

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XV, núm. 382, 1 de diciembre de 2011

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO. O CASO DE SANTO ANDRÉ (SÃO PAULO)

Jeroen Klink

Universidade Federal do ABC

jeroen.klink@terra.com.br

Rosana Denaldi

Universidade Federal do ABC

r.denaldi@terra.com.br

Recibido: 12 de enero de 2011. Devuelto para revisión: 2 de junio de 2011. Aceptado: 21 de julio de 2011.

O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo) (Resumo)

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC) criou a expectativa de mudança nos rumos da política e da gestão urbana na direção da construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias. O EC instituiu instrumentos urbanísticos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana e para institucionalizar a participação da sociedade. Após uma década de experiência debate-se o impacto transformador desta norma. Tomando como referência a revisão da literatura, e o caso da cidade de Santo André (Região Metropolitana de São Paulo), vamos argumentar que o planejamento participativo-colaborativo não conseguiu mudar a trajetória de desenvolvimento desigual da cidade. Entretanto, o processo poderá diversificar e ampliar as arenas de disputa e se constituir em espaços alternativos de representação em prol da produção de cidades mais justas.

Palavras chaves: planejamento participativo-colaborativo, estatuto da cidade, planejamento urbano.

The participatory master plan and the social production of space. The case of Santo André (São Paulo) (Abstract)

The approval of the so-called federal Statute of the City (SC) generated great expectations regarding the role of Brazilian urban policy in generating more equitable and sustainable cities. The Statute set a framework that allowed local government to elaborate master plans with more leverage over real estate markets. Moreover, it represented a break with

technocratic management by explicitly mentioning participatory planning as a key methodology. A decade of experience has raised a critical debate on the transformative impact of the Statute. On the basis of a review of the literature, and the process that occurred in Santo André (Metropolitan São Paulo), we will argue that the collaborative-participatory planning effort was unable to change the disparate development trajectory of the city. Nevertheless, the process may develop into a privileged arena of contestation and disputes around alternative spaces of representation aimed at the social production of more inclusive cities.

Key words: participatory-collaborative planning, statute of the city, urban planning.

El plan director participativo y la producción social del espacio. El caso de Santo André (São Paulo) (Resumen)

La aprobación del Estatuto de la Ciudad (EC) creó expectativas de cambio y de nuevos rumbos en la política y la gestión urbanas en el sentido de la construcción de ciudades más justas y menos predatorias ambientalmente. El EC instituyó instrumentos urbanísticos para hacer valer la función social de la propiedad urbana y para institucionalizar la participación de la sociedad. Después de una década de experiencia, se debate el impacto transformador de esta norma. Tomando como referencia la revisión de la literatura y focalizando enseguida el caso de la ciudad de Santo André (Región Metropolitana de São Paulo), vamos argumentar que la planificación participativa-colaborativa no consiguió cambiar la trayectoria de desarrollo desigual de la ciudad; pero que, sin embargo, ese proceso aun podrá ampliar y diversificar las arenas de disputa y constituir espacios alternativos de representación en favor de la producción de ciudades más justas.

Palabras clave: planificación participativa-colaborativa, estatuto de la ciudad, planificación urbana.

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC), por meio da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, criou a expectativa de mudança nos rumos da política e da gestão urbana na direção da construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias[1]. O EC define e regulamenta instrumentos urbanísticos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana e para legitimar a participação da sociedade.

O EC é uma norma geral de direito urbanístico que regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição de 1988 (artigos 182 e 183). A constituição brasileira estabelece a competência jurídica municipal para tratar da política urbana e define que o plano diretor (PD) é o instrumento básico desta política. Cabe os municípios, no âmbito de sua autonomia, por meio do PD definir como a propriedade urbana deverá cumprir sua função social.

A nova condição jurídico-institucional permitiria ao município limitar o direito de propriedade fundiária urbana e favoreceria a gestão democrática das cidades. Os municípios poderiam regulamentar e aplicar instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) de terrenos ociosos ou

subutilizados, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, a outorga onerosa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIAS) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), todos estes considerados estratégicos para a garantia do direito à moradia e à cidade.

A aplicação dos princípios e instrumentos previstos no Estatuto está condicionada a sua incorporação nos planos diretores (PDes) e pode ganhar contornos variados dependendo das políticas municipais e da correlação de forças no âmbito local. Esta autonomia municipal permite as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país, entretanto, joga para o nível municipal a disputa política em torno da regulamentação dos instrumentos, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados[2].

O PD tornou-se obrigatório para um grande número de cidades, que deveriam tê-lo aprovado até o final de 2006. O EC (Artigo 40) ampliou o leque das cidades obrigadas a elaborar PD: àquelas com mais de 20 mil habitantes, cuja obrigação foi ditada pela Constituição de 1988, somaram-se as integrantes de regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as áreas de especial interesse turístico e as situadas em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental. Estima-se que cerca de 86% em um universo de 1.552 municípios pesquisados com obrigatoriedade de produzir PDs, iniciaram ou aprovaram propostas de um novo plano ou de revisão do plano[3].

A referida legislação também determina que estes planos sejam elaborados de forma participativa. A “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (EC, Artigo 2º, II) é uma das diretrizes gerais desta Lei. Dessa forma, o Estatuto busca romper com um padrão de planejamento tecnocrata-centralizado, que até recentemente marcava as cidades brasileiras, e abre uma expectativa concreta acerca de uma nova geração de PD, que pudessem aglutinar um universo mais amplo de atores, interesses e agendas.

Passada quase uma década após a aprovação do EC, o entusiasmo cedeu lugar a um debate mais cauteloso e crítico sobre os limites do novo Plano Diretor Participativo (PD-P), particularmente numa sociedade tão desigual como a brasileira. Vários autores questionam a insuficiência do próprio EC como instrumento transformador das cidades, pois ainda assume a propriedade privada como princípio norteador do uso e da ocupação do solo urbano[4]. No Brasil, encontramos um tradicional descompasso entre o plano e a realização das suas propostas. O plano se caracteriza como plano discurso, que desempenha a função ideológica de ocultar os reais problemas da maioria urbana, e de elevar os interesses de uma pequena elite a objeto da política urbana[5]. Santos Jr. destaca que é possível “avançar na transformação desse instrumento na perspectiva da reforma urbana, para o que é necessário refletir sobre o alcance destes instrumentos na construção de pactos socioterritoriais de promoção do direito à cidade”[6].

A construção destes pactos sócio-territoriais por meio da participação da sociedade tornou-se objeto de reflexão mais crítica. Villaça refere-se à “ilusão da participação popular na elaboração dos planos” que, segundo ele, explica-se em razão das profundas desigualdades existentes no Brasil, que fazem com que a participação popular

democrática seja algo de difícil alcance, visto que participação significa, essencialmente, um mínimo de igualdade[7]. A elite urbana exerce formas de pressão social muito mais efetivas, como matérias pagas na imprensa e pressões diretas sobre os técnicos, sobre os altos escalões do Poder Executivo e sobre os vereadores, o que leva o autor a concluir que os debates públicos são utilizados pela “minoridade dominante” para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas, ou seja, são usados para dar aparência democrática a decisões tomadas sob um jogo desequilibrado de pressões. Maricato fala em termos de uma “verdadeira febre participativa promovida por entidades governamentais, ONG, partidos políticos, movimentos sociais etc.”[8]. No entanto, esse movimento participativo parece não ter logrado transformar de modo significativo a qualidade da democracia e o quadro de exclusão social.

Nos países desenvolvidos, a partir da década de 80, emerge o debate sobre os limites e as potencialidades do chamado planejamento comunicativo-participativo na transformação das cidades afetadas pela crise do Fordismo[9]. As divergências neste debate concentram-se no alcance da participação popular. De um lado, há uma visão neo-institucionalista, que enaltece a capacidade endógena do planejamento comunicativo-participativo, inclusive vislumbrando possibilidades de este estabelecer uma “dialética produtiva”, entre as estruturas socioeconômicas da sociedade e os esforços dos agentes locais[10]. De outro, encontramos uma vertente neo-marxista, por alguns rotulado como o campo da economia política, que aponta para os limites enfrentados por qualquer estratégia participativa à luz das estruturas de classe, raça e de poder[11].

O objetivo deste artigo é analisar o caso específico do PD-P de Santo André (Região Metropolitana de São Paulo) à luz deste debate sobre os limites e as potencialidades do planejamento comunicativo-participativo, considerando as estruturas socioeconômicas e políticas mais amplas, e traçar algumas reflexões para a aplicação da nova geração de PD pelas cidades brasileiras. O PD-P de Santo André tornou-se importante referência no país, pois foi elaborado por meio de amplo processo participativo, incorporou vários dos instrumentos previstos no EC e foi colocado efetivamente em prática no período de 2005 a 2008. Ainda não foi conduzida, porém, uma avaliação crítica desta experiência, que é um dos objetivos deste ensaio.

Cabe ressaltar que, no espaço limitado deste artigo, não avaliaremos as críticas, mencionadas anteriormente, referentes à insuficiência do próprio EC em romper com a trajetória excludente das cidades brasileiras. A ênfase aqui será dada à análise dos limites e das potencialidades enfrentados pelas cidades brasileiras na elaboração e na execução dos PD-P, considerando o ambiente jurídico-institucional em vigor a partir do EC.

Argumentaremos que a democratização da gestão na discussão, na elaboração e na execução do PD-P, em si só, foi insuficiente para amenizar os conflitos e as contradições associadas à trajetória de desenvolvimento de cidades como Santo André. Em todas as etapas da elaboração e da execução do PD-P na cidade, registraram-se tentativas dos segmentos conservadores de evitar ou de reverter decisões sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no EC. Isso não quer dizer, entretanto, que o esforço do PD-P em Santo André representou uma estratégia localista ingênua, particularmente à luz da pujança das estruturas sociopolíticas conservadoras da sociedade brasileira. Analisaremos as contínuas “idas e vindas” que ocorreram no processo do PD-P em Santo André a partir de um prisma conceitual que chamaremos de “economia política ampliada”, de acordo com o qual o planejamento comunicativo-participativo é

insuficiente, mas pode se transformar numa das arenas de contestação e de disputa pela hegemonia de idéias e de novas práticas espaciais, em prol da produção social de uma cidade mais justa e inclusiva.

Após esta introdução, estruturamos o artigo em três seções. Na primeira, apresentaremos uma síntese dos debates sobre a virada participativa e comunicativa no planejamento urbano e regional, e explicitaremos a nossa posição analítica a respeito do alcance destas transformações no mundo do planejamento. Este pano de fundo prepara o terreno para a discussão empírica sobre o PD-P em Santo André, que é desenvolvida na seção seguinte. Na última seção do artigo traçaremos não apenas algumas reflexões sobre a experiência de Santo André, mas também sobre os limites e as potencialidades que serão enfrentados pelas cidades brasileiras no processo de elaboração e aplicação de PD alinhados com o princípio básico da função social da propriedade.

A virada participativa e comunicativa no planejamento urbano e regional

Nas últimas duas décadas, praticamente todas as agências multilaterais *mainstream* da Organização das Nações Unidas (ONU) e os principais *donors* bilaterais que influenciam a formulação da agenda urbana têm propagado a importância da participação e da pactuação entre agentes locais no processo de planejamento e de gestão das cidades. A ONU acumulou experiência com modelos consensuais de planejamento e de gestão das cidades ao longo dos anos 1980, particularmente por meio de experiências como o Programa de Gestão Urbana (PGU) e as chamadas Consultas Urbanas – uma ferramenta participativa que reunia diversos atores locais em torno da construção de uma agenda comum para o futuro da cidade[12]. A segunda conferência mundial HABITAT, em 1996, consolidou o papel central da agenda urbana no contexto internacional; a campanha global para a boa governança, lançada no ano de 2002, definiu a radicalização da democracia local e a gestão urbana participativa como suas marcas principais. A criação da chamada Aliança das Cidades, composta pelas principais agências multilaterais e bilaterais de fomento à agenda urbana, e o lançamento em 2000 da sua estratégia para o desenvolvimento das cidades (*City Development Strategies* – um aperfeiçoamento das consultas urbanas participativas do PGU) – consolidaram o que poderia ser chamada uma guinada participativa na comunidade internacional *mainstream* de planejadores.

Cabe lembrar que a base conceitual desta virada participativa tem origem no debate sobre o chamado planejamento comunicativo nos anos 1980, desenvolvido inicialmente entre planejadores ingleses e norte-americanos[13]. A emergência deste planejamento comunicativo não pode ser dissociada de uma crítica de fundo ao racionalismo e ao positivismo no planejamento modernista[14]. O esgotamento deste último passava pela percepção acerca dos limites da racionalidade estratégico-instrumental e tecnocrata, baseada numa relação linear entre os meios e o fim, que norteava o planejamento modernista dos sistemas econômicos e burocráticos do mercado e do Estado. A vertente comunicativa de planejamento assume a fragmentação social e política, que se manifesta na presença de múltiplos atores, com interesses conflitantes e representações diferenciadas no território local. Neste cenário, a racionalidade estratégico-instrumental do planejamento modernista cede lugar ao processo de diálogo, de comunicação e de negociação, e à construção coletiva de significados compartilhados da realidade. Randolph discute que a escola comunicativo-participativa transforma o planejador num

mediador entre duas esferas da sociedade, que estão submetidas a racionalidades distintas[15]. Isto é, “por um lado, têm-se os sistemas econômicos e burocráticos com as suas racionalidades estratégicas e instrumentais. E, por outro lado, existe o mundo da vida com a sua racionalidade comunicativa, onde a ‘reprodução social’ não está submetida, exclusivamente, aos ditames do capitalismo (mas a mecanismos oriundos de tradição, socialização, formação da personalidade)”[16]. Mais especificamente em relação à noção *Lefebvriana* da produção social do espaço, a mediação do planejamento comunicativo se faz entre uma “representação (hegemônica) do espaço urbano e regional” pelas elites e pelos especialistas, de um lado, e “os espaços de representações” das pessoas nas suas vivências e experiências diárias, envolvendo dimensões afetivas e os sentimentos, de outro[17].

O ambiente sociopolítico dos anos 1980, caracterizado pelos processos complexos de internacionalização da economia e da sociedade, de reestruturação produtiva e territorial e pela emergência de novas formas compartilhadas de governança entre escalas e atores, apresentou um terreno fértil para as idéias da escola comunicativo-participativa de planejamento. Na sua versão norte-americana mais pragmática, a capacidade de o planejamento participativo produzir consensos é enfatizada[18]. Elemento central da metodologia era reconhecer as posições divergentes entre atores, transformá-las em interesses (legítimos) e pactuar acordos locais.

Patsey Healey refinou o arcabouço teórico do planejamento comunicativo-participativo, que rotulou como planejamento colaborativo[19]. Na sua visão, o planejamento é um processo relacional e interativo, que se desdobra num ambiente institucional complexo que é moldado, mas não determinado, pelas estruturas socioeconômicas e políticas. O tema central que perpassa a sua obra é o desenho do processo de planejamento participativo e a investigação das condições sob as quais as governanças colaborativas permitem transformações rumo a cidades mais justas e inclusivas. A teoria social que embasa o seu referencial teórico é a neo-institucionalista de Giddens, que permite o “agenciamento criativo” entre as estruturas socioeconômicas e políticas mais amplas, de um lado, e a interação entre os agentes locais, de outro[20].

Não aprofundaremos aqui a trajetória deste debate teórico sobre o planejamento comunicativo-participativo e colaborativo, mas cabe destacar que a vertente foi alvo de várias críticas[21]. Fainstain, por exemplo, argumentou que a guinada participativa fez com que o objeto do planejamento urbano e regional se deslocasse, isto é, da qualidade das cidades ao próprio planejador: “ao invés de se preocupar com o que deveria ser feito com as cidades, o planejamento colaborativo questiona o que o planejador deveria fazer. E a resposta óbvia é que deveria ser um bom profissional (participativo)”[22]. Outra crítica referiu-se ao fato de que, enquanto o planejamento comunicativo-participativo enfatizou a capacidade transformadora do processo de participação, ao mesmo tempo não conseguiu elucidar as estruturas de poder e a dinâmica socioprodutiva que limitaram o alcance efetivo do processo participativo. Esta reflexão mais crítica foi ponto de partida da escola de economia política – ou neo-marxista – do planejamento urbano e regional[23]. Nesta visão, a vertente comunicativo-participativa apresentou deficiências graves, pois o poder transformador das palavras sempre depende do poder de quem está com a palavra. E esta dimensão está intrinsecamente relacionada com o acesso aos meios de produção, à mídia e aos recursos financeiros, e com a capacidade de mobilizar frações do Estado e da sociedade em torno de determinadas práticas territoriais[24]. Na mesma linha, em função das assimetrias de poder, da capacidade discursiva dos agentes que

participam e da sub-representação sistemática dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, o planejamento comunicativo-participativo paradoxalmente não apenas pode reforçar a produção e desapropriação desigual do espaço urbano, mas, em função do seu caráter participativo, pode fazê-lo com maior legitimidade política do que os modelos tecnocráticos de planejamento[25].

Essas críticas às teorias do planejamento comunicativo-participativo invalidaram, ex-ante, os méritos de uma gestão urbana participativa? Como devemos avaliá-las à luz da proliferação dos PD-P no cenário brasileiro, objeto mais específico da nossa análise?

Na linha de autores como Vainer, Randolph e Pieterse, adotaremos uma postura analítica que poderia ser rotulada como a da economia política ampliada[26]. Esta postura reconhece as limitações do planejamento comunicativo-participativo e do PD-P à luz das relações desiguais de poder, de classe e de raça na sociedade capitalista. Ao mesmo tempo, não nega a potencialidade de o PD-P transformar-se numa das múltiplas arenas de disputa pela hegemonia de idéias e de práticas em torno da produção social mais justa do espaço urbano e regional, pois, a gestão local participativa depara-se com limites evidentes à luz das estruturas socioeconômicas das e políticas mais amplas[27]. Isso não nos permite inferir, entretanto, que o território local representa um mero receptáculo destas mesmas estruturas. Especificamente no que refere ao planejamento comunicativo-colaborativo e participativo, este representa um passo epistemológico necessário, mas insuficiente, e ainda precisa se enraizar numa concepção *lefebvriana* da produção social do espaço[28]. Isto é, a mediação entre a representação do espaço – articulada hegemonicamente pelas elites e planejadores profissionais – e o espaço das representações – que emerge das vivências e experiências das pessoas – deveria culminar em novas práticas espaciais e em uma nova “práxis”. Desta forma, o planejamento comunicativo-participativo transformar-se-ia numa fase constituinte de um planejamento subversivo, que pudesse inverter tanto as relações entre Estado e sociedade, em geral, como as entre os planejadores e a população envolvida, em particular[29]. Pieterse também reconhece o caráter fatalista e – paradoxalmente – paralisante de várias análises neo-marxistas[30], e desenvolve o conceito que chama de “radicalismo incremental” para analisar estratégias de redução do hiato entre as representações hegemônicas do espaço e as vivências reais, afetivas e subjetivas das comunidades locais. Na visão deste autor, a contestação das representações hegemônicas do espaço deveria ser conduzida a partir da abertura contínua de múltiplas arenas de disputa e de negociação política na cidade[31], que podem paulatinamente desencadear o que o autor chama de “transgressões silenciosas”, sua versão das práticas espaciais transformadoras à la Lefebvre.

É a partir deste prisma da economia política ampliada que analisaremos agora a experiência do PD-P em Santo André. De um lado, reconhece-se a insuficiência estrutural dos PD-P à luz das dinâmicas socioespaciais, econômicas e históricas mais amplas que influem na trajetória das cidades brasileiras. Ao mesmo tempo, a explicitação dos conflitos sociais em torno do ambiente construído e das múltiplas representações simbólicas possíveis da cidade, processo que acompanha qualquer PD-P, abre uma perspectiva concreta, isto é, material e ideológico-imaterial (no sentido da construção coletiva de narrativas contra-hegemônicas), de um movimento constituinte mais amplo de contestação e de mobilização socioproductiva em prol de uma cidade mais justa e inclusiva.

O plano diretor participativo de Santo André

Sobre o conteúdo do Plano

A cidade de Santo André, com 673.914 habitantes, se localiza na chamada Região do Grande ABC, que é composta por sete municípios localizados no Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, que somam um total de 2.549.135 habitantes (Figura 1)[\[32\]](#). O Plano Diretor Participativo de Santo André (Lei nº 8.696/2004) foi elaborado em 2003, enviado à Câmara Municipal em março de 2004 e aprovado em dezembro deste mesmo ano. O plano dividiu o território do município em duas macrozonas: a urbana (a parcela em negrito na figura 1) e a de proteção ambiental. A macrozona urbana subdivide-se em quatro zonas. A zona de qualificação urbana caracteriza-se pela presença de uma infraestrutura consolidada. A zona de reestruturação urbana compreende a porção central do município, isto é, o centro principal, a área do chamado Projeto Eixo Tamanduatehy[\[33\]](#) e a Avenida dos Estados, caracterizando-se pela presença de grandes terrenos, parte considerável deles subutilizados, não utilizados e mesmo não edificados. A zona de recuperação urbana é predominantemente residencial. Apresenta alta densidade populacional, carências de infra-estrutura e de equipamentos públicos e um grande número de loteamentos irregulares e de núcleos habitacionais de baixa renda. Por fim, na zona exclusivamente industrial encontra-se o principal complexo petroquímico instalado na cidade.



Figura 1. Santo André, a Região do ABC e São Paulo.
 Fonte: Mapa elaborado e disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Santo André.

No PD-P uma especial ênfase foi dada à instituição de instrumentos para promover a preservação e a recuperação ambiental e para ampliar o acesso à terra urbanizada. Para promover a recuperação e a preservação ambiental foram regulamentados vários instrumentos, como o zoneamento ambiental, os parâmetros de incomodidade para definir as possibilidades de uso do solo, o estudo de impacto de vizinhança (EIV) e a taxa de permeabilidade do solo, como parâmetro urbanístico que considera as características da bacia hidrográfica.

Para ampliar o acesso à terra urbanizada e à habitação, vários instrumentos foram regulamentados, tais como: a definição de padrões especiais para habitação de interesse social (HIS) e para habitação de mercado popular (HMP), com o objetivo de resguardar a finalidade social dos empreendimentos; a criação e a delimitação de áreas vazias e ocupadas, no corpo do PD-P, como zonas especiais de interesse social (ZEIS); a sobreposição de ZEIS e de parcelamento, edificação ou utilização compulsória no mesmo terreno, objetivando fazer com que as áreas vazias e subutilizadas delimitadas como ZEIS

fossem destinadas à produção de moradia social. O PD também estabeleceu que os recursos da outorga onerosa do direito de construir seriam destinados à habitação social e à urbanização – infra-estrutura e equipamentos públicos – da zona de recuperação urbana, área periférica onde se concentra a grande maioria dos domicílios em assentamentos precários do município[34].

O PD-P delimitou como ZEIS tanto os assentamentos precários do tipo favelas como os loteamentos irregulares e as áreas vazias. O plano delimitou 125 áreas ocupadas como ZEIS A, que totalizam cerca de três milhões de metros quadrados, para promover sua recuperação e sua regularização fundiária. Também delimitou como ZEIS B e C outras 39 áreas vazias, que totalizam cerca de 1,6 milhões de metros quadrados, para produção de HIS destinadas, prioritariamente, à população com renda familiar até três salários mínimos. Cabe ressaltar que 12 destas ZEIS localizam-se em áreas centrais da cidade – no Eixo Tamanduatehy – e somam cerca de 650 mil metros quadrados.

As regras para aplicação do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsória constaram do PD-P, tornando auto-aplicável o instrumento. Ficou definido como “solo urbano não edificado” aqueles lotes e glebas com área igual ou superior a 1.000 metros quadrados, localizados na macrozona urbana, com coeficiente de aproveitamento igual a 0; como “solo urbano subutilizado” os lotes e glebas, localizados na macrozona urbana, com área igual ou superior a 1.000 metros quadrados, quando a área construída não atingir o coeficiente de aproveitamento mínimo definido para a zona[35]. O PD-P determinou o prazo de um ano, a partir da notificação, para que o proprietário apresentasse um projeto de edificação ou de parcelamento, e de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para início das respectivas obras. Foi prevista, também, a execução por etapas, no caso dos empreendimentos de grande porte.

Ao todo, foram delimitados 640 lotes notificáveis na macrozona urbana, que correspondiam a cerca de 6,5 milhões de metros quadrados. Na primeira etapa, até o final de 2008, deveriam ser notificados 80 lotes que somavam cerca de 3,7 milhões de metros quadrados. Até final de 2007, a Prefeitura notificou cerca de 50% dos imóveis enquadrados na primeira etapa. Foram notificados 45 lotes que correspondiam a cerca de 1,7 milhões de metros quadrados. Dentre estes, 14 lotes que correspondiam a cerca de 650 mil metros quadrados foram demarcados no PD-P como ZEIS, sendo que cerca de 530 mil metros quadrados, ou 14 áreas, eram localizadas na área do Eixo Tamanduatehy. Até final de 2008, as notificações de 16 destas áreas estavam averbadas junto ao cartório de registros de imóveis, nas respectivas matrículas[36].

Participação: um relato do processo de elaboração do Plano Diretor[37]

Para viabilizar o processo participativo o governo municipal discutiu que estratégias adotar para envolver tanto os movimentos populares quanto as lideranças empresariais e as entidades relacionadas diretamente à questão urbana. Foram definidas diferentes estratégias para abordar a população em geral – os movimentos populares, as lideranças empresariais e as entidades relacionadas diretamente à matéria urbana – tais como entrevistas, reuniões, oficinas de capacitação, debates e seminários. No quadro 1 apresentamos as principais etapas da elaboração do plano.

Quadro 1.
Etapas da elaboração do PD-P

Etapas	Objetivos	Estratégias
Primeira Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Nivelamento de conhecimento sobre a cidade e o marco regulatório - Envolvimento e mobilização dos segmentos sociais - Levantamento das expectativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Encontro de representantes de diversos conselhos municipais - Discussão no âmbito das plenárias do orçamento participativo (mobilização da população em geral) - Entrevistas
Segunda Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Produção da proposta preliminar intitulada “Estrutura e conteúdos básicos do Plano Diretor” - Capacitação dos agentes envolvidos na produção do PD-P 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematização das contribuições coletadas na primeira etapa - Realização de seminários temáticos - Promoção de curso de capacitação presencial sobre o EC e o PD - Organização de curso a distância (internet)
Terceira Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Produção e discussão da proposta - Explicitação e negociação de conflitos 	<ul style="list-style-type: none"> - Encontros de segmentos sociais - Comissão de negociação
Quarta Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação da versão final do Plano Diretor 	<ul style="list-style-type: none"> - Plenária geral para eleger os delegados para o chamado Congresso da Cidade - Congresso da Cidade

Fonte: Elaboração própria dos autores.

A primeira etapa objetivou, nivelar conhecimento, envolver os segmentos sociais e ouvir suas expectativas com relação ao PD. Para abordar os movimentos populares e envolvê-los na discussão, foi organizado um encontro entre os membros dos vários conselhos municipais, em que os mesmos desenvolveram uma leitura da cidade, identificando os problemas urbanos passíveis de serem enfrentados pelo PD. A população em geral foi mobilizada por meio do Orçamento Participativo[38]. Nas plenárias regionais o governo apresentou uma leitura sumária da cidade e buscou exemplificar concretamente no que o PD poderia contribuir, convidando os presentes para, num trabalho de grupo, exporem suas demandas. Para atrair e ouvir outros setores sociais – setor imobiliário e de construção civil, associações técnicas e profissionais, entre outros – foram realizadas diversas entrevistas[39].

A segunda etapa iniciou-se pela realização de dois trabalhos paralelos, que convergiriam para a elaboração da proposta preliminar do plano: a sistematização dos resultados das reuniões, encontros e entrevistas, organizados na etapa anterior, e a preparação da leitura técnica da cidade, por meio de seminários temáticos internos. Ainda nesta etapa, a prefeitura promoveu duas ações de capacitação: um curso presencial de capacitação de multiplicadores sobre o EC e o PD (para a difusão de informações entre a população) e a disponibilização de um curso a distância, sobre o mesmo objeto, no portal da prefeitura na internet.

Com base nos seminários temáticos foi elaborado o texto "Estrutura e conteúdos básicos do plano diretor", que reunia as propostas centrais do plano –objetivos e diretrizes, ordenamento territorial, instrumentos urbanísticos e modelo do sistema de gestão– para a discussão na etapa seguinte. Na terceira etapa promoveu-se a discussão das propostas.

Para tanto, o governo municipal propôs a organização de três segmentos sociais para o debate: movimentos sociais (primeiro segmento), empresários (segundo)[40] e ONG, entidades técnicas, profissionais e de ensino e pesquisa (terceiro). Os três segmentos sociais, em reuniões separadas, apresentaram suas propostas de alteração do texto-base, que foram sistematizadas de forma a explicitar consensos e divergências, gerando um documento que foi divulgado entre todos os participantes do processo antes que se desse a negociação entre os segmentos, o que foi feito por meio de uma comissão de negociação, que reuniu governo e representantes indicados por cada um dos segmentos.

A metodologia utilizada buscou a construção de consensos progressivos, o que, naturalmente, não eliminou os conflitos. Embora todas as partes tenham aceitado rever posições, restaram questões que poderiam ser chamadas de centrais no debate urbano, aquelas diretamente relacionadas aos interesses dos agentes em disputa, como veremos adiante. Ao final desta etapa realizou-se uma plenária geral, que serviu para eleger os delegados para o Congresso da Cidade e apresentar o resultado das negociações. Foram levados a este congresso doze artigos sobre os quais não se chegou a consensos.

Na última etapa realizou-se o Congresso da Cidade. O referido congresso referendou os pontos consensuais e votou os pontos polêmicos. Embora o direito a voto fosse restrito aos delegados, o evento foi aberto à população, garantindo-se a todos os munícipes o direito à voz ao longo dos debates. Ao todo, participaram do Congresso da Cidade 336 pessoas: 45 delegados dos movimentos sociais; 28 delegados dos empresários ligados ao desenvolvimento urbano; 15 delegados das ONG e entidades técnicas, profissionais e de ensino e pesquisa; 79 delegados do governo e 169 convidados e munícipes. Ao final dos trabalhos, foi constituída uma comissão relatora paritária que produziu um documento contendo as deliberações e resultados de votações do Congresso da Cidade. Em 30 de março de 2004, o prefeito entregou à Câmara Municipal o Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Santo André.

Os interesses em jogo

São muitos os interesses divergentes num processo como este. Os representantes do movimento de habitação tinham a expectativa de garantir o direito à moradia, por meio da delimitação de áreas vazias como ZEIS e da captura da mais-valia fundiária por meio da utilização da outorga onerosa do direito de construir. Os representantes dos movimentos ambientalistas propunham exigências para realizar com maior eficácia o controle ambiental, aplicar o EIV e definir os empreendimentos de impacto, não aceitas tanto pelos empresários quanto pelo movimento popular. Os empresários, por sua vez, reagiam a cada uma das "inovações" que, ora o governo, ora os demais segmentos sociais, colocavam na mesa de debates, sempre procurando manter as normas até então vigentes.

As questões mais polêmicas foram a revisão do potencial construtivo dos terrenos urbanos, a introdução do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsória, a taxa de permeabilidade do solo, a adoção da outorga onerosa do direito de construir e a destinação dos recursos provenientes da aplicação desse instrumento. Algumas definições foram construídas por meio de sucessivas negociações entre os segmentos envolvidos, que evoluíram para a construção de consensos progressivos.

A definição dos coeficientes de aproveitamento foi um tema sobre o qual não se obteve consenso. A proposta do governo municipal consistia em reduzir os altos índices vigentes desde a Lei de uso e ocupação do solo da década de 1970[41]. A proposta da equipe de governo era baixar o coeficiente de aproveitamento (CA) para 2,0. Para os empresários do setor imobiliário, reduzir coeficientes de aproveitamento era ferir um direito adquirido sobre a propriedade urbana e representava diminuição de ganhos. O segmento colocou-se em defesa da manutenção dos coeficientes, que chegavam a 5,0 em setores centrais da cidade. Cabe ressaltar que a manutenção dos índices vigentes implicaria na inviabilização da aplicação da outorga onerosa do direito de construir. Para os movimentos sociais a proposta apresentada pelo governo deveria ser radicalizada pela adoção de coeficiente de aproveitamento único igual a 1,0. Após negociações, os movimentos sociais chegaram ao Congresso da Cidade com a proposta de índice 2,0, enquanto os empresários levaram ao referido Congresso a proposta de índice 4,0. O governo insistiu na diferenciação de índices por zona e por uso, o que acabou prevalecendo. Os coeficientes de aproveitamento básico foram fixados em 2,0 para o uso residencial multifamiliar e nas zonas de qualificação e de recuperação urbana.

Outro conflito foi a introdução da outorga onerosa do direito de construir. Para os movimentos sociais tratava-se de um instrumento de financiamento dos programas habitacionais, e os recursos provenientes de sua utilização deveriam ser direcionados às regiões da cidade habitadas pela população de mais baixa renda, enquanto que as ONG's ambientalistas queriam vincular a aplicação dos recursos à macrozona de proteção ambiental. Para o governo era um instrumento de captura de mais-valia imobiliária e os recursos gerados deveriam ter as diversas possibilidades de destinação previstas no EC, sem vinculação a zonas ou a setores urbanos. Nesse aspecto, embora contrários ao instrumento, os representantes do segmento "empresários", reconhecendo que seriam vencidos na disputa, apoiaram os movimentos sociais, definindo que os recursos gerados pela outorga onerosa somente poderiam ser aplicados em HIS, em qualquer parte do município, ou em infra-estrutura e equipamentos públicos na zona de recuperação urbana.

O PEUC também foi objeto de polêmica. A proposta inicial, que submetia ao instrumento os terrenos urbanos com área igual ou superior a 500 metros quadrados, foi alvo de questionamentos nos fóruns de debates e pela imprensa, que tentou alarmar os pequenos proprietários. Nos debates ampliou-se a área dos terrenos sujeitos ao instrumento para 1.000 metros quadrados, mas ainda assim os empresários do setor imobiliário mantinham posição contrária ao mesmo. A posição unitária adotada pelo governo, ONG e movimentos sociais, no entanto, levou a uma votação favorável à utilização deste instrumento amplamente majoritária no Congresso da Cidade. As ONG ambientalistas também elegeram suas prioridades: o gabarito máximo de dois pavimentos no entorno dos parques urbanos e a garantia de uma taxa de permeabilidade mínima, no que foram bem sucedidos.

Não se faz necessária à reflexão a descrição detalhada dos conflitos e da posição dos segmentos sociais em cada questão. O relato sintético que fizemos objetiva tão só demonstrar que o projeto de lei do PD foi resultado de um processo participativo, conflituoso e essencialmente político.

É verdade que os atores sociais têm outras formas de pressão além da exposição e da defesa de suas idéias nos fóruns públicos de debate – o que também ocorreu em Santo André[42]. Empresários da construção civil dirigiram-se aos gabinetes de vereadores

quando o projeto de lei tramitava na Casa, levando suas demandas. A discussão na Câmara foi para este setor “uma prorrogação do jogo”. As reivindicações não atendidas voltaram e, dessa vez, sua defesa era feita por vereadores e divulgada pela imprensa (via o jornal regional “Diário do Grande ABC”). Além disso, o setor trabalhou para que o plano não fosse aplicado de imediato quando aprovado, visando ganhar tempo para dar entrada em projetos com base na legislação anterior.

Em contraposição, representantes do governo e dos movimentos sociais pressionaram os vereadores pela manutenção do projeto de lei como encaminhado para a Câmara. Os movimentos sociais, em especial, usaram seus recursos – a mobilização, a aliança com outros segmentos em questões pontuais e a exposição pública dos interesses em jogo.

No final, foi mantida a grande maioria das definições aprovadas no Congresso da Cidade. Uma hipótese a ser explorada é que a participação de todos os segmentos sociais no processo, inclusive do que se denominou “setor empresarial”, legitimou o pacto construído por meio da negociação e inibiu um movimento mais agressivo por parte dos empresários do setor da construção civil e imobiliário, assim como dos vereadores que representavam seus interesses. É possível, entretanto, que o setor tenha apostado em alterações futuras no projeto, numa tática de postergar o conflito para um momento em que a correlação de forças fosse-lhe mais favorável.

A experiência relatada demonstra que o processo de participação é um aprendizado para todos, até mesmo para os setores mais conservadores. De certa forma, o processo participativo legitimou o plano e aumentou as possibilidades de sua aplicação. Os interesses antagônicos e os conflitos, porém, mantiveram-se, e o processo não terminou com a aprovação da lei do plano diretor.

A implementação do Plano Diretor e a segunda rodada de embates travados em torno do ambiente construído.

Como mencionado anteriormente o PD-P foi aprovado em dezembro de 2004 e entrou em vigor em 2005. Até dezembro de 2007 foram elaborados os planos setoriais e a legislação complementar ao PD – a Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo da macrozona urbana, a Lei de ZEIS, o Plano municipal de habitação, o Plano de preservação do patrimônio cultural, o Plano de mobilidade urbana sustentável, a revisão da Lei das zonas especiais de interesse comercial, a Lei da zona de interesse do patrimônio de Paranaipacaba e a Lei do direito de preempção.

Em abril de 2005 entrou em funcionamento o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), previsto no PD-P de Santo André. O CMPU é um conselho paritário composto por 19 representantes do Poder Executivo Municipal e 19 da sociedade, representada por meio dos mesmos três segmentos organizados para elaboração do referido plano: empresários (cinco vagas); movimentos sociais (cinco vagas, sendo duas destinadas ao movimento de moradia) e um terceiro segmento que reúne uma ONG ambientalista, uma entidade técnico-profissional, uma instituição de ensino e pesquisa e uma entidade de preservação cultural. Os conselhos municipais afins (orçamento participativo, habitação, saneamento ambiental, transporte e desenvolvimento econômico) têm as outras cinco vagas reservadas aos conselheiros da sociedade civil. Embora paritário, o CMPU só

delibera por 2/3 dos votos dos presentes, o que induz à negociação entre os conselheiros dos diferentes segmentos.

De acordo com o PD-P de Santo André, compete ao CMPU: acompanhar a implementação do PD, a elaboração e implementação dos planos setoriais, a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano; aprovar o EIV, aprovar e acompanhar a implementação das operações urbanas consorciadas; aprovar a concessão de outorga onerosa do direito de construir e monitorar a aplicação dos demais instrumentos urbanísticos; deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal; deliberar sobre as omissões e casos não perfeitamente definidos pela legislação urbanística municipal; conduzir a revisão do PD e gerir os recursos oriundos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

No processo de elaboração e discussão desses planos e leis complementares junto ao CMPU muitas das questões presentes no processo de elaboração do PD retornaram ao debate. No caso da Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo (LUOPS) ocorreram divergências no âmbito do CMPU sobre o potencial construtivo dos terrenos urbanos, a taxa de permeabilidade do solo, a área máxima dos “conjuntos fechados”, entre outras. Foram feitas negociações e concessões entre as partes; por exemplo, não se alterou o coeficiente de aproveitamento constante do PD, mas se admitiu áreas não computáveis no uso residencial multifamiliar vertical. Não obstante a pactuação no CMPU, todas as questões ressurgiram, mais uma vez e não por acaso, durante a tramitação na Câmara Municipal, onde os interesses do empresariado da construção civil e o capital imobiliário-fundiário estão bem representados. Ocorreram novas negociações e o segmento empresarial conseguiu ampliar o rol de áreas não computáveis no uso mencionado. Os movimentos sociais e ambientais resistiram, impedindo maiores alterações no projeto de lei.

Com relação ao PEUC o problema foi de outra ordem. A notificação dos terrenos e sua averbação em cartório foram interrompidas em 2008. Naquele ano, a administração paralisou o processo de notificação e averbação, a lei específica, fixando as alíquotas, não foi enviada à Câmara e há indícios de que o processo não será retomado pela administração que sucedeu a do período de 2004-2008. Para que possa ser cobrado o IPTU progressivo no tempo daqueles terrenos que não cumprirem a obrigação de parcelar ou edificar, por se tratar de matéria tributária, era necessária a aprovação de lei específica fixando as alíquotas, conforme exige o EC. Em 2009, com a alternância de governo, outro partido político assumiu a direção do governo municipal e mudou a direção da política urbana. Em 2009 a notificação e a averbação de áreas foram paralisadas e o governo municipal não enviou a referida lei específica para à Câmara Municipal. Em suma, as questões de natureza eleitoral e de alternância de governo ameaçaram a aplicação do PEUC negociada na etapa anterior.

Outra iniciativa importante no sentido da implementação do PD foi a aprovação da Lei de ZEIS que substitui a Lei de AEIS de 1991 (Lei n. 6864/91). A referida lei, entregue à Câmara em 2005 e aprovada em 2006, revisou o conjunto de áreas previstas no plano. Ainda assim, na fase seguinte, em 2007, verificou-se a necessidade de revisar o perímetro de áreas vazias e ocupadas delimitadas como ZEIS. Assim, foi elaborado e enviado à Câmara, com o aval do CMPU, um projeto de lei revisando a Lei de ZEIS aprovada e ampliando o quantitativo de áreas em 158.720,98 metros quadrados. Esse projeto de lei foi alvo dos interesses dos proprietários de algumas das ZEIS e acabou sofrendo duas

emendas supressivas no Poder Legislativo, que, no total, fizeram cair em 30.698,78 metros quadrados o total de áreas vazias designadas como ZEIS.

Alguns proprietários de terra, que até então não haviam se dado conta do conteúdo e do impacto da legislação, passaram a pressionar os poderes executivo e legislativo para alterarem a legislação e suprimirem áreas vazias delimitadas como ZEIS. Cabe destacar, também, a campanha contrária às ZEIS que setores conservadores desenvolveram, com apoio de parte da imprensa, com o argumento de que, com a demarcação “excessiva” de ZEIS, a cidade “perde” terras para atividades econômicas. Nesse caso devem ser assinaladas duas questões. A incapacidade do CMPU de reverter (totalmente) os interesses representados na Câmara e a postura do governo municipal que sancionou a lei, pressionado por representantes do Poder Legislativo.

Conclusão

A experiência de Santo André permite apontar alguns avanços e limites que, na verdade, constituem-se em incertezas em relação ao potencial das novas condições jurídico-institucionais. Uma incerteza diz respeito à possibilidade de manutenção do pacto socioterritorial que levou à aprovação do PD-P ou, em outras palavras, à manutenção do compromisso dos agentes individuais ou coletivos participantes do processo com relação aos conteúdos constantes do PD, especialmente no que tange à aplicação dos instrumentos relacionados à função social da propriedade. Cabe lembrar que importante papel teve o governo municipal, mas que os compromissos assumidos por dirigentes numa gestão municipal podem ser reavaliados devido à alternância de governo, ou até mesmo em função de mudanças políticas no interior da administração. No caso de Santo André, há indícios de que representantes do setor imobiliário, integrantes do CMPU, tentarão convencer o novo governo que assumiu em 2009 a alterar a legislação e os instrumentos urbanísticos do PD-P. Conclui-se que os pactos sociais construídos ao longo dos processos participativos, e a própria mudança qualitativa na relação entre estado e sociedade na produção do espaço urbano, sinalizada a partir da dinâmica participativa, mostraram-se frágeis frente aos interesses imobiliários e fundiários e às estruturas locais de poder, historicamente contrárias à função social da cidade.

Outro desafio enfrentado na experiência de Santo André, que não detalhamos aqui, foi o planejamento participativo desencadear o chamado processo relacional da mobilização das múltiplas escalas e de agentes que moldam o território local[43]. Os governos estadual e federal e suas empresas e autarquias, que investem nas áreas de infra-estrutura e transporte, são estruturadores do espaço, mas não participam da discussão sobre o planejamento da cidade. Este foi o caso, por exemplo, dos setores do Governo do Estado de São Paulo envolvidos com a construção do Rodoanel e dos segmentos do governo federal envolvidos com a operação da Rede Federal Ferroviária. Da mesma forma, importantes empresas, com matriz em outras regiões do país ou fora deste, como, por exemplo, a empresa Pirelli, cujo estoque de terras ocupa uma área significativa no centro da cidade, não participaram da discussão sobre o PD-P.

O saldo positivo do PD-P em Santo André, porém, é que o processo transformou-se numa arena privilegiada de disputas pela definição e pela aplicação da função social da propriedade e da cidade. A criação de espaços de participação explicitou os interesses, deu visibilidade aos conflitos urbanos e viabilizou um embate (produtivo) entre aquilo

que Randolph chamou de representações hegemônicas do espaço e de múltiplos espaços de representações das populações locais[44]. Ao contrário do planejamento colaborativo de Innes e Booher[45], que busca o consenso, é nesse cenário dialético, de “transgressões” contínuas da representação hegemônica do espaço[46], ancorada numa concepção liberal-proprietária, pelo espaço das representações que se origina nas vivências diárias das populações excluídas, que o PD-P assume o seu valor intrínseco como uma das múltiplas arenas de disputa pela hegemonia de idéias e de novas práticas espaciais, rumo à produção social de cidades mais justas e inclusivas.

A análise da experiência de Santo André –um governo local comprometido com o processo participativo do PD e, reconhecidamente, com experiência acumulada na área de planejamento urbano e regional[47]– aponta para o fato de que não se deve superestimar a capacidade transformadora da nova geração de planos diretores que emergirá das cidades brasileiras após a aprovação do EC. Cabe lembrar que o próprio EC, ancorado numa concepção da função social da propriedade, a ser articulada pelo Estado, não abandonou o princípio norteador da produção capitalista do espaço urbano[48]. E é no contexto brasileiro que este princípio tem gerado cidades que se apresentam como “verdadeiras máquinas de produzir favelas”[49], com o Estado assumindo um papel historicamente ausente e conivente-condescendente.

Além disso, a diretriz do EC, no sentido de que os planos diretores sejam elaborados com participação social, apenas pauta o tema, sem efetivamente garantir a sua operacionalização. Em muitos casos a participação será formal, feita para atender a exigência legal ou para obter recursos, sem perspectiva de o plano constituir-se em ação transformadora e de gerar continuidade em um processo permanente.

Por fim, conforme mostra o caso de Santo André, mesmo um plano diretor participativo, que busca os ideais da racionalidade comunicativa “Habermasiana”[50] não se dissociará nem das relações de poder e dos conflitos em torno do ambiente construído, nem da dinâmica socioeconômica adversa do modelo de desenvolvimento brasileiro, que ofusca a capacidade transformadora dos processos participativos.

Nestes casos, o desafio será extrair do PD-P, e das disputas em torno da efetiva aplicação dos instrumentos urbanísticos do EC que o acompanham, um processo contínuo de aprendizagem e de conscientização social acerca da trajetória histórica das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras. E talvez esta desmistificação da questão urbana brasileira possa servir de janela de oportunidade para diversificar e ampliar as arenas da disputa pela hegemonia ideológica e material, em prol da construção de cidades mais justas e inclusivas.

Notas

[1] A função social da propriedade é incorporada na Constituição de 1988 (artigos 181 e 182) e regulamentada no EC (Lei n. 10.257/2001). A aprovação do EC é resultado de muitos anos de articulação e reivindicação de movimentos sociais, entidades profissionais e acadêmicas, Organizações Não Governamentais (ONG), parlamentares, entre outros. O Movimento Nacional da Reforma Urbana, reunido no Fórum Nacional da Reforma Urbana, desempenhou importante papel no sentido de sua aprovação.

[2] Ferreira e Uemura, 2008, p. 34-38.

[3] Segundo monitoramento da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, conforme informações atualizadas no banco de dados desse órgão em 17/02/2010. O monitoramento citado corresponde à pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades/CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia) para um total de 1.552 municípios consultados (dentro do universo de 1.829 municípios com obrigatoriedade de elaboração de planos diretores). Conforme citado, dentro deste total de 1.552 municípios, 86% (1.335 municípios) iniciaram a elaboração do Plano Diretor, 27,5% estavam em desenvolvimento (ou seja, 427 municípios), 22,3% (346) enviaram seus planos ao legislativo e 36,2% (562) já foram aprovados.

[4] Ver, por exemplo: Maricato, 2010; Alessandri Carlos, 2005; Limonad e Barbosa, 2003.

[5] Villaça, 1999.

[6] Santos Jr., 2008, p. 145.

[7] Villaça, 2005, p. 50.

[8] Maricato, 2010, p. 22.

[9] Healey, 1997; Innes e Booher, 1999; Fainstain, 2000; Randolph, 2007.

[10] Giddens, 1984.

[11] Fainstain, 2000, p. 467.

[12] Pieterse, 2008

[13] Randolph, 2007.

[14] Fainstain, 2000; Randolph, 2007.

[15] Ver também Habermas, 1985.

[16] Randolph, 2007, p. 7.

[17] Randolph, 2007, p. 8

[18] Innes e Booher, 1999.

[19] Healey, 1997, p. 2003.

[20] Giddens, 1984.

[21] Na visão de Fainstain, o planejamento colaborativo de Healey conseguiu evitar alguns dos problemas mencionados. Ver Healey, 2003; Fainstain, 2000; Huxley & Yiftachel, 2000; Flyvbjerg, 1998.

[22] Fainstain, 2000, p. 455.

[23] Fainstain, 2000.

[24] Flyvbjerg, 1998.

[25] Purcell, 2009. O referido autor analisa a virada participativa como uma estratégia neoliberal consciente de legitimação política para as crescentes disparidades socioespaciais nas cidades na fase atual do capitalismo mundial.

[26] Vainer, 2002; Randolph, 2007; Pieterse, 2008.

[27] Vainer, 2002.

[28] Randolph, 2007.

[29] Randolph, 2007, p. 10.

[30] Pieterse, 2008. O exemplo desta abordagem fatalista mencionado por este autor é a obra “Planeta de favelas” de Davis (2006).

[31] A câmara de vereadores e o executivo municipal, o planejamento estratégico “corporativo”, as mesas de negociação com os movimentos sociais, os protestos, as greves e as formas mais simbólicas de disputa pela hegemonia ideológica por meio do acesso à mídia, entre outros exemplos de possíveis arenas.

[32] Dados do novo censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para 2010.

[33] A área do Projeto Eixo Tamanduatehy circunda o corredor metropolitano formado pela Avenida dos Estados e a antiga Estrada de Ferro Santos-Jundiaí no vale do Rio Tamanduateí, em um trecho de 8,5 Km de extensão e uma superfície de 12 Km². Esta área localiza-se próxima à área central da cidade, foi predominantemente industrial e abriga grandes glebas de terra subutilizadas ou não utilizadas, sendo que muitas são resultantes do processo de redimensionamento das atividades industriais existentes ou da transferência destas para outras regiões.

[34] Registre-se que nessa zona, em função das características mencionadas, não é permitida a concessão de potencial construtivo adicional; ela é apenas receptora de recursos gerados pela outorga onerosa do direito de construir praticada nas demais zonas da macrozona urbana. Os recursos da outorga também podem ser aplicados na produção de HIS em qualquer ponto do território.

[35] O coeficiente de aproveitamento mínimo para as zonas de qualificação e de recuperação urbana é igual a 0,2. Para a zona de reestruturação urbana iguala-se a 0,4.

[36] Denaldi; Bruno, 2009.

[37] Ver Souza, 2007 e Denaldi e Souza, 2008.

[38] O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP), instituído pela Prefeitura Municipal de Santo André, funcionou no período de 1998 a 2008 com o objetivo de viabilizar a participação da população na definição das prioridades de investimento municipal. A cidade foi dividida em 18 regiões. Eram realizadas plenárias em cada uma das regiões que apontaram prioridades e elegeram representantes para compor o conselho, do qual também participam representantes da Prefeitura. O CMOP analisava as propostas e a capacidade financeira de investimento da Prefeitura e definia os investimentos.

[39] Foram entrevistados o SINDUSCON, o SECOVI, a associação comercial e industrial do município, uma empresa do pólo petroquímico, a COSIPA (que mantém um terminal de carga na cidade), a federação das entidades assistenciais, a associação de engenheiros e arquitetos, a subseção da OAB e a Caixa Econômica Federal. Esses atores foram convidados a se colocar com relação às necessidades de revisão da legislação urbanística tendo em vista o desenvolvimento local. Ver Souza, 2007.

[40] ‘Segmento empresarial’ foi a denominação dada pela Prefeitura de Santo André para reunir representantes do setor imobiliário, do setor da construção civil e do setor produtivo.

[41] A redução dos índices foi justificada em função da capacidade de suporte da infra-estrutura existente e da qualidade da paisagem e das condições de ventilação e iluminação adequadas; além disso, os coeficientes de aproveitamento permitidos pela legislação anterior configuravam-se como uma reserva de valor, uma vez que não haviam sido alcançados em quase trinta anos.

[42] Ver Villaça, 2005, referente à experiência de São Paulo.

[43] Ver Healey, 2003 e Brenner, 2004.

[44] Randolph, 2005, p. 9.

[45] Innes e Booher, 1999.

[46] Pieterse, 2008, p. 104.

[47] O PD-P de Santo André tornou-se referência nacional. Foi incluído pela Fundação Getúlio Vargas em 2004 entre as trinta experiências exitosas em gestão pública. Foi indicado pelo Ministério das Cidades para representar o país em evento da Rede Interamericana de Alto Nível sobre descentralização e Governos Locais.

[48] Conforme Alessandri Carlos, 2005; Limonad e Barbosa, 2003.

[49] Maricato, 2009, p. 43.

[50] Algo que, conforme argumenta Purcell, 2009, será até logicamente impossível alcançar.

Bibliografia

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. 191 p.

BRENNER, N. *New State spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press, 2004. 351 p.

ALESSANDRI CARLOS, A. La Utopia de la gestión democrática de la ciudad. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía e ciencias sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidade de Barcelona, 1 de agosto de 2005, v. IX, n. 194 (01). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm>>. [10 de abril de 2011].

DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006. 272 p.

DENALDI, R.; BRUNO F. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo*, 2009, v.16, n.25, p. 34-49.

DENALDI, R.; SOUZA, C. V. Plano Diretor e participação: a difícil construção de uma nova cultura Urbanística In *Ambiens Cooperativa* (ed.). *PPLA Seminário 2008 – Política, Planejamento, Economia, Sociedade, Território*. Curitiba: Caixa Econômica Federal, 2008, p. 37-45.

FAINSTAIN, S. F. New directions in Planning theory. *Urban Affairs Review*, 2000, v. 35, n. 4, p. 451-478.

FERREIRA, J.S.W.; UEMURA, M.M. Política Urbana. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. R. DENALDI; J. SANTA ROSA (orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009, p. 9-40.

FLYVBJERG, B. *Rationality and power*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

GIDDENS, A. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press, 1984.

HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action. v.1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, MA: Beacon Press, 1985.

HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan, 1997.

HEALEY, P. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2003, v. 2 n. 2, p. 101-123.

HUXLEY, M.; YIFTACHEL, O. New paradigm or old Myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of Planning Education and Research*, 2000, v. 19, p. 333-342.

INNES, J.E.; BOOHER, D.E. Consensus Building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 1999, v. 65, n. 4, p. 412-423.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados: CEDI, 2001.

LIMONAD, E.; BARBOSA J. L. Entre o ideal e o real rumo à sociedade urbana – algumas considerações sobre o “Estatuto da Cidade”. *GEOUSP*, 2003, n. 13, p. 87-106.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In Ministério das Cidades e Aliança das Cidades (eds.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério de Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p. 5-22.

MARICATO, E. *Formação e impasse do pensamento crítico sobre a cidade periférica*. Relatório de Pesquisa CNPQ. São Paulo: CNPQ, 2009.43 p.

MONTE-MÓR, R. L. M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de (eds.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 31-65.

PIETERSE, E. *City Futures: Confronting the crisis of urban development*. Cape Town: UCT Press; London and New York: Zed Books, 2008. 206 p.

PURCELL, M. Resisting Neo-liberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, 2009, v. 8, n. 2, p. 140-165.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía e ciencias sociales*. Barcelona: Universidade de Barcelona, 1 de agosto de 2007, v. XI, n. 245 (17). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. [11 de abril de 2011].

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In BUENO, L.; CYMBALISTA, R. (eds.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 271-284.

SANTOS Jr, O. A. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In COSTA, G.M.; MENDONÇA, J. G. de (eds.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 136-155.

SOUZA, C. V. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In BUENO, L.; CYMBALISTA, R. (eds.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007, p. 193-214.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, 2001-2002, Ano XV (Ago-Dez 2001/Ano XVI(Jan-Jul 2002), p. 13-32.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (eds.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 169-244.

VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. [En línea]. São Paulo, Brasil, agosto de 2005. <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. [15 de abril de 2011].

© Copyright Jeroen Klink y Rosana Denaldi, 2011.

© Copyright *Scripta Nova*, 2011.

Edición electrónica del texto realizada por [Jennifer Thiers](#).

Ficha bibliográfica:

KLINK, Jeroen y Rosana DENALDI. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de diciembre de 2011, vol. XV, nº 382. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-382.htm>>. [ISSN: 1138-9788].