

DESAFIOS PARA TRANSFORMAÇÃO URBANA SUSTENTÁVEL EM SÃO PAULO: VISÕES, INTERESSES E DEMANDAS EM DISPUTA

*Adalberto Gregório Back**

*Gabriela Marques Di Giulio**

*Tadeu Fabrício Malheiros***

*Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, SP, Brasil

**Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil

Resumo

O objetivo deste artigo é mapear os principais atores que buscam exercer influência na arena regulatória da política urbana paulistana e identificar suas convergências ou não com princípios de transformação urbana sustentável, conforme preceitos de uma cidade compacta, de baixa emissão de carbono, que visa a reduzir desigualdades socioterritoriais e promover qualificação ambiental. Elegeu-se como arena de análise duas tentativas de alteração extemporânea da lei de zoneamento, ocorridas em 2018 e 2019. Entre os principais atores e interesses em disputa nessa arena, identificaram-se incorporadoras imobiliárias (aumento da margem de lucro), associações de bairro presentes no centro expandido da cidade (proteção das características da localidade) e movimentos sociais por moradia (habitação digna acessível). Nesse contexto, o artigo discute as principais pressões para alterações do pacto sociopolítico definido pelo Plano Diretor de São Paulo de 2014.

Palavras-chave

Arena Regulatória; Planejamento Urbano; São Paulo; Transformação Urbana Sustentável.

CHALLENGES FOR SUSTAINABLE URBAN TRANSFORMATION IN SÃO PAULO: VISIONS, INTERESTS AND DEMANDS UNDER DEBATE

*Adalberto Gregório Back**

*Gabriela Marques Di Giulio**

*Tadeu Fabrício Malheiros***

*Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, SP, Brazil

**Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, SP, Brazil

Abstract

The objective of this article is to map the main actors that seek to exert influence in the regulatory arena of urban policy in São Paulo and to identify whether they converge or not with the principles of sustainable urban transformation, according to the precepts of a compact city, with low-carbon emissions, and which aims to reduce social inequalities and promote environmental qualification. Two attempts to change the zoning law, which occurred in 2018 and 2019, have been chosen as the stage for analysis. Among the main actors and interests in dispute in this arena, the study has identified real estate developers (increased profit margin), neighborhood associations in the expanded central area of the city (protection of local characteristics) and social movements for housing (accessible decent housing). Within this context, the present article discusses the main pressures for changes in the socio-political pact defined by the 2014 São Paulo Master Plan.

Keywords

Regulatory arena; Urban planning; São Paulo; Sustainable urban transformation.

DESAFIOS PARA TRANSFORMAÇÃO URBANA SUSTENTÁVEL EM SÃO PAULO: VISÕES, INTERESSES E DEMANDAS EM DISPUTA¹

Adalberto Gregório Back

Gabriela Marques Di Giulio

Tadeu Fabrício Malheiros

1. Introdução

O planejamento urbano define diretrizes e regras para orientar o desenvolvimento urbano da cidade no longo prazo, abarcando, de maneira sistêmica, diversas políticas setoriais que promovem tanto incentivos quanto restrições aos investimentos públicos e privados em infraestrutura e equipamentos urbanos, habitação, transportes, bem como incentivos e restrições voltados à preservação e sustentabilidade ambiental (JIANG et al., 2017; BULKELEY; BETSILL, 2013; BULKELEY; TUTS, 2013). Essa capacidade regulatória é essencial às cidades, particularmente devido ao elevado custo do provimento de infraestrutura urbana e à baixa capacidade de investimento dos governos locais (BRAGA, 2012; SATTERTHWAITTE, 2007; 2008).

O Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2014) apresenta diretrizes convergentes com os propósitos de sustentabilidade no espaço urbano, levando em consideração seus instrumentos regulatórios e políticas setoriais, relacionados aos seguintes elementos: i) adensamento populacional e construtivo nos eixos de transportes públicos de massa, a fim de promover um desenvolvimento urbano inclusivo, com baixa emissão de carbono; ii) redistribuição de recursos e gestão de riscos na política habitacional, com fontes de recursos regulares, reassentamento urbano, reserva de terras para habitação social e

1. Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processos nº 2019/02914-6 e nº 2017/50423-6, pelo apoio financeiro essencial para a realização desta pesquisa.

regulamentação com oferta habitacional (pública e privada) prioritária para populações de baixa renda; iii) reservas de terras e instrumentos de financiamento voltados ao aprimoramento da proteção e preservação das áreas verdes no município (BACK; DI GIULIO; MALHEIROS, 2021; DI GIULIO et al., 2018; BACK, 2016). Tais instrumentos urbanos e ambientais são convergentes com os propósitos de redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e adaptação aos eventos climáticos extremos em âmbito local, ainda que essas sinergias não tenham sido descritas no PDE nem atreladas discursivamente à agenda climática (BACK, 2018; 2016; DI GIULIO et al., 2017).

O planejamento urbano e os processos inclusivos de governança se destacam como instrumentos que definem missões coletivas e facilitam a formação de coalizões políticas objetivando a transformação urbana. Porém, a transformação para sustentabilidade urbana é um processo inerentemente político que envolve dinâmicas de conflito e pactuação entre diferentes stakeholders, com visões e interesses distintos sobre o desenvolvimento urbano (ROMERO-LANKAO et al., 2018; WAMSLER et al., 2013).

Desse modo, observa-se a relevância em compreender as dinâmicas de poder que se estabelecem entre atores urbanos na economia política local em relação aos objetivos da transformação urbana sustentável. Afinal, não há caminhos neutros na busca de objetivos complexos, e entender as visões, interesses e demandas dos atores sobre desenvolvimento urbano se faz necessário para compreender como os atores urbanos tendem a apoiar ou se opor a modelos de planejamento que objetivem a transformação para a sustentabilidade urbana (CASTÁN BROTO; WESTMAN, 2020; DI GIULIO et al., 2019; CHU et al., 2017).

As diretrizes dos planos diretores municipais e seus dispositivos e instrumentos urbanísticos relacionados podem ser classificados em duas dimensões (BACK et al., 2021). Na primeira, identificada como arena regulatória, instrumentos regulatórios autoaplicáveis relacionados à delimitação de zonas urbanas e suas regras de ocupação e adensamento agem, por um lado, no sentido de limitar e restringir a atividade da produção imobiliária. E, por outro lado, tais dispositivos regulatórios podem orientar e promover incentivos a determinadas formas de uso e ocupação do solo capazes de beneficiar outros interesses na cidade (VILLANUEVA, 2007; VILLAÇA, 2005; LOWI, 1972).

Já na segunda dimensão, identificada como arena redistributiva, observam-se diretrizes e propostas políticas destinadas ao próprio poder público, voltadas para a organização da intervenção estatal no espaço urbano. Tais diretrizes e propostas funcionam como uma agenda política para implementação em médio e longo prazo, que depende, para a sua efetiva implementação, de vontade e

comprometimento político, bem como de alocação de recursos financeiros e orçamentários no tempo futuro (VILLANUEVA, 2007; VILLAÇA, 2005; LOWI, 1972).

Em ambas as arenas ocorrem conflitos entre atores, porém com dinâmicas distintas. Na arena regulatória, por exemplo, as visões, interesses e demandas dos grupos são exercidos na política urbana em relação a instrumentos que definem regras no arcabouço jurídico-normativo e formam a política de desenvolvimento urbano (plano diretor; lei de zoneamento; código de obras). Por sua vez, na arena redistributiva, a dinâmica de conflitos e pactuações entre os atores ocorre na distribuição e alocação de recursos orçamentários e extraorçamentários para investimentos na cidade, envolvendo a gestão da política urbana (BACK et al., 2021).

O escopo deste artigo se limita a abordar a arena regulatória da política urbana paulistana. Parte-se do entendimento de que instrumentos e regulações urbanísticas moldam a política de desenvolvimento urbano, alterando incentivos que contemplam ou prejudicam os diferentes interesses em jogo ao orientar e promover incentivos a determinadas formas de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, os instrumentos não são isentos, podendo beneficiar ou restringir interesses de determinados grupos ao definir um conjunto de regras que se perpetua no tempo (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012; 2007). Os instrumentos urbanísticos são base para a compreensão dos interesses em disputa e das visões dos atores sobre desenvolvimento urbano.

O objetivo central é mapear os principais atores que buscam exercer influência na arena regulatória da política de desenvolvimento urbano e identificar as convergências (ou não) de suas visões, interesses e demandas, com a finalidade de alcançar a transformação urbana sustentável. Para tanto, o texto está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira é dedicada ao esclarecimento dos procedimentos metodológicos realizados na pesquisa. Na segunda seção, discutem-se brevemente algumas visões e pressupostos sobre o modelo de desenvolvimento urbano sustentável, baseando-se nos princípios e diretrizes definidos em foros internacionais e na literatura especializada. A partir dessa análise, realiza-se a identificação de instrumentos urbanísticos presentes no plano diretor e na lei de zoneamento, associados à operacionalização desse modelo de desenvolvimento urbano. A terceira seção aborda, em perspectiva histórica, visões, interesses e demandas dos principais atores urbanos em relação às políticas de desenvolvimento urbano da cidade. Por fim, a quarta seção examina a atuação desses grupos em torno de duas tentativas de alteração extemporânea de instrumentos e regulamentações da lei de zoneamento ocorridas em gestões distintas (2018 e 2019), as quais poderiam modificar a essência de vários dispositivos definidos no Plano Diretor de 2014.

2. Metodologia

Inicialmente, foram identificados no Plano Diretor Estratégico de São Paulo 2014 instrumentos regulatórios convergentes com diretrizes normativas de um modelo de desenvolvimento urbano seguro, resiliente, de baixo carbono e ambientalmente sustentável. Nesse contexto, utilizou-se o arcabouço jurídico-normativo do plano diretor e a lei de zoneamento, bem como o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), além de um levantamento bibliográfico, não sistematizado, apoiado em estudos que abordam e interpretam as principais inovações regulatórias previstas no Plano Diretor de 2014.

Em seguida, elegeram-se como arena de análise as tentativas de alteração de instrumentos regulatórios na lei de zoneamento ocorridas em 2018 e 2019, na perspectiva de mapear os principais atores em disputa e compreender suas visões e seus interesses subjacentes. Além das minutas de proposta de alteração da lei, foram analisadas as atas das discussões ocorridas nas audiências públicas no âmbito do Poder Executivo, bem como realizou-se observação participante de alguns desses eventos. Essa arena de discussões, por meio de audiências públicas, no âmbito do Poder Executivo, é prévia ao encaminhamento da proposta ao Poder Legislativo. Por força do artigo 332 do Plano Diretor, qualquer proposta de alteração legislativa por parte do Executivo deve preliminarmente apresentar à coletividade os estudos técnicos que fundamentam tais proposições, a fim de possibilitar a manifestação de diferentes atores interessados na regulamentação da política urbana paulistana, sob pena de descumprir os ritos formais de participação e ter o processo suspenso em decorrência do controle judicial.

Durante as audiências públicas no âmbito do Poder Executivo, manifestaram-se vários atores com distintas visões sobre o desenvolvimento urbano da cidade. Todavia, foram selecionados para a análise apenas os atores que apresentaram interesses e demandas que influenciam a política urbana de maneira abrangente, envolvendo regulamentações que afetam toda a cidade. Assim, foram descartados atores que apenas expuseram meras demandas particularistas.

Com o objetivo de apoiar a análise dos dados empíricos coletados, realizou-se levantamento bibliográfico sobre as principais demandas, as formas de atuação e os recursos de poder dos atores mapeados. Foram, assim, trabalhadas perspectivas e abordagens teórico-analíticas da sociologia urbana, do urbanismo, da ciência política e da governança das mudanças climáticas.

3. Plano diretor paulistano e a transformação urbana sustentável

“Desenvolvimento urbano sustentável” é um termo que envolve disputas em torno de sua definição. Na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade há menções

sobre seu significado que suscitam um modelo ideal de desenvolvimento, portanto, de caráter normativo (*dever ser*) (SOUZA, 1998). Da mesma maneira, foros internacionais têm propagado pressupostos para um desenvolvimento urbano inclusivo, seguro, resiliente, sustentável e de baixo carbono, como ilustram os acordos da Organização das Nações Unidas (ONU): a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, Nova Agenda Urbana (Habitat III), acordo de Paris sobre mudanças climáticas e acordo de Sendai sobre cidades resilientes e redução de risco de desastres (SOTTO et al., 2019; ROMERO-LANKAO et al., 2018).

O PDE 2014 se alinha a alguns desses pressupostos, ao trazer inovações pautadas em instrumentos regulatórios autoaplicáveis capazes de induzir o desenvolvimento, levando-se em consideração a dimensão do design e da morfologia urbana, segundo princípios de: a) cidade compacta, b) redução das desigualdades socioterritoriais, c) adaptação baseada em ecossistemas, no município (BACK et al., 2021).

O **princípio da cidade compacta** é operacionalizado no plano diretor por meio de instrumentos regulatórios direcionados a incentivar o adensamento construtivo e populacional no entorno dos eixos de transportes públicos de média e alta capacidade, nos quais há infraestrutura urbana consolidada. Além disso, tais instrumentos incentivam os usos mistos do solo urbano, envolvendo usos residencial, comercial e de serviços, bem como a diversificação e inclusão social, com o objetivo de formar centralidades interconectadas pelo transporte público. Nos edifícios presentes nos eixos de transportes, há restrições às vagas de garagem cujo propósito é desincentivar o uso do automóvel particular motorizado e proporcionar melhor aproveitamento do espaço construtivo (LEITE et al., 2015). Desse modo, uma cidade compacta teria por consequência a redução dos deslocamentos casa-trabalho e o aumento da eficiência energética, observados na redução dos deslocamentos por veículos particulares automotores e na diminuição da poluição do ar local e das emissões de GEE (EVERS et al., 2018; KENNEDY et al., 2009; JENKIS; BURGESS, 2001).

O incentivo ao adensamento construtivo nos eixos de transporte só é possível se houver, em contrapartida, restrições ao adensamento construtivo disperso pela cidade. Por isso, o plano diretor determinou limitações à verticalização e ao adensamento fora dos eixos de transporte público de massa. Um ponto central dessas alterações foi a definição de que o direito de construir é separado do direito de propriedade, logo, há que se pagar pelo direito de construir quando se ultrapassa o índice básico de construção, de acordo com o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) (FRANCO et al., 2015; LEITE et al., 2015).

O coeficiente básico de aproveitamento do potencial construtivo foi definido no PDE 2014 como equivalente ao tamanho do lote (CABase1). Entretanto, nos eixos de transporte público de média e alta capacidade, onde se pretende promover o

adensamento construtivo e populacional, permite-se que essa capacidade construtiva seja multiplicada por quatro (CAMáx.4), a fim de orientar o processo de verticalização e estimular o uso do transporte coletivo nessas áreas. Essa regulamentação possibilitou aumento expressivo na captação de recursos extraorçamentários destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e aplicados em investimentos na cidade, especialmente em mobilidade urbana e habitação social (LEITE et al., 2015).

Já nas áreas da cidade que contemplam bairros de classes média e alta, caracterizadas por áreas residenciais e de usos mistos, foram definidas restrições à produção imobiliária quanto ao adensamento construtivo (no máximo, duas vezes o tamanho do terreno nos miolos dos bairros) e à altura de edifícios (limites de 28 metros nas zonas mistas e de 48 metros nas zonas de centralidade).

Em relação ao **princípio de redução das desigualdades socioterritoriais**, vale destacar dois mecanismos regulatórios direcionados à política habitacional: 1) arrecadação regular de recursos originados da mais-valia urbana gerada pela valorização imobiliária; 2) delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), voltadas à oferta de habitação de interesse social (priorizando a baixa renda) e à regularização fundiária em assentamentos precários.

Entre os principais instrumentos regulatórios para arrecadação de recursos regulares na política urbana, destacam-se a OODC e a Cota de Solidariedade. A primeira está atrelada ao Coeficiente de Aproveitamento Construtivo (CABase). A aplicação da OODC se dá no licenciamento das obras para construções que ultrapassam o índice definido no CABase. Os recursos arrecadados com a outorga onerosa são destinados ao FUNDURB, dos quais 30% devem ser alocados para investimentos em infraestrutura (transporte público, ciclovias e calçadas) e outros 30%, para habitação de interesse social. Nesse último caso, os recursos são destinados a reduzir o déficit habitacional para população de baixa renda, a proporcionar a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários, a minimizar os problemas existentes nas áreas com riscos geotécnicos e, ainda, a promover o reassentamento de populações moradoras de áreas de risco e de áreas de preservação permanente² (FRANCO et al., 2015).

A cota de solidariedade, por sua vez, é um instrumento urbanístico que determina que os grandes projetos imobiliários (acima de 20.000 m²) devem produzir Habitação de Interesse Social (HIS) ou doar recursos para essa finalidade equivalentes a 10% de área do seu empreendimento (COSTA et al., 2015).

2. As regras de aplicação do FUNDURB foram alteradas pela Lei nº. 17.217, de 23 de outubro de 2019, permitindo utilização dos recursos de maneira mais abrangente no sistema viário e uso pelo Poder Público, também para construção de unidades habitacionais, conforme discutido na penúltima seção.

Acerca da oferta de habitação de interesse social e da regularização fundiária em assentamentos precários, o Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014) ainda ampliou a delimitação de ZEIS, distribuídas em quatro tipos: i) regularização fundiária e urbanização de favelas (ZEIS1); ii) oferta habitacional em vazios urbanos (ZEIS 2); iii) produção e reforma de moradias em terrenos ou imóveis subutilizados em áreas com infraestrutura urbana consolidada, serviços e oferta de empregos formais, geralmente localizadas na região central da cidade (ZEIS 3); iv) produção de HIS em áreas de proteção de mananciais, dotadas de infraestrutura urbana prévia e voltadas exclusivamente à população transferida das áreas de risco e margens de represas (ZEIS 4); e v) oferta de habitação para classe média em vazios urbanos, em áreas com boa infraestrutura, próximas à região central do município (ZEIS 5).

Em todas as ZEIS, é permitido o adensamento construtivo equivalente a quatro vezes o tamanho do lote. Nas ZEIS 1, 2, 3 e 4, tanto o poder público como as incorporadoras privadas devem ofertar, como regra, no mínimo 60% das unidades habitacionais do edifício para faixa de renda até três salários-mínimos (HIS1), priorizando a faixa em que se concentra o maior déficit habitacional.

Por fim, concernente ao **princípio de adaptação baseada em ecossistemas**, tomou-se como foco de análise a cota ambiental criada na lei de zoneamento. Trata-se de um instrumento regulatório de qualificação ambiental no âmbito do lote de novas edificações, obrigatório a partir de construções de 500 m². O objetivo principal desse instrumento é promover a criação de espaços verdes em projetos de construção em determinadas regiões da cidade. Com ele, busca-se aumentar a cobertura vegetal e a permeabilidade do solo no âmbito do lote, a fim de reduzir os efeitos de ilha de calor e de proporcionar melhor drenagem de águas pluviais, contribuindo para minimizar efeitos de alagamentos e/ou inundações na cidade (CAETANO, 2016; MALERONKA, 2015).

Esses instrumentos regulatórios foram objeto de tentativa de alteração temporânea entre dezembro de 2017 e fevereiro de 2018, e, posteriormente, em outubro e novembro de 2019. Entre os principais atores que se manifestaram nessa ocasião, encontram-se: incorporadoras imobiliárias, associações de bairro de classe média alta e movimentos sociais de moradia. Na seção seguinte, é apresentada, a partir de uma revisão bibliográfica, uma síntese de demandas e posicionamentos históricos de tais atores na política urbana paulistana, bem como uma identificação de recursos de poder que eles mobilizam para influenciar as tomadas de decisão. São levados em consideração quatro aspectos: i) capacidade organizacional, ii) recursos financeiros, iii) conhecimento técnico-científico, iv) acesso formal/informal aos canais de expressão de demandas e instâncias decisórias (DAHL, 1961).

4. Atores urbanos e arena regulatória

Os principais atores urbanos que buscam exercer influência na regulamentação da política de desenvolvimento urbano no município de São Paulo podem ser divididos em dois grupos: 1) capitais do urbano relacionados à produção imediata da cidade; e 2) atores com demandas específicas relacionadas ao uso e à ocupação do solo urbano (MARQUES, 2016; 2017).

De acordo com Marques (2016), os capitais do urbano são aqueles cujos processos de valorização estão diretamente associados à construção, manutenção e operação da cidade. Eles podem ser classificados em quatro tipos: (i) capital incorporador, (ii) construção civil, (iii) capital dos serviços e (iv) gestão e consultoria. Este trabalho enfoca o capital incorporador.

As incorporadoras imobiliárias têm como principal forma de valorização do capital a promoção de mudanças no uso dos solos, vinculados essencialmente à produção do espaço construído. Nesse sentido, elas buscam influenciar os aparatos regulatórios capazes de restringir o potencial construtivo na cidade, como o plano diretor, a lei de uso e ocupação dos solos e o código de obras, suas principais arenas de pressão e atuação (MARQUES, 2016).

As incorporadoras atuam em um mercado concorrencial, competindo entre si por terrenos urbanos edificáveis bem localizados; além disso, entram em disputa com proprietários fundiários, os quais procuram valorizar os imóveis em suas transações, concorrendo para a redução da margem de lucro dos empreendimentos imobiliários (HOYLER, 2014).

Há incorporadoras de diferentes portes e com atuação em diferentes nichos de mercado, portanto, com potenciais interesses distintos em relação aos regramentos da legislação urbana. Porém, no que diz respeito a seus principais interesses em comum, destacam-se: 1) flexibilizar a regulamentação urbanística, de modo a permitir maiores níveis de adensamento construtivo e de altura de edifícios em mais áreas da cidade, sobretudo nas que são dotadas de infraestrutura urbana já valorizada; 2) reduzir custos de produção de edifícios, ao diminuir as contrapartidas financeiras pagas com OODC; 3) agilizar os processos de licenciamento das obras, pois é só a partir da concessão do alvará que as empresas podem iniciar as vendas das unidades habitacionais e a recuperação do capital investido (HOYLER, 2019; MARQUES, 2016; VILLAÇA, 2005; TOPALOV, 1979).

Tais interesses são representados particularmente pelo sindicato patronal das empresas do setor imobiliário de São Paulo (SECOVI-SP). A organização conta com corpo técnico-científico permanente e atuante, responsável por desenvolver estudos que demonstrem as visões da categoria sobre o desenvolvimento da cidade. Seus representantes são presença constante em diferentes canais institucionais

formais que envolvem, direta ou indiretamente, a política urbana, desde arenas decisórias sobre a regulamentação (plano diretor, lei de zoneamento, código de obras) e gestão urbana (Conselho Municipal de Política Urbana), até órgãos consultivos, como o Comitê de Mudanças Climáticas e Ecoeconomia do município. Além disso, como os resultados dessa análise indicam, há indícios de que a 1ª minuta de alteração da lei de zoneamento em 2017 contou com participação direta de segmentos de incorporadoras imobiliárias, mediante acesso informal aos decisores da política urbana municipal no âmbito do Executivo.

Por fim, o SECOVI conta com um aporte significativo de recursos financeiros, os quais historicamente já foram mobilizados para a defesa de suas visões em momentos decisivos nas propostas de alteração legislativa contrárias aos interesses do setor³ – por exemplo, para contratar advogados de renome e pagar publicidade em grandes veículos de comunicação (BONDUKI; ROSSETO, 2018).

A Tabela 1 sintetiza os interesses e demandas das incorporadoras nas políticas de desenvolvimento urbano.

Objetivo central	Visões	Interesses derivados	Demandas/pressões	
Aumentar a margem de lucro	Produção do espaço construído	Reduzir custos de produção	Descontos na Outorga Onerosa do Direito de Construir	
			Extinção de limites de altura de novas edificações	
			Ampliação de áreas disponíveis para adensamento no zoneamento da cidade (adensamento disperso)	
	Valorização do capital pela transformação do uso e ocupação dos solos	Aumentar capacidade construtiva	Aumento do Coeficiente de Aproveitamento construtivo em áreas urbanizadas dotadas de infraestrutura e atratividade	
			Aumentar velocidade de aprovação de novos licenciamentos	Simplificação da legislação urbanística e edilícia
			Sinalizar as áreas objeto de investimento público	Operações urbanas consorciadas
			Projetos de intervenção urbana	
			Eixos de transportes	

Tabela 1. Interesses e demandas de incorporadoras nas políticas de desenvolvimento urbano

Fonte: Elaborada pelos autores.

3. Em 2002, no processo de elaboração/discussões do Plano Diretor, houve uma ampla mobilização do setor imobiliário para evitar a proposta de alteração do CABase1 e da consequente aplicação da cobrança da outorga onerosa do direito de construir acima desse índice.

As visões e interesses de incorporadoras imobiliárias, no entanto, podem se opor aos interesses de atores com demandas específicas relacionadas ao uso e ocupação dos solos, como é o caso das associações de bairro de classe média alta.

No município de São Paulo, desde a década de 1970, essas associações vêm exercendo papel importante na definição de restrições de adensamento construtivo na lei de zoneamento dos bairros centrais da cidade. Concentram-se no chamado centro expandido do município, em bairros dotados de infraestrutura urbana consolidada, com ampla oferta de serviços, lazer e empregos formais. Entre seus principais interesses na política de desenvolvimento urbano paulistana, destaca-se a proteção das características de seus bairros, nas áreas nobres da cidade,⁴ a partir do zoneamento exclusivamente residencial, com baixa densidade populacional e construtiva (VILLAÇA, 2011; 2005; NERY JR., 2005).

As associações de bairro de classe média alta têm receio de que a ampliação do adensamento populacional e construtivo em seus bairros possa descaracterizá-los, tendo em vista o possível aumento do tráfego na região (condição que eleva o barulho e a poluição), assim como o sombreamento de novos edifícios nas residências preexistentes. Em sua visão, esses fatores poderiam gerar desvalorização imobiliária e a redução da segurança. Por esse motivo, querem impedir avanços do setor imobiliário em seus bairros (GLAESER, 2012).

Nesta perspectiva, o Movimento Defenda São Paulo (MDSP) surge no final da década de 1980 e início dos anos 1990 com o objetivo de representar essas associações de bairro nas políticas de desenvolvimento urbano da cidade. Para tanto, conta com corpo técnico especializado em Urbanismo e Direito e é atuante como oposição aos avanços do mercado imobiliário nos bairros de classe média alta, sobretudo de regiões centrais dotadas de ampla infraestrutura de transportes e serviços, que têm alta atratividade imobiliária (BONDUKI; ROSSETO, 2018).

Para uma representação qualificada, o MDSP contrata urbanistas e advogados especializados, constituindo um corpo técnico-científico permanente que atua na defesa de suas demandas em espaços formais de representação, tanto nas arenas decisórias de regulamentação da política urbana (plano diretor e lei de zoneamento) quanto nas arenas de gestão (conselho de política urbana e subprefeituras) (HOYLER, 2014; BONDUKI; ROSSETO, 2018). Além dessa capacidade organizacional e de representação do MDSP, a associação goza da capacidade de peticionar junto ao Poder Judiciário para questionar a validade legal de procedimentos e de medidas que afetem seus interesses coletivos.

4. Jardim Europa (proximidade da Av. Faria Lima), Jardim América, Jardim Paulistano, bairro Cidade Jardim, Jardim Guedala, Morumbi, uma parte da Vila Nova Conceição, Alto de Pinheiros, partes do Butantã, Pinheiros, Lapa, Ipiranga e Santo Amaro.

A Tabela 2 sintetiza os principais interesses e demandas das associações de bairro de classe média alta nas políticas de desenvolvimento urbano em São Paulo.

Objetivo central	Visões	Interesses derivados	Demandas/pressões
Proteger características da localidade	Evitar descaracterização dos bairros residenciais e vilas	Limitação ao adensamento construtivo e populacional	Zonas exclusivamente residenciais
	Limitar o fluxo de carros e de pessoas		CBase1 para toda a cidade
	Evitar poluição sonora		Limite do CA máximo 2
	Evitar desvalorização de imóveis em bairros de classe média e alta	Limitação à verticalização nos miolos dos bairros	Limites de altura dos edifícios nos miolos dos bairros
	Evitar sombreamento de novos edifícios nas residências preexistentes		Outorga onerosa do direito de construir acima do CA base
	Zelar pela manutenção do sossego, segurança e qualidade de vida	Defesa do patrimônio histórico e cultural	Tombamento de edifícios, praças, parques ou todo o bairro
	Defender os direitos de vizinhança	Aumento de investimentos públicos em qualificação urbana e ambiental	Demanda por parques públicos, calçamentos, ciclovias

Tabela 2. Interesses e demandas das associações de bairro nas políticas de desenvolvimento urbano
Fonte: Elaborada pelos autores.

Os movimentos sociais por direito à moradia surgem historicamente no contexto de exclusão social e expansão urbana periférica e informal, envolvendo loteamentos irregulares e favelas. Desde a década de 1940, o crescimento da cidade informal já era uma realidade. No entanto, em São Paulo, esse processo acelerou-se na década de 1970 (BONDUKI, 2018; MARICATO, 2001).

Nos bairros periféricos, a mobilização popular em torno de demandas por moradia digna, infraestrutura urbana, regularização e urbanização de loteamentos clandestinos e favelas era apoiada por segmentos da Igreja Católica, movidos pela Teologia da Libertação (MARICATO, 2001; SADER, 1988). Recebia também o apoio de profissionais engajados de diferentes áreas, particularmente de arquitetos e urbanistas progressistas, que assessoravam os movimentos sociais em projetos de urbanização de favelas e de edificação de conjuntos habitacionais por meio de mutirão e autogestão, bem como de urbanistas ligados à esfera governamental, que buscavam formular e implementar diferentes instrumentos urbanísticos para controlar o processo imobiliário e fazer valer a função social da propriedade. Essas iniciativas construíram a base para o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) (BONDUKI, 2018).

No início da década de 1980, o aumento do desemprego e a hiperinflação agravaram as condições de moradia, com despejos de inquilinos pobres. Nesse contexto, surgiram novos movimentos sociais de luta pelo direito à moradia, cuja estratégia de ação se baseava na ocupação coletiva e organizada de terrenos ociosos na cidade (BONDUKI, 2018; KOWARICK, 1981).

Durante a redemocratização e o período da constituinte, uma gama variada de movimentos sociais e entidades da sociedade civil se articulou em torno do MNRU para propor uma emenda de iniciativa popular pela reforma urbana, a fim de assegurar um conjunto de princípios e direitos urbanos com *status* constitucional, quais sejam: i) garantir a produção da cidade como responsabilidade do Estado, e não objeto de lucro; ii) promover o direito à cidade, com vistas a um modelo mais igualitário de vida urbana; iii) limitar o direito de propriedade e controlar o direito de construir; iv) submeter a propriedade urbana à sua função social; v) fomentar uma política redistributiva que priorize investimentos públicos para habitação de interesse social, transportes coletivos e saneamento ambiental; vi) assegurar a gestão democrática da cidade, com participação social nas definições das políticas de desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2018).

A inserção do capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988 foi uma vitória do MNRU. No entanto, a regulamentação dos princípios previstos na Constituição precisou de mais 13 anos para ser aprovada no Congresso Nacional por meio de lei complementar. O chamado Estatuto da Cidade criou uma série de instrumentos urbanos convergentes com os princípios defendidos pelo MNRU, entre eles, os instrumentos de regularização fundiária: as ZEIS, destinadas à regularização fundiária e à oferta de HIS; o Parcelamento, Edificação ou Urbanização Compulsória (PEUC),⁵ para inibir a ociosidade de imóveis urbanos e dar função social à propriedade; a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), mecanismo que se relaciona à recuperação da valorização imobiliária e separa o direito de propriedade e o direito de construir; e, o direito de superfície, voltado à regularização de ocupações em terras públicas, até a promulgação da lei (BONDUKI, 2018).

Apesar do inegável avanço promovido pela legislação constitucional e federal, a luta pelo direito à cidade foi descentralizada para cada município. Afinal, os planos diretores municipais foram definidos como diretriz central para aplicação dos instrumentos urbanísticos regulamentados no Estatuto da Cidade.

5. É facultado ao município, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir do proprietário de solo urbano não edificado subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (IPTU progressivo); desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, cidades de menor porte, onde os movimentos sociais são menos organizados, podem ter dificuldades de implementar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade convergentes com os princípios da reforma urbana (BONDUKI; ROSSETO, 2018).

A despeito das conquistas federais, em relação às demandas do MRU, a atuação de movimentos sociais de moradia em São Paulo, nas arenas de decisão sobre a política urbana, pode ser considerada como fraca no decorrer do século XX. De modo geral, os principais atores que se mobilizavam para definição da política de desenvolvimento urbano eram os empresários imobiliários e a classe média alta, habitante das regiões centrais do município (VILLAÇA, 2005; NERY JR, 2005).

No entanto, na revisão do Plano Diretor em 2014, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) atuou na defesa dos interesses dos movimentos de moradia, especialmente na demanda pela ampliação de ZEIS, contando com apoio técnico de membros da própria Secretaria de Habitação da Prefeitura (BONDUKI; ROSSETO, 2018). É importante destacar que os vários movimentos por moradia na cidade operam de maneira fragmentada e suas lideranças têm dificuldades em se expressar no jargão técnico-científico, no qual as propostas são apresentadas e discutidas, como ficou claro nas audiências públicas – objeto de análise deste artigo (SMUL, 2018a; 2018b; 2018c).

A Tabela 3 sintetiza os interesses e demandas desse grupo de atores quanto às políticas de desenvolvimento urbano.

Objetivo central	Visões	Interesses derivados	Demandas/pressões
Garantir moradia digna e acessível para população de baixa renda	Promover a função social da propriedade	Oportunizar acesso à moradia em áreas dotadas de infraestrutura urbana	Zonas especiais de interesse social
		Urbanizar favelas	
		Viabilizar regularização fundiária	
	Fomentar a função social da cidade	Reassentar população que se encontra em áreas de risco	
		Assegurar fontes de financiamento regulares para HIS	Outorga Onerosa do Direito de Construir
		Suprir o déficit habitacional das faixas de baixa renda	Cota de solidariedade
		Conter a especulação imobiliária	Ampliação de oferta pública e privada de HIS1
		Proporcionar infraestrutura urbana e serviços essenciais	PEUC e IPTU progressivo
		Alocação de recursos em equipamentos urbanos em bairros de periferia	

Tabela 3. Interesses e demandas de movimentos sociais por direito à moradia nas políticas de desenvolvimento urbano

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na seção seguinte, são analisadas as visões, os interesses e as demandas dos referidos atores urbanos e os conflitos subjacentes que emanaram de tentativas de revisões extemporâneas na lei de zoneamento urbano em dois governos distintos.

5. Interesses em jogo no desafio para sustentabilidade

A primeira tentativa de revisão na lei de zoneamento urbano do município (Lei nº 16.402/16) foi feita em dezembro de 2017, menos de dois anos após sua última revisão, proposta pelo governo de João Doria (PSDB), eleito para o mandato de 2017-2020. Nesse contexto, foram privilegiados os interesses e demandas das incorporadoras imobiliárias, as quais tiveram, inclusive, acesso informal facilitado na secretaria responsável pela elaboração da minuta de alteração da lei⁶ (BERGAMO, 2018; CARTA ABERTA, 2018).

Os principais pontos da proposta incluíam: 1) redução em pelo menos 30% do valor da outorga onerosa; 2) eliminação dos limites de altura para novos edifícios nos miolos dos bairros; 3) permissão para construir mais vagas de garagem nos eixos de estruturação urbana, isentas do pagamento da outorga onerosa; 4) ampliação do limite máximo para grandes empreendimentos imobiliários – dos atuais 20.000 m² para 40.000 m²; 5) eliminação de qualificações ambientais e sociais nas Operações Urbanas Consorciadas, envolvendo, nessas áreas, a extinção da cota de solidariedade, da cota ambiental, dos limites de altura de edifícios e das vagas de garagens, bem como do regramento que induz apartamentos para diferentes faixas de renda; 6) criação da cota de solidariedade voluntária, que permite que empreendimentos com menos de 20.000 m² possam doar valor equivalente a 10% do terreno e ganhar, em contrapartida, 10% de potencial construtivo adicional, mediante pagamento de outorga onerosa; 7) redução do percentual obrigatório de fornecimento de unidades habitacionais destinadas à baixa renda, dos atuais mínimos de 60% para um pareamento (50% e 50%) da proporção de oferta de HIS₁ e outras modalidades destinadas a faixas de renda mais elevadas; 8) permissão para construir apartamentos maiores nos eixos de estruturação urbana, o que contraria a previsão de produção de apartamentos voltados a diferentes faixas de renda; 9) alteração nas regras de abrangência da cota ambiental de 500 m² para 1.000 m² (SMUL, 2017a).

Para os descontos na outorga onerosa, argumentou-se que diminuir os custos de produção imobiliária incentivaria o setor, contribuindo inclusive para aumentar a arrecadação (SMUL, 2017b). Porém, na visão dos movimentos sociais e

6. Essa situação foi denunciada por jornalistas e reafirmada na carta aberta elaborada pelo MDSP e outras associações.

associações de bairros, descontos na outorga onerosa implicariam a redução dos recursos para investimentos na cidade, como aqueles para infraestrutura de mobilidade urbana e para HIS (regularização fundiária, urbanização de favelas, construção de unidades habitacionais). O mesmo raciocínio se dá com a proposta de extinção da cota de solidariedade nas operações urbanas consorciadas, que beneficiaria o setor produtivo imobiliário ao aumentar a lucratividade dos grandes empreendimentos imobiliários, mas que teria impactos diretos na redução de recursos para HIS (SMUL, 2018c; 2018e).

A fim de aumentar a rentabilidade dos empreendimentos imobiliários, as incorporadoras imobiliárias que operam nesse segmento demandaram a redução na proporção mínima de 60% de oferta de unidades habitacionais para a faixa 1, de até 3 salários-mínimos, para 50%. A justificativa foi que as unidades habitacionais destinadas ao público de 3 a 6 salários contribuiriam para financiar as habitações da faixa 1 (SMUL, 2017b). A alteração nessa regra teria como consequência a redução de oferta de unidades habitacionais na faixa de menor renda, em que o déficit habitacional é maior, contrariando, portanto, as demandas dos movimentos sociais por moradia (SMUL, 2018c; 2018e).

A demanda das incorporadoras imobiliárias que afetariam os interesses das associações de bairro de classe média alta, por sua vez, era eliminar os limites de altura para novos edifícios nos miolos dos bairros. O objetivo das incorporadoras com essa proposta era diminuir seus custos de produção ao construir no terreno apenas uma torre alta e estreita ao invés de duas baixas e largas, usando o mesmo coeficiente de aproveitamento construtivo. Desse modo, poupariam gastos com elevadores, salas de máquinas, fundações, entre outros (SMUL, 2017b). No entanto, essa demanda foi justificada não a partir da redução dos custos, mas sim de um discurso técnico-científico sobre a qualidade ambiental que um edifício mais alto permitiria, levando-se em consideração a maior área de terreno que poderia ser usada para arborização, drenagem e circulação dos ventos (SMUL, 2017b).

As associações de bairro do chamado centro expandido, entretanto, argumentaram que edifícios mais altos levariam sombreamento às habitações horizontais preexistentes (SMUL, 2018c). Ademais, essa demanda por parte das incorporadoras acendeu um sinal de alerta para as associações de bairro, tendo em vista o receio de que fosse acompanhada de propostas⁷ para o aumento do adensamento construtivo dessas localidades. Afinal, são áreas que gozam de grande atratividade para o setor imobiliário devido a sua ampla rede de infraestrutura de transportes, serviços e oferta de empregos formais (CARTA ABERTA, 2018).

7. Seja no âmbito do Poder Executivo, seja no âmbito do Poder Legislativo.

As associações de bairro são, nesse sentido, fortes opositoras ao adensamento em suas regiões. Contudo, vale destacar que o adensamento construtivo dessas áreas seria coerente com o princípio da cidade compacta.

A cota ambiental, por sua vez, é tida como um dos importantes instrumentos relacionados ao aprimoramento da capacidade adaptativa na cidade, pois incentiva a melhoria na regulação microclimática e o aumento da capacidade de absorção de água das chuvas no lote, aprimorando a drenagem urbana em áreas sensíveis. Todavia, a alteração de abrangência do instrumento, proposta em 2018, apenas para construções maiores que 1.000 m² reduziria sobremaneira a sua efetividade, afinal a predominância dos empreendimentos imobiliários na cidade ocorre em faixas menores (SILVA, 2018). Sem tal instrumento, haveria uma tendência de que novas construções deixariam de adotar procedimentos construtivos sustentáveis, o que acarretaria uma redução da capacidade de adaptação, aumento de inundações, enxurradas, alagamentos e de ilhas de calor. Ou seja, o interesse privado em maximizar o lucro afetaria negativamente o interesse público.

De modo geral, essas propostas favoreceriam essencialmente os interesses de incorporadoras imobiliárias. Nesse contexto, representantes de associações de bairros de classe média alta e movimentos sociais por direito à moradia se uniram para barrar o processo de revisão, entendendo que as alterações propostas distorciam as diretrizes do plano diretor. Liderados pelo Movimento Defenda São Paulo, eles se mobilizaram para angariar assinaturas para uma carta aberta ao prefeito, bem como para a subscrição de uma petição judicial⁸ para suspender, atrasar e vetar alterações na legislação que contrariavam seus interesses (SMUL, 2018a).

Na mudança de gestão da prefeitura municipal, quando João Doria deixou o cargo de prefeito da capital paulista em abril de 2018 para concorrer ao governo estadual, seu sucessor, Bruno Covas (PSDB), reconfigurou o governo com novo secretariado, que influenciou na nova proposta de alteração da lei de zoneamento, em outubro de 2019, a partir do argumento de correção de distorções (SMUL, 2019a).

Em relação aos instrumentos de recuperação da mais-valia urbana, associados ao financiamento de investimentos em infraestrutura e política habitacional, como a Outorga Onerosa e a Cota de Solidariedade, observou-se um recuo em relação às propostas antecedentes. O desconto na outorga onerosa não se justificava mais porque, afinal, a atividade imobiliária permaneceu aquecida, gerando acréscimos substanciais na arrecadação de recursos extraorçamentários para

8. Na petição judicial, o principal argumento sustentado para suspender o processo de revisão da lei foram violações ao rito formal, pela falta de divulgação detalhada, por parte do Poder Executivo, dos estudos que fundamentariam as propostas de alteração legislativa. E, ainda, vício material da proposta por contrariar o Plano Diretor ao reduzir os percentuais mínimos de HIS nas ZEIS (SÃO PAULO, 2018).

investimento na cidade (SMUL, 2019b). A Cota de Solidariedade foi mantida como regramento obrigatório para empreendimentos com mais de 20.000 m²; adicionalmente, foi permitido que empreendimentos com menos de 20.000 m² doassem um montante equivalente a 10% do valor do terreno, com a contrapartida de ganhar 10% de potencial construtivo, mediante pagamento de outorga onerosa (SMUL, 2019a).

Essa medida possibilitaria o aumento do potencial construtivo – objeto de interesse de incorporadoras, particularmente de médio e pequeno porte – e, ao mesmo tempo, um acréscimo na arrecadação do FUNDURB, destinando recursos diretamente para a habitação de interesse social – objeto de interesse dos movimentos por moradia popular.

Ainda sobre a forma de utilização dos recursos do FUNDURB, é importante destacar duas alterações nos critérios definidos no Plano Diretor para destinação mínima dos recursos, dada por alteração legislativa em 2019: i) permissão para utilizar o recurso na construção de unidades habitacionais pelo poder público, para além da restrição de aquisição de terrenos, como definido inicialmente no PDE 2014; ii) permissão para utilizar os recursos no sistema viário em sentido amplo. No primeiro caso, a alteração legislativa corrigiu uma distorção. No segundo, a alteração desvirtuou o propósito de investimentos em mobilidade ativa e corredores de ônibus, tendo em vista que os recursos para essas áreas passaram a competir com obras de infraestrutura viária.

Quanto aos regramentos sobre a proporção de unidades habitacionais para baixa renda em ZEIS, o poder público propôs uma solução intermediária: manteve a relação inicial de 60% de HIS₁ e 40% de outras modalidades, destinadas para faixas de maior renda, permitindo, contudo, maior índice de aproveitamento construtivo em ZEIS, sem cobrança da outorga onerosa, desde que 20% das HIS (adicionais) fossem voltadas para as faixas de até 3 salários-mínimos (SMUL, 2019b). O objetivo seria incentivar a oferta privada de HIS para as camadas de menor renda, faixa na qual se concentra o principal déficit habitacional, e permitir, ao mesmo tempo, maiores ganhos para o setor produtivo imobiliário que atua nesse segmento.

Em relação aos limites de altura dos edifícios nos miolos dos bairros, a proposta do Executivo procurou definir critérios mais claros para as situações em que se poderia permitir aumento incremental, assegurando que não se alteraria o coeficiente de aproveitamento construtivo. Ou seja, no projeto do Executivo, o acréscimo da altura dos edifícios não implicaria aumento de adensamento construtivo ou populacional nessas áreas.

Apesar disso, as associações de bairros de classe média tinham receio de que a demanda, por parte das incorporadoras imobiliárias, de ampliação da altura dos edifícios também fosse acompanhada por alterações no adensamento construtivo

e populacional, durante o processo legislativo de revisão da proposta do Executivo, pela Câmara dos Vereadores (SMUL, 2019b). Nesse sentido, empreenderam⁹ outra petição judicial com vistas a suspender novamente o processo de revisão da lei de zoneamento, alegando insuficiência na apresentação de estudos técnicos por parte do Poder Público (SÃO PAULO, 2020).

A Quadro 1 sintetiza uma análise dos interesses e visões predominantes dos diferentes atores urbanos sobre as propostas de alteração na lei de zoneamento.

Primeira Minuta com Propostas de Alterações na lei de zoneamento 2018				
Segunda Minuta com Propostas de Alterações na lei de zoneamento 2019				
	Incorporadoras	Associações de bairros	Movimentos de moradia	Diretrizes do PDE 2014
Extinção dos limites de altura para novos edifícios	+	x	-	x
Aumento dos limites de altura, com critérios	+	x	+	+
Vagas de garagem nos eixos de transportes de massa – novos critérios	+	-	-	x
Vagas de garagem nos eixos: maior flexibilidade	+	-	-	-
Descontos no pagamento da OODC	+	x	x	x
Desistência da concessão de desconto na OODC	x	+	+	+
Pareamento (50% e 50%) da proporção de oferta de HIS1 e HIS2	+	-	x	x
HIS1 em 60% e HIS2 em 40% + Incentivo adicional de 20% para HIS1, sem pagamento de contrapartida financeira	+	-	+	+
Cota voluntária = ou < 20.000 m ² com contrapartida de aumento de potencial construtivo	+	-	+	+
Manutenção da Cota voluntária, mantendo a Cota Solidária obrigatória para empreendimentos > 20.000 m ²	+	-	+	+
Extinção de qualificações sociais e ambientais nas Operações Urbanas existentes	+	x	x	x
Decisões sobre operações urbanas devem ser objeto de lei específica	+	-	-	-

9. A petição judicial foi assinada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil-SP, Instituto Pólis, Movimento Defesa São Paulo, Associação de ciclista urbanos de São Paulo e União dos Movimentos de Moradia/SP (SÃO PAULO, 2020).

Primeira Minuta com Propostas de Alterações na lei de zoneamento 2018				
Segunda Minuta com Propostas de Alterações na lei de zoneamento 2019				
	Incorporadoras	Associações de bairros	Movimentos de moradia	Diretrizes do PDE 2014
Duplicação do limite permitido para grandes empreendimentos 20.000 para 40.000 m ²	+		-	x
Manutenção dos limites para grandes empreendimentos 20.000 m ²	x	-	-	+
Quota Ambiental > 1.000 m ²	+	-	-	x
Quota ambiental > 500 m ² com maior flexibilidade	+	-	-	+

Quadro 1. Interesses e visões dos atores urbanos sobre as propostas de alteração na lei de zoneamento

Legenda: + favorável ou convergente aos interesses e visões; X contrário ao interesse; - indiferente ou não representa mudança substancial.

Fonte: Elaborada pelos autores.

6. Considerações finais

Em 2014, o pacto sociopolítico definido pelo Plano Diretor paulistano estabeleceu mudanças no paradigma da cidade, em direção a um modelo de desenvolvimento urbano convergente com diretrizes da cidade compacta, adaptação sustentável e baseada em ecossistemas (BACK et al., 2021). No entanto, nas duas gestões seguintes, a arena regulatória da política urbana foi alvo de pressões.

As gestões governamentais eleitas têm alto poder de pautar a agenda das políticas públicas urbanas, podendo imprimir suas próprias visões ou, ainda, priorizar determinadas coalizões societárias que pressionam constantemente para fazer valer seus interesses e demandas. Nesse sentido, apesar de os instrumentos regulatórios previstos no PDE e na lei de zoneamento tenderem a dar maior estabilidade à política urbana, não são garantia de sustentação no longo prazo.

Na gestão Doria, todas as propostas de alteração da lei de zoneamento convergiam para os interesses das produtoras imobiliárias; na gestão Covas, embora do mesmo partido político, houve uma mediação de conflitos de forma a apaziguar algumas das principais divergências entre os atores urbanos e a promover acordos ganha-ganha. Por outro lado, foi na gestão Covas que se observou a alteração da regra do FUNDURB, ampliando a possibilidade de uso irrestrito para o sistema viário, em detrimento da priorização de investimentos em mobilidade ativa e transporte público, conforme definido no Plano Diretor 2014.

Os interesses de alterações legislativas por parte das incorporadoras imobiliárias, para permitir aumento da lucratividade dos seus empreendimentos, em

geral, se mostraram opostos aos propósitos de redistribuição dos recursos da mais-valia urbana e à redução de desigualdades socioterritoriais. Além disso, tais interesses privados contrariaram o interesse público de qualificação ambiental, como discutido em relação à proposta de alteração do instrumento da cota ambiental.

As associações de bairros da região do centro expandido de São Paulo, por sua vez, desejam manter seus bairros com baixa densidade construtiva e zonas estritamente residenciais nas áreas centrais do município, o que contradiz os princípios de uma cidade compacta. Porém, as suas demandas de baixo índice de adensamento tiveram papel ambíguo para a cidade. Afinal, significou apoio à definição do coeficiente de aproveitamento construtivo básico equivalente ao tamanho do lote, o que é um pilar para o aumento da arrecadação de recursos com OODC, beneficiando outras áreas da cidade. Por sua vez, as zonas estritamente residenciais de baixa densidade na região central do município, dotadas de ampla rede de infraestrutura urbana, contribuem para induzir o espraiamento urbano e mantêm privilégios de uma elite segregada em bairros horizontais arborizados, o que diverge dos objetivos de uma distribuição socialmente justa dos bens da cidade.

Todavia, nem todas as demandas envolvem necessariamente um jogo de soma zero. Na 2ª proposta de revisão da lei de zoneamento, o Poder Público exerceu o papel de mediador de conflitos, em vez de adotar posicionamento em prol de um dos lados, como na 1ª proposta. Desse modo, algumas das demandas conflitantes entre os atores puderam convergir em um jogo ganha-ganha, como ocorreria com a proposta de manutenção da proporcionalidade de HIS₁ em 60% e HIS₂ em 40%, com incentivo adicional de 20% para HIS₁, sem pagamento de contrapartida financeira. Essa proposta, mediada pelo Poder Executivo na 2ª minuta de revisão da lei, manteria a coerência com o Plano Diretor ao priorizar habitação social para a faixa de menor renda e, ao mesmo tempo, atenderia a demanda de incorporadoras imobiliárias de aumento no potencial construtivo e, conseqüentemente, maior lucratividade dos empreendimentos em ZEIS.

Associações de bairro de classe média e movimentos sociais de moradia, no entanto, viram nessas tentativas de alteração extemporânea da lei potenciais retrocessos no pacto sociopolítico estabelecido no Plano Diretor, afetando seus interesses imediatos. Desse modo, propuseram ação judicial para suspensão das propostas de alterações na lei, em detrimento dos interesses/demandas de incorporadoras imobiliárias, tradicionalmente dotadas de amplos recursos de poder.

A transformação urbana sustentável não é fruto meramente do planejamento urbano orientado de forma *top-down*. É, na verdade, um processo que se forja nos conflitos e pactuações entre diferentes visões, interesses e demandas de atores

públicos e privados no espaço urbano. Como este artigo buscou evidenciar, para compreender os desafios para sustentabilidade no contexto urbano, é fundamental entender os interesses dos principais atores que buscam exercer influência na arena regulatória da política urbana.

Referências

- BACK, A. G. A vulnerabilidade socioterritorial e mudanças climáticas: o planejamento urbano em questão. In: FERNANDES, A.; CHAGAS, M. (Org.). *O direito à cidade na França e no Brasil: uma nova agenda urbana?* Salvador: UFBA, 2018. p. 475-495.
- _____. *Urbanização, Planejamento e Mudanças Climáticas: desafios da capital paulista e da região metropolitana de São Paulo*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.
- BACK, A. G.; DI GIULIO, G. M.; MALHEIROS, T. F. Plano Diretor estratégico de São Paulo e os desafios para a transformação urbana sustentável. *Sustainability in Debate*. Brasília, v. 12, n. 3, p. 233-253, dez. 2021. <https://doi:10.18472/SustDeb.v12n1.2021.40197>
- BERGAMO, M. Prefeitura usa dados de sindicato da construção civil para justificar mudança em lei. *Folha de São Paulo*, 6 de março de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2018/03/prefeitura-usa-dados-de-sindicato-da-construcao-civil-para-justificar-mudanca-em-lei.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BONDUKI, N. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001) In.: BONDUKI, N. (Org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018
- BONDUKI, N.; ROSSETO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In.: BONDUKI, N. (Org.) *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018
- BRAGA, R. Mudanças climáticas e planejamento urbano: uma análise do Estatuto da Cidade. VI Encontro Nacional da ANPPAS, 2012. Disponível em: http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/download/RobertoBraga/artig_anppas.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001.
- BULKELEY, H.; BETSILL, M. Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, Cambridge, v. 22, n. 1, p. 136-154, 2013.
- BULKELEY, H.; TUTS, R. Understanding urban vulnerability, adaptation and resilience in the context of climate change. *Journal Local Environment*, London, v. 18, n. 6, p. 646-662, 2013.
- CAETANO, P. M. D. *Fundamentação teórica da Quota Ambiental e estudo de caso de seu desenvolvimento em São Paulo*. p. 368, 2016. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

- CARTA ABERTA AO PREFEITO DE SÃO PAULO JOÃO DÓRIA. São Paulo Está Sendo Negociada! Como a proposta de revisão da lei de zoneamento impacta o futuro da cidade? 22 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2018/02/carta_aberta_a_pmsp_zoneamento_final_22-02.pdf. Acesso em: 15 abril 2019.
- CASTÁN BROTO, V.; WESTMAN, L. K. Ten years after Copenhagen: Reimagining climate change governance in urban areas. *WIREs Climate Change*. 2020, p. 1-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/wcc.643>.
- CHU, E. et al. Climate adaptation as strategic urbanism: assessing opportunities and uncertainties for equity and inclusive development in cities. *Cities*, v. 60, p.378–387, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2016.10.016>.
- DAHL, R. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University, 1961.
- DI GIULIO, G. M.; TORRES, R. R.; LAPOLA, D. M.; BEDRAN-MARTINS, A. M. B. Bridging the gap between will and action on climate change adaptation in large cities in Brazil. *Regional environmental change*, 19 (8), p.2491-2502, 2019.
- DI GIULIO, G. M., et. al. Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil. *Sustentabilidade em debate*. Brasília, v. 8, n. 2, p. 75-87, ago. 2017.
- _____. Mainstreaming climate adaptation in the megacity of São Paulo, Brazil. *Cities*, v. 72, p. 237-244, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275117300471?via%3Dihub>. Acesso em: 15 set. 2019.
- EVERS, H. et al. *DOTS nos Planos Diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no Planejamento Urbano*. 2018. Disponível em: <https://wri-brasil.org.br/pt/publicacoes/dots-nos-planos-diretores>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- FRANCO, F. M.; D'ALMEIDA, C. H.; ABREU, G. K.M. A Macroárea de Estruturação Metropolitana de São Paulo: o projeto urbano como instrumento de transformação do território. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, a. 7, n. 12, p. 52-74, dez. 2015.
- GLAESER, E. *Triumph of the City*. London, England: Pan Books, 2012.
- HOYLER, T. Regulando a incorporação imobiliária em São Paulo: burocracia, instrumentos e negociações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 1, p. 80-97, jan.-abr. 2019.
- _____. *Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo, 2014*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- JENKIS, M.; BURGESS, R. *Compact Cities: sustainable urban forms for developing countries*. Routledge Press, 2001.
- JIANG, Y. et al. A review of urban planning research for climate change. *Sustainability Review*. 9, 2224; dez. 2017. Disponível em: [doi:10.3390/su9122224](https://doi.org/10.3390/su9122224). Acesso em: 13 jan. 2019.

- KENNEDY, C. A., et al. Greenhouse Gas Emission Baselines for Global Cities and Metropolitan Regions. *World Bank Group*, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1596/9780821384930_CH02. Acesso em: 13 out. 2018.
- KOWARICK, L. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012.
- _____. Introduction: Understanding Public Policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: an international journal of Policy, Administration and Institution*, v. 20, n.1, 2007.
- LEITE, C.; LONGO, M.; GUERRA, M. Redes de centralidades multifuncionais e de capacidade urbana na reestruturação territorial de São Paulo, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*. a. 7, n.12, p. 93-120, dez. 2015.
- LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MALERONKA, C. Intervenção urbana e financiamento a experiência de São Paulo na recuperação de mais valias fundiárias. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, a. 7, n.12. p. 75-92, dez. 2015.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017.
- _____. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos*, n. 105, p. 15, 2016.
- NERY JR, J. O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. *Cadernos Metrôpole*, n. 13, pp. 171-198, 1º sem. 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8803/6524>. Acesso em: 22 maio 2020.
- ROMERO-LANKAO, et al. Urban transformative potential in a changing climate. *Nature Climate Change* 8, 2018 p. 754-756. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0264-0>. Acesso em: 12 mar 2020.
- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Processo de Associação Dos Ciclistas Urbanos De São Paulo - Ciclocidade x Prefeitura Municipal De São Paulo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/248407395/processo-n-1071161-3020198260053-do-tj-sp>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- SÃO PAULO (Município). Defensoria Pública. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. *Nota Técnica à Proposta de Alteração à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo*. São Paulo: 2018.
- _____. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. Lei 16.050 de 31 de julho de 2014. Prefeitura de São Paulo, 2014. (online). Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planodiretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

- SÃO PAULO (Município). *Parcelamento, Uso e Ocupação do solo no Município de São Paulo*. Lei 16.402 de 22 de março de 2016. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/texto%20de%20lei%20pdf.pdf. Acesso em 05 nov. 2018.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SATTERTHWAITE, D. *Climate change and urbanization: effects and implications for urban governance*, United Nations expert group meeting on population distribution, urbanization, internal migration and development. New York: UN/POP/EGMURB/2008/16, 2008.
- _____. et al. *Adapting to Climate Change in Urban Areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations*. London: International Institute for Environment and Development (IIED), 2007.
- SILVA, P. W. et. al. Instrumentos Urbanísticos para Incremento de Vegetação em Áreas Urbanas: Análise comparada a partir da quota ambiental do município de São Paulo. *Cadernos Zygmunt Bauman*. v. 8, n.18, 2018.
- SOTTO, D. et al. Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 97, p. 61-80, dez. 2019.
- SOUZA, M. L. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”. *Problema Revista Território*, a. III, n. 5, p. 5-29, jul.- dez., 1998.
- SMUL. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO. Minuta de projeto de lei, 2017a. Dispõe sobre ajustes e normas complementares à lei 16.402, de 22 de março de 2016.
- _____. Ajustes da Lei 16.402/16. Minuta do Projeto de Lei. Justificativa Técnica, 2017b. Disponível em: <https://revisaolpuos.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 jul. de 2020.
- _____. Ata da Audiência Pública sobre a Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Zona Leste, realizada em 20 de fevereiro de 2018a.
- _____. Ata da Audiência Pública sobre a Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Zona Sul, realizada em 21 de fevereiro de 2018b.
- _____. Ata da Audiência Pública sobre a Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Zona Norte, realizada em 22 de fevereiro de 2018c.
- _____. Ata da Audiência Pública sobre a Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Zona Oeste, realizada em 26 de fevereiro de 2018d.
- _____. Ata da Audiência Pública sobre a Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Centro, realizada em 28 de fevereiro de 2018e.

SMUL, SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO. 2ª Minuta de projeto de lei, 2019a. Dispõe sobre ajustes e normas complementares à lei 16.402, de 22 de março de 2016.

_____. Ajustes da Lei 16.402/16. 2ª Minuta do Projeto de Lei. Justificativa Técnica, 2019b. Disponível em: <https://revisaolpuos.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 30 de julho de 2020.

_____. Ata da Audiência Pública sobre a 2ª Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Zona Sul, realizada em 13 de novembro de 2019a.

_____. Ata da Audiência Pública sobre a 2ª Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Centro-Oeste, realizada em 21 de novembro de 2019b.

_____. Ata da Audiência Pública sobre a 2ª Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Norte, realizada em 26 de novembro de 2019c.

_____. Ata da Audiência Pública sobre a 2ª Minuta do Projeto de Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), Zona Leste, realizada em 2 de dezembro de 2019d.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol, 1979.

VILLAÇA, F. J. M. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos avançados*, 25 (71), abr. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>. Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Edições do autor, 2005.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio Introductorio. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas – Coletânea*, Vol. 1. Brasília: ENAP, 2007.

WAMSLER, C.; BRINK, E.; RIVERA, C. Planning for climate change in urban areas: from theory to practice. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 50, pp. 68-81, jul. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.12.008>. Acesso em: 18 jul. 2019.

Adalberto Gregório Back

Pós-doutorado no Departamento de Saúde Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Doutorado (2016) e mestrado (2012) em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp-2009).

Email: backgregor@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4930-5473

Contribuição de autoria: conceituação; análise formal; obtenção de financiamento; investigação/pesquisa; metodologia; administração do projeto; visualização; escrita – primeira redação.

Gabriela Marques Di Giulio

Professora Associada do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp-2010), mestrado em Política Científica e Tecnológica pelo Instituto de Geociências (2006) e especialização em Jornalismo Científico (2004) pela Unicamp e graduação em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp-2001).

Email: ggiulio@usp.br

ORCID: 0000-0003-1396-9788

Contribuição de autoria: supervisão/orientação; revisão e edição.

Tadeu Fabrício Malheiros

Professor associado na Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP). Doutorado em Saúde Pública pela USP (2002), mestrado em Resources Engineering (1996) pela Universitat Karlsruhe (Alemanha), graduação em engenharia civil pela Escola Politécnica (1991) e engenharia ambiental pela Faculdade de Saúde da USP (1993).

Email: tmalheiros@usp.br

ORCID: 0000-0002-9455-4199

Contribuição de autoria: escrita – revisão e edição.

Submissão: 30 de setembro de 2021.

Aprovação: 14 de abril de 2022.

Como citar: BACK, A. G.; DI GIULIO, G. M.; MALHEIROS, T. F. Desafios para transformação urbana sustentável em São Paulo: visões, interesses e demandas em disputa. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 24, E202225pt, 2022. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202225pt>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR