

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**JOSÉ FERNANDO CONTE**

**DIREITO À CIDADE NOS PLANOS DIRETORES**

**DE SÃO PAULO DE 2002 E 2014:**

**ESTRUTURAÇÃO URBANA, HABITAÇÃO E MOBILIDADE**

**São Paulo**

**2015**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**JOSÉ FERNANDO CONTE**

DIREITO À CIDADE NOS PLANOS DIRETORES DE SÃO PAULO DE 2002 E 2014:

ESTRUTURAÇÃO URBANA, HABITAÇÃO E MOBILIDADE

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Marcelo Gollo Ribeiro

São Paulo

2015

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**JOSÉ FERNANDO CONTE**

**DIREITO À CIDADE NOS PLANOS DIRETORES DE SÃO PAULO DE 2002 E 2014:**

**ESTRUTURAÇÃO URBANA, HABITAÇÃO E MOBILIDADE**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final: .....

São Paulo, ..... de ..... de 2015.

---

ORIENTADOR: Marcelo Gollo Ribeiro

Aos meus pais.

## **AGRADECIMENTOS**

Grande parte desse trabalho só foi possível devido ao aprendizado que se dá diariamente na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, onde tive o prazer de trabalhar ao longo desses quase três anos. Aos colegas que muito contribuíram fazendo o debate sobre gestão pública e direito à cidade sempre presentes, meus sinceros agradecimentos.

Agradeço também a todos os professores do Curso de Pós-Graduação em Legislativo e Democracia no Brasil, em especial, ao professor Marcelo Gollo Ribeiro, pelo acompanhamento e orientação nesse trabalho.

Minha satisfação a todos os colegas de turma, cuja dedicação ao longo das disciplinas transformaram a sala de aula em um riquíssimo espaço de debates, fazendo com que esse processo atingisse um ótimo nível de aprendizado.

Reconheço também a coragem e competência da coordenação do curso e dos funcionários da Escola do Parlamento na implantação de um curso tão importante.

Meus agradecimentos também aos funcionários do Sindlex, que puderam viabilizar as aulas e proporcionar um ambiente tão agradável.

Sem a ajuda dos amigos é muito difícil conseguir alcançar qualquer conquista, por isso gostaria de agradecer a todos que de alguma forma dão suporte à minha vida, em especial à Márcia, ao Raphael e ao Rodrigo.

Finalmente, minha eterna gratidão a meus pais, Durval e Maria José; e irmãos, Daniela e Eduardo, por todo apoio.

**Muito obrigado!**

*Nada é impossível de mudar.*

*Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.*

*E examinai, sobretudo, o que parece habitual.*

*Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar.*

*Bertolt Brecht*

## RESUMO

O sistema contemporâneo de planejamento urbano brasileiro começou com a promulgação da nova Constituição do país, em 1988, e consolidou-se com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Nessa nova fase, baseada no desenvolvimento social, o Plano Diretor foi escolhido como a ferramenta mais importante para orientar a expansão das cidades e garantir o bem-estar dos cidadãos. Em São Paulo, a primeira tentativa de estabelecer essas novas regras ocorreu em 2002, quando foi criado o primeiro plano guiado por esta nova política. Doze anos depois, claramente distante de alcançar o objetivo de ampliar o direito à cidade para todos, uma nova lei foi feita para refundar o pacto territorial. Em busca dos avanços contidos na revisão do plano, com relação às propostas para a estrutura urbana, a mobilidade e a política de habitação social, este trabalho tentará analisar e comparar estas duas leis, a fim de avaliar se São Paulo está se dirigindo para a garantia o direito à cidade para todos os seus habitantes.

Palavras-chave: Plano diretor, direito à cidade.

## ABSTRACT

The contemporary Brazilian urban planning system has begun with the promulgation of the country's new Constitution in 1988, and it was consolidated with the approval of the Statute of the City, in 2001. In this new phase, based on the social development, the Urban Master Plan was chosen as the most important tool to guide the expansion of the cities and to guarantee the well-being of all their citizens. In Sao Paulo, the first attempt of establishing those new ground rules took place in 2002, when it was created the first plan guided by this new policy. Twelve years after, clearly distant of achieving the goal of extending the right to the city to everyone, a new law was made to refound the territorial pact. Regarding the propositions for the urban structure, the mobility and the housing policy, this essay will try to analyze and compare these two laws, in search of the advances contained in the master plan review, in order to assess whether Sao Paulo is heading towards guaranteeing the right to the city for all its inhabitants.

Keywords: Urban master plan. Right to the city.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b> Áreas de influência dos eixos de transformação.....	25
<b>Figura 2:</b> Unidades residenciais verticais lançadas na cidade de São Paulo – Janeiro de 2012 a Dezembro de 2014.....	27
<b>Figura 3:</b> Concentração de unidades lançadas e Eixos de Estruturação na cidade de São Paulo – Janeiro de 2012 a Dezembro de 2014.....	27
<b>Figura 4:</b> Abrangência do Coeficiente de Aproveitamento Básico igual 1,0.....	29
<b>Figura 5:</b> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Morumbi – 2010.....	53

## DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO.

Eu, José Fernando Conte, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, ..... de ..... de 2015.

---

José Fernando Conte

## Sumário

1	Introdução .....	11
2	Fundamentação Teórica .....	14
3	Direito à cidade e os Planos Diretores .....	20
	3.1 Estruturação e a ordenação territorial .....	23
	3.2 Sistema de mobilidade.....	32
	3.3 Política de Habitação Social .....	39
4	Conclusões .....	50
5	Bibliografia .....	55

## 1 Introdução

Definido na Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade como instrumento básico do planejamento urbano nacional, o Plano Diretor tem a competência de definir as regras sob as quais a cidade deverá se desenvolver e também orientar os investimentos do poder público, por isso esse instrumento se tornou objeto de grande disputa política por diversos setores da sociedade.

No âmbito da cidade de São Paulo, a primeira experiência de implementação de um Plano Diretor, nos moldes propostos pelo Estatuto da Cidade, se deu em 2002, através da lei 13.430. Essa lei teve papel importante na orientação do crescimento da cidade, mas não foi capaz de atingir o patamar imaginado de consolidação de direitos para a população mais carente, através do uso dos novos instrumentos de planejamento disponíveis. Na verdade, o que vigorou nos anos posteriores a aprovação deste plano foi um período em que a produção imobiliária aconteceu como nunca antes visto, porém, majoritariamente orientada pela especulação financeira, enquanto os mais pobres permaneciam lutando pelas migalhas que restavam da cidade.

Assim, após transcorridos mais de dez anos, devido a obrigação legal de ser revisto, além da necessidade de atualizar o sistema de planejamento urbano da cidade, a Prefeitura de São Paulo deu início à elaboração de seu novo Plano Diretor Estratégico. Diferentemente do transcorrido das outras vezes, porém, o mais recente processo foi marcado por intensas mobilizações e manifestações, tanto por parte dos movimentos sociais como também de grupos empresariais, devido à maior conscientização da força de influenciar a vida cotidiana que pode ter esse instrumento.

Resultado desse processo, em 31 de julho de 2014, foi sancionada a Lei 16.050, que instituiu o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, a qual será a grande responsável pela orientação do crescimento da cidade pelos próximos anos, nos permitindo imaginar como será o futuro do município.

Para que seja possível vislumbrar um largo processo de reforma urbana em São Paulo, contudo, é fundamental avaliarmos se as bases nas quais se dará a disputa pelo direito à cidade são sólidas e favoráveis àqueles que mais necessitam de proteção do Estado. Por esse motivo, o objetivo desse trabalho será realizar uma primeira aproximação a esse novo marco do planejamento urbano paulistano, buscando compará-lo com seu antecessor, visando a concluir se a nova lei contém, ou não, avanços para a democratização do espaço urbano.

Para produzir tal reflexão, tendo em vista a complexidade inerente aos Planos que buscaram ordenar uma cidade da dimensão de São Paulo, esse trabalho não será capaz de abarcar todas as dimensões abordadas por eles, se limitando unicamente ao estudo de três: a estruturação urbana, porque ela é fundamental para compreensão do ordenamento territorial proposto; a mobilidade urbana, já que esse é um dos principais desafios cotidianos a ser vencido pela metrópole; e também a política de habitação social, pois é a demanda que mais sensivelmente afeta as classes mais vulneráveis.

Para realizar essa análise, a pesquisa foi direcionada pela busca da compreensão de como esses elementos impactam no cotidiano dos habitantes de São Paulo, para depois analisar quais os objetivos traçados pelos Planos para cada um deles e os caminhos escolhidos para alcançá-los, procurando se possível realizar uma avaliação da eficácia desses instrumentos e políticas propostos.

Cabe ressaltar também, que esse trabalho se pautará unicamente na análise das duas leis citadas, não abrangendo suas regulamentações e detalhamentos em outros instrumentos normativos, justamente para que seja possível aproximar-se mais de uma conclusão quanto ao avanço qualitativo desse instrumento.

Não obstante o sistema de planejamento fundado a partir de 1988 ser o ponto central desse trabalho, anteriormente à análise das leis, buscou-se um melhor entendimento a respeito do crescimento de São Paulo, com foco na influência gerada pela legislação urbanística na segregação socioespacial, e conseqüentemente na privação do direito à cidade. Esse desafio se fez necessário para a contextualização do atual movimento dentro das demandas históricas da cidade, através do reconhecimento dos atores que ao longo dos anos disputaram a política urbana e também dos instrumentos utilizados nesse processo.

## 2 Fundamentação Teórica

O início da ocupação do território brasileiro foi fortemente influenciado pelo ideal “aventureiro” dos portugueses, o qual não apregoava o apego aos trabalhos manuais e rotineiros, que associado à necessidade de colonizar uma porção tão grande de terras, originaram um modelo econômico baseado no latifúndio escravagista (HOLANDA, 1995).

Durante o período colonial, conforme descrito no trabalho de Rolnik (1997), a posse de escravos no Brasil não era apenas um mecanismo vinculado à produção de mercadorias, era também a principal medida de grandeza para a riqueza da aristocracia, o que relegava a propriedade de terras a um plano de menor valor, até mesmo um certo desapego. Segundo a autora, esse modelo entra em declínio com as mudanças sociais que levaram ao fim da escravidão, sendo que, dentre os diversos acontecimentos que caracterizaram essa época, a promulgação da Lei de Terras, em 1850,

marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição da efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente estatuto de mercadoria (ROLNIK, 1997, pg. 23)

No decorrer dos próximos períodos, percebe-se que o capital privado passa a ter maior influência na produção do que conhecemos hoje por cidades modernas. A ideologia capitalista, porém, priorizou o *valor de troca* conferido às cidades, em detrimento do *valor de uso*, isto é, o espaço urbano passou a ser concebido como um produto a ser comercializado e não mais como lugar dos encontros, das culturas e dos lares (LEFEBVRE, 2008). Assim sendo, por ser compreendido como um investimento, o crescimento urbano passa a ser orientado por uma estratégia de classe, já que é feito para atender as necessidades de determinados grupos politicamente influentes, mesmo que esse processo não seja necessariamente caracterizado por atos coordenados, planejados ou com um único objetivo (LEFEBVRE, 2008).

Conforme demonstrado nos estudos de Rolnik (1997), no caso de São Paulo, as normas urbanísticas tiveram um papel de destaque na orientação do crescimento da cidade, claramente para garantir que as propriedades mais bem localizadas ficassem concentradas com as classes mais ricas, enquanto as mais pobres deveriam ser destinadas às áreas menos valorizadas da cidade, para que o espaço ocupado pela burguesia pudesse ser mais valorizado. Nesse panorama, afirma a autora, que a legislação sempre se estruturou de maneira dual, onde, por um lado, visava a proporcionar que determinadas áreas da cidade tivessem a maior densidade de ocupação possível, enquanto que outras, ficassem restritas apenas a determinada classe. Esses dois padrões de ocupação do solo, o intenso e o exclusivo, são até hoje tratados na política urbana brasileira, pois são os dois elementos que mais aumentam o valor de troca do espaço da cidade.

Sendo assim, a estrutura urbana de São Paulo, que começa a se intensificar a partir da República Velha, era imagem e semelhança de sua estrutura política. Enquanto a Câmara Municipal era exclusivamente ocupada por poucos proprietários de terras, que tinham o poder de determinar o crescimento da cidade e orientar o investimento público em infraestrutura para o melhoramento da região que ocupavam; a enorme massa de trabalhadores, excluídos do sistema político, eram relegados às carentes periferias da cidade (ROLNIK, 1997).

A segregação, marca desse sistema, é entendida por Flávio Villaça como tendo um caráter de luta de classes. Segundo o autor

se há luta, há evidentemente vitoriosos e derrotados. Os primeiros realizam a segregação voluntária e os segundos, a involuntária. Na verdade, não há dois tipos de segregação, mas um só. A segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor (VILLAÇA, 2001, p. 147).

Se até a década de 30 as demandas sociais foram ignoradas, o crescente processo de urbanização, associado ao grande aumento populacional, às mudanças no modo de produção e às cada vez mais frequentes manifestações pelos quais passava o país, fizeram com que as massas populares não pudessem mais ser ignoradas pelo Estado.

Já a partir de 1945, o processo de mobilização social aumentou, dando início a uma série de reivindicações de reformas de base, dentre as quais podemos

destacar algumas pautas relativas ao direito à cidade, como a habitação e o transporte. Esse processo, que se enfraqueceu após a tomada do poder pelos militares, volta com muita força na década de oitenta, com a abertura democrática e teve papel fundamental durante a Constituinte.

No que diz respeito ao planejamento das cidades, diversas entidades, reunidas sob o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, angariaram mais de 160 mil assinaturas visando a incorporar no texto constitucional mecanismos para democratização do solo urbano através da elaboração de uma emenda popular. Conforme apontado por Bassul (2002), apesar de o resultado final constante na Carta Magna brasileira ter ficado aquém do proposto pela iniciativa popular, conseguiu que ela passasse a tratar, pela primeira vez, de "direito urbanístico" (art. 24, I), e também dedicasse um capítulo específico para a "política urbana" (arts. 182 e 183), além de ter sido fundamental para a materialização jurídica do princípio da "função social da propriedade" ao estabelecer que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (BRASIL, 1988, art. 182, § 2º).

Dentre as principais novidades trazidas por esses artigos da Constituição, estão o estabelecimento do Plano Diretor como principal instrumento da política urbana, fato que não constava na emenda popular devido às experiências nada democráticas implementadas até então, e o foco dado ao bem-estar em quem habita as cidades. Essa determinação estabelece a municipalização da política de desenvolvimento urbano, pois definiu a necessidade desses planos serem aprovados pelas Câmaras Municipais. Essas disposições, cabe ressaltar, vêm ao encontro da descentralização administrativa proposta pela Constituição, que propõe de maneira

*sui generis* o estabelecimento dos municípios brasileiros como entes federados, delegando a eles competências, juntamente com às da União e dos Estados.

A responsabilidade de articular diversas disposições constitucionais, como por exemplo, o inciso XXIII do artigo 5º, que determina que toda propriedade particular deverá cumprir sua função social, além dos incisos V, VIII e IX do artigo 30 que estabelecem como competências dos municípios, dentre outras, a organização territorial e a organização dos serviços públicos de interesse social, é sabidamente muito complexa. Portanto, com o intuito de normatizar e instrumentalizar a política urbana nacional, em 2001, foi sancionada a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade que, além de reafirmar o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, também o coloca como parte integrante do planejamento municipal, devendo às suas prioridades e diretrizes estarem submetidos o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do município.

A longa tramitação desse Estatuto, que levou 11 anos até que fosse aprovado, deixa bastante evidente que a visão sobre a propriedade da terra no Brasil não se modificou tanto ao longo dos 150 anos que o separaram da aprovação da Lei de Terras. Ainda hoje, a propriedade privada no Brasil é bastante relacionada ao poder político e por isso mesmo continua a ser grande fonte de disputa. O novo marco legal, porém, traz muitos instrumentos que visam a democratizar o solo urbano e avança ao estender a toda a população o direito à cidade, que nele é entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, Art. 2, I).

O pacto territorial que orienta o crescimento de uma cidade, fundamentado em sua legislação urbana, mais do que apenas a regular, age como delimitador das fronteiras do poder (ROLNIK, 1997) por isso, mais que um simples instrumento de planejamento, o Plano Diretor, instrumento consolidado como sendo o instrumento basilar dessa nova fase do planejamento das cidades, é também o campo onde se dá a luta das classes pela democratização do espaço urbano

### **3 Direito à cidade e os Planos Diretores**

A satisfação dos movimentos populares pela conquista de um capítulo na Constituição Federal que tratasse especificamente sobre Política Urbana foi seguida de uma grande decepção devido à necessidade de uma legislação específica que instrumentalizasse essa disposição. Essa espera levou 11 anos, até que em 2001 foi aprovado pelo Congresso Nacional o Estatuto da Cidade, que finalmente trouxe o direito à cidade para o ponto focal do debate urbano brasileiro, estabelecendo que o objetivo fundamental para essa nova etapa deveria ser o pleno desenvolvimento funções sociais da cidade (BRASIL, 1988, Art. 182; BRASIL, 2001, Art. 2º).

Sob esse novo espectro, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo aprovado em 2002, o primeiro desenvolvido sob essas diretrizes, por um lado, esteve envolto sob uma enorme expectativa de que uma nova era de justiça social fosse estabelecida no Brasil, mas por outro, também gerava desconfiança da real capacidade de transformação de seus instrumentos. Passados mais de dez anos de sua promulgação é fato que a lei não foi capaz de implementar as mudanças estruturais necessárias a ponto de reverter a lógica segregadora da cidade, mas a intensa mobilização e disputa política ocorrida ao longo de sua revisão deixa claro que esse é um importante instrumento capaz de interferir no cotidiano de seus habitantes e de direcionar o crescimento da cidade, portanto, buscaremos, a partir de agora, avaliar se as mudanças trazidas pela nova lei aprovada em 2014 indica um caminho rumo a um espaço urbano mais democrático.

Iniciando o comparativo dos instrumentos legais justamente por seus processos de elaboração, pelo que foi possível levantar através do estudo de jornais

da época, o Plano de 2002 procurou contrapor os planos meramente tecnocráticos executados em certos períodos da história do Brasil, que costumeiramente acabavam engavetados, através da realização de audiências públicas por toda a cidade, porém, quando a minuta foi disponibilizada para consulta na internet, apenas dois meses antes de ser enviada para a Câmara, percebeu-se que as audiências não trataram do Plano na íntegra, mas apenas de alguns pontos específicos (DURAN e DINIZ, 2002).

Após a disponibilização do material completo, a prefeitura ainda fez algumas discussões a respeito da proposta, em especial, foi importante a realização da 1ª Conferência da Cidade, mesmo assim, ao chegar na Câmara, o material ainda era desconhecido por grande parte dos vereadores e não recebia tanta atenção dos parlamentares, em parte devido a total falta de familiaridade com o tema, mas também porque muitos já se preparavam para adentrar o período eleitoral que se aproximava naquele ano. De qualquer maneira, devido a pressões do executivo para aprovação desse projeto de lei, apenas quatro meses após o protocolo da minuta, sem que ela passasse por um processo aberto de discussão no âmbito do legislativo, nascia a Lei 13.430 em 13 de setembro de 2002.

A conjuntura da cidade onze anos depois foi bem diferente, pois o tempo pôde consolidar a importância desse instrumento. Para garantir um processo de discussão mais democrático, a Prefeitura Municipal de São Paulo iniciou diversas atividades que reuniram mais de 25 mil participantes de diferentes segmentos e gerou cerca de 10 mil contribuições (SÃO PAULO, 2015). Quando passou para a esfera legislativa, onde permaneceu por nove meses, o processo de participação social não diminuiu, muito pelo contrário, ali foram realizadas 60 audiências públicas e muitos debates entre os vereadores, que induziram inovações como a publicação dos

substitutivos e das emendas apresentadas previamente às votações, para que a população pudesse melhor acompanhar a atividade dos parlamentares (SÃO PAULO, 2015). É importante ressaltar que a evolução das tecnologias da informação nesse período foi fundamental para qualificar a transparência de todo o processo, sendo que tanto o poder executivo, quanto o legislativo, criaram portais específicos na internet onde foi possível que a sociedade civil contribuísse e acompanhasse de perto a elaboração da lei.

A evolução nas metodologias de participação popular é necessária para garantir maior legitimidade ao Plano, já que, por ser capaz de definir as regras sob as quais os bairros da cidade deverão se desenvolver e também orientar como se dará o investimento do poder público, é natural que ele seja objeto de grande disputa política, fazendo com que o resultado final, em geral, não possa ser considerado um projeto uniforme, mas sim uma representação da luta classes que se desenvolve no interior da sociedade. Sob esse aspecto, as forças que mais se destacaram na disputa política pela construção dos planos diretores de 2002 e de 2014 parecem ter se organizado de maneira bastante similar e podem ser assim sintetizadas:

o setor imobiliário, que vai contra a outorga onerosa e é a favor da ampliação de coeficientes de aproveitamento em determinadas regiões; o setor popular, favorável às ZEIS e às condições de incentivo à construção de Habitação de Interesse Social; e os setores compostos pela classe média, que defendem a manutenção das zonas exclusivamente residenciais (MARTINS,2003).

Essas visões contrárias em relação ao planejamento da cidade evidenciam uma disputa ideológica bastante clara, sendo que, o grupo formado pelos investidores imobiliários defendem a visão da cidade-mercadoria e lutam para que o Plano lhes garanta a maior rentabilidade possível; a classe média se situa numa posição dividida, pois ao mesmo tempo que defende o valor de uso do espaço urbano, utilizando frequentemente argumentos fundamentados na qualidade de vida dos cidadãos, em especial os mais ligados à segurança pública e ao meio ambiente, essa classe também luta contrariamente a quaisquer dispositivos que possam desvalorizar financeiramente seus imóveis, defendendo a criação de ilhas de exclusividade para si, as quais se tornam também ilhas de exclusão para os demais; por fim, temos o grupo que não tem condições de obter lucro através da especulação sobre o solo urbano e luta pela extensão do direito à cidade para toda população. Essa evidente disputa por poder foi inclusive reconhecida na revisão da lei, de maneira que ela reconhece como necessário observar as diferentes visões existentes sobre o futuro do município para elaborar sua estratégia de ordenamento territorial, dividindo-as em cinco dimensões: a social, a ambiental, a imobiliária, a econômica e a cultural (São Paulo, 2014, Art. 8).

### **3.1 Estruturação e a ordenação territorial**

A maneira intensa e segregadora como se deu o crescimento de São Paulo estruturou seu espaço urbano segundo uma lógica que privilegia uma pequena parcela da população, obrigando os demais a viverem em intermináveis migrações

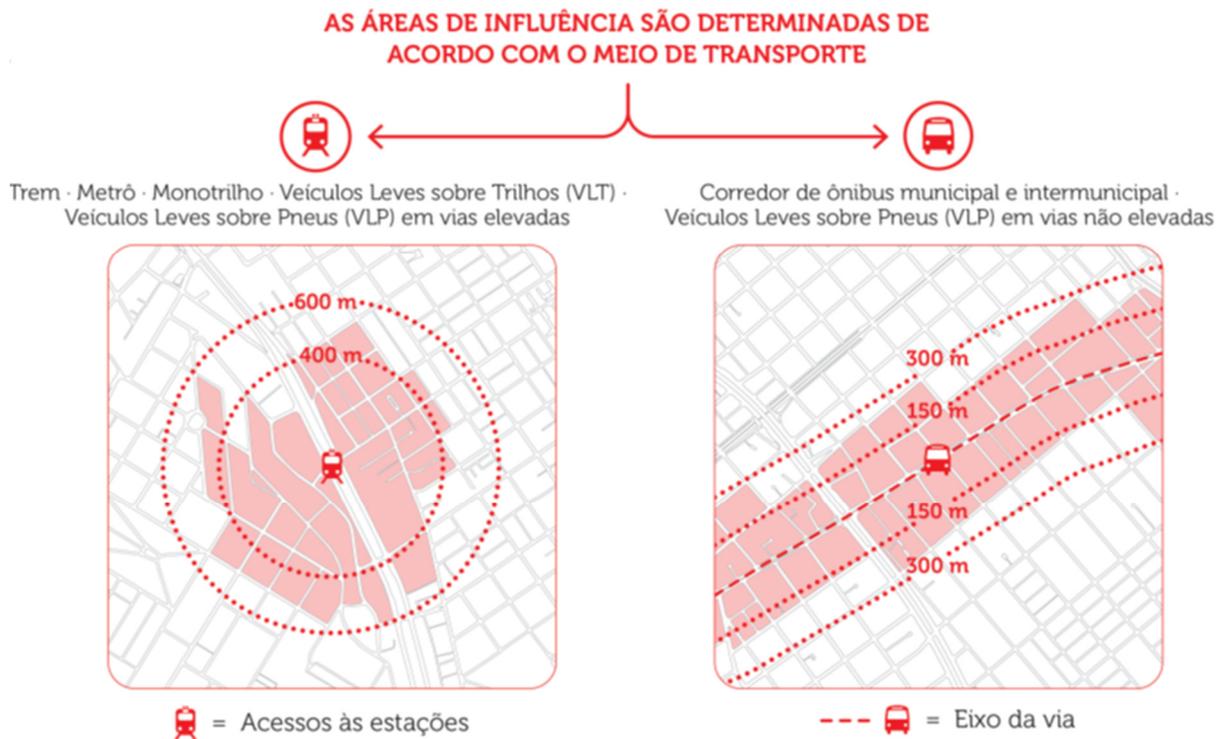
pendulares diárias para terem acesso aos postos de trabalho, equipamentos sociais, e demais benefícios da vida na cidade.

Com o intuito de romper com essa lógica, o plano diretor de 2002 teve uma grande preocupação com a falta de ofertas de empregos nas periferias, por isso propôs uma estruturação territorial dividida em elementos estruturadores (as redes hídrica, viária, de transporte público coletivo e os eixos e polos de centralidades) e integradores (a habitação, os equipamentos sociais, as áreas verdes, os espaços públicos e os espaços de comércio, serviço e indústria). O material disposto na lei, porém, não deixa muito claro qual o ideal de cidade proposto, pois, apesar de o plano conter a divisão da cidade em macrozonas e macroáreas nas quais estão previstas a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, muito ficou para uma regulamentação futura, reduzindo sua eficácia.

A revisão aprovada em 2014, por outro lado, para tentar cumprir os objetivos da política urbana municipal, também organizou sua estratégia territorial a partir da demarcação de macrozonas e macroáreas, que deverão orientar o desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais; juntamente com a rede de estruturação e transformação urbana, da qual fazem parte a Macroárea de Estruturação Metropolitana, a rede estrutural de transporte coletivo, a rede hídrica e ambiental e a rede de estruturação local, na qual se concentrarão as transformações estratégicas propostas (São Paulo, 2014, Art. 9).

Esta nova rede de transformações criada deu origem aos “Eixos de Estruturação da Transformação Urbana”, os quais, conforme figura abaixo, foram demarcados a partir dos elementos estruturais do sistema de transporte coletivo de média e alta capacidade.

**Figura 1:** Áreas de influência dos eixos de transformação.



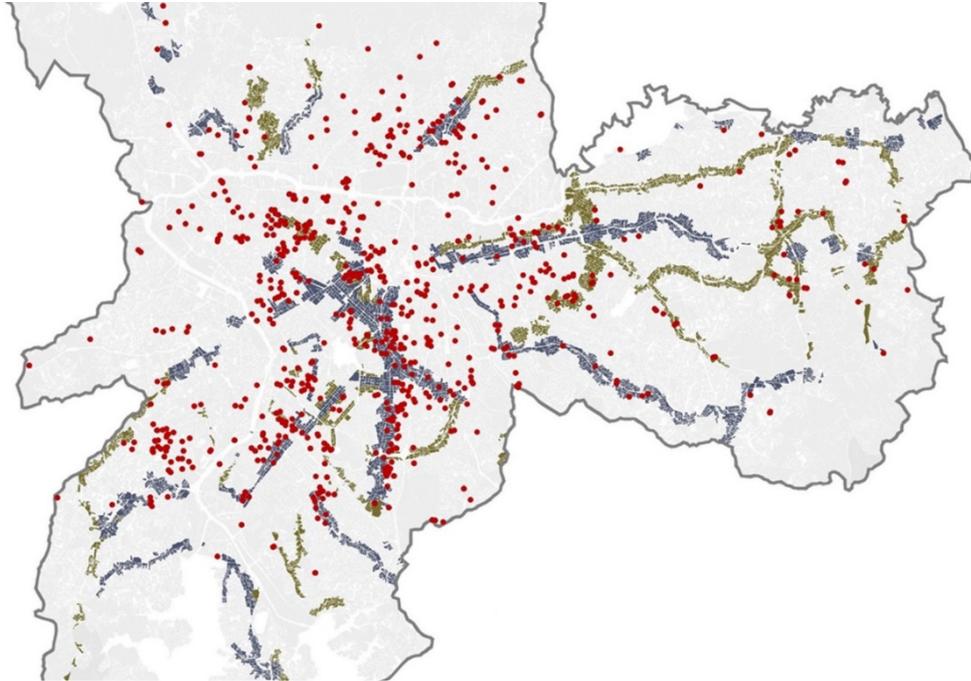
**Fonte:** São Paulo, 2015.

Divididos em Eixos “existentes” e “previstos”, o plano determina claramente que a infraestrutura de transporte é necessária nessas áreas para que nelas ocorra o adensamento proposto, conforme estabelecido no artigo 83

as condições de instalação de usos e atividades e os índices e parâmetros de ocupação estabelecidos nesta lei para as áreas de influência dos eixos de estruturação da transformação urbana planejados, delimitados no Mapa 3A anexo, somente passarão a vigorar após a emissão da Ordem de Serviços das obras das infraestruturas do sistema de transporte que define o eixo, após a emissão pelos órgãos competentes de todas as autorizações e licenças, especialmente a licença ambiental, correspondentes à obra em questão (São Paulo, 2014, Art. 83).

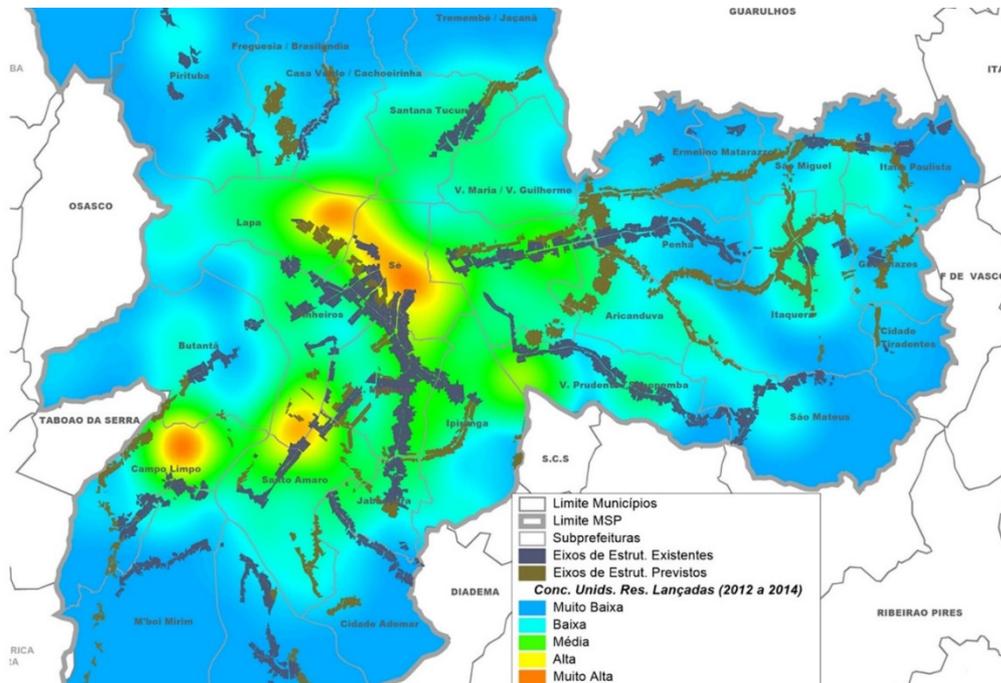
Essa nova determinação tem a intenção de focar o adensamento populacional próximo às infraestruturas de transporte coletivo, mas também busca permear toda a cidade com investimentos. Através do estabelecimento de limites para construção no interior dos bairros, o plano busca expandi-los para as periferias, através dos eixos de transformação, pois, conforme demonstrado nas imagens abaixo, não existiam dispositivos suficientes para impedir a dispersão dos empreendimentos residenciais. Segundo dados publicados pelo Secovi, das 90.431 unidades lançadas entre 2012 e 2014, apenas 17.007 estariam dentro dos eixos de estruturação urbana propostos (10.971 nos eixos existentes e 6.036 nos eixos previstos), ficando de fora um total de 73.424 unidades residenciais (PETRUCCI, 2015). Sendo que, de maneira geral verifica-se que os lançamentos se encontram menos densos quanto mais para a periferia e quanto mais longe do sistema de transporte de massa, como já seria de se esperar, mesmo assim, nos eixos existentes e previstos situados nas periferias da cidade, em especial na zona leste, onde existem mais perímetros demarcados, percebe-se que houve poucos lançamentos, indicando que ainda há potencialidade de empreendimentos nessas áreas.

**Figura 2:** Unidades residenciais verticais lançadas na cidade de São Paulo – Janeiro de 2012 a Dezembro de 2014



Fonte: Petrucci, 2015

**Figura 3:** Concentração de unidades lançadas e Eixos de Estruturação na cidade de São Paulo – Janeiro de 2012 a Dezembro de 2014



Fonte: Petrucci, 2015

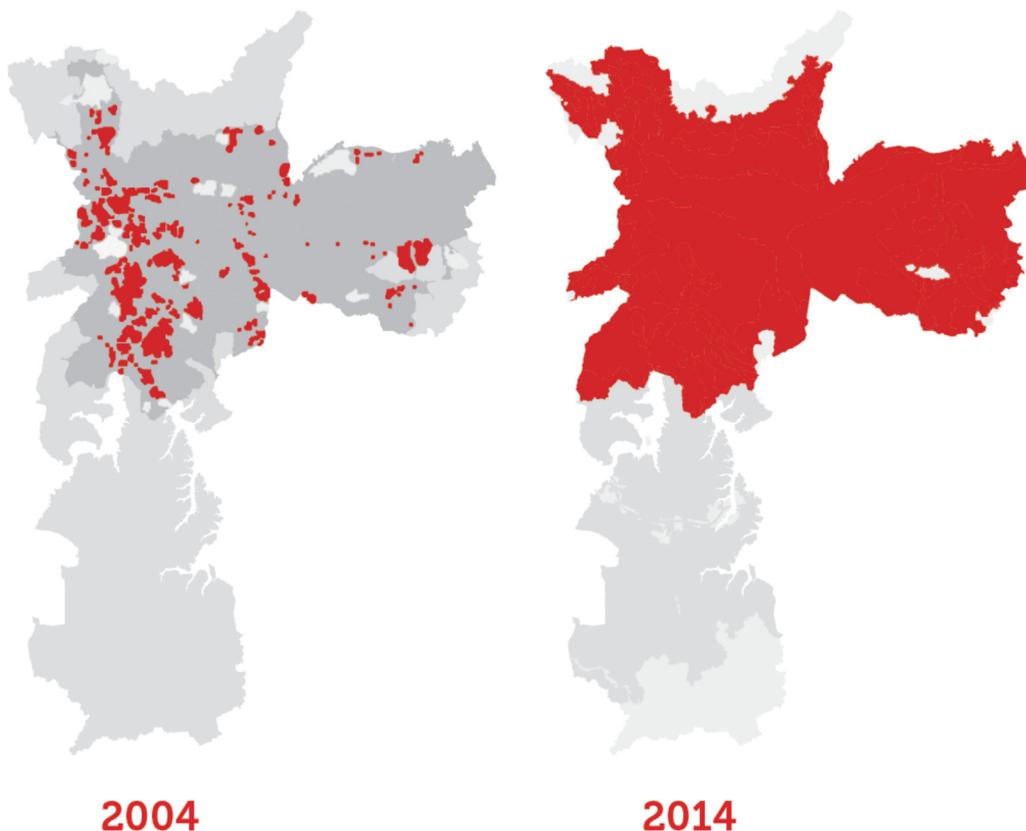
Essa orientação dos investimentos proposta pelo novo Plano é possível pois o Estatuto da Cidade consolidou a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir sobre ela, ficando a cargo do poder público regulamentar os parâmetros de ocupação dos terrenos da cidade, podendo ser mais permissivo onde exista o interesse em incentivar mais as construções, como por exemplo nas regiões onde haja intenção de adensar mais, ou então ser mais restritivo, como nas regiões ambientalmente mais frágeis (ROLNIK, 2005, pg. 65). De maneira geral, o planejamento urbano brasileiro tem tratado essa questão através do estabelecimento de coeficientes de aproveitamento (CA) básicos e máximos diferenciados para cada região da cidade, sendo que, o primeiro garante ao proprietário do terreno o direito de construir até um certo limite de área sem ter que arcar com nenhum tipo de contrapartida, já o segundo, é a quantidade de área que um empreendimento poderá atingir, mediante pagamento para a prefeitura da outorga onerosa do direito de construir, que é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade que objetiva majorar capacidade de arrecadação do poder público, para que seja possível aumentar a capacidade da infraestrutura da cidade.

Ainda em 2002, a minuta do projeto de lei criada pelo executivo estabelecia que o coeficiente de aproveitamento básico seria 1,0 para toda a cidade, todavia, a câmara reviu essa norma devido a uma pressão fortíssima do setor imobiliário junto aos vereadores, ficando estabelecido um parâmetro mais permissivo para algumas regiões da cidade, que puderam chegar até o coeficiente de 2,5, sem a necessidade do pagamento da outorga.

A revisão feita em 2014 foi mais bem-sucedida nessa empreitada, pois conseguiu que o coeficiente de aproveitamento básico ficasse estabelecido como 1,0

para toda a cidade. Essa diferença institui que todo novo empreendimento a ser construído que venha a ter área computável maior que a área total do terreno, deverá arcar com a outorga onerosa, o que aumentará a capacidade que o município terá de investir. Essa medida causou grande revolta do setor imobiliário, o qual argumenta que esse aumento tributário será repassado aos compradores no valor de venda dos imóveis, porém como já muito bem argumentado por Hoyler (2014), a composição de custos de um produto imobiliário tem início com uma avaliação pelo incorporador do preço final que o mercado estará disposto a pagar pelo imóvel, para somente depois desenvolver o projeto sob os critérios orientados por essa composição de custos. Sendo assim, o valor cobrado pela outorga do direito de construir tem um impacto muito baixo no valor final das unidades comercializadas.

**Figura 4:** Abrangência do Coeficiente de Aproveitamento Básico igual 1,0.



Fonte: São Paulo, 2015.

Quanto à capacidade máxima de construção, o novo Plano também é muito mais restritivo, pois libera a construção de edifícios altos, que poderão atingir CA 4,0, apenas nos eixos de transformação urbana e nas operações urbanas, enquanto que os interiores dos bairros ficarão limitados a edifícios de no máximo oito pavimentos. A ideia principal é induzir a verticalização nas áreas mais próximas ao transporte público, para aproveitar essa infraestrutura, ao mesmo tempo que induz o investimento imobiliário para regiões mais carentes da cidade que ainda são pouco exploradas pelo mercado.

Este objetivo, porém, poderá não ser tão efetivado, pois o novo Plano persistiu apostando nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Esse instrumento, criado originalmente na Europa como forma de incentivar o capital imobiliário a investir na transformação de áreas que estavam se degradando devido ao esvaziamento das atividades econômicas, como por exemplo as áreas portuárias da Inglaterra; aqui no Brasil, e em especial em São Paulo, foram trabalhadas em áreas onde o capital tinha mais interesse em se desenvolver. Logo, ao invés de buscar a requalificação de espaços desvalorizados, elas criaram densidade construtiva em novos centros, onde não havia infraestrutura necessária, e reafirmando a locação do capital para fora do centro antigo, o que contribuiu enormemente para sua desvalorização, portanto, tendo uma atuação contrária da original europeia.

Esse incentivo dado ao desenvolvimento imobiliário dado pelas operações urbanas também é feito através da possibilidade dos empreendimentos atingirem coeficientes de aproveitamento mais altos que em outros lugares da cidade através da compra de potencial construtivo, porém, diferentemente dos recursos arrecadados com a outorga onerosa do direito de construir, que podem ter caráter distributivo, pois

captam parte da valorização imobiliária dos empreendimentos privados, para serem investidos em regiões mais vulneráveis da cidade, todos os recursos oriundos da venda das CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) devem ser destinados a obras no interior do perímetro da operação urbana, o que gera uma “revalorização” dos imóveis que pagaram pelo certificado, criando “ilhas de excelência” em determinadas regiões, em detrimento das outras mais vulneráveis.

O plano diretor atual determina que novas OUCs só poderão ser implantadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, o que exclui a possibilidade de algumas áreas estipuladas no anterior, como a OUC Vila Sônia e diminui consideravelmente a área de outras como a diagonal norte e a Celso Garcia. Outras foram mantidas e tiveram seu perímetro ampliado como a Arco Tietê, ou criadas como a Arco Jurubatuba, ambas tidas como prioritárias para serem estudadas (São Paulo, 2014, Art. 137, § 1º). Quanto essa última, cabe mencionar que no processo de revisão da lei realizado pelo legislativo, o perímetro determinado na minuta enviado pelo executivo foi modificado de maneira a incluir nesse subsetor parte do distrito da Vila Andrade, local onde o capital imobiliário tem se desenvolvido fortemente nos últimos anos, conforme já demonstrado na “Figura 3”, por sinal. Isso pode indicar uma pressão do mercado imobiliário para a implementação de uma OUC nesse local.

Os demais subsetores dessa Macroárea, incluídos o Arco Leste e o Arco Jacu-Pêssego, localizados na zona leste e que na lei antiga eram parcialmente determinados como OUC, não foram apontados como prioritários para serem estudados, o que indica que a estratégia a ser utilizada pelo poder público nessas áreas pode ser outra; já que a proposta para elas está inserida na lógica de incentivar

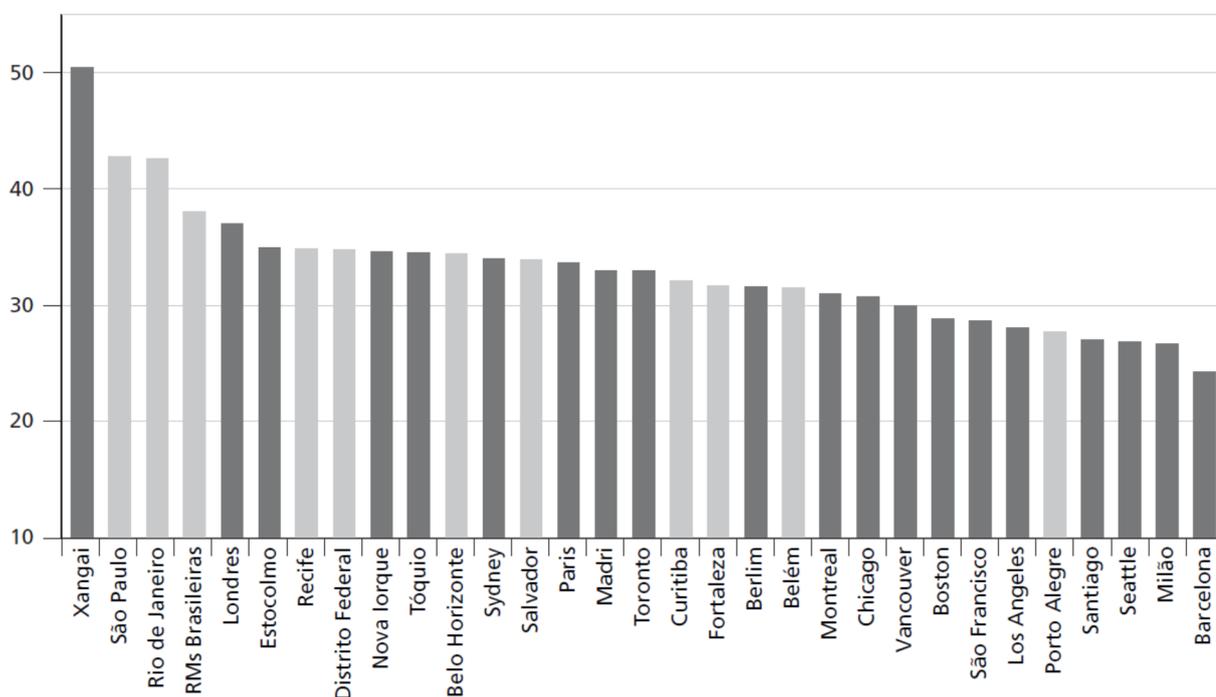
a criação de postos de trabalho na periferia para diminuir os deslocamentos pendulares diários.

Essa questão já havia sido colocada como objetivo na carta de 2002 (São Paulo, 2002, Art. 9, IV), mas sem mecanismos para que se realizasse na prática. Em sua revisão, além de ser colocada como objetivo (São Paulo, 2014, Art. 10, § 2º, VI), também foi determinada uma proposta para que isso ocorra: foram criados os “Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico” (São Paulo, 2014, Art. 177, 178 e 179), que deverão ter planos específicos e poderão contar com a desoneração de tributos, além de elevar para 4 o coeficiente de aproveitamento máximo e liberar do pagamento da outorga onerosa do direito de construir os empreendimentos que forem realizados nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê voltados para usos não residenciais (São Paulo, 2014, Art. 362 e 363).

### **3.2 Sistema de mobilidade**

A descentralização das atividades econômicas é uma importante alternativa para enfrentar o grave problema de mobilidade enfrentado por São Paulo, tendo em vista que, conforme demonstra o gráfico a seguir, é uma das regiões metropolitanas do mundo com maior tempo médio gasto no deslocamento casa-trabalho.

**Gráfico 1:** Tempo médio no deslocamento casa-trabalho – regiões metropolitanas selecionadas no Brasil e no Mundo (em minutos)



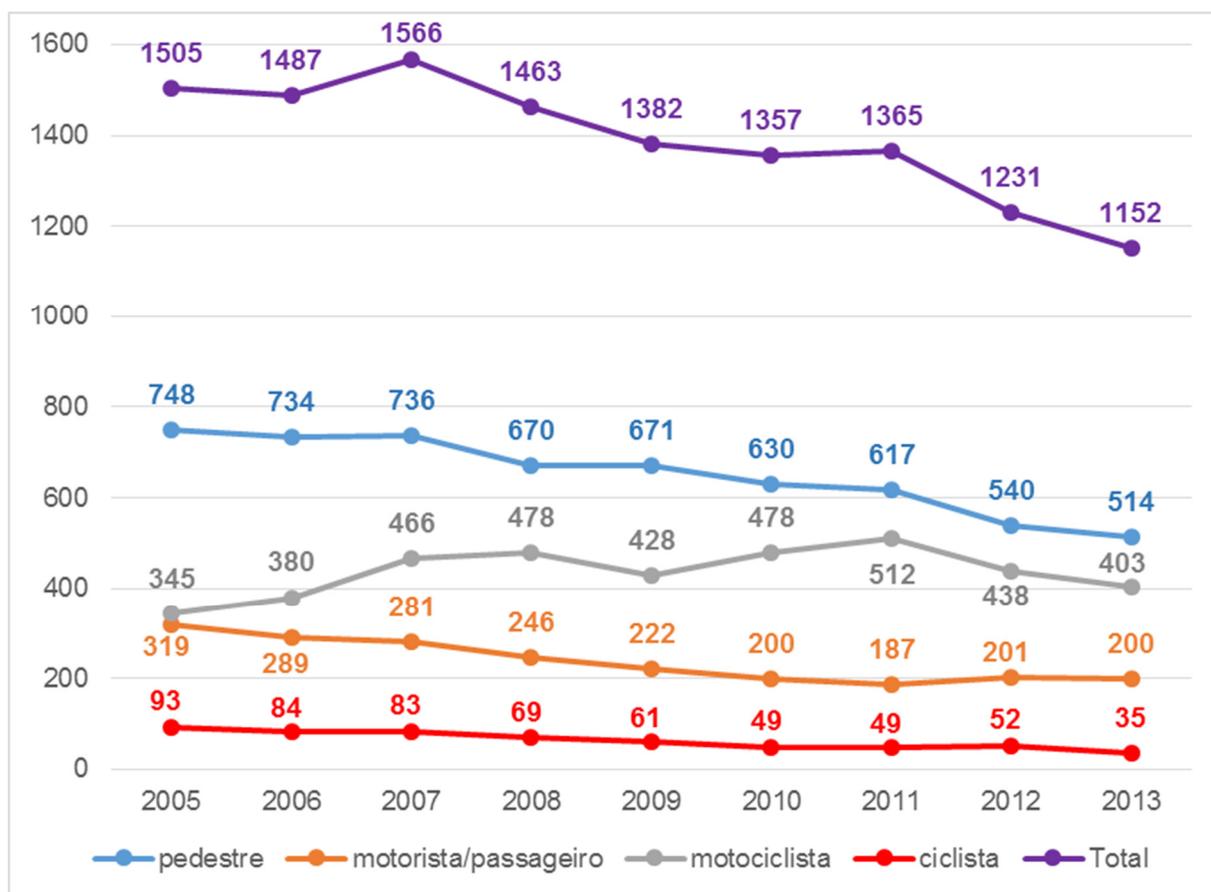
**Fonte:** PEREIRA & SCHWANEN, 2013

A primeira impressão é que esse problema afeta toda a população da cidade sem distinção, todavia, assim como as demais mazelas urbanas, os problemas relacionados à mobilidade urbana também escondem um importante corte de classe.

Conforme demonstrado por Pereira e Schwanen (2013), os deslocamentos entre casa e trabalho com mais de uma hora de duração, na região metropolitana de São Paulo, que representavam cerca de 16% do total de viagens no início da década de 90, subiu para cerca de 22% em 2009, indicando que os investimentos feitos na infraestrutura de transporte não foram bem-sucedidos. Além disso, o mesmo estudo também afirma que 45% das viagens com mais de uma hora de duração se concentram no decil mais pobre da população da metrópole, que gasta em média cerca de 30% mais tempo para se deslocar para o trabalho que o decil mais rico, evidenciando mais uma faceta da segregação socio-espacial da cidade, já que,

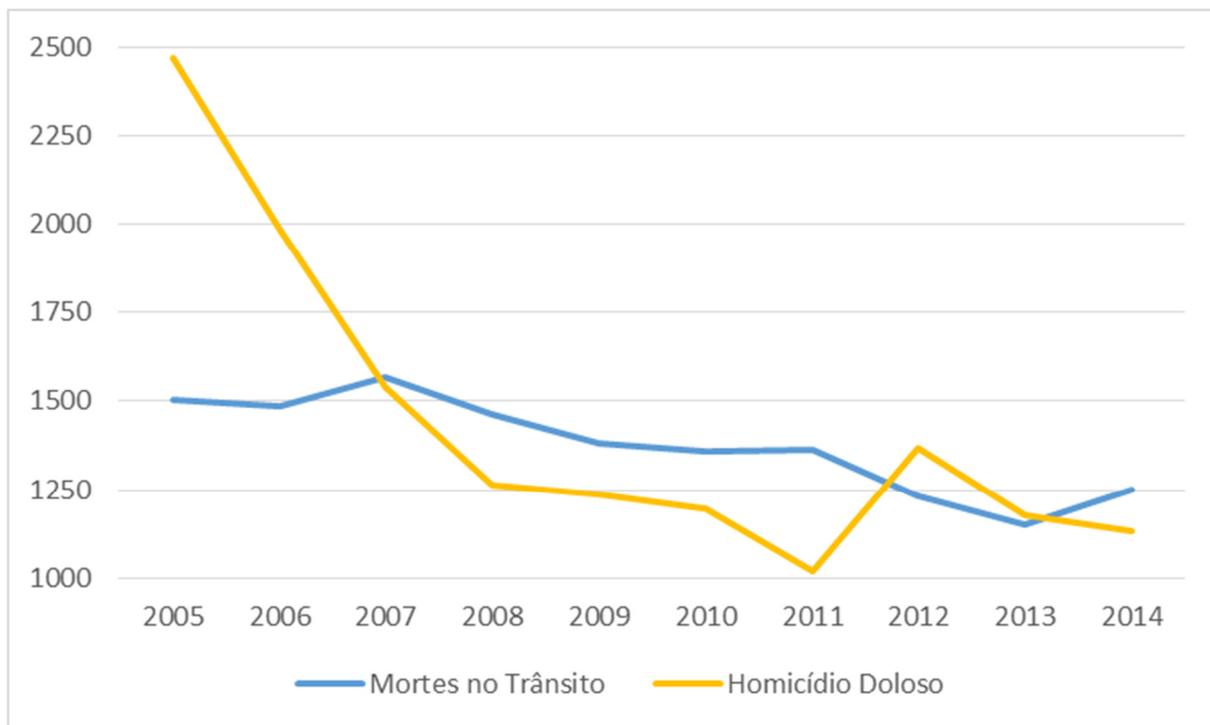
conforme também indica o estudo, uma parte considerável dos maiores deslocamentos da população mais rica se dá devido a tendência pela opção feita por essa classe social pela residência em bairros e condomínios fechados em regiões mais afastadas, enquanto que a faixa mais pobre, reside em locais afastados pela impossibilidade em acessar os locais mais valorizados da cidade. Cabe ressaltar também a condição que se dão esses deslocamentos, já que as classes mais abastadas em geral se apropriam dos modais individuais ou coletivos com maior qualidade, enquanto que os mais pobres se concentram nos modais mais precários e inseguros.

Os problemas relacionados à mobilidade urbana, mais do que uma privação de direitos, também colocam o Brasil na triste posição dos países onde mais morrem pessoas vítimas de acidentes de trânsito no mundo, sendo que os principais prejudicados sempre são os elos mais frágeis dessa corrente – os pedestres e os motociclistas (WAISELFISZ, 2013). Sejam motivados pela baixa qualidade (ou inexistência) das calçadas da cidade, ou pelo simples objetivo de melhorar suas condições de deslocamento, associado à falta de transporte público eficiente e uma cultura que relaciona a ascensão social a quem é possuidor de um veículo próprio, podemos inferir que são as classes menos favorecidas as que estão mais sujeitas aos acidentes fatais de trânsito (MARTINS & BIAVATI, 2009).

**Gráfico 2:** Número de morte em acidentes de trânsito em São Paulo

**Fonte:** Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo.

Em que pese o gráfico demonstrar uma constante redução no total de mortes no trânsito, ele não é passível de ser comemorado pois “nunca pode ser eticamente aceitável que alguém morra ou fique gravemente ferido enquanto se desloca pelo sistema rodoviário de transporte” (OCDE apud WAISELFISZ, 2013, pg. 10). Além disso, quando analisamos os dados desmembrados avaliamos que tem caído apenas o número de mortes de pedestres, as demais categorias não demonstraram reduções consistentes. Apenas para efeito comparativo, vemos no gráfico a seguir que o número de óbitos no trânsito na cidade de São Paulo tem sido constantemente maior do a quantidade de homicídios dolosos, o que nos ajuda a compreender a gravidade desse tema.

**Gráfico 3** – Mortes no trânsito x homicídios dolosos – Cidade de São Paulo

**Fonte:** Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo e Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Tendo em vista esses motivos, além das deseconomias e da grande poluição causadas pelo trânsito paulistano, tanto o Plano Diretor de 2002 como sua recente revisão deram grande destaque à questão da mobilidade. O primeiro, porém, apesar de ter disposto sobre as principais obras viárias necessárias e a implementação de corredores de ônibus, não criou dispositivos capazes de garantir a viabilização dessas políticas. Por exemplo, dos 325 km de corredores de ônibus municipais, 28 terminais de ônibus municipais e 1 terminal de ônibus interestaduais propostos, só foram executados aproximadamente 85 km, 15 terminais de ônibus municipais. (SMDU, 2013)

O Plano de 2014, por outro lado, conforme já abordado anteriormente, estabelece uma nova ordenação territorial que norteou suas propostas, a qual visa ao

adensamento populacional junto aos eixos de mobilidade e à criação de empregos em áreas densamente ocupadas por moradias. Esse objetivo já constava na lei anterior, porém não foram criadas estratégias para alcançar esse objetivo. Portanto, para garantir que esse adensamento populacional de fato aconteça e esteja associado a uma maior utilização do sistema de transporte coletivo, foi instituído uma nova regra que limitará o número máximo de vagas de garagens possíveis de serem implantadas nos novos empreendimentos localizados eixos de transformação urbana, sem que a área destinada a elas seja considerada como sendo computável (São Paulo, 2014. Art. 80). Quanto ao restante da cidade, ao menos até a revisão da lei de uso e ocupação do solo, ficou determinado que não seria instituído nenhum número mínimo de vagas (São Paulo, 2014. Art. 368, § 2º, VIII), ficando a critério do empreendedor definir qual seria a melhor solução. Essa normativa se contrapõe diametralmente ao estabelecido na legislação até então, pois a exigência de uma quantidade mínima de espaço para o atendimento do estacionamento de veículos, criou uma tendência de incentivo ao uso dos modais individuais e que agora poderá ser modificada.

Quanto à melhoria na eficácia do transporte coletivo, que será fundamental para o sucesso do novo plano, os objetivos estratégicos para o sistema viário, dispostos artigo 241, determina que as vias estruturais que contenham três ou mais faixas de rolamento no mesmo sentido deverão, até 2029, reservar ao menos uma para circulação exclusiva de transporte público coletivo de corredores de ônibus municipais. Essa determinação, que não necessita de nenhum tipo de regulamentação, possibilita maior velocidade, segurança e confiabilidade ao sistema, o tornando mais atraente, ao mesmo tempo em que cria restrições aos modais individuais, garantindo maior conveniência para essa opção.

O mesmo artigo também determina como objetivo estratégico a redução do espaço de estacionamentos para automóveis no sistema viário com o intuito de implantar estruturas cicloviárias e realizar a ampliação de calçadas; traçando uma interessante lógica para o planejamento da cidade: “ao público, o que é público; e ao privado, o que é privado”. Com esse novo pensamento, a vantagem de estacionar os veículos sem custos será diminuída, pois a porção destinada aos carros parados na cidade (que é pública, cabe ressaltar) será reduzida. Portanto, com a reversão dessa opção, que muitas vezes é feita às custas de melhores soluções urbanísticas para os bairros, poderá forçar o aumento da qualidade dos espaços da cidade, ou seja, de seu valor de uso, reduzindo por conseguinte a “miséria mental e social, a pobreza da vida cotidiana” (LEFEBVRE, 2008).

Ainda sobre o sistema cicloviário, o entendimento trazido pelo novo plano diretor é bem mais completo, inclusive dedicando uma seção inteira no capítulo que estabelece as diretrizes para política de mobilidade, enquanto que o anterior pouco mencionava as bicicletas em seu conteúdo. Essa ênfase dada no texto da lei, porém, não se traduz em mecanismos autoaplicáveis. Por exemplo, seria perfeitamente cabível a hierarquização das ciclovias, como acontece com as vias do sistema viário, associada a uma proposta de implantação das principais ciclovias estruturais e bicicletários públicos a elas associados, transferindo para os planos regionais apenas o estabelecimento das locais. Infelizmente, sem essas disposições, a localização dessas estruturas continuará um mistério, assim como o dimensionamento a ser implantado planejado no período de vigência do plano.

Quanto às ações prioritárias para o sistema viário estrutural, dispostas no mapa 8, são praticamente sobrepostas aos corredores de ônibus previstos no mapa

9, possibilitando uma grande articulação de investimentos nesse sistema, principalmente nas áreas mais carentes, pois grande parte das proposições estão nas periferias da cidade.

A nova lei também oferece grande avanço ao perceber que, além dos modais já mencionados, existem diversos outros tipos, como o hidroviário, o aeroviário e o de transporte de cargas, que não eram mencionados no plano antigo, e agora são reconhecidos como parte do sistema de mobilidade da cidade. A falta de dispositivos concretos para esses modais, porém, caracterizam seu texto mais como cartas de recomendações, deixando o desenho das ações prioritárias para quando da criação do Plano de Mobilidade. O entendimento mais amplo de todo o sistema, contudo, apesar poucas aplicações práticas, é fundamental para garantia de implantação da infraestrutura necessária para seu desenvolvimento.

### **3.3 Política de Habitação Social**

Dentre as questões abordadas pelo Plano Diretor a mais nevrálgica a ser solucionada possivelmente é a da moradia. Porém, se os problemas habitacionais não são recentes no Brasil, não se pode dizer o mesmo do tratamento dado a esse tema na legislação nacional, por exemplo, até mesmo a chamada “Constituição Cidadã”, só veio a incluir a moradia em seu rol de direitos sociais, no ano 2000, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 26.

Dentre os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, o mais relevante para a Política de Habitação são as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que

possibilita o rompimento com a lógica na qual a população mais carente fica fadada às piores áreas da cidade, possibilitando que o poder público tenha autonomia para grafar áreas no território onde são considerados prioritários a regularização de assentamentos precários e a produção de unidades habitacionais para o atendimento da população de baixa renda.

A primeira experiência de demarcação de ZEIS em São Paulo foi justamente no Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002, o qual definiu 964 perímetros em toda a cidade, subdivididas em: ZEIS-1, para áreas compostas por assentamentos irregulares, ocupadas por população de baixa renda; ZEIS-2, para terrenos vazios ou subutilizados, adequados para o desenvolvimento de empreendimentos de HIS; ZEIS-3, para imóveis ociosos, subutilizados, encortiçados, mas localizados próximos a serviços, equipamentos e infraestrutura; e ZEIS-4, que são áreas não edificadas, em áreas de mananciais, para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados nessas áreas.

A eficácia desse instrumento, contudo, foi muito limitada e por isso sua revisão já contou com mudanças importantes que buscaram corrigir algumas distorções. Em primeiro lugar, uma das mais importantes foi a redefinição dos valores máximos de renda a que se destina a produção habitacional. As habitações de interesse social (HIS) foram mantidas com o valor máximo de 6 salários mínimos de renda familiar, porém agora divididas em duas categorias: HIS-1, de 1 até 3 e HIS-2, de 3 a 6; enquanto que as habitações do mercado popular (HMP) tiveram seu valor diminuído de 16 para 10 salários mínimos (São Paulo, 2014. Art. 46), tornando-se mais condizente com a realidade da cidade. Essas divisões são importantes pois podem melhor orientar promoção pública e privada de habitação social a focarem nos

extratos mais vulneráveis da população, porém também foi alvo de críticas porque não considera a população que vive com renda menor que 1 salário mínimo.

Motivado por essa nova restrição, o novo PDE, que classifica suas ZEIS seguindo a mesma lógica do anterior, por força da ação do mercado privado na Câmara, estabeleceu também as ZEIS-5, que contém facilidades para a produção privada de HIS, como por exemplo a obrigação do atendimento de HIS-1 com apenas 40% da área, diferentemente dos 60% obrigatórios nas demais ZEIS, e a possibilidade de usar até 40% da área com usos não residenciais ou residenciais que não sejam de interesse social.

Outra mudança importante se dá justamente na ação do próprio poder público nas ZEIS, pois, conforme o diagnóstico da implementação desse instrumento, grande parte dos perímetros propostos no plano antigo foi usado para construção de equipamentos sociais (CORREA, 2013), por isso, no novo plano as menções sobre a intenção de instalação de equipamentos nessas áreas foram suprimidas em todos os tipos de ZEIS. Além disso, foi explicitado no texto da lei a necessidade da “emissão do Certificado de Conclusão da totalidade das HIS exigidas (...) para a emissão do Certificado de Conclusão das edificações correspondentes aos demais usos licenciados” (São Paulo, 2014. Art. 55. § 5º). Mesmo assim, as ZEIS não deixam de estar incluídas na perspectiva de “cidade mista” que baseia todo o Plano, pois o parágrafo primeiro do artigo 57 dispõe que “serão consideradas não computáveis as áreas destinadas a usos não residenciais até o limite de 20% (vinte por cento) da área computável destinada a usos residenciais classificados como HIS e HMP” (São Paulo, 2014. Art. 57. § 1º), o que poderá incentivar empreendimentos mistos.

Essa solução, caso seja bem implementada, também poderá contribuir com a diluição do custo da terra por unidade habitacional construída, o que é um critério fundamental para a viabilização desse tipo de empreendimento. Além disso, o poder público também poderá se beneficiar através da criação de ações integradas, utilizando esse excedente de área para a construção de equipamentos públicos para o atendimento da população de toda a região, o que é fundamental, considerando que as áreas onde esses empreendimentos são implantados, geralmente são as mais vulneráveis.

O novo plano também estabeleceu que quando o projeto prever “reforma sem mudança de uso que envolver a demolição ou ampliação de 50% (cinquenta por cento) ou mais do total da área edificada no lote será considerada edificação nova” (São Paulo, 2014. Art. 55. § 3º), devido ao mau uso das ZEIS por empreendedores privados, que buscavam brechas na lei para promover projetos nas áreas mais valorizadas, sem a apresentação das contrapartidas exigidas.

Todavia, é importante ressaltar que, apesar do número de áreas ser indubitavelmente superior no novo plano no qual foram demarcadas 2.281 áreas (GATTI; UEMURA, 2014), o sucesso desse instrumento está intimamente vinculado aos locais onde elas estão demarcadas e, infelizmente, o que percebemos quando analisamos os mapas de ZEIS de ambos os planos é que a lógica da exclusão ainda se perpetua, pois, as áreas mais centrais quase não foram grafadas com o instrumento.

Um dos pontos importantes trazidos pelo novo plano é a vinculação de 30% das receitas do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para a aquisição de áreas destinadas à provisão habitacional de interesse social, o que será muito

benéfico para que a urbe possa aumentar seus recursos fundiários, já que esse tem se mostrado o grande gargalo para a implementação dessa política.

Contudo, essa nova diretriz deve ser relativizada, pois, conforme podemos inferir através da análise do mapa onde estão demarcadas as ZEIS-1, os assentamentos irregulares da cidade estão localizados em sua maioria nas periferias, principalmente no que ficou definido nesse Plano como Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade, devido à precariedade desses locais, somada ao grande adensamento populacional. As ações prioritárias para essas áreas são a regularização e construção de infraestruturas básicas, porém, para que essas ações sejam possíveis é inevitável a remoção, ao menos parcial, de alguns assentamentos e, por isso, foram grafadas próximas a eles áreas de ZEIS-2 com o intuito de viabilizar os projetos de urbanização de favelas, sem a necessidade da realocação das famílias para locais muito distantes dos quais elas já habitam.

Portanto, o disposto no artigo 370, que impede o uso dessa fatia do Fundurb para desapropriação de terrenos nessa Macroárea torna o Plano paradoxal, pois, por um lado, procura incentivar a produção habitacional em regiões centrais, mas perdeu a oportunidade de vincular mais áreas destinadas a isso nessas regiões; por outro, poderá acarretar na inviabilidade das obras de urbanização nas periferias, ou na necessidade de transferir muitas famílias para regiões distantes de sua moradia original (mesmo que mais centrais) lhes ferindo seu direito de permanecer onde já constituíram seus vínculos e também o disposto no parágrafo primeiro do artigo 25, o qual determina que

na hipótese de ser necessária remoção de população moradora em assentamentos informais para a implementação de quaisquer ações ligadas aos objetivos estabelecidos no “caput” deverá ser garantida a construção de habitações de interesse social em local próximo na mesma região e, caso não seja possível, preferencialmente na mesma Subprefeitura ou na mesma macroárea (São Paulo, 2014. Art 26. § 1º).

No que diz respeito à participação popular nos processos de urbanização de assentamentos precários, uma das grandes críticas feitas ao poder público de maneira geral é que, quando ela é realizada, é feita sem o devido aprofundamento do debate dos projetos, que impactarão diretamente na vida dos moradores. Para melhor empoderar a sociedade civil na elaboração dessas propostas o novo Plano determina que o Conselho Gestor da ZEIS deverá ser instalado previamente à elaboração do plano de urbanização e por ele ser aprovado (São Paulo, 2014. Art48. § 4).

Outro instrumento que figura como uma novidade trazida pela Lei 16.050 é a chamada “Cota de Solidariedade” (São Paulo, 2014. Art. 111 e 112), a qual estabelece que os novos empreendimentos com área superior a 20 mil metros quadrados terão a obrigação de destinar 10% se sua área para promoção de HIS, ou então realizar a doação de terrenos, ou mesmo o pagamento em dinheiro do valor equivalente a essa área; opção que não fazia parte da ideia original do Plano. Tendo em vista o ineditismo dessa solução no planejamento urbano brasileiro, ainda é muito cedo para afirmar qual será seu real impacto na promoção de unidades de interesse social, porém é um tema que tem gerado muitos protestos por parte dos incorporadores imobiliários que a consideram como mais um “imposto” a que estarão sujeitos seus produtos, o que encareceria o valor final dos imóveis. Todavia, se por um lado os investidores não irão querer arcar com tais gastos, por outro, o PDE não

diz que as unidades construídas deverão ser doadas, ou seja, poderão ser comercializadas. Portanto, a pior solução possível será fazer as doações de terrenos ou pagamento em dinheiro, pois a venda dessas unidades, mesmo que por um preço inferior ao praticado no mercado, poderá contribuir com a receita das empresas. Esse tipo de ação, porém, teria que romper com o antigo paradigma do exclusivismo de determinadas áreas da cidade, que não parece em vias de ser superado tão cedo.

De qualquer maneira, a política de habitação social ainda está muito centrada na necessidade de produção de mais e mais unidades, porém, as estimativas mais recentes publicadas pela Fundação João Pinheiro (2013) demonstram que o número de domicílios vazios no Brasil ainda é superior à quantidade necessária para suprir o déficit habitacional do país, sendo que 18% dessa vacância (1.100.277) se encontram no estado de São Paulo. Esse dado, que se repete a cada pesquisa publicada, demonstra uma grande concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, que tem o poder de determinar os preços praticados em toda a cidade.

Essa política habitacional convencional, que na prática se baseia na no investimento de dinheiro público para a construção de propriedades privadas, reforça um ciclo vicioso que contribui com a lógica da exclusão, pois, na medida em que o poder público adquire terrenos, as áreas vazias da cidade tendem a diminuir, logo aumentando o preço da terra, o que por sua vez é o principal obstáculo à garantia do direito à cidade. Por esse motivo, a única solução eficaz para realização de uma reforma urbana na cidade seria uma política baseada em instrumentos que buscassem melhor dividir o latifúndio urbano, fazendo-o cumprir sua função social.

Essa questão relativa ao cumprimento da função social da propriedade remonta à própria constituição federal, que em seu artigo 5º garante o direito à propriedade, porém determina que ela deverá atender a sua função social (BRASIL, 1988. Art. 5º XXII e XXIII). Como sanção ao seu não cumprimento, a própria Carta Magna já dispunha de instrumentos para garantir o adequado aproveitamento do solo urbano (BRASIL, 1988. Art. 182. § 4º), que foram melhor detalhados no Estatuto da Cidade com o intuito de criar uma metodologia para combater a especulação imobiliária através do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (BRASIL, 2001. Art. 5-8).

A implementação dessas sanções previstas para o combate da especulação imobiliária tem sido objeto de desejo dos movimentos que lutam pela reforma urbana desde a aprovação da Constituição. Inicialmente, ela não pôde ser implementada devido à falta de uma regulamentação específica, o que só veio a acontecer após a aprovação do Estatuto da Cidade. Logo após, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, elaborado em 2002, já a colocava em seu rol de instrumentos, delimitando em quais macroáreas os imóveis estariam sujeitos a tais sanções, porém, a falta de experiência na aplicação desse instrumento, fez com que a regulamentação da aplicação do IPTU progressivo no tempo ficasse mais uma vez postergada para uma lei específica, o que só veio a acontecer em 2010.

A falta de aplicabilidade destes instrumentos foi uma das principais críticas feitas pelos movimentos de reforma urbana da cidade, por isso o novo PDE teve uma preocupação muito maior quanto a sua previsão legal. Os instrumentos estão muito

mais bem detalhados na nova lei (artigos 90 a 100) e como novidades traz a determinação de que os estacionamentos não mais serão considerados como atividade passível de ser realizada em terrenos subutilizados; a redução de 80% para 60% a proporção mínima que um imóvel deva estar ocupado para não ser considerado ocioso, e também do período de 5 para apenas 1 ano de vacância, para não ser considerado não utilizado; além do estabelecimento de um prazo máximo para as obras estarem concluídas e o aumento de 250 para 500m<sup>2</sup> o tamanho do lote mínimo para sua aplicação

De maneira geral, os imóveis que deverão ser notificados, podem ser divididos de duas formas. Em primeiro lugar, os imóveis não utilizados, mas que tem condições construtivas e legais de serem. Esses deverão ser ocupados no prazo máximo de um ano, antes do início da aplicação do IPTU Progressivo no tempo.

Os demais imóveis que se enquadrem nos critérios estabelecidos no artigo 91 e estejam não utilizados, subutilizados, ou não parcelados, terão os seguintes prazos: um ano para a apresentação do projeto, dois anos para iniciar as obras (a partir da expedição do alvará de execução do projeto), mais cinco anos para a conclusão das obras. No caso de imóvel não utilizado, sem condições de uso, será acrescido mais um ano, para sua demolição, anteriormente a apresentação do projeto. Ou seja, o prazo total, antes da aplicação do IPTU progressivo, será de no mínimo oito anos, mas, dependendo do tempo que demorar a aprovação do projeto dentro da burocracia do poder público, esse tempo poderá ser maior, já que o plano não determina um prazo para que isso ocorra.

Em ambos os casos, o IPTU desses imóveis teria suas alíquotas majoradas progressivamente até o limite de 15%, por um período de cinco anos, e assim se manteria até que o Poder Público proceder a desapropriação do imóvel.

Fica bastante claro, portanto, que a eficácia de tais instrumentos só poderá ser confiada no primeiro caso, pois nos demais, o tempo para a aplicação da sanção, equivalente a duas gestões municipais e de mais uma para que o imóvel seja passível de desapropriação, não permitirá que seja possível um planejamento de políticas públicas eficazes baseadas nesses instrumentos.

Cabe, portanto, uma crítica a ser feita a essa metodologia. Em que pese ela ser amplamente defendida pelos movimentos situados à esquerda do espectro político, é fundamental saber que, apesar da grande espera até que esses instrumentos estivessem regulamentados a ponto de serem aplicados, esse método de indução do desenvolvimento já é velho conhecido da política brasileira. Na verdade, seu conceito é baseado nos dispositivos inseridos no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), criados em plena ditadura militar, como forma de oferecer uma resposta aos movimentos de reforma agrária que ganhavam força na época. Esse plano, desenvolvido principalmente pelo iminente liberal Roberto Campos, nunca foi capaz de combater o latifúndio improdutivo no campo (SCHMITZ & BITTENCOURT, 2014) e parece ser incapaz também de garantir o acesso à terra urbanizada, muito pelo contrário, tende apenas a enfraquecer as lutas sociais, oferecendo uma distante esperança, que poderá nunca se concretizar.

Assim, o dispositivo previsto no novo PDE que talvez seja mais eficaz na distribuição da cidade pode ser a “cota parte” (São Paulo, 2014. Art. 79), o qual também é uma novidade trazida por esse Plano. Esse “instrumento” procede uma

parametrização do tamanho e da quantidade de unidades habitacionais que cada terreno deverá receber ao longo dos eixos de estruturação urbana. Alguns dos efeitos esperados serão o maior adensamento ao longo desses eixos, pois não será tão simples a incorporação de unidades muito grandes, o que levará ao maior número de unidades, ou seja, mais famílias habitando o mesmo edifício. A obrigatoriedade desse tipo de empreendimento, poderá também aumentar a oferta dessa tipologia o que poderá influenciar nos preços. Mais unidades e mais famílias por metro quadrado possibilitará uma maior distribuição das propriedades urbanas.

Menores e com menos vagas, as novas tipologias de edificação previstas para esses eixos terão como foco um tipo de cidadão que se caracteriza por ter uma vida mais integrada ao espaço urbano, porque se utiliza do transporte público e dos comércios de rua. Essa forma de viver a cidade tenderá a aumentar a vitalidade das ruas e diminuir a dependência pelos modais individuais de transporte, o que tenderá a pressionar que o espaço urbano coletivo seja construído também pensando seu valor de uso. Os maiores efeitos desse mecanismo, contudo, possivelmente se concentrarão nas camadas médias da sociedade, pois não será capaz de reduzir o custo da terra a ponto de a população mais vulnerável ser incluída no mercado formal.

## 4 Conclusões

Plano de Avenidas, de 1930. Relatório Moses, de 1950. Plano Urbanístico Básico (PUB), de 1968. Lei de Zoneamento, de 1972. Plano Diretor de São Paulo, de 1985. Plano Diretor Estratégico, de 2002. E agora o novo Plano Diretor Estratégico, de 2014. Pode-se notar que não foi por falta de planejamento ou leis que a cidade de São Paulo está como está.

Desde que o valor de troca foi instituído como sendo um elemento prioritário a ser garantido pela legislação urbana, três padrões de ocupação do solo têm sido predominantes nas cidades brasileiras: os loteamentos de baixa densidade, que conseguem garantir sua valorização através de sua exclusividade de uso por apenas determinadas classes sociais; as áreas onde o capital imobiliário pode se alocar garantindo rentabilidade através da ocupação intensa do solo; e os espaços onde se concentra a classe trabalhadora, que apesar de ter sido feita de diferentes formas ao longo das épocas (cortiços, vilas operárias, favelas, etc.), sempre se caracterizou por se constituir à margem da lei.

A nova etapa da política urbana, iniciada após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, coloca os habitantes das cidades como protagonistas do processo de planejamento, exatamente para possibilitar que todos tenham igualdade de condições na disputa pelo território. Justamente por isso, os Planos Diretores não podem ser considerados projetos homogêneos, pois se tratam de objetos de disputa política por diferentes setores da sociedade.

Em ambos Planos estudados, percebeu-se que concessões a esses segmentos foram feitas, tendo sido demarcadas como Zonas Exclusivamente Residenciais as áreas destinadas aos loteamentos exclusivos, enquanto que o capital imobiliário logrou a permanência das Operações Urbanas Consorciadas. A grande diferença trazida pelo Plano de 2002, e mantida em 2014, foi a possibilidade de as classes mais vulneráveis lutarem pela demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social, um instrumento fundamental para de reserva de áreas bem localizadas para a população de baixa renda.

A demarcação das ZEIS, contudo, foram incapazes de solucionar a questão da moradia popular, sendo que menos da metade das áreas demarcadas em 2002 foram edificadas e na sua maior parte utilizadas para a construção de equipamentos públicos, coisa que não é o objetivo central desse instrumento.

O novo plano aumenta a porção da cidade reservada à moradia popular, além de criar mecanismos que visam melhorar sua aplicabilidade, como a definição das faixas de renda que devem ser atendidas e o acerto no texto da lei para que o uso da terra não seja desviado. Contudo, infelizmente o agrupamento dessas áreas principalmente na periferia da cidade não permite dizer que houve um rompimento com a lógica da garantia dos melhores territórios às classes mais abastadas.

Obviamente, sendo o espaço da cidade um só, a simples existência do instrumento não é suficiente já que ele é concorrente com os demais, devendo restar claro que quanto mais área for destinada para um, menos restará para os outros.

Chama a atenção nesse sentido, grande parte das áreas mais valorizadas da cidade ter sido demarcada no atual plano como “Macroárea de Estruturação Metropolitana”. Nesse grande setor, onde estarão dispostas as operações urbanas, a

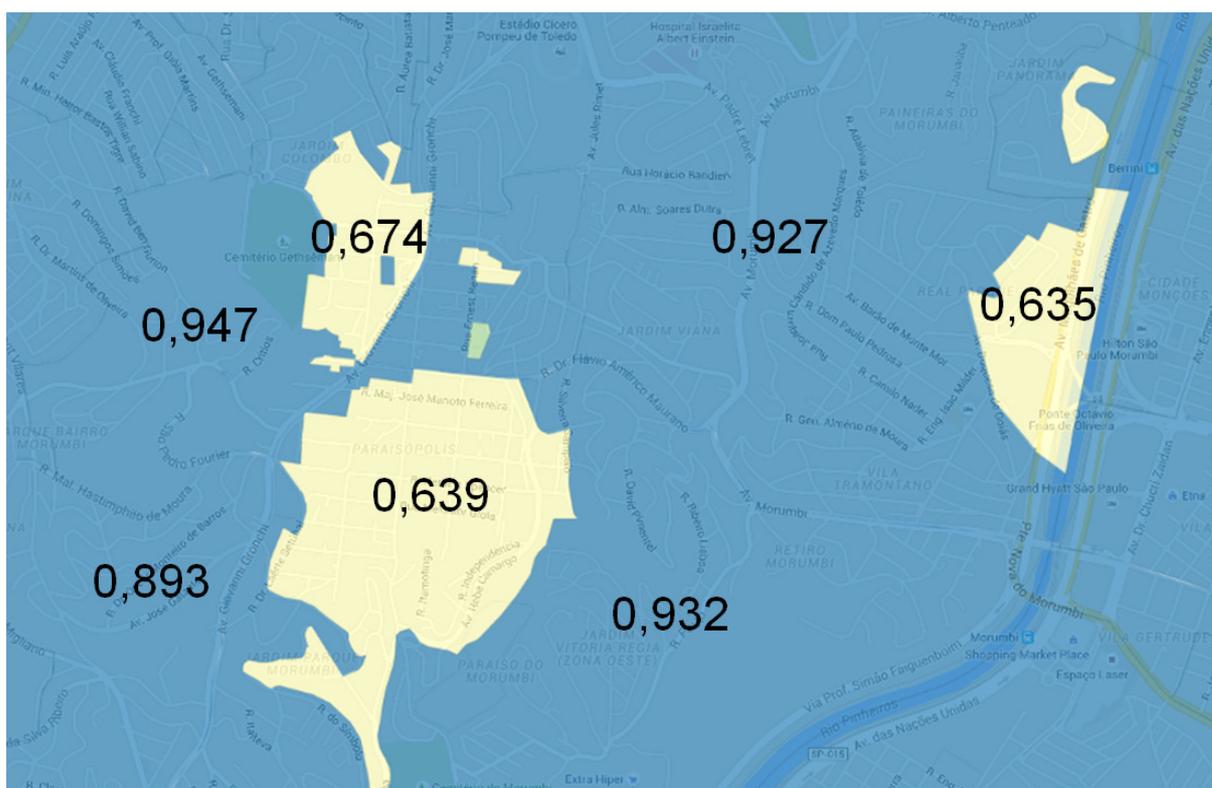
nova lei criou uma barreira quase impenetrável às ZEIS, reduzindo a efetividade do dispositivo que determina a utilização de 25% do arrecadado com a venda dos CEPAC seja gasto com a compra de terras para produção de HIS (São Paulo, 2014, Art. 142, § 1º). Essa grande reserva de áreas para o capital imobiliário perpetuará o desenvolvimento de ilhas de excelência na cidade e poderá inclusive enfraquecer o adensamento ao longo dos eixos de transporte coletivo, que é o ideal defendido pelo plano. Logo, se faz mister que nas próximas revisões do Plano, a utilização das Operações Urbanas Consorciadas como elementos de desenvolvimento regional seja repensada.

Em que pese essas modificações trazidas, o problema da cidade de São Paulo, e de todas as do Brasil, não se resume a técnicas de construção, pois essas já se desenvolveram a um patamar muito elevado, nem mesmo da falta de instrumentos legais, pois o ordenamento jurídico atual oferece um grande rol de instrumentos suficientes para a criação de políticas públicas para redistribuir o espaço urbano. É, antes, uma questão social. Portanto é preciso cautela ao acreditar que uma lei ou plano solucionará os problemas da cidade. No limite, isso significaria simplesmente resolver a luta das classes.

Conforme pode-se verificar através do mapeamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na cidade de São Paulo, por exemplo, as áreas onde o direito à cidade é mais subtraído, são aquelas onde a população é mais vulnerável. A imagem abaixo ilustra essa questão através do mapeamento de uma das áreas da cidade onde a segregação espacial se demonstra mais claramente. As partes mais claras se tratam das favelas Paraisópolis, Jardim Colombo e Real Parque, encravadas em uma das áreas mais valorizadas da cidade, o Morumbi. Conforme demonstrado

na figura 5, enquanto as favelas têm seus índices variando entre 0,635 e 0,674, considerados apenas médios segundo a escala do IDH, seu entorno apresenta um padrão considerado como muito alto, variando entre 0,893 e 0,947.

**Figura 5:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Morumbi – 2010



Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/mapa/>. Imagem trabalhada pelo autor.

Fica evidente, portanto, que a segregação urbana e a social são duas faces de um mesmo problema ancorado no próprio processo de formação da sociedade brasileira. Solucioná-lo somente será possível através de um amplo processo distributivo das riquezas.

De qualquer maneira, tendo sido definido constitucionalmente como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, a luta pelo Plano Diretor não pode ser desconsiderada. As diferenças entre o texto elaborado em 2002, o

primeiro após a aprovação do Estatuto da Cidade, e o atual, sua primeira revisão, demonstram que o planejamento urbano também é um processo de aprendizado, tanto pela prefeitura em sua elaboração, tanto da sociedade civil em sua disputa. Se o primeiro se concretizou de forma muito dispersa, tratando de muitas coisas que fogem às competências do planejamento urbano como saúde e educação, por exemplo; o novo é um pouco mais focado na produção do espaço, se tratando de uma lei mais autoaplicável que a anterior. No Plano agora vigente é mais fácil imaginar o modelo de cidade proposto e os caminhos para chegar a ela, pois procurou já regulamentar muitos instrumentos que anteriormente haviam ficado para serem tratados em normas específicas, impossibilitando a aplicação de instrumentos importantes como a PEUC e o IPTU progressivo no tempo.

A existência de um objeto para ser comparado, revisado e analisado, além de uma crítica construída ao longo desse tempo por uma geração de urbanistas, juristas, sociólogos, economistas e tantos outros técnicos que se debruçaram sobre esse instrumento, permitiram que as discussões partissem de um patamar muito mais elevado por parte dos diferentes setores que disputaram a criação dessa lei. Percebe-se aqui que a estabilidade e as liberdades civil e política, garantidas e mantidas desde 1988, além de regras claras estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, que nortearam a produção dos dois planos, formaram as bases fundamentais para que a população se apropriasse desse instrumento e pudesse aumentar o nível do debate. O aprofundamento das instituições democráticas, portanto, se demonstra fundamental para qualificar a participação social, permitindo uma disputa mais contrabalanceada entre as forças de defendem a cidade como mercadoria e aqueles que almejam um espaço urbano mais justo.

## 5 Bibliografia

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade, **EURE (Santiago)**, vol.28, n..84. 2002. [online]. Disponível na internet via WWW.URL: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008). Acessado em maio de 2015.

BRASIL, **Constituição Federal**, Brasília, DF, 1988.

BRASIL, Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2001.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Porto Alegre, 2005. [online]. Disponível na internet via WWW.URL: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf/>. Acessado em maio de 2015.

CORREA, Vanessa. E o social? *in* Revista São Paulo, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28abr a 4mai. 2013.

DURAN, Sérgio; DINIZ, Melissa. Plano Diretor prevê fábrica em área carente, *in* **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 mar. 2002. Cotidiano, p. C4.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014.

GATTI, S. F.; UEMURA, M. **O lugar dos pobres no novo Plano Diretor de São Paulo**. 2014. [online]. Disponível na internet via WWW.URL: <https://observasp.org.br/>

wordpress.com/2014/08/14/o-lugar-dos-pobres-no-novo-planodiretor-de-sao-paulo/. Acessado em maio de 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**, 26<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOYLER, Telma. **O Plano Diretor vai aumentar o preço dos imóveis?** 2014. [online]. Disponível na internet via WWW.URL: <http://ogusmao.com/2014/09/09/o-plano-diretor-vai-aumentar-o-preco-dos-imoveis/>. Acessado em julho de 2015.

LEFEBVRE, Henri; **O Direito à Cidade**, 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARTINS, Heloisa H.; BIAVATI, Eduardo. **Mortos e feridos sobre duas rodas** – estudo sobre a acidentalidade e o motociclista em São Paulo. São Paulo: CET, 2009

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. São Paulo: além do plano diretor, *in Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-186, Abril de 2003. [online] Disponível na internet via WWW.URL: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100010&lng=en&nrm=iso). Acessado em: junho de 2015.

PEREIRA, R. & SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009):** diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Texto para discussão 1813, IPEA – Brasília, 2013.

PETRUCCI, Celso. **Balanco do mercado imobiliário 2014**. São Paulo: Secovi, 2015. [online]. Disponível na internet via WWW.URL: <http://balanco.secovi.com.br/2014/>. Acessado em junho de 2015.

ROLNIK, Raquel, (Org.). **Plano Diretor Participativo** - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2<sup>a</sup> ed. Brasília: Ministério das Cidades: CONFEA, 2005.

ROLNIK, Raquel; **A Cidade e a Lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo, 3<sup>a</sup> edição. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

SÃO PAULO (Cidade), Lei 13.430 de 13 de setembro de 2002 - Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. São Paulo, SP, 2002.

SÃO PAULO (Cidade), Lei 16.050 de 31 de julho de 2014 - Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. São Paulo, SP, 2014.

São Paulo (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo:** lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

SCHMITZ, Arno Paulo; BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado *in* **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 577-609, Dec. 2014 . [online]. Disponível na internet via WWW.URL: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182014000300577&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182014000300577&lng=en&nrm=iso). Acessado em junho de 2015.

SILVA, Ana Amélia da; **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. Publicações Pólis, São Paulo, n.1. 1991. (Periodicidade anual).

SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Revisão do Plano Diretor Estratégico** - Mobilidade Urbana (Apresentação de slides). 2013. [online]. Disponível na internet via WWW.URL: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Mobilidade\\_final.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Mobilidade_final.pdf). Acessado em julho de 2015.

VILLAÇA, Flávio; **Espaço intra-urbano no Brasil**, 2ª edição. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2013**: acidentes de trânsito e motocicletas. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO Brasil, 2013.

WILHEIM, Jorge. Planejar é prever e prover *in* **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12abr. 2002. Primeiro caderno, A3