

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O projeto de lei do Plano Diretor Estratégico para o Município de São Paulo, ora encaminhado ao Legislativo, parte do reconhecimento dos direitos básicos da cidadania à moradia, ao ambiente saudável, à mobilidade, à paisagem, à acessibilidade aos diversos serviços e equipamentos urbanos, além do direito ao trabalho e à renda.

Para o exercício desses direitos, é preciso que as cidades cumpram as suas funções sociais; nesse sentido, ganha ênfase o papel indutor e regulador do poder público para promover o atendimento equilibrado dos diversos segmentos da população.

Por outro lado, reconhece-se que a cidade é obra coletiva, donde a necessidade de identificar o papel dos diversos agentes envolvidos: do setor público governamental, do público não-governamental, do privado - inserido em uma economia de mercado, da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e dos cidadãos, moradores ou usuários desta cidade. É também forçoso identificar a colaboração possível e desejável de cada um desses agentes, visando a estabelecer parcerias para a construção de uma cidade mais justa, mais eficiente, mais bela e mais agradável para todos.

Em decorrência, o Plano tornou-se abrangente, cobrindo os diversos setores da vida urbana e da ação do governo municipal, mas articulados em um conjunto de princípios condutores.

Assim, o presente Plano é ao mesmo tempo Diretor e Estratégico. Pois, se, de um lado, fornece diretrizes para o desenvolvimento local em um prazo mais longo (ano 2010), de outro, estabelece as ações estratégicas até o ano 2004, que permitem deslançar mudanças destinadas a implementar aquelas diretrizes.

Busca-se, por intermédio do instrumento de gestão representado pelo Plano, incrementar o desenvolvimento local, entendido como crescimento das atividades econômico-sociais, melhoria de qualidade de vida de todos, superação das injustiças sociais que excluem parcelas da população dos benefícios desse desenvolvimento.

Por isso mesmo, o Plano está concebido em dois níveis e etapas. Em primeiro lugar, um plano para a estruturação e integração do Município como um todo, e, em seguida, Planos Regionais que cuidem da problemática local dos distritos e bairros do Município a serem integrados em Subprefeituras.

O conjunto de medidas proposto pelo Plano busca reverter a tendência à concentração dos benefícios do desenvolvimento nas mãos de poucos, por meio da adoção de políticas públicas que tenham por objetivo a inclusão social daqueles deixados à margem no processo recente. Para entender o sentido global do que se pretende, é necessário que sejam feitas, nesta Exposição de Motivos, algumas considerações sobre o cenário presente, o passado que o produziu e o futuro que se projeta para a cidade de São Paulo.

São Paulo é hoje a quarta metrópole mundial em população, megacidade com cerca de 17,8 milhões de habitantes e cuja mancha urbana, praticamente contínua, engloba grande parte do território dos 39 Municípios que formam sua Região Metropolitana. O Município de São Paulo, pólo dinâmico dessa extensa conurbação, constitui a área administrativa à qual se aplicam os dispositivos legais deste Plano e abriga 10,4 milhões de habitantes. Sob influência direta da metrópole, é possível identificar ainda um vasto complexo urbano, Macrometrópole ou Complexo Metropolitano Expandido, no interior do qual se processam intensas relações econômicas e sociais e que abrange também as regiões metropolitanas de Campinas, da Baixada Santista, bem como parte do Vale do Paraíba e as aglomerações urbanas de Sorocaba e de Jundiaí, onde vivem 24 milhões de habitantes.

Esse extenso subconjunto regional respondia, em 1996, por 90,3% de todo o valor agregado industrial do Estado de São Paulo. Somente o Município de São Paulo apresentava, no mesmo ano, 33,1% do valor adicionado industrial, 40,3% das unidades locais instaladas e 33% do volume de empregos, em relação aos totais do Estado (Fundação SEADE - PAEP).

É historicamente recente, no entanto, a importância de São Paulo no contexto econômico do país. Foi a partir das três últimas décadas do século XIX que a cidade passou a colher os benefícios derivados da expansão da lavoura cafeeira no interior do Estado, logo traduzidos no território paulistano pelo primeiro forte Impulso Industrializador gerado pelos recursos financeiros do café, pela capacidade empresarial local e pelas características manufatureiras da população migrante, observado especialmente nas primeiras décadas do século XX. Esse processo desencadeou uma significativa aceleração econômica e populacional da cidade.

Desse modo, São Paulo abandonou, em curto período de tempo, sua condição de acanhado núcleo urbano, para despontar no século XX como o principal pólo demográfico e industrial do país, beneficiando-se das profundas transformações que marcaram os cenários político, econômico e social brasileiros a partir da década de 30 do século passado, assim como acumulando suas prejudiciais distorções.

Não obstante as mudanças verificadas na economia e, em particular, na indústria paulista no último quarto de século, as quais provocaram o movimento centrífugo de plantas industriais em direção ao interior do Estado, assim como para outros Estados da Federação, associadas a um forte movimento de reestruturação produtiva, São Paulo, tanto a cidade como a metrópole, mantém sua importância nacional enquanto centro industrial, além de reforçar seu atrativo aos investidores, em função, principalmente, da amplitude de seu mercado, da infra-estrutura instalada, da qualificação de sua mão-de-obra e de seu dinamismo social e cultural. Pela posição estratégica que ocupa na rede mundial de cidades, São Paulo torna-se base regional de atuação de grandes grupos transnacionais e núcleo irradiador de decisões e fluxos de capital de alcance subcontinental.

O processo de reestruturação produtiva de que a indústria e o conjunto da economia brasileira têm sido alvos não se deu, porém, sem traumas e seqüelas sociais: a política econômica federal favoreceu uma abertura descontrolada da economia, a valorização cambial depressiu nossas exportações, a ausência de uma política industrial e, num plano mais abrangente de um projeto nacional de desenvolvimento, com suas estratégias de transição, deixou o país à mercê dos ventos aleatórios da globalização econômica de caráter neoliberal e da especulação financeira internacional, além de reproduzir, internamente, um padrão econômico concentrador de renda e predatório em se tratando dos recursos humanos e ambientais.

Sem parâmetros norteadores e política concertadas e compensatórias, a reestruturação econômica - motivada tanto por imperativos tecnológicos quanto pelas injunções das políticas governamentais - vitimou os trabalhadores, mormente aqueles vinculados ao mercado formal de trabalho e os segmentos mais carentes da população, que viram suas condições de vida e trabalho deteriorarem-se sobremaneira como decorrência desses processos. Na Região Metropolitana de São Paulo localizam-se os efeitos mais dramáticos dessa crise, como se pode observar, parcialmente, pela evolução dos indicadores de emprego (15,9% de desempregados no Município de São Paulo e 17,7% na região metropolitana, frente à população economicamente ativa dados de agosto de 2001, da Fundação SEADE-DIEESE) e pelo aumento da criminalidade.

Em tal conjuntura, um poder local, do porte do Município de São Paulo, está destinado a cumprir um papel cujas repercussões ultrapassam suas fronteiras administrativas e regionais.

Tendo como referência os quadros macroeconômico e político-institucional vigentes, os quais limitam o campo de sua ação, cabe ao governo municipal assumir um papel ativo no planejamento do desenvolvimento urbano, de caráter incluyente, no sentido de reverter as tendências predominantes de segregação social, tendo como objetivos:

.induzir investimentos;

- .gerar contrapartidas que impliquem ganhos urbanísticos, sociais e ambientais;
- .maximizar os impactos sociais positivos das atividades empresariais;
- interferir nos critérios locacionais dos investimentos, criando novas centralidades;
- .promover a utilização mais equilibrada e socialmente equitativa do solo urbano;
- .favorecer a regularização fundiária e a moradia social;
- .melhorar a rede estrutural viária em função de priorizar o transporte público de massa;
- . estimular a participação popular e democrática nos processos decisórios relativos ao desenvolvimento urbano, e .recuperar, ampliar e valorizar o meio ambiente e os espaços públicos.

Tal critério estratégico de atuação do Poder Público Municipal, expresso nos preceitos condutores deste Plano Diretor, apóia-se em instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para promover a Reforma Urbana, garantir a efetividade de seus resultados e fomentar o avanço da cidadania, por meio da gestão democrática e participativa dos assuntos coletivos. Essa orientação estratégica implica uma postura ativa do governo da cidade, tendo em vista o peso político e econômico de São Paulo.

A desigualdade territorial, os altos preços do solo urbano, a contínua periferização da moradia dos estratos populacionais de baixa renda, a concentração dos investimentos públicos nas áreas mais ricas da cidade e o déficit habitacional - 2,8 milhões de pessoas habitam moradias precárias em São Paulo - são alguns dos principais problemas que o Município apresenta.

Se adicionarmos aos aspectos vinculados à segregação social e territorial as insuficiências estruturais do sistema viário, os crônicos problemas do transporte público, o drama das enchentes, a carência de infra-estrutura nos bairros mais populosos, a ocupação desordenada das áreas de mananciais, as insuficiências nos campos da educação e da saúde, o abandono dos espaços públicos e a inexistência de centros de lazer e cultura nos bolsões de pobreza, teremos um quadro aproximado do déficit social que se acumula na cidade, devido à progressiva escassez de recursos públicos para investimentos nas últimas décadas.

Mas esse quadro pode ser revertido. O dinamismo da metrópole e a criatividade de sua população possuem suas virtualidades, as quais, se adequadamente aproveitadas e canalizadas para o interesse público, permitem projetar, no marco de um decênio, uma cidade com substancial melhoria na qualidade de vida de seus habitantes.

A proposta de Lei do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, que ora apresentamos, representa a concretização de um compromisso publicamente assumido pela nova administração municipal e um marco na vontade política de transformar as condições de vida da cidade, expresso nos seus preceitos condutores.

São seis os preceitos condutores que orientam o Plano e matizam suas características: a solidariedade para com a população mais carente expressa por políticas públicas que visam a geração de emprego e renda, a oferta de equipamentos sociais, a requalificação profissional e o fomento ao crédito popular; o fortalecimento do setor público municipal, recuperando sua iniciativa de planejamento e sua função reguladora; a mobilidade e a acessibilidade por transporte coletivo, orientando as prioridades do sistema viário; a valorização do sítio urbano e a recuperação ambiental da própria cidade já construída; a redistribuição da renda fundiária urbana e a política de parcerias, transferindo parte dos ganhos imobiliários para prioridades que beneficiem a todos; e a implementação de políticas habitacionais de cunho social.

As condições futuras construir-se-ão por meio de propostas norteadoras da intervenção e atuação do poder público no período de vigência de 2010, impulsionadas por ações estratégicas até 2004.

São elas:

- a reativação e a diversificação da economia e do trabalho, orientadas por políticas e estratégias direcionadas para a inclusão social e a maximização dos instrumentos de economia solidária, nas regiões mais carentes de oportunidades ocupacionais;

.a complementação do sistema viário - especialmente para acolher novas linhas de ônibus - e a integração das linhas de transporte público, permitindo agilidade de deslocamento que favoreça a apropriação coletiva do espaço urbano;

.desenvolvimento de um novo sistema de centralidades apoiado na dinamização dos centros existentes e na implementação de novos centros, principalmente nas periferias, buscando estimular uma distribuição mais homogênea dos equipamentos sociais no território urbano, assim como de novos investimentos;

a geração de moradia social de qualidade, integrada a equipamentos sociais e serviços e revertendo a tendência centrífuga por uma reocupação do centro e dos bairros centrais;

a instituição de uma rede hídrica estrutural que proporcione a recuperação e preservação das margens dos rios e fundos de vale, com a implantação de parques lineares e caminhos verdes interligados, além de permitir a drenagem natural do sítio urbano, gravemente impermeabilizado;

a recuperação e a modernização da infra-estrutura urbana;

a criação e a implementação dos novos instrumentos de gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município;

a distribuição mais equitativa dos ônus e benefícios oriundos do processo de urbanização, mediante novas disciplinas dos direitos de construção e gerando uma forte parceria público-privado a favor da cidade;

a modernização e a democratização do setor público, reforçando sua capacidade de atuação;

a gestão democrática assegurada por estruturas descentralizadas de poder, sistemas de consulta popular, conselhos de representantes regionalizados, governo eletrônico e o orçamento participativo.

Os recursos necessários à implantação das propostas do Plano Diretor Estratégico provirão das receitas orçamentárias tradicionais, de financiamentos internos e externos e de parcerias com o setor privado proporcionadas pelos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade. Tais parcerias são cada vez mais necessárias, à medida que os recursos públicos vêm se escasseando nas últimas décadas.

O projeto de lei que ora se encaminha agrupa seus capítulos em cinco títulos.

No Título I, expõe-se a conceituação do Plano Diretor Estratégico como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município e de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão da cidade; estabelece-se a Política Urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo do seu território e dos requisitos da função social da propriedade, fundamentando-se nos seis preceitos condutores já citados, que orientam os objetivos gerais, diretrizes e ações estratégicas; definem-se, ainda, os requisitos necessários para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

No Título I, são definidos objetivos, diretrizes e ações estratégicas para as políticas públicas setoriais, enfatizando-se as diretrizes para o ano de 2010 e ações estratégicas destinadas a implementá-las no horizonte de 2004.

Destacam-se objetivos, diretrizes e ações estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, humano e da qualidade de vida, especialmente para os setores de educação, saúde, promoção e assistência social, cultura, esporte, lazer e recreação, segurança pública e abastecimento.

No Título III, as políticas ambientais e de desenvolvimento urbano são apresentadas de forma integrá-la e estabelecem-se os princípios que orientam as proposições urbanístico-ambientais.

Nesse Título, são apresentados os elementos estruturadores e integradores que organizam a cidade, de forma a possibilitar que:

a aglomeração paulistana permita a convivência harmônica da moradia com a pulsação das atividades socioeconômicas;

São Paulo desenvolva e consolide sua posição hegemônica de capital financeira e pólo econômico dinâmico continental;

a cidade passe a preservar os recursos naturais remanescentes e passe, progressivamente, a recuperar aqueles degradados pela ação humana predatória;

a cidade passe a funcionar de modo sustentável, otimizando recursos, evitando desperdícios e prestando eqüanimamente serviços a toda população e à economia, e a riqueza gerada pela urbanização seja redistribuída para o benefício de toda a comunidade.

Os elementos estruturadores, que compreendem a Rede Hídrica Estrutural, a Rede Viária Estrutural, a Rede Estrutural de Transporte Coletivo e a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades, constituem a espinha dorsal da cidade, enquanto os elementos integradores - habitação, equipamentos sociais, áreas verdes e espaços públicos - preenchem o espaço entre os elementos estruturadores, compondo o território que abriga a população e as suas atividades cotidianas.

Quanto ao Uso do Solo, o Município foi dividido em duas Macrozonas que se complementam: a Macrozona de Proteção Ambiental, onde qualquer atividade estará subordinada à necessidade de manter ou restaurar o ambiente natural, e a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, onde as atividades urbanas subordinar-se-ão às exigências relacionadas aos elementos estruturadores e aos Planos Regionais das Subprefeituras.

Além das Macrozonas mencionadas, o Plano propõe uma simplificação do zoneamento com a criação de três tipologias de zonas exclusivamente residencial, predominantemente industrial e mista -, bem como quatro tipologias de zonas especiais - de preservação ambiental e cultural, de produção agrícola e de habitação e interesse social.

Nesse Título, o Plano propõe, também, Áreas de Intervenção, para uso imediato entre outros dos seguintes instrumentos de gestão do Estatuto da Cidade:

- . direito de preempção;
- . utilização compulsória;
- . outorga onerosa, e. operação urbana.

O Título III introduz alterações importantes, de vigência imediata, quanto aos coeficientes de aproveitamento. São elas:

revoga a chamada "Fórmula de Adiron", que permite o aumento do coeficiente de aproveitamento, mediante diminuição proporcional da taxa de ocupação;

fixa e define um coeficiente de aproveitamento básico, e único, que limita os direitos de construir gratuitos para todas as propriedades, igual a uma vez a área do terreno;

permite que o coeficiente de aproveitamento possa adicionar uma área construída de até 50% da área do terreno mediante a transferência de potencial construtivo de outros terrenos ou de benefícios espontâneos à comunidade, tais como maior permeabilidade do solo, doação de parte do imóvel para ampliação do sistema viário, dentre outras;

permite que o coeficiente de aproveitamento possa chegar a 2,5 mediante a aquisição, por outorga onerosa, de direitos de construir adicionais;

permite que o coeficiente de aproveitamento possa chegar até 4 vezes a área do terreno nas áreas de Operações Urbanas ou em áreas indicadas pelo Plano Diretor Estratégico.

Tais dispositivos permitem que a valorização de imóveis decorrente das alterações da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que exigem novos investimentos públicos para a ampliação da infra-estrutura, seja um modo de financiamento da implantação de tal infra-estrutura adicional.

O Plano Diretor Estratégico cria ainda o "Acordo de Convivência" como instrumento para resolver ou atenuar os conflitos de interesses entre grupos de moradores, sobre o uso do solo

e atividades nele exercidas, que serão negociados, arbitrados e resolvidos por iniciativa do Executivo.

No Título IV, o Plano Diretor Estratégico fixa:

os mecanismos de participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

propõe a adequação da estrutura administrativa da Prefeitura e a regulação do sistema de informações, do processo de planejamento, revisão e modificação do Plano Diretor, bem como a elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras;

prevê a utilização dos novos instrumentos jurídicos autorizados pelo Estatuto da Cidade como meio para a implementação das diretrizes e ações estratégicas nele estabelecidos.

O Título V cuida da fase de transição entre a publicação da Lei do Plano Diretor Estratégico e a revisão da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo prevista, bem como dos Planos Regionais das Subprefeituras.

Finalmente, cumpre lembrar que é sintomático que, em pelo menos três administrações anteriores, o Executivo submeteu à Câmara Municipal projetos de lei de planos diretores, os quais, por motivos diversos, não chegaram a ser votados e, por isso, permanece ainda vigente o único Plano Diretor aprovado, por decurso de prazo, em 1988, cujo conteúdo encontra-se defasado das atuais necessidades da cidade.

A cidade confia que tal situação de defasagem seja logo sanada pela Câmara Municipal, ao analisar e aprovar o Plano Diretor Estratégico ora proposto.

Acrescente-se ainda que a aplicação dos novos Instrumentos, autorizados pelo Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, depende da aprovação deste Plano Diretor Estratégico.