



ADESG/CAMPINAS - 17.10.77

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO PREFEITO**

MECANISMOS E INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO URBANO: A EXPERIÊNCIA  
DE SÃO PAULO

O planejamento urbano está em crise. Esta é uma realidade a que não podemos nos furtar. Em "crise" de auto-crítica, digo, e não "fracasso", pois que critérios teríamos para definir o sucesso e portando o fracasso ?

Na verdade, as esperanças eram muitas e poucas foram as realizações; o futuro, promissor; o presente, decepcionante. Em vez da beleza e amenidade das cidades planejadas, a feiura e a dureza das cidades concretas. Acredito que essa crise do planejamento seja uma crise de adolescência e será logo superada pelo realismo da maturidade. É oportuno, portanto, que se identifiquem e analisem os erros e os acertos numa troca de experiências como a que agora se faz: nesse sentido é que São Paulo traz seu depoimento.

Cumpre, no entanto, antes de apresentar a experiência paulistana, dizer uma palavra sobre como entendemos o PLANEJAMENTO URBANO. Para nós é um processo contínuo de aperfeiçoamento das decisões, intimamente vinculado à ação e por ela realimentado. Não se confunde portanto com os planos, programas e

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

2.

projetos, mas os completa e os integra. É claro que toda ação racional é sempre precedida de uma decisão, também racional, mas, no planejamento, as decisões são numerosas e complexas e devem ser coordenadas no tempo e no espaço, bem como avaliada a disponibilidade de recursos humanos, econômicos, financeiros e institucionais, tendo em vista um quadro sempre renovado de metas a atingir. O planejamento pressupõe, portanto, um conjunto complexo de instrumentos e mecanismos concretamente atuantes.

O planejamento em São Paulo ainda hoje está longe desse conceito, mas já houve um longo caminho percorrido. Remontam aos anos do pós segunda guerra a preocupação com o planejamento da Cidade de São Paulo e as primeiras medidas concretas nesse sentido. Até então os estudos elaborados eram exclusivamente setoriais e visavam resolver problemas específicos: o abastecimento de água, a retificação do Tietê e o plano de avenidas de Prestes Maia na década dos vinte. Nesse período também foram tomadas medidas importantes quanto ao controle dos loteamentos e edificações: a Lei 2.611 de 1923 que fixava normas para a abertura de vias e o parcelamento de glebas e o CÓDIGO DE OBRAS Arthur Saboya, de 1929. Esse CÓDIGO, com pequenas alterações ao longo do tempo, regeu o crescimento de São Paulo por quase meio século, estando alguns de seus dispositivos ainda em vigor. Também de 1929 é a primeira Lei Municipal criando uma comissão especial para estudar o Zoneamento da Cidade.

Após a guerra, em 1947, foi criado o Departamento de Urbanismo da Prefeitura. O grande número de funções a desempe

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

3.

nhar relegaram a segundo plano a tarefa de planejamento. Contudo foi o órgão responsável pela quase totalidade dos projetos urbanos elaborados, além de proceder ao controle dos loteamentos e edificações. Nesse ano, a necessidade de planejamento já era bastante reconhecida, tendo sido criada uma comissão para essa tarefa. Foi o embrião da Comissão Orientadora do PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO, de 1954, sob a presidência do Prefeito e com representantes de diversos órgãos da Prefeitura, das escolas de arquitetura existentes e das entidades de classe. Após funcionar algum tempo, deixou de ser convocada. Foi sua atuação, no entanto, que levou a ser promulgada em 1957 a Lei 5.261, primeiro diploma legal a instituir o coeficiente de aproveitamento (de 6 vezes a área do terreno), fixando um limite de área para construção vertical.

Também em 1957, foi realizado, sob a supervisão do Pe. Louis Joseph Lebret, o primeiro estudo abrangente e integrado dos problemas da metrópole de São Paulo: A Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana. A intervenção recomendada, no entanto, que incluía a institucionalização do processo de planejamento, não foi efetivada. Dez anos depois, em 1967, foram dados alguns passos importantes:

- a criação do GEP - Grupo Executivo de Planejamento, mais tarde transformado na Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), em nível de Secretaria;

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

4.

- a elaboração dos estudos técnicos e econômicos para construção do Metrô;
- e o início do Plano Urbanístico Básico (PUB);

Este último trabalho fundamentou os instrumentos posteriores destinados ao controle do desenvolvimento urbano do Município: a Lei 7.688 de 1971, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e a Lei 7.805, de 1972, a LEI DE ZONEAMENTO DE SÃO PAULO. Esta última já foi objeto de várias leis posteriores, introduzindo alterações e complementações.

Recentemente, criamos a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), a qual é responsável pela execução efetiva do controle do uso do solo e pela intervenção direta do Município nos problemas de habitação, urbanização e reurbanização através da ação da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB e a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB.

Para completar o rápido quadro de planejamento em São Paulo, é imprescindível, ainda, delinear o papel do Governo do Estado no quadro da problemática da região metropolitana de São Paulo. Em 1967, antes do Governo Federal criar as Regiões Metropolitanas, o Governo do Estado já havia dividido do seu território em regiões, delimitando a área da Grande São Paulo e criando o GEGRAN - Grupo Executivo da Grande São Paulo, subordinado à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado. Essa entidade promoveu a elaboração de planos para as diversas sub-re

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

5.

giões da Grande São Paulo, os quais, juntamente com o Plano Urbano Básico do Município de São Paulo (PUB), fundamentaram o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) de 1970.

A preocupação Federal com o desenvolvimento urbano e o seu aprimoramento institucional vieram propiciar maior incremento do planejamento, ao nível metropolitano. A montagem de um amplo instrumental técnico foi iniciada e muitos estudos foram empreendidos, particularmente quanto aos problemas de saneamento, poluição e transportes. No atual Governo Estadual foi criada a Secretaria dos Negócios Metropolitanos que tem, na Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. - EMPLASA, sua unidade técnica e executiva.

Este é o panorama histórico geral do planejamento urbano em São Paulo; esses os instrumentos existentes.

Senhores, ao meditar sobre o tema que me coube neste encontro, senti-me perplexo ! Como transmitir, no âmbito de uma palestra, a experiência de São Paulo em matéria de planejamento urbano ? De que maneira exprimir, de forma objetiva, o descompasso entre a realidade do processo de desenvolvimento urbano e os instrumentos de controle progressivamente postos em marcha ?

A verdade é que esses instrumentos, de ação normativa, direta ou indutora, não corresponderam à expectativa otimista que geralmente presidiu sua implantação. Com frequência nasceram

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

6.

eivados de excessivo tecnicismo, carentes de experiência operacional e muitas vezes distantes da nossa realidade sócio-econômica.

Por um lado, face ao explosivo crescimento urbano que levou o Município de São Paulo, de 1.300.000 habitantes em 1930 aos 8.000.000 de hoje, ou seja, de 2,4% da população brasileira para 7,2%, os instrumentos disponíveis foram insuficientes face à dimensão dos problemas e, de um modo geral, tardiamente implantados. Por outro lado, era natural que alguns fossem mal concebidos e sem possibilidade efetiva de operacionalização. Cumpre salientar, aliás, que essa situação não é só paulistana. Com algumas variações relacionais e quantitativas ela é encontrada em outras grandes cidades brasileiras e em muitas das metrópoles mundiais, em particular nos países de desenvolvimento econômico e social recente.

Assim é que, na realidade, o desenvolvimento urbano de São Paulo foi, nos últimos decênios, descontrolado e indisciplinado, por força de sua própria pujança econômica. Em consequência os problemas urbanos criados resultaram num quadro geral de baixa qualidade de vida, fértil de tensões sociais. Os esforços de planejamento foram até agora impotentes diante da realidade avassaladora do crescimento, deixando, em administradores e técnicos, a sensação ou a certeza de uma ação insuficiente, mal acompanhando os imperativos dessa mesma realidade.

Procuremos, no quadro desta palestra, identificar al

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

7.

gumas das razões desse descompasso e da "crise" do planejamento urbano, além da explosão demográfica e econômica da metrópole paulistana, com todas as suas consequências.

Pode-se hoje compreender que, além da criação tardia dos instrumentos e da conceituação distorcida de alguns deles, a própria dinâmica sócio-econômica do processo de desenvolvimento de São Paulo, dentro do contexto histórico brasileiro, faria emergir fatores e componentes que certamente estariam fora do âmbito de atuação desses instrumentos de planejamento ao nível municipal. Com seu rápido crescimento demográfico, como um dos grandes polos de atração para contingentes populacionais oriundos de outras regiões, São Paulo necessariamente veria suas estruturas administrativas e suas legislações urbanas rapidamente ultrapassadas. Ao mesmo tempo em que se desenvolvia um imenso centro industrial e de prestação de serviços, gerava-se uma avassaladora necessidade de habitação para a qual o poder público não estava preparado. A oferta de terrenos com certo nível de urbanização não correspondia à demanda; as dificuldades administrativas e econômicas do Município para atender a essa demanda, aliada a uma distribuição de renda ainda precária numa sociedade em estágio de desenvolvimento, geraram inexoravelmente a suburbanização, assim como a subhabitação. As leis foram inadequadas e impotentes e a ocupação clandestina do solo proliferou. Inúmeros loteamentos periféricos foram surgindo descontroladamente, com baixo padrão urbanístico. Essa ocupação clandestina e indisciplinada do solo, com baixa densidade, aliada à ocorrência especulativa de vazios urbanos, acentuou, o desequilíbrio na oferta de serviços urbanos, tais como

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

8.

saneamento básico e transportes. Esse desequilíbrio se acentuaria com a permissividade das normas de construção, tardiamente modificadas. A concentração de edificações nas áreas melhor aquinhoadas em serviços públicos, por sua vez geraria insatisfatórias condições de saturação e congestionamento urbano. Esse processo, resultante da própria força da economia paulistana, trouxe consigo, assim, problemas que efetivamente ultrapassaram a capacidade dos instrumentos de planejamento.

Cumprе lembrar também que o rápido desenvolvimento da indústria automobilística, apoiada na forte expansão da classe média, superou o sistema viário da cidade em extensão imprevisível, a qual demandaria, para acompanhar de perto suas consequências, investimentos em obras públicas totalmente incompatíveis com a economia municipal, mesmo admitindo que pudessem ter sido previstas e projetadas em tempo hábil.

Por outro lado, numa visão global do processo de desenvolvimento urbano de São Paulo, pode-se identificar vários fatores ou componentes que não puderam e nem poderiam, estar contidos no âmbito de atuação dos instrumentos municipais. Ao contrário, o planejamento urbano deveria a eles se condicionar num diálogo técnico, em condições sempre difíceis. Refiro-me a todo o complexo de planos e investimentos nacionais e regionais - de responsabilidade federal e estadual - relativos aos sistemas de transportes rodoviário, ferroviário e aéreo. Natural e necessariamente esses sistemas foram se desenvolvendo em resposta às ne

./.





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

9.

cessidades da economia do país, nela incluído o polo urbano de São Paulo. A integração de seus componentes na estrutura da cidade - subúrbios, terminais de carga, estações rodoviárias e ferroviárias, conjugação das estradas ao sistema viário - são questões extremamente complexas exigindo a articulação e a atuação nos três níveis político-administrativos, com evidentes reflexos para a problemática do planejamento urbano.

Não se pode também deixar de reiterar que o ritmo acelerado do desenvolvimento econômico da cidade não encontrou sua contrapartida em áreas importantes e fundamentais, que poderiam ter sensivelmente modificado a atuação dos instrumentos de planejamento. Por um lado as finanças municipais não acompanharam as necessidades: as disponibilidades para investimentos defasaram ou frustraram muitos planos. Por outro lado, dificuldades de ordem jurídico-legislativa solaparam algumas formas de intervenção ou não permitiram a rápida implantação de instrumentos inovadores, em particular aqueles relacionados aos problemas de urbanização e reurbanização e a propriedade da terra.

Finalmente, neste rápido esboço da atual experiência de planejamento urbano em São Paulo cabe insistir, com coragem e realismo, em que efetivamente o poder municipal não tem podido acompanhar, controlar e regular o processo de desenvolvimento urbano. Fatores de ordem administrativa, econômica, social e institucional estiveram presentes na problemática de São Paulo, assim como estão presentes na problemática dos grandes centros urbanos.

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

10.

banos de todo o mundo. Acredito seja ela uma das grandes questões da civilização contemporânea; as soluções serão atingidas progressivamente, através de processo evolutivo que não pode ser contido ou medido em alguns anos apenas.

X Senhores, face ao quadro exposto e com base na experiência adquirida à testa da administração do Município de São Paulo e de competente equipe técnica, parece-me válido apresentar algumas proposições, que julgo possam ser debatidas nesta oportunidade, a fim de apontar caminhos e conduzir a decisões que devam ser tomadas em futuro próximo. X

Acredito que contenham um elenco de medidas cabíveis e necessárias, que emergem da evidência dos fatos característicos do processo histórico recente do desenvolvimento dos grandes centros urbanos do país. Poderão, quero crer, constituir algumas respostas ao desafio urbano, suportes necessários para uma maior eficácia do INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO e sua melhor adequação ao fenômeno da urbanização crescente, especialmente preocupante nas grandes concentrações metropolitanas.

Essas proposições agrupam-se, de forma interagente e complementar em campos de natureza diversa, visando alguns objetivos específicos: agrupo-as, para efeito expositivo, em questões de caráter Jurídico-Legislativo, Econômico-Tributário e Institucional-Administrativo. X

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

11.

PROPOSIÇÕES DE CARÁTER JURÍDICO-LEGISLATIVO

1. Reformulação da legislação de 1941 relativa a desapropriações, introduzindo com clareza novos conceitos que assegurem a possibilidade de desapropriação, ou para reurbanização com revenda, ou para formação de reservas de áreas cujo destino será posteriormente definido em função das necessidades do desenvolvimento urbano.
2. Reformulação da legislação sobre contribuição de melhoria, tornando-a operacionalizável e ampliando-a.
3. Reformulação dos conceitos de "direito de construir", assegurando-se a possibilidade de instituir as importantes "leis do solo criado" como instrumentos reguladores do uso do solo, com desdobramento de sentido marcadamente redistributivo na economia urbana.
4. Institucionalização de novos conceitos de direito urbano tais como a urbanização compulsória e a prioridade de aquisição de propriedades pelo poder público, visando instrumentalizar políticas fundiárias de combate a vazios urbanos danosos e a formação de reservas urbanas.
5. Reformulação da legislação relativa às responsabilidades civis e criminais nas operações de parcelamento do solo urbano, de forma a permitir melhor combate ao grave problema dos loteamen

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

12.

tos clandestinos nas cidades brasileiras.

Encaro esse conjunto de medidas como necessárias a uma melhor ação reguladora do Estado na atenuação dos desequilíbrios da economia intra-urbana, pela distribuição mais equitativa de seus serviços a toda a população. Elas se integrariam às atuações ortodoxas dos poderes de polícia municipal e estadual intervenientes no processo de uso e ocupação do solo, consubstanciados nos Códigos de Edificações, Leis de Zoneamento e Leis de Proteção Ambiental.

PROPOSIÇÕES DE CARÁTER ECONÔMICO-TRIBUTÁRIO

1. Reformulação do ISS, já estudada pelo Grupo de Secretários das Finanças dos Municípios das principais Capitais brasileiras e consubstanciadas em proposta recentemente encaminhada ao Governo Federal. A importância desse imposto deve crescer, principalmente nas grandes metrópoles, cuja transformação de centros industriais em centros de serviços processa-se em ritmo acelerado.
2. Reformulação do Código Tributário Nacional de forma a permitir a participação dos municípios na economia gerada pela urbanização, em particular no lucro imobiliário e na transmissão intervivos ou causa-mortis.
3. Institucionalização, com critérios seletivos, tanto do impos

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

13.

to territorial progressivo sobre terrenos vagos, como da tributação sobre certas atividades intra-urbanas, como a publicidade ao ar livre.

4. Criação de mecanismos que permitam melhor integração da economia privada à economia municipal, como a participação de empresas publicitárias na implantação e conservação de equipamentos urbanos.

Considero que esse conjunto de medidas possa fortificar a atuação do poder municipal no sentido de:

- ampliar sua capacidade financeira para fazer face às necessidades crescentes geradas pelo próprio desenvolvimento da economia de escala da aglomeração urbana. Não acredito que esse problema possa ser solucionado simplesmente pela transferência de receitas federais ou estaduais para o município; acredito que o aumento de recursos deva ser obtido fundamentalmente com base na receita própria, desvinculada de endividamento. Este fortalecimento permitirá, por sua vez, o aumento do nível de dívidas dos municípios, nível esse que hoje atinge proporções incompatíveis com as suas atuais receitas próprias.
- possibilitar melhor uso da tributação também como fator atuante de política urbana e não só como fonte de receitas, complementando as Leis de Zoneamento, o Código de Edificações e

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

14.

as Leis de Proteção Ambiental na indução de padrões mais adequados, econômica e socialmente, de uso e ocupação do solo.

PROPOSIÇÕES DE CARÁTER INSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVO

1. Criação de um Ministério de Desenvolvimento Urbano como proposto pelo urbanista Jaime Lerner, ex-Prefeito de Curitiba, mas nele incluindo todas as importantes questões relativas à habitação.

Essa sugestão é coerente com a atual estrutura administrativa federal na qual cabe aos Ministérios a execução das políticas setoriais de sua competência, sob a orientação geral da Presidência e coordenação através de sua Secretaria de Planejamento.

Dentro dessa perspectiva caberia ao MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO o papel de interlocutor ministerial junto à Presidência da República, levando-lhe as soluções propostas, a nível federal, para os problemas urbanos genéricos e assumindo a responsabilidade pela aplicação dos vários fundos alocados ao seu setor de atividades. O Banco Nacional de Habitação - BNH, seria deslocado para o campo do novo Ministério, exercendo o papel explícito de principal agente financeiro dos programas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Assim também, como responsável básico do sistema nacional de planejamento urbano, o novo Ministério absorve-

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

15.

ria a CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana e Áreas Metropolitanas e a EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.

2. Essa proposição deve ser correlacionada em congruência com o conceito básico de que o PLANEJAMENTO URBANO específico deve ser mantido em nível metropolitano e municipal, junto ao local dos fenômenos. Deve-se procurar institucionalizar adequadamente a atuação metropolitana nos grandes centros, de forma a instrumentalizar a Região Metropolitana como a principal e fundamental articuladora das ações municipais, em consonância com as diretrizes das políticas de nível federal.

Nesse sentido desejaria enfatizar a necessidade de se expandir o conceito de coordenação horizontal, hoje existente, para a coordenação vertical abrangendo os três níveis, incluindo as respectivas empresas de administração indireta. A carência dessa coordenação vertical tem repercutido negativamente, de forma mais grave nas grandes cidades.

De fato, a experiência de São Paulo no atendimento de necessidades em infra-estrutura, equipamentos e serviços, fundamentais para a própria continuidade de seu desenvolvimento, põe em evidência as dificuldades de se obter uma articulação programática entre órgãos de competência setorial afim nos três níveis. Um exemplo típico dessa necessidade de articulação para evitar a redundância de esforços e dispersão

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

16.

de recursos, é a implantação do novo sistema de subúrbio pelo Governo Estadual através da Fepasa e de outro sistema pelo Governo Federal através da Rede Ferroviária Federal, além do Metrô pelo Governo Municipal. Outro exemplo é a implantação do Plano SANEGRAN, complexo de obras de saneamento básico com o controle e o tratamento de esgotos a cargo da SABESP, órgão estadual e a canalização dos córregos e a abertura de vias de fundo de vale a cargo da Prefeitura do Município de São Paulo, ambos com o financiamento do Governo Federal através do Banco Nacional de Habitação - BNH.

Julgo pois muito importante que a legislação metropolitana, que procurou ensejar a coordenação entre os níveis Estadual e Municipal, deva conter também com clareza a participação Federal; esse avanço é extremamente necessário e poderia institucionalizar-se com a presença dos Ministérios da Habitação e Desenvolvimento Urbano e o de Transportes nos órgãos metropolitanos, através de representantes qualificados.

3. Finalmente quero também enfatizar a necessidade imprescindível de adequação da máquina administrativa municipal ao nosso tempo e à dimensão dos problemas urbanos, através da implantação de modernas técnicas gerenciais, sistemas operacionais, seleção de pessoal, incentivo ao treinamento e desenvolvimento dos quadros existentes. Nenhuma cidade poderá ser controlada por uma Prefeitura desaparelhada e com quadro funcional inadequado.

./.





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO PREFEITO

17.

Meus Senhores,

Esta é a experiência de São Paulo, este o depoimento de seu Prefeito. Trazendo ao debate as proposições expostas, julgamos contribuir para o processo de planejamento urbano no país, na certeza de que já possuímos as condições básicas de maturidade para vencer os desafios urbanos: a capacidade de indentificar seus problemas, equacioná-los, dimensioná-los e mobilizar os recursos humanos, econômicos e técnicos para solucioná-los.

7.10.77