UM SÉCULO DE POLÍTICA PARA POUCOS
O Zoneamento Paulistano 1886 - 1986

TESE DE DOUTORADO **JOSÉ MARINHO NERY JR.**
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**
SÃO PAULO – 2002 **ORIENTADOR PROF. DR. FLÁVIO M. VILLAÇA**

SUMÁRIO

SUMMARY
RESUMÉ
RESUMO

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

TESE DE DOUTORADO

UM SÉCULO DE POLÍTICA PARA POUCOS

O Zoneamento Paulistano 1886-1986

José Marinho Nery Jr.

Orientador Prof. Dr. Flávio M. Villaça

São Paulo
Maio 2002

Nery Júnior, José Marinho
N456s Um século de política para poucos: o zoneamento paulis- / tano 1886-1986 / José Marinho Nery Júnior. - - São Paulo : s.n., 2002.
358 p. : il.

Tese (Doutorado) – FAUUSP.

1. Zoneamento urbano – São Paulo (Cidade) – Teses
2. História urbana – São Paulo (Cidade) - Teses I. Titulo

CDU 711.14(816.11-21)

Poema do beco

Que importa a paisagem, a Glória, a Baía, a linha do horizonte?
- O que eu vejo é o beco.

Manuel Bandeira

AGRADECIMENTOS

Ao orientador e amigo Flávio Villaça, pela dedicação e enorme competência.

Aos professores Celso Lamparelli, Philip Gunn, Maria Cristina Leme, Marta Dora Grostein e Sarah Feldman pelas contribuições que fizeram em sala de aula ou na Banca de Qualificação.

A Maria Quitéria Hissa da Silva, futura arquiteta, que me ajudou na confecção dos mapas.

Aos colegas da Sempla, com os quais trocamos idéias, tiramos dúvidas e refletimos sobre a cidade e o zoneamento de São Paulo, em especial, Ana Lúcia Ancona, Célia Kawai, Antônia Regina Luz (Tunica), Mariclé Ortega, Penha Pacca, Ester Kutner, Irene Yida, Lurdes Costa, Evany de Souza, Luís Octávio, Adriana Rolim, Aida Pompeu, Ivany Ueta, Marco Antônio e Isaura Parente.

Aos amigos Daniel Wilderode, Expedito Luna e Eduardo Luz, que me auxiliaram na tradução do resumo.

Aos amigos Nádia Somekh, Ângela Guadagnin, Silvana Zioni, Evangelina Pinho, Ermínia Maricato, Paula Lara, Raquel Rolnik, Laura Machado, Eduardo Marques, Renata Milanesi, Carlos Thomaz, Breno Berezovsky, Luciene Freitas e Caio Boucinhas, que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

A meus pais Isabel e José Nery, bem como todos os meus irmãos Fátima, Maurício, Gilberto, Graças, Aníbal e Renato.

Por fim, mas com especial destaque, agradeço a Lia Yara Mirim, minha companheira, que me acompanhou, ajudou e agüentou, horas a fio, nesta jornada.

À minha querida filha
Lívia

Resumo de Trabalho

UM SÉCULO DE POLÍTICA PARA POUCOS

O Zoneamento Paulistano 1886 - 1986

O objetivo principal do estudo é analisar o desenvolvimento do zoneamento da cidade de São Paulo, desde a sua origem, no final do século XIX - mais precisamente no ano de 1886 -, passando pela Lei Geral de Zoneamento n.º 7.805, de 1972, que foi o marco histórico mais importante, pois adotou o modelo do zoneamento, ainda em vigor, na capital paulista, terminando no ano de 1986, quando foi adotada a lei n.º 10.209, que instituiu as operações interligadas e que deu início a uma nova etapa na história do zoneamento paulistano.

A hipótese do estudo é que o zoneamento de São Paulo foi sendo aplicado para atender, fundamentalmente, a objetivos de caráter político-social e econômico. Em nível **político e social,** destinou-se, principalmente, a promover o controle social do espaço urbano, visando a mediar as contradições e os conflitos que emergiram na disputa pela hegemonia no uso de determinadas localizações do solo urbano entre as classes sociais ou entre os diversos setores das atividades econômicas. O principal agente social interessado é os moradores de alta renda, que utilizam o zoneamento para proteção dos valores de uso de seus imóveis, tanto os seus locais de moradia - os bairros residenciais – como os seus locais de consumo e lazer – os centros comerciais. O zoneamento atuou como um dos principais instrumentos para garantir a segregação social das classes de alta renda numa determinada porção do território paulistano. Em nível **econômico**, operou de modo a garantir a manutenção dos mecanismos de valorização da renda fundiária ou imobiliária e, também, auxiliou a acumulação capitalista do setor da construção, ao estabelecer melhores condições para a reprodução do capital na cidade. Neste caso, o principal agente social interessado é o setor da produção imobiliária, que é o grupo econômico que maiores interesses têm no espaço urbano. O setor imobiliário se interessa pela valorização dos imóveis, que pode ser profundamente alterada tanto por obras públicas como pelo zoneamento.

SUMMARY

A CENTURY OF POLICIES FOR FEW

Zoning in the City of São Paulo 1886 – 1986

The main objective of the study is to analyze the development of Zoning in the city of São Paulo, from its origins in the end of the 19th Century – precisely in the year 1886 – through the General Law of Zoning number 7805 in 1972, the most important historical landmark because of adopting the current model of zoning of the City, and ending in the year of 1986 when the law number 10209 instituted the “linked operations” and initiated a new stage in the history of Zoning in São Paulo.

The hypothesis of this study is that the zoning of São Paulo has been fundamentally applied to attend objectives of social- political and economical character. At a political and social level it has been mainly intended for promoting social control of urban space, aiming to mediate contradictions and conflicts that emerged in the dispute for hegemony in the usage of specific locations of urban soil among social classes or different sectors of economic activities. The most interested social agents have been the dwellers of higher income who utilize the zoning for protection of the values of usage of their real properties, where they live – residential areas – as well as in the areas of consuming and leisure, the commercial centers. Zoning has acted as one of the main instruments to guarantee social segregation for higher income classes in a determinate portion of São Paulo territory. In an economical level it has operated in a way to guarantee the maintenance of mechanisms to increase real property revenue and it has also helped capitalist accumulation in the construction sector when establishing better conditions to the reproduction of capital in the city. In this case, the most interested social agent is the sector of real properties production, which is the economy group that has greater interest in urban space. The real estate sector is interested in the valorization of real properties, which can be profoundly altered by public works as well as by zoning.

Résumé du travail

UN SIECLE DE POLITIQUE POUR PEU.

Le zonage à Sao Paulo 1886 – 1986

L'objectif principal de l'étude consiste à analyser le développement du zonage de la ville de Sao Paulo, depuis son origine, à la fin du XIXème siècle – plus précisément en l'an 1886 – en passant par la Loi Générale du Zonage n° 7.805 de 1972, qui est la référence historique la plus importante, car elle adopte le modèle du zonage encore en vigueur de nos jours dans la capitale pauliste, et en terminant en l'an 1986, quand a été adoptée la loi n° 10.209, qui a créé les opérations «interliées» et qui a inauguré une nouvelle phase de l'histoire du zonage pauliste.

L'hypothèse de l'étude est que le zonage de la ville de Sao Paulo a été mis en place en vue de répondre, fondamentalement, à des objectifs de caractère politico-social et économique. Au niveau politique et social, le zonage avait pour fonction principale la promotion du contrôle social de l'espace urbain, en ayant pour but l'arbitrage des contradictions et des conflits qui survenaient dans la dispute pour l'hégémonie de l'affectation de localisations déterminées du territoire urbain entre les classes sociales ou entre les divers secteurs de l'activité économique. Le principal agent social intéressé est composé par les habitants aux revenus élevés, qui se servent du zonage en vue de la protection des valeurs d'usage de leurs immeubles, aussi bien de ses lieux de résidence – les quartiers d'habitation – que de ses lieux de consommation et de loisir – les centres commerciaux. Le zonage procède comme l'un des principaux instruments de garantie de la ségrégation sociale des classes de hauts revenus au sein d'une portion déterminée du territoire pauliste. Au niveau économique, le zonage opère de façon à préserver le maintien des mécanismes de valorisation de la rente foncière ou immobilière et, de surcroît, soutient l'accumulation capitaliste du secteur de la construction, en établissant de meilleures conditions pour la reproduction du capital dans la ville. Dans ce dernier cas, le principal agent social intéressé sera le secteur de la production immobilière, qui est le groupe économique qui a les intérêts les plus importants dans l'espace urbain. Le secteur immobilier s'intéresse à la valorisation des immeubles, qui peut être profondément altérée aussi bien par des travaux publics que par le zonage.

SUMÁRIO

Pagina

Apresentação 17

Introdução 24

Capitulo 1. Conceitos e Estudos do Zoneamento 37

1.1 Os campos disciplinares de estudo do zoneamento 41

Capitulo 2. Antecedentes do Zoneamento Geral 59

2.1 1º Período: 1886 – 1931 61

2.2 2º Período: 1931 – 1947 73

2.3 3º Período: 1947 – 1957 83

2.4 4º Período: 1957 – 1972 89

2.5 Algumas considerações 105

Capitulo 3. Zoneamento Geral: Lei 7.805/72 109

3.1 Contexto histórico e urbanístico 119

3.2 Repercussões na sociedade 128

3.3 Discussão e aprovação na Câmara Municipal 140

3.4 Principais polêmicas 145

3.4.1 Os “corredores comerciais” 145

3.4.2 O zoneamento na periferia 148

3.4.3 Restrições á indústria e ao comércio 154

Capitulo 4. Gestão do Zoneamento Geral 1973 – 1986 156

4.1 As principais alterações no zoneamento geral 157

4.2 Os principais agentes intervenientes 180

4.2.1 A atuação do poder público municipal 181

4.2.1.1 A Cogep/Sempla e a Comissão de Zoneamento 183

4.2.1.2 A Câmara Municipal 201

4.2.2 A atuação dos agentes da sociedade civil 237

4.2.2.1 Moradores 237

4.2.2.2 Indústria 251

4.2.2.3 Comércio e serviços 254

4.2.2.4 Produção imobiliária 261

4.2.2.5 Difusos 273

4.3 Algumas considerações 280

Capitulo 5. Conclusões 286

Bibliografia 303

1- Referências Bibliográficas 303

2- Bibliografia Consultada 308

Quadros anexos 327

CD- ROM (arquivos digitais) Contracapa

MATERIAL ILUSTRATIVO

Relação das Figuras

		Página
Capa	Foto aérea da região dos Jardins, São Paulo, 2000. Acervo PMSP/Sehab.	1
Figura n.º 1	Foto do autor (2001). Residência localizada na Praça Prof. Resende Puech.	23
Figura n.º 2	Foto do autor (2001). Faixa convocando para um ato em defesa do Alto de Pinheiros.	23
Figura n.º 3	Cidade de São Paulo – 1929. Perímetros Central, Urbano, Suburbano e Rural. Rolnik, 1997.	71
Figura n.º 4	Foto da Praça do Patriarca, no início do século XX. Toledo, 1996.	73
Figura n.º 5	Capa do Boletim n.º 1, Sociedade Amigos da Cidade (SAC).	81
Figura n.º 6	Foto da av. 9 de Julho, na década de 1950. Toledo, 1996.	82
Figura n.º 7	Jornal Folha da Manhã, 9/7/57: 16	94
Figura n.º 8	Mapa da síntese do Plano Diretor (São Paulo (Cidade), 1961).	102
Figura n.º 9	Jornal Folha de São Paulo, 18/11/72: 8	112
Figura n.º 10	Jornal Folha de São Paulo, 1/1/1972	113
Figura n.º 11	Quadro n.º 2, anexo à Lei 7.805/72.	118
Figura n.º 12	Verticalização no Município de São Paulo 1967 – 1972. Semekh, 1997.	124
Figura n.º 13	Foto Ligação Rebouças-Paulista-Consolação. Revista Cidade, DPH/PMSP, n.º 2, 1995: 18.	127
Figura n.º 14	Foto Ligação Dr. Arnaldo-Paulista–Consolação. Revista Cidade, DPH/PMSP, n.º 2, 1995: 19.	127
Figura n.º 15	Primeira página do jornal Folha de São Paulo, 17/10/72	130
Figura n.º 16	Jornal Folha de São Paulo, 31/10/72:12	144
Figura n.º 17	Jornal Folha de São Paulo, 2/11/72: 1	144
Figura n.º 18	Foto do autor (2001). Mapa do Zoneamento, 1973. Acervo Sempla.	149
Figura n.º 19	Jornal O Estado de São Paulo, 16/10/80: 7	222
Figura n.º 20	Jornal Folha de São Paulo, 8/12/00: C1	298

Relação dos Quadros

		Pagina
Quadro n.º. 1	Legislação de Zoneamento do Município de São Paulo, 1889 –1972.	327
Quadro n.º. 2	Leis de Zoneamento do Município de São Paulo, 1973 – 1986.	348
Quadro n.º. 3	Cronologia dos Prefeitos de São Paulo, 1889 - 1988.	353
Quadro n.º. 4	Composição da Câmara Municipal de São Paulo, 1969 – 1988	355
Quadro n.º. 5	Alteração do Zoneamento Paulistano Quanto ás Zonas de Uso Existentes em 1972.	159
Quadro n.º. 6	Leis de Alteração dos Perímetros de Z1 Existentes em 1972.	161
Quadro n.º. 7	Localização dos Novos Perímetros de Zonas de Uso Z1.	162
Quadro n.º. 8	Leis de Alteração dos Perímetros de Z6 Existentes em 1972.	163
Quadro n.º. 9	Localização dos Perímetros de Z6 Criados Após 1972.	163
Quadro n.º. 10	Leis de Alteração dos Perímetros de Z3 Existentes em 1972.	164
Quadro n.º. 11	Localização dos Perímetros de Z3 Criados Após 1972.	165
Quadro n.º. 12	Leis de Alteração dos Perímetros de Z4 Existentes em 1972	165
Quadro n.º. 13	Síntese das Leis de Criação dos Novos Perímetros de Zonas de Uso Existentes em 1972	166
Quadro n.º. 14	Síntese das Leis de Criação dos Perímetros de Zonas de Uso Instituídas Após 1972.	168
Quadro n.º. 15	Localização dos Perímetros da Zona de Uso Z9	170
Quadro n.º. 16	Localização dos Perímetros de Zona de Uso Z10	171
Quadro n.º. 17	Localização dos Perímetros de Zona de Uso Z11	172
Quadro n.º. 18	Localização dos Perímetros de Zona de Uso Z12	173
Quadro n.º. 19	Localização dos Perímetros de Zona de Uso Z13	173
Quadro n.º. 20	Localização dos Perímetros de Zona de Uso Z17	174
Quadro n.º. 21	Localização dos Perímetros de Zona de Uso Z18	175
Quadro n.º. 22	Síntese Quantitativa de Criação dos Corredores de Uso Especial	176

Relação dos Mapas

		Pagina
Mapa 1	Administrações Regionais do Município de São Paulo (2001)	158
Mapa 2	Alteração do Zoneamento Paulistano Quanto ás Zonas de Uso Existentes em 1972	160
Mapa 3	Alteração do Zoneamento Paulistano Quanto ás Zonas de Uso Criadas após 1972.	169
Mapa 4	Zoneamento Paulistano Atual.	179

APRESENTAÇÃO

Já no início de minha vida profissional, no Recife, eu tive as primeiras aproximações práticas com o tema deste estudo – o zoneamento. Trabalhando no Arruar – Assessoria à Urbanização Popular -, uma organização não governamental, da qual eu fui um dos fundadores, tivemos a honra de ser convidado, pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, para participar das discussões para a elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular, visando a regulamentar as Zonas Especiais de Interesse Social –ZEIS. Este tipo de zona estava contido na Lei de Uso e Ocupação do Solo da capital pernambucana - Lei n.º 14.511/82 -, para enquadrar as áreas ocupadas por favelas, mas que, até aquele momento, ainda não havia saído do papel. Em 1985, o projeto de lei do Plano de Regularização das ZEIS – PREZEIS – começou a ser elaborado visando a, sobretudo, possibilitar a aceitação legal dos parâmetros urbanísticos já existentes nos assentamentos de favelas e, assim, facilitar a sua regularização urbanística e fundiária, dando garantia jurídica à posse da terra aos seus legítimos posseiros e pressionando o poder público para execução de obras de infra-estrutura e de equipamentos sociais.

Ainda no Arruar, participamos da assessoria à Associação de Moradores de Apipulcos, cuja ZEIS (favela), localizada próxima ao bairro nobre de mesmo nome, na região noroeste de Recife, era objeto de intervenção da Prefeitura, que havia elaborado um projeto urbanístico para a área. Este projeto de urbanização foi rejeitado pelos moradores, uma vez que a execução do sistema viário proposto acarretaria em demolições de várias moradias. A Prefeitura pretendia o alargamento da

principal rua da favela para 12 metros de largura, com a implantação de uma rotatória no meio de sua extensão - sabe-se lá porquê! Esta rua tinha, na época, em média, 5 metros de largura. Elaboramos um projeto alternativo para os moradores, no qual previa-se a largura daquela rua para 5,5 metros, e foi acrescentada a proposta de pavimentação e drenagem de águas pluviais das demais vias de acesso às moradias da favela. Estas eram constituídas de becos, variando de 1,00 a 1,50 metro de largura, que, na maioria, saíam transversalmente da rua principal. Os moradores negociaram com a Prefeitura a viabilização do projeto. Após terem conseguido romper algumas resistências técnicas e burocráticas, o projeto da Associação foi aceito pela URB-Recife, que era a empresa pública responsável pela obra, cujos recursos, para sua execução, estavam contidos no Projeto Recife, que, por sua vez, era o principal componente de um amplo programa de financiamento para a Região Metropolitana, no qual havia participação financeira do Banco Mundial, da União, do Estado e de alguns Municípios.

No ano seguinte, iniciando-se a administração Jarbas Vasconcelos – a primeira cujo prefeito foi eleito, diretamente pela população, depois da ditadura militar -, fui convidado para assumir o cargo de coordenador de projetos do Projeto Recife, na URB-Recife, justamente naquela empresa que havia elaborado o projeto inicial para a favela Apipulcos. Pude então constatar que a maioria dos técnicos, que trabalhava em projetos de intervenção em assentamentos populares, tinha relutância em aceitar os parâmetros urbanísticos já existentes e consolidados na favela e preferia seguir os modelos acadêmicos (impregnados pela ideologia do urbanismo modernista) e as regras da legislação municipal de parcelamento do solo, nas quais uma via de passagem de veículos deveria ter, no mínimo, 12 metros de largura, e a de pedestres, 4 metros. Para esses técnicos, o melhor projeto para a favela consistia em propor a demolição de todas as casas, de todas as construções e de todas as ruas e, sobre o terreno vazio, edificarem-se, nas superquadras residenciais, contidas em um plano viário ortogonal, prédios de 3 ou 4 andares, com 4 habitações por pavimento - os famigerados edifícios tipo “H”. Eles eram incapazes de ver

beleza no desenho urbano, que, espontaneamente, foi criado pelo povo da favela. É verdade – disse eu, certa vez, para os técnicos – que a miséria esconde a beleza dessa paisagem. A falta de saneamento, a lama, os materiais de construção precários, muita gente enfeada pela fome e pela doença, a exclusão total da cidade, tudo contribui para que o belo desapareça. Mas lembrava-lhes Olinda, Ouro Preto, Veneza, Siena, Míkonos, Santorini, como exemplos de lugares belíssimos, onde as ruas tortas e estreitas, ou mesmo, onde a rua é um canal, margeado por edificações que se erguem sobre palafitas, nos quais habitam uma população, inclusive, de alta renda e são, devido às características peculiares de suas paisagens, de seus espaços construídos, objeto de consumo internacional.

O amor por São Paulo foi à primeira vista. Fiz concurso público para arquiteto da Prefeitura, em 1984 e, em início de 1989, assumi o cargo na Secretaria de Planejamento – Sempla. Era o início da gestão Luíza Erundina. Como eu tinha experiência na implantação das ZEIS, em Recife, passei a integrar a equipe técnica de elaboração do novo plano diretor, mais especificamente, no grupo de política fundiária e habitacional. A elaboração de um novo plano diretor estava na ordem do dia nas cidades brasileiras, uma vez que a recém-promulgada Constituição da Republica o exigia, no inédito artigo 182. Além disso, o plano diretor em vigor na época (e ainda hoje!) foi elaborado, em gabinete, na gestão Jânio Quadros, e sancionado por decurso de prazo, ou seja, sem nenhuma participação popular.

O projeto do Plano Diretor/1991 previa uma mudança radical no zoneamento: a extinção do atual modelo de zonas de uso, adotando-se o coeficiente de aproveitamento único igual a 1; a outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento único, cujo limite, por macrozonas, era dado por um estoque de área edificável; a criação de zonas especiais, entre as quais as ZEIS, para enquadramento

de favelas, loteamentos irregulares, áreas de concentração de cortiços e terrenos vazios destinados à implantação de habitações populares.[1]

Antes, durante e depois da elaboração desse Plano, participei de várias discussões, com diversos grupos sociais; num primeiro momento, tratou-se dos problemas da cidade e das demandas urbanísticas que primordialmente um plano diretor deveria atender; e, num segundo momento, discutiram-se as propostas contidas no Projeto de Lei do Plano Diretor. Para auxiliar tais discussões, foram elaborados vídeos, cartilha, *folders* e cartazes.

Nesse processo de discussão do Plano, o que me chamou muita atenção foi, de um lado, o apego demostrado pelas classes de alta renda ao zoneamento vigente e, de outro, na mesma proporção mas em sentido contrário, a não aceitação, por parte desse mesmo grupo social, da ZEIS, particularmente, no que diz respeito à urbanização das favelas. As pessoas deste grupo social, formado tanto por representantes de moradores de bairros elegantes (ou não tão elegantes) como por empresários da construção civil, apesar de divergirem, entre si, sobre muitas propostas do Plano, no que diz respeito aos temas acima apontados, suas opiniões se harmonizavam tal qual um coral barroco. Todos eles tinham críticas ao zoneamento mas elas eram apenas superficiais; não chegavam a se opor ao modelo adotado. Cada um deles tinha suas razões e interesses específicos para mantê-lo; assim como cada um deles tinha um motivo para se contrapor às ZEIS e à urbanização das favelas.

Por que as classes de alta renda defenderam – e ainda defendem - o modelo do zoneamento vigente? Apesar de se apresentarem as razões da ineficiência, do elitismo, da perpetuação da desigualdade no potencial de aproveitamento dos terrenos, da incapacidade de socialização da valorização imobiliária, da falta de consideração ao sitio natural, da

[1] SÃO PAULO (cidade). **Projeto de Lei Plano Diretor do Município de São Paulo**. Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo, 16/3/1991.

monotonia dos espaços arquitetônicos e urbanos que ele gera, de todos os aspectos negativos existentes no modelo de zoneamento de São Paulo. [2](ver São Paulo (cidade), 1992(a)).

Por que as elites se opuseram ao reconhecimento legal dos territórios populares e à manutenção, com melhoria da qualidade do ambiente, da população nessas áreas? Apesar de ser amplamente divulgado que mais de 2,5 milhões de paulistanos moram em favelas e em cortiços, sem as condições necessárias para uma moradia digna.

Aliás, um fato que indubitavelmente mostrou o quanto as classes dominantes paulistanas têm apego ao zoneamento vigente foi a determinação judicial (liminar) de paralisação das operações interligadas, publicada em meados da gestão do prefeito Celso Pitta (1998) e até hoje em vigor. Isso se deu não porque havia suspeitas de favorecimento a algumas empresas imobiliárias, não porque havia indícios de que os recursos obtidos não foram aplicados na construção de moradias populares, conforme determina a Lei, e nem porque os benefícios concedidos aos interessados foram mais valiosos face aos recursos financeiros obtidos pela Prefeitura, mas sim devido à possibilidade de derrogação do zoneamento, sem que houvesse lei especificando a alteração pretendida. Este foi o motivo alegado pelo procurador-geral de Justiça, na ação direta de inconstitucionalidade, que suspendeu as

[2] Ver São Paulo (cidade), 1992 (a).

operações interligadas em São Paulo[3], o qual, na minha opinião, tem uma sustentação bastante frágil, uma vez que as operações interligadas foram autorizadas por Lei (ou melhor, por duas, a primeira foi a Lei 10.209/86 e a outra, a Lei n.º 11.773/95) e estão previstas no Plano Diretor, ainda em vigor. Plano este - aprovado por decurso de prazo na gestão Jânio Quadros - que fora elaborado com o intuito de legitimar juridicamente as operações interligadas e urbanas.

A observação do grande apego das elites paulistanas pelo zoneamento e os seus conflitos freqüentes (ver Figura n.º 1 e 2), bem como a percepção que eu não tinha conhecimento suficiente para entender esta e outras questões sobre o instrumento, motivaram-me a estudá-lo.

Este trabalho apresenta um estudo sobre os cem primeiros anos de zoneamento da cidade de São Paulo, cujo título já antecipa uma de suas principais conclusões.

3 "**Inconstitucional** - Pelo acolhimento da Adin (ação direta de inconstitucionalidade) existe por enquanto apenas um voto, do desembargador Hermes Pinotti, que considera inconstitucional a delegação de poder legislativo que, pela referida lei, é conferida pela Câmara dos Vereadores a uma comissão fechada do Executivo. O julgamento prosseguirá na quarta-feira, com o voto inicial do desembargador José Osório, que em abril de 1988 liderou a corrente vencedora pela suspensão da lei, em caráter liminar.O procurador- geral da Justiça, José Geraldo Brito Filomeno, sustenta que a Lei 11.773/95 afronta o artigo 182 da Constituição, que expõe: "A política de desenvolvimento urbano, executado pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes". Filomeno pondera que existe um Plano Diretor - obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes - aprovado pela Câmara Municipal, que é o instrumento básico da expansão urbana. A Lei 11.77/95 anula a possibilidade de fazer o Plano Diretor, pois institui "decisão casuística", que desfaz a capacidade de a Lei de Zoncaniento regular o uso do solo. A mudança de zoneamento e as medidas que abrem exceções beneficiam o empreendedor, mas prejudicam a coletividade. Provoca "alteração dó caráter de vizinhança, lustrando sua expectativa de manutenção do caráter garantido por lei".

Dentre os opositores da Lei 11.773/95 está o professor de planejamento urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Cândido Malta Campos Filho, ex-secretário de Planejamento da Prefeitura na gestão de Olavo Setubal e Reynaldo de Barros." (O Estado de São Paulo: 20/11/2000: C3).

Figura n.º 1

Foto do autor (2001) na qual se vê faixas, em defesa da Instituição do Corredor de Uso Especial, afixadas numa residência localizada na Praça Prof. Resende Puech (rua Pedroso de Morais), Alto de Pinheiros.

Figura n.º 2

Foto do Autor (2001) na qual se vê faixa convocando para um ato em defesa do Alto de Pinheiros, contrário à Instituição do Corredor de Uso Especial, afixada em residência daquele bairro.

INTRODUÇÃO

Entende-se por zoneamento, a adoção pelo poder público municipal, de normas que definem parâmetros de uso ou de ocupação do solo variáveis no território da cidade, isto é, normas diferentes nos diversos locais do espaço urbano.[1] Assim, de acordo com esse conceito, o zoneamento pode ser adotado para a totalidade do espaço urbano, que fica todo ele dividido em zonas, nas quais são definidos os parâmetros de uso e de ocupação dos terrenos ou, também, apenas, em parte dele, de forma pontual na cidade, cuja norma abrange uma determinada área da cidade, uma ou algumas ruas, um trecho de rua ou bairros.

Os parâmetros do zoneamento são principalmente: o **uso,** ou seja, a finalidade à qual é destinado o solo; o **coeficiente de aproveitamento**, a relação entre a área construída e a área do terreno; a **quota de terreno para a unidade habitacional,** no caso de edificações residenciais; a **taxa de ocupação**, o percentual de área ocupada pela projeção horizontal da edificação, relativamente à área do terreno; os **recuos,** que definem a distância do edifício aos limites do lote; e a **altura da edificação** ou **gabarito**.

A altura da edificação é um parâmetro utilizado principalmente para ordenação estética de um conjunto urbanístico. Porém, no início da utilização do zoneamento, este parâmetro, estabelecido ou não em

1 O conceito de zoneamento adotado nesta pesquisa foi baseado na formulação feita em VILLAÇA, Flávio **Sistematização Crítica da Obra Escrita sobre o Espaço Urbano.** Tese (livre-docência). FAUUSP, 1991. Pg. 149.

conjunto com outros parâmetros de ocupação do solo, foi também utilizado para tentar limitar a quantidade de construção do terreno. O primeiro zoneamento da cidade de Frankfurt adotou a altura dos edifícios como um dos parâmetros utilizados para estabelecer a "densidade de edificação" (Mancuso, 1980: 27).

O zoneamento foi internacionalmente, desde suas origens, um instrumento de política urbana destinado a mediar os conflitos surgidos na disputa entre vários agentes sociais e econômicos pelo solo urbano e, também, a estabelecer uma localização específica para as diversas atividades urbanas, de modo a promover eficiência e funcionalidade no desempenho das cidades na era do capitalismo industrial. Como apontou Mancuso (1980: 15/22), a adoção desse mecanismo de controle do uso e ocupação dos terrenos urbanos correspondeu a determinadas motivações específicas de cada sociedade, ou melhor, foi uma resposta do Poder Público a suas demandas, visando a mediar os novos conflitos que surgem nas cidades industriais.

O objetivo principal deste estudo é conhecer o desenvolvimento do zoneamento da cidade de São Paulo, desde a sua origem, no final do século XIX - mais precisamente no ano de 1886 -, passando pela Lei Geral de Zoneamento n.º 7.805, de 1972, que foi o marco histórico mais importante, pois adotou o modelo do zoneamento, ainda em vigor, na capital paulista, terminando no ano de 1986, quando foi adotada a lei n.º 10.209, que instituiu as operações interligadas e que deu início a uma nova etapa na história do zoneamento paulistano. Coincidentemente, o período deste estudo abrange exatamente 100 anos.

O marco histórico inicial de nossa investigação foi a promulgação do Código de Posturas do Município, em agosto de 1886. Esse marco inicial do estudo justifica-se por ser este o primeiro momento de utilização do zoneamento em São Paulo (Villaça, 1991). Ressalte-se, ainda, que foi, a partir da instauração do regime republicano no Brasil, em 1889, que se consolidou o Poder Municipal paulistano, com a criação do cargo de

Prefeito, em 1898, e que se iniciou o processo de ampliação e de modernização da estrutura institucional da administração municipal: em 1894, foi criada a Secretaria e a Seção de Obras Municipais. (São Paulo (cidade), 1992(b)). Além disso, foi somente, nas duas últimas décadas do século XIX, que a capital paulista assistiu a uma grande mudança de sua estrutura espacial, devido ao acelerado processo de industrialização e ao elevado crescimento populacional.[2]

No século XX, São Paulo cresceu aceleradamente, houve uma transformação enorme na tecnologia, na produção de bens e serviços e nos hábitos de consumo, tornando cada vez mais complexos os problemas e os conflitos urbanos. Paralelamente, o poder público foi também ampliando suas atribuições e se modernizando. Em nível municipal, observou-se um progressivo aumento da burocracia, bem como um aprimoramento técnico, dos setores de planejamento e de projeto urbanos, e de controle do uso e ocupação do solo. O poder público municipal foi, progressivamente, ajustando-se para enfrentar os conflitos no uso do solo e as demandas por equipamentos e serviços urbanos. (São Paulo (cidade), 1992(b)).

Foi somente no ano de 1972 que se adotou, pela primeira vez, no município de São Paulo, um zoneamento abrangendo todo o seu território e afetando todas as atividades urbanas. A Lei Geral de Zoneamento n° 7.805/72 dividiu a cidade em 8 zonas de uso, estabelecendo parâmetros de uso, aproveitamento e ocupação dos lotes para cada uma delas. Esta lei sofreu sucessivos acréscimos e modificações, de modo que, no final do período deste estudo, no ano de 1986, havia as zonas de uso 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e18, além das zonas de uso para a área rural: Z8-100/1, Z8-100/2, Z8-100/3, Z8-100/4, Z8-100/5; da zona de uso para preservação de imóveis históricos: Z8-200, dos corredores de uso especial: Z8-CR1-I e Z8-CR1-II, Z8-CR2, Z8-CR3, Z8-CR4, Z8-

2 Em 1872, o município de São Paulo possuía cerca de 31 mil pessoas e, em 1890, passou a ter 64.934 habitantes. Mas, na última década do século XIX, a população paulistana cresceu a uma taxa de 14% ao ano, chegando a possuir, em 1900, 239,8 mil habitantes. (Singer, 1977: 58).

CR5, Z8-CR6 e da zona de uso para as margens da linha de metrô, na zona Leste: ZML I e ZML II, as quais, em parte, depois, foram substituídas pela Z19, num total de 33 tipos de zona de uso.

Sendo internacionalmente consagrado, no século XX, como um dos principais instrumentos de política urbana em nível local[3], o zoneamento esteve, muita vez, associado ao urbanismo ou ao planejamento urbano[4]. Em São Paulo, a relação do zoneamento com o planejamento urbano se deu por meio de práticas desenvolvidas pelos técnicos municipais, que buscaram intervir no espaço urbano, mais propriamente no controle do uso e da ocupação do solo, pelas quais eles foram experimentando, desenvolvendo e aprimorando, ao longo dos anos, novos e cada vez mais articulados parâmetros urbanísticos. Como apontou Feldman (1996: 176), em São Paulo, "a construção do zoneamento se dá, fundamentalmente, de forma experimental, 'ao vivo', no espaço urbano". Diversas propostas para a toda a cidade de São Paulo, para alguns bairros residenciais, ou até para núcleos comerciais de subúrbio, foram sendo elaboradas por técnicos municipais, embora, várias delas, não conseguissem ser adotadas na legislação. Esta relação do zoneamento com o planejamento urbano não será, entretanto, o tema principal deste estudo, o qual busca essencialmente investigar as relações do zoneamento com a política.

Ao percorrer o desenvolvimento do zoneamento paulistano ao longo dos anos, desde suas primeiras manifestações, este estudo pretende centralizar a análise do instrumento sob o ponto de vista político, entendendo-o como política urbana. Ele visa a ampliar a investigação sobre a história do zoneamento, procurando analisar o instrumento a partir de sua aplicação, ou seja, enfocando apenas o que foi legalmente estabelecido. (Ver Quadros n.º 1 e 2, anexos). Desconsiderando-se da

3 Segundo Mancuso (1980: 274), a partir de 1918, o zoneamento se converteu no principal instrumento para a organização urbana, em cidades da Europa e dos Estados Unidos.

4 No Brasil os dois termos possuem significados semelhantes. O termo urbanismo vem do francês *urbanisme*, enquanto que o termo planejamento urbano vem dos Estados Unidos pela expressão *city planning*.

análise, portanto, os estudos e os projetos de zoneamento que não foram convertidos em lei.

A hipótese do estudo é que o zoneamento de São Paulo foi sendo aplicado para atender, fundamentalmente, a objetivos de caráter político-social e econômico, ou melhor, para satisfazer os interesses das elites, sejam sociais ou econômicas. As normas de zoneamento adotadas pela municipalidade paulistana, ao longo do período em estudo, foram motivadas, sobretudo, de demandas formuladas por agentes sociais ou econômicos, que exigiram do poder público políticas visando aos seguintes objetivos;

a) em nível **político e social,** destinou-se, principalmente, a promover o controle social do espaço urbano, visando a mediar os conflitos que emergiram na disputa pela hegemonia no uso de determinadas localizações do solo urbano entre as classes sociais ou entre os diversos setores das atividades econômicas;

b) em nível **econômico**, operou de modo a garantir a manutenção dos mecanismos de valorização imobiliária e, também, auxiliou a acumulação capitalista do setor da construção civil, ao estabelecer melhores condições para a reprodução do capital imobiliário (produção e consumo de espaço construído) na cidade.

Quanto ao objetivo político-social, o principal agente social interessado seria os moradores de alta renda que utilizam o zoneamento para proteção dos valores de uso de seus imóveis, tanto os seus locais de moradia - os bairros residenciais – como os seus locais de consumo e lazer – os centros comerciais. Quanto ao objetivo econômico, esse agente seria o setor da produção imobiliária. Este é o grupo econômico que maiores interesses têm no espaço urbano. O setor imobiliário se interessa pela valorização dos imóveis, que pode ser profundamente alterada tanto por obras públicas como pelo zoneamento.

A estrutura espacial intra-urbana é predominantemente determinada pelo mercado imobiliário, uma vez que é neste que se forma o valor da terra[5]. Qualquer regulamentação pública do uso do solo pode contrariar o mercado por algum tempo, mas não por muito tempo. Em última instância, a destinação da terra para este ou aquele uso é determinada pelo mercado. É uma ilusão imaginar que a lei tem mais poder que o mercado na estruturação espacial urbana. Em qualquer sociedade capitalista - ou sociedade **de mercado** - este é que define o (melhor ou pior) uso das localizações urbanas.

Em São Paulo (e também em outras cidades do Brasil), o setor imobiliário se constitui de vários submercados, cada um destinado à produção e à comercialização de um produto específico, para um consumidor específico. Para o mercado imobiliário não existe área na cidade que não seja do seu interesse. O que há é que existem áreas específicas de interesse para cada segmento do mercado: glebas nas fronteiras da área urbanizada, lotes populares na periferia, terrenos para instalação de indústrias, de comércio e de serviços, áreas para habitação de luxo etc. Todavia, o mercado imobiliário é dominado pelos grandes empreendedores (incorporadores), cujos interesses são maiores em certas partes da cidade do que em outras. O zoneamento é um instrumento importante para o setor imobiliário, sobretudo às empresas de incorporação, pois pode estabelecer os limites espaciais destinados à cada submercado e possibilita as empresas planejar sua atuação a longo prazo. Dessa forma, o zoneamento pode se constituir num mecanismo que permite organizar a atividade imobiliária.

Só temporariamente uma lei de zoneamento poderá contrariar o mercado, ou seja, ir de encontro à lucratividade imobiliária. Isso poderia ocorrer em dois sentidos. No primeiro, o zoneamento criaria condições para o desenvolvimento de um determinado uso, em áreas ou bairros nos quais, pelas leis do mercado, esse uso não seria lucrativo. Neste caso, o

5 Para um estudo da formação do mercado imobiliário e suas relações com a estruturação urbana ver VILLAÇA, 1998.

zoneamento é inócuo e não contraria nenhum interesse. Permitir edifícios de 20 andares em Guaianazes ou Sapopemba contraria o mercado no sentido de que esse tipo de investimento não foi - pelo menos até meados da década de 1980 - de interesse do setor. São conhecidas as propostas da lei de zoneamento de 1972 de estimular o desenvolvimento de núcleos comerciais, em inúmeros locais de São Paulo, declarando-os zonas Z-3 (bastante permissivas para comércio e serviços e com coeficiente de aproveitamento que pode chegar a 4), imaginando que com esse suposto "estímulo" da lei, ali, realmente, surgiriam centros de bairro, com comércio e serviços diversificados e com edifícios altos, apesar do mercado não se interessar por construir arranha-céus nesses locais. Desde 1972, há zonas de uso Z-3 onde se desenvolveram os mais variados usos; prédios de apartamentos de classe média alta (alto das Perdizes, por exemplo); outras onde se desenvolveram núcleos comerciais bastante expressivos e outras onde não ocorreu nem uma coisa nem outra; permaneceram bairros mistos, horizontais, de classe média baixa, com perfil de uso idêntico a muitas zonas Z-2[6]. Estas, igualmente, apresentam, em distintos locais da cidade, predominância de uso bastante diferentes uma das outras.

No segundo, o zoneamento também contrariaria o mercado, dificultando o desenvolvimento, em certas áreas ou bairros, de usos que neles seriam lucrativos, ou, ainda, ao impor-lhe certas regras, no sentido de condicionar a produção imobiliária, contrariando os interesses e as estratégias do setor. Neste caso, os agentes dos interesses imobiliários e, freqüentemente, outros setores da sociedade, às vezes, a própria população moradora, pressionam a Prefeitura e a Câmara Municipal para alterar a lei.

Supõe-se, também, que algumas normas de zoneamento de São Paulo, relacionadas à qualidade do ambiente urbano de interesse para toda a cidade, foram decorrentes de propostas formuladas pelo órgão

6 A respeito dos resultados alcançados pelo zoneamento em diferentes zonas de uso, ver WAKISAVA, Tânia **Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e Produção do Espaço Urbano em São Paulo.** Dissertação (mestrado), FAUUSP, 1991.

técnico de planejamento urbano da Prefeitura, tais como: o controle do adensamento populacional, a proteção das áreas de mananciais, a preservação do patrimônio histórico etc.

- **Metodologia da pesquisa**

A pesquisa investigou o zoneamento paulistano, de 1886 a 1986, buscando conhecer as motivações e os agentes sociais, que estiveram presentes no seu desenvolvimento histórico. Considerando os 100 anos estudados, cujo principal marco delimitador foi a Lei Geral de Zoneamento, de 1972, a pesquisa foi realizada dividindo o recorte temporal de estudo em duas fases: antes e depois dessa lei. Metodologicamente, a investigação para ambas as fases do zoneamento de São Paulo não se diferenciou muito, pois a coleta de informações se deu, basicamente, por meio de consulta a documentos e publicações de entidades da sociedade civil e de órgãos públicos, bem como por meio de bibliografia disponível.

Para a primeira fase, após o levantamento de toda a legislação de zoneamento, a pesquisa se concentrou, principalmente, na consulta às seguintes fontes:

a) Nos jornais O Estado de São Paulo e Folha da Manhã/Folha de São Paulo, em que foram procuradas notícias, reportagens ou artigos que se referissem às mais importantes normas de zoneamento promulgadas, visando identificar às que provocaram polêmicas, bem como os agentes sociais e econômicos envolvidos no conflito.

A pesquisa investigou os exemplares desses jornais, segundo o seguinte procedimento: para cada fato histórico previamente selecionado (legislação de zoneamento) a ser pesquisado, buscou-se informações, referentes ao período de, geralmente, 10 dias antes e 10 dias após a data de publicação oficial de cada legislação. Se, conforme o caso, houve necessidade de extensão do período pesquisado, antes ou depois da publicação da norma, a investigação foi estendida até o completo entendimento do fato.

b) Na Sociedade “Amigos da Cidade”, em que se procurou levantar, por meio de consulta às suas publicações, informações referentes ao posicionamento da entidade ou ao discurso de determinadas personalidades a ela ligadas, quanto ao zoneamento de São Paulo.

c) Nas Atas da Diretoria da Associação Comercial de São Paulo, bem como, na revista Digesto Econômico, nas quais foram pesquisados posicionamento da entidade sobre os assuntos tratados com relação ao zoneamento paulistano.

d) No Boletim FIESP/CIESP - Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – e na Revista Dirigente Industrial, buscando identificar o ponto de vista dos industriais sobre o zoneamento na capital paulista.

e) Na Revista Acrópole, uma publicação voltada principalmente para arquitetos, veiculada nas décadas de 1940 a 1960, a qual continha, em alguns números, o Boletim do Instituto de Arquitetos do Brasil e o Boletim do Instituto Brasileiro de Acústica. Nela, investigou-se a opinião desses profissionais a respeito do zoneamento paulistano.

f) Na Revista Engenharia Municipal, em que foram levantados os artigos escritos por técnicos da Prefeitura e as notícias publicadas referentes às posições da Sociedade dos Engenheiros Municipais, com relação às normas de zoneamento.

g) Nos Anais da Câmara Municipal de São Paulo, em que se procurou conhecer o posicionamento de vereadores, em relação a algumas leis de zoneamento que tramitaram naquela instituição .

Para a segunda fase, depois de um levantamento sistematizado das modificações efetuadas pelas sucessivas leis no zoneamento geral paulistano, a pesquisa se concentrou, sobretudo, na consulta às seguintes fontes:

a) Nos Anais da Câmara Municipal de São Paulo, em que foram consultadas as atas de todas as seções do Legislativo paulistano, as quais foram publicadas no Diário Oficial do Estado (DOE) e, depois, no Diário Oficial do Município (DOM), entre os anos de 1972 a 1986. Neles, buscou-se conhecer o discurso e o posicionamento dos vereadores sobre todos os projetos de lei que trataram do zoneamento, bem como as deliberações do órgão e os pareceres de suas comissões internas, relativos a esses projetos.

b) Nas Atas da Comissão de Zoneamento, em que foram levantados os relatos e as deliberações, referentes a todas as reuniões da Comissão, ocorridas entre os anos de 1973 a 1986. Investigou-se, nesses documentos, o papel desempenhado por este órgão do Executivo Municipal quanto à elaboração dos projetos de leis de alteração do zoneamento, bem como buscou-se identificar os conflitos e as motivações dos agentes sociais e políticos presentes na discussão desses projetos.

Como visto, as fontes de pesquisa não foram necessariamente as mesmas nas duas fases, e nem poderiam ser, em virtude das características peculiares de cada uma delas e das fontes pesquisadas.

A fase inicial foi bem mais longa, na qual a maioria das normas de zoneamento foi adotada por ato do Executivo, e o registro das discussões das leis, aprovadas na Câmara Municipal, era bastante precário ou insuficiente. Assim, as fontes de pesquisa tiveram que – e puderam - ser mais amplas. No segundo período, as principais normas de zoneamento foram adotadas por meio de lei, cujo projeto sempre tramitava na Câmara Municipal, embora as leis nem sempre precisassem ser aprovadas pelos vereadores para serem promulgadas pelo Executivo, uma vez que havia o dispositivo, imposto pelo regime militar, possibilitando a aprovação de lei por decurso de prazo. No período mais opressor da ditadura militar, em que foram elaboradas as mais importantes leis de zoneamento desta segunda fase do estudo (a última foi a Lei nº 9.412, em 1981), a imprensa foi censurada, a sociedade civil foi impedida de se organizar e de se manifestar livremente, e muitas revistas, que haviam sido fonte de

pesquisa na fase anterior, foram fechadas ou impossibilitadas de expressar sua livre opinião. Nesse sentido, os Anais da Câmara Municipal se mostraram uma das fontes de pesquisa mais adequadas para obtenção de informações para o estudo. Embora, na maior parte desta fase, todo o conjunto das forças sociais e políticas paulistanas não estivesse sendo representado na Câmara Municipal, sobretudo, os segmentos populares e os partidos de esquerda, havia os vereadores que contestavam a política do governo municipal, seja por um viés mais à direita, seja por um viés mais à esquerda, cujos discursos, porém, publicados no Diário Oficial, não eram vitimados pelos censores do regime ditatorial.

Além disso, na década de 1970, todos os discursos dos vereadores paulistanos já eram publicados na íntegra no Diário Oficial, podendo, entretanto, a seu pedido, sofrer uma revisão, para posterior publicação. Importante, aqui, é destacar que os fatos que causavam polêmicas na sociedade paulistana, sobretudo aqueles que repercutiam na imprensa, eram alvo de pronunciamento dos vereadores, os quais, na maioria das vezes, faziam constar nos Anais da Câmara Municipal a matéria que fora publicada em determinado jornal, para, em seguida, comentá-la. Dessa forma, não se fez necessário uma pesquisa nos jornais, uma vez que os pronunciamentos de vereadores já permitiam identificar os projetos de lei de zoneamento e os temas polêmicos destes projetos, que repercutiram fortemente na imprensa, bem como, os principais agentes sociais que se mobilizaram contra ou a favor de alguma proposta de alteração do zoneamento.

Importante frisar, por último, que, para a pesquisa relativa à segunda fase do estudo, não foi possível a consulta em documentos de entidades empresariais, os quais poderiam fornecer informações importantes sobre as discussões, nelas ocorridas, referentes aos projetos de lei de zoneamento. A Federação das Indústrias, a Federação do Comércio e o SECOVI (Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis) consideram suas atas de reunião como documentos de caráter sigiloso. Este último sequer dispõe de um local de documentação

(biblioteca) com acesso ao público. Já a Associação Comercial permite a consulta às atas de reunião, mas somente daquelas realizadas até meados da década de 1970, sendo as demais também vedadas ao público.

Este trabalho é composto por cinco capítulos.

O primeiro capítulo é dedicado à apresentação de conceitos e estudos do zoneamento. Trata-se da exposição de trabalhos de vários autores, muitos dos quais constituirão os referenciais teóricos que servirão de apoio às análises do estudo.

O segundo capítulo expõe a legislação que antecedeu o zoneamento geral, ou seja, a parte da história do zoneamento paulistano que se inicia no ano de 1886 e que vai até o ano de 1972, a qual, devido ao longo espaço de tempo abordado e à grande quantidade de normas encontradas procedeu-se a sua divisão em 4 períodos.

O terceiro capítulo é reservado à exposição da Lei nº 7.805, de 1972, que instituiu o zoneamento geral em São Paulo. Após a apresentação de uma síntese do seu conteúdo, observa-se o contexto histórico e urbanístico paulistano, no início da década de 1970, o qual permitiu identificar algumas condições sócio-econômicas e urbanísticas, que foram fundamentais para o estabelecimento desta lei. Em seguida, trata-se da repercussão social do projeto de lei do zoneamento geral, observando-se o posicionamento (discurso) de diversos agentes sociais acerca da proposta. Depois, aborda-se o processo de discussão e aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal. Por último, analisam-se as principais polêmicas suscitadas pela lei, durante sua discussão na Câmara Municipal ou logo após sua promulgação pelo Prefeito.

O quarto capítulo aborda a gestão do zoneamento geral, de 1973 a 1986. Inicialmente, analisam-se as alterações promovidas no zoneamento paulistano nesse período, quanto às leis que foram responsáveis pela criação de (novas) zonas de uso, bem como, àquelas que foram responsáveis pela criação ou alteração de perímetros das

zonas de uso já existentes. Esta análise visa, principalmente, a identificar quais foram as principais leis de alteração do zoneamento e a localizar onde se deu a maioria das modificações e das criações de perímetros das zonas de uso. Em seguida, analisa-se a atuação dos principais agentes intervenientes na gestão do zoneamento: os órgãos do poder público municipal e os agentes da sociedade civil.

O quinto e último capítulo é reservado às conclusões do trabalho. Preliminarmente, expõe-se uma síntese do desenvolvimento histórico do zoneamento paulistano, ao longo dos 100 anos estudados. Em seguida, apresentam-se as conclusões finais, nas quais são avaliadas as hipóteses apontadas por este estudo.

Capítulo 1

CONCEITOS E ESTUDOS DO ZONEAMENTO

O professor italiano Franco Mancuso, na obra “Las Experiencias del Zoning” (1980), analisou as motivações e os efeitos da aplicação do zoneamento na Alemanha, bem como nos Estados Unidos, particularmente, na cidade de Nova York, para onde ele foi “exportado” e adotado, no ano de 1916, sendo, logo em seguida, amplamente difundido em outras cidades americanas. Esse estudo identificou a cidade de Frankfurt, na Alemanha, como a pioneira na utilização do zoneamento. Adotado nessa cidade, no ano de 1891, constituiu-se no *“primeiro autêntico plano de zoneamento, completo e acabado*”, uma vez que abrangia todo o território do município e afetava todos os setores de atividade no campo da edificação.

> “Dicho instrumento subdivide la ciudad en zonas dispuestas en franjas concéntricas y asigna a cada una de ellas normas diferenciadas según la actividad constructora; consiste en una normativa de edificación que contiene las distintas partes del territorio municipal (*zonen*), y de un mapa que define tales zonas en el suelo municipal (Bauzonenplan). Las normas atañen a la densidad de edificación, definida mediante parámetros de altura de los edificios y de la superficie cubierta de cada parcela edificable, y a las *asignaciones de uso* de los suelos, diferenciados en industriales, residenciales y para actividades mixtas.” (Mancuso, 1980: 27).

No que se refere às questões e aos elementos que estiveram na origem do zoneamento na Alemanha, o autor afirmou que:

> “El ‘descubrimiento’ de la zonificacion es fruto del encuentro de dos elementos distintos; se trata de la hábil sistesis realizada por los funcionarios-administradores de las dos lineas fundamentales del debate que se desarrolla sobre la ciudad: la propiamente tecnicourbanística, que se ocupa de la ordenación de la nueva metropólis, la ciudad del naciente capitalismo moderno, sede de nuevas y complejas funciones en un grado nunca antes visto; y la del urbanismo social, que atiende principalmente a la cuestión de la vivenda, pero en cuyo seno surge en un determinado momento la contribución que denominaremos ‘científica’.” (Mancuso, 1980: 71. Grifos nossos).

Segundo Mancuso, o urbanismo social tinha por objetivo estabelecer uma política para o solo urbano que enfrentasse o problema do alto custo da terra urbana que, por sua vez, era causa, dentre outras, de duas graves conseqüências: o alto preço dos aluguéis e a baixa qualidade das moradias operárias e populares. (Idem pg. 72/73).

Já nos EUA, o zoneamento que foi estabelecido na cidade de Nova York, em 1916, adotou pela primeira vez no país esse instrumento, de forma abrangente em toda a cidade, tanto em áreas já construídas, como naquelas que ainda não o estavam, “*abrindo oficialmente o período de experiência do zoning americano*”. (idem. pg. 13). Este teve como um dos objetivos principais o controle no uso do solo, de forma a impedir a instalação de determinadas atividades que causavam incômodo aos vizinhos ou desvalorização de certas áreas. Dentre estas, destacou-se a área onde se localizava o comércio de luxo, particularmente, a Quinta Avenida. De todos os grupos econômicos, que reclamavam uma intervenção da municipalidade, por meio de medidas de zoneamento, para afastar atividades ou grupos sociais indesejáveis, foi exemplar a atuação da Fifth Avenue Association, que agrupava os grandes comerciantes que tinham seus negócios naquela localidade. Segundo o professor de Veneza, a ação deste grupo foi representativa e típica de todos os grupos de pressão que atuaram no estabelecimento do zoneamento em Nova York: a grande habilidade para transformar um

problema de tipo local em um de interesse geral e a capacidade de pressionar a municipalidade para a solução de alguns problemas, mobilizando um enorme sistema de forças sociais, embora algumas distantes da real problemática. (idem pg. 242/252).

A tese defendida por Mancuso no citado estudo foi que:

> "el zoning no nace como resultado de una elaboración disciplinaria y autónoma, ni es tampoco la simple traducción técnica de una hipotesis arquitectónica o urbanística correspondiente a una determinada idea de ciudad.
>
> En su origen, el zoning es, por el contrario, un fundamental instrumento 'ideológico', marcadamente funcional para la consecución de objetivos económicos y sociales, y, en consecuencia, rico en componentes de naturaleza no disciplinaria.
>
> En cuanto tal, está estrechamente ligado al contexto - ideológico, político y económico - donde se origina; no es neutral, ni mucho menos, y los fenómenos, considerados en la actualidad como negativos, que derivan de su aplicación - la segregación de los grupos sociales y el apoyo a la renta, la esquematización de la ciudad y la fijación de las relaciones entre sus partes, y la rigidez de las prescripciones, objetivos mismos que el zoning asume desde un primer momento como prioritarios.
>
> Si corresponde a una idea de ciudad, ésta no es seguramente de derivación ideal, ni menos utopista; más bien, en su exasperado realismo, se contrapone con gran vivacidad a toda alternativa que ponga en discusión el sistema de valores sobre el que se funda la ciudad; corresponde, por decirlo con una fórmula sintética, a la idea de lo que debe ser la ciudad industrial y moderna en tanto que producto de las fuerzas del capitalismo burgués, aunque mitigadas por la acción de la ideologia reformista." (idem pg. 16/17)

Assim, segundo o autor, seu estudo teve o interesse de verificar algumas hipóteses sobre a natureza do zoneamento, quais sejam:

> "la primera es que el zoning no es un instrumento 'neutral', sino que, por el contrario, sirve para componer contradicciones y conflictos que surgen en la ciudad industrial sujeta a cambios imprevisibles y a procesos de crecimiento fuertísimos e incontrolados, y que siempre tiene, en cuanto tal, objetivos de carácter económico y politico-social. La segunda, estrechamente relacionada con la primera, es que el zoning no es, en sentido reducido, un instrumento 'disciplinar', es decir, fruto de un planteamiento teórico y abstracto, sino el resultado de una serie de acciones desarrolladas en el seno de las administraciones municipales y experimentadas directamente en lo vivo de la ciudad antes aún de ser codificadas; y que, por tanto, sus características estructurales, junto con los parámetros mediante lo cuales opera y los sectores de la ciudad en los cuales interviene, nacen en relación com la necesidad de alcanzar estos objetivos e de corresponder a sus motivaciones originarias.
>
> La tercera hipótesis, por último es, que la disciplina ha tenido principalmente un rol de cobertura de las motivaciones iniciales de los instrumentos urbanísticos, y entre éstos sobre todo del zoning, es decir, que la cultura urbanística y arquitectónica - incluso la que se considera más progresista - ha intentado abstraer tales motivaciones, exaltando las componentes de carácter técnico y operativo, además de formal, de la nueva disciplina, proponiendo un sistema de normas disponibles para toda operación en cualquier contexto; hasta el punto de que, en la actualidad, es muy raro que en el uso concreto de tales instrumentos - en la redacción de la manualística más actualizada, la formulación de propuestas legislativas, en la práctica profesional o en la enseñanza del urbanísmo en las escuelas de arquitectura - se plantee el problema de los contenidos y de las motivaciones ideológicas

de los instrumentos que se emplean.” (Idem pg. 17/18. Grifo nosso).

1.1 Os campos disciplinares de estudo do zoneamento

É possível Identificar no estudo do zoneamento quatro campos disciplinares em que esse assunto pode ser observado: o urbanístico, o jurídico, o econômico e o político.

No campo disciplinar do urbanismo ou do planejamento urbano, o zoneamento, a partir do grande sucesso nas cidades da Alemanha, passou a ser logo utilizado em outros países. Segundo Mancuso (1980: 272), o zoneamento entrou nas leis urbanísticas de alguns países a partir da primeira década do século XX: a Suécia, em 1907; a Holanda, onde a lei de 1901 possibilitou a sua introdução em muitas cidades; e a Inglaterra, onde apareceu imediatamente depois da adoção do *Town Planning Act*, de 1909. Os canais para sua difusão foram constituídos pelos informes de viagens de estudo a Alemanha, como o efetuado por Thomas Horsfall, ou o próprio Unwin ou por inteiras delegações oficiais, com Aldridge, Patrick Geddes, Cadbury e muitos outros. Igualmente eficazes foram os congressos (principalmente o de Londres, de 1910) e os manuais que registraram as melhores experiências alemãs.

No entanto, para Mancuso, foi no período entre 1918 a 1930, notadamente, na Alemanha, que o zoneamento assumiu por completo seu significado técnico-projetual, ou mais ainda, de método novo para o projeto da cidade. O zoneamento se converteu no principal instrumento para a organização urbana, do ponto de vista técnico/estrutural e, paralelamente, para sua conformação, do ponto de vista compositivo/formal. (Mancuso, 1980: 276).

> “... el zoning entra oficialmente en el debate acerca de la arquitectura contemporánea después de las experimentaciones teóricas y las comprobaciones proyectuales

> que, basadas en el princípio de la subdivisión zonal, van llevando a cabo arquitectos como Tony Garnier, y el propio Le Corbusier: en la declaración de Sarraz de 1928, com motivo de la constituición del CIAM, no vacila en declarar que ‘en urbanismo el primer puesto está reservado para la clasificación de las funciones: a) la vivienda; b) el trabajo; c) la recreación...’ y que ‘los medios para el cumplimiento de estas funciones son: a) la zonificación; b) la regulación del tráfico; c) la legislación..." (Idem: 274).

Em São Paulo, Anhaia Mello, numa palestra realizada em 1929, utilizou uma citação de Morris Knowles para afirmar que o 'zoning’ é a espinha dorsal do urbanismo e que “o ‘zoning’ é a creação por lei de districtos nos quaes regulamentos differenciaes impedem estructuras improprias ou prejudiciaes e tambem o uso inadequado de estructuras e terrenos". Logo em seguida, nessa palestra, o urbanista declarou:

> "O Estado pelo 'poder de policia' deve impedir que um cidadão use da sua propriedade com prejuizo da do vizinho, concretizando assim a conhecida maxima: 'Sit utere tuo ut alienum non laedas' - usa o que é teu, mas de forma a não fazer mal aos outros.’
>
> O 'zoning' portanto, não é uma restricção, é uma garantia, um principio fundamental para salvaguarda dos direitos dos proprietarios urbanos.
>
> (...)
>
> Em cidades onde não ha 'Zoning' o cidadão que, à custa de sacrifícios muitas vezes, edifica a sua residencia, não sabe qual será o seu vizinho, si outra residencia como a sua, que não a desvalorize portanto, ou uma garagem barulhenta, um armazem, um predio altissimo de apartamentos, por exemplo, com um muro de oitão de divisa, que roube do seu modesto lar a luz, o ar, o valor.

> Nada mais detestavel sob todos os pontos de vista, do que, numa avenida de palacetes senhoriaes, bombas de gazolina e engraxadores de automoveis; as esquinas, que são justamente os pontos de melhor perspectiva, manchadas de armazens, vendas e emporios; garagens alternando com escolas; fabricas e oficinas entremettidas com residencias e mais disparates.
>
> O zoning põe ordem nesse cháos.
>
> É o grande defensor da esthetica urbana e estabilizador dos valores urbanos." (Mello, 1929: 113/114).

Prestes Maia, outro destacado urbanista de São Paulo, apresentou em 1936, antes de ter sido nomeado prefeito da Capital, um conceito de zoneamento, como instrumento de organização urbanística e defendeu sua utilização em toda a cidade:

> "Um dos maiores males das grandes cidades, caracterizado pelo desenvolvimento e pela complexidade da vida moderna, é a anarchia das construções particulares, que escapam sob certos aspectos a regulamentação dos Códigos ou Padrões Municipaes, geralmente adstrictos apenas às prescripções construtivas. As leis de urbanismo, por seu lado, teem considerado mais especialmente os arruamentos. Resulta dahi, que justamente o aspecto fundamental, a organização geral das cidades, tem ficado sempre em segundo plano. As melhores administrações limitam suas preocupações às obras municipaes e, frequentemente, julgam que estão fazendo urbanismo quando fazem simples engenharia.
>
> Em rigor, o zoneamento deve ser estabelecido simultaneamente com o plano geral das cidades, de que, no fim das contas, é apenas um aspecto. Na prática não é possível esperar se este plano, que as cidades às vezes só recebem muito tardiamente. Mas, enquanto elle não é elaborado, não podem as cidades crescer anarchicamente, ao sabor da inconsciencia e dos interesses privados,

presenciando quotidianamente não o uso justo mas o abuso da propriedade. Fabricas e officinas que atormentam e sujam os bairros; armazens, açougues, etc., que destoam do meio em que se mettem; arranha-céus que tiram o sol e a luz às casas que lhe ficam ao pé; apartamentos que estragam bairros residenciaes, cuja amenidade, entretanto, usufruem; cortiços de esquina em areas super-lotadas, estragando todo o quarteirão e destruindo-lhe a homogeneidade, etc., etc.

Factos desta ordem occorrem todos os dias e é doloroso verificar que, muitas vezes, a inconsciencia popular ainda os applaude e admira, vendo nestas edificações um signal de progresso, sem perceber o reverso, que é a anarchia constructiva, a falta de regulamentação que garante o crescimento harmonico, a efficiencia da urbs e os direitos mais sagrados da população, que são os direitos ao sol, á luz e ao socego.

Em São Paulo, como aliás em muitas outras cidades, o cidadão, que empata boa porção da sua fortuna na construcção de seu lar ou mesmo dum predio para renda, nunca está seguro do dia seguinte. Quando menos espera, um arranha-céu erigido ao lado do seu palacete virá esmagal-o. Uma fabrica, com seu ruído e suas chaminés, afugentará os inquilinos dos seus apartamentos. Um armazem, um açougue, uma garage ou um cortiço, depreciarão os seus predios.

Só o zoneamento urbano poderá remediar a isto, introduzindo ordem nas construcções, especialização nos bairros e organização em toda a cidade; só o zoneamento poderá melhorar as condições de habitalidade, estabilizar os valores e retardar a decadencia dos 'Blighted-districts'. Zoneamento significa o uso mais adequado da terra e é preciso accentuar que o seu papel não é somente restrictivo mas tambem constructivo. Entendido no seu sentido lato e moderno, diz Williams, 'zoning is real city-planning'." (Maia, 1936: 2. Grifos nossos).

Taralli (1993) abordou as relações entre a produção e a implantação da habitação, e as transformações ambientais na cidade de São Paulo, do ponto de vista de um de seus fatores - a legislação edilícia e urbanística. Sua pesquisa abrangeu o período histórico de 1870 a 1990 buscando analisar a evolução da legislação e identificando as transformações do processo de construção e reconstrução do espaço habitacional. A autora estabeleceu o período, entre as décadas de 1870 a 1920, como o início do processo de elaboração e proposição de leis municipais, de alcance urbanístico e da edificação. Esse período, segundo ela, produziu uma imagem homogênea do ambiente construído, por padrões urbanísticos e construtivos rígidos, estabelecidos nas normas, e coincidiu com o início do controle do poder público sobre a produção da iniciativa privada, e da transformação da cidade "colonial" em cidade "européia". Observou, ainda, a predominância do caráter sanitário como diretriz na elaboração das leis.

Taralli, no estudo citado, abordou, também, a contribuição de normas urbanísticas estrangeiras na formulação das nossas normas. A lei francesa "Reglement du Voirie" influenciou o Código de Posturas, de 1886, que obrigou à apresentação de projetos para obtenção de licença para construir e estabelecendo regras rígidas em relação à estética das fachadas e o Regulamento Sanitário, de 1903, que trouxe a imposição de maiores exigências quanto à iluminação, insolação e ventilação natural, e o pé-direito dos compartimentos. As leis americanas: "Building Code", de 1918, e a "Multiple Dewellig Law", de 1929, influenciaram as regras de altura das construções verticais no Código de Obras Paulista, de 1920, que foram reeditadas posteriormente, nos códigos de 1929 e 1934.

Concluindo sua análise das normas desse período, a autora afirmou que:

> "... embora sem contar com leis detalhadas para ordenar o desenho urbano e a construção dos edifícios, a cidade transforma sua antiga imagem colonial, assumindo um cenário tipicamente 'europeu'.

> As atenções dirigem-se ao centro urbano, abrangendo o antigo "triângulo central", privilegiando com normas construtivas, tanto nas Posturas de 1886, quanto nos Códigos Sanitários. A ênfase nos aspectos da volumetria e estética das edificações produz, como resultado, um ambiente extremamente padronizado, com a contribuição do uso de técnicas, mão-de-obra e tipologias de projeto, apoiadas no estilo neoclássico europeu.
>
> Nesse aspecto, a instituição da legislação desempenha papel eficiente. As imposições de gabaritos de altura, saliências e compatibilidade dos elementos nas fachadas, são suficientes para garantir a mudança do desenho urbano, auxiliadas pela contribuição das obras públicas de embelezamento da cidade.
>
> No caso da zona central, sobre a mesma estrutura de parcelamento do solo do período colonial, conserva-se o hábito da ocupação e do uso intensivo do solo, garantido de um lado pela ausência de recuos na lei, e de outro pelas técnicas construtivas permitindo volumetrias maiores". (Taralli, 1993: 100/101).

É possível também observar o zoneamento pelo campo disciplinar da Ciência Jurídica, uma vez que esse instrumento é, por sua própria natureza, matéria intimamente relacionada ao Direito Administrativo e ao Direito Urbanístico, pois, trata de normas legais, instituídas pelo Estado, utilizando-se da prerrogativa que tem o poder público de limitar o uso da propriedade e criar deveres e obrigações para os proprietários. Nesse sentido, Helly L. Meirelles (1990: 74) considerou o zoneamento como uma forma de *limitação administrativa,* que é "toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social." Como fundamento das limitações administrativas, o autor afirmou que "o poder de polícia é a faculdade discricionária que se reconhece à Administração Pública de restringir e condicionar o uso e gozo dos bens e direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral."

As limitações urbanísticas foram classificadas por Meirelles como um dos tipos de limitações administrativas. Por sua natureza de ordem pública, as limitações urbanísticas destinam-se a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isso, segundo o autor, o urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano.

> "Os superiores interesses da comunidade justificam as limitações urbanísticas de toda ordem, notadamente as imposições sobre área edificável, altura e estilo dos edifícios, volume e estrutura das construções; em nome do interesse público, a Administração exige alinhamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes; impõe determinados tipos de material de construção; fixa mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem; estabelece zoneamento; prescreve sobre loteamento, arruamento, habitações coletivas e formação de novas povoações; regula o sistema viário e os serviços públicos e de utilidade pública; ordena, enfim, a cidade e todas as atividades das quais depende o bem-estar da comunidade." (Meirelles, 1990: 95. Grifo nosso).

Um outro destacado jurista brasileiro, José Afonso da Silva, também apresentou sua definição sobre o zoneamento urbano:

> "O zoneamento constitui, pois, um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população. Ele serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas. Não é modo de excluir uma atividade indesejável, descarregando-a nos Municípios vizinhos. Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares nem de

> determinados grupos. Não será um sistema de realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações.
>
> O zoneamento, por outro lado, deverá ser amplo, abrangendo toda a comunidade. Será legítimo o zoneamento de um bairro apenas, a par de ser tecnicamente condenável, porque nisso se esconderiam, consciente ou inconscientemente, propósitos discriminatórios e protecionistas de interesses particulares dos moradores (ou de determinados moradores) da área , sem levar em conta os interesses mais amplos da comunidade como um todo.
>
> Como manifestação concreta do planejamento urbano, o zoneamento consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao poder público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social. São, por isso mesmo, condicionamentos gerais, não indenizáveis os possíveis prejuízos individuais que daí possam advir, embora seja de ressaltar que, em princípio, condicionamentos desse tipo não gerem prejuízo, porque diminuições de valor, que deles eventualmente provenham, são altamente compensadas com outras vantagens." (Silva, 1995: 216/217. Grifos nossos).

O terceiro campo disciplinar em que o zoneamento pode ser observado é o da Ciência Econômica. Nesta, tem-se estudado o zoneamento, sobretudo, quanto aos seus efeitos sobre a formação dos preços dos terrenos urbanos. Alguns autores consideram que o instrumento, ao determinar diferentes parâmetros de uso, ocupação e, principalmente, aproveitamento dos terrenos, estabelece diferenciais de

preços entre eles. Para Rizzieri (1992), "*O zoneamento discrimina quanto ao uso potencial do solo contido entre os diversos grupos que o compõe, produzindo diferenciais de renda entre os mesmos, caracterizadas como rendas de monopólio"*.

Um estudo de Jean-Jacques Granelle[1], citado por Ribeiro (1991: 91), sobre o mercado de terrenos para moradia em Paris, identificou uma grande diferença de seus preços, devido a 3 conjuntos de fatores: a) fatores de microlocalização, ligados diretamente às condições do meio-ambiente: fatores físicos, acessibilidade aos serviços locais, meio-ambiente natural, vizinhança; b) fatores de macrolocalização, que atuam ao nível da zona homogênea e são responsáveis pela formação de preços da terra em cada zona: posição do "bairro" em relação aos vários centros, ligação do bairro com o sistema de transporte, regulamentação urbanística determinando tipos e formas de uso do solo; e c) fatores gerais, que influenciam a formação dos preços: ritmo de crescimento da população, conjuntura econômica, estrutura de propriedade privada da terra.

Um quarto campo disciplinar de abordagem do zoneamento urbano é o da Política: ciência dos fenômenos referentes ao Estado; sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos[2], uma vez que é possível observar esse instrumento como uma modalidade de política urbana.

Em um estudo sobre a política urbana brasileira, Benício Schmidt (1983), criticando as teorias liberais contemporâneas, que definem as políticas públicas como programas estabelecidos e sustentados por órgãos públicos e voltados para a provisão de bens e serviços à população, afirmou que "esta definição dilui a distinção entre bens **públicos** (coletivos) e **não-públicos**, bem como a distinção entre

---

1 GRANELLE, J.J. **Espace Urbain et Prix du Sol**, Sirey, Paris, 1970.

2 Definição extraída de HOLANDA, Aurélio B. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa** . São Paulo: Nova Fronteira, 1975.

políticas e **estratégia**." Segundo ele, a melhor definição é dada por O'Donnell e Ozlack[3]: "a Política Pública se relaciona com o processo social estruturado em torno da manifestação, tratamento e solução de questões a respeito das quais o Estado e outros agentes adotam medidas." Para Schmidt, "esta definição tem a vantagem de englobar tanto **decisões** como **não-decisões**, bem como **agentes fora** do aparelho estatal institucional em si."

Quanto à política urbana, Schmidt afirmou que, na maioria dos estudos, ela é definida como uma tentativa sistemática de enfrentar as externalidades promovidas por uma economia de mercado. Segundo o autor, embora este conceito tenha sofrido algumas novas elaborações, elas sempre concluem que as atividades estatais servem como corretivos para disfunções urbanas:

> "O que está faltando nesta conceitualização tendenciosa é qualquer noção de que é a contradição entre a propriedade privada e a socialização do capital que cria as carências relativas a serem minoradas pela ação do Estado. Esta última, no entanto, geralmente não está voltada para a resolução desta contradição, e sim para a produção de níveis novos e mais altos de acumulação, segundo linhas já existentes." (Schmidt, 1983: 23).

Para Schmidt, as teorias ortodoxas do fenômeno urbano que ignoram que as carências relativas da cidade são causadas pela lógica interna do desenvolvimento capitalista, pressupõem, então, que a intervenção estatal pode ser solução para os problemas da urbanização. Entretanto, a realidade mostra que a habitação e outras políticas específicas do Estado parecem ter levado a um reforço definido dos interesses corporativos, cuja expansão é a primeira causadora desses problemas urbanos. A questão que se coloca como fundamental não é

3 O'Donnell, G e Ozlack, D. "**Estado y Políticas Públicas en América Latina**", Buenos Aires, Torcuatto di Tella, 1974.

tanto o reconhecimento de que o Estado sempre desempenhou um papel decisivo no capitalismo, e sim sua explicação.

> "Num contexto como o brasileiro, caracterizado pela presença conspícua de um Estado capitalista modernizador, a política urbana deve ser relacionada à evolução geral do conjunto social. Portanto, pressupõe-se com estas palavras que a intervenção estatal no meio urbano é um instrumento complexo destinado a remover obstáculos à completa socialização do espaço urbano, bem como um instrumento de controle político, capaz de gerar aumentos de poder para as classes dominantes. A política urbana, como política pública específica, é, assim, um meio de integrar ambas dimensões, a **economia** e a **política**, de uma formação social histórica." (Schmidt, 1983: 23).

Segundo Schmidt, a política urbana está equipada para agir, no nível econômico, sobre todo o sistema de produção, significando que ela terá impacto na produção em si, na circulação e no consumo. No nível político, a política urbana afeta a organização e a satisfação das demandas sociais. Essa constante intervenção do Estado, referentes à combinação de processos econômicos e processos políticos, pode-se definir como sendo a "socialização das condições gerais de produção". Para Schmidt, a promoção deste processo de socialização acarreta contradições, tanto entre os proprietários privados do capital e o Estado, como entre as classes sociais.

Schmidt assinala ainda que, para manter a continuidade da ordem social, através do oferecimento de cooperação entre os vários ramos de produção e por meio do manejo dos conflitos sociais, o Estado

empreende dois tipos de atividades: a **regulação social** e a **especialização interna** [4].

> "Como regulação social, a intervenção estatal nos assuntos urbanos pode ser traduzida do seguinte modo:
>
> - o financiamento de equipamento urbano desvalorizado, que não pode produzir mais-valia e se destina a prestar apoio à apropriação privada da produção social;
>
> - a coordenação dos diversos agentes da urbanização, a fim de manter um certo nível de eficiência e rentabilidade;
>
> - a regulamentação do uso do solo urbano, que envolve uma contradição entre valor de uso coletivo da terra e a sua distribuição através do arrendamento." (Idem: 42. Grifo nosso).

Nádia Somekh (1994) abordou as origens do processo de verticalização da cidade de São Paulo, e destacou a ação do Estado como agente regulador da produção do espaço, por meio de suas intervenções na legislação urbanística, sobretudo o zoneamento. Segundo a autora: "*O urbanismo paulistano limita sua ação em relação ao crescimento vertical, dentro de uma perspectiva de acumulação do capital*." (Somekh, 1994: 12). Ela afirmou ainda que:

> "A verticalização é um dos elementos do ambiente construído. A sua emergência resulta da conjunção de uma série de condicionantes. A produção industrial gera uma configuração urbana, resultado de sua articulação com outros setores capitalistas. O capital imobiliário, então em fase de constituição, exige a multiplicação do solo urbano

4 Para SCHMIDT (1983), a especialização interna do Estado se dá na criação de organismos de administração direta ou indireta para atuar em um setor específico. Seu conceito, segundo o autor, está centrado na geração de processos contraditórios dentro do próprio Estado. Esses processos, em geral, aparecem corporificados em conflitos entre: (a) divisões locais do aparelho estatal e suas agências centrais; (b) segmentos do aparelho estatal que representam interesses da classe dominante e outros que representam interesses das classes subordinadas; e (c) o corpo político representativo do Estado e o aparelho encarregado dos fundos públicos. O desenvolvimento da intervenção estatal para suprir as condições para a expansão do capital (ou seja, a reprodução dos valores de troca, a mais-valia, os insumos tecnológicos e a força de trabalho) implica a criação paralela de um volumoso corpo de instituições para administrar essa intervenção.

> (verticalização), como inovação à subdivisão do solo (loteamento), numa nova estratégia de valorização do capital. O alto preço da terra e sua otimização não explica, por si só, a verticalização, mas exatamente essa nova estratégia do capital imobiliário. Além da terra, a forma urbana transforma-se em mercadoria. O Estado regula a ação dos agentes produtores, estimulando a acumulação de capital.
>
> (...)
>
> Verticalizar, adensar no começo do século em SP, não era só otimizar um investimento. A forma simbólica assumida de arranha-céus representou de um lado a introdução do progresso na cidade, de outro um processo de internacionalização: a entrada dos Estados Unidos na economia brasileira." (Somekh, 1994: 162. Grifo nosso).

O zoneamento também é estudado, do ponto de vista político, como um instrumento para favorecer a segregação sócio-espacial de áreas de moradia da população de alta renda. Um estudo que assinalou a importância do zoneamento, para a segregação espacial das classes privilegiadas, nas grandes cidades do Brasil, foi o recente trabalho de Flávio Villaça, contido no livro "Espaço Intra-Urbano no Brasil" (1998). Ele demonstrou que a estrutura espacial das principais metrópoles brasileiras - Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife - apresenta um mesmo padrão de estruturação do espaço intra-urbano, que se estabelece na forma de setores de círculo (e não segundo círculos concêntricos), e que isso decorre do fato da maioria dos bairros residenciais de alta renda (segundo o autor, o principal elemento estruturador do espaço intra-urbano) ser produzida, historicamente, num processo de localização de forma radial, seguindo um único setor, a partir do centro da cidade.

Nesse estudo, Villaça destacou, inicialmente, uma distinção entre espaço regional e espaço urbano, passando a denominar esse último de *espaço intra-urbano*, por entender que o primeiro também é urbano, no sentido de que é resultado do processo de urbanização decorrente do

desenvolvimento das relações de produção capitalista. Contudo, enfatizando uma diferenciação entre eles, definiu que o espaço regional é estruturado principalmente pelo deslocamento de matérias (mercadoria) e de força de trabalho. Assim, sua estruturação é *dominada* pelos interesses da produção. Já o espaço intra-urbano é estruturado principalmente sob a dominação dos interesses do consumo. (Op. cit.: 330)

A estruturação interna do espaço urbano das metrópoles brasileiras, segundo Villaça, processa-se sob o domínio (não exclusivo) de forças que representam os interesses de consumo (condições de vida) das camadas de mais alta renda. Tal estruturação se dá sob a ação do conflito de classes em torno das vantagens do espaço urbano, ou - como afirma, citando Castells[5] - "*em torno da disputa pela apropriação diferenciada do espaço urbano, enquanto produto do trabalho"*. Para o autor, é a classe dominante que comanda o processo de apropriação diferenciada das vantagens do espaço. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos das pessoas, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano. (Idem. 328). Na disputa pelo controle dos tempos de deslocamento, a classe dominante lança mão de vários estratagemas e **a *segregação espacial*** é um dos mais importantes.

Villaça apontou que a segregação das classes sociais é um processo no qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em regiões gerais ou conjunto de bairros da cidade. A segregação, entretanto, não impede a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço:

> "O que determina, em uma região, a segregação de uma classe é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole. A Rocinha

5 CASTELLS, Manuel. **La questión urbana**. 5ª. Ed. Ciudade de Mexico, Siglo Veintiuno Editores S/A, 1978.

> não é a região geral de maior concentração de população de baixa renda do Rio, mas a zona Sul, apesar de todas as suas favelas, é a região geral de maior concentração das camadas de alta renda do Rio de Janeiro.” (Idem. 143).

De acordo com Villaça, nas metrópoles brasileiras, devido à pequena porcentagem das classes de alta renda no total da população, os bairros residenciais dessas classes foram - nos últimos cem anos mais ou menos - se concentrando numa mesma região geral (setor) da cidade, fazendo com que o centro, ao se expandir, se deslocasse também nessa direção. O modelo da estrutura espacial urbana resultante da segregação das elites num único setor da cidade permite que elas exerçam melhor controle do espaço, controlando com mais eficiência os deslocamentos espaciais, o mercado imobiliário, o Estado e a ideologia sobre o espaço urbano. As classes dominantes controlam a estruturação (forma) do espaço urbano por meio de 3 mecanismos: um de natureza econômica: o mercado imobiliário, um de natureza política: o controle do Estado - e, um outro, por meio da ideologia. (Idem. 335)

O controle do mercado imobiliário se dá na sua subordinação aos interesses de consumo das elites e, portanto, obedecendo ao padrão de segregação espacial determinado por elas. O mercado imobiliário dirigido às populações de alta renda não pode contrariar os seus interesses de localização, sob pena do empreendimento não alcançar o resultado (lucro, valorização imobiliária etc.) esperado. Um bom exemplo disso, apontado por Villaça, é o bairro Pampulha, em Belo Horizonte. Esse empreendimento, destinado ao consumo das classes de alta renda, ousou contrariar a direção estabelecida pelas classes dominantes para localização de seus bairros residenciais e, por isso, não obteve o resultado pretendido. Hoje, Pampulha é um núcleo residencial isolado de alta e média renda, cercado de loteamentos populares e distante dos principais locais de comércio e serviços de luxo da cidade, que se localizam no eixo Centro-Savassi.

Quanto à ideologia, ele afirmou :

> “A tendência à segregação segundo uma única região geral da cidade não é necessária apenas para propiciar o controle do mercado e do Estado, é necessária também para o desenvolvimento de uma ideologia que auxilie a dominação do Estado e do mercado pelas burguesias, de maneira a facilitar a produção, na região por elas ocupadas, de uma cidade melhor que ‘a outra’. O desenvolvimento dessa ideologia seria muito difícil se os bairros segregados estivessem espalhados pelos vários quadrantes da cidade.“ (Idem. 339).

Segundo Villaça, o controle sobre o Estado se faz por 3 mecanismos: a localização dos organismos governamentais, a produção da infra-estrutura e a legislação urbanística. Dentre estes mecanismos, a legislação urbanística, mais precisamente, o zoneamento, é o que mais interessa ser ressaltado, para efeito deste estudo.

A partir desse pressuposto teórico, o presente trabalho analisará o zoneamento paulistano. Será tratando-o como um instrumento de política urbana, determinado em nível do poder local, que o estudo irá ao encontro da tese de Villaça (1998), procurando mostrar de que forma o zoneamento foi historicamente utilizado pelas elites paulistanas como instrumento político para auxiliar sua segregação sócio-espacial.

Por último, mas não menos importante, é necessário fazer referência ao estudo de Ana Vieira (1981), que tratou do zoneamento paulistano, especificamente, quanto ao processo de formação das políticas de uso do solo nos Jardins (América, Europa e Paulistano). Esse estudo tem muita proximidade teórica com este trabalho, tanto em razão do campo de estudo escolhido, para abordagem do zoneamento, como devido aos referenciais teóricos utilizados.

Vieira baseou-se, principalmente, no estudo de O’Donnell e Oziack[6], para afirmar que:

[6] Op. cit., 1974.

> "As políticas (públicas) não são compreendidas apenas enquanto resultantes das decisões racionais tomadas nos Gabinetes, mas também como decorrentes da dinâmica social. É por isto que não podem ser vistas senão no processo histórico, ou seja, no estudo de 'seqüências históricas de eventos, alguns dos quais são políticas públicas, outros são 'políticas' adotadas por 'atores' não estatais' e outros são mudanças verificadas no sistema de relações sociais, com mútuas repercussões." (Vieira, 1981:3)

Adotando o conceito de Estado, definido por Poulantzas[7], segundo o qual "*o Estado possui uma função política global, objetivando a coesão da formação social capitalista"*, Vieira formulou a hipótese de que as políticas de uso do solo nos Jardins tenderam a acompanhar a formação e a transformação do espaço, definidas nos processos de produção e consumo. Para a autora:

> "Isto não significa que o Estado se deixa guiar cegamente por estas forças. Existe uma autonomia relativa dos aparatos estatais, os quais desenvolvem projetos, teorias, leis que objetivam manter um certo controle sobre os processos sócio-espaciais. Mas, a política do solo não inova substancialmente, apenas tenta corrigir algumas distorções a fim de que sejam evitados processos generalizados de indisciplina. Essas políticas, quando tomam seu curso normal, se curvam portanto diante das leis inerentes à formação social capitalista, existindo mesmo um consenso por parte de técnicos, administradores, políticos e empresários de que a transformação de áreas é uma 'consequência natural do progresso'." (Idem : 36. Grifos nossos).

Ana Vieira argumentou que as políticas públicas do Estado são marcadas pelo modo como se articulam internamente os diversos órgãos estatais, na sua relação com os grupos de interesses que se estruturam

[7] POULANTZAS, Nicos **Poder Político e Classes Sociais do Estado Capitalista**. Porto: Portucalense, v. 1, 1971.

no nível da sociedade e do próprio Estado. No caso estudado, o significado da articulação entre os diversos órgãos estatais foi uma relação contraditória, à medida que se diversificaram os seus objetivos e funções. Nesse sentido, a autora observou uma tríplice relação no interior do Estado:

> "uma relação entre os órgãos dentro de cada nível de governo; uma relação entre os poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário); e finalmente uma relação entre os níveis de governo (municipal, estadual e federal).
>
> (...)
>
> Cada um desses órgãos, poderes e níveis está afeto a blocos de interesses com definição de objetivos específicos e nem sempre conciliáveis. Em consequência forma-se um leque expressivo de atribuições, funções, que vai dar origem a uma forma peculiar de articulação do conjunto." (Idem: 173/174).

Concluindo seu estudo, Vieira afirmou que:

> "As tendências do desenvolvimento urbano capitalista, que estão na base das mudanças nas políticas do solo, nos Jardins, têm a sua expressão nas práticas sociais que por sua vez se articulam com os interesses econômicos. Esses interesses se expressam sob a forma de pressões ao poder público, no sentido de que as políticas assumam determinadas orientações. Como esses interesses são muitas vezes contraditórios, as políticas tendem a ser orientadas pelos interesses e pressões que conseguem se impôr sobre os demais na relação entre as forças sociais, em dado momento histórico.
>
> Isto significa que a decisão por parte do poder público sofre as repercussões da trama que se desenvolve no nível da sociedade e do Estado. A correlação de forças que se estabelece é sensível às flutuações conjunturais, e as políticas também são afetadas por essas flutuações, resultando nas reformulações periódicas das políticas do uso do solo." (Idem: 224).

Capitulo 2

ANTECEDENTES DO ZONEAMENTO GERAL

As primeiras formas de utilização do zoneamento na cidade de São Paulo, de maneira semelhante como ocorreu em cidades dos EUA[1], se manifestaram de forma pontual, do ponto de vista espacial e com objetivos específicos, em relação aos resultados a serem alcançados. Aqui, no final do século XIX, o Código de Posturas do Município, de 1886, já continha um dispositivo normativo com a finalidade de impedir a construção de habitações populares no "perímetro do comércio" da cidade. (Villaça, 1991). Mas, diferentemente de Nova York e de outras cidades americanas que, nas primeiras décadas deste século, passaram a adotar o zoneamento de forma geral no território urbano, em São Paulo, somente no ano de 1972, foi estabelecida uma lei geral de zoneamento, abrangendo a totalidade do espaço urbano.

1 Franco Mancuso relatou as formas originais do zoneamento nos EUA, particularmente na cidade de Modesto, na Califórnia, que, em 1885, adotou uma legislação que visava a impedir a instalação de lavandarias na zona central da cidade, como forma de eliminar essa atividade, quase que exclusivamente feita por imigrantes chineses.

"He aquí, entonces, la idea, y su concreta realización: la ciudad será dividida en dos zonas, y, en la zona central, se prohibirán, mediante una orden de la policía urbana, las lavanderías, debiendo ser eliminadas incluso las ya existentes. El plan es pronto ejecutado: se extendiende un mapa de la ciudad y se traza en él la línéa de demarcación entre las dos zonas: la central, al oeste del ferrocarril y al sur de G street, y el resto de la ciudad. Enseguida es votada una ordenanza, que entra inmediatamente en vigor. Poco después la policía la pone en práctica." (Mancuso, 1980:.9).

Todavia, na capital paulista, desde o começo deste século, os urbanistas já conheciam os modelos de zoneamento adotados em outros países e a grande maioria deles defendia - ao menos sob a forma de discurso - a sua inteira adoção na cidade, seguindo-se, sobretudo, as experiências do "zoning" americano.[2]

Este capítulo apresenta o desenvolvimento histórico do zoneamento paulistano, mostrando, cronologicamente, as principais normas e o processo de sua evolução, que culminaram com a lei n° 7.805, de 1972. Devido ao grande espaço de tempo estudado, procedeu-se a sua divisão em 4 períodos, que se caracterizaram pela ocorrência de homogeneidade quanto ao conteúdo das normas e à sua abrangência espacial. O marco delimitador de cada período foi definido em função da ocorrência de uma ou mais de uma legislação que alterou o caráter que deu homogeneização ao período anterior, dando início a um novo período. Esta periodização permitiu melhor analisar a natureza e os conteúdos específicos do zoneamento em cada período.

Ao longo desse extenso período que antecedeu o zoneamento geral paulistano, nosso estudo identificou 194 normas de zoneamento, nas quais se observaram que o instrumento foi progressiva e

---

2Ver Nery Jr., José M. "**Discursos de Anhaia Mello e de Prestes Maia sobre o Zoneamento: coerências e contradições entre postulados teóricos e políticas no urbanismo paulistano**". Trabalho apresentado no V Seminário História da Cidade e do Urbanismo. Campinas, São Paulo, 1998. Ver, também, MAIA, Prestes **O zoneamento Urbano**. São Paulo: Edições Sociedade "Amigos da Cidade", n° 1, 1934; "Os Grandes Problemas Urbanísticos de São Paulo (V) - Zoneamento". São Paulo: **Revista Digesto Econômico**, n° 100, março de 1953; "Os Grandes Problemas Urbanísticos de São Paulo (VI) - Planejamento, Parques e Jardins". São Paulo: **Revista Digesto Econômico**, n° 102, maio de 1953 e MELLO, Luiz I. de Anhaia **Problemas de Urbanismo - Bases para a resolução do problema technico.** São Paulo : Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo, 1929; **O Plano Regional de São Paulo - Uma Contribuição da Universidade para o estudo de Um Código de Ocupação Lícita do Solo**. São Paulo : FAUUSP, 1954, mímeo; e **Elementos para o planejamento territorial dos municípios.** São Paulo : Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, FAUUSP, 1957.

tecnicamente sendo aprimorado, por meio de parâmetros urbanísticos cada vez mais complexos. (ver Quadro n.º 1, anexo.)

2.1. 1º Período – A República Velha , de 1886 a 1931

O Código de Posturas Municipais, de agosto de 1886, promulgado no final do período imperial brasileiro, adotou um dispositivo normativo que, conforme apontou Villaça (1991), teria sido a primeira legislação a utilizar o zoneamento em São Paulo. Este dispositivo proibiu a construção de casas populares e operárias no "perímetro do comércio" da cidade.

A República Velha (1889 a 1930) foi um período de grande estabilidade política no Município, com exclusiva predominância, ao longo de 4 décadas, de um único partido político, o Partido Republicano Paulista (PRP). Nesse período, o zoneamento foi um dos instrumentos utilizados para promover os objetivos da política urbana municipal, que, de modo explicito, mostrava a quem pretendia beneficiar ou excluir. A capital comercial e financeira do café, a sede do poder político da aristocracia paulista - a mais rica e poderosa do país - estabeleceu regras de uso e ocupação dos espaços das elites visando, sobretudo, à promoção de um espaço comercial elegante no centro da cidade e ao estabelecimento de padrões burgueses de higiene, conforto e beleza para os bairros luxuosos de moradia, ao mesmo tempo em que buscavam afastar do cenário os pobres e as suas formas de moradia que, aos olhos das elites, enfeavam e degradavam a paisagem da cidade.

Ribeiro e Cardoso (1996: 59) afirmaram que, ao rever a história social na Europa e nos Estados Unidos, no início do século XX, puderam constatar que se configurou um quadro onde a "questão social" apareceu como eixo e objetivo do conhecimento e da intervenção urbanística. Nesse sentido, a "questão urbana" emergiu como uma transformação da "questão social"; transformação essa que já continha a terapêutica a ser

adotada: "*changer la ville pour changer la vie"*. O pensamento urbanístico, naqueles lugares, apareceu, assim, claramente associado às idéias de reforma social.

No Brasil, segundo aqueles autores, essa relação não foi assim tão clara, o que deu uma certa ambigüidade ao discurso urbanístico, já que os conceitos importados estavam carregados do ideal reformador que os caracterizou em sua origem. Foi então necessária uma adaptação neste discurso que servisse às "reais" necessidades do pais. As idéias de modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade foram os principais temas que submeteram a questão social, e que deram um caráter distinto à discussão sobre o urbano no Brasil.

> "As intervenções urbanas visaram, principalmente, criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição. A modernização se torna então o princípio organizador das intervenções. Essa modernização terá, todavia, como sua principal característica a não-universalidade." (Ribeiro e Cardoso, 1996. 59)

O acentuado crescimento populacional, a diversificação da economia urbana, os impactos do desenvolvimento industrial e a valorização imobiliária provocaram, nos últimos anos do século XIX e nos primeiros do século XX, uma brusca alteração no uso do solo da área central paulistana - o Triângulo- e consolidaram a estrutura urbana da cidade que se perpetua até hoje. Os antigos sobrados residenciais deram lugar a novos edifícios e aos usos de comércio e serviços, fazendo com que esta área se tornasse o centro comercial mais elegante da cidade. Contudo, como conseqüência desse processo, as classes mais afortunadas - e o mercado imobiliário a elas dirigido - estabeleceram e consolidaram o setor sudoeste da cidade como prioritário para a localização de seus bairros residenciais e, desse modo, configuraram a direção para onde foram canalizados, desde então, os maiores investimentos públicos e privados para o atendimento das exigências de

novos itens e locais de consumo sucessivamente requeridos pelas elites. (Villaça, 1998 e Rolnik, 1997)

A região a oeste do centro já era, desde as últimas décadas do século XIX, o local onde se localizavam várias chácaras e palacetes pertencentes a famílias de prestígio da cidade. A Chácara do Carvalho, de Antônio Prado e o Palácio de Elias Chaves, ambos nos Campos Elísios; o palacete Vila Maria, em Santa Cecília, de dona Veridiana Prado, filha do barão de Iguape; o palacete - réplica do castelo de Charlottenburg - da dona Angélica, filha do barão de Souza Queiroz e esposa do filho do barão de Itu, na Chácara das Palmeiras (Higienópolis), foram alguns exemplos de nobres residências, cuja localização situaram-se os primeiros loteamentos elegantes da cidade. (Rolnik, 1997: 107).

O loteamento dos Campos Elisios foi o primeiro empreendimento destinado à construção de residências de alto padrão o qual marcou um novo estilo de morar das elites paulistanas. Os alemães Frederico Glette e Victor Northman compraram a chácara Mauá, em 1879, e nela executaram um loteamento composto de largas e arborizadas avenidas e de grandes lotes, com frentes, de cerca de 35 metros e com profundidades, em média, de 40 metros. O loteamento do Jardim América foi outro que trouxe à cidade um novo marco na maneira de construir espaços residenciais elegantes. Empreendido por uma empresa estrangeira, a City of São Paulo Improvements, por volta do ano de 1915, o projeto desse loteamento foi elaborado pelo famoso escritório dos ingleses Barry Parker e Raymond Unwin, de acordo com a idéia de *garden-city* e apresentou na cidade uma inovação ao estabelecer um tipo de zoneamento particular. Este, além de estabelecer o caráter exclusivamente residencial unifamiliar, regulamentava, no contrato de compra do imóvel, todas as regras de ocupação e aproveitamento dos terrenos: número máximo de pavimentos, taxa de ocupação, recuos, tamanho mínimo dos lotes, frente mínima, localização das edículas, tamanho e características dos fechos dos lotes. (Rolnik, 1997).

De outro lado da cidade, foram se estabelecendo, consolidando e, na medida do possível, ampliando os bairros industriais e de moradia popular. Até a década de 1930, a expansão urbana do território do município esteve condicionada à existência de linhas de bonde para o transporte de passageiros, cuja implantação e operação era monopólio de uma companhia estrangeira, desde 1900, a São Paulo Tramway Light & Power Company. Apesar do forte crescimento demográfico, não houve uma grande expansão da área urbanizada e, consequentemente, se observou um grande adensamento da área urbana. Em 1914, numa área total ocupada de 3.739 hectares, a densidade bruta era de 110 habitantes por hectare, a maior já havida na cidade. (Villaça, 1978: 30). Os bairros do Brás, Mooca, Bom Retiro, Barra Funda e Lapa se constituíram nos primeiros subúrbios populares. A passagem de ferrovias naquelas localidades proporcionou a abertura de loteamentos destinados a indústrias e a moradias operárias. (Rolnik, 1997).

No início do século XX, já se observava em São Paulo a existência de um mercado imobiliário, que se estruturava em diversos submercados: os imóveis comerciais do centro, os terrenos em loteamentos de alto padrão, os terrenos em loteamentos para a indústria e a moradia popular, as glebas de terras, as casas de diversos padrões, os cômodos e as vagas para aluguel. A valorização imobiliária mostrava que o mercado de imóveis era um negócio cada vez mais rentável e, desde o proprietário de um pequeno lote, no qual ele construía, nos fundos de sua casa, um ou mais cômodos para alugar, como forma de incrementar seu poder aquisitivo, até o grande capitalista, acionário de grande empresa loteadora, todos ganhavam com a elevação dos preços dos imóveis em São Paulo. (Rolnik, 1997).

> "O mercado imobiliário, nos seus vários segmentos, representava uma das principais possibilidades de mobilidade social para imigrantes que chegavam com pouca ou nenhuma poupança. Raffard relata a estratégia de famílias de operários e de artesãos imigrantes que, inicialmente, moravam em cortiços e que tratavam de comprar um terreno a prestação. Depois de

> pago, o terreno era hipotecado e com o dinheiro construíam-se pequenas casas. Cada casa, depois de paga, também era hipotecada para formar o capital inicial de um negócio próprio. Dessa forma, o investimento imobiliário constituía, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência e a possibilidade de ascensão social." (Rolnik, 1997: 119/120).

A primeira legislação de zoneamento, após a Proclamação da República, foi a Lei n° 86, de 29 de dezembro de 1893, que proibiu a existência de estábulos no primeiro perímetro da cidade. Muito provavelmente, devido a sua radicalidade e por ser pouco pragmática, aquela lei foi abrandada pela Lei n° 234, de abril de 1896, que adotou um regulamento específico para a construção de estábulos naquela localidade. Ainda com relação a estábulos, a Lei n° 325, de setembro de 1897, proibiu sua existência na avenida Paulista. Tais normas visavam a dar a esses locais um aspecto mais civilizado e higiênico e, em outubro de 1904, foi publicada uma lei que pretendeu solucionar de vez o problema. Ela proibiu a circulação, no perímetro central, de carros de tração animal com eixo móvel - as carroças.

> "Os carroções com rodas de madeira e bandas de rodagem reforçadas com chapas de ferro, instrumentos de trabalho de chacareiros e artesãos, brasileiros e imigrantes de poucos recursos, ficaram, assim, excluídos da nova paissagem." (Rolnik, 1997: 106).

As intervenções urbanísticas do poder público, sejam por meio das obras de melhoramentos, sejam por meio da legislação, procuraram adequar os espaços públicos da velha cidade colonial às novas exigências requeridas pelas inovações dos meios de transportes, em que se destacaram os bondes e, depois, o ônibus e o automóvel.

Uma grande parte das normas de zoneamento desse período destinava-se a estabelecer regras de ocupação de lotes em ruas residenciais, visando a configurar um padrão construtivo bem elevado e, consequentemente, elitizante. Assim, a Lei n° 111, de 21 de setembro de

1894, regulou o sistema de edificações na av. Paulista, adotando recuos mínimos de 10 metros de frente e de 2 metros para ambos os lados do lote; a Lei n° 355, de 3 de junho de 1898, dispôs sobre recuo frontal de 6 metros e recuos laterais de 2 metros nas avenidas Hygienopolis e Angélica; a Lei n° 1.001, de 31 de maio de 1907, estabeleceu recuo frontal de 6 metros para lotes, em trecho de prolongamento da av. Angélica; a Lei n° 1.422, de 12 de maio de 1911, adotou recuo frontal de 6 metros em trecho da avenida Água Branca; o Ato n° 1.197, de 31 de janeiro de 1918, dispôs sobre a largura da parte carroçável, tipos de fechos e passeios em diversas ruas do bairro das Perdizes e do Jardim América; a Lei n° 2.252, de 2 de janeiro de 1920, aplicou as disposições da Lei n° 1.001/07 a outro trecho da av. Angélica; a Lei n° 2.255, de 31 de janeiro de 1920, regulamentou a construção de muros e edificações nos cruzamentos de várias ruas com a av. Hygienópolis; a Lei n° 2.578, de 5 de fevereiro de 1923, determinou que teriam, no mínimo, três pavimentos as construções ou reconstruções sobre o alinhamento na alameda Barão de Limeira e a obrigatoriedade do recuo frontal de 6 metros e, por último, a Lei n° 2.680, de 15 de março de 1924, regulou a construção de prédios em diversas ruas do bairro das Perdizes.

Uma outra parte das normas de zoneamento desse período destinava-se a estabelecer regras de ocupação na área central da cidade. A construção do viaduto do Chá, em 1892 e, sobretudo, a inauguração do Teatro Municipal, em 1911 (Porto, 1992), foram fatores importantes na expansão do comércio em direção à “cidade nova” e motivadores de preocupação da municipalidade em estabelecer regras específicas de ocupação dos lotes nos arredores do Teatro Municipal, de forma a garantir padrões urbanísticos e estéticos compatíveis com o novo uso almejado. Nesse sentido, a Lei n° 1.705, de junho de 1913, decretou o recuo de ambos os lados na rua Barão de Itapetininga, “de modo a ficar esta rua com vinte metros de largura” e o alinhamento da rua Conselheiro Crispiniano, entre a rua Barão de Itapetininga e a av. São João, dado pelo Teatro Municipal. Estabeleceu, também, a obrigatoriedade de que os prédios a serem construídos, nestas ruas, não tivessem menos de quatro

pavimentos e de que os projetos de fachadas fossem aprovados pela Prefeitura.

No ano de 1914, foi concluída a obra de canalização e retificação do rio Tamanduateí e, também saneada e aterrada a Várzea do Carmo, surgindo ali o Parque D. Pedro II, idealizado por Bouvard. (Porto, 1992: 114). Nesse mesmo ano, em maio, foi promulgada a Lei n° 1.780 que estabeleceu recuos mínimos de 10 metros de frente e de 2 metros, para ambos os lados dos terrenos, nas avenidas marginais ao rio Tamanduateí. Já em 1913, a Lei n° 1.706 determinava que as edificações ou reedificações na avenida Rangel Pestana, na parte compreendida entre “a cidade” e o largo da Concórdia (no Brás), inclusive, só seriam permitidas quando tivessem, pelo menos, três pavimentos.

A Lei n° 3.383, de setembro de 1929, estabeleceu que as construções no trecho da av. Anhangabau, entre o largo da Memória e a rua Martinho Prado, deveriam ser feitas no alinhamento, empregando-se o sistema de arcadas sobre o passeio, de modo que a parte carroçavel do trecho da avenida fosse de 28 metros e que a Prefeitura determinaria os tipos, dimensões e outros detalhes técnicos para as construções e arcadas.

A principal forma de moradia dos trabalhadores e de toda a população pobre de São Paulo eram os cortiços - habitação coletiva precária de aluguel - que conferiam à cidade e, sobretudo, aos bairros populares, uma alta densidade populacional (Villaça, 1978). A grande demanda por habitação, desde o final do século XIX, fazia com que a construção de moradia para aluguel fosse um excelente negócio, o que provocou a proliferação de cortiços em quase toda a cidade. Um relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa Efigênia, publicado em 1894, constatou, somente numa área de 14 quadras, a existência de 65 cortiços. (Rolnik, 1997: 124).

A política urbana paulistana desse período, com relação às habitações populares e aos cortiços, foi bastante pragmática. Não pretendeu impedir sua construção, uma vez que eram uma fonte de alto rendimento financeiro, inclusive para muitos políticos da cidade (Rolnik, 1997), apenas tratou de afastá-los do convívio das elites, seja por meio de demolições, na execução das obras de melhoramento, seja por meio da legislação urbanística. Assim, a Lei n° 498, de 14 de dezembro de 1900, veio a reforçar a determinação do Código de Posturas de 1886. Esta lei, que estabeleceu prescrições para a construção de casas de habitação operária, deixou claro que tais construções somente poderiam ser feitas fora do perímetro urbano, delimitado na mesma lei, como também, estabeleceu que as casas construídas de acordo com a lei ficariam isentas de impostos municipais, assim como as empresas que se constituíssem para esse fim. A sociedade paulistana pagava a conta pela exclusão dos operários.

A Lei n° 1.874, de 12 de maio de 1915, bem como o Ato n° 849, de 27 de janeiro de 1916, que a regulamentou, revelaram, explicitamente, que a Prefeitura assumiu e incentivou a existência de duas regras de legalidade na cidade: de um lado, a parte da cidade das elites, onde deveriam ser estabelecidas e obedecidas às normas urbanísticas e, de outro, a porção da cidade dos pobres, onde prescindia a necessidade de muitos regulamentos de controle urbano. Esta lei dividiu o território do Município em 4 perímetros: 1° perímetro ou central; 2° perímetro ou urbano; 3° perímetro ou suburbano e 4° perímetro ou rural. Para os dois primeiros, a lei estabeleceu que ninguém poderia construir sem planta previamente aprovada pela Prefeitura. Para o terceiro, determinou que não se permitiria construção alguma sem que primeiro o terreno tenha sido arruado, nos termos da legislação em vigor (Lei n° 1.666/1913). Para o quarto perímetro, foi estabelecido que as construções que ficassem situadas a seis metros de distância, pelo menos, da estrada, e a três metros, pelo menos, do terreno vizinho, pelos lados e pelo fundo, não dependeriam de aprovação de plantas, nem de alvará de licença, nem de pagamento de emolumentos.

O Ato n° 849/16 foi uma legislação de regulamentação de todas às construções no município, composto de 202 artigos, incorporando as normas urbanísticas anteriores, inclusive aquelas referentes a normas específicas de ocupação do lote. Tratou-se, na verdade, de uma consolidação de toda legislação de obras municipal, em vigência, naquela data.

O “Padrão Municipal” para as construções particulares, adotado na Lei n° 2.332, de 9 de novembro de 1920, foi considerado por alguns autores como o primeiro código de obras de São Paulo (Taralli, 1993). O território do município foi novamente dividido em 4 perímetros, mas, pela primeira vez, denominaram-se de zonas: primeira zona ou central, segunda zona ou urbana, terceira zona ou suburbana e quarta zona ou rural. A grande novidade desta lei, no que se refere a este estudo, foi as regras para a construção vertical na zona central, dispondo sobre a volumetria dos edifícios, a partir da fixação de proporções entre a largura da rua e a altura dos prédios. Ela estabeleceu que as alturas dos edifícios construídos no alinhamento das vias na zona central - o que era obrigatório - deveriam ter: a) no mínimo, 5 metros; b) em ruas menores que 9 metros de largura, no máximo, duas vezes a largura da rua; c) em ruas de 9 a 12 metros de largura, no máximo, duas vezes e meia; e d) em ruas maiores que 12 metros, no máximo, três vezes a largura da rua. Fora da zona central, a altura dos edifícios construídos no alinhamento deveria ser de, no máximo, uma vez e meia a largura da rua.

Taralli (1993: 27) e Somekh (1994: 128) observaram naquelas regras uma inspiração no Building Code de Nova York, uma vez que permitiam a construção de mais pavimentos, na zona central e urbana, desde que se recuasse do alinhamento até atingir as larguras das ruas dispostas na lei.

Esta regra, que possibilitava a construção de edifícios na zona central com até 9 ou 10 pavimentos, foi considerada bastante arrojada para a época, uma vez que, em 1920, poucos prédios tinham mais de três ou quatro andares (Somekh, 1994: 140). Todavia, a legislação foi logo

“flexibilizada” em decorrência das pressões por maiores possibilidades de verticalização. Em 1924, foi aprovado o projeto do arranha-céu Sampaio Moreira, com 50 metros de altura (14 pavimentos) e, em 1929, o Martinelli, com 72,5 metros (25 andares), ambos na rua Líbero Badaró, de 15 metros de largura. (Rolnik, 1997: 128).

O “Padrão Municipal”, de 1920, marcou o começo dos conflitos em torno dos limites de altura dos edifícios, ou melhor dizendo, iniciou os conflitos em relação ao potencial de construção dos terrenos. Este conflito apareceu quando surgiram propostas para construção de edifícios mais altos do que o permitido pela lei.

> “O edifício Sampaio Moreira, em 1924, foi o primeiro a contrariar as disposições da lei, com 14 pavimentos ou 50 metros de altura, na rua Líbero Badaró, de 15 metros de largura. O então diretor de Obras, Victor da Silva Freire, foi convencido pelo engenheiro Christiano Stockler das Neves, autor do projeto, a aprová-lo, abrindo o precedente para a aprovação do Martinelli, que, inaugurado em 1929, tinha 25 andares e 72,5 metros de altura, na mesma rua.” (Rolnik, 1997: 128).

O Código de Obras Arhur Saboya, Lei n° 3.427, de 19 de novembro de 1929 - a última norma que tratou de questões relacionadas ao zoneamento na República Velha - manteve o macrozoneamento da cidade em 4 perímetros: Central, Urbano, Suburbano e Rural (Figura n.º 3); além de conservar as regras de altura dos edifícios, em relação à zona onde se localizava o lote, e os parâmetros de ocupação dos terrenos em determinadas ruas da cidade, tudo de forma semelhante ao disposto no “Padrão Municipal”, de 1920. Porém, no que se refere à fixação de altura dos edifícios a serem construídos na zona central, o Código de 1929, embora tivesse uma secção específica para tratar desse tema, apresentou na secção V - “Architectura das Fachadas” - alguns dispositivos que deram condições especiais de altura das edificações. De acordo com o parágrafo 3°, do artigo 151, nas ruas Barão de Itapetininga, Xavier de Toledo, 7 de Abril, Conselheiro Crispiniano, 24 de Maio, nas

praças Ramos de Azevedo e da República, a altura máxima dos prédios deveria ser de 50 metros e o número de andares seria, no máximo, de 10, exclusive os térreos (lojas, rez do chão e embasamento). E o parágrafo 4°, desse mesmo artigo, estabeleceu que, em qualquer outra via pública "da cidade", a altura máxima dos prédios seria de 80 metros.

Figura n.º 3

Fonte Rolnik, 1997.

As regras de "excepcionalidade" dispostas no artigo 151 do Código de Obras, de 1929, caracterizaram, de um lado, uma tentativa de estabelecer maior restrição de altura dos edifícios na parte do "centro novo" e, de outro, possibilitar e, de certo modo, incentivar a construção de maiores arranha-céus no "centro velho", seguindo o patamar estabelecido pelo Martinelli. Isso significou, na prática, a constituição de duas sub-zonas na zona central, para efeito de regulamentação do potencial construtivo dos terrenos.

A legislação de zoneamento paulistana desse período, que recebeu influência, principalmente, do urbanismo francês e do americano, não conseguiu escolher uma opção estética preferiencial entre esses dois modelos distintos, como se deu em Buenos Aires - a maior e mais rica cidade sul-americana nesse período -, que adotou claramente o modelo urbanístico francês. Os regulamentos de ocupação dos terrenos, estabelecidos por meio de um zoneamento pontual e específico, ora pretenderam adotar um desenho urbano rígido à francesa, com as Leis 2.255/20 e 3.383/29, por exemplo, ora propiciaram uma liberalidade na volumetria das construções, sintonizando-se com a paisagem do centro das grandes cidades dos Estados Unidos, especialmente, Nova York, como foi o caso das regras de altura dos edifícios, dispostas a partir do "Padrão Municipal", de 1920.

O urbanismo francês exerceu influência nos urbanistas de São Paulo, mas foi o estilo norte-americano de verticalidade dos edifícios, o que mais influenciou a legislação paulistana, a partir dos anos de 1920, e o que configurou a paisagem atual da área central da cidade. Somekh (1994) atribuiu essa opção pela verticalidade à cada vez maior presença de capitais americanos na economia paulista e à divulgação e à popularização da estética urbana americana, proporcionada, notadamente, por meio da difusão do cinema produzido nos Estados Unidos. Além disso, como também afirmou Rolnik (1997: 129), a construção de arranha-céus proporcionava a obtenção de elevados lucros para muitas empresas de construção, que passaram a se especializar neste ramo de edificação.

Figura n.º 4
Foto do largo do Patriarca, no início do século XX.
Fonte: Toledo, 1996

2.2. 2° Período - A Revolução de 1930 e a Ditadura do Estado-Novo, de 1931 a 1947.

Os prefeitos revolucionários

A Revolução de 1930 marcou uma nova etapa no contexto político brasileiro. Novos atores sociais subiram aos escalões principais do poder e, em São Paulo, os "tenentes civis" (Fausto, 1990: 425).assumiram, ainda que somente nos primeiros anos da década de 30, a gestão da Prefeitura de São Paulo. Os militantes do insignificante Partido Democrático, que, de início, apoiaram a Revolução e o governo de Getúlio Vargas, propuseram adotar uma nova orientação na política urbana paulistana, inclusive, no que se refere aos territórios populares, reconhecendo que "*a cidade clandestina era maior do que a oficial*". (Rolnik, 1997: 165). A forte oposição das elites políticas paulistas ao novo regime fez eclodir a Revolução Constitucionalista de 1932 e provocou uma grande instabilidade política na gestão municipal de São Paulo, de modo que, até setembro de 1934, houve doze trocas de prefeito. (Ver Quadro n.º 3, anexo).

Anhaia Mello, que assumiu a gestão da Prefeitura, em duas ocasiões, nesse período, decretou, em março de 1931, o Ato n° 127, que foi a primeira norma de zoneamento, estabelecida após a Revolução de 30, na qual foi instituída uma inovação na utilização do instrumento. Este Ato instituiu o “zoning” para um determinado distrito da cidade e uma comissão técnica para o estudo e elaboração do “zoning” em toda a cidade. O artigo 1° estabeleceu que “dentro da zona limitada pelas ruas Estados Unidos, Brigadeiro Luiz Antonio, Groelandia, Dona Hyppolita até Estados Unidos, bem como em todas as ruas do ‘Jardim Europa’, nenhuma edificação poderia ser feita sem o recuo mínimo de seis metros do alinhamento das ruas. O artigo 2° dispôs que nessa zona só seriam permitidas habitações “particulares - residenciaes”, ressalvado o disposto no parágrafo primeiro, no qual a Prefeitura permitiria a criação de núcleos comerciais, para atender a necessidades da zona, uma vez que os interessados apresentassem o projeto completo de localização e construção desses núcleos, bem como prova de anuência de 75% dos proprietários de imóveis, dentro de um círculo de 400 metros de raio e centro no núcleo a estabelecer. O artigo 3° determinou a criação de uma Comissão constituída do Diretor e dos engenheiros chefes das 7ª e 9ª secções técnicas, da Diretoria de Obras e Viação, sob a presidência do Prefeito, para o estudo das características e necessidades dos diversos distritos urbanos e elaboração de um regulamento diferencial de especialização (zoning) para toda a cidade de São Paulo.

A exposição de motivos do Ato n° 127/31 deixou evidente os objetivos pretendidos, por aquela gestão da Prefeitura, com a sua adoção:

> “considerando que, no exercício do seu poder de polícia, o Município deve impedir que o cidadão use da sua propriedade de maneira incommoda ou nociva aos visinhos e prejudicial aos valores urbanos;
>
> considerando que o desenvolvimento regular de um systema de vias de communicação e de serviços de utilidade

> pública só póde se processar si conhecidas previamente as necessidades e características dos diversos districtos urbanos;
>
> considerando mais que é preciso proteger os capitaes invertidos em immoveis urbanos, evitando a intromissão de edifícios impróprios ou de usos impróprios de edifícios em determinadas situações;
>
> condiderando afinal que só a adopção de um regulamento differencial de especialização (zoning) para os diversos districtos póde impedir que a especulação sobre a valorização dos immoveis provoque a mudança rápida e prematura do caracter dos districtos, em detrimento da propriedade particular e da esthetica urbana, decreta:...".

O prefeito Anhaia Mello decretou, também, o Ato n° 265, de novembro de 1931, proibindo a construção de postos de abastecimento para automóveis "nas ruas residenciais de 1ª classe". Tratou-se de mais uma medida no sentido de, por meio do zoneamento, garantir os valores estéticos das áreas elegantes de moradias, que, segundo Anhaia, nada era *"mais detestavel sob todos os pontos de vista, do que, numa avenida de palacetes senhoriaes, bombas de gazolina e engraxadores de automóveis*". (Mello, 1929: 114).

Em fevereiro de 1932, o prefeito Henrique J. Guedes promulgou o Ato n° 307, estabelecendo regras de construção em algumas ruas do centro da cidade, mas diferenciando-as em função do seu uso. Assim, o artigo 1° determinou que as futuras edificações das ruas 24 de Maio, Conselheiro Crispiniano, praça Ramos de Azevedo, largo do Paisandú, praça Marechal Deodoro, rua das Palmeiras, entre esta praça e o largo Padre Pericles, avenida Anhangabaú, entre o largo da Memoria e a rua Martinho Prado, considerados comerciais, obedecerão ao disposto no artigo 151, do Código de Obras 'Arthur Saboya'. O artigo 2° estabeleceu que as edificações que se fizerem no trecho da avenida Anhangabaú, entre as ruas Martinho Prado e Estados Unidos, considerado residencial, inclusive, no largo São Manuel, serão recuadas, no mínimo, quatro metros

dos alinhamentos, ressalvado o disposto no parágrafo único desse artigo, segundo o qual, no largo São Manuel, as fachadas, obedecido o recuo previsto no artigo 2°, deverão ficar, tanto quanto possível, paralelas ao seu alinhamento exterior. Observa-se, portanto, que esta norma de zoneamento já incorporou a forma de, simultaneamente, apresentar parâmetros de uso e de ocupação dos lotes, em determinadas áreas da cidade, tal como fora adotada no Ato n° 127/31,

A partir dos últimos meses do ano de 1933, por conta do apaziguamento das elites derrotadas na Revolução Constitucionalista de 1932, houve uma maior abertura do regime político no país e a sociedade civil pôde expressar uma maior liberdade de organização. Por ocasião do aniversário da cidade de São Paulo, em janeiro de 1934, foi formada a Sociedade "Amigos da Cidade" (SAC), constituída, principalmente, por engenheiros e urbanistas, com o objetivo de lutar por um plano diretor para a cidade e, também, de se fazer interlocutora da sociedade ou dos moradores paulistanos, perante o poder público, nos assuntos referentes às propostas de intervenção urbana. O jornal O Estado de São Paulo noticiou a criação da SAC da seguinte forma:

> "Foi muito bem recebida, nesta capital, a iniciativa de fundação da Sociedade 'Amigos da Cidade', que terá por fim zelar pelos interesses do município, esclarecendo não só o público como os poderes municipaes em relação aos problemas urbanos.
>
> Logo que foi noticiada a organização 'Amigos da Cidade', adheriram à mesma numerosas pessoas de destaque, notadamente, engenheiros e urbanistas. Isso mostra que a associação vem em boa hora, correspondendo effetivamente a uma necessidade, por todos reconhecida.
>
> O programma dos 'Amigos da Cidade' abrangerá não só o estudo do urbanismo em geral, e dos meios práticos de applicação em nossa capital, como a reunião de especialistas interessados, em congresso ou conferência; exposições, conferência, etc. Inteiramente estranha à política partidária, a

> associação pode prestar inestimáveis benefícios, evitando para o futuro que se repitam os desacertos que, do ponto de vista do urbanismo, todos hoje lamentam nesta cidade...” (OESP, 19/8/1934: 12)

A Sociedade “Amigos da Cidade” teve um importante papel na discussão de propostas urbanísticas para São Paulo e participou de algumas lutas que mobilizaram a sociedade civil. Levy (1985) a considerou precursora das sociedades de amigos de bairros, que, a partir da década de 1950, tiveram grande participação nas lutas por melhorias urbanas dos bairros pobres da cidade. A SAC empenhou-se em vigorosa campanha em prol do Plano Diretor, da qual resultou a Lei n° 3.611, de junho de 1937, na administração do prefeito Fábio da Silva Prado, a qual criou a Comissão do Plano da Cidade*. “Mas antes mesmo que se organizasse tal Comissão sobreveio o Golpe de Estado de 10 de Novembro, que impediu o prosseguimento do programa traçado.”* (Silva, 1959: 5).

Numa publicação da SAC, publicada em 1959, foram destacadas as principais lutas em que ela se envolveu:

> “Sua atuação nêste quarto de século foi, sem dúvida, profícua e eficiente. Evitaram-se inúmeros erros e crimes urbanísticos - como o retalhamento do Parque D. Pedro II para construção de casas populares, a doação de partes do Ibirapuera a clubes esportivos, a mutilação da gleba destinada ao Observatório Metereológico de São Paulo etc. As campanhas contra - os cruzamentos de nível, - a indisciplina do trânsito, - o ruído, - a deficiência de parques, ,jardins e árvores, - a poluição da atmosfera e dos cursos d’água, - a insuficiência da pavimentação, das redes de águas e esgotos e das galerias pluviais, - a precariedade dos transportes coletivos, - a falta de uma Estação Rodoviária, - as deficiências dos serviços de gas, iluminação e telefone, - as publicações imorais, - o comércio ambulante, - os abusos da propaganda eleitoral, entre outras tantas lutas em que se empenhou a S.A.C. visando à melhoria das condições de vida na Metrópole paulistana e à preservação

> da higiene e estética urbanas, produziram resultados apreciáveis, ainda que nem sempre se alcançasse o máximo desejável.” (Silva, 1959: 7).

O prefeito Fábio Prado

Após um breve período de abertura democrática no Brasil, das eleições de deputados, que promulgaram uma nova Constituição, em outubro de 1934, e da eleição dos governadores de Estado, com a posse, em São Paulo, de Armando de Salles Oliveira, foi nomeado prefeito da cidade de São Paulo Fábio da Silva Prado. Este governou a cidade de 7 de setembro de 1934 a 30 de abril de 1938. Interessante notar que durante a sua gestão foi reaberta a Câmara Municipal, em setembro de 1936, e novamente fechada, com o golpe do Estado Novo, em novembro de 1937. Desse modo, observou-se um ciclo autoritário-democrático-autoritário numa mesma gestão municipal.

A principal norma de zoneamento, no primeiro período da gestão Fábio Prado, foi o Ato n° 663, de outubro de 1934, que consolidou o Código de Obras Arthur Saboya, incorporando as normas urbanísticas, promulgadas anteriormente, inclusive, o Ato n° 127/31, que estabeleceu o uso “particular - residencial” nos Jardins América e Europa, o qual passou a ser o famoso artigo 40 do Ato n° 663/34.

Foi deste período, também, o Ato n° 1.123, de junho de 1936, que dispôs sobre a regularização de casas populares e operárias, que haviam sido construídas, em desacordo com as normas vigentes, na segunda e na terceira zona (urbana) e na zona rural.

No período democrático da gestão Fábio Prado, foi aprovada a Lei n° 3.571, em 7 de abril de 1937, que já “flexibilizava” a aplicação do artigo 40, do Ato n.º 663/34. Esta lei, ao mesmo tempo que definiu novos locais de uso exclusivamente residenciais, estabeleceu a permissão para aplicação do artigo 40, do ato n° 663/34, por ato do prefeito, para outras

vias públicas, consideradas estritamente residenciais. Ela ainda dispôs que, também, por ato do prefeito, poderiam ser estabelecidas certas condições para construções de apartamentos nessas localidades.

A partir de então, passaram a existir no zoneamento dois tipos de áreas de uso exclusivamente residencial: a zona onde somente se permitia residência unifamiliar e a zona em que o edifício de apartamentos também era permitido. Assim, as demandas pela possibilidade de construção de edifícios residenciais verticais poderiam ser atendidas, nos locais inicialmente reservados às residências unifamiliares, à medida das necessidades e das pressões dos proprietários fundiários interessados por esse tipo de construção. Abordando a Lei n° 3.571/37, Sarah Feldman afirmou que:

> "Esta lei é precursora do minucioso processo de construção do instrumento de zoneamento em São Paulo que se desenvolverá de forma sistemática a partir de 1947. Este processo se dá a partir de variações que vão sendo introduzidas no conteúdo original do Artigo 40, em função das especificidades e dos interesses envolvidos em cada área da cidade. Assim, embora não avance na perspectiva da zonificação abrangente ao conjunto da cidade, pois nega a zona, a lei 3571 e as alterações por que passa são paradigmáticas para ilustrar a atuação do setor de urbanismo na utilização do mecanismo de zoneamento em áreas já consolidadas, onde os interesses em jogo são mais complexos. Ao analisarmos as vias nos quais é aplicada a lei, observamos que das seis indicadas, 50% estão localizadas em Higienópolis, bairro que é exemplar para analisarmos os objetivos da lei." (Feldman, 1996: 97. Grifos nossos).

Já no Estado Novo, o prefeito Fábio Prado decretou o Ato n° 1.366, em fevereiro de 1938, modificando o artigo 181, do Ato n° 663/34, em que as edificações nas ruas Barão de Itapetininga, Xavier de Toledo, 7 de Abril, Conselheiro Crispiniano, 24 de Maio, Marconi, nas praças Ramos de Azevedo e da República deverão ter, no alinhamento dessa vias,

altura correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos. Acima dessa altura, deverão atender ao art. 145 do Ato 663, de 1934, e não deverão ultrapassar a altura máxima de cinqüenta metros. Esta lei referenda a altura máxima fixada no Código anterior, que mantém um padrão de construção bem elevado para essa área, que, na época, se consolidava como o principal centro de comércio e serviços de luxo da cidade.

Prestes Maia: o prefeito do Estado Novo

Prestes Maia governou o Município de São Paulo, de 1° de maio de 1938, até o final do Estado Novo, em 10 de novembro de 1945. Apesar de fundador e primeiro presidente da Sociedade “Amigos da Cidade”, na qual defendeu o zoneamento geral para a cidade, no famoso texto intitulado “O Zoneamento Urbano”, em sua gestão, o instrumento não apresentou nenhuma inovação. As normas de zoneamento continuaram restritas a estabelecer regras de uso e de ocupação para certos bairros residenciais e para o centro da cidade.

Exercendo seu mandato por quase 7 anos, Prestes Maia não promoveu a elaboração do plano geral da cidade e nem, tampouco, elaborou uma lei de zoneamento geral para a cidade, apesar do seu discurso na Sociedade “Amigos da Cidade”, das recomendações legais, dispostas no artigo 41 do Código de Obras Arthur Saboya, assim como a Lei n° 3.611/37, que criou a Comissão do Plano da Cidade. Durante sua gestão, dedicou-se, principalmente, à implementação do Plano de Avenidas, na construção de obras viárias, sobretudo, no centro da cidade. A ação política do prefeito Prestes Maia foi evidentemente contraditória com o discurso que fazia pouco antes de sua nomeação. Escreveu ele, no citado boletim da Sociedade “Amigos da Cidade”, criticando o zoneamento daquela época:

> Entre nós (o zoneamento) ainda reduz-se às medidas ordinárias de posturas, fragmentárias e insufficientes: delimitação dos perímetros aquem dos quais estão prohibidas as casas de madeira, afastamento das fábricas incommodas ou nocivas, bairros e ruas residenciaes novos, limitação do número de andares em certas arterias, etc“ (Maia, 1936: 2)

Ele disse ainda que:

Figura n.º 5
Capa do Boletim n.º 1 da SAC

“As melhores administrações limitam suas preocupações às obras municipaes e, frequentemente, julgam que estão fazendo urbanismo quando fazem simples Engenharia.” (Idem).

Dentre as normas de zoneamento que Maia promulgou, durante essa sua gestão na Prefeitura, destacaram-se as seguintes:

1) o Ato n° 1.496, de outubro de 1938, que dispôs sobre construções (uso residencial e regras de ocupação) na av. 9 de Julho, entre a al. Itú e a rua Estados Unidos, nas rampas de acesso à alameda Jaú e no jardim sobre o túnel. Esse Ato foi alterado pelo Decreto-Lei n° 75, de fevereiro de 1941, que regulamentou as construções em toda a av. 9 de Julho, que foi dividida em 4 trechos, nos quais foram estabelecidos diversos e bem detalhados parâmetros de uso e de ocupação do solo;

2) o Decreto-Lei n° 25, de março de 1940, que estabeleceu uma nova delimitação dos perímetros urbanos e suburbanos da cidade;

3) o Decreto-Lei n° 41, de agosto de 1941, que regulamentou as construções na av. Ipiranga, estabelecendo regras de ocupação dos lotes, sobretudo, quanto à altura dos edifícios, cujo mínimo foi estabelecido em 39 metros; e

4) o Decreto-Lei n° 92, de 2/5/41, que dispôs sobre a ampliação do perímetro da zona central e sobre a regulamentação especial de construção, sobretudo, no que diz respeito ao aumento da altura máxima dos edifícios nessa zona, obedecendo aos seguintes limites: a) de 40 metros nas ruas de largura até 12 metros; b) de 60 metros nas de largura igual ou superior a 12 metros, até 18 metros; e c) de 60 metros nas de largura igual ou superior a 18 metros.

Figura n.º 6
Foto da av. 9 de Julho, na década de 1950
Fonte: Toledo, 1996

2.3. 3° Período – Eleições diretas e populismo, de 1947 a 1957

A partir da promulgação da nova Constituição da República, em 1946, da reabertura da Câmara Municipal, em 1947 e, neste mesmo ano, da eleição para Governador do Estado, a política urbana paulistana foi se ajustando as regras de um novo regime político, cujos governantes dependiam do apoio das massas populares para se manterem nos cargos e, de certo modo, para legitimarem seus governos. Embora o prefeito de São Paulo fosse nomeado pelo governador, até 1953, ele precisava de apoio popular para viabilizar seu governo.

> "Com o fim da ditadura, em 1945, a principal modificação ocorrida em nível municipal foi a reorganização da Câmara de Vereadores, reconstituída na eleição de 1947 - quando o Partido Comunista elegeu a maior bancada de vereadores -, e o gradual fim das intervenções técnicas e pretensamente neutras da prefeitura, substituídas por um processo de negociações políticas em que a Câmara e as SABs (Sociedades de Amigos de Bairros) tiveram papel fundamental. O populismo fincava pé, então, nas relações entre a população e a administração, intermediando essas negociações. Tratava-se de uma política em que o atendimento clientelístico de reivindicações populares tinha papel central, dando à massa uma impressão de participação nas decisões políticas do município." (São Paulo (cidade), 1992 (b): 63).

Em março de 1953, houve eleições para prefeito, a primeira desde o fim da República Velha, na qual saiu vitorioso Jânio Quadros - um quase desconhecido político, que se tornou vereador paulistano, em virtude da cassação dos comunistas (São Paulo (cidade), 1992 (b): 67). Tal fato foi atribuído ao desgaste político do presidente Getúlio Vargas (Skidmore, 1979). A surpreendente vitória de Jânio Quadros para a Prefeitura de São Paulo, derrotando os candidatos da UDN, do PSD e do PSP, de Adhemar de Barros, revelou o grande descontentamento,

sobretudo, da classe média paulistana, ao sistema político em curso. O lema de sua campanha era "*a revolução do tostão contra o milhão*". (Skidmore, 1979).

Na década de 1940, a população do município de São Paulo cresceu 4% ao ano, passando de 1.337.644 habitantes para 2.198.096, em 1950 (Singer, 1977:58). O crescimento da periferia paulistana foi intenso, com a abertura de novos loteamentos, geralmente, precários e clandestinos, os quais eram motivados pela grande procura de moradia por migrantes de outros estados brasileiros. Os moradores desses assentamentos pobres e desequipados de serviços urbanos básicos passaram a se organizar e a exigir assistência das autoridades municipais. O crescimento das demandas populares tornou ultrapassada a concepção de atuação do poder público, a qual prevaleceu até o fim do Estado Novo. Gradualmente, a Prefeitura foi assumindo encargos com saúde, educação, assistência social, lazer etc., criando a infra-estrutura administrativa necessária para isso:

> "Foi com Jânio Quadros que a política de diálogo com as organizações de moradores tornou-se mais sistemática... Com ele, as vilas ingressaram no gabinete do prefeito. Passaram a reivindicar direitos de serviços urbanos, alguns facilmente atendíveis e com grandes dividendos políticos. Aliás, as reivindicações de transporte, calçamento e asfalto, água e esgoto - necessidades básicas de uma metrópole em crescimento acelerado - foram amplamente apoiadas pelas parcelas do empresariado ligado à construção civil e aos loteamentos. No rastro do atendimento de necessidades básicas, vinham a especulação imobiliária e a valorização do solo urbano, responsáveis, na época, pelo surgimento de novas e grandes fortunas." (São Paulo (cidade), 1992 (b): 74).

Entre julho de 1954 e janeiro de 1955, quando Jânio Quadros concorreu e ganhou as eleições para o governo do Estado, a Prefeitura foi assumida pelo presidente da Câmara William Salem, e nova eleição foi convocada. Nesta eleição, saíram vitoriosos Juvenal Lino de Matos e

Wladimir Toledo Piza, respectivamente, para prefeito e vice-prefeito. O primeiro governou a cidade, de julho de 1955 a abril de 1956, (quando foi eleito senador) e o segundo, até abril de 1957. Foi no governo de Toledo Piza que foi contratado o trabalho à SAGMCS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanizada dos Complexos Sociais - para fazer um estudo da urbanização paulistana, o qual deveria servir de apoio à elaboração do plano diretor da cidade. A SAGMCS que era uma entidade de consultoria para o planejamento urbano, dirigida pelo padre francês Joseph Lebret.

Desde 1947, com a criação do Departamento de Urbanismo, na Secretaria de Obras da Prefeitura, foi ampliado e modernizado o setor de estudos e de intervenção urbanística da municipalidade. Observou-se, então, a utilização, pouco a pouco, de novos parâmetros urbanísticos pelas normas de zoneamento, notadamente, o coeficiente de aproveitamento, utilizado para estabelecer controle sobre o aproveitamento construtivo dos terrenos, bem como a introdução de um novo lugar de regulação pelo zoneamento: os núcleos comerciais de bairros.

> "Entre 1947 e 1957 procede-se a um intenso exercício de codificação técnica, através de leis e decretos aplicados a parcelas da cidade e, a cada conjunto de bairros legislados, introduz-se um novo parâmetro urbanístico, uma variação, que acaba por compor uma diversidade de conjuntos de normas que respondem a situações específicas. Além disso, áreas já legisladas são submetidas a novas regulamentações, que excluem ou acrescentam exigências. Em íntima vinculação com a atuação do mercado imobiliário, criam-se variações de zona, onde são discriminados usos, recuos, taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento. Constrói-se, assim, toda a gramática construtiva do zoneamento compreensivo. Paralelamente às leis parciais, projetos de leis gerais são elaborados, complementando o gradativo aprimoramento do instrumento." (Feldman, 1996: 176/177)

Já em setembro de 1947, o Decreto n° 1.003, criou um núcleo comercial na alameda Santos, entre as ruas Dr. Rafael de Barros e Leôncio de Carvalho (Paraíso), no qual foi dispensado o recuo frontal de 6 metros, que havia sido estabelecido em legislação anterior.

A Lei n° 4.732, de junho de 1955, criou um núcleo comercial na praça Oswaldo Cruz, av. Bernardino de Campos e praça Rodrigues de Abreu (Paraíso); para o qual ela estabeleceu os usos admitidos, por meio de uma listagem específica, e as regras de ocupação dos lotes, sobretudo, em relação a altura e recuos das construções.

A Lei n° 4.791, de setembro de 1955, estabeleceu “condições de zoneamento”, na av. D. Pedro I (Ipiranga), dispondo sobre usos, gabaritos de altura e área mínima dos lotes. Nesta lei foram, pela primeira vez, utilizados os parâmetros da taxa de ocupação e do coeficiente de aproveitamento, simultaneamente.

Nessa mesma data, foi publicada a Lei n° 4.792, que estabeleceu um zoneamento específico nos bairros do Pacaembu e Pacaembuzinho, composto de duas zonas: uma zona residencial unifamiliar e uma zona comercial. Nesta última se permitiu a construção de prédios de apartamentos e de edifícios para fins comerciais, alterando o caráter estritamente residencial desses bairros. Além de listar os usos permitidos, esta lei adotou os parâmetros de taxa de ocupação, de gabaritos de altura, de área mínima dos lotes e, também, de coeficiente de aproveitamento.

A discussão dessa lei foi motivo de uma grande polêmica, que, muito provavelmente, pela primeira vez, contrapôs a Companhia City e a Prefeitura a cerca de uma proposta de zoneamento para a cidade. Essa iniciativa da alteração do zoneamento da área partiu da Cia. City, que, em 1948, solicitou ao Prefeito permissão para a construção de um prédio de 4 andares, com comércio no térreo, na rua Gustavo Teixeira. O Departamento de Urbanismo aprovou a solicitação mas sugeriu a delimitação de um núcleo comercial, que abrangia todos os imóveis

localizados na praça Wendell Wilkie, inclusive o lote do prédio proposto. *"A partir daí, uma polêmica se inicia, envolvendo a City, o Departamento de Urbanismo, os procuradores da prefeitura e os moradores do Pacaembu*." (Feldman, 1996: 106).

Neste período, além das regras de zoneamento que regulamentaram alguns núcleos comerciais, verificou-se, também, uma grande quantidade de normas para delimitação de novas áreas de uso estritamente residencial, com ou sem possibilidade de verticalização, cujas áreas se localizavam, sobretudo, na região Sul e Oeste da cidade. (Ver Quadro n.º 1). Tais normas foram estabelecidas ora por meio de lei, aprovada pela Câmara Municipal, ora por meio de decreto, baixado pelo Prefeito. Isto dependia, evidentemente, de que esfera do poder público consistia a autoria da norma, se do Executivo ou do Legislativo Municipal.

Ressalte-se que, neste período, foram retomadas as reivindicações de entidades da sociedade civil em favor do estabelecimento de um plano diretor para o Município - às vezes denominado, plano geral da cidade - como, também, de uma lei de zoneamento geral. Estas duas proposições, geralmente, se confundiam no discurso das pessoas que defendiam uma atuação mais abrangente e planejada da política urbana paulistana. Observe-se, por exemplo, a seguinte citação extraída de um boletim da Sociedade "Amigos da Cidade", publicado em 1952:

> "Falha básica de nossa organização urbana, responsável pela maioria dos problemas que nos afligem, é a inexistência de um PLANO GERAL DA CIDADE. Sem orientação, sem sistema regulador do seu desenvolvimento, São Paulo cresceu atabalhoadamente, com bairros heterogêneos, construções desordenadas e anti-estéticas, ruas e praças inadequadas à sua topografia.
>
> Fábricas e oficinas estragando zonas residenciais; garages, açougues, armazéns e cortiços destoando do local onde se situam; prédios de apartamentos esmagando os palacetes contíguos, dos quais roubam a luz, a vista, a

amenidade; a deficiência de transportes para certos bairros, o congestionamento do tráfego no centro, nas passagens de nível e nos principais cruzamentos; a má localização de escolas, hospitais, edifícios públicos, aeroportos, parques infantis, praças desportivas etc; o desenvolvimento anárquico da cidade, deixando espaços vasios (sic) entre braços que se estendem desmesuradamente, por fôrça da maior ou menor facilidade de condução, ou ao sabor de loteamentos arbitrários; as deficiências do abastecimento e distribuição de gêneros de primeira necessidade, bem como do fornecimento de água e luz; as lacunas dos serviços de esgotos etc., - todos os problemas urbanos, em suma, só poderão ser satisfatòriamente solucionados com a elaboração do Plano Diretor Regional de São Paulo.

(...)

... Aliás, São Paulo não conta nem mesmo com um zoneamento urbano efetivo e bem organizado, - para cuja concretização, por motivos de ordem prática, não seria preciso esperar pelo Plano (embora seja, em última análise, um aspecto do mesmo), conforme salientou o preclaro professor Francisco Prestes Maia, também nosso ex-presidente, em trabalho publicado sob aquela epígrafe.

(...)

O decreto-lei municipal n° 431, de 1947, veiu (sic) trazer novas esperanças no que tange à elaboração do Plano Regulador. Criando a Comissão Orientadora do Plano da Cidade e o Departamento de Urbanismo, - ambos subordinados à Secretaria de Obras -, a Prefeitura demonstrou o louvável propósito de conseguir esse 'desideratum'. Contudo, aquela Comissão, contradizendo o seu próprio nome, não tem as funções que lhe deveriam caber, pois é, apenas, 'o órgão incubido de apreciar, quando solicitado pelo Executivo ou Legislativo Municipal, os projetos relativos ao Plano da Cidade'.

> Dessarte, a Comissão (que até agora não se reuniu, segundo parece) - não terá voz ativa, nem será de fato orientadora, constituindo mero órgão consultivo, cuja audiência será dispensável e cujos pronunciamentos poderão ser desprezados. Essa incongruência foi notada pelo próprio Diretor do Departamento de Urbanismo, engenheiro arquiteto Carlos Alberto Gomes Cardim Filho, em recente e valioso estudo sôbre os 'problemas urbanos da Capital', onde também adverte que a indeterminação do número de membros daquele órgão poderá constituir 'porta aberta para tôda uma série de vaidades e imposições'. " (Silva, 1952: 6/7).

2.4. 4° Período – do fim do populismo ao auge da ditadura militar, 1957 a 1972

Adhemar de Barros tomou posse, como prefeito de São Paulo, em abril de 1957, com o apoio de partidos de esquerda. Em junho desse mesmo ano, a Câmara Municipal aprovou um projeto de lei que estava "engavetado" havia dois anos, cujo grande defensor era o vereador Freitas Nobre, do Partido Socialista Brasileiro. Dele originou a Lei n° 5.261, de 7 de julho de 1957. Com essa lei, pela primeira vez, foi adotada uma norma de zoneamento, que visava a abranger todo o território da cidade, cujos parâmetros urbanísticos foram estabelecidos em função do uso da construção.

A Lei n° 5.261/57 estabeleceu limites máximos de construção, para toda a cidade, por meio do coeficiente de aproveitamento máximo, que não poderia ser superior a 6 vezes a área do lote, para edifícios construídos para fins comerciais, e de 4 vezes, para edifícios de habitação, inclusive hotéis. Ela, também, adotou os seguintes parâmetros que visavam ao controle da densidade populacional: a) a densidade líquida máxima dos edifícios residenciais foi estabelecida em 600 pessoas

por hectare e b) deveria haver uma correspondência de, no mínimo, 35 m² de área do lote, para cada habitação.

Essa foi a primeira norma de zoneamento que provocou forte polêmica e conflito na sociedade paulistana, além de propiciar grande repercussão na imprensa (Nery Jr, 1997). Neste conflito, de um lado, várias entidades da sociedade civil se colocaram em defesa da lei, como o Instituto de Arquitetos do Brasil, a Sociedade dos Engenheiros do Município e a Sociedade "Amigos da Cidade; de outro lado, proprietários de terrenos, empresários da construção e profissionais liberais contestaram a lei e passaram a lutar por sua revogação.

A lei n° 5.261/57, que alguns, naquela época, chamavam de "Lei Anhaia", por ele ter sido seu grande mentor intelectual[3], foi certamente uma demanda conquistada por parte de segmentos políticos da sociedade, os quais estavam mais à esquerda no espectro político-partidário e faziam parte de movimentos sociais populares, que defendiam uma proposta de "reforma urbana" no Brasil. Observe-se o discurso, em declaração de voto da lei, do vereador Freitas Nobre (PSB):

> "Fui seu relator na Comissão de Obras e destaquei então, ali, que se trata de um zoneamento preventivo, destinado a por freio ao crescimento desordenado da cidade e é evidente que é absurdo o aproveitamento dos lotes, tanto para residências, quanto para fins comerciais. É um atentado à saúde pública, à segurança dos munícipes e, enfim, à própria ordem social. A fixação da altura e da densidade, absurdas, uma e outra, determina uma valorização artificial das áreas, criando problemas intransponíveis, inclusive para a realização de obras públicas, porque, quando o Município tem que desapropriar determinada área, para localizar um pulmão

3 O plano diretor do município de São José dos Campos, elaborado em 1958, pelo CEPEU/FAUUSP, sob coordenação de Anhaia Mello, produziu uma legislação muito semelhante e com o mesmo formato da lei paulistana 5.261/57.

verde, a valorização fictícia dos imóveis impede o Município de realizar êsse melhoramento público.

Se persistissem os atuais limites de concentração da população e a atividade, os serviços de utilidade pública, como, o de água, luz, gás, telefone, para não falar no do transporte, entrarão num colapso total, eis que atualmente estão longe de atender às necessidades normais dos munícipes às necessidades da metrópole.

(...)

As medidas consubstanciadas neste Projeto de Lei são fruto de exaustivo trabalho da Comissão Orientadora do Plano Diretor da Cidade. Manifestaram-se favoràvelmente à propositura tôdas as entidades técnicas de São Paulo, do Instituto de Arquitetos ao Instituto de Engenharia, apreciando a matéria, sob seu aspecto social, higiênico, técnico, urbanístico, elementos de reconhecida capacidade técnica, dos quais apenas um discordou e justificou o seu voto.

(...)

Acentua, aliás, o Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de São Paulo - a propósito dêste Projeto, o seguinte: 'Consideramos o citado Projeto de Lei sumamente benéfico para o bem estar da nossa população urbana, pois saneará os males decorrentes de uma excessiva concentração demográfica, em condições insatisfatórias, como, aliás, já se observa em vários bairros da Capital'. Em seguida, expressa o seu irrestrito apoio ao estabelecimento de normas racionais, que ponham um paradeiro à desenfreada especulação imobiliária a que assistimos há tantos anos em São Paulo, e o Projeto de Lei ajuda, em parte, a impedir essa desenfreada corrida, de valorização imobiliária fictícia em nossa Capital. Ocorre que em São Paulo, como cidade de concentração urbana de três milhões de pessoas, não se pode esquecer um ramo importante da sociologia, que é a ecologia. Essa matéria é estudada hoje nas universidades dos países mais civilizados

do mundo.” (Anais da CMSP, 219ª sessão, 27/6/57. Grifo nosso).

Embora a Lei n° 5.261/57 não tenha sido o zoneamento geral que alguns urbanistas defendiam, atendeu a demandas de segmentos “reformistas” da classes média, principalmente, de profissionais técnicos vinculados, de algum modo, à questão urbana e de suas entidades de representação, ou seja, daqueles que buscavam soluções para os problemas urbanos, notadamente, para o crescimento desordenado da cidade. Para isso, eles defendiam a redução dos potenciais construtivos dos terrenos. Observe-se o seguinte trecho do posicionamento da Sociedade dos Engenheiros do Município:

> “O objetivo essencial daquela lei é defender a Cidade contra o desenvolvimento desordenado, tumultuado e descontrolado, em todos os sentidos, sem nenhum planejamento; é conquistar para São Paulo um crescimento racional e orgânico, de maneira a criar e manter o ambiente higiênico, cômodo e seguro, a que têm direito as criaturas humanas.
>
> No dia 20 de julho próximo passado, o Instituto de Arquitetos do Brasil, secção de São Paulo, se reuniu em sessão extraordinária, para tratar da Lei 5.261, tendo sido resolvido por unanimidade apoiar incondicionalmente essa e tôda legislação de caráter urbanístico, que vise a organização da metrópole e o bem-estar da coletividade.
>
> ENGENHARIA MUNICIPAL, que sempre se bateu pela urbanização orgânica de São Paulo, não pode deixar de aplaudir entusiàsticamente a atitude dos arquitetos paulistanos, dando apôio à iniciativa do poder municipal no contrôle do crescimento da metrópole bandeirante.
>
> Decididamente, essa é uma medida profundamente democrática porque tem por objetivo essencial a comodidade de todos os cidadãos, sem distinção de classes.

Por essa razão, deverá ser prestigiada por toda a coletividade." (Sociedade dos Engenheiros do Município de São Paulo , 1957: 22).

Observe-se, agora, a notícia publicada, na Folha da Manhã, cuja manchete foi "Autentica 'bomba' a promulgação da lei que visa controlar o crescimento demográfico de São Paulo":

"... à luz da situação que prevalecia em São Paulo, com ocupação do lote que não raro atingia 100%, evidenciando algumas construções relações superiores a 30, entre a área construída e a área do lote, a lei em foco equivale a uma autêntica revolução, que dada a sua rápida tramitação apanha muita gente desprevenida.

(...)

Falaram à FOLHA DA MANHÃ, na tarde de ontem, vários arquitetos paulistas que, de modo geral, e a despeito dos eventuais prejuízos sofridos do ponto de vista profissional - projetos em andamento, etc. - acentuam que a proposição vem satisfazer uma exigência inadiável da cidade decorrente de seu desordenado crescimento. Em alguns círculos, o ambiente era de euforia, visto que do ponto de vista arquitetônico e urbanístico - afirmam a cidade vai ganhar uma roupagem diferente, mais consentânea com os postulados que definem a cidade humana. Salienta-se, com efeito que, diante das novas restrições, as construções deverão ser projetadas com vistas a uma utilização mais racional do solo urbano, reservando-se grandes espaços livres, dentro do lote, de modo a satisfazer os coeficientes promulgados.

De outra parte, afirmam alguns que o 'prefeito não sabe o que fez', visto que a proposição atinge os interesses de grandes firmas imobiliárias e incorporadoras, proprietários de terrenos em geral, que diante dos novos termos que regulam a ocupação dos lotes terão grandemente desvalorizados os seus terrenos. Espera-se mesmo uma grita generalizada dos que

adquiriram terrenos nos últimos tempos com vistas a um determinado rendimento, e que agora baixará forçosamente.

(...)

De modo geral, a opinião dos arquitetos é de aplauso a determinação em foco. Resta ouvir agora os demais setores atingidos - entre eles os proprietários de terrenos - cuja reação é facilmente imaginável." (Folha da Manhã, 9/7/1957: 16/AE. Grifos nossos).

Figura n.º 7
Fonte: Folha da Manhã, 9/7/57: 16

Autentica "bomba" a promulgação da lei que visa controlar o crescimento demografico de São Paulo

Manifestam-se arquitetos paulistas sobre a lei que estabelece coeficientes de aproveitamento dos lotes, dando novo rumo ao processo de ocupação do solo urbano — Relação maxima igual a 4 entre a area construida e a area do terreno, para predios de apartamentos — Densidade maxima de 600 habitantes por hectare

Um editorial da revista Engenharia Municipal intitulado “A Construção Vertical”, também possibilitou constatar o conflito gerado pela Lei n° 5.261/57 :

> “A direção desta revista tem recebido numerosa correspondência de proprietários e profissionais, na qual todos se manifestam contrários à vigência da referida lei. Nada mais evidencia o desconhecimento das finalidades da lei 5261/57, do que essa correspondência. Mais de uma vez, temos anunciado, não só pelas páginas de ENGENHARIA MUNICIPAL, como em artigos publicados na imprensa da capital, que essa lei visa, dentre outras coisas, a distribuição racional de população através do município, de modo a tornar mais agradável o meio em que transcorre a existência dos cidadãos; que não contribui absolutamente para reduzir o valor material dos imóveis, pois, muito ao contrário, valoriza-os, aperfeiçoando o meio-ambiente do qual são êles parte integrante; que tanto a citada lei, como sua regulamentação complementar e o zoneamento geral, que virão em breve, representam fôrças, com as quais poderão as prefeituras da capital e do interior conduzir a expansão urbana com segurança, sem perigo de que a mesma se afaste da escala humana.
>
> A lei 5261/57 poderá ser aperfeiçoada com uma regulamentação mais discriminativa e com o zoneamento geral, mas nunca revogada como pleiteiam muitos, pois, nos tempos que correm, ela constitui vigorosa esperança de cidades com ar, sol e vegetação, no dia de amanhã.” (Sociedade dos Engenheiros do Município de São Paulo, 1959: 3. Grifo nosso).

Outra referência que mostrou o quanto a lei n° 5.261/57 descontentou alguns setores da sociedade, principalmente, os produtores imobiliários, pôde ser observada num artigo assinado por Isaac Jardanovski, publicado no jornal Folha da Manhã:

> "A lei 5.261 encerra em verdade uma determinação radicalmente antagônica ao zoneamento propriamente dito, e isso é facilmente evidenciavel. Cria de início condições difíceis para a construção no centro da cidade, fixando índices de aproveitamento do lote que, em face da situação anterior, são considerados excessivamente rigorosos pelos seus proprietários. Como consequência, e em virtude do alto custo desses terrenos, do caráter de transitoriedade que caracteriza a lei, apresentada alem do mais como uma determinação preventiva, destinada apenas a preparar o terreno para uma regulamentação posterior (portanto condições que mudam), é lícito admitir o desencorajamento dos proprietários de terrenos mais próximos ao centro, muito mais propensos a esperar melhores condições a arriscar investimentos nas bases atuais." (F.M., 14/7/1957: 12-AE. Grifos nossos).

Já no ano de 1961, um artigo publicado na revista Engenharia Municipal, de autoria de Roberto Cerqueira Cesar, intitulado "Ainda a Lei 5261", noticiou, logo no início, a existência de um projeto de alteração dessa lei, "da administração passada", em tramitação na Câmara, cujo teor ele julgava "suspeitíssimo". Em seguida, dedicou-se a expor "*às imperfeições da Lei 5261, postas em evidência pela sua prática durante os 4 anos passados*":

> "Inicialmente comprovou-se a inconveniência de estabelecer máximos de aproveitamento do lote urbano em função do destino do edifício. Há extrema facilidade para os interessados em declarar destino fictício, apresentando o projeto como destinado à finalidade sujeita à menores restrições, sem que os órgãos fiscalizadores, no caso os serviços de aprovação de plantas, tenham meios para provar a falsidade. Esta pode ser comprovada somente após a ocupação do prédio, depois da concessão do habite-se quando cessa todo o poder de fiscalização.
>
> Nestas condições caberia apenas ao Poder Municipal ação judicial visando obrigar o interessado a utilizar o edifício

apenas para o fim para que foi licenciado. Na prática são impossíveis tais medidas. Inúmeras circunstâncias, avultando em primeiro lugar a venda do imóvel em condomínio, onde o primitivo proprietário responsável perante o poder público é substituido por um sem número de sucessores, tornam extremamente duvidoso o êxito de uma ação judicial dêsse tipo.

(...)

A segunda restrição da lei 5261 para edifícios residenciais é a obrigatoriedade que estabelece de fazer corresponder, para cada apartamento, 35 metros quadrados de área de terreno...

Para a construção de hotéis esta restrição é praticamente proibitiva. Um hotel de apenas 100 quartos (que não pode ser considerado hotel grande) necessita terreno de 3.500 metros quadrados.

Considerando a necessidade absoluta de o hotel localizar-se em ponto central, portanto de terreno altamente valorizado, é facil compreender a impossibilidade econômica de construir hotéis hoje em São Paulo.

A terceira limitação imposta pela lei 5261 para edifícios residenciais é a necessidade da população do edifício construendo (sic) não ultrapassar a densidade de 600 habitantes por hectare. Para esse fim a Lei manda calcular a população provável do edifício de acôrdo com o número de dormitórios previstos no projeto.

Ainda aqui é possível fraudar esta limitação e construir mais do que é permitido mediante os projetos de apartamentos com sala de estar, sala de jantar, toucador e um dormitório. Na realidade a sala de jantar e o toucador são de fato dormitórios, tratando-se de apartamentos de sala e três dormitórios. Como nos casos anteriores os poderes competentes estão impotentes

> para coibir uma fraude que salta aos olhos por culpa de falhas de um dispositivo legal.
>
> Estas são apenas algumas das imperfeições formais da lei 5261." (César, 1961: 28.).

As fraudes na aplicação da Lei n° 5.261/57 e os conflitos gerados por ela, envolvendo diversos agentes econômicos: proprietários de terrenos, construtores, escritórios de engenharia e arquitetura, hotelaria etc., resultaram na sua revogação, por meio da Lei n° 6.877, de maio de 1966.

Apesar da existência de projeto de lei na Câmara com o intuito de modificar a Lei n° 5.261/57, desde o início da década de 1960, somente quase dez anos depois, isto se efetivou, e, mesmo assim, contando com o mecanismo imposto pelo regime autoritário, o qual permitia a aprovação de lei por "decurso de prazo". Deve-se salientar, ainda, que, nessa época, vários defensores da Lei n° 5.261/57 estavam sendo perseguidos e oprimidos pelos órgãos de repressão do regime militar, que também impôs forte restrição à liberdade de expressão e de organização da sociedade, o que significou o enfraquecimento das forças políticas que a apoiavam. Observe-se o seguinte pronunciamento do prefeito Faria Lima à imprensa, justificando a promulgação da Lei n° 6.877/66 :

> "Afirmou o prefeito que, doravante, não haverá mais burlas nas aprovações de plantas para a construção de edifícios de apartamentos, pois era comum a aprovação de plantas para escritórios ou consultórios mas que, na realidade, se destinavam a apartamentos residenciais.
>
> Segundo o prefeito, a ocorrência se devia a lacunas na lei anterior, que permitia uma área total de construção seis vezes maior do que a área do respectivo lote, para os edifícios de escritórios, e de apenas quatro vezes, para fins residenciais.
>
> (...)

> O prefeito concedera prazo de 45 dias para que a Edilidade examinasse a matéria. Esta, porém, não chegou a ser votada pelos vereadores, por decurso de prazo." (OESP, 12/5/66: 20)

O zoneamento industrial

O Decreto n° 3.982, de setembro de 1958, regulamentou a Lei n° 4.805/55, que dispunha sobre ruídos urbanos, localização e funcionamento das indústrias incômodas, nocivas e perigosas. Este decreto, baixado após três anos da promulgação da lei, estabeleceu um zoneamento, para fins de localização industrial, abrangendo todo o território do Município. Esse zoneamento dividiu o Município em 4 tipos de zonas: estritamente residencial, predominantemente residencial, mistas, e fabris ou industrial.

A oposição das mais importantes entidades industriais à Lei n° 4.805/55 foi bastante evidente, o que permite-se supor que teria sido esta o motivo para explicar a demora para a sua regulamentação. A Federação e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP/CIESP – publicaram, em seu Boletim Informativo, um editorial intitulado "Ruídos Urbanos", o qual trouxe o posicionamento dessas entidades, quanto à Lei n° 4.805/55:

> "A Federação e o Centro das Indústrias tiveram oportunidade de manifestar-se junto à Câmara Municipal, quando da discussão do projeto que se transformou na referida lei, enviando ao Legislativo da cidade numerosas sugestões técnicas, o que entretanto não impediu que o texto definitivo consagrasse alguns dispositivos incapazes de resistir à critica bem fundamentada...
>
> De acôrdo com a lei, será refeito o zoneamento da cidade quanto à localização das indústrias. Mas o município não pode agir discricionàriamente, prejudicando situações

> jurídicas definitivamente estabelecidas há muitos anos, nem zoneando retroativamente, de molde a autorizar o fechamento de fábricas já instaladas. Deve-se dispor para o futuro, para o caso de novas instalações, pois, do contrário, caberá aos prejudicados recorrerem ao mandado de segurança." (FIESP/CIESP, 1955. Grifo nosso).

O Decreto 3.982/58 foi elaborado por uma comissão constituída por técnicos da Prefeitura e do Instituto Brasileiro de Acústica. Os estudos para a divisão da cidade, nas 4 zonas já citadas, tomaram como base uma planta do Município, com indicação do comércio e das indústrias existentes, a qual foi elaborada a partir de dados fornecidos pelo Departamento de Urbanismo, pela pesquisa da SAGMACS e pelo IBGE, com base no censo de 1950.

> "Efetuada a demarcação aproximada e preliminar das diferentes zonas, a matéria foi examinada e debatida com os demais engenheiros do Dep. de Urbanismo, encarregados do estudo do futuro zoneamento da cidade, para encontro de um critério de delimitação, que representasse o pensamento dominante e não viesse criar dificuldades ou conflitos com o planejamento futuro." (Sangirardi, 1958: 29).

Todavia, na década de 1950, ocorreu uma transformação notável na indústria paulistana. Os ramos que produziam bens de consumo cederam lugar aos que produziam bens de produção, verificando-se, também, um processo de metropolização, no qual as grandes indústrias passaram a ser estabelecer nos municípios vizinhos à Capital :

> "Os limites administrativos da Capital, em absoluto, correspondem ao contorno do conjunto socio-econômico que se desenvolveu em função da cidade. A indústria muito cedo ultrapassava as fronteiras do município, espraiando-se pelos municípios vizinhos, sem solução de continuidade. Pode-se falar, com propriedade, num "Grande São Paulo", que abrangeria uma dúzia ou mais de municípios da área de influência da Capital. Do ponto de vista industrial, pode-se dizer

> que este conceito inclui pelo menos os seguintes municípios: Santo André, São Bernardo, São Caetano, Guarulhos, Caieiras, Diadema, Embu, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Franco da Rocha, Osasco, Mauá, Poá, Suzano, Barueri, Taboão da Serra, além naturalmente, o da Capital." (Singer, 1977: 60).

Explicou-se esse fenômeno de metropolização da indústria, tendo em vista que os ramos que se desenvolveram mais recentemente encontraram as melhores áreas da Capital já ocupadas por fábricas mais antigas ou seriam obrigados a pagar preços muito elevados por terrenos, dentro dos limites do município paulistano. Passaram, por isso, a se situar em localidades vizinhas, que apresentavam muitas das vantagens da Capital, com menor preço da terra. (Singer, 1977: 63).

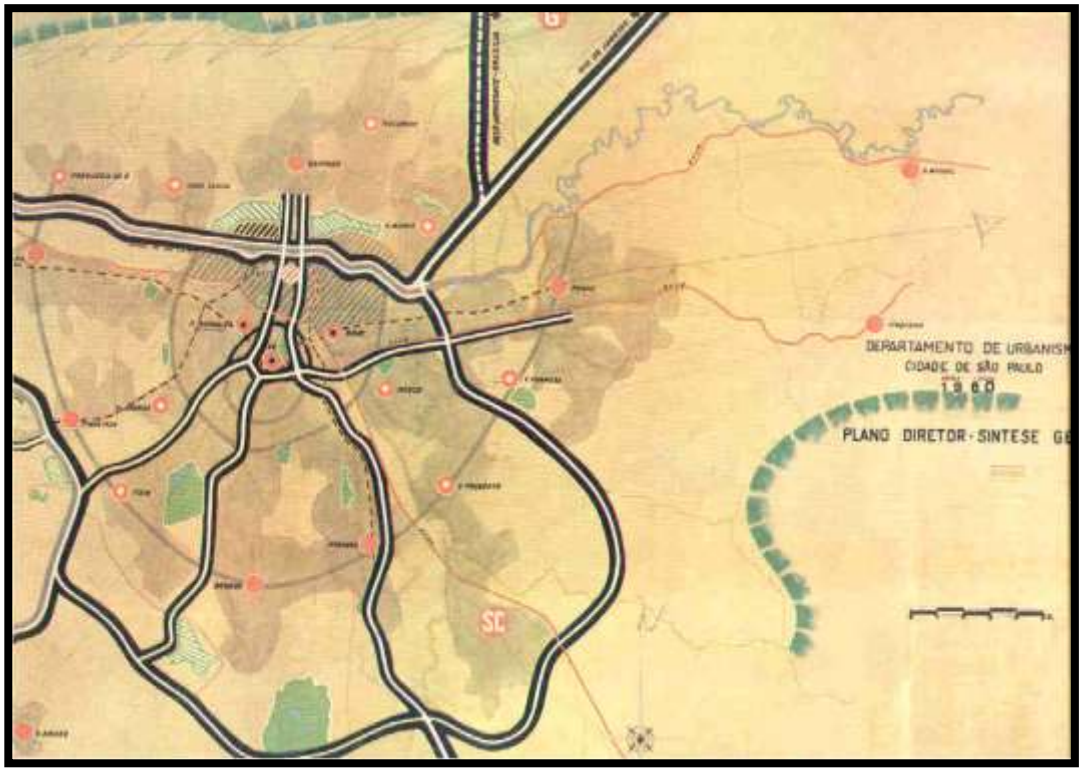
A volta de Prestes Maia e a instauração da ditadura militar

Em abril de 1961, Prestes Maia assumiu novamente a gestão do município de São Paulo. Desta vez, eleito pela população, em uma coligação da UDN-PDC, apoiada por setores janistas, no PTB, Maia derrotou o candidato ademarista Cantídio Sampaio.

> "Prestes Maia representava os interesses de uma burguesia que buscava imprimir à prefeitura uma estrutura mais racional, indispensável para atender às demandas da expansão industrial da cidade." (São Paulo (Cidade), 1992 (b): 81).

Nesta segunda gestão de Prestes Maia, mais uma vez, nada de inovador foi adotado, com relação ao zoneamento, apesar de haver, no Departamento de Urbanismo da Prefeitura, vários estudos para o plano diretor e o zoneamento geral da cidade. (São Paulo (Cidade), 1961).

Figura n.º 8
Mapa da síntese geral do Plano Diretor



Fonte : São Paulo (cidade), 1961**.**

Não faltaram, porém, apelos de determinados setores da sociedade, com os quais Prestes Maia mantinha ligações profissionais, para que ele saísse do imobilismo, em relação à adoção de um plano diretor e de uma lei de zoneamento geral. Veja-se, como exemplo, a seguinte afirmação de uma liderança do Instituto de Arquitetos do Brasil, publicada no boletim da Sociedade "Amigos da Cidade":

> "Todos são, portanto, unânimes em reconhecer as necessidades de um plano diretor para as cidades. Todos até os leigos, reconhecem as suas virtudes. Só sua Excia. o Sr. prefeito municipal dela ainda não se convenceu, urbanista que é, de altos méritos, de conceito internacional, o que muito nos surpreende e admira.
>
> Não podendo realizar as obras programadas eleitoralmente, por falta de recursos econômicos como alega o Sr. Prefeito, como urbanismo artístico, técnico, faça-o o administrativo, de execução de alguns trabalhos fundamentais

> do planejamento, tais como o Código de Zoneamento, o Plano Regulador, o Código de Habitações, únicos recursos válidos, para os que não têm meios para a execução dos planos materiais, iniciativa esta que estará elevando ainda mais alto, o gabarito da atual administração.
>
> (...)
>
> A insistência com que vimos solicitando dos poderes municipais a elaboração do plano diretor, desde há muitos anos atrás, sem resultado positivo até hoje, faz-nos crer, estejamos vivendo um interesse profissional de esfera econômica.
>
> A Câmara Municipal solicitou em 1952, a opinião das entidades de classe para o projeto de lei 527/52 que cuidava do zoneamento. Todos os interessados, e os que também não se interessam por zoneamento, dedicaram horas e horas de suas atividades; aprofundaram-se em noites inteiras, para oferecer a sua contribuição àquele projeto, que até hoje dorme, nas gavetas do plenário da cidade, à cantata de Carlos de Campos. Já estruturado, já desenhado, já pesquisado após os trabalhos do padre Lebret, o plano diretor está praticamente feito na Divisão de Urbanismo da Prefeitura, não tendo a sorte de ser encaminhado à aprovação superior." (Fina, 1961: 8/9).

A eleição para prefeito de São Paulo, em março de 1965, cujo vitorioso foi o brigadeiro Faria Lima, eleito por uma coligação formada por dois partidos inexpressivos: o Movimento Trabalhista Renovador (MTR) e o Partido Republicano (PR), mas que contou com o apoio de Jânio Quadros, foi a última depois da instauração do regime militar no Brasil.

Faria Lima promulgou, por decurso de prazo, a Lei n° 6.877/66, que extinguiu os limites de densidade da Lei n° 5.261/57, mas que estabeleceu o coeficiente de aproveitamento máximo 6, para qualquer uso, em toda a cidade. Provavelmente, para atenuar críticas de determinados agentes políticos e sociais, que demandavam uma gestão

mais racional e planificada das políticas públicas, foi criado o Grupo Executivo de Planejamento – GEP -, ligado ao gabinete do Prefeito, que contratou, em 1967, a elaboração do PUB – Plano Urbanístico Básico -, o qual teve “ressonância apenas entre o círculo de técnicos que o idealizou”. (São Paulo (Cidade), 1992 (b): 88).

A Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969, determinou o fim das eleições diretas para prefeitos das capitais. Apesar do grande apoio popular e das elites conquistado por Faria Lima, ele não conseguiu permanecer na Prefeitura, por mais dois anos, de 1969 a 1971, no chamado “mandato tampão”, que foi uma manobra política do regime militar para fazer coincidir as mudanças de gestão dos governos estaduais e municipais. Paulo Maluf, que era presidente da Caixa Econômica Federal e amigo pessoal do presidente Costa e Silva, foi nomeado prefeito de São Paulo, a partir de abril de 1969, ficando nesse cargo até abril de 1971. (São Paulo (cidade) 1992 (b): 89/95). No governo de Maluf não foi adotada nenhuma norma de zoneamento de muita importância.

Durante este período, antes e depois do golpe militar, as normas de zoneamento continuaram a estabelecer novas áreas de uso exclusivamente residencial, baseadas no artigo 40 do Código Arthur Saboya, na Lei nº 3.571/37 ou, em ambas, simultaneamente. Várias outras normas foram estabelecidas, também, no sentido de alterar ou de excluir total ou parcialmente normas anteriores. Isto implicava, no final da década de 1960, em uma grande dificuldade de entendimento da legislação de zoneamento, justamente, nos locais de intensa atividade econômica, os quais, por isso mesmo, eram o principal alvo de atuação do instrumento. (Ver Quadro n.º 1).

2.5. Algumas considerações

Das 194 normas de zoneamento adotadas, ao longo desses quatro períodos estudados, 139 delas foram estabelecidas, para estabelecer regras de uso e ocupação do solo de áreas residenciais. Estas, em sua grande maioria, foram aplicadas em bairros das regiões Sul e Oeste da cidade, onde estava localizada a maior parte das áreas de moradia da população de alta renda de São Paulo. Verificou-se que, somente, 13 normas de zoneamento foram destinadas a áreas residenciais nos bairros de Santana, Casa Verde, Freguesia do Ó, Tucuruvi e Tremembé, na região Norte; e nos bairros do Ipiranga, Cambuci e Belenzinho, na região Leste.

Com relação ao zoneamento de áreas de comércio e serviços, observou-se que somente aquelas destinadas ao atendimento da população de alta renda da cidade foram contempladas com a aplicação do instrumento. Nesse sentido, o centro comercial do bairro do Brás, o mais importante subcentro comercial da cidade, onde, na década de 1940, "*as lojas, cinemas e restaurantes desse bairro se incluíram dentre os maiores da cidade*" (Villaça, 1998:297), não foi contemplado com nenhuma norma de zoneamento.

Constatou-se que as normas de zoneamento atenderam objetivos destinados, principalmente, ao consumo do espaço, isto é, para a proteção dos valores de uso dos bairros residenciais da população de alta renda e para o controle estético e social do Centro da cidade e de outras áreas comerciais das elites paulistanas.

Os interesses da produção industrial não constituíram demandas para o zoneamento. A Lei n° 4.805/55, que criou o primeiro zoneamento industrial paulistano, cuja regulamentação se deu por meio do Decreto n.º 3.982/58. não foi demandada pelo setor industrial. Muito pelo contrário, houve forte pressão da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

- FIESP - contra a sua aprovação na Câmara, fazendo também retardar sua regulamentação por 3 anos. Na verdade, essa lei, que tratava de "ruídos urbanos, localização e funcionamento de indústrias incômodas, nocivas e perigosas", era vista pelos empresários do setor como "*prejudicando situações jurídicas definitivamente estabelecidas há muitos anos*", podendo, portanto, afetar os interesses da indústria paulistana. (FIESP/CIESP, 1955).

Para finalizar, é importante indagar a razão pela qual, durante mais de oitenta anos, o zoneamento paulistano foi adotado de forma pontual e específica, apesar de haver determinação legal, demandas de urbanistas renomados e pressões de segmentos organizados da sociedade, desde a década de 1930, para a adoção do zoneamento geral na Cidade.

O zoneamento paulistano, até 1972, prescindiu de mecanismos ideológicos para se legitimar política, social e juridicamente, diferentemente de como ocorreu em cidades dos EUA, as quais, na origem da utilização do instrumento, nas primeiras décadas do século XX, adotaram o zoneamento geral, dentre outros motivos, como uma forma de superar os entraves jurídicos, que dificultavam ou impediam a adoção de uma política local, para restrição de instalação de certas atividades, em determinadas áreas da cidade. (Mancuso, 1980).

Nos Estados Unidos, nessa época, havia dificuldade de aceitação jurídica do zoneamento, ou seja, ao estabelecimento de uma lei, de âmbito local, fixando parâmetros de uso ou de ocupação do solo, de forma diferenciada, para certas áreas da cidade, bem como limitando desigualmente o direito de usar a propriedade imobiliária Nas cidades americanas, o zoneamento, para se legitimar juridicamente, necessitou de um aparato ideológico para esconder os seus objetivos, que visavam à segregação espacial (e racial) das elites e à proteção dos valores de uso dos espaços de moradia e de consumo das populações de alta renda. Na cultura jurídica dos Estados Unidos, uma lei que impusesse grande restrição ao direito de propriedade, se fosse adotada de forma pontual, para beneficiar somente os espaços das elites, teria, provavelmente,

muita dificuldade para obter aceitação perante os tribunais de justiça. O modelo “comprehensive zoning”, parceiro do “city planning”, possibilitou essa aceitação, ainda que não facilmente, pois, o primeiro “zoning” americano, da cidade de Nova York, de 1916, somente foi definitivamente julgado constitucional, pela Suprema Corte dos Estados Unidos, quase dez anos depois. (Mancuso, 1980).

Na cidade de São Paulo, entretanto, a grande hegemonia do Estado pelas classes dominantes; o autoritarismo na gestão dos aparelhos do Estado, durante longos períodos (Velha República, Revolução de 1930, Estado-Novo e Ditadura Militar); o forte desnível de renda da população, com a ausência de uma expressiva classe média urbana; e a debilidade das organizações sindicais e populares, ou seja, todos os fatores que caracterizaram a sua estrutura social e política, particularmente, quanto à relação entre as classes dominantes e o Estado (Fernandes, 1972), não criaram obstáculos para a adoção de uma política de zoneamento claramente destinada à satisfação dos interesses somente das elites. O zoneamento, para sua legitimação jurídica e social, não precisou se apresentar como instrumento destinado ao bem-estar de toda a população, ou seja, abrangendo todo o território do Município. Aliás, deve-se salientar que a maioria dessas normas de zoneamento foi estabelecida por meio de atos do Poder Executivo, ou seja, sem participação do Legislativo e sem qualquer discussão pública com a sociedade civil.

A propósito, vale lembrar o que disse o Prof. José Afonso da Silva, a respeito do estabelecimento de zoneamento de forma pontual nas cidades:

> “ Será legítimo o zoneamento de um bairro apenas, a par de ser tecnicamente condenável, porque nisso se esconderiam, consciente ou inconscientemente, propósitos discriminatórios e protecionistas de interesses particulares dos moradores.” (Silva, 1995: 216).

Desse modo, é razoável concluir que, em última instância, somente as características específicas da sociedade paulistana, nos meados do século XX, poderiam explicar a razão do longo período no qual foi retardada a adoção do zoneamento geral em São Paulo. Particularmente, seriam as peculiares condições de como as elites paulistanas se relacionaram com o poder público, que permitiriam entender os motivos pelos quais, por mais de oitenta anos, o zoneamento foi aplicado, por meio de normas pontuais e específicas, exclusivamente, nos territórios de domínio dessas elites.

Capítulo 3

ZONEAMENTO GERAL: LEI 7.805/72

Em 1° de novembro de 1972, foi publicada a Lei n° 7.805, conhecida como Lei Geral de Zoneamento, que adotou, pela primeira vez, em São Paulo, um zoneamento abrangendo todo o seu território e afetando todas as atividades urbanas.

É Interessante notar, inicialmente, que os técnicos da Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep -, órgão responsável pela elaboração dessa lei, atribuíram ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI-SP - um papel de muita importância para definição do zoneamento proposto, o qual teria sido decorrente dos objetivos e diretrizes contidos no Plano. Observe-se um trecho da exposição de motivos da Lei 7.805/72:

> "O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, recentemente instituído pela Lei n° 7.688, de 30 de dezembro de 1971, fixou as diretrizes gerais pertinentes ao zoneamento, definindo categorias de uso do solo e caracterizando os diferentes tipos de zonas de uso.
>
> Cabe agora, através de legislação específica, detalhar a matéria a nível operacional, sendo esse escopo de propositura ora submetido ao exame dessa Egrégia Câmara.
>
> (...)

> É certo que os inconvenientes observados na legislação atual de zoneamento (referindo-se as normas anteriores) decorre menos como resultado da elaboração de cada instrumento de per si, do que da inexistência de uma conceituação global de estrutura urbana e de uma política de desenvolvimento urbano integrado, relacionando os aspectos sociais e administrativos ao arranjo físico territorial do Município.
>
> Firmada que foi essa política, pela instituição do PDDI-SP, tornou-se mais fácil detectar as falhas da legislação vigente sobre zoneamento. Aliás, tais imperfeições têm sido assinaladas por técnicos e legisladores, nos últimos anos, levando à constatação de que certos ordenamentos legais, com o tempo, transformaram-se antes em barreiras do que em estímulos ao correto desenvolvimento da Cidade." (Grifos nossos).

O discurso dos técnicos da Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep -, quanto à lei geral de zoneamento, procurava afirmar que, por meio dela e do plano diretor, do qual ela seria decorrente, haveria uma nova racionalidade na política de uso e ocupação do solo de São Paulo. Benjamim Adiron, que era o coordenador da Cogep, fez as seguintes afirmações sobre as razões que justificariam a proposta de lei de zoneamento geral, numa palestra para a diretoria da Associação Comercial de São Paulo:

> "Os Srs. sabem que o Município de São Paulo vem obedecendo a uma legislação de uso e ocupação do solo bastante fracionada, representada principalmente por uma série de atos, de decretos-lei, de leis e de decretos, que se somam às centenas e que vêm sendo preparados, programados, divulgados e aplicados ao longo dos últimos 40 anos.
>
> De fato, possuímos ainda em vigor, dentro do Município, determinadas leis ou determinados diplomas legais, que datam

> de mais de três décadas e que seriam talvez justificáveis na época em que foram promulgados, mas que hoje estão totalmente obsoletos; em lugar de estimular o desenvolvimento correto da cidade, estão criando óbices a esse correto desenvolvimento.
>
> A primeira justificativa, portanto, de uma elaboração de lei de zoneamento está embasada neste fato, de que a legislação atual é inadequada; tanto é inadequada, que vem sendo profusamente desobedecida, e desobedecida até mesmo, porque não dizer, com a conivência do Poder Público, que por simples razão de bom senso constata que essa legislação, sob muitos aspectos, é prejudicial aos interêsses da cidade."
>
> (...)
>
> ... Todos os conceitos básicos, todas as diretrizes gerais, que estão sendo agora um pouco mais detalhados na Lei de Zoneamento, já foram firmados, aprovados por lei e publicados, quando se aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município, de conhecimento público. Mais ainda, um dos aspectos mais amplos da reorganização territorial é a fixação de um sistema de vias expressas, que já foi amplamente publicado, e do total conhecimento há muitos meses." (ACSP, Ata de Reunião da Diretoria: 17/10/72).

O PDDI-SP (Lei n° 7.688/71), no entanto, não passava de um conjunto de objetivos e de diretrizes genéricos e pouco pragmáticos, os quais visavam ao desenvolvimento social, econômico, físico e ambiental da cidade. A única exceção foi o dispositivo, contido no Artigo 55, que fixou o coeficiente máximo de aproveitamento, para toda a cidade, de 4 vezes a área do terreno. A principal finalidade do PDDI seria dar legitimidade política à (futura) lei geral de zoneamento, promovendo uma propaganda na qual a população acreditasse que essa lei de zoneamento proviria de um saber técnico, uma vez que ele seria decorrente de um

plano diretor, cujo objetivo principal seria o de “propiciar o bem-estar da comunidade”. (Artigo 1º da Lei nº 7.688/71).

Figura n.º 9

Jornal Folha de São Paulo, 18/11/72: 8

FOLHA DE S. PAULO

Crescimento desorganizado prejudica desenvolvimento

"A nova lei de zoneamento visa a reorganização da vida urbana, pois o crescimento desorganizado de São Paulo vem acarretando consequencias danosas tanto para os habitantes como para o desenvolvimento de atividades economicas no municipio".

A afirmação é do arquiteto Benjamim Ribeiro, Coordenador Geral do Planejamento, que ontem proferiu palestra sobre a nova lei, na Associação Comercial de São Paulo.

"São Paulo obedece a uma legislação de uso e ocupação de solo bastante fracionada. Ainda hoje vigoram leis que datam de mais de três seculos — justificaveis em sua epoca, mas agora inaplicaveis. Esta é a primeira justificativa da nova lei de zoneamento substituir uma legislação inadequada, desobedecida

melhora as vias de acesso. Toda vez que isto acontecer, a nova via, se torna num novo fator de congestionamento. Um exemplo claro é a avenida Brigadeiro Faria Lima. Investimento violento, que por falta de uma regulamentação foi ocupado por atividades comerciais. Dentro de alguns anos esta será uma via amplamente congestionada.

Há um vinculo muito grande, explica o arquiteto, entre uso do solo e circulação. O planejamento visa beneficiar a todos e esta nova lei visa disciplinar o uso do solo. Se abrimos avenidas, mas estas são em seguida ocupadas por atividades comerciais, a nova via não servirá para desempenhar o papel a ela proposto — o de facilitar a circulação das pessoas que residem na area

Arquiteto Benjamim Ribeiro, coordenador da COCEP.

Segundo Villaça, o PDDI se constituiu num novo tipo de plano diretor para a cidade: “o plano sem mapa”:

> “Nos anos 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconseqüente.
>
> Com a expressão ‘plano sem mapa’, pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar à impressão de que está cuidando do planejamento e ‘aperfeiçoando-o’

> continuamente. O novo tipo de plano apresenta 'apenas objetivos, políticas e diretrizes'. Já que é assim, o diagnóstico e grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados." (Villaça, 1999: 219)

Como parte do PDDI-SP foi divulgada a proposta de construção de uma malha de vias expressas, tida como "*o esqueleto da nova cidade prevista pelo PDDI*", cujo "mapa" apresentado não passava de um esquema bem geral, em que não era possível saber onde elas seriam de fato construídas, ou seja, não eram sequer definidas quais vias seriam abertas ou quais seriam alargadas para execução dessa gigantesca obra viária. Também, pela escala sugerida do "mapa" publicado pela imprensa (Figura n.º 10), poderíamos supor que tais vias expressas teriam cerca de 500 metros de largura.

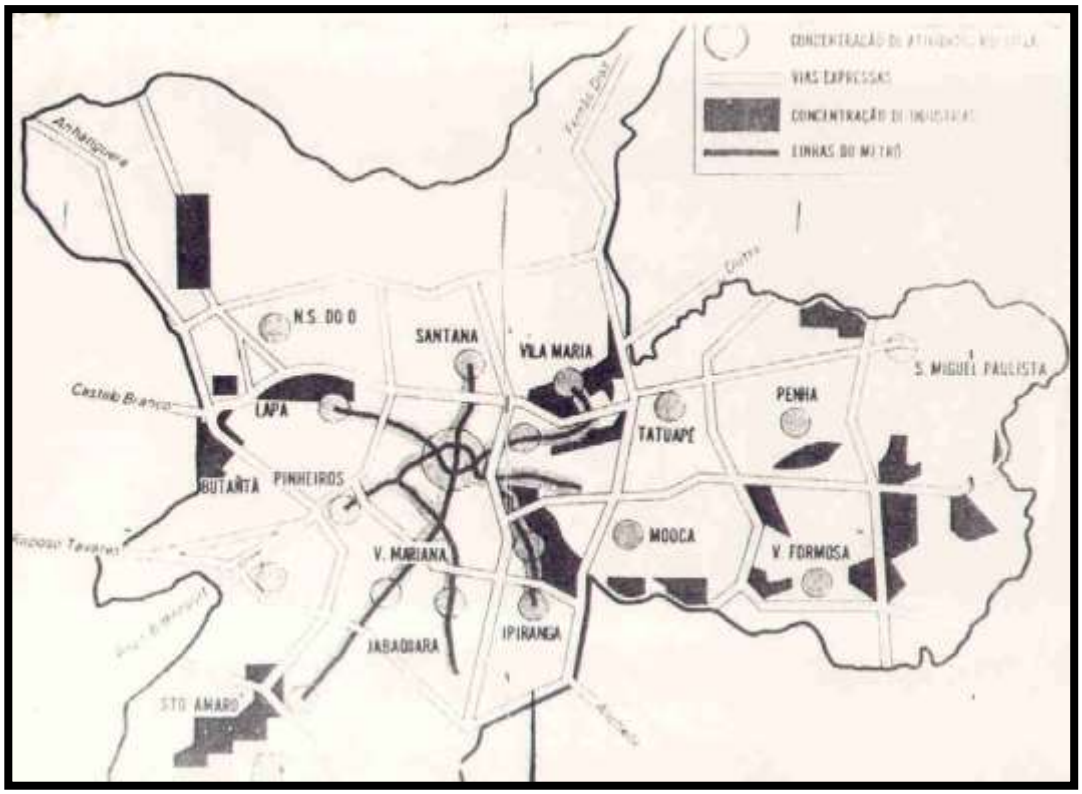


Figura n.º 10
Parte ilustrativa da matéria publicada na primeira pagina do jornal Folha de São Paulo, de 1/1/1972, cuja manchete era "*Temos um novo plano para a cidade".*

Apesar de toda superficialidade e imprecisão, na época de sua promulgação, o PDDI foi saudado com grande entusiasmo pela imprensa paulistana:

> "O prefeito Figueiredo Ferraz sancionou a lei que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que define as necessidades da Capital para os próximos dez anos e fixa etapas para as obras que a Prefeitura precisa desenvolver.
>
> O plano - PDDI - será completado com outros estudos e projetos, que definirão a ocupação do solo nas várias regiões paulistanas. O sistema viário divulgado há semanas pela Prefeitura - uma malha de vias expressas e arteriais a ser concluída em 20 anos, em duas etapas - será o esqueleto da nova cidade prevista pelo PDDI.
>
> As vias expressas dividirão as regiões da cidade, criando células autônomas - bolsões, que poderão englobar vários bairros ou dividir alguns. Em cada bolsão - um centro comunitário com vida quase independente do restante da Capital - a Prefeitura deverá implantar parques, creches, centros de saúde e praças de lazer e recreação, para tornar menos hostil a vida da cidade.
>
> O PDDI foi elaborado com base nos estudos realizados nos últimos anos para prever a evolução da Capital, entre os quais, principalmente, o Plano Urbanístico Básico (PUB) e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI).
>
> A partir dele, a Prefeitura pretende disciplinar o crescimento da cidade, dando a destinação correta a suas áreas e, com isso, podendo implantar os serviços básicos de cada região antes de sua urbanização definitiva.
>
> O PDDI, e os projetos em fase final de elaboração, abrem a perspectiva de uma São Paulo com cerca de 12 milhões de habitantes, com circulação fácil, de carro ou Metrô, e uma vida menos angustiante que a Capital dos anos 50 e 60.

> A implantação dessa nova cidade, segundo a Prefeitura, será iniciada este ano.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1/1/1972: 1. Grifo nosso).

A Lei Geral de Zoneamento – Lei nº 7.805/72 – apresentou muitas modificações no zoneamento paulistano então existente, mas incorporou várias determinações de normas anteriores, principalmente, quanto à delimitação dos perímetros da zona de uso exclusivamente residencial – Z1 e da industrial – Z6. Além disso, utilizou os parâmetros urbanísticos que já vinham sendo adotados: dimensão do lote, recuos, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento. (Feldman, 1996)

A lei n° 7.805/72 apresentou-se dividida em 4 capítulos. O primeiro tratou dos objetivos e definições. Os objetivos dispostos no artigo 1º foram os seguintes:

> “I - assegurar a reserva dos espaços necessários, em localizações adequadas, destinados ao desenvolvimento das diversas atividades urbanas;
>
> II - assegurar a concentração equilibrada de atividades e de pessoas no território do Município, mediante controle do uso e do aproveitamento do solo;
>
> III - estimular e orientar o desenvolvimento urbano.”

Note-se que o discurso, quanto aos objetivos desta lei, mudou radicalmente em relação ao contido no Ato 127/31, que instituiu o “zoning”, na gestão do prefeito Anhaia Mello. Os objetivos do zoneamento de “proteger os capitais invertidos em imóveis urbanos” e de “impedir que a especulação imobiliária provoque uma mudança rápida e prematura do uso do solo”, que faziam parte do preâmbulo desse Ato, não foram mais apresentados na Lei 7.805/72. O novo discurso era essencialmente técnico e procurava se distanciar de qualquer conteúdo político, voltados para preservar os possuidores do capital imobiliário. Agora, os objetivos explicitados na lei seriam unicamente para assegurar genéricas diretrizes de planejamento urbano. A lei se apresentava à sociedade como um

instrumento politicamente neutro, voltado para o bem-estar de toda a comunidade e dissociado de qualquer interesse específico de classes sociais ou de atividades econômicas.

Além de omitir os objetivos que sempre estiveram na essência do zoneamento, desde as suas origens, quais sejam: o de proteger os capitais investidos em imóveis urbanos e o de impedir que a valorização imobiliária provocasse uma mudança não desejável no valor de uso dos imóveis - sobretudo de áreas residenciais de população de alta renda -, o discurso da Lei Geral de Zoneamento procurava romper com o passado do instrumento, desvincular-se de sua história, esquecer as suas origens. Segundo este discurso, certas normas que antecederam o zoneamento geral "*transformaram-se antes em barreiras do que em estímulos ao correto desenvolvimento da Cidade*", porém ele omitiu que muitas outras normas foram incorporadas à Lei Geral de Zoneamento, principalmente aquelas que visavam à proteção do valor de uso dos bairros exclusivamente residenciais da elite paulistana.

O terceiro capítulo da Lei 7.805/72 dispôs sobre o uso e ocupação do solo, no qual, inicialmente, estabeleceram-se as categorias de uso, apresentando uma classificação detalhada de usos residenciais, comerciais, de serviços, industriais e institucionais. Em seguida, apresentaram-se as 8 zonas de uso, com suas características, as quais foram aplicadas em toda a área urbana do município, quais sejam:

Z1 - uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa;

Z2 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa;

Z3 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média;

Z4 - uso misto, de densidade demográfica média alta;

Z5 - uso misto, de densidade demográfica alta;

Z6 - uso predominantemente industrial;

Z7 - uso estritamente industrial;

Z8 - usos especiais.

Este capítulo da Lei definiu, para cada zona de uso, as categorias de uso permitidas e o dimensionamento, a ocupação e o aproveitamento dos lotes, por meio da fixação dos seguintes parâmetros: frente mínima, área mínima, recuos mínimos de frente, laterais e de fundo, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento máximo. (Ver Figura n.º 11).

Além de conter algumas regras bem específicas de implantação de uso e de ocupação em determinadas zonas de uso, esse capítulo da lei apresentou ainda uma fórmula, pela qual se permitia que, à medida que a taxa de ocupação do lote fosse reduzida, o coeficiente de aproveitamento poderia ser aumentado, de modo que este poderia chegar a 4, nas zonas de uso Z3, Z4 e Z5. Na zona de uso Z2, a mesma fórmula somente poderia ser utilizada para a construção de condomínios residenciais (R3), desde que ele tivesse 50 ou mais unidades habitacionais..

O terceiro capítulo estabeleceu, ainda, que os perímetros das zonas de uso poderiam ser alterados, por ato do Executivo, desde que:

> "I - O projeto de alteração conte com a anuência expressa dos proprietários cujos lotes representem, no mínimo, 75% da área total das quadras atingidas pelo projeto de alteração.
>
> II - O projeto de alteração receba pareceres favoráveis da Diretoria de Planejamento e da Comissão de Zoneamento da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP."

Figura n.º 11

Quadro n.º 2, anexo à Lei 7.805/72. Características das Zonas de Uso.

Zonas de Uso	Categorias de Usos Permitidas		Características de Dimensionamento, Ocupação e Aproveitamento do Lote						
	Conforme	Sujeitos a Controle Especial	Frente Mínima	Área Mínima	Recuo de Frente Mínimo	Recuo Lateral Mínimo	Recuo de Fundo Mínimo	Taxa de Ocupação Máxima	Coeficiente de Aproveitamento Máx.
Z1	R1	E1	10	250	5	1.5 apenas de um lado	5	0.5	1.0
Z2	R1, R3, C1, I1, S1, E1	C2, S2, E2, E3,E4	10	250	5	1.5 apenas de um lado	5	0,5	1.0
Z3	R1,R3, C1, I1, S1, E1, C2, S2	S3, E2, E3, E4	10	250	5	1.5 apenas de um lado	5	0.5	2.5
Z4	R1, R2, R3, C1, C2, I1, S1, S2, E1, E2	C3, I2, E1	10	250	5	____		0.7	3.0
Z5	R1, R2, R3, C1, C2, I1, S1, S2, E1, E2	E3, E4	10	250	-	____	3, somente acima do 2º pav.	0.8	3.5
Z6	C1, C2, C3, I1, I2, S3	R1, R2, R3, S1, S2, E1,E2,E3, E4	20	1000	10	2,0 de ambos os lados	10	0.7	1.5
Z7	I1, I2, I3, IC3, S3	C1, C2, S1, S2, E1, E2, E3, E4	50	5000	10	5,0 de ambos os lados	10	0.5	1.0
Z8	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)

(a)Regulamentação no Quadro n.º 5, da Lei 7.805/72

Fonte: Coletânea das leis e decretos de parcelamento, uso e ocupação do solo, SEMPLA/PMSP

O quarto e último capítulo da Lei estabeleceu uma série de multas e sanções aos infratores da lei; proibiu que os projetos de edificações já aprovados pudessem sofrer alterações contrarias ao disposto na lei, e deu competência a COGEP, ouvida a Comissão de Zoneamento, para decidir sobre os "*casos omissos e aqueles que não se enquadrem nos termos desta Lei, relacionados com parcelamento, uso ou ocupação do solo*".

Um dispositivo muito importante, que não constou do texto da lei, foi o que criou os "corredores comerciais". No Quadro n.º 8, anexo à lei, foram definidos trechos de logradouros públicos cujos lotes lindeiros passariam a obedecer aos parâmetros das zonas de uso Z2, Z3 ou Z4. Este dispositivo alterava o zoneamento de várias ruas. sobretudo, daquelas situadas em zona de uso Z1.

3.1 Contexto histórico e urbanístico

A Lei Geral de Zoneamento teve como condicionante importante para a sua elaboração o contexto político, social, econômico e urbanístico do município de São Paulo. Verificava-se, desde o final da década de 1960, uma conjuntura política de auge do regime autoritário, que foi iniciado com o golpe militar de 1964. No nível econômico, apresentava-se um período de elevado crescimento da economia nacional, em que o Estado de São Paulo era o centro de todo o dinamismo econômico brasileiro. (Singer: 1977)

No âmbito do Executivo Municipal, no início de 1971, José Carlos de Figueiredo Ferraz foi indicado para prefeito de São Paulo, pelo governador Laudo Natel. Ferraz era engenheiro, professor da FAUUSP e já havia ocupado outros cargos públicos: secretário de Obras, na gestão do prefeito Adhemar de Barros e de Transportes, no primeiro governo estadual de Laudo Natel.

Figueiredo Ferraz advogava uma receita polêmica acerca dos rumos do desenvolvimento da cidade - "*São Paulo precisa parar*" - e colocava-se de encontro à tese do governo federal, segundo a qual o incremento da produtividade e a melhoria na distribuição de renda avançariam juntos. Sobre isto, ele escreveu, alguns anos depois,:

> "A medida do desenvolvimento econômico tem levado a enfoques errôneos, pois somos compelidos a supor a existência de uma proporcionalidade entre o valor do Produto Nacional Bruto e os benefícios sociais dele decorrentes, o que, na realidade, não é verdadeiro." (Ferraz, 1976: 15).

No âmbito do Legislativo Municipal, estava em curso a 6ª Legislatura, compreendida no período de 1/2/1969 a 31/1/1973, a qual era composta por 19 vereadores, sendo 12 da ARENA e 7 do MDB. No final do ano de 1972, quando foi aprovada a Lei n.º 7.805, estava-se em plena campanha eleitoral para novos membros da Câmara Municipal. Este fato é importante porque permite entender uma das razões que motivaram o rápido período de tramitação e de aprovação, na Câmara Municipal, do projeto de lei de zoneamento geral. Como se verá mais adiante, este projeto de lei recebeu grande destaque da imprensa paulistana e até obteve forte apoio, principalmente, do jornal Folha de São Paulo. Tudo isto colaborou, certamente, para o acordo feito às pressas entre o Executivo e o Legislativo, o qual propiciou a rápida aprovação deste projeto de lei.

Quanto à conjuntura econômica paulistana, no que se refere à indústria, estava consolidado o processo de metropolização no qual:

> "certo número de economias externas apresentadas pela Capital se encontram, por assim dizer, esgotadas. O grande mercado de mão-de-obra, por exemplo, que permite às empresas encontrar, sem grande esforço, os trabalhadores com a especialização de que necessitam. Esta economia externa é, pelo menos em parte, anulada pelo encarecimento da força de trabalho que as condições de vida em São Paulo

> provocam. As longas distâncias da residência do trabalhador ao local de trabalho, a precariedade do sistema de transporte e seu elevado custo, o abastecimento ineficiente que eleva o custo da alimentação, a crescente integração da mulher no trabalho remunerado, que encarece os serviços domésticos, o preço cada vez mais alto do solo usado para fins residenciais, tudo isso eleva o valor da força de trabalho em São Paulo, em comparação com cidades menores e que não apresentam tais características." (Singer, 1977: 63).

A partir do início da década de 1970, ao mesmo tempo que São Paulo foi perdendo espaço no total da produção industrial do estado e do país, a capital paulista passou a assistir a um processo de "terciarização" de sua economia, consolidando, por conseguinte, uma posição de principal centro nacional de comércio, serviços e finanças. Esse processo que, de um lado, atraiu para a cidade um conjunto de serviços de alto nível e com profissionais de elevada remuneração; de outro, provocou desemprego (conjuntural e estrutural) e engendrou novas e variadas formas de trabalho informal e de subemprego, concentrando, também, serviços precários e de baixos salários. (Emplasa, 1975).

A respeito deste processo de terciarização da economia do município de São Paulo , Paul Singer afirmou que:

> "Na medida em que as indústrias são expulsas para a periferia do Grande São Paulo, a Capital vai-se especializando como fornecedora de *serviços*. Avulta-se, em sua vida econômica, o fato de ser e se tornar cada vez mais um importante centro universitário e científico. Multiplicam-se nela as empresas de consultoria técnica e científica, os escritórios de profissionais liberais, de contabilidade e auditoria, de serviços mecanizados, de pesquisas de mercado, de publicidade, etc. São Paulo se especializa também como centro financeiro, concentrando um número considerável de bancos, companhias de seguro, de financiamento, escritórios de corretagem e assim por diante. Também os serviços de saúde - médicos, hospitalares, dentários - desempenham função cada

> vez mais relevante na vida econômica da cidade, atendendo inclusive um numeroso público que vem do interior e de outras partes do país. Finalmente é preciso não esquecer que São Paulo é a sede da administração do Estado economicamente mais adiantado do Brasil e cujos serviços estão, de um modo geral, bastante concentrados na Capital e se expandem num ritmo acelerado." (Singer: 1977: 76/77).

O setor da construção civil em São Paulo, no início da década de 1970 - como as demais atividades econômicas - passava por um período de acentuado dinamismo de sua produção. Para isso, a ação do Estado, em nível federal, a partir de 1964, foi fundamental para a expansão do setor. No que concerne particularmente ao segmento produtor de edificações residenciais, tiveram especial importância medidas como a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, pela Lei n.º 4.380/64; a introdução do sistema de correção monetária; a Lei do Mercado de Capitais, de 1965; a Lei do Inquilinato, de 1964, que substituiu o Decreto-Lei n.º 4.598, de 1942; a Lei das Incorporações, de 1964 e a Lei de Estímulo à Construção Civil, de 1965; porém a dinamização do sistema habitacional só se tornou possível após a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, em 1967. (São Paulo (Estado), 1978).

Os recursos do FGTS e a montagem do SBPE foram fundamentais para a dinamização do BNH e para o desenvolvimento do segmento produtor de edificações residenciais, uma vez que um sistema especializado de financiamento à produção e ao consumo de habitações era de grande importância para um maior desempenho da atividade. O custo do terreno e das matérias-primas necessárias à produção de habitações, além da duração do processo produtivo, determinavam uma grande necessidade de capital de giro, criando um problema financeiro para as empresas de edificação. Por outro lado, o elevado preço da habitação para os consumidores impossibilitava, para a grande maioria deles, a compra à vista dessa mercadoria, o que gerava a necessidade de financiamento para a sua aquisição. As instituições financeiras que

operavam o SBPE eram: as Caixas Econômicas Federal e Estaduais; as Sociedades de Crédito Imobiliário – SCI; e as Associações de Poupança e Empréstimo – APE. Suas principais fontes de recursos eram: as cadernetas de poupança, as letras imobiliárias e os empréstimos do BNH. (op. cit.: 1978).

O desenvolvimento do setor produtor de edificações concentrou-se, de modo análogo ao que ocorria no resto da economia, na produção de bens de consumo de luxo. A produção de imóveis luxuosos possibilitava às empresas maiores taxas de lucro, maior liquidez (a circulação de capital era mais rápida devido aos menores prazos de financiamento) e menores riscos (atrasos e falta de pagamento eram menos freqüentes para imóveis de alto valor). Todavia, para isso, foram fundamentais o processo de concentração de renda da população ocorrido no período, a estrutura de financiamento do BNH, que subsidiava a aquisição dos bens de consumo de luxo com recursos do FGTS (repassados a baixo custo ao SBPE) e a regra do Imposto de Renda, que previa a devolução de 12% das prestações pagas aos mutuários do BNH. (idem).

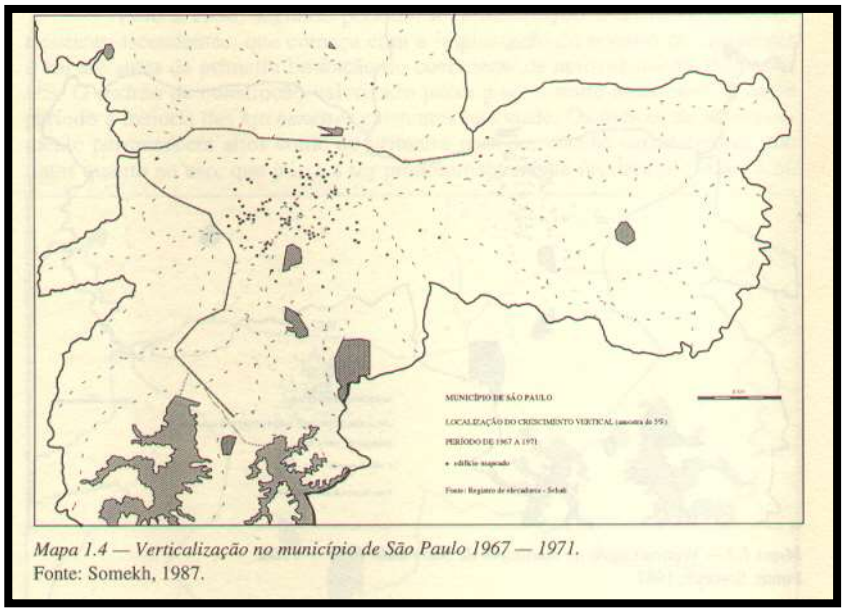
A habitação popular no estado de São Paulo (COHAB's e cooperativas habitacionais), no período de 1967 a 1974, obteve uma participação de apenas 5,75% no total de financiamentos concedidos pelo BNH, produzindo cerca de 65 mil unidades habitacionais. No tocante às moradias de luxo, relativas ao financiamento do SBPE, esse percentual atingiu, no mesmo período, 84,36%, em que foram construídas cerca de 210 mil unidades habitacionais. (idem).

A expansão da construção civil alcançou seu auge, entre os anos de 1972 e 1973, mas, a partir de 1974, inaugurou-se uma fase de crise; era o fim do "milagre brasileiro". Foram, então, declinando as vendas de habitações, decorrente, sobretudo, da política de restrição ao crédito do governo federal, como forma de conter a inflação e de atenuar os efeitos do endividamento externo. O governo federal procurou minimizar os efeitos da crise reorientando os investimentos públicos do BNH para programas de saneamento básico e de desenvolvimento urbano ou

incentivando os financiamentos ao mercado popular de habitações. (idem).

Nádia Somekh (1997:25), num estudo sobre a história da verticalização dos edifícios em São Paulo, assinalou que, de 1967 a 1971, ocorreu um período que a autora denominou de *verticalização do milagre*, no qual houve significativo crescimento do número de arranha-céus na cidade, devido à expansão da economia brasileira e à ampliação dos recursos de financiamento residencial pelo Banco Nacional de Habitação.

Figura n.º 12



Mapa 1.4 — Verticalização no município de São Paulo 1967 — 1971.
Fonte: Somekh, 1987.

Fonte : Somekh, 1997.

No contexto urbanístico paulistano, o acentuado aumento populacional[1] e da área urbanizada da cidade não provocou uma alteração na estrutura do espaço intra-urbano, que já havia sido definida desde as primeiras décadas do século XX. Na estruturação do espaço paulistano, as elites sociais escolheram o setor Sudoeste da cidade para localização da grande maioria de seus bairros residenciais. A implantação de novos bairros residenciais de alta renda continuou seguindo a direção

[1] Em 1960, a população do município de São Paulo era de 3.666.701 habitantes, o que representou uma taxa de crescimento anual de 5,6%, em relação à população existente em 1950. Em 1970, a população paulistana já era de 5.924.615 habitantes. (São Paulo (Cidade), 1990).

do vetor Sudoeste, embora cada vez mais esses bairros se distanciassem do centro histórico da cidade, como, por exemplo, o Morumbi. Isso provocou o deslocamento das atividades de comércio e de serviços do Centro, voltadas à população de alta renda, obedecendo ao sentido daquele mesmo vetor de expansão. Segundo Flávio Villaça (1998), o Centro da cidade, que era considerado "novo", na década de 1950, já expandido seguindo a direção sudoeste (em relação ao Centro "velho" - o Triângulo) o qual teve como principal eixo a rua Barão de Itapetininga, foi, na década de 1960, sendo considerado também "velho", ao ser abandonado pelas elites e passado para o domínio das classes populares. O "Centro Novo" da cidade, nos anos 60, tinha como eixo a avenida Paulista.

> "O Centro principal sofreu um novo processo de deslocamento, diferente do anterior, com ele guardando em comum apenas os fatos de seguir o caminhamento das camadas de alta renda e ter as posições abandonadas ocupadas pelo comércio e serviços orientados para as camadas populares. Esses, aliás, é o sentido da expressão *decadente*. Na década de 1960, a região da avenida Paulista e rua Augusta era apresentada como o 'Novo Centro' de São Paulo.
>
> Entretanto, o dito 'novo' Centro principal da cidade era diferente do anterior, pois não reproduzia, como ele, uma nova versão do Centro velho; era um novo tipo de centro, atomizado, fragmentado, expandido e construído por uma nuvem de áreas especializadas, misturado com vários tipos de áreas residenciais." (Villaça, 1998: 265).

No final da década de 1960, o grande aumento do número de veículos automotores – individual e coletivo -, em circulação pelas vias da cidade, provocava muitos congestionamentos de trânsito. (São Paulo (cidade), 1990: 154). Para enfrentar esta situação houve várias mudanças no sistema viário, com a construção de muitas obras estruturais. Na administração do prefeito Faria Lima (1965 – 1969) foram construídas

marcantes obras viárias, sobretudo, nas regiões do Centro e Sudoeste da cidade, dentre elas destacaram-se: o alargamento das ruas Consolação, Amaral Gurgel, Iguatemi (hoje Faria Lima) e Sumaré; a conclusão da marginal Tietê e parte da marginal Pinheiros; além de vários viadutos. (Dente, 1981). A gestão municipal seguinte, do prefeito Paulo Maluf (1969 – 1971), foi também marcada por várias obras estruturais no sistema viário da cidade [2].

Devido, também, ao aumento do número de veículos automotores em trânsito na cidade, as residências localizadas em avenidas com grande tráfego de veículos passaram a sofrer um processo de depreciação no seu valor de uso para moradia. Como conseqüência desse processo, em algumas residências situadas nas áreas exclusivamente residenciais, sobretudo nos Jardins, foram instalados usos comerciais e de serviços, desrespeitando as normas de zoneamento, o que implicava, muita vez, em conflito com moradores vizinhos, que exigiam do poder público o cumprimento das disposições legais, ou seja, a proibição de funcionamento das atividades instaladas irregularmente. (Vieira, 1981). A seguir, será abordado esse conflito, que se relaciona com a questão dos "corredores comerciais". Por ora, observe-se a seguinte afirmação do vereador Celso Matsuda, na Câmara Municipal, constatando a existência desses "corredores" havia alguns anos :

> "(...) Os chamados 'corredores' constituem um tratamento excepcional, dado pela lei a casos excepcionais, que já representavam fatos consumados na realidade urbana de São Paulo. Já haviam em nossa cidade várias vias ao longo das quais se havia estabelecido e consolidado um uso ou uma

2 Essa administração municipal construiu as seguintes obras: 1. Viaduto Bresser, complemento da Radial Leste; 2. Ponte de acesso à Via Dutra, ligação com a margem esquerda do Tietê; 3. Viaduto na Praça 14-bis; 4. Passarela no Anhangabaú sob o Viaduto do Chá; 5. Viaduto no Anhangabaú; 6. Ponte sobre o Tietê na Avenida Tatuapé; 7. Cruzamento da Avenida Paulista e Rua da Consolação; 8. Passarela sobre a Avenida 23 de Maio, em frente ao DETRAN; 9. Acessos e muros de arrimo da Avenida 23 de Maio; 10. Viaduto sobre a Avenida Bandeirantes - na Avenida Santo Amaro; 11. Cornplementação do sistema viário do Parque D. Pedro II; 12. Passagens de nível na Radial Leste e várias transversais; 13. Cornplementação da Avenida Bandeirantes (ex-Traição); 14. Viadutos sobre a Central do Brasil; 15. Alargamento do Viaduto Pacaembu; 15. Pontes sobre o rio Tarnanduateí (melhorias e alargamentos); 16. Passarela na Avenida Rangel Pestana; 17. Ligação da Avenida Juntas Provisórias com a Via Anchieta; 18. Viaduto São Carlos do Pinhal; 19. Elevado Costa e Silva – "obra-prima da Administração Maluf". (Dente -1981:. 46).

série de usos que diferenciavam seus terrenos lindeiros das áreas ou dos quarteirões que lhe eram próximas. Os debates passaram a ser, então, sobre quais os corredores efetivamente existentes e que exigiam imediata formalização e sobre quais os que se encontravam em início do processo de reformulação de usos, à revelia dos desejos das vizinhanças e podendo ainda ser evitados, no interesse maior da cidade." (DOE, 30/11/73: 55. Grifos nossos).

Figuras n.º 13 e 14
Fonte: Revista Cidade/DPH/PMSP, n.º 2, 1995

LIGAÇÃO REBOUÇAS-PAULISTA-CONSOLAÇÃO

LIGAÇÃO DR. ARNALDO-PAULISTA-CONSOLAÇÃO

3.2. Repercussões na sociedade

O projeto que deu origem à Lei n.º 7.805/72 foi bastante noticiado pela imprensa, sobretudo, pela Folha de São Paulo. Durante o período de sua tramitação na Câmara Municipal, esse jornal apresentou matérias que ostensivamente o apoiavam, dedicando enorme espaço para sua divulgação, sendo, inclusive, objeto de manchete de primeira página, diversas vezes. Na defesa e divulgação da proposta da lei de zoneamento, a Folha de São Paulo, praticamente todos os dias, trouxe matérias e mapas divulgando o seu conteúdo e a sua importância para a cidade, e publicou a opinião de políticos, empresários, técnicos e profissionais especializados. Algumas reportagens chegaram a ocupar duas ou três páginas inteiras desse jornal. Após a aprovação da lei, a Folha de São Paulo publicou, numa série diária, o mapa da cidade contendo os perímetros das zonas de uso e, ainda, colocou à venda, em separado, nas bancas de revista, uma edição especial, em cores, intitulada "A nova Lei e o novo Mapa de Zoneamento da cidade de São Paulo".

No dia em que o projeto de lei de zoneamento foi enviado à Câmara, a Folha de São Paulo estampou na manchete de sua primeira página o seguinte título: "Zoneamento: quem ganha quem perde". A notícia ocupou 1/3 da página com 3 destacadas fotos: do presidente da Câmara Sampaio Doria, do prefeito Figueiredo Ferraz, junto ao secretário Paulo Vilaça, e do corretor de imóveis Agenor Penteado. O texto mais destacado da notícia, logo abaixo da manchete, eqüivaleu a um editorial, revelando a posição do jornal em relação ao fato:

> "A Lei de Zoneamento, que começa a ser discutida hoje na Câmara Municipal, é um dos atos mais importantes da atual administração municipal e deverá melhorar - a medio e a longo prazo - a vida de São Paulo, graças a uma melhor utilização do espaço urbano.

> À medida em que a cidade for se renovando, as zonas residenciais estarão mais protegidas, a indústria nociva afastada, as densidades mais controladas e, por tabela, a circulação facilitada.
>
> Com o tempo, a propria fisionomia da cidade estará alterada, já que o zoneamento favorece a construção de edifícios-torres, totalmente isolados, em areas grandes e ajardinadas.
>
> Momentaneamente alguns poucos perderão, principalmente os proprietarios de terrenos situados em zonas especiais - que o projeto praticamente bloqueia por um tempo - e, sobretudo, os que especulam com terrenos das áreas periféricas, cuja ocupação estará sujeita às grandes restrições." (FSP, 16/10/72: 1.Grifos nossos).

O jornal O Estado de São Paulo também noticiou amplamente o projeto de lei de zoneamento, porém, com menor destaque que o concorrente e não se colocou abertamente, logo de início, em sua defesa. As notícias publicadas nesse jornal, durante a tramitação do projeto de lei, centravam-se basicamente nas questões políticas que tendiam a dificultar a sua aprovação na Câmara Municipal.

O conteúdo das matérias publicadas, em ambos os jornais, deram destaque a polêmica ocorrida, durante a tramitação do projeto na Câmara, entre os vereadores, contrários ao pedido de urgência para a sua aprovação (Figura n.º 15), bem como, as principais divergências apontadas por eles, com relação ao texto legal proposto pelo Executivo; os argumentos utilizados a favor ou contrários ao projeto de lei; e a identificação de alguns segmentos da sociedade que defendiam ou criticavam o teor da proposta.

Figura n.º15

Primeira página do Jornal Folha de São Paulo, 17/10/1972

Camara quer tempo para o zoneamento

O vereador Vicente de Almeida declarou, ontem, na Camara Municipal, que o prefeito Figueiredo Ferraz não tem meios legais de exigir que a Camara examine e aprove o projeto de zoneamento, recebido na semana passada, nos 40 dias exigidos pelo prefeito.

A afirmação foi feita durante o pequeno expediente e pode provocar um atraso de vários meses na transformação do zoneamento em lei — que Ferraz desejava promulgar dentro de 40 dias, pouco depois das proximas eleições.

Falando perante um plenário quase vazio, o vereador fundamentou-se na Lei Organica dos Municipios, em seu artigo 23, parágrafo 6.º, a qual diz que não há prazo para o exame, por Camaras Municipais, de projetos de codificação.

Para Vicente de Almeida, o projeto de zoneamento é uma codificação, já que altera, entre outros, o artigo 40 do Codigo de Obras. Por isso, não pode ter prazo prefixado para analise. O prefeito Ferraz se baseara no artigo 23 da Lei Organica dos Municipios para pedir o exame do projeto em 40 dias.

O projeto foi encaminhado à Assessoria Técnico-Legislativa da Camara, e à Comissão de Justiça, para a apreciação do problema. Vicente de Almeida, depois do plenário, disse que é preferivel que o projeto demore meses para ser aprovado. "Muito pior seria sua aprovação por decurso de prazo e, em seguida, a nova lei ser derrubada por um mandado de segurança impetrado por algum dos prejudicados pelo projeto".

A pequena frequência à sessão — quando foi oficialmente comunicada a chegada do projeto, de numero 1.17/72 — não surpreendeu os jornalistas já acostumados com as ausencias do periodo pré-eleitoral. Mas deixou, em alguns, a impressão de certo desinteresse pelo projeto de zoneamento.

Antes que o projeto de lei de zoneamento fosse enviado à Câmara Municipal, ele foi submetido à apreciação de um grupo selecionado de pessoas e representantes de entidades empresariais. Curiosamente, a Lei n° 7.694/72, que instituiu a COGEP, criou, também, a Comissão de Zoneamento, indicando que havia, inicialmente, a idéia de que a proposta de zoneamento fosse, antes de ser enviada ao Legislativo, analisada por um órgão que contasse com a participação de alguns setores da sociedade civil. Entretanto, a Comissão de Zoneamento só foi formalizada depois da Lei de Zoneamento ser aprovada. Houve, na verdade, uma consulta “informal” a um restrito grupo, que representava interesses econômicos poderosos e que, inclusive, chegou a apresentar propostas que foram incorporadas ao projeto de lei. Tal estratégia adotada pela Administração Municipal conseguiu eliminar certos conflitos com setores influentes da sociedade, notadamente, o das grandes empresas de construção civil, a qual resultou no apoio desse setor ao projeto de lei, durante sua tramitação na Câmara Municipal.

Observe-se, nesse sentido, uma matéria assinada por Isaac Jardanovski, publicada na Folha de São Paulo, que trouxe a seguinte informação:

> “Com a divulgação preliminar do projeto, construtoras e imobiliárias ficaram em polvorosa; escritórios de engenharia montaram febrilmente os seus mapas e verificaram que em muitas áreas, sobretudo na zona Sul da cidade, a área construída máxima permitida pelo projeto cairia pela metade em relação à situação existente.
>
> O projeto estimulava, além do mais, construções baixas, com elevada taxa de ocupação do solo. No projeto agora encaminhado à Câmara, sugestões incorporadas na última hora conciliam os interesses das construtoras com os interesses maiores da cidade.
>
> Agora, a proposta permite que, nas zonas Z2, Z3 e Z4, se construa até 4 vezes a área do terreno - é a situação atual - desde que, em função de uma fórmula específica, a taxa de ocupação do terreno seja diminuída. Assim, numa zona Z3, geralmente um centro de bairro, o aproveitamento máximo de terreno pode subir de 2,5 para 4, se a taxa de ocupação do lote baixar de 0,5, máximo permitido pelo projeto, para 0,2....” (FSP, 16/10/72: 8. Grifos nossos).[3]

A matéria intitulada “Uma idéia conciliadora”, publicada também na Folha de São Paulo, trouxe uma informação esclarecedora sobre a autoria do mecanismo que permitia a elevação do coeficiente de aproveitamento mediante a redução da taxa de ocupação:

> “A explicação do funcionamento e correlação entre o coeficiente de uso do terreno e índice de construção segundo o projeto da lei do zoneamento foi dada ontem pelo engenheiro Samuel Kon, autor da sugestão feita em nome da Federação e Centro do Comércio e aceita pela Prefeitura.

[3] O artigo apresentou uma incorreção ao afirmar que, pelo projeto, o coeficiente de aproveitamento na Z2 poderia chegar a 4. Na verdade, nessa zona de uso, o coeficiente máximo somente poderia ser aumentado até 2, somente para a categoria de uso R3.

> No projeto anterior não se falava em coeficiente de uso mas somente em taxa de ocupação. Esta taxa seria menos de quatro vezes a área total do terreno, para grande área da cidade. Isso encareceria tanto o terreno quanto a construção, tornando-os inacessíveis à população média.
>
> Para conciliar os interesses da Prefeitura com os das companhias privadas de construção, o engº (é diretor da Diametro Empreendimentos S/A) apresentou a sugestão conciliatória. Ela consiste em que quanto menos for o coeficiente de uso do terreno, é possível deixar mais áreas verdes e aumentar a área construída, chegando assim a quatro vezes a área e sem prejuízo do total de metros quadrados que se deseja construir.
>
> Esclareceu o engenheiro que essa sugestão foi oferecida espontaneamente sem ser pedida pelo prefeito. Foi uma contribuição para o projeto, que reputa da mais alta importância para o futuro de São Paulo." (FSP, 24/10/72: 13. Grifos nossos) [4].

Verificou-se, entretanto, que a participação da sociedade civil e a possibilidade desta apresentar sugestões ao projeto de lei de zoneamento, junto ao Executivo, foram bastante restritas, inclusive, para representantes de importantes entidades empresariais, conforme pôde-se observar na matéria intitulada "Construção Civil Opina", publicada na Folha de São Paulo:

> "O engenheiro Armênio Crestana, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo, entregou ontem ao presidente da Comissão de Obras da Câmara Municipal, vereador Horacio Ortiz, um ofício em que oferece sugestões de emendas ao Projeto de Zoneamento. O documento diz, na abertura que 'em face da exiguidade do prazo para o

4 O autor dessa matéria fez uma confusão quando tratou do coeficiente de aproveitamento e da taxa de ocupação. Porém, pôde-se entender o conteúdo da mensagem.

> pronunciamento de nossa entidade, não nos foi possível examinar a parte referente ao Zoneamento propriamente dito', e que 'nossa entidade, embora tenha solicitado, não conseguiu obter das autoridades municipais cópia do projeto de lei e seus anexos para estudo, antes do seu envio a essa Egrégia Câmara'." (FSP, 26/10/72: 10.Grifo nosso).

Uma outra entidade de grande prestígio também queixou-se por não ter sido chamada a participar da elaboração da lei de zoneamento. Numa reunião de diretoria da Associação Comercial de São Paulo, na qual o arquiteto Benjamin Adiron, Coordenador da COGEP, representando o prefeito, apresentou o projeto de zoneamento e, depois, debateu com os participantes, pôde-se observar as críticas feitas pelos diretores da Associação – bem como as respostas do convidado - as quais revelaram a ausência de participação de muitas entidades da sociedade na discussão da proposta de zoneamento. A riqueza dos depoimentos dessa reunião justifica o longo trecho da citação a seguir:

> "Sr. Albino Malzoni:
>
> ...Estamos conversando hoje, depois que a lei já foi enviada para a Câmara dos vereadores. Ao que nos consta, apenas uma entidade de classe teria sido ouvida, oficial ou oficiosamente, antes que a lei fosse mandada à Câmara, a Federação do Comércio, que ao que consta pela imprensa; fez trabalho muito interessante no sentido de colaboração. Por que, Dr. Benjamin, não foram ouvidas também as outras entidades de classe? Por que não foram ouvidas a FIESP, a nossa antiga Associação Comercial, que recebe o senhor, hoje, com tanto carinho, o Instituto de Engenharia, principalmente o Instituto dos Arquitetos? Não sei se também a FAESP? porque todas as entidades de classe são compostas de homens de grande espírito cívico, que não estariam defendendo seus mesquinhos interesses particulares. (...) Não seria muito mais simpática para todos nós, para o Governo, para os governantes e governados, que ela apenas saísse depois de um diálogo

aberto, franco, e que assim expressasse realmente o ponto de vista de toda a população?...

Sr. Benjamin:

...Qualquer tipo de planejamento deve sofrer as pressões provenientes de todos os grupos interessados. A única dificuldade que temos encontrado, e não apenas no Município de São Paulo, mas em todas as cidades do mundo, é o estabelecimento de sistema eficiente e legítimo de participação populacional. Temos tido extrema dificuldade em estabelecer esse sistema. Algumas vezes isso já foi tentado em São Paulo. Já tivemos funcionando, durante muitos anos, uma Comissão Orientadora do Plano Diretor da Cidade, da qual participaram, entre outras entidades, a Associação Comercial, a Federação das Indústrias, a Federação do Comércio, o Instituto de Engenharia, o Instituto dos Arquitetos etc., todas entidades altamente capacitadas para participar na orientação do Plano de Desenvolvimento da cidade. Após vinte e tantos anos de funcionamento, essa Comissão foi extinta, morreu de inanição e nada produziu. Então, os senhores percebem que muitas vezes é necessário usar de determinada estratégia para obrigar a participação, quando se constata que essa participação, de forma organizada, nem sempre se faz espontaneamente. Às vezes só se consegue de maneira provocada...

Sr. Carlos Casimiro Costa:

... Li, pela imprensa, que teria havido uma espécie de elaboração isotérica (sic) dessa Lei de Zoneamento. Li até que havia ordem para que ela fosse secreta. Como advogado, preferiria que ela tivesse tido a colaboração de todos, não só pelas entidades de classe, mas sobretudo de parte da população. Iria mais adiante, dizendo que o prazo de 40 dias dado à Câmara é muito pouco. (...) Seria uma lei que deveria ser submetida até a um plebiscito, pela sua extraordinária influência na cidade de São Paulo. Não somos contra um

> pouco de ordem na cidade, mas o problema é saber qual o limite, qual a flexibilidade dessa ordem. Será que São Paulo já atingiu realmente o limite máximo do seu desenvolvimento, para que se tenha um zoneamento tão rigoroso?...
>
> Sr. Benjamin:
>
> ...Em primeiro lugar, realmente a elaboração da Lei de Zoneamento não foi desenvolvida com nenhum caráter de segredo de estado. É uma lei, consequência de outra lei. Todos os conceitos básicos, todas as diretrizes gerais, que estão sendo agora um pouco mais detalhados na Lei de Zoneamento, já foram firmados, aprovados por lei e publicados, quando se aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município, de conhecimento público. Mais ainda, um dos aspectos mais amplos da reorganização territorial é a fixação de um sistema de vias expressas, que já foi amplamente publicado, e do total conhecimento há muitos meses." (Associação Comercial de São Paulo, Atas de Reunião da Diretoria: outubro de 1972. Grifos nossos).

Apesar dessas criticas, não se observou, nos jornais, manifestação contrária da Associação Comercial ao projeto de lei do zoneamento. Mas, em 20/10/1972, a Folha de São Paulo publicou matéria com o título: "Os comerciantes não serão prejudicados", na qual trouxe a opinião favorável de representantes de outras entidades do comércio:

> "Acho que o recuo obrigatório para as novas construções, previsto na nova lei de zoneamento, de modo algum prejudicará os novos comerciantes', afirmou o sr. Mário Boreggio, vice-presidente da Associação para o Desenvolvimento de Pinheiros.
>
> São Paulo - continuou - não poderia crescer tão desordenadamente como vinha ocorrendo. Agora, com o recuo obrigatório, acho que o comerciante de certa forma está protegido, pois não correrá o risco de ser desapropriado, caso sua rua seja alargada. (...)

A Federação e o Centro do Comércio de São Paulo consideram valida a obrigatoriedade de recuo para as novas construções de lojas ou estabelecimentos comerciais que o zoneamento introduz' disse ontem o Sr. José Júnior, presidente da Federação do Comércio.

Entendemos - continuou - que o recuo não trará prejuízos ao comércio, pois serão muitas as opções no sentido de se criar novos atrativos para o consumidor." (FSP, 20/10/72: 6).

Do mesmo modo, a maioria dos depoimentos de empresários ligados às grandes empresas de produção e de comercialização de imóveis, publicada nos jornais, mostrou-se favorável ao projeto de zoneamento. Veja-se, a seguir, alguns deles:

"O mercado de imóveis em São Paulo está se sofisticando e a população não quer morar mais nesses prédios engaiolados. Ela está preferindo regiões periféricas, com grandes áreas verdes, cabendo à Prefeitura e aos poderes públicos ligá-las ao centro', disse ontem o presidente da Construtora Guarantã S/A, sr. David Primo Lattes, comentando o novo projeto de zoneamento da cidade...

O presidente da Construtora disse também que seus prédios já se adiantam ao projeto pois existem neles uma grande reserva de áreas verdes, garagens, áreas comuns, recuos e outros requisitos.

O construtor David Lattes esclarece que é favorável ao projeto de Zoneamento devendo o mesmo apenas ser corrigido em alguns pontos; mesmo assim, tem confiança nos técnicos que o elaboraram e está consciente de que, aprovado, vai ajudar a cidade a crescer com mais ordem e equilíbrio." (FSP, 17/10/72: 12. Grifo nosso).

"Para o sr. Yojiro Takaoka, da Albuquerque Takaoka, 'de sã consciencia ninguem pode ser contra a nova lei de

Zoneamento, mas tudo dependerá da maneira que esta nova lei vai ser aplicada'.

A unica solução para regular o crescimento da cidade é esta lei de Zoneamento, porem ela deve ser aplicada ao mesmo tempo que novas avenidas sejam abertas para facilitar o acesso às novas zonas para construção', disse o sr. Yojiro Takaoka...

Só posso estar a favor da nova lei de Zoneamento', concluiu." (FSP, 17/10/72: 12. Grifo nosso).

"Há 15 dias entrei em contacto com a nova lei de Zoneamento, pois participei do grupo da Federação do Comércio que estudou o projeto, e achei que este atende as necessidades de uma cidade como a nossa. Talvez possa atrapalhar um pouco minha atividade empresarial, mas todos temos dever com a cidade e temos que reconhece-la como espetacular'.

A afirmação é do sr. Raul Leite Luna, diretor da Gomes de Almeida Fernandes Engenharia." (FSP, 17/10/72: 12. Grifo nosso).

"Essa política de descentralização é muito objetiva, prática e racional. Estamos de acordo com a lei, mas também temos consciência que nesse ponto vamos ter prejuizos comerciais. Mas no fim tudo vai dar certo também comercialmente, porque um planejamento racional também ajuda o mercado imobiliário, porque dá uma reputação comercial melhor aos imóveis', disse Vicente Lareri Junior.

Essa reputação melhor dos imóveis vai mudar completamente a mentalidade do comprador, segundo ele: 'além do pensar no preço, o cliente pensará e exigirá também uma melhor comodidade, um lugar mais sossegado e residencial. Isso felizmente estará definido na lei do zoneamento'." (FSP, 16/10/72: 6. Grifo nosso).

Observou-se, contudo, que apenas o setor do pequeno comércio imobiliário se manifestou publicamente contrário ao projeto de lei. O jornal Folha de São Paulo, em 23 de outubro, trouxe reportagem com o título: “Pequenos corretores contra zoneamento”. Veja-se, a seguir, os principais trechos da matéria:

> “Embora não haja mais discussões quanto à sua importancia e o proprio prefeito Figueiredo Ferraz a tenha classificado de ‘tão importante para São Paulo quanto o metrô’, a nova Lei de Zoneamento, além de ter sido ainda muito pouco entendida pelo público de um modo geral, começa a provocar os primeiros protestos dos pequenos e medios corretores de imóveis e donos de imobiliárias.
>
> Muitos deles, principalmente da Zona Norte - onde há grandes loteamentos - baseados em inumeras interpretações da lei, acham que ela ‘acabou de decretar o fim do comércio imobiliário medio e pequeno, em favor dos grandes’. Além disso, acusam a Prefeitura de haver ‘tirado a chance de o operario comprar um terreno para construir sua casa, uma vez que mesmo os terrenos de metragem mínima vão custar muito caro’...
>
> Ainda contra a lei pesam acusações de ‘ser muito complicada, exigindo prazos maiores do que aqueles que foram dados para ser colocada em prática’. Os corretores, entre desanimados e desacreditados quanto às possibilidades de execução da nova lei, a classificam de ‘extremamente rigorosa com os loteamentos que, conforme o projeto, terão que contar com sistemas de água, esgoto, pavimentação e iluminação pública’.”
>
> “Para Guilherme Batista da Silva, proprietário da ‘Imca Imóveis’, no Tucuruvi, ‘a nova lei vai prejudicar enormemente as pessoas que ainda estão pagando os terrenos sem as metragens exigidas pela nova lei’.

> “Para Daniel Santos, da Organização Imobiliária Daniel, da avenida Rolland Garros, ‘a nova lei vai criar uma crise violenta no comercio imobiliario pequeno, em favor das grandes organizações de venda de terrenos’.
>
> Ele explica que agora, os loteamentos terão que ser divididos obrigatoriamente em terrenos de 7 de frente até 20 metros de fundos, ao contrário do que era até agora, 5 metros de frente por 20 de fundos, sem espaços laterais, em frente e nos fundos da casa, conforme exigido pela nova lei.
>
> Isto vai provocar o seguinte: se uma imobiliária vendia um terreno de 30 metros de frente subdividindo em 6 lotes de 5 metros de frente, a preço acessível, agora não vai poder fazer mais isto. Terá que subdividir o terreno em 4 lotes de 7 metros de frente cada um, no máximo. Claro que isto vai ter que ser compensado nas vendas; os lotes de agora em diante vão custar bem mais caro, mesmo os mais simples. E o operário não vai ter condição de comprá-los. Quem negociava com pequenos terrenos vai ter que parar com esse comercio, gerando uma crise’.
>
> A consequencia é que o operário vai então passar a tentar comprar lotes em bairros mais distantes ainda, onde vai pagar um preço baixo. Em compensação, não terá nada ao seu redor: nem água, nem esgoto, nem luz’.
>
> A mesma coisa acham os proprietários das imobiliárias ‘Vai Lá’ e ‘Apolo 11’, da avenida Rolland Garros. Artur Mateus, da ‘Apolo 11’, por exemplo, embora afirme pouco entender da nova lei, diz que, ‘pelo que estou sabendo, o negócio vai ficar pior do que já está. E as grandes imobiliárias é que vão sair ganhando porque vendem grandes terrenos em bairros ricos e para pessoas que têm dinheiro’.” (FSP, 23/10/72: 6. Grifos nossos).

O discurso desses pequenos empresários mostrava-se bastante crítico quanto à elitização dos padrões urbanísticos contidos na proposta

da Prefeitura, os quais poderiam prejudicar seus negócios. Todavia, seus depoimentos revelaram que, ao contrário dos grandes empresários da construção, os pequenos demostraram muito desconhecimento sobre o conteúdo do projeto de lei, uma vez que os parâmetros urbanísticos para os novos loteamentos foram, na verdade, mais rigorosos que os citados por eles, ou seja, lote mínimo de 250 m² e frente mínima de 10 metros.

3.3. Discussão e aprovação na Câmara Municipal

O prefeito deu prazo de urgência (40 dias) para tramitação e aprovação, pela Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), do projeto de lei n.º 147/72, que tratava do zoneamento geral, fato que gerou uma grande polêmica entre os vereadores. Estes argumentavam que o projeto de zoneamento não poderia ser encaminhado com prazo determinado de tramitação, nem, consequentemente, ser promulgado por decurso de prazo, por se tratar de um código, com natureza jurídica semelhante ao Código de Obras. Baseavam-se na Lei Orgânica dos Municípios a qual vedava ao prefeito o poder de enviar à Câmara Municipal projeto de lei com prazo determinado de tramitação, cuja matéria tratasse de assuntos relacionados aos códigos do Município, na qual o Código de Obras era nominalmente citado. Essa questão se prolongou por vários dias, mas, apesar da resistência de alguns vereadores, o projeto de lei resultou aprovado pela maioria deles, antes do prazo concedido pelo prefeito.

O jornal O Estado de São Paulo, em 26/10/72, na primeira página, com a manchete “Zoneamento sai antes do prazo”, noticiou:

> “O projeto de lei do zoneamento - tal como foi enviado à Câmara pela Prefeitura - poderá ser aprovado até mesmo antes dos 40 dias solicitados por Figueiredo Ferraz, uma vez que o chefe do Executivo municipal considera sua aprovação

> ‘questão fechada’, o que forçará os vereadores arenistas a seguir sua orientação. Alguns vereadores do MDB também darão apoio ao projeto e à sua votação no prazo pré-fixado, o que é suficiente para assegurar a aprovação imediata. A posição do prefeito foi reiterada ontem, em audiência aos vereadores, durante a qual disse que ou se faz algo para controlar o crescimento de São Paulo, ou, em breve, ‘a cidade será um favelão irrecuperável’.”

O conteúdo do projeto de lei n.º 147/72 foi criticado principalmente por 2 vereadores: Vicente de Almeida (Arena) e Horácio Ortiz (MDB), este último era então o presidente da Comissão de Obras da CMSP. O vereador Vicente de Almeida fez crítica quanto ao caráter elitista do projeto, conforme noticiou O Estado de São Paulo, numa matéria cujo título era “Zoneamento é irreal, diz vereador”:

> “A lei de zoneamento poderá gerar distorções incorrigíveis ao impor padrões exclusivamente de classe ‘A’ a faixas urbanas distintas. Baseando suas críticas nas especificações da nova lei e na constatação de que 65% da cidade está classificada como zona 2 - de uso predominantemente residencial - o vereador Vicente de Almeida conclui que, em muitos bairros pobres há exigências para construções equivalentes às de bairros de classe media alta e rica. ‘Isso é não atentar à realidade sócio-econômica do Brasil, de São Paulo e do Município’.” (OESP, 24/10/1972: 26. Grifos nossos).

O vereador Horácio Ortiz (MDB) fez as seguintes afirmações em discurso na CMSP:

> “Queremos, mais uma vez, manifestar que somos favoráveis ao projeto de ordenação do uso de solo do município e do planejamento adequado, no sentido de eliminar a balbúrdia em que vivemos nesta cidade.
>
> (...)

> Hoje, praticamente, em São Paulo, somente os antigos loteamentos da City, os Jardins, Jardim América, Jardim Paulistano, foram respeitados (pelo Código de Obras). Esses mesmos ainda, já estão sendo invadidos pelos usos inadequados, usos não conforme, como a técnica legislativa os classifica.
>
> Mas nós queremos reafirmar que estamos inteiramente de acordo com uma ordenação e na nossa Comissão de Obras daremos o máximo empenho para que o assunto seja apreciado por todos os seus membros e após amplo e democrático debate que fixo responsabilidades.
>
> Queremos lamentar que na redação que conhecemos através da imprensa, no sábado, o Executivo omitiu aquela válvula que pedíamos para admitir os loteamentos populares. Reitero mais uma vez o nosso ponto de vista de que o problema do loteamento popular é um problema social no Brasil. Não somos nós que vamos, através de uma lei desta Casa, extinguir a corrente migratória de 300 mil pessoas que anualmente vêm para cá. ...” (DOE, 27/10/72: 68).

Noutro discurso, em 18/10/72, Ortiz deu maior exatidão à sua proposta para alterar o projeto de lei 147/72:

> “... Entendemos que dentro de um critério rígido e de alto custo dos lotes, não teremos um zoneamento, mas sim um enfavelamento. Mas, Sr. Presidente, ficamos satisfeitos com S. Exa., o Sr. Prefeito e durante esta semana debateremos com a sua Assessoria as recomendações e as emendas que julgamos necessárias para dar um pleno entendimento às necessidades da nossa cidade.
>
> Entre outros pontos que debatemos, firmou-se afinal o ponto de vista ser possível admitir em São Paulo, em certas áreas periféricas, loteamentos de baixo custo, onde se exige somente guias e sargetas, galerias de águas pluviais, fossas sépticas e esgotos e revestimento das ruas com pedregulhos.

> Teremos assim baixo custo e possibilidade de construir para o operário em loteamentos saneados.” (DOE, 27/10/72: 68. Grifo nosso).

Não obstante as críticas e as propostas de vereadores, a aprovação do projeto de lei 147/72 pela Câmara Municipal, tal como fora enviado pelo Executivo, ou seja, sem nenhum acréscimo por parte dos vereadores, com apenas 15 dias de tramitação, foi resultado de um acordo, capitaneado por Horácio Ortiz (MDB), entre o prefeito e muitos vereadores. Neste acordo, o chefe do Executivo se comprometeu a enviar, em curto prazo (90 dias), um novo projeto de lei, que visaria a corrigir as falhas existentes naquela lei. O próprio prefeito Figueiredo Ferraz afirmou, publicamente, que aquela proposta de lei necessitava de correções e que, logo depois de aprovada pelos vereadores, seriam iniciados os estudos objetivando o seu aprimoramento. Ficou acordado, também, que os vereadores poderiam contribuir na elaboração da nova proposta de lei, enviando suas sugestões. Nesse sentido, o presidente da Comissão de Obras da CMSP Horácio Ortiz prometia se reunir com representantes de entidades profissionais de engenharia e de arquitetura e de entidades empresariais do comércio e da indústria, para deles receber reivindicações a serem enviadas ao Executivo.

A maioria dos vereadores, exceto aqueles muito contrários ao projeto da Lei de Zoneamento, como Vicente de Almeida (ARENA), foi convencida pelo prefeito Ferraz da urgência da aprovação do projeto de lei n.º 147/72, uma vez que, segundo este, a demora na promulgação da lei “favoreceria os especuladores imobiliários”, cuja ganância os conduziria a solicitar apressados pedidos de aprovação de construção de edifícios, com o intuito de escapar do cumprimento das regras do novo zoneamento. Assim, a primeira lei de zoneamento geral de São Paulo já nasceu com “problemas”, “falhas” e “imperfeições”, reconhecidos por seus autores e com prazo previsto para a sua alteração em futuro próximo. O zoneamento geral paulistano teve o seu início marcado pela incerteza de duração das regras estabelecidas. Ele já surgiu atrelado a uma futura e incerta lei de alteração, cujo conteúdo ninguém conhecia mas, ao que

tudo indicava, muita gente haveria de propor sugestões de mudança. O certo era que, no momento da promulgação da primeira lei de zoneamento geral, já pairava no ar o fantasma de sua futura e breve alteração.

Figura n.º 16
Jornal Folha de São Paulo, 31/10/72: 12

S. PAULO — Terça-feira, 31 de outubro de 1972

Camara aprova em 2 horas o Projeto do Zoneamento

Durante cerca de duas horas de intensos debates, apartes inflamados, algumas afirmações mais violentas e até a leitura da Bíblia como tentativa de bloqueio, por parte da oposição, a Câmara Municipal aprovou ontem, em primeira duscussão, por 13 votos contra 4, o Projeto de Zoneamento, liquidando assim o parecer da Comissão de Justiça, que alguns dias antes havia conseguido um prolongamento do prazo dado pelo Executivo para estudo da matéria.

No fim da sessão plenária, em que o Projeto de Zoneamento foi colocado como ordem do dia e portanto prioritário, os poucos vereadores que se opuseram ao prazo — Marcos Melega, David Roysen, Antônio Sampaio e José Toropoli — afirmavam que "o resultado final foi prejudicial aos interesses da população".

Ambas as bancadas discutiram e debateram intensivamente a validade do Projeto.

Figura n.º 17
Manchete do Jornal Folha de São Paulo, 2/11/72: 1

O zoneamento é aprovado em votação final

3.4. Principais polêmicas

A Lei 7.805/72 foi motivo de muitos conflitos e de críticas, por parte de alguns agentes políticos e sociais, os quais demandavam alterações na lei, cujas polêmicas mais importantes diziam respeito a três questões que serão abordadas a seguir: os “corredores comerciais”, o zoneamento da periferia e as restrições à indústria e ao comércio. Com a promulgação da lei, se iniciará o processo de administração do instrumento, em que a Prefeitura teria que propor soluções para resolver tais questões e os conflitos sociais e econômicos dela resultantes.

3.4.1. Os “corredores comerciais”

No final da década de 1960, em várias áreas delimitadas como de uso exclusivamente residencial, por meio do artigo 40 do Código de Obras Arthur Saboya, havia algumas ruas em que se verificava uma grande circulação de veículos. Isto acarretava, de um lado, a perda da qualidade ambiental, que era requerida pelos moradores das residências de alto padrão situadas nestas vias e, de outro, a criação de excelente e cobiçada localização para estabelecimentos de comércio ou de prestação de serviços de luxo. Nelas, alguns imóveis residenciais estavam sendo, ilegalmente, transformados em instalações comerciais. Tal situação se agravava muito rapidamente, sobretudo, em certas vias dos Jardins América, Europa e Paulistano, as quais ligavam a região do novo centro comercial da cidade – os arredores da av. Paulista – a outros bairros residenciais, inclusive, de alta renda, situados na região Sudoeste da cidade

As ações de protesto dos moradores de bairros estritamente residenciais, os quais estavam insatisfeitos com a instalação dos usos irregulares, reclamavam uma providência do poder público. Este, por sua vez, se mostrava impotente diante daquela situação que, ao fim e ao cabo, era provocada também por proprietários de imóveis desses bairros. Tornava-se urgente encontrar uma solução visando a mediar o conflito entre os moradores que não queriam mudanças no uso do solo desses bairros e os proprietários de residências situadas em vias de grande tráfego, os quais desejavam dar uma nova e legal utilização a seus imóveis e com isso, também, garantir-lhes uma significativa valorização. Estes proprietários tinham como aliados os interessados em instalar certas atividades econômicas, cuja clientela poderia arcar por tão luxuosa localização.

A Lei n.º 7.805/72, como já se afirmou acima, manteve várias áreas estritamente residenciais anteriormente existentes, enquadrando-as como zona de uso Z1. Mas, esta lei estabeleceu, também, o que se passou a chamar de “corredor comercial”, ou seja, um zoneamento diferenciado para lotes situados em determinadas vias que atravessavam ou margeavam os perímetros de zonas de uso Z1. Isso se fez por meio de um artifício que não fazia parte do texto da Lei 7.805/72 – muito provavelmente para não chamar a atenção – para o qual, tampouco, foi dado qualquer divulgação pública. No Quadro n.º 8, anexo à lei, em que se descreviam os perímetros das zonas de uso, alguns trechos de logradouros públicos foram enquadrados nas zonas de uso Z2, Z3 e Z4. Enquadraram-se, desse modo, 74 trechos de logradouros públicos na zona de uso Z2; 7 trechos na zona de uso Z3 e 1 trecho na zona de uso Z4.

O mais importante, para efeito deste trabalho, é frisar que isso significava que, nos lotes lindeiros aos 74 trechos de logradouros públicos, enquadrados na zona de uso Z2, poder-se-iam construir edifícios verticalizados, bem como serem instalados diversos usos não residenciais, inclusive, indústria e *shopping center*. Só para citar alguns exemplos (pois a listagem completa pode-se encontrar na lei), foram

classificados como zona de uso Z2, os seguintes trechos de logradouros públicos: av. Cidade Jardim, entre a rua Hungria e a rua Mário Ferraz; rua Estados Unidos, entre a av. Rebouças e a rua José Clemente; av. Indianópolis, entre a alameda Iraê e a av. Moreira Guimarães; av. Europa, entre a rua Gumercindo Saraiva e a av. Brasil, alameda Gabriel Monteiro da Silva, entre a rua Groenlândia e a av. Brigadeiro Faria Lima; av. Brasil, entre a av. Rebouças e segundo cruzamento com a rua David Campista e a av. República do Líbano em dois trechos, entre a rua Antônio Bento e a rua João Lourenço e entre a av. IV Centenário e a rua do Gama.

Logo após a publicação da Lei n.º 7.805/72, começaram a surgir protestos de moradores de bairros estritamente residenciais, os quais reivindicavam a revogação do artifício que criou os "corredores comerciais". As manifestações de protestos, principalmente de moradores dos Jardins, repercutiram fortemente na imprensa, e passaram a receber o apoio de vereadores, tanto da oposição como da situação. As novas regras da Lei de Zoneamento logo proporcionaram a aprovação de projetos na Prefeitura, visando a instalar usos não residenciais nos "corredores comerciais", fatos que alimentavam os protestos de moradores e que acirravam a polêmica em torno da Lei.

Em 30 de março de 1973, na Câmara Municipal, o vereador Horácio Ortiz comunicou a "visita honrosa" de diretores as Sociedade Amigos do Jardim Paulistano, Jardim América e Cidade Jardim. Estes, segundo o vereador,

> "...vêm solicitar a colaboração da Câmara Municipal de São Paulo, no sentido de cobrar do Executivo o solene compromisso assumido de enviar a esta Casa correções da nova lei de zoneamento, eis que a primeira, aprovada em regime de urgência não permitiu que se analisasse, com profundidade, os seus vários artigos que, como era previsto, hoje muito prejuízo estão deformando grandes áreas da Cidade.
>
> Nós, particularmente, recebemos um extenso memorial assinado por dezenas de sociedades amigos de bairros da

zona oeste da Cidade, em que solicitam a atenção do Sr. Prefeito para o problema gravíssimo que foi a liberação dos chamados “corredores” das áreas residenciais de São Paulo e de forma lamentável, da tradição urbanística de São Paulo que era a Rua Augusta, a Av. Colômbia. Protestam as sociedades, através do anexo memorial dirigido ao Sr. Prefeito, pelas decorrências da Lei de Zoneamento, que se de forma geral procurou defender a Cidade, teve uma grande falha por revogar antigas leis que preservavam as áreas Z-! dos Jardins de São Paulo.

Essas sociedades estranham ainda a aprovação em 11 dias da planta de um pedido comercial, supermercado, na esquina da Rua Groelândia com a Av. Colômbia. Essas falhas da Lei de Zoneamento permitiu que o comércio imediatamente invadisse esta área residencial que era verdadeiramente a obra prima urbanística de São Paulo ... “ (DOE, 4/4/73: 62. Grifo nosso).

3.4.2. O zoneamento da periferia

Uma inovação da Lei n.º 7.805/72 foi abranger o zoneamento para todo o Município. Vários bairros, em todas as regiões da cidade, passaram a estar sujeitos aos parâmetros urbanísticos dessa lei, cujos locais nunca tiveram zoneamento, e nem, tampouco, os seus moradores o demandavam: Brás, Penha, Moóca, São Miguel, Vila Prudente, Freguesia do Ó, Vila Maria, Pirituba, Butantã, Santo Amaro etc. Imensas áreas, que abrangiam vários bairros em toda a periferia, foram enquadradas como zona de uso Z2 e os seus pequenos núcleos comerciais, como zona de uso Z3 ou, raramente, como zona de uso Z4. (Ver Figura n.º 18). Estes bairros, que em sua quase totalidade, foram constituídos por loteamentos irregulares (São Paulo (Cidade), 1990: 90), passaram, desde então, a ter que observar as novas regras urbanísticas ditadas pela Lei de Zoneamento.

Figura n.º 18
Foto do Autor (2001) Mapa do Zoneamento de São Paulo de 1973

A esse respeito, observe-se a seguinte afirmação do vereador Carlos Ergas (ARENA):

> "Eu afirmo aos Srs. Vereadores que 98% da população de São Paulo está em desacordo com a lei. E vejam bem porque: um indivíduo que tenha um lote de terreno de 8 por 20, na zona Z-2, jamais poderá mexer em sua casa, tendo em vista os recuos, as limitações do Zoneamento.
>
> Então, pergunto: é uma lei para o povo? É uma lei que irá resolver os problemas do povo? Eu não acredito.
>
> Na realidade o projeto torna com utilização desconforme (fora da lei) mais de 80% das construções das classes média, média baixa e proletária.
>
> No projeto, quase toda a cidade é classificada na Z-2 (zona predominantemente residencial com baixa densidade). Nessas zonas, pelo projeto, a taxa de utilização é 1 (um), isto é, só é possível construir uma vez a área do terreno.

> Nos bairros e vilas mais antigos, na maior parte da cidade que foi classificada na zona Z-2, que abriga quase 90% da população, a ocupação característica é o sobrado geminado (ou isolado, de um lado) ou a casa térrea (apenas nos arruamentos melhores como Jardim da Saúde).
>
> Nesses bairros e vilas, a maioria dos terrenos, em ruas oficiais antigas (portanto legalizadas), tem 120 ou 150 m2 para as construções existentes, sobrados, que têm mais de 180 m2 de área construída.
>
> Como a maioria dos terrenos já está construída com áreas superiores ao índice um, se os proprietários quiserem reformá-los, infringirão a lei." (DOE, 23/5/73: 75/76. Grifo nosso).

Os parâmetros adotados pela Lei n.º 7.805/72 foram muito elitistas e, desse modo, incompatíveis com a realidade dos bairros da população pobre e mesmo de classe média da cidade. Ela estabeleceu que a área mínima do lote, para qualquer uso, inclusive o residencial unifamiliar, deveria ser de 250 m², em toda a cidade, com exceção para os lotes existentes antes da Lei, desde que fossem averbados em Cartório de Registro de Imóvel. Contudo, uma grande parte dos terrenos da periferia não se enquadrava nessa exceção. Era de absoluto conhecimento público que muitos lotes, nos bairros populares, não tinham 250m² e nem seus proprietários possuíam escritura lavrada em cartório de imóveis.

> "... Estamos preocupados também com o problema da periferia, que foi criado. Há o problema dos trabalhadores que por possuírem apenas meio lote de terreno, por serem portadores de contratos particulares etc., se vêem em dificuldades. Devendo ter para com esses trabalhadores mais cuidado do que para com os moradores ricos do Jardim Paulista e do Jardim América. Há que cuidar, também, do aproveitamento maior das áreas a serem construídas nos lotes da periferia. O trabalhador não tem culpa pelo fato de a Prefeitura ter permitido que alguém lhe vendesse um lote com cem ou duzentos e poucos metros quadrados. É necessário, então, que o Sr. Prefeito e seu grupo de trabalho reformulem a

> Lei do Zoneamento, permitindo um maior aproveitamento das áreas, a fim de que o chefe de família, da periferia, possa construir um lar digno capaz de abrigar toda a sua família. Estamos ainda bastante preocupados com relação a essas reformulações. Estaremos atentos quando as reformulações da Lei do Zoneamento aqui chegarem. Não votamos a Lei do Zoneamento, eis que na época ainda não éramos vereador. Se a proposição vier sem as reformulações, a nossa posição será contrária e ela porquanto não iremos votar contra a população da periferia de São Paulo, a quem devemos todo o respeito e a quem temos obrigação de defender intransingentemente (sic)". (Discurso pronunciado pelo vereador Luiz Peixoto (ARENA). DOE, 30/5/73: 66).

Um outro problema dizia respeito às tipologias habitacionais que foram estabelecidas na Lei, as quais, doravante, seriam as únicas permitidas. Estas foram limitadas somente a quatro modalidades: R1 – residência unifamiliar; R2 - residência multifamiliar, que se dividia em 2 tipos: R2-01 - residências agrupadas horizontalmente (conjunto de casas geminadas) e R2-02 - residências agrupadas verticalmente (edifício de apartamentos); e R3 – conjuntos habitacionais (residências agrupadas horizontal ou verticalmente). A diferença do conjunto residencial R3 com relação à tipologia de residência multifamiliar era que, no conjunto residencial R3, se exigia uma certa quantidade de terreno, proporcional ao número de habitações, a qual seria destinada a atividades sociais e de lazer, cuja utilização seria privativa do condomínio.

Assim, por meio da Lei de Zoneamento, excluíram-se da legalidade todas as demais tipologias habitacionais, que eram construídas nos bairros populares e de classe média, inclusive, aquela edificação bastante comum na paisagem da cidade, de uso misto, com 2 ou 3 pavimentos superiores, destinados a residências, em cujo térreo se instalavam usos comerciais.

A propósito, é importante ressaltar que a Lei de Zoneamento não mais possibilitou, em toda a cidade, a edificação de uso misto, com

comércio, nos pavimentos inferiores, e com apartamentos, nos andares mais elevados. Edifícios como o Copan, na av. Consolação, e o Nações Unidas, na av. Paulista, por exemplo, estavam, definitivamente, postos de fora das regras da nova Lei. Os edifícios de uso misto, tão comuns que eram em São Paulo, como também, em cidades como Rio de Janeiro, Buenos Aires, Nova York, Paris, Roma etc., foram proibidos de construção em toda a cidade de São Paulo, pela Lei de Zoneamento, inclusive, nas zonas de uso Z4 e Z5, caracterizadas como de uso misto.

Na gigantesca zona de uso Z2, que correspondia a 80% da área urbana de São Paulo, a Lei 7.805/72 estabeleceu que nela, no tocante ao uso habitacional, além de residências unifamiliares (R1), somente os conjuntos residenciais (R3) poderiam ser construídos. Isso implicava na impossibilidade de edificação de um pequeno conjunto de casas geminadas (R2-01) ou de um simples prédio de apartamentos (R2-02), cuja construção e comercialização, muita vez, eram realizadas por pequenas empresas. Nessa época, era comum, nas grandes cidades brasileiras, a construção de edifício para moradias ou escritórios, realizada por um pequeno empreiteiro, sob encomenda do proprietário do terreno, o qual auferia renda pelo aluguel ou venda dos imóveis (Ribeiro, 1991). Os pequenos empresários da construção de São Paulo, ao que se pôde constatar neste estudo, não possuíam uma entidade que os representasse na defesa de seus interesses, durante o estabelecimento da Lei de Zoneamento.

A crítica ao zoneamento da periferia, particularmente, quanto à questão da moradia nos bairros populares, foi posta por alguns vereadores, que denunciaram e polemizaram acerca aspectos prejudiciais da lei, relacionados aos bairros onde se concentrava a maioria de seus eleitores. Estes vereadores criticavam os parâmetros urbanísticos, que eles consideravam “elitistas” e “irreais”, para a maioria da população paulistana. Mas - como será melhor visto no próximo capítulo – não se conseguirá fazer muitas alterações no zoneamento, quanto à essa questão. É importante afirmar, embora seja redundante, diante do contexto político da época, que as associações de moradores de bairros

populares, os sindicatos de trabalhadores e quaisquer outras formas de organização e de expressão populares estavam impedidos de livre manifestação, o que lhes impossibilitava de participar da discussão dessa ou de qualquer outra política pública. Porém, restavam como expressão da sociedade civil algumas entidades profissionais e empresariais, bem como os vereadores, os quais fizeram críticas, sob seus pontos de vista, ao caráter elitista da lei, como pôde ser observado, no seguinte discurso do vereador Horácio Ortiz (MDB):

> "Sr. Presidente, outro assunto que nos diz respeito, porque dele tratamos no ano passado com muito empenho, é o relativo à Lei do Zoneamento que o Sr. Prefeito, cumprindo promessa mantida com esta Casa, enviará na próxima semana uma lei complementar, corrigindo uma série de falhas levantadas neste Plenário por ocasião da 1ª lei aprovada.
>
> (...) Daí a nossa sugestão no sentido de que esta lei para ser completa, tanto quanto possível, atendendo as reclamações do ano passado, deve atender: a) várias sugestões apresentadas pelas entidades de classe, pelo Instituto de Engenharia, Federação das Indústrias; b) as residências individuais, chamados 'sobradinhos', em que se permite uma divisão mínima do lote, pelo menos admitindo duas residências no lote com mínimo de 10 metros; c) terrenos com menos de 10 metros mas adquiridos, comprovadamente, com documentação, antes desta lei, devem contar com autorização, porque, do contrário, milhares de moradores desta nossa periferia que não conseguiram comprovar ou não obtiveram documentação dessas firmas loteadoras, que vendem os lotes com pequenos recibos, nas portas de fábricas, não podem ser prejudicados pela rigidez da lei; e nesta reforma poder-se-ia adotar critério mais flexível, permitindo construção nesse lote de menos de 10 metros de testada; (...)." (DOE, 23/5/73: 76).

3.4.3. Restrições à indústria e ao comércio

A Lei 7.805/72 estabeleceu muitos dispositivos que traziam dificuldades para a instalação e o funcionamento de indústrias e de vários ramos do comércio, em muitas áreas (zonas de uso) da cidade. Logo após a promulgação da Lei, a Federação das Indústrias, a Federação do Comércio e a Associação Comercial se mobilizaram e elaboraram reivindicações para um projeto de lei de alteração do zoneamento. Estas reivindicações foram encaminhadas a vereadores. Alguns deles, como os vereadores Horácio Ortiz (MDB) e Celso Matsuda (ARENA), incorporaram tais sugestões em seus pronunciamentos, na Câmara Municipal, sobre as falhas da lei e sobre o conteúdo do projeto de lei que estava sendo elaborado na Prefeitura.

As principais reclamações do setor industrial, quanto à Lei nº 7.805/72, se referiram a[5]:

a) área máxima de construção de 250 m² para classificação de indústrias na categoria de uso I1;

b) largura mínima da via exigida para instalação de novas atividades industriais, comerciais ou de serviços ou para reforma das já existentes, mesmo que localizadas em zonas de uso onde estas categorias de uso fossem permitidas;

c) impossibilidade das indústrias I2, localizadas na zona de uso Z2, aumentarem a área construída, mesmo que obedecessem aos parâmetros desta zona de uso;

d) proibição de construção de novas indústrias I2 ou de ampliação das existentes, utilizando terrenos vizinhos, em zona de uso Z2, mesmo que o imóvel fosse adquirido antes da promulgação da lei;

e) proibição de instalação da categoria de uso S3 (garagens, empresas transportadoras, depósitos etc.) na zona de uso Z2.

Já os setores do comércio e da prestação de serviços se queixavam da Lei 7.805/72, principalmente, no que se referiram a:

a) a proibição dos usos C1, C2, S2, S3, E1 e E2 em lotes com frente para as vias de circulação de largura inferior a 14 metros ; e

b) a proibição dos usos C3 e E3 em lotes com frente para vias de circulação de largura inferior a 18 metros.

Com relação à indústria, observaram-se, ainda, algumas críticas de vereadores, que fizeram referências a problemas específicos de enquadramento de algumas áreas industriais. Como exemplo, observe-se o seguinte discurso do vereador Carlos Ergas (ARENA):

> "... não vou falar dos corredores, mas do problema das indústrias diversificadas de porte médio, situadas na Estrada Turística do Jaraguá e na Estrada do Jaraguá, (...) que estão surpresas e apreensivas diante do enquadramento de seu trecho em Z-2. Chamam ainda a atenção de que esta região enquadrada em Z-2 apresenta, além das indústrias, inúmeras vilas operárias com lotes inferiores às exigências mínimas de Z-2, ou seja, 10 m de frente e área total de 250 m2.
>
> Nestas condições, todas passaram a ficar fora da lei. Desejo ainda frisar que constituem área anexa à Z-6. Tendo-se retirado da área central da cidade, se vêem enquadradas erroneamente na Z-2." (DOE, 13/6/73: 62).

5 Extraídas do DOE, 8/6/73: 67/68.

CAPÍTULO 4
GESTÃO DO ZONEAMENTO GERAL 1973 – 1986

A atuação e a articulação dos agentes políticos e sociais, na definição da política pública de uso e de ocupação do solo, constitui o que se entende, neste estudo, por gestão do zoneamento. Esta gestão se refere aos rumos que foram sendo adotados na aplicação do instrumento, em que a participação dos agentes do poder público municipal, seja no âmbito do Executivo como do Legislativo, foi fundamental, porém não exclusiva, uma vez que diversos agentes da sociedade civil também nela atuaram. A gestão do zoneamento geral paulistano se tratou de um processo político, historicamente determinado, no qual o Estado interveio para mediar os conflitos de interesses que se estabeleceram entre diversas forças sociais e econômicas, em relação ao uso e à ocupação de determinadas porções do território da cidade, a partir da Lei nº 7.805/72.

Este capítulo apresenta uma análise da gestão do zoneamento geral, a qual resulta da investigação das leis que foram promovendo alterações no zoneamento, tanto no que se referem às modificações que foram introduzidas no modelo inicial adotado - por meio da criação de novas zonas de uso ou da alteração de seus perímetros -, como no que se refere à atuação dos agentes intervenientes no processo político de elaboração das leis.

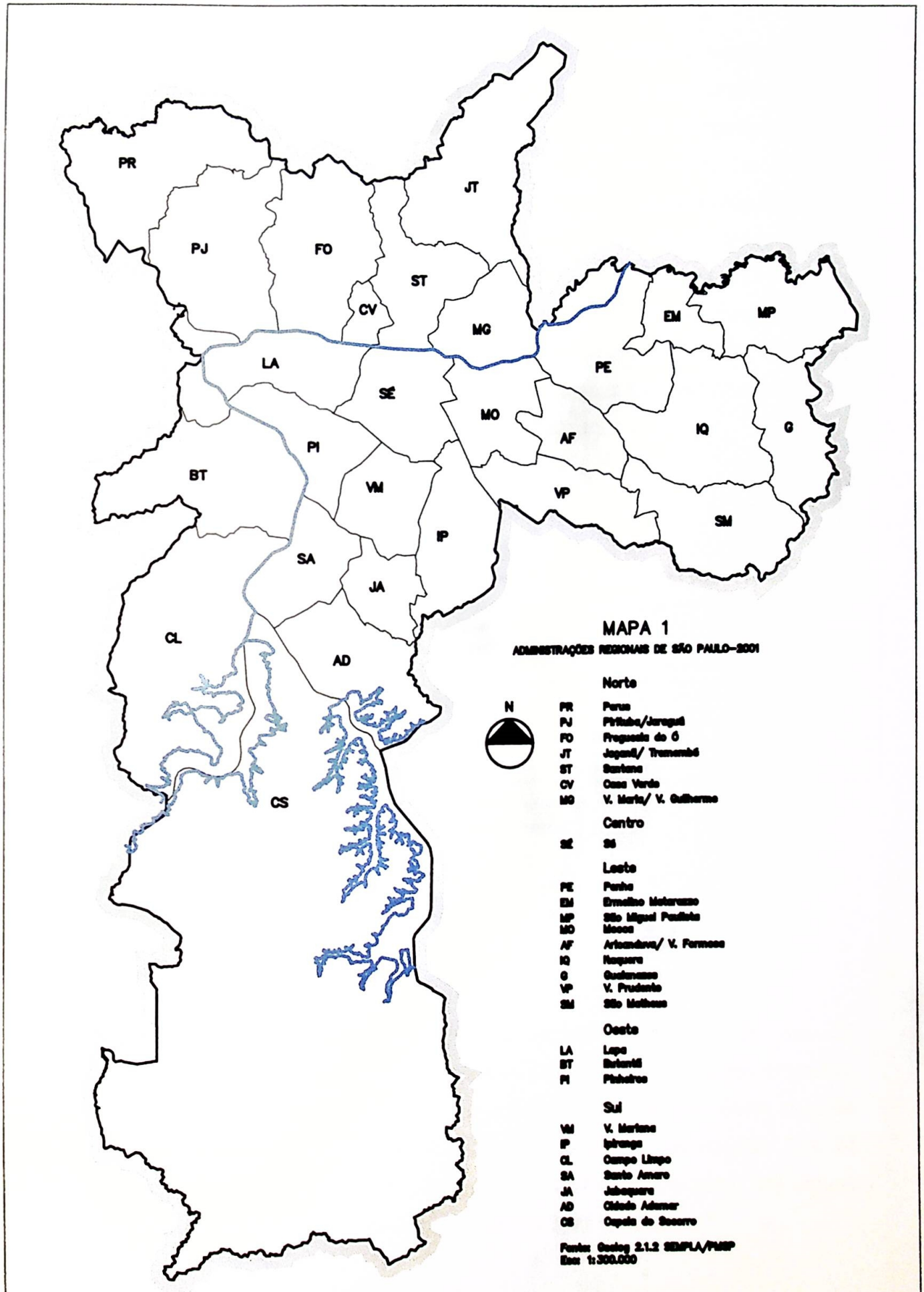
Na primeira parte deste capítulo, expõe-se uma análise acerca dos resultados do processo de gestão do zoneamento a qual, muita vez, propicia revelar o agente social ou a atividade econômica, que foram

claramente beneficiados por determinada alteração no zoneamento. A partir de um levantamento baseado na legislação, busca-se, de um lado, avaliar e comparar as modificações referentes às diversas zonas de uso, por meio de informações acerca dos perímetros alterados ou criados, relativas à cada zona de uso, e, de outro, identificar os territórios que foram “conquistados” por determinada zona de uso, por meio dos dados relativos à localização desses perímetros. Assim, ao fim e ao cabo, busca-se conhecer: i) quais foram as principais leis responsáveis por alterações no zoneamento; ii) quais foram as zonas de uso que mais sofreram modificações em seus perímetros ou na criação deles; e iii) onde se localizou a maioria das modificações de perímetros das zonas de uso.

Em seguida, analisa-se a atuação dos principais agentes intervenientes na gestão do zoneamento. Estes agentes são abordados em dois distintos grupos: os agentes do poder público municipal: a Prefeitura e a Câmara de Vereadores; e os da sociedade civil: os moradores, a indústria, o comércio e a prestação de serviços, a produção imobiliária, bem como os agentes sociais com interesses difusos no zoneamento.

4.1 As principais alterações no zoneamento geral

Foram 53 as leis que alteraram o zoneamento paulistano, a partir da Lei 7.805/72 até a Lei 10.209/86, inclusive. (Ver Quadro n.º 2, anexo). Durante este período, as leis de zoneamento foram adotadas, sucessivamente, sejam para criar novas zonas de uso, sejam para alterar as características das zonas de uso já existentes, sejam para estabelecer localização específica para certas atividades, sejam, ainda, para alterar, criar ou excluir perímetros delimitados em diversas zonas de uso, nas diversos bairros e regiões da cidade. (Mapa 1).



MAPA 1

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE SÃO PAULO–2001

Norte

PR	Perus
PJ	Pirituba/Jaraguá
FO	Freguesia do Ó
JT	Jaçanã/ Tremembé
ST	Santana
CV	Casa Verde
MG	V. Maria/ V. Guilherme

Centro

SÉ	Sé

Leste

PE	Penha
EM	Ermelino Matarazzo
MP	São Miguel Paulista
MO	Mooca
AF	Artur Alvim/ V. Formosa
IQ	Itaquera
G	Guaianases
VP	V. Prudente
SM	São Mateus

Oeste

LA	Lapa
BT	Butantã
PI	Pinheiros

Sul

VM	V. Mariana
IP	Ipiranga
CL	Campo Limpo
SA	Santo Amaro
JA	Jabaquara
AD	Cidade Ademar
CS	Capela do Socorro

Fonte: Sistog 2.1.2 SEMPLA/PMSP
Esc: 1:300.000

O Quadro n° 5, a seguir, mostra a quantificação e o percentual de alteração dos perímetros das zonas de uso, que foram instituídos na Lei 7.805/72, bem como, a quantidade e o percentual de aumento de novos perímetros, que foram estabelecidos para estas zonas de uso. As informações deste Quadro estão também representadas no Mapa 2.

Observa-se, inicialmente, que a zona de uso Z8 (zona especial) foi a que mais sofreu alteração de perímetros, a qual teve quase 100% deles modificados. Tal zona de uso, pelas suas próprias características definidas na Lei Geral de Zoneamento, foi considerada como uma área em estudo, em que tanto seus limites como seus parâmetros urbanísticos eram, desde o início, passíveis de modificação.

QUADRO N° 5
ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO PAULISTANO QUANTO ÀS ZONAS DE USO EXISTENTES EM 1972

ZONA DE USO	PERÍMETROS EXISTENTES EM 1972	PERÍMETROS ALTERADOS	% ALTERAÇÃO	TOTAL DE ALTERAÇÕES OU EXTINÇÕES DE PERÍMETROS	NOVOS PERÍMETROS	PERÍMETROS EXISTENTES EM 1986	% AUMENTO
Z1	24	19	79,1	36	14	38	36,8
Z2*	-	-	-	-	-	-	-
Z3	236	37	15,6	46	15	251	5,9
Z4	67	16	23,8	7	1	68	1,4
Z5	4	0	0	0	0	4	0
Z6	48	12	25	12	16	63	23,8
Z7**	-	-	-	-	2	2	-
Z8	52	48	92,3	-	16	68	23,5

* A zona de uso Z2 não é delimitada por perímetros. Trata-se de toda a área urbana que não faz parte de nenhuma outra zona delimitada.
** Não havia nenhuma área delimitada como Z7, em 1972.
Fonte: Coletânea das Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. PMSP/SEMPLA.

O que realmente chama a atenção é a zona de uso Z1 (exclusivamente residencial), que teve 79% de seus perímetros alterados, ou seja, mais de 3/4 das áreas residenciais estabelecidas nesta zona de uso sofreram alguma modificação, quanto à sua delimitação. Dos 24 perímetros de Z1 existentes em 1972, 19 foram alterados. Em alguns casos, certos perímetros foram alterados 3 ou 4 vezes.

MAPA 2

ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO PAULISTANO QUANTO ÀS ZONAS DE USO EXISTENTES EM 1972

N

LEGENDA

- Z1 perímetros não alterados
- Z1 perímetros criados
- Z1 perímetros alterados
- Z3 perímetros não alterados
- Z3 perímetros criados
- Z3 perímetros alterados
- Z4 perímetros não alterados
- Z4 perímetros criados
- Z4 perímetros alterados
- Z5 perímetros não alterados
- Z6 perímetros não alterados
- Z6 perímetros criados
- Z6 perímetros alterados
- Z7 perímetros criados
- Z8 perímetros não alterados
- Z8 perímetros criados
- Z8 perímetros alterados

OBS: A zona de uso Z2 não é delimitada. Trata-se de toda área urbana não delimitada por outra zona de uso.

Fonte: DEINFO/ SEMPLA/ PMSP

Esc.: 1:200.000

QUADRO N°6
LEIS DE ALTERAÇÃO DOS PERÍMETROS DE Z1 EXISTENTES EM 1972

ZONA DE USO	LOCALIZAÇÃO	LEI 8.328/75	LEI 8.767/78	LEI 8.768/78	LEI 8.769/78	LEI 8.962/79	LEI 8.976/79	LEI 9.049/80	LEI 9.287/81	LEI 9.411/81	LEI 9.712/84
Z1-003	LAPA									**X**	
Z1-005	BOAÇAVA	X									
Z1-006	SUMARÉ			X						X (EXT)	
Z1-007	PACAEMBU		X							x	
Z1-008	PINHEIROS									X	
Z1-009	PINHEIROS							X		X	
Z1-010	PINHEIROS		X							X	
Z1-013	PINHEIROS						X		X	X	
Z1-014	MORUMBI		X		X					X	X
Z1-015	V. MARIANA									X	
Z1-017*	MORUMBI									X	
Z1-018	JD LUZITÂNIA	X								X	
Z1-020	CAMPO BELO					X				X	
Z1-021	V.CLEMENTINO	X								X	
Z1-022	CAMPO BELO							X		X	
Z1-023	GJ. JULIETA									X	
Z1-024	INTERLAGOS	X			X					X	
Z1-025**	TUCURUVI									X	
Z1-026	JAGUARÉ									X	

* Perímetro extinto
** A única que não está situada nas regiões Sul e Oeste de São Paulo.
Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

Observa-se no Quadro acima e também no Mapa n.º 2, que, dos 19 perímetros de Z1 alterados, somente 1 não se localizou em bairros nas regiões Sul e Oeste da cidade; e que a Lei n° 9.411/81 introduziu alteração em quase todos esses perímetros, exceto em apenas 1. Esta lei consolidou e estabeleceu a maioria dos perímetros das chamadas “zonas de transição” Z17 e Z18, nas quais se permitiu a construção de edifícios de apartamentos, porém, com limite de gabarito e muita restrição para usos não residenciais. Vê-se, também, que outras 9 leis foram promulgadas para, dentre outros objetivos, realizarem as mudanças de perímetros nas Z1.

Além disso, mais 14 perímetros de zona de uso Z1 foram criados, representando um acréscimo de 36%, o que, proporcionalmente, em comparação com as outras zonas de uso, demonstra, novamente, a sua superioridade. O Quadro n.º 7 mostra a localização destes novos perímetros de zonas de uso Z1, bem como as respectivas leis responsáveis por sua criação. Pode-se observar que a metade destes novos perímetros de zona de uso Z1 foi localizada em bairros das regiões Sul e Oeste da cidade, onde já estava situada a quase totalidade dos primeiros 24 perímetros desta zona de uso. A outra metade foi

estabelecida na região Norte, embora alguns considerem os locais onde estão situadas a Z1-033 (City América) e a Z1-038 (rodovia dos Bandeirantes) como pertencentes à região Oeste de São Paulo.

QUADRO N.º 7

LOCALIZAÇÃO DOS NOVOS PERÍMETROS DE ZONAS DE USO Z1

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z1-025	Tremembé	LEI 8.001/73
Z1-026	Rio Pequeno (Butantã)	"
Z1-027	Brooklin	"
Z1-028	Alto de Pinheiros	LEI 8.769/78
Z1-029	Tremembé	LEI 8.800/78
Z1-030	Tremembé	"
Z1-031	Tremembé	"
Z1-032	Tremembé (Guavira)	"
Z1-033	City América (Pirituba)	LEI 9.411/81
Z1-034	Alto de Pinheiros	"
Z1-035	City Cidade Universitária	"
Z1-036	Caxingui	"
Z1-037	Butantã (fundos USP)	"
Z1-038	Pirituba (Rod. Bandeirantes)	LEI 9.412/81

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

Bem distante do percentual de modificação alcançado pela zona de uso Z1, vem, em seguida, a zona de uso Z6 (predominantemente industrial), que teve 12 perímetros alterados, ou seja, 25% dos 48 perímetros existentes em 1972. O Quadro n.º 8 mostra a relação e a localização desses perímetros, bem como as respectivas leis que foram responsáveis por sua alteração. Além disso, 16 novos perímetros de zona de uso Z6 foram criados, ao longo do período em estudo, representando um acréscimo de 31%. O Quadro n° 8 mostra, ainda, que 6 leis foram responsáveis por alterações nos perímetros da zona de uso Z6, que haviam sido criados em 1972. Observe-se que a Lei n° 8.328/75 provocou alteração ou extinção de todos os perímetros da zona de uso Z6 na região Leste; que a Lei n° 8.768/78 alterou os perímetros de Z6 na zona Norte; e que a Lei n° 9.411/81 modificou os limites de Z6 na zona Sul.

O Quadro n.º 9 mostra a localização dos novos perímetros de Z6 e as respectivas leis responsáveis por suas criações. Destacam-se a Lei nº 8.001/73, que criou 10 perímetros de Z6 e a Lei nº 8.328/75, que instituiu 3 deles.

QUADRO N°8
LEIS DE ALTERAÇÃO DOS PERÍMETROS DE Z6 EXISTENTES EM 1972

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI 8.328/75	LEI 8.767/78	LEI 8.768/78	LEI 8.769/78	LEI 9.017/79	LEI 9.411/81
Z6-010	V. MARIA			X			
Z6-011	BARRA FUNDA			X			
Z6-013	ÁGUA BRANCA					X	
Z6-015	JARAGUÁ		X				
Z6-016	V. GUILHERME			X			
Z6-020	BELÉM	X					
Z6-021	QUARTA PARADA	X					
Z6-023*	BRÁS	X					
Z6-024	BRESSER	X					
Z6-026	BRÁS	X					
Z6-027	CARRÃO	X					
Z6-045	SOCORRO						X

* Perímetro extinto
Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

QUADRO N.º 9
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE Z6 CRIADOS APÓS 1972.

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z6-049	Rod. Raposo Tavares, Km. 15	LEI 8.001/73
Z6-050	*	"
Z6-051	Ermelindo Matarazzo	"
Z6-052	Vila Prudente	"
Z6-053	São Mateus	"
Z6-054	Campo Grande – S. Amaro	"
Z6-055	**	"
Z6-056	Rod. Raposo Tavares, Km. 17	"
Z6-057	Rod. Raposo Tavares, Km. 18	"
Z6-058	Via Anhanguera, Km. 18	"
Z6-059	Marginal Tietê – F.O.	LEI 8.328/75
Z6-060	***	"
Z6-061	Marginal Tietê - Playcenter	"
Z6-062	Jaraguá	LEI 8.768/78
Z6-063	Cidade Líder - Itaquera	LEI 9.049/80
Z6-064	Jaraguá	LEI 9.412/81

* Extinta pela Lei nº 8.769/78
** Extinta pela Lei nº 9.411/81
*** Vetado
Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

Com relação à zona de uso Z3 (predominantemente residencial), observa-se no Quadro n.º 5, que, dos 236 perímetros existentes em 1972, 37 (15,6%) foram alterados. O Quadro n.º 10 mostra a relação desses perímetros, sua localização e a respectiva lei responsável pela alteração, o qual revela que 9 leis foram sancionadas efetivando mudanças nos perímetros de Z3. Chama-se atenção para o fato de que a maioria das alterações desses perímetros, em bairros da região Leste da cidade, foi devida a Lei n° 8.328/75 e que a Lei n° 9.411/81 foi responsável pela

alteração e extinção de muitos perímetros de Z3, em locais das regiões Sul e Oeste da cidade.

No período em estudo, foram instituídos mais 15 novos perímetros de zona de uso Z3, significando um aumento de quase 6%. O Quadro n.º 11 mostra a localização e as respectivas leis de criação desses novos perímetros, no qual se pode observar que esses novos perímetros de Z3 foram localizados, em sua grande maioria, nas vizinhanças das estações recém-construídas do metrô: na linha Norte-Sul, por meio da Lei nº 8.328/75 e na linha Leste-Oeste, da Lei nº 8.848/78.

QUADRO Nº 10
LEIS DE ALTERAÇÃO DOS PERÍMETROS DE Z3 EXISTENTES EM 1972

ZONA	LOCALIZAÇÃO	LEI 8.328/75	LEI 8.767/78	LEI 8.768/78	LEI 8.769/78	LEI 8.800/78	LEI 8.848/78	LEI 9.049/80	LEI 9.411/81	LEI 9.412/81
Z3-001*										X
Z3-002*	PIRITUBA									X
Z3-003*	TREMEMBÉ					X				
Z3-005	JAÇANÃ								X	
Z3-037	SÃO MIGUEL	X								
Z3-058	SANTANA	X								
Z3-069*				X						
Z3-079	BOM RETIRO				X					
Z3-093	PQ. S. JORGE	X	X							
Z3-094	PENHA	X	X							
Z3-096	V. MATILDE	X								
Z3-098	PERDIZES								X	
Z3-099	ÁGUA BRANCA		X							
Z3-102	BELÉM	X	X							
Z3-103	V. MATILDE	X								
Z3-104	ARTUR ALVIM	X								
Z3-107*	PINHEIROS								X	
Z3-109	BELÉM	X								
Z3-110	TATUAPÉ		X							
Z3-113	MOOCA							X		
Z3--119	BRÁS	X					X			
Z3-121	TATUAPE	X								
Z3-124	PINHEIROS		X						X (EXT)	
Z3-134	BELA VISTA		X							
Z3-151	CERQ. CESAR		X							
Z3-154	BUTANTÃ								X (EXT)	
Z3-159*	BROOKLIN								X	
Z3-160*					X					
Z3-187	MOEMA								X	
Z3-190	BROOKLIN			X					X	
Z3-192*	BROOKLIN								X	
Z3-195									X	
Z3-196	SAÚDE								X	
Z3-202	CAMPO LIMPO		X							
Z3-210	V. GUARANI	X								
Z3-215*					X					
Z3-219*	INTERLAGOS				X					

* Perímetro extinto
Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

QUADRO N.º 11
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE Z3 CRIADOS APÓS 1972

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z3 -237	Santana	LEI 8.328/75
Z3 -238	Paraíso (est, Ana Rosa)	"
Z3 -239	Vila Mariana	"
Z3 -240	São Judas	"
Z3 -241	Jabaquara	"
Z3 -242	Brás	LEI 8.848/78
Z3 -243	Brás	"
Z3 -244	Brás	"
Z3 -245	Belenzinho	"
Z3 -246	Belenzinho	"
Z3 -247	Belenzinho	"
Z3 -248	Belenzinho	"
Z3 -249	Belém (4ª parada)	LEI 9.049/80
Z3 -250	Brooklin (Mag. Pinheiros)	"
Z3 -251	Pirituba (rov. Bandeirantes)	LEI 9.411/81

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

Com relação à zona de uso Z4 (misto), dos 67 perímetros existentes em 1972, 16 (23,8%) foram modificados. O Quadro n.º 12 mostra a relação desses perímetros alterados, sua localização e a respectiva lei responsável pela alteração. Ao longo do período em estudo, foi criado apenas mais 1 perímetro de zona de uso Z4; isto é, a Z4-068, localizada no bairro do Belenzinho, na região Leste, que foi instituída pela Lei nº 8.848/78.

QUADRO Nº 12
LEIS DE ALTERAÇÃO DOS PERÍMETROS DE Z4 EXISTENTES EM 1972

PERÍMETRO	**LOCALIZAÇÃO**	**LEI 8.328/75**	**LEI 8.767/78**	**LEI 9.049/80**	**LEI 9.411/81**
Z4-002	SANTANA				X
Z4-018	STA. CECÍLIA		X		X
Z4-020	BRÁS			X	
Z4-033	MOOCA			X	
Z4-038	SAÚDE				X
Z4-039	JD. PAULISTA				X
Z4-042	JD. PAULISTANO				X
Z4-043	CURSINO	X			
Z4-045	ITAIM-BIBI		X		X
Z4-048	VILA OLIMPIA				X
Z4-052	VILA OLIMPIA				X
Z4-057	MOEMA				X
Z4-059	BROOKLIN			X	X
Z4-060	MOEMA				X
Z4-062	CAMPO BELO				X
Z4-066	LAPA			X	X

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

Observando-se o Quadro n° 12, percebe-se ainda que apenas 4 leis foram responsáveis pela alteração dos 16 perímetros da zona de uso Z4. Dentre eles, a grande maioria (13 perímetros) foi alterada pela Lei n° 9.411/81. Os perímetros de zona de uso Z4 localizados nos bairros de Santa Cecília, Itaim-Bibi, Brooklin e Lapa sofreram alteração duas vezes, sendo todos estes alterados por essa Lei.

Com relação à zona de uso Z5 (misto), nenhum dos 4 perímetros existentes, em 1972, sofreu alteração e nenhum outro foi criado posteriormente. .

O Quadro n° 13 apresenta uma síntese dos novos perímetros criados em zonas de uso existentes em 1972 e as respectivas leis que foram responsáveis por sua criação. Neste podem ser destacadas: a) as leis n° 8.800/78 e 9.411/81, que foram responsáveis por 9 dos 14 novos perímetros de Z1; b) as leis n° 8.328/75 e 8.848/78, que estabeleceram 12 dos 15 novos perímetros em Z3; e c) a lei n° 8.00173, que criou 10 dos 16 novos perímetros de Z6.

QUADRO N° 13
SÍNTESE DAS LEIS DE CRIAÇÃO DOS NOVOS PERÍMETROS DE ZONAS DE USO EXISTENTES EM 1972

ZONA DE USO	TOTAL	LEI 8.001/73	LEI 8.328/75	LEI 8.768/78	LEI 8.769/78	LEI 8.800/78	LEI 8.848/78	LEI 9.300/79	LEI 9.049/80	LEI 9.379/81	LEI 9.411/81	LEI 9.412/81
Z1	14	Z1-025 a Z1-027			Z1-028	Z1-029 a Z1-032					Z1-033 a Z1-037	Z1-038
Z2	-											
Z3	15		Z3-237 a Z3-241				Z3-242 a Z3-248		Z3-249 Z3-250		Z3-251	
Z4	1						Z4-068					
Z5	0											
Z6	16	Z6-049 a Z6-058	Z6-059 e Z6-061	Z6-062					Z6-063			Z6-064
Z7	2							Z7-001				Z7-002
Z8	16	Z8-053 a Z8-060			Z8-063 a Z8-066	Z8-067			Z8-069 Z8-070	Z8-068		

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP,.

O Quadro n° 14 mostra um resumo dos perímetros estabelecidos para as novas zonas de uso, que foram criadas após 1972, bem como as leis responsáveis por sua criação. O Mapa 3 propicia observar a localização dos perímetros destas zonas de uso no território paulistano, exceto a ZML e a Z8-200. As zonas de uso Z9, Z10, Z11, Z12, ZML e Z8-200 foram criadas pela lei n° 8.328/75, que estabeleceu 1 perímetro de Z9, 4 perímetros de Z10, 16 perímetros de Z11, 5 perímetros de Z12, e 91 perímetros de Z8-200. As zonas de uso Z13, Z14, Z15 e Z16 foram instituídas pela lei n° 8.769/78, que estabeleceu, respectivamente, 2, 8, 5 e 3 perímetros dessas zonas de uso. Por último, as zonas de uso Z17 e Z18 foram criadas pela Lei n° 9.049/80, que fixou apenas 1 perímetro para a primeira e 4 perímetros para a segunda.

As zonas de uso Z9, Z10, Z11, Z12 e Z13 são predominantemente residenciais e foram instituídas, cada qual, à semelhança dos parâmetros de zonas de uso residenciais já existentes mas diferenciando-se, sobretudo, das categorias de uso admitidas. (São Paulo (cidade), COGEP: 1982)

A zona de uso Z9 foi criada tendo seus parâmetros parecidos com a Z1 e para aquela foi permitida a construção apenas de casas (isoladas ou geminadas). A zona de uso Z9 sofreu depois uma alteração, pela Lei nº 8.800/78, que permitiu a instalação de alguns usos de comércio e de serviços locais, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1. Ela teve, ao longo do período estudado, 54 perímetros criados, destacando-se a Lei nº 8.328/75, que a criou; a Lei n° 9.411/81, que foi responsável pelo estabelecimento de 18 perímetros; e a Lei nº 9.412/81, que instituiu 26 perímetros.

QUADRO Nº14
SÍNTESE DAS LEIS DE CRIAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONAS DE USO INSTITUÍDAS APÓS 1972

ZONA DE USO	TOTAL	LEI 8328/75	LEI 8.766/78	LEI 8767/78	LEI 8.769/78	LEI 8.800/78	LEI 8.848/78	LEI 9.300/81	LEI 9.04980	LEI 9.411/81	LEI 9.412/81	LEI 9.712/84
Z9	28	Z9-001		Z9-002		Z9-003 a Z9-005		Z9-006 a Z9-010		Z9-011 a Z9-028	Z9-029 a Z9-054	
Z10	12	Z10-001 a Z10-004							Z10-005	Z10-006 a Z10-012		
Z11	28	Z11-001 a Z11-016	Z11-027 a Z11-028									
Z12	10	Z12-001 a Z12-005					Z12-006 a Z12-010					
Z13	12				Z13-001 Z13-002					Z13-003 a Z13-012		
Z14	9				Z14-001 a Z14-008	Z14-009						
Z15	5				Z15-001 a Z15-005							
Z16	5				Z16-001 a Z16-003					Z16-004 Z16-005		
Z17	21								Z17-001	Z17-002 a Z17-021		
Z18	39								Z18-001 a Z18-004	Z18-005 a Z18-039		
ZML	2	ZML					ZML-I ZML-II					
Z8-200	107	Z8-200-001 a Z8-200-091			Z8-200-092 a Z8-200-100		Z8-200-101 a Z8-200-107					Z8-200-108 a Z8-200-138

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP

O Quadro n.º 15 mostra a relação dos perímetros de zona de uso Z9, com a sua localização e as respectivas leis de criação dos seus perímetros. (Ver Mapa 3). Observe-se que quando foi instituída esta zona de uso, delimitou-se somente um perímetro, no bairro da Bela Vista, situado entre o centro histórico da cidade e a Av. Paulista. Progressivamente, a zona de uso Z9 passou a ser estabelecida em áreas da periferia da cidade, cujo objetivo seria evitar um maior adensamento populacional e a instalação de atividades indutoras de urbanização, nas áreas de transição entre a zona urbana e a zona rural, sobretudo, nas regiões Norte e Sul do Município.

N

MAPA 3

ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO PAULISTANO QUANTO ÀS ZONAS DE USO CRIADAS APÓS 1972

LEGENDA

- Z9
- Z10
- Z11
- Z12
- Z13
- Z14
- Z15
- Z16
- Z17
- Z18

OBS: Os corredores de uso especial e os perímetros de ZML não estão incluídos.

Fonte: DEINFO/SEMPLA/PMSP

Esc.: 1/200.000

QUADRO N.º 15
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONA DE USO Z9

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z9-001	Bela Vista	LEI 8.328/75
Z9-002	Jardim Paulista	LEI 8.767/78
Z9-003	Tremembé	LEI 8.800/78
Z9-004	Tremembé	“
Z9-005	Rod. Fernão Dias, Km. 85	“
Z9-006	Guaianazes	LEI 9.300/81
Z9-007	Parque do Carmo- Itaquera	“
Z9-008	Parque do Carmo- Itaquera	“
Z9-009	São Mateus	“
Z9-010	São Francisco – São Mateus	“
Z9-011	Tremembé	LEI 9.411/81
Z9-012	Tremembé	“
Z9-013	Tremembé	“
Z9-014	Parque São Domingos	“
Z9-015	Parque São Domingos	“
Z9-016	Casa Verde	“
Z9-017	Casa Verde	“
Z9-018	Alto da Lapa	“
Z9-019	Jd. Califórnia – Av. Cerro Corá	“
Z9-020	Lapa	“
Z9-021	Vila Madalena	“
Z9-022	Vila Olímpia	“
Z9-023	Brooklin Novo	“
Z9-024	Campo Belo	“
Z9-025	Brooklin – Av. Águas Espraiadas	“
Z9-026	Chácara Monte Alegre	“
Z9-027	Interlagos	“
Z9-028	Jd. Três Corações – rep. Billings	“
Z9-029	Jd. Nakamura – Campo Limpo	LEI 9.412/81
Z9-030	Jd. Aracati – CL	“
Z9-031	Jd. Capela – CL	“
Z9-032	Balneario São José – CS	“
Z9-033	Jd. Noronha – CL	“
Z9-034	Jd. Varginha – CS	“
Z9-035	Jd. Sabiá – CS	“
Z9-036	Jd. Iporá – CS	“
Z9-037	Jd. Erpim – CS	“
Z9-038	Jr. Campo Belo – CS	“
Z9-039	Jd. Paulo Afonso – CS	“
Z9-040	Jd. Álamo – Parelheiros	“
Z9-041	Engenho Velho – Parelheiros	“
Z9-042	Vila Roschel – Parelheiros	“
Z9-043	Jd. Silvana – Parelheiros	“
Z9-044	Jd. Santa Terezinha - Parelheiros	“
Z9-045	Perus	“
Z9-046	Jaraguá – Pq. Anhanguera	“
Z9-047	Parque Anhanguera	“
Z9-048	Parque Anhanguera	“
Z9-049	Jd. Ipanema – Jaraguá	“
Z9-050	Jaraguá	“
Z9-051	Brasilândia	“
Z9-052	Vila Clarice – Pirituba	“
Z9-053	Jd. Peri – Brasilândia	“
Z9-054	Jd. Das Pedras – Cantareira	“

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

A zona de uso Z10 foi criada, com parâmetros semelhantes à zona de uso Z3, com o intuito de promover uma alta densidade populacional e o remembramento dos terrenos, permitindo construir duas vezes e meia a área do lote, podendo chegar a quatro vezes se atendidas as regras referentes ao tamanho do lote. Na lei de sua criação, a zona de uso Z10 admitia unicamente o uso residencial. Com a alteração promovida pela Lei nº 8.840/78, foram permitidos usos de comércio e de serviços de âmbito

local[1]. A zona de uso Z10 teve 12 perímetros criados, dos quais 7 foram fixados pela Lei n° 9.411/81, como se pode observar no Quadro n.º 16. Os perímetros desta zona de uso foram localizados unicamente em bairros valorizados, nas zonas Sul e Oeste da cidade.

QUADRO N.º 16
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONA DE USO Z10

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z10-001	Bela Vista	LEI 8.328/75
Z10-002	Bela Vista	"
Z10-003	Bela Vista	"
Z10-004	Bela Vista	"
Z10-005	Liberdade	LEI 9.049/80
Z10-006	Alto de Pinheiros	LEI 9.411/81
Z10-007	Vila Beatriz	"
Z10-008	Moema	"
Z10-009	Moema	"
Z10-010	Itaim-Bibi	"
Z10-011	Brooklin Novo	"
Z10-012	Brooklin Novo	"

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

A zona de uso Z11 foi criada com características de ocupação do solo semelhantes à zona de uso Z2, diferenciando-se, porém, quanto ao uso do solo, pela proibição de serviços pesados e de indústrias incômodos à moradia. O Quadro n.º 17 mostra que a zona de uso Z11 teve 28 perímetros criados, dos quais os 16 primeiros foram instituídos pela Lei n° 8.328/75 e outros 10, pela Lei n° 8.769/78. Estes perímetros foram estabelecidos inicialmente para áreas mais valorizadas, localizadas, sobretudo, nas regiões Sul e Oeste da cidade, mas depois passaram a ser adotados em áreas periféricas, principalmente, na região Sul, os quais seriam uma forma de não incentivar usos que provocassem um maior estímulo à expansão urbana.

A zona de uso Z12 foi criada com parâmetros equivalentes à Z3, porém com maior restrição para instalação de usos não residenciais e com proibição a qualquer tipo de indústria. Por meio do Quadro n.º 18, verifica-se que esta zona de uso teve 10 perímetros estabelecidos: os 5

[1] Como será visto, mais adiante, essa foi a primeira Lei de alteração do zoneamento, que não foi originária de projeto de lei de autoria do Executivo.

primeiros perímetros foram criados pela Lei n° 8.328/75, todos no bairro da Bela Vista, e os outros 5, pela Lei n° 8.848/78, em bairros da zona Leste da cidade.

QUADRO N.º 17
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONA DE USO Z11

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z11-001	Cangaíba – Penha	LEI 8.328/75
Z11-002	Sacomã	"
Z11-003	*	"
Z11-004	**	"
Z11-005	Butantã	"
Z11-006	Butantã	"
Z11-007	Vila Mariana	"
Z11-008	Bela Vista	"
Z11-009	Bela Vista	"
Z11-010	Bela Vista	"
Z11-011	Bela Vista	"
Z11-012	Bela Vista	"
Z11-013	Bela Vista	"
Z11-014	Bela Vista	"
Z11-015	Bela Vista	"
Z11-016	Bela Vista	"
Z11-017	Guarapiranga - CL	LEI 8.769/78
Z11-018	Guarapiranga - CL	"
Z11-019	***	"
Z11-020	***	"
Z11-021	***	"
Z11-022	Interlagos	"
Z11-023	Capela do Socorro	"
Z11-024	***	"
Z11-025	***	"
Z11-026	Vila Missionária – S.A.	"
Z11-027	Vila Jaraguá	LEI 8.766/78
Z11-028	Vila dos Remédios	"

* Transformou-se em Z18-019 pela Lei 9.411/61
** Extinto pela Lei 9.411/61
*** Extintos pela Lei 9.412/81
Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

A zona de uso Z13 foi criada pela Lei nº 8.769/78, visando estimular áreas residenciais de baixa densidade populacional, com edificações horizontais ou verticais, admitindo-se apenas usos de comércio e de serviços de âmbito local. A zona de uso Z13 é semelhante aos índices de ocupação da Z2, porém, com parâmetros de uso do solo bastante restritivos, admitindo-se apenas pequenos comércios e serviços de âmbito local. O simples edifício de apartamentos (R2-02) também não é permitindo, ao contrário do conjunto residencial R3. O Quadro n.º 19 mostra que, dos 12 perímetros criados da zona de uso Z13, apenas 2 foram pela lei de sua instituição - Lei n° 8.769/78 -, ambos localizados no bairro da Bela Vista, e os outros 10 foram instituídos pela Lei n° 9.411/81,.em bairros "nobres", nas regiões Sul e Oeste da cidade.

QUADRO N.º 18
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONA DE USO Z12

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z12-001	Bela Vista	LEI 8.328/75
Z12-002	Bela Vista	"
Z12-003	Bela Vista	"
Z12-004	Bela Vista	"
Z12-005	Bela Vista	"
Z12-006	Brás *	LEI 8.848/78
Z12-007	Brás *	"
Z12-008	Tatuapé *	"
Z12-009	Tatuapé *	"
Z12-010	Tatuapé *	"

* Extintos depois pela Lei 11.158/91
Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

QUADRO N.º 19
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONA DE USO Z13

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z13-001	Bela Vista	LEI 8.769/78
Z13-002	Bela Vista	"
Z13-003	Alto da Laoa	LEI 9.411/81
Z13-004	Pacaembu	"
Z13-005	Sumarezinho	"
Z13-006	Alto de Pinheitos	"
Z13-007	Vila Nova Conceição	"
Z13-008	Real Parque	"
Z13-009	Brooklin	"
Z13-010	Campo Belo	"
Z13-011	Campo Belo	"
Z13-012	Campo Belo	"

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

As zonas de uso Z14, Z15 e Z16 também foram criadas pela Lei nº 8.769/78, com o objetivo de garantir a preservação dos mananciais de água na região Sul do Município. A primeira totalizou 9 perímetros, dos quais 8 foram estabelecidos pela mesma lei que a criou. A zona de uso Z15 teve todos os seus 5 perímetros instituídos também por esta lei. Para a zona de uso Z16, foram criados 5 perímetros, dos quais 3 foram adotados pela sua lei de criação e os demais pela Lei n° 9.411/81. (Ver Mapa 3).

As zonas de uso Z17 e Z18 foram criadas pela Lei nº 9.049/80, com o intuito de proteger a zona de uso Z1, de modo a assegurar uma área de transição entre a zona de uso exclusivamente residencial e as demais. Estas zonas de uso, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a um, admitiam a construção de edifícios verticalizados, mas estabeleciam um gabarito máximo de altura dos edifícios de 25 metros e muita restrição para os usos não residenciais. A zona de uso Z17 é um

pouco mais restritiva que a Z18, em relação aos usos de comércio e de serviços, mas ambas não admitem qualquer tipo de uso industrial.

A Lei nº 9.049/80 estabeleceu apenas 1 perímetro de zona de uso Z17. Os outros 20 perímetros foram estabelecidos pela Lei n° 9.411/81, como pode ser observado no Quadro n.º 20, que mostra a relação destes perímetros, a sua localização e as leis de criação.

Para a zona de uso Z18, a Lei nº 9.049/80 delimitou somente 4 perímetros. Os demais 35 perímetros foram fixados pela Lei n° 9.411/81, como se pode ver no Quadro n.º 21.

A zona de uso Z8-200 foi criada pela Lei n° 8.328/75, visando à preservação de imóveis do patrimônio histórico municipal. No período de estudo, ela teve 138 perímetros criados, dos quais 91 perímetros foram estabelecidos pela lei de sua criação.

QUADRO N.º 20
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONA DE USO Z17

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z17-001	Jd. Marajoara – S.A.	LEI 9.049/80
Z17-002	Tremembé	LEI 9.411/81
Z17-003	City América	"
Z17-004	Lapa	"
Z17-005	Vila Hamburguesa	"
Z17-006	Alto da Lapa	"
Z17-007	Alto da Lapa	"
Z17-008	Alto de Pinheiros	"
Z17-009	Brooklin	"
Z17-010	Alto de Pinheiros	"
Z17-011	Vila Beatriz	"
Z17-012	Vila Madalena	"
Z17-013	Vila Madalena	"
Z17-014	Vila Madalena	"
Z17-015	Butantã	"
Z17-016	Vila Sônia	"
Z17-017	Morumbi	"
Z17-018	Morumbi	"
Z17-019	Morumbi	"
Z17-020	Chácara Flora	"
Z17-021	Butantã	"

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

QUADRO N.º 21
LOCALIZAÇÃO DOS PERÍMETROS DE ZONA DE USO Z18

PERÍMETRO	LOCALIZAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO
Z18-001	Alto de Pinheiros	LEI 9.049/80
Z18-002	Alto de Pinheiros	"
Z18-003	Butantã	"
Z18-004	São Judas – Pto. Paulista	"
Z18-005	Jacanã	LEI 9.411/81
Z18-006	City América	"
Z18-007	City América	"
Z18-008	City América	"
Z18-009	City América	"
Z18-010	Lapa	"
Z18-011	Alto da Lapa	"
Z18-012	Alto da Lapa	"
Z18-013	Alto de Pinheiros	"
Z18-014	Sumarezinho	"
Z18-015	Perdizes	"
Z18-016	Pacaembu	"
Z18-017	Pacaembu	"
Z18-018	Butantã	"
Z18-019	Butantã	"
Z18-020	Vila Madalena	"
Z18-021	Jd. das Bandeiras	"
Z18-022	Caxingui	"
Z18-023	Caxingui	"
Z18-024	Morumbi	"
Z18-025	Jd. Paulista	"
Z18-026	Jd. da Glória	"
Z18-027	Morumbi	"
Z18-028	Morumbi	"
Z18-029	Morumbi	"
Z18-030	Morumbi	"
Z18-031	Morumbi	"
Z18-032	Jd. da Glória	"
Z18-033	Planalto Paulista	"
Z18-034	Granja Julieta	"
Z18-035	Granja Julieta	"
Z18-036	Santo Amaro	"
Z18-037	Jd. Prudência – S.A.	"
Z18-038	Interlagos	

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

Os Corredores de Uso Especial

A implantação dos corredores de uso especial Z8-CR1-I, Z8-CR1-II, Z8-CR2, Z8-CR3, Z8-CR4, Z8-CR5 e Z8-CR6 representaram outra forma de alteração no zoneamento. Este tipo de zona de uso foi criado para estabelecer regras de uso e de ocupação do solo em lotes lindeiros a determinado logradouro público, de forma diferenciada da zona de uso, cujo perímetro ele atravessava ou constituía um dos seus limites.

No final do período estudado, observou-se o total de 562 trechos de logradouros públicos enquadrados nos sete tipos de corredores de uso especial. Como pode ser observado no Quadro n.º 22, foram 48 trechos de logradouros públicos enquadrados como Z8-CR1-I, 7 como Z8-CR1-II, 40 como Z8-CR2, 9 como Z8-CR3, 112 como Z8-CR4, 114 como Z8-CR5 e 234 como Z8-CR6.

Como foi visto no Capítulo 3, a Lei n.º 7.805/72 não criou tipologias de zonas de uso próprias para estabelecer os “corredores comerciais”, embora esta lei enquadrasse alguns trechos de logradouros públicos como sujeitos às regras das zonas de uso Z2, Z3 ou Z4. Foi a Lei n.º 8.001/73 que criou os primeiros 4 tipos de Corredores de Uso Especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3, Z8-CR4. Esta delimitou 161 trechos de logradouros públicos como corredores de uso especial, sendo 31 como Z8-CR1, 20 como Z8-CR2, 9 como Z8-CR3 e 101 como Z8-CR4.

QUADRO N.º 22

SÍNTESE QUANTITATIVA DE CRIAÇÃO DOS CORREDORES DE USO ESPECIAL

CORREDOR DE USO ESPECIAL	QUANTIDADE DE TRECHOS CRIADOS NA LEI 8.001/73	QUANTIDADE DE TRECHOS CRIADOS NA LEI 9.049/80	QUANTIDADE DE TRECHOS CRIADOS NA LEI 9.411/81	QUANTIDADE DE TRECHOS EXISTENTES EM 1986
Z8-CR1-I	31		17	48
Z8-CR1-II	-	3	4	7
Z8-CR2	20		20	40
Z8-CR3	9		-	9
Z8-CR4	101	2	9	112
Z8-CR5	-	6	108	114
Z8-CR6	-		234	234
TOTAL	161	11	392	562

Fonte: Coletânea das Leis e Decretos de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. SEMPLA/PMSP.

Depois da Lei nº 8.001/73, somente a Lei n.º 9.049/80 alterou de modo significativo o zoneamento dos corredores de uso especial[2], a qual dividiu o corredor de uso especial Z8-CR1 em dois tipos: Z8-CR1-I e Z8-CR1-II, e enquadrou 3 trechos de logradouros públicos como Z8-CR1-II. Além disso, ela instituiu 2 trechos de logradouros públicos como Z8-CR4 e 6 trechos de logradouros públicos como Z8-CR5.

No ano seguinte, essa lei foi quase que inteiramente alterada pela Lei n.º 9.411/81. Esta modificou as características dos corredores de uso especial Z8-CR5 e Z8-CR6, e, também, enquadrou 17 trechos de

2 A Lei n.º 8.328/75 foi considerada como a que instituiu o corredor de uso especial Z8-CR5, sem que, no entanto, houvesse qualquer menção a este respeito no texto da lei aprovada ou que ela tivesse enquadrado qualquer trecho de logradouro público nesta tipologia de corredor.

logradouro público como Z8-CR1-I, 4 como Z8-CR1-II, 20 como Z8-CR2, 9 como Z8-CR4, 108 como Z8-CR5, e 234 como Z8-CR6.

Para finalizar este item do quarto capítulo, é importante salientar que, em 1982, dez anos após a adoção da primeira Lei Geral de Zoneamento, o instrumento já havia sido alterado por diversas leis, que modificaram bastante o modelo inicial adotado. Dos 8 tipos de zonas de uso iniciais, a estrutura do zoneamento passou a contar com 33 modalidades de divisão zonal. Foram elas: as zonas de uso 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e18, além das zonas de uso para a área rural: Z8-100/1, Z8-100/2, Z8-100/3, Z8-100/4, Z8-100/5; da zona de uso para preservação de imóveis históricos: Z8-200; das zonas de uso do metrô leste ZML-I e ZML-II (já extintas, substituídas em parte pela Z19); e dos corredores de uso especial: Z8-CR1-I, Z8-CR1-II, Z8-CR2, Z8-CR3, Z8-CR4, Z8-CR5, Z8-CR6.

Das 53 leis que alteraram a primeira Lei Geral de Zoneamento, ao longo do período em estudo, apenas 8 leis trataram da criação de novas tipologias de zonas de uso ou da alteração de suas características originais, ou seja, foram responsáveis pelas alterações de caráter mais abrangente na política de uso e ocupação do solo do Município. Foram elas: 1) a Lei 8.001/73 que criou os corredores de uso especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3 e Z8-CR4; 2) a Lei 8.328/75 que instituiu as zonas de uso Z9, Z10, Z11, Z12, Z8-200, ZML, bem como o corredor de uso especial Z8-CR5, embora ela não tenha enquadrado nenhuma via neste tipo de corredor; 3) a Lei 8.769/78 que criou as zonas de uso Z13, Z14, Z15 e Z16; 4) a Lei 8.800/78 que alterou as características da zona de uso Z9; 5) a Lei 8.840/78 que alterou as características da zona de uso Z10; 6) a Lei 9.049 que instituiu as zonas de uso Z17 e Z18 e o corredor de uso especial Z8-CR6, além de dividir o corredor de uso especial Z8-CR1 em duas tipologias: Z8-CR1- I e Z8-CR1-II; 7) a Lei 9.411/81 que alterou as características das zonas de uso Z13, Z17 e Z18 e dos corredores de uso especial Z8-CR5 e Z8-CR6, além de enquadrar diversos logradouros públicos como corredores de uso especial; e 8) a Lei 9.412/81 que alterou diversos perímetros de zonas de uso nas regiões

Norte e Sul do Município. Estas oito leis também foram as principais responsáveis pelas alterações e pelas criações de novos perímetros nas zonas de uso que foram estabelecidas na primeira Lei Geral de Zoneamento.

Verificou-se que as alterações de grande importância no zoneamento paulistano se deram até o final da administração do prefeito Reynaldo de Barros. Depois dela, as leis de zoneamento não mais resultaram em alteração estrutural do modelo, nem em modificações de caráter abrangente (não pontual) dos perímetros de zonas de uso. A partir do ano de 1982, as leis de alteração do zoneamento se destinaram, principalmente, a restringir ou a ampliar a possibilidade de instalação de determinadas atividades (categorias de uso), a instituir novas Z8-200, bem como a estabelecer um mecanismo para auxiliar a preservação das edificações do patrimônio histórico municipal, por meio da transferência do potencial construtivo do terreno. Observou-se que, no final do ano de 1981, já estava formada a estrutura do zoneamento paulistano, que, salvo a transformação de parte da ZML, na zona de uso Z19[3], permanece em vigor até os dias de hoje. (Ver Mapa 4)

Observou-se, também, que a maioria das alterações no zoneamento geral paulistano, de 1973 a 1986, no que se refere à modificação dos perímetros de zona de uso ou à criação de novos perímetros, localizou-se em áreas das regiões Sul e Oeste da cidade. O Mapa 2, que exibe a localização dos perímetros alterados e criados de zonas de uso instituídos pela Lei Geral de Zoneamento n.º 7.805/72, e o Mapa 3, que aponta a localização dos perímetros das zonas de uso que foram criadas depois de 1972, são suficientemente eloqüentes para mostrar que o setor Sudoeste de São Paulo - aonde predominam as áreas de moradia da população de alta renda da cidade - concentrou a maior parte das alterações ocorridas no zoneamento.

3 Instituída pela Lei nº 11.158/91

MAPA 4

ZONEAMENTO PAULISTANO ATUAL – 2001

LEGENDA

N

- Z1
- Z2
- Z3
- Z4
- Z5
- Z6
- Z7
- Z8
- Z9
- Z10
- Z11
- Z12
- Z13
- Z14
- Z15
- Z16
- Z17
- Z18
- Z19
- ZONAS DE USO RURAL

OBS: Os corredores de uso especial não estão delimitados.
Fonte: DEINFO/ SEMPLA/ PMSP
Esc.: 1:200.000

4.2. Os principais agentes intervenientes

Na gestão do zoneamento geral paulistano foi fundamental a atuação do poder público municipal, isto é, da Prefeitura, por meio, principalmente, da Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep (depois transformada na Secretaria Municipal de Planejamento -Sempla) - e da Comissão de Zoneamento, bem como da Câmara Municipal. Mas a gestão dessa política não se restringiu a atuação dos órgãos públicos, uma vez que diversos agentes da sociedade civil também nela atuaram e tiveram participação importante, muita vez decisiva, no processo de elaboração legislativa.

A atuação dos agentes da sociedade civil foi analisada considerando-se cinco grupos de agentes, cuja seleção realizou-se em função de informações obtidas na pesquisa, isto é, os grupos sociais e econômicos que foram identificados como mais atuantes, durante a elaboração das leis

Estes grupos de agentes foram os seguintes: moradores, indústria, comércio e serviços, produção imobiliária e difusos. Os quatro primeiros referem-se ao grupo social e às atividades econômicas identificados como os que mais atuaram na defesa dos seus interesses na gestão do zoneamento, cuja participação, no processo de elaboração legislativa, pode ser observada desde as primeiras demandas sociais para alteração da Lei 7.805/72. O último corresponde aos agentes sociais cujos interesses, identificados durante a elaboração de determinadas leis, não se enquadram nos dos grupos anteriores, e cujos propósitos são claramente identificados como difusos, isto é, não são destinados a beneficiar alguém ou algum grupo social em particular, mas a sociedade como um todo.

4.2.1. A atuação do Poder Público Municipal

É importante assinalar, inicialmente, que a maior parte do período em estudo foi marcada por uma conjuntura caracterizada por um regime político autoritário de ditadura militar, o qual estabeleceu um modelo institucional para o país, em que os executivos municipais, das capitais dos estados, foram enfraquecidos, pois os prefeitos passaram a ser nomeados pelo governador do estado, o qual, por sua vez, era nomeado pelo presidente da República. Isso retirou grande parte da soberania e da autonomia política das prefeituras e atrelou o poder político e a legitimidade dos prefeitos ao governador do estado. Somente em 1986, ou seja, no ano que finaliza este estudo, as capitais dos estados voltaram a ser administradas por prefeitos eleitos diretamente pelo povo.

Nesse modelo institucional, o Legislativo Municipal continuou existindo (diferentemente do que ocorreu na ditadura do Estado-Novo), mas os vereadores eram eleitos pela população, dentre apenas os dois únicos partidos políticos reconhecidos pelo Estado: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – o partido situacionista - e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – o partido da oposição consentida. O Legislativo foi, também, debilitado de muitas prerrogativas de um regime político democrático, como por exemplo, pela adoção do dispositivo do decurso de prazo, que permitia a promulgação de lei pelo Executivo, se o respectivo projeto de lei, enviado com pedido de urgência, não fosse votado pelos vereadores, no prazo previsto na Lei Orgânica dos Municípios, que era, geralmente, de 40 dias.

O regime autoritário foi, progressivamente, a partir do final da década de 1970, perdendo poder, à medida que as forças de oposição iam obtendo sucessivos direitos de expressão e de organização democráticas. No ano de 1979, conquistou-se maior liberdade de organização partidária, quando novos partidos políticos foram criados e outros, que agiam na clandestinidade, puderam atuar na legalidade.

Contudo, as regras de atuação legislativa continuaram inalteradas até a promulgação da Constituição da República, em 1988, a qual marcou definitivamente o fim do regime autoritário iniciado em 1964.

Nessa conjuntura de regime autoritário, o poder de atuação da prefeitura paulistana foi preponderante na gestão do zoneamento, embora não se possa relevar o poder da Câmara Municipal e de cada vereador, em particular, no jogo político relativo à elaboração das leis, sobretudo porque, nestas disputas, atuavam outros agentes ligados a grupos da sociedade civil, aos quais os vereadores buscavam se legitimar e obter apoio político e eleitoral.

Diferentemente da legislação que antecedeu o zoneamento geral, em que a grande maioria dessas normas foi estabelecida por ato do Executivo (mesmo durante a década de 1950, em um período da História do Brasil, que é tido como "democrático"), as principais regras do zoneamento geral foram dispostas por meio de leis, cujos projetos tramitaram na Câmara Municipal. Curiosamente, nessa época de apogeu de um regime autoritário, os vereadores conseguiram um papel de destaque na gestão do zoneamento.

O conflito entre o Executivo e o Legislativo paulistanos, na disputa de quem tinha mais poder na gestão do zoneamento, ou seja, com competência legal para determinar alterações nas zonas de uso, em seus perímetros e parâmetros urbanísticos, foi uma das questões importantes que marcaram todo o período em estudo, sobretudo, na década de 1970 e nos primeiros anos da de 1980.

Logo na primeira lei de alteração do zoneamento geral - Lei 8.001/73 – foi definido, em seu artigo 35, que:

> "as alterações nos perímetros de zonas de uso, ou caracterização de novos perímetros, serão submetidas à aprovação da Câmara Municipal".

Esse dispositivo revelou claramente que havia uma disputa entre o Executivo e o Legislativo, no qual o segundo buscou assegurar que teria o

poder decisivo no processo de gestão do zoneamento.

A grande maioria das leis de alteração do zoneamento geral foi proveniente de projeto de lei de autoria do Executivo. Somente 11, das 53 leis estabelecidas no período estudado, resultaram de propostas de vereadores. No entanto, vale salientar que apenas 4 delas foram anteriores a 1983, quando o partido de oposição conseguiu chegar ao poder na prefeitura paulistana.

A Lei 8.840, de dezembro de 1978, que alterou as características da zona de uso Z10, foi a primeira lei sancionada pelo prefeito, não decorrente de uma proposta preparada pelos técnicos da Prefeitura. Ela foi de autoria do vereador Brasil Vita e, curiosamente, resultou de um dos projetos de lei (sobre zoneamento) que tiveram a tramitação mais rápida na Câmara Municipal. Este projeto de lei nem mesmo chegou a ser publicado no Diário Oficial, pois foi logo submetido à votação, sem passar pela apreciação das Comissões, como era o trâmite normal dos projetos de lei na Câmara Municipal.

4.2.1.1 A Cogep/Sempla e a Comissão de Zoneamento

Concomitante à Coordenadoria Geral de Planejamento - Cogep – foi criada a Comissão de Zoneamento (CZ), pela Lei n° 7.694, em 7 de janeiro de 1972, durante a gestão do prefeito Figueiredo Ferraz. Todavia, a Comissão de Zoneamento só foi formalizada e posta em funcionamento meses depois da Lei Geral de Zoneamento (Lei n.º 7.805/72) ter sido promulgada.

A composição inicial da Comissão de Zoneamento foi a seguinte:

- Coordenador geral de planejamento - presidente;
- 3 representantes da Cogep,: sendo 1 do Centro de Metodologia e

Documentação, 1 da Diretoria de Planejamento, e 1 da Diretoria de Implantação.

- 1 representante da Secretaria dos Negócios Internos e jurídicos;
- 1 representante da Secretaria de Obras;
- 1 representante do CREA 6ª região;
- 1 representante do Instituto de Engenharia;
- 1 representante do Instituto de Arquitetos do Brasil – SP.

Segundo seu primeiro Regimento Interno, a Comissão de Zoneamento tinha por finalidade "*opinar conclusivamente e exercer atos administrativos destinados à realização da atribuição de assessoramento do Prefeito, a cargo da Coordenadoria Geral de Planejamento, na aplicação de preceitos e normas de uso e ocupação do solo*." (Artigo 1°). Caberia a ela, segundo o artigo 3º do regimento:

> "I - aprovar, por proposta da COGEP, alterações de perímetros de zonas de uso, quando essas alterações forem decorrentes da fixação de diretrizes para parcelamento do solo, nos termos do disposto no § 2° do art. 4° da lei n° 7.805/72;
>
> II - aprovar, para os devidos efeitos legais, listagens de estabelecimentos que se enquadrem nas diversas categorias de uso definidos no art. 15 da lei mencionada no item anterior;
>
> III- emitir pareceres nos pedidos de alteração nos perímetros das zonas de uso, nos termos do art. 28 [4] do mesmo diploma legal".

As competências da Comissão de Zoneamento foram de natureza meramente técnica e burocrática, funcionando (quase) como uma repartição da Prefeitura, em que deveriam ser analisados os assuntos de

4 Tanto o artigo 4° como o artigo 28 da Lei 7.805/72 foram revogados pela Lei 8.001/73

ordem administrativa e os casos que gerassem dúvidas no trâmite normal dos processos administrativos. A questão política do zoneamento foi desprezada, ou seja, a discussão e a elaboração de propostas para resolução de conflitos do zoneamento não lhe foram postas entre suas competências. Aliás, a própria composição da Comissão espelhava esse seu caráter bastante técnico. Nela, não havia nenhum representante de entidade empresarial, de sindicato de trabalhadores, de organização dos moradores, de partido político ou mesmo de representante da Câmara Municipal. Tratava-se de uma composição formada por 9 membros, sendo 6 representantes da própria Prefeitura e 3 de entidades profissionais de engenharia e arquitetura. Com essa composição, a CZ havia sido criada em perfeita sintonia com a ideologia do planejamento urbano que se procurava difundir na época, segundo a qual, a Lei de Zoneamento seria decorrente do Plano Diretor – o PDDI. O zoneamento, então, deveria ser tratado apenas como uma questão técnica e, portanto, somente aos especialistas caberiam participar desse órgão.

Em 1976, durante a gestão do prefeito Olavo Setúbal, quando o arquiteto Cândido Malta Campos Filho era o Coordenador da Cogep, foi introduzido um novo membro na Comissão de Zoneamento. A Portaria n.º 49, de 22/4/76, designou o Vereador Celso Matsuda (Arena), para representar a Câmara Municipal na Comissão. Isso se deveu, provavelmente, a uma negociação política do prefeito, que tentava fazer certas concessões aos vereadores. Isso, porém, em nada alterou o funcionamento da CZ.

Em março de 1977, após a eleição, em que o governo perdeu a maioria parlamentar na Câmara Municipal, houve uma alteração na organização administrativa da Prefeitura, a qual introduziu um novo órgão envolvido na gestão do zoneamento paulistano. Foi criada a Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano – Sehab – e, a ela subordinada, a Comissão de Edificação e Uso do Solo – CEUSO. A Cogep e a Comissão de Zoneamento perderam, a partir de então, a hegemonia absoluta no trato das questões relativas à política de uso e ocupação do

solo, no âmbito do Executivo Municipal.

Após esse fato, observou-se, por mais de um ano, que houve um conflito de atribuições entre a Cogep/Comissão de Zoneamento e a Sehab/CEUSO. Na 94ª Reunião Ordinária da Comissão de Zoneamento, em 11/8/78, o presidente Cândido Malta expôs aos presentes que achava *"necessário maior entrosamento entre as comissões de Zoneamento e da CEUSO*" e propôs que os representantes de órgãos municipais deveriam ser os mesmos nas duas comissões.

Como forma de solucionar esse conflito, o prefeito Olavo Setúbal estabeleceu o Decreto n.º 15.583, de 26/12/78, dispondo sobre novas atribuições da Comissão de Zoneamento e da CEUSO, e o Decreto n.º 15.584, de 27/12/78, tratando da reorganização administrativa da Cogep, por meio do qual passou a integrar à Comissão de Zoneamento um representante da CEUSO. O teor do primeiro Decreto, composto de 5 artigos, deixava claro a preponderância da CEUSO sobre a Comissão de Zoneamento, em relação às decisões relativas a processos nos quais havia dúvidas ou lacunas na legislação. Caso houvesse divergência entre as duas comissões, deixou-se explícito a quem caberia a decisão final. Isso ficou evidente no parágrafo 2º, do artigo 2º deste Decreto:

> "Entendendo que determinado caso singular aconselha orientação normativa da CZ, o seu representante na CEUSO poderá sustar a apreciação do processo pelo prazo máximo de 30 (trinta) dias para exame da matéria por parte daquele colegiado, em tramitação especial. Findo o prazo, tenha ou não ocorrido expedição de norma pela CZ, a CEUSO retomará a análise do processo e decidirá sobre o caso em pauta." (Grifos nosso).

A competência para elaboração de projetos de lei de alteração do zoneamento continuou com a Cogep, que, como indicaram as queixas dos vereadores (como se abordará mais adiante), ignorava muitos pedidos de mudança no zoneamento. No início da gestão do prefeito Reynaldo de Barros, houve um aumento da pressão dos

vereadores nesse sentido, ocorrendo a aprovação do projeto de lei 132/79, que implicava em diversas alterações pontuais no zoneamento, o qual foi integralmente vetado pelo prefeito. No entanto, o prefeito estava suscetível em aceitar muitas mudanças no zoneamento, embora tenha mantido Cândido Malta, na Coordenação da Cogep, cujo órgão era considerado pelos vereadores como extremamente conservador e inflexível, em relação aos seus pedidos de alterações no zoneamento.

Visando a atender os defensores de mudanças no zoneamento e à elaboração rápida de um projeto de lei com esse objetivo, Reynaldo de Barros criou a Comissão Especial para Estudos das Questões de Zoneamento do Município, a qual contou com o apoio de muitos vereadores, e da qual fizeram parte os seguintes órgãos ou entidades e seus respectivos representantes (conforme DOE, 9/4/1980: 100) :

- Coordenadoria Geral de Planejamento - Dr. Cândido Malta Campos Filho e Dr. José Roberto de Affonseca e Silva;

- Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Dr. Luiz Gomes Cardim Sangirardi;

- Secretaria de Vias Públicas – Dr. Octávio Camillo Pereira de Almeida;

- Secretaria de Transportes –- Dr. Lauro Rios;

- Câmara Municipal - Vereadores Almir Guimarães, Celso Matsuda, Shiguemy Kita e Dr. Gilberto Junqueira Caldas (assessor);

- Instituto de Engenharia – Dr. Enzo Júlio Poletto;

- Instituto de Arquitetos do Brasil – Dr. Samuel Szpiegel;

- Conselho Regional de Engenharia – CREA – Dr. Michel Haddad;
- Instituto Brasileiro de Planejamento – Dr. Flávio Villaça;
- Sindicato de Compra e Venda de Imóveis – Dr. Samuel kon;
- Federação do Comércio – Dr. Paulo Costa;
- Federação das Indústrias – Dr. Mário Eugênio Dorsa;
- Associação Comercial – Dr. Walter Mauro do Nascimento;
- Conselho Coordenador das Sociedades Amigos de Bairros, Vilas e Cidades do Estado de São Paulo – Lázaro Ribeiro;
- Sociedade Amigo da Cidade – Eduardo Borges.

Esta Comissão representou certamente um novo enfraquecimento do poder da Cogep na gestão do zoneamento, uma vez que foi criada uma nova "comissão de zoneamento", embora esta tivesse um caráter temporário.

A Comissão Especial para Estudos das Questões de Zoneamento do Município teve uma composição bem mais ampla do que tinha a Comissão de Zoneamento e foi responsável pela elaboração do projeto de Lei nº 3/80, que se converteu na Lei nº 9.049/80. As mudanças feitas por esta Lei, embora tivessem proporcionado relevantes modificações na estrutura geral do zoneamento, pela criação das novas zonas de uso Z17 e Z18 e por várias modificações de perímetros de zonas de uso, não foram suficientes, entretanto, para atender a muitas outras demandas pontuais de alteração do zoneamento. Isto, porém, ocorreu, meses depois, com a promulgação da Lei nº 9.411/81, que deu continuidade às modificações no zoneamento iniciadas na Lei nº 9.049/80.

No intervalo de tempo entre essas duas leis, verificou-se a saída de Cândido Malta da Cogep, a qual, provavelmente, teria sido motivada por sua discordância à política de Reynaldo de Barros, no sentido de aceitar

novas mudanças no zoneamento. Na reunião da Comissão de Zoneamento, de 29 de maio de 1981, em que Malta anunciou que aquela seria a última que ele presidiria, sendo substituído doravante pelo Dr. Lauro Rios Rodrigues; após "*calorosa saudação do vereador Tamura",* Cândido Malta afirmou:

> "Entendo suas palavras como demonstração de apreço do político pelo meu trabalho, pois nem todos tem sua visão da necessidade de entrosamento do político com o técnico, entrosamento este muito importante. De minha parte estou sempre de mãos estendidas."

Na gestão do prefeito Mário Covas, a Secretaria Municipal do Planejamento – Sempla -, que sucedeu a Cogep, por iniciativa do prefeito anterior Salim Curiati, esteve à frente da elaboração dos projetos de lei de zoneamento. No final dessa gestão, com a promulgação da Lei n.º 9.841, de 4 de janeiro de 1985, houve uma importante alteração na competência e, sobretudo, na composição da Comissão de Zoneamento. O artigo 1º definiu a sua nova composição:

> "A Comissão de Zoneamento - CZ, da Secretaria Municipal do Planejamento, criada pela lei n.o 7.694, de 7 de janeiro de 1972, e presidida pelo Secretário do Planejamento, compõe-se dos representantes e respectivos suplentes dos órgãos e entidades:
>
> I - Dois representantes da Secretaria do Planejamento, sendo um do Departamento de Planejamento e um do Departamento Normativo do Uso do Solo;
>
> II - Um representante da Secretaria dos Negócios Jurídicos;
>
> III - Um representante da Secretaria das Administrações Regionais;
>
> IV - Um representante da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano;

V - Um representante da Secretaria das Finanças;

VI - Um representante da Secretaria de Vias Públicas;

VII - Um representante da Secretaria Municipal de Transportes;

VIII - Um representante da Secretaria da Família e Bem-Estar Social;

IX - Membros da Câmara Municipal de São Paulo, sendo um de cada representação partidária;

X - Um representante do Instituto de Engenharia de São Paulo;

XI - Um representante do Instituto de Arquitetos do Brasil - Seção São Paulo;

XII - Um representante do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos;

XIII - Um representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo;

XIV - Um representante da Federação do Comércio do Estado de São Paulo;

XV - Um representante do Conselho Coordenador das Associações de Moradores. "

No artigo 2º foram estabelecidas as suas atribuições:

"A Comissão de Zoneamento - CZ terá a atribuição de órgão normativo e consultivo sobre a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, cabendo-lhe:

I - Expedir normas relativas a dúvidas urbanísticas e jurídicas, na interpretação e na aplicação dos dispositivos da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;

II - Analisar e decidir casos não previstos na Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;

III - Emitir parecer sobre as propostas de alteração da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;

IV - Classificar, relacionar e dirimir dúvidas quanto ao enquadramento de atividades, em face das categorias de uso previstas na legislação;

V - Apreciar a localização e fixação de condições próprias para implantação de usos, nos casos específicos previstos na legislação;

VI - Dirimir dúvidas na delimitação de perímetros de zonas de uso.

§ 1º Caberá ainda à Comissão de Zoneamento - CZ:

a. opinar sobre as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, nas consultas referentes à implantação de programas habitacionais de interesse social;

b. elaborar seu Regimento Interno.

§ 2º A Comissão de Zoneamento - CZ poderá criar, entre os seus membros, uma ou mais subcomissões, às quais o Presidente encaminhará, observando as normas de seu Regimento Interno, a análise de casos referentes à aplicação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. “

O artigo 3º trouxe, de fato, uma novidade:

“As propostas de alteração da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, elaboradas pelo Executivo, serão encaminhadas, uma vez por ano, à aprovação da Câmara Municipal.

§ 1º As propostas de alteração serão publicadas no Diário Oficial do Município e submetidas à apreciação e

manifestação final da Comissão de Zoneamento, durante os meses de maio e junho de cada ano.

§ 2º Aos casos de relevante interesse público e urbanístico e visando o bem-estar da comunidade não se aplica o disposto no "caput" e no § 1º, deste artigo." (Grifos nossos).

As modificações introduzidas na Lei n.º 9.841/85 procuraram dar à Comissão de Zoneamento um caráter mais politizado, que os governos alinhados à ditadura militar lhe haviam negado. De um lado, ampliou a participação de representantes da sociedade civil e dos partidos políticos, e de outro, propôs haver uma certa informação pública acerca das propostas de alteração do zoneamento. Ainda, estabeleceu a participação da CZ na apreciação dessas alterações, embora pudesse ser relevada em caso "*de relevante interesse público e urbanístico e visando o bem-estar da comunidade*". A exposição de motivos da Lei deixou claro o discurso neste sentido:

"...pretende ainda a propositura que os estudos de alteração sejam analisados também sob o ponto de vista da comunidade. Por essa razão, prevê a presença, na Comissão, de representantes dos setores que constróem a cidade e daqueles que a utilizam, propondo a inclusão de representação do Sindicato do Setor Imobiliário, da Federação do Comércio e principalmente dos moradores dos locais sujeitos à modificação.

De se destacar, ainda, que a Câmara Municipal contará com maior número de participantes na Comissão, pois, conforme proposto, haverá um membro de cada representação partidária.

(...)

Além disso, prevê a audiência da Comissão de Zoneamento acerca das propostas de alteração da legislação, de forma a evitar os casuísmos que visam apenas ensejar

> manobras especulativas, em detrimento do interesse da cidade e da comunidade, como um todo.” (Grifo nosso)

A afirmação grifada acima deixou evidente que a Prefeitura assumia que havia “casuísmos” e “manobras especulativas” na elaboração das leis de alteração do zoneamento. A forma engendrada na lei, para que isso não mais ocorresse, foi a nova composição e competência da Comissão de Zoneamento, bem como os dispositivos que procuravam dificultar a adoção de novas leis de mudança no zoneamento. Contudo, de fato, observou-se que, desde o início da administração do partido de oposição ao regime militar e a partir de uma maior democratização do Poder Municipal (Executivo e Legislativo), não foi mais aprovada nenhuma lei de importância tratando de ampla ou estrutural alteração do zoneamento.

Uma questão importante investigada neste estudo foi saber: qual o papel exercido pela Comissão de Zoneamento na gestão do instrumento? Qual foi o nível de sua participação na elaboração das leis de alteração do zoneamento?

Observou-se que, durante as gestões dos prefeitos da ARENA, não foi sequer atribuída à Comissão de Zoneamento a competência de apreciação prévia dos projetos de lei de alteração do zoneamento, fossem eles de autoria do Executivo ou de iniciativa dos vereadores. Nesse sentido, a pesquisa nas Atas da Comissão de Zoneamento revelou que a Comissão, antes de 1983, não participou da discussão e não foi sequer consultada na quase totalidade das leis de alteração do zoneamento, exceto a Lei 8.768/78, que tratava da legalização de suas próprias resoluções. Somente, durante o governo Mário Covas, foi aberto um espaço para que a CZ tivesse uma atuação mais participativa na gestão do zoneamento. As modificações na composição e nas competências da CZ, introduzidas pela Lei n.º 9.841/85 - cuja proposta de lei foi apreciada na Comissão, antes dela ser enviada à Câmara - resultaram em um novo período na sua atuação. Passando a conter representantes de várias entidades da sociedade civil, a CZ tornou-se um espaço para a discussão

de projetos de alteração do zoneamento. Isso ocorreu, inclusive, na gestão do prefeito Jânio Quadros (de perfil nitidamente mais conservador do que a anterior), em que se observou a realização de reuniões da Comissão com participação aberta ao público. Todavia, apesar dessas mudanças, nada pareceu indicar ter a Comissão passado a assumir um papel realmente atuante na gestão do zoneamento. Desse modo, por exemplo, não se constatou, nas atas da Comissão de Zoneamento, qualquer discussão sobre o projeto de lei n.º 118/86, que deu origem a Lei n.º 10.209/86, instituindo as operações interligadas.

Verificou-se, portanto, que a Comissão de Zoneamento teve um papel inexpressivo na gestão do zoneamento, pois não se constatou a sua participação na elaboração das principais leis de alteração do zoneamento.

Não tendo sido um órgão atuante na gestão do zoneamento, qual foi, então, as principais funções exercidas pela Comissão de Zoneamento? O que teria conferido legitimidade política à Comissão para que ela tivesse sobrevivido, ao longo do tempo, por sucessivas gestões municipais?

Observou-se que a Comissão de Zoneamento iniciou suas atividades aprovando pedidos de alteração do zoneamento, pois, antes da Lei n.º 8.001/73, não era explícita a competência exclusiva da Câmara Municipal para alterar ou criar perímetros de zonas de uso. Entretanto, após a promulgação dessa lei, sob a presidência de João E. Leão (administração do prefeito Miguel Colasuonno), a CZ aprovou ilegalmente solicitações de mudanças do zoneamento. Visando dar prosseguimento a determinados processos administrativos, cujas propostas estavam em desacordo com a lei, a Comissão de Zoneamento utilizou-se de um mecanismo visivelmente ilegal, aprovando resoluções que alteravam o zoneamento "*ad referendum*" da Câmara Municipal, ou seja, apoiado numa futura lei a ser aprovada pelos vereadores.

A primeira dessas resoluções ocorreu em 29 de janeiro de 1974. A

Resolução n° 5/74 (curiosamente, a primeira a ser numerada nas atas da Comissão de Zoneamento) foi aprovada por unanimidade. Ela estabeleceu a eliminação de alguns corredores de uso especial, que atravessavam a Chácara Flora (Z1), "*pelo fato da proteção pretendida já estar garantida pelo tipo de ocupação estritamente residencial*"; mantendo-se apenas o Z8-CR4, na av. do Cordeiro*, "por tratar-se de uma via de ligação arterial de importância*". Na ata desta 3ª Reunião Extraordinária, ficou registrado que se buscaria uma "solução" jurídica para esse tipo de deliberação:

> "Em se tratando da primeira resolução (n° 5/74) que representa alteração na lei de zoneamento, fica designada a Assessoria Jurídica da COGEP <u>para sugerir a solução pela qual fique assegurada a implantação da resolução, ad referundum da Câmara Municipal</u>". (Grifo nosso).

Naquela mesma reunião foi aprovada a Resolução n° 8/74, estabelecendo alteração de parte do perímetro da Z1-009 (Alto da Lapa) para Z2, e *"encaminhando oportunamente à aprovação da Egrégia Câmara alteração do perímetro da Z1-009*."

Durante todo o ano de 1974, houve várias resoluções da CZ alterando o zoneamento - "*ad referundum da Câmara Municipal*" -, elaboradas com função de dar prosseguimento a determinados processos administrativos, que necessitavam de parecer favorável da Comissão. Dentre elas, destacaram-se:

- Resolução n° 14/74 (proc. 46.917/73) - Aprovou extinção do perímetro da zona Z3-069, incorporando-a na zona Z6-016. (Vila Guilherme)

- Resolução n° 17/74 (proc. 609.604/73) - Aprovou parecer no sentido de "ser retificado" o perímetro da zona Z8-014, passando o "lote em questão", à zona de uso Z1-018. (Moema)

- Resolução n° 20/74 (proc. 26.701/74) - Aprovou pedido de criação de perímetro em Z6.

- Resolução n° 31/74 (proc. 602.603/74) - Aprovou criação ao longo da Av. Indianópolis (Moema) de corredor Z8-CR1, “devido a inexistência de características estritamente residenciais, pelo volume de tráfego existente e ainda pelos usos não conformes já implantados ao longo da via”.

- Resolução n° 32/74 (proc. 26.671/74) - Aprovou alteração do perímetro da Z1-014 – excluindo áreas que passam a Z2. Extinguiu o corredor Z8-CR2, que passa pela rua Lemos Monteiro. (Pinheiros)

- Resolução n° 33/74 (proc. 97.338/74) - Aprovou alteração de zona de uso Z2 para Z6, incluindo áreas na Z6-024. (Bresser)

- Resolução n° 35/74 (proc. 660.610/74) - Deferiu pedido da inicial, aprovando inclusão da área no perímetro da Z6-010. (Vila Maria)

- Resolução n° 36/74 (proc. 34.663/74) - Aprovou pedido de alteração de zoneamento de Z1 para Z2, na quadra formada pelas ruas Nova York, Paris, Caiowás e Paulo Vieira (Perdizes), visto que “não apresenta características de zona estritamente residencial”.

- Resolução n° 38/74 (proc. 31.008/74) - Aprovou pedido de alteração de zoneamento de Z2 para Z4, incluindo várias ruas do Itaim-Bibi na zona de uso Z4-045 e criação de 3 corredores Z8-CR4.

- Resolução n° 41/74 (proc. 451.055/74) - Aprovou criação de corredor Z8-CR2 em trecho da rua Brigadeiro Gavião Peixoto (Lapa).

- Resolução n° 47/74 (G.P 5.283/74) – Aprovou pedido de ampliação do perímetro da zona Z6-021 (Quarta Parada).

- Resolução n° 48/74 (proc. 10.622/74) - Aprovou pedido de ampliação do perímetro da zona Z1-020 (Campo Belo).

- Resolução n° 49/74 (proc. 41.797/74) - Aprovou pedido de ampliação do perímetro da zona Z1-010 (Pinheiros).

- Resolução n° 51/74 (proc. 115.640/74) - Aprovou pedido de extensão do corredor Z8-CR4 da av. 9 de Julho, da rua Groenlândia até rua Marina Cintra (Jardins).

- Resolução n° 54/74 (G.P. 6.291/74) - Aprovou pedido de ampliação do perímetro da zona Z6-017 (Carrão).

- Resolução n° 55/74 (Requerimento 096/74) - Aprovou pedido de alteração dos perímetros das zonas Z3-206 e Z6- 039. (Chácara Santo Antônio e Santo Amaro, respectivamente)

Benjamim Ribeiro, ao assumiu novamente a presidência da Comissão de Zoneamento, no início da gestão do prefeito Setúbal, anunciou, logo após tomar posse, que faria o "reexame" dos processos que foram aprovados irregularmente (Ata da 22ª Reunião Ordinária da Comissão de Zoneamento,19/8/75). Mesmo não tendo levado adiante o que havia anunciado, ele passou a ser "*fritado"* politicamente. Uma das razões para isso pode ter sido porque a CZ não deliberou favoravelmente a novos pedidos de alterações "ad referendum" no zoneamento, que lhe foram encaminhados, inclusive, pelo Gabinete do Prefeito (Ata da 28ª Reunião Ordinária da Comissão de Zoneamento, 8/10/75). Observou-se que Ribeiro, após ser submetido a um processo de desgaste junto aos membros da Comissão, foi, logo em seguida, exonerado. (Ata da 5ª Reunião Extraordinária da Comissão de Zoneamento ,19/12/75).

Em janeiro de 1976, assumiu a direção da Cogep o arquiteto Cândido Malta. Este, ao que tudo indicou, manteve uma postura legalista junto à Comissão, procurando, inclusive, legalizar algumas alterações no zoneamento, aprovadas irregularmente pela Comissão de Zoneamento, na gestão João E. Leão. Um projeto de lei com esse intuito foi elaborado e discutido na Comissão, o qual somente foi aprovado pelos vereadores, em agosto de 1978 (Lei nº 8.768).

Contudo, sob a presidência de Cândido Malta foi, também, aprovado pela Comissão de Zoneamento, mais um caso da prática de deliberar alteração no zoneamento, usando como artifício uma posterior aprovação da Câmara Municipal, para justificar o prosseguimento de processo administrativo, cuja solicitação ia de encontro à legislação. Nesse sentido, o seguinte Pronunciamento constou na ata da reunião da Comissão de Zoneamento, de 29/3/76:

> **"**PRONUNCIAMENTO/COGEP CZ/015/76 – Acompanhando a informação do Sr. Coordenador de Planejamento à folhas 21 e 22**,** recomendando a transformação do corredor Z8-CRI (rua Fradique Coutinho) em Z8-CR4, a Comissão de Zoneamento entende deva ser reformado o despacho de indeferimento constante de folhas 7 do processo 506.866/75, devendo prosseguir o presente para fins de concessão do auto de conclusão, observadas as demais formalidades legais.
>
> Oportunamente deverá ser encaminhado projeto de lei à Câmara alterando a Classificação do citado corredor." (Grifos nossos).

Apesar desse fato, sob a presidência de Cândido Malta, a Comissão de Zoneamento se manteve, no mais, dentro dos limites de sua competência legal. Contudo, essa gestão da Cogep/CZ não deve ter sido também apreciada pelo prefeito e, provavelmente, por outras forças políticas dominantes. Setúbal promoveu uma reorganização administrativa na Prefeitura e, ao criar a Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano - Sehab, instituiu também a Comissão de Edificação e Uso do Solo – CEUSO. Esta passou a dividir – e a disputar - com a CZ parte de suas atribuições. Seria bastante pertinente supor que a Comissão de Zoneamento passou, nesse período, por um triz de não haver sido extinta. Ela foi mantida, porém, com poder mais enfraquecido, em relação à CEUSO, conforme o disposto no Decreto n.º 15.583, de 26/12/78, ao qual já se tratou anteriormente.

Constatou-se que, após a criação da CEUSO, até o início da Administração Jânio Quadros, a CZ não mais utilizou o artifício de promover alteração no zoneamento, "*ad referendum*" da Câmara Municipal, para deliberar favoravelmente sobre um processo administrativo em situação irregular. Porém, na gestão Mário Covas, a CZ não ficou incólume em dar parecer favorável a pedido contrário às determinações da lei, utilizando-se, porém, de um outro artifício.

Na reunião da Comissão de Zoneamento, de 9/8/1985, foi colocada em discussão a reapresentação do processo n° 05.003.277-85*76, cujo Interessado era o Banco Bamerindus do Brasil S/A, "*referente à solicitação de CEUSO quanto ao remembramento de lote não lindeiros aos Corredores de Uso Especial com lotes que o sejam*". Neste caso, tentava-se aprovar o remembramento de dois lotes: um enquadrado na zona de uso Z1 e o outro inserido em corredor de uso especial, localizado na esquina da avenida Santo Amaro com a rua Guararapes. Isto era (como é até hoje) proibido pela legislação. Após debate, foram colocadas 2 propostas para votação. A primeira, defendida pelo representante do SECOVI – eng. Samuel Kon -, pedindo o deferimento do pedido. Argumentava ele que:

> ”tal proibição visava a proteção das zonas de uso Z1. Isto não ocorre no presente caso, pois o uso é permitido tanto no Corredor como na zona lindeira".

Esse argumento era claramente falso, visto que a zona de uso Z1 é estritamente residencial. A segunda proposta foi defendida pelo Presidente da CZ, Jorge Wilheim, afirmando que:

> "contesta a competência da Comissão de Zoneamento para permitir a violação do dispositivo legal. Havendo a distorção ou imperfeição na Lei, deve a mesma ser alterada e não enfrentada".

Realizada a votação, saiu vencedora a primeira proposta. Apenas 5 votos foram para a segunda proposta, sendo 3 de Sempla, inclusive o do

Presidente. Assim foi aprovado o PRONUNCIAMENTO /SEMPLA CZ/671/85, que apresentava uma flagrante ilegalidade.

Não fosse o caso acima exposto de forma tão explícita nessa ata da Comissão de Zoneamento, este poderia ter sido apresentado como uma das tantas outras deliberações da Comissão, as quais foram, na maioria das vezes, apenas conhecidas pelos textos das decisões tomadas. Isso permitiu supor que outros fatos semelhantes possam ter ocorrido, em que a simples leitura das atas não os possibilitaram revelar. Neste caso, o conhecimento só foi possível porque houve um claro antagonismo de opinião entre os dirigentes da Sempla e a maioria dos membros da Comissão de Zoneamento, a respeito de um determinado processo, cuja discussão foi propositadamente relatada em ata.

Verifica-se, portanto, que, além de cumprir suas atribuições legais, a Comissão de Zoneamento muita vez extrapolou os limites de sua competência, possibilitando atender a interesses específicos, que iam de encontro à legislação de zoneamento. Tudo pareceu indicar, inclusive, que, durante o período de governos autoritários (da ARENA), quando uma determinada gestão da Cogep tornava-se mais legalista, a CZ se enfraquecia politicamente.

Essas formas de atuação ilegal da Comissão de Zoneamento conferiam-lhe um poder político que deve ter sido utilizado de diversas maneiras e com finalidades diversas, as quais este trabalho não se propôs investigar (e nem teria meios para isso). Mas, poder-se-ia supor que esse poder possa ter sido usado com diversos objetivos: desde para atender fortes interesses políticos (do governo) e econômicos (de pessoas físicas ou jurídicas influentes politicamente) até para obtenção de propina, ou ambos, ao mesmo tempo, como este autor acha bem provável que possa ter havido, em alguns dos casos relatados.

Apesar da Comissão de Zoneamento não ter exercido papel importante na gestão do zoneamento, pois não atuou na elaboração da grande maioria das leis, que continuamente adotava alterações na

aplicação do instrumento, ela teve uma função política importante, em alguns governos, ao conseguir utilizar certos mecanismos para burlar as normas legais, a fim de atender a certos interesses específicos, ou melhor dizendo, “casuísticos”. Essa função política da Comissão deve lhe ter constituído o poder de legitimação a si própria, certamente, com o apoio de setores sociais influentes, o qual foi se sedimentando ao longo do tempo. Não se pode afirmar, contudo, que o fato da Comissão de Zoneamento existir até hoje tenha sido devido somente ao poder conferido por suas práticas “casuísticas” e ilegais. Mas, pode-se dizer que a ausência delas, propositadamente deliberadas, causava-lhe abalos políticos, sejam por exoneração do seu presidente, sejam por meio da instituição de novos órgãos que lhe usurpavam as competências.

4.2.1.2. A Câmara Municipal

A Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) passou por 3 legislaturas, no período de 1973 a 1986. A primeira – 7ª Legislatura, de 1/2/1973 a 31/1/1977 – foi composta por 21 vereadores e teve o predomínio da ARENA, com 14 vereadores. É importante observar que quase não houve mudança na sua composição, em relação à legislatura anterior. (Ver Quadro n.º 4, anexo). Dos 12 vereadores da ARENA, apenas 5 não voltaram a se tornar vereador nesta legislatura; e dos 7 vereadores do M.D.B., apenas 2 deles não mais fizeram parte da bancada do partido na Câmara Municipal.[5] Essa legislatura compreendeu o final do governo Figueiredo Ferraz, o governo Miguel Colasuonno e a primeira metade do governo Olavo Setúbal, em que foram promulgadas seis leis que trataram de modificações no zoneamento. (Ver Quadro n.º 2, anexo). Dentre essas seis leis de zoneamento, nenhuma foi de autoria

5 A legislatura anterior – 6ª Legislatura, de 1/2/1969 a 31/1/1973 – tinha o predomínio de 12 vereadores da ARENA, num total de 19 vereadores. Ela foi responsável pela aprovação da Lei n.º 7.805/72.

parlamentar, porém duas foram motivo de muita polêmica, na tramitação dos respectivos projetos na Câmara Municipal: a Lei nº 8.001/73 e a Lei nº 8.328/75.

A Lei nº 8.001/73 teve início com o projeto de lei n.º 81/73, encaminhado pelo prefeito Figueiredo Ferraz, dispondo sobre alteração e complementação da Lei n.º 7.805/72. O conteúdo desse projeto já era de conhecimento prévio dos vereadores, pois uma minuta já havia sido enviada à Câmara Municipal e houve reuniões na Prefeitura, inclusive com a presença do prefeito, nas quais alguns vereadores fizeram críticas à Lei de Zoneamento e apresentaram suas propostas para o projeto de alteração.

O PL 81/73 mantinha inalterada toda a estrutura do zoneamento da Lei 7.805/72. Ele pretendia, sobretudo, dar uma nova regulamentação para os “corredores-comerciais”; fazer algumas concessões para admitir determinadas situações irregulares existentes antes da Lei do Zoneamento, atendendo a demandas de entidades de empresários do comércio e da indústria; ampliar as possibilidades para construção de conjunto residencial na zona de uso Z2; e estabelecer maiores penalidades aos infratores da Lei. Todavia, muitos vereadores se mostraram descontentes com essa proposta, depois de enviada à Câmara Municipal.

Em 21 de agosto de 1973, Figueiredo Ferraz foi exonerado da chefia do Executivo paulistano, pelo governador Laudo Natel, e o novo prefeito Miguel Colasuonno retirou da Câmara Municipal todos os projetos de lei que tratavam do zoneamento.

Essa nova gestão municipal mudou sua relação com a Câmara. Observou-se que o Executivo demonstrava mais interesse em negociar com os vereadores as propostas de alterações da Lei de Zoneamento. Houve várias reuniões, com representantes da Câmara e da Prefeitura, para se chegar a um acordo sobre um novo projeto de lei. Nesse sentido,

observe-se o seguinte discurso do vereador Celso Matsuda (ARENA):

> "... Na qualidade de presidente da Comissão de Obras gostaria de fazer justiça à COGEP. Nunca, na administração anterior, tivemos oportunidade de dialogar a respeito da reformulação do zoneamento. Não tivemos nem oportunidade de fazer considerações sobre aquele projeto que foi enviado a esta Casa. Rapidamente o projeto foi retirado pelo prefeito Miguel Colasuonno, e tivemos oportunidade, na Comissão de Obras, de, em reiteradas reuniões fazer pedidos, apresentar sugestões e tecer considerações, e a tal ponto que na última reunião realizada o Dr. Leão, que estava acompanhado de sua equipe técnica, não só esclareceu aos vereadores sobre o que seria o novo projeto de lei a ser encaminhado a esta Casa, como ainda, em se referindo às solicitações e sugestões feitas pelos vereadores, aduziu as explicações necessárias." (DOE, 9/11/73: 71. Grifos nossos).

Alguns vereadores do MDB mostraram-se reticentes quanto aos rumos das negociações acerca do projeto. O vereador Jorge Paulo apontou críticas de caráter mais amplo à Lei de Zoneamento, nas quais afirmava que "*pequenas modificações na lei não seriam suficientes para lhe corrigir as imperfeições*" (DOE, 14/11//73: 67). Já Manoel Sala mostrou-se apreensivo e desconfiado, quanto aos resultados da negociação em torno do novo projeto de lei, e propôs haver a participação de entidades da sociedade civil na discussão da proposta, como forma de garantir um certo controle e transparência no processo (DOE, 10/10//73: 74). Tal proposta, no entanto, não contou com a adesão dos demais vereadores e foi veementemente combatida por Carlos Ergas, da ARENA. (DOE, 10/10//73: 75).

Em novembro de 1973, o Executivo encaminhou à Câmara o projeto de lei n.º 186/73. Ao contrário do projeto da administração Figueiredo Ferraz, este teve uma aceitação bem melhor entre os vereadores, os quais ainda conseguiram negociar com o Prefeito a introdução de novas modificações, por meio de emendas, o que

lhe proporcionou uma tramitação tranqüila e rápida, de forma que, no final do mês seguinte, foi promulgada a Lei n.º 8.001/73.

O PL n.º 186/73 foi aprovado, em primeira discussão, com o voto favorável de todos os 17 vereadores que estavam presentes na sessão, inclusive dos vereadores Carlos Ergas (ARENA) e Jorge Paulo (MDB), os quais, nos discursos, eram os que mais criticavam o projeto. Em seguida, 8 emendas modificativas ao PL n.º 186/73 foram, em conjunto, aprovadas, pelos mesmos 17 vereadores. As modificações incluídas no projeto aprovado, as quais já haviam sido negociadas com o Prefeito, foram as seguintes:

1- Foi dada nova redação ao artigo 13, em que foi reduzida, de 14 para 12 metros, a largura mínima da via de circulação em que poderiam ser instaladas as categorias de uso C2, S2, E2 e I1.

2- Foi dada nova redação ao artigo 15, trocando-se a expressão “lei específica” por “legislação específica”, visando atingir também os decretos.

3- Foi dada nova redação para o artigo 37, inciso I, que dizia: “O lote com dimensões inferiores às exigidas nesta lei tenha sido objeto de escritura pública, ou outro documento hábil, devidamente inscrito, transcrito ou averbado no competente Registro de Imóveis, comprovadamente anterior à data de publicação desta lei”. (Grifo nosso). No novo texto, foi retirada a frase aqui sublinhada, com o intuito de aceitar os contratos de compra de terrenos, que ainda não haviam sido registrados nos cartórios de registro de imóveis, como comprovação de sua existência anterior à lei.

4- Suprimiu-se o artigo 46, que se referia ao envio de futuro projetos de leis referentes a hospitais, hotéis e escolas, por não ser pertinente.

5- Foi acrescentado o parágrafo único do artigo 49, afirmando que “as descrições dos perímetros Z1-016, Z1-018, Z6-009, Z6-039,

Z6-043, Z6-045, Z6-053, Z6-057, Z6-058, Z8-014, Z8-060, Z4-064, Z3-223 e do Corredor Z8-CR2, relativo à Rua Novo Horizonte, ficam substituídas pelas descrições anexas a esta Lei".

6- Foi dada nova redação ao artigo 50, de modo a adequar a modificação proposta no artigo 13, revogando os artigos 16 e 17 da Lei n.º 7.805/72.

7- Foram acrescentados 2 novos artigos, que visavam a assegurar o direito dos interessados em pedidos protocolados anteriormente à data de publicação da lei.

8- Descreviam os perímetros de zonas de uso, bem como o corredor de uso especial, que foram estabelecidos pelas emendas, os quais foram especificados no item 5.

Ainda naquela mesma sessão, logo após a aprovação do PL n.º 186/73 e de suas emendas, o vereador Sampaio Dória (ARENA) - que foi um dos que não estavam presentes no momento da votação - protestou quanto ao procedimento adotado para a votação rápida daquele projeto. Questionou ele sobre a supressão do Primeiro e do Grande Expediente, passando-se, de imediato, à Ordem do Dia, e do acordo, entre as lideranças, para aprovação do requerimento de urgência, que possibilitou a votação, "de surpresa", em primeira discussão, do projeto. Disse ele:

> "Há pouco mais de quatro anos que me encontro nesta Casa e, para ser franco, não consigo me recordar de alguma sessão que tenha sido marcada, como está sendo, por fatos tão estranhos quanto os que estou presenciando nesta tarde, Sr. Presidente.
>
> (...)
>
> Não desejo levantar, mas se fosse o caso levantaria, e se for o caso levantarei, suspeitas sobre o procedimento de quem quer que seja a respeito deste assunto. (DOE, 5/12/73: 59. Grifo nosso).

Na sessão seguinte, no plenário da Câmara, pôde-se observar o seguinte diálogo entre os vereadores Sampaio Dória e Aurelino de Andrade (ambos da ARENA), que insinuam ter havido ingerência de interesses particulares na elaboração das emendas aprovadas:

> "O Sr. Sampaio Dória – (...) Esta emenda n. 8, como verificou V. Exa. – e V. Exa. já chamou a atenção do Plenário para o fato, inclui nada menos do que 15 alterações de perímetro, que poderia ser 16, 17, 20, 30, já que a alteração foi feita até a lápis como vê V. Exa. Em nenhuma destas alterações – e veja V. Exa. que essas alterações abrangem zonas diversas ...
>
> O Sr. Aurelino de Andrade – Não na periferia, diga-se de passagem; não em Guaianazes; mas sempre por aqui, na República do Líbano, aqui e ali.
>
> O Sr. Sampaio Dória – Estas alterações de perímetros não têm nenhuma justificativa. A justificativa é esta que V. Exa. acabou de ler, ridícula até de ser repetida. Em primeiro lugar, há dúvida de que a COGEP esteja de acordo com as alterações de perímetro. (...) mais do que isso, Sr. Presidente, a Comissão de Obras, ou porque não tem competência, ou não quis dar-se ao trabalho de justificar estas alterações de perímetros, não as justificou. Quer fazer apenas com que a Câmara as engula sem justificativas, sem explicação, sabendo, como sabemos todos nós, que cada uma destas emendas, por mais insignificante que seja, poderá gerar reflexos econômicos brutais.
>
> (...)
>
> Então, nobre Vereador Aurelino de Andrade, dentro da linha que V. Exa. tem ponderado nas suas observações, é de se concluir o seguinte: algumas dessas emendas podem ser justificadas pelo interesses público ou não podem. Uma terceira alternativa não existe. Se podem, devem ser explicadas por quem de direito. Os seus autores não sabemos quem são. Apenas suspeitamos. ..." (DOE, 5/12/73: 62. Grifos nossos).

Em 30 de novembro de 1973, o PL n.º 186/73 foi aprovado, em segunda discussão, na Câmara, com apenas uma nova emenda, na qual foi acrescentado o parágrafo 4º, ao artigo 35.

> "As mudanças de perímetros constantes da presente Lei, aprovadas mediante proposta da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Municipais da Câmara Municipal de São Paulo, deverão ser referendadas pela Comissão de Zoneamento da COGEP, ..."

Este dispositivo teve o claro intuito de contornar as críticas, segundo as quais, as alterações nos perímetros de zona de uso, realizadas por meio de emendas dos vereadores, não contavam com o apoio dos técnicos da Cogep e de entidades de representação dos profissionais de engenharia e arquitetura. Todavia, ele não passava de mera retórica, além de colocar a Comissão de Zoneamento numa situação delicada, já que o seu referendo era inútil; ou seja, caso a Comissão de Zoneamento não referendasse alguma daquelas mudanças, isto certamente não implicaria em anulação do que já havia sido estabelecido na Lei. Por outro lado, se ela não tratasse de tal referendo, estaria desrespeitando a Lei. Na prática, portanto, exigia-se que a Comissão de Zoneamento referendasse as alterações dispostas pelos vereadores, mesmo que a Cogep e a maioria dos membros da Comissão de Zoneamento não lhes fossem favorável.

A lei aprovada mediou alguns conflitos existentes na Lei 7.805/72, atendendo a interesses de diversos grupos sociais (como se verá mais adiante), mas continuou mantendo vários problemas, sobretudo, em relação aos bairros da periferia. Porém, alguns vereadores acreditavam que tais imperfeições do zoneamento seriam corrigidas no futuro. Nesse sentido, por exemplo, observe-se o seguinte discurso do vereador Aurelino de Andrade (ARENA):

> "Não estamos preocupados com as emendas isoladas. Para a região Leste de São Paulo, da forma como se encontra, a Lei de Zoneamento não tem condições de construir coisa

> alguma de importância vital. Não me preocupo com este projeto, porque tenho certeza absoluta de que o Sr. Prefeito irá compreender uma série de considerações que levaremos a S. Exa., que fará com que volte suas atenções para o fato de que esta lei deve ser dinâmica e não estática." (DOE, 14/12/73: 72. Grifo nosso).

A Lei n.º 8.328/75, que instituiu as zonas de uso Z9, Z10, Z11, Z12 e Z8-200, foi também resultado de um processo legislativo muito polêmico. Sua elaboração teve início na gestão Miguel Colasuonno, que enviou ao Legislativo, em 26 de dezembro de 1974, o projeto de lei n.º 200/74, tratando da regulamentação das zonas de uso especial Z8 e áreas limítrofes. O Executivo estabeleceu prazo de urgência, ou seja, de 40 dias, para deliberação do projeto. Isto implicava que, findo este prazo, não havendo sido votado, com o quorum legal estabelecido para exame dessa matéria, poderia o prefeito promulgar a lei por decurso de prazo.

Esse projeto de lei tinha um conteúdo extremamente complexo e excessivamente detalhado, no qual, para as áreas delimitadas em zona de uso Z8, instituíam-se diversas novas tipologias de zonas de uso e adotava-se um novo parâmetro de controle urbanístico.

O projeto de lei n.º 200/74, composto de 48 artigos, era tão detalhado, que se poderia afirmar que a Prefeitura havia elaborado um plano urbanístico, com parâmetros de uso e de ocupação específicos, para cada um dos perímetros da zona de uso Z8, cujos proprietários seriam obrigados a executá-lo, se quisessem dar a seus imóveis alguma utilização.

Muitos vereadores se colocaram contrários ao projeto. O vereador David Roysen (MDB) afirmou que acreditava ser a proposta "traumatizante" para a cidade, e solicitou que fosse enviada cópia do projeto de lei para a Subcomissão Geral de Investigação (órgão de repressão do regime militar), para a qual, ele se encontrava "à disposição para justificar as suspeitas e os indícios bastante que justificam o envio

desta matéria a uma comissão com essa natureza, em defesa dos princípios revolucionários". (DOE, 16/5/75:71).

Após a posse do prefeito Olavo Setubal, não tendo o PL n.º 200/74 sido votado, nem convertido em lei, por decurso de prazo, alguns vereadores mostravam-se insatisfeitos com os resultados das reuniões realizadas com a Cogep, a fim de discutir a nova proposta para a regulamentação das zonas de uso Z8:

> "Alguns dos Srs. Vereadores, em contato com este Vereador, já levantaram objeções a esse trabalho proposto, o que demonstra a necessidade de um estudo aprofundado da matéria. Assim, a nossa intenção, com a publicação desse estudo, é convocar os representantes das entidades interessadas, para que opinem a respeito. " (Discurso do vereador Celso Matsuda. DOE, 2/9/75: 72).

O vereador Arthur Alves Pinto (ARENA) fez um pronunciamento no qual afirmou discordar de muitos itens do substitutivo ao PL 200/74, encaminhado pelo prefeito Setúbal. Nesse sentido, ele apresentou a seguinte crítica quanto à proposta de zoneamento da zona rural (Z8-100) :

> "Vejam os Senhores Vereadores que se está delegando aqui um feixe enorme de poderes à COGEP e, no futuro, ela não terá que consultar esta Casa; ficará a critério dos técnicos da COGEP a implantação de um núcleo industrial, ou núcleo residencial numa Zona Z-100, que dizem que é reservada para a preservação das condições ecológicas. E quem garante a nós que estes técnicos têm essa intenção para o futuro?
>
> (...)
>
> O Dr. Benjamim Adiron Ribeiro virá explicar o inexplicável, porque não podemos concordar que se dê proteção a grupos poderosos. Um indivíduo que tem uma área na Z-8 de quinhentos mil metros, simplesmente não pode fazer nada, só construir uma casinha. Mas, acontece que esses grupos poderosos vão adquirir a área daquele indivíduo por

> preço baixo, para revenderem, posteriormente, com lucros fabulosos, porque vai haver a oportunidade da formação de um condomínio, comprando áreas ao lado e alcançando 150 hectares. É isto o que vai acontecer e não podemos concordar. A equipe do Dr. Benjamim Ribeiro vem explicar alguma coisa. Devemos é corrigir os erros desses estudos, e que não são poucos..“ (DOE, 2/9/75: 80. Grifos nossos).

As negociações entre o Executivo e membros do Legislativo, para a aprovação do projeto, avançaram, embora nem todos os vereadores fossem chamados a participar. Nesse sentido, Vicente de Almeida (ARENA) e Antônio Rezk (MDB) protestaram, na sessão de 15 de outubro de 1975, sobre a realização de uma reunião, que eles somente souberam pelos jornais, na qual foi tratado o substitutivo ao PL n.º 200/74. Esta reunião que havia sido convocada pelo Prefeito, contou, além deste, com a participação do coordenador da COGEP, dos vereadores que formavam a Mesa da Câmara Municipal e do presidente da Comissão de Obras, vereador Celso Matsuda. Aqueles vereadores, que eram membros da Comissão de Obras, mostraram-se ofendidos por terem sido excluídos daquela reunião. (DOE, 17/10/75: 65)

Em 7 de novembro, o PL 200/74 foi aprovado, em primeira discussão, sem que, no entanto, houvesse polêmica entre os vereadores. Na sessão seguinte, do dia 10 de novembro, ele foi posto em segunda discussão, na qual foi lido o parecer da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Municipal, em que se apresentava um substitutivo assinado por Celso Matsuda (ARENA), David Roysen (MDB), Aurelino de Andrade (ARENA) e Antônio Rezk (MDB), mas a sessão foi encerrada por falta de quorum. Dois dias depois, esse projeto de lei foi novamente colocado em votação, sendo lido um segundo substitutivo, que era subscrito por 15 vereadores. Este substitutivo foi, então, aprovado, por todos os 20 vereadores que estavam presentes à votação, e o projeto seguiu para sanção do Prefeito, cuja Lei n.º 8.328 foi promulgada em 2 de dezembro de 1975.

Comparando-se os textos dos dois substitutivos, verificou-se que muito pouca diferença havia entre eles. Além do acréscimo do artigo 40, o segundo substitutivo: a) reformulou o § 1º, do artigo 15, assegurando que os núcleos industriais não poderiam ser implantados, em áreas situadas nas bacias hidrográficas dos mananciais; e b) no artigo 21, diminuiu de 5.000 para 3.000 metros quadrados, a área mínima para formação de chácara de recreio por plano de remembramento.

8ª Legislatura

A segunda legislatura da Câmara Municipal, que compreendeu este período em estudo (8ª Legislatura, de 1/2/1977 a 31/1/1983), foi composta por 21 vereadores. Nesta, porém, houve predominância do partido de oposição M.D.B., com 13 vereadores, em que a situação do quadro partidário foi quase que totalmente invertida. Esta legislatura compreendeu a segunda metade do governo Olavo Setúbal e os governos Reynaldo de Barros e Salim Curiati.

A eleição de uma bancada majoritária do partido de oposição (MDB), na Câmara Municipal, causou certa dificuldade para o governo Olavo Setúbal, que passou a ter que negociar com muitos vereadores da oposição, para obter a aprovação de projetos de lei de interesse do governo. Contudo, além de contar com o perfil bem “moderado” de muitos vereadores do M.D.B., o Executivo dispunha de instrumentos como o “decurso de prazo”, para conseguir a promulgação de leis de seu interesse.

Em 1979, a partir da gestão do prefeito Reynaldo de Barros, e com a entrada em cena de novos partidos políticos, a situação partidária na Câmara Municipal se alterou bastante. A Câmara passou a conter representantes de cinco partidos políticos: Partido Democrático Social (PDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Popular (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os vereadores passaram a se filiar a esses novos partidos, à medida que eles foram sendo criados. Interessante observar

que, ao contrário dos vereadores da ARENA, cuja grande maioria se filiou ao partido que lhe foi sucedâneo[6] – o PDS – muitos vereadores do M.D.B não foram para o PMDB, inclusive, seis deles, que se filiaram ao PDS: David Roysen, Mário Américo, Paulo Rui de Oliveira, Sampaio Dória, Shiguemi Kita e Yukishigue Tamura.

Nessa legislatura foram sancionados 29 projetos de lei de alteração do zoneamento, ou seja, mais da metade do total de leis objeto de todo o período em estudo. Dentre eles, 5 se destacaram, por serem motivos de polêmica, quando de sua tramitação na Câmara Municipal. Foram as leis 8.769/78, 8.964/79, 9.049/80, 9.411/81 e 9.412/81.

A Lei 8.769/78 criou as zonas de uso Z13, Z14, Z15 e Z16, em que, nas três últimas, se estabeleceram parâmetros de uso e ocupação do solo bastante restritivos, pois destinavam-se à proteção das áreas dos mananciais de água, na região Sul do Município. Ela teve origem no projeto de lei n.º 79/77, que foi enviado pelo prefeito Setúbal à Câmara Municipal, em 2 de junho de 1977.

Porém, somente em abril do ano seguinte, observou-se um pronunciamento de vereador sobre esse projeto de lei, no qual o presidente da Comissão de Obras, Samir Achôa (MDB), fez-lhe severas críticas, bem como a atitudes de representantes da COGEP:

> "A COGEP mandou para cá um projeto sobre a Z-8 que, na minha opinião, constitui uma violação flagrante ao direito de propriedade, porque congelou centenas de propriedades nesta Cidade, para que a Câmara Municipal, pura e simplesmente, aprovasse.
>
> (...) o projeto que trata das denominadas zonas de uso Z-8 não será submetido – e apelo nesse sentido ao Sr. Presidente – à apreciação do Plenário, porque os técnicos da

6 Com exceção de Brasil Vita e de Celso Matsuda, que ficaram sem filiação partidária durante um longo período.

> Comissão de Obras apresentaram argumentos irrefutáveis consistentes de um parecer de 20 páginas e inquinando de várias nulidades e heresias jurídicas e técnicas aquele projeto de lei.
>
> Solicitei o comparecimento a esta Casa de um dos técnicos da COGEP e aqui esteve o Dr. Afonseca. Entreguei a ele as dúvidas levantadas pela Comissão de Obras, isso em novembro do ano passado. S. Sa. ficou de responder à Câmara, e não o fez. Enviei um ofício ao Sr. Coordenador da COGEP, Dr. Malta Campos, e ele não respondeu. Enviei a S. Sa. um técnico meu assessor. Ele não o recebeu.
>
> Então, Sr. Presidente, Srs. Vereadores, saiba o Sr. Malta Campos que, se existir respeito ao Presidente – e sei que o Presidente da Câmara impõe respeito à Casa – o projeto não será submetido a plenário, porque, repito, existem vários prejudicados pela não aprovação do projeto respeitante à zona de uso Z-8. Porém, a COGEP não respeitou a Câmara e enviou projeto a esta Casa, pensando que iremos sancioná-lo, pensando que somos moleques para aprovar o que eles entenderem." (DOE, 8/4/78: 103. Grifos nossos).

Não obstante às críticas do vereador Samir Achôa, em 3 de agosto de 1978, o PL n.º 79/77 foi aprovado, pela Câmara, em primeira discussão. Mas, na sessão seguinte, a segunda discussão do projeto foi adiada, quando foram observadas críticas de vereadores em seus pronunciamentos. O vereador José Storópoli (MDB) afirmou:

> "O Sr. Prefeito insiste em que se aprove o projeto na íntegra, na maneira em que está. Ora, ele não pode ser aprovado! Quando se fala em Lei de Zoneamento, nesta Casa, não sei o que acontece: fica todo mundo de cabelo eriçado, porque acha que a Câmara não deve apresentar substitutivo. Por que? É desonestidade desta Casa, que tem que aceitar tudo o que vem de S. Exa. o Sr. Prefeito? Nos Estados Unidos, o zoneamento é feito em praça pública: a comunidade se

> reúne, discute e participa. Pois então a Câmara Municipal de São Paulo não pode apresentar um substitutivo? Pode e deve! (...) No presente caso, caberá um substitutivo. Que se aprove ou condene a medida, para que não pairem dúvidas, e se dê ao Prefeito o tempo necessário para que S. Exa. faça um estudo mais acurado sobre o índice de aproveitamento, que é de cinco centésimos e a taxa de ocupação de vinte e cinco milésimos. É uma desapropriação indireta, ou não é? Já quando tramitava nesta Casa o mesmo problema da Zona Z-8, dizíamos que o Poder Público ou assume e desapropria, ou libera a área, pois tem que dar um destino. O que não pode é fazer o que vem fazendo: querer bloquear uma área a título de uso e parcelamento do solo.
>
> Pergunto: O proprietário, como é que fica? O direito de propriedade como é que fica? S. Exa. já 'arrebentou' com o Município de São Paulo. É fácil averiguar e constatar. (...)" (DOE, 15/8/78: 113. Grifos nossos)

O vereador Eurípedes Sales (MDB), em aparte, afirmou:

> "Evidentemente que, na medida em que restringe a capacidade de utilização de uma área, a Prefeitura está ipso facto desvalorizando aquela mesma área. (...) É uma forma de constrangimento, é uma forma de congelamento irracional e ilegal, para propiciar o aviltamento do valor da área. Uma vez aviltado, virá o Poder Público para desapropriar, para pagar menos, ilaqueando a boa fé de todos, interferindo na propriedade particular, como se dela, Prefeitura, fosse." (Idem. Grifos nossos).

Apesar dos votos contrários dos vereadores José Storópoli e Eurípedes Sales, o PL n.º 79/77 foi aprovado, em segunda discussão, na sessão de 16 de agosto, pelos outros 14 vereadores presentes no plenário, sem nenhuma modificação do Legislativo Municipal. Isto se deu, inclusive, com o voto do vereador Samir Achôa, que após a votação afirmou:

> "O Sr. Prefeito detém o controle absoluto da Câmara Municipal de São Paulo. Eu disse, e consta dos Anais da Câmara, que a pequena modificação que eu tentaria implantar no presente projeto de lei não seria de molde, caso o meu objetivo não fosse atingido, a fazer com que eu votasse contra o projeto. Consta dos Anais, ainda, que o projeto na sua maior parte é bom. Eu recebi informações do vice-presidente da Comissão de Obras o Sr. Vereador Celso Matsuda, no sentido de que o Sr. Prefeito remeterá projetos específicos modificando o presente.
>
> (...)
>
> O artigo 5º contraria, frontalmente, toda a realidade trazida a público. Mas, a intransigência do Executivo e a subserviência do Legislativo fazem com que projetos dessa natureza sejam aprovados – e outros o serão. Um projeto que estabelece aproveitamento de vinte e cinco metros para cada mil metros de terreno, é um projeto comunizante. Neste país, estamos a 35% do comunismo, por aquilo que entendo da teoria social. A propriedade privada dentro do capitalismo deve realmente, atender ao interesse comum, aos interesses maiores. Mas, impor o Executivo sem o ressarcimento do dano causado, impor restrições dessa natureza, evidentemente foge à filosofia político-administrativa desta Nação." (DOE, 22/8/78: 88. Grifos nossos).

Observou-se, de um lado, que a grande rejeição a este projeto de lei, sobretudo por parte de vereadores do partido oposicionista, deveu-se às limitações de aproveitamento dos terrenos, propostas para as áreas de proteção ambiental, delimitadas como zonas de uso Z14, Z15 e Z16. De outro lado, pôde-se perceber que a aprovação deste projeto, na Câmara Municipal, sem emendas ou substitutivos, foi obtida graças ao enorme poder exercido pelo Prefeito nessa conjuntura de regime autoritário. Observou-se, também, a ausência de qualquer entidade da sociedade civil na discussão deste projeto de lei, durante sua tramitação na Câmara

Municipal.

A Lei n.º 8.964/79 foi também marcada por grande polêmica na Câmara Municipal, apesar de seu objetivo bastante específico. O projeto de lei n.º 107/79, de autoria do vereador Paulo Rui de Oliveira (MDB), publicado em 5 de junho de 1979, propunha a proibição de concessão de alvará de funcionamento para casas de diversão eletrônica (fliperamas) a uma distância inferior a 500 metros de estabelecimentos de ensino públicos ou particulares e, ainda, que essa atividade somente poderia funcionar no período compreendido entre 19:00 horas de um dia até às 4:00 horas do dia seguinte.

A Comissão de Abastecimento, Indústria e Comércio da Câmara Municipal, presidida por Celso Matsuda (ARENA), publicou parecer, cujo relator era o vereador Brasil Vita (ARENA), que incluiu um substitutivo àquele projeto de lei. Este substitutivo propôs estabelecer a proibição de concessão de alvará de funcionamento para novas casas de diversão eletrônica (fliperamas), que se localizarem a uma distância inferior a 100 metros de escolas de 1° e 2° graus de ensino regular. (DOE, 16/8/79: 83).

Este substitutivo foi aprovado na Câmara, em segunda discussão, no dia 22 de agosto, e enviado à sanção do Executivo. Contudo, ele suscitou polêmica na sociedade, provocando discursos de vereadores contrários ao texto aprovado. Matérias publicadas nos jornais sugeriram que o substitutivo aprovado fora resultado de pressões de grupos econômicos poderosos. O vereador Matsuda, contestando as insinuações da imprensa, disse, em matéria publicada no Diário da Noite, que pediria o veto ao prefeito, caso "*se constatassem algumas dúvidas quanto ao projeto*". (DOE, 28/8/79: 90).

Aqueles vereadores, que eram contrários ao texto aprovado, manifestavam sua discordância sempre por um viés moralista, como, por exemplo, se pôde observar no seguinte discurso do vereador Altino Lima (MDB), que afirmou:

> “Estas casas – sabem muito bem os Srs. Vereadores – são um incentivo ao vício. Ali não se praticam só as diversões eletrônicas, mas são um antro de toda a série de vícios. Ali existe a maconha e certos procedimentos que nem nos cabe ressaltar aqui.” (DOE, 28/8/79: 90).

O vereador Romeu Rossi (MDB) disse que as casas de fliperamas são “verdadeiros antros de corrupção da infância e da juventude” e continuou:

> “Nossa posição diante desse projeto ficou bem definida quando votamos contra o substitutivo por entendermos que se deve restringir ao máximo as possibilidades de essas crianças e jovens de hoje ficarem viciados nesse comércio, que consideramos irregular, embora respeitemos a opinião de nossos colegas que votaram a favor do substitutivo.
>
> (...)
>
> (...) recebemos de muitos pais e diretores de escolas a manifestação de veemente repúdio pela aprovação desse projeto por esta Câmara. (...)
>
> De maneira que voltamos a reiterar ao nobre Vereador Celso Matsuda que procure apurar o que acha que deva ser apurado. Se necessário, requeira ao Sr. Prefeito Municipal que vete esse projeto em nome da moralidade e da defesa de nossos jovens escolares de primeiro e segundo graus.” (DOE, 28/8/79: 90).

O prefeito sancionou, sem veto, o projeto aprovado, e a Lei n.º 8.964, foi publicada em 6 de setembro de 1979. No entanto, na sessão do dia 11 de setembro, os vereadores Romeu Rossi, Benedito Cintra e Francisco Gimenez (todos do MDB) voltaram a fazer discursos contra essa lei e as casas de fliperamas, repetindo, praticamente, os mesmos argumentos que já haviam expostos antes, razão porque não há necessidade de voltar a citá-los. Mas, só por querer mostrar o grau de

exagero moralista desses discursos, observe-se um trecho do hilariante discurso do vereador Romeu Rossi:

> "Ontem, S. Exa. o Sr. Prefeito da Capital, Engenheiro Reynaldo de Barros, houve por bem sancionar o tão malfadado e indesejável substituto ao projeto dos fliperamas. No meu entender, praticou-se um dos maiores crimes da história contra as crianças e só comparável àquele episódio bíblico de Herodes, na época de Cristo, quando, desgraçadamente, mandou matar todas as crianças até uma certa idade. Ainda esperávamos que S. Exa., ouvindo os reclames de alguns dos Srs. Vereadores desta Câmara Municipal, vetasse esse tão malfadado substitutivo, que reduziu de 500 metros para 100 a distância entre escolas e fliperamas." (DOE, 14/9/79: 82. Grifo nosso).

A Lei n.º 9.049/80, que criou as zonas de uso Z17 e Z18 e que fez diversas mudanças em corredores de uso especial e em perímetros de várias zonas de uso, foi outra que motivou muita polêmica na Câmara Municipal.

Antes do envio, pelo Executivo, do projeto de lei n.º 3/80, que originou a Lei 9.049/80, precederam vários outros projetos de lei, de iniciativa de vereadores, visando a criar ou a alterar perímetros de zonas de uso. O mais significativo destes foi o projeto de lei n.º 132/79, cujo texto inicial fora de autoria do vereador Eurípedes Sales (MDB), o qual propunha alterar o perímetro da zona de uso Z1-014 (Morumbi/Butantã), criando a Z3-251. Entretanto, quando este projeto entrou, em segunda discussão, no 4 de outubro de 1979, foi apresentado um substitutivo contendo uma proposta muito mais ampla de alterações no zoneamento, assinado por 14 vereadores, entre os quais, curiosamente, não estava Eurípedes Sales – o autor do projeto. Este substitutivo foi rapidamente aprovado por 18 vereadores, exceto por Benedito Cintra (MDB), que votou contra, e por Eurípedes Sales e Mário Américo (MDB), que estavam ausentes do plenário. O substitutivo ao projeto de lei n.º 132/79 continha

25 artigos, os quais objetivavam diversas mudanças pontuais no zoneamento.

Reynaldo de Barros deu veto total ao projeto de lei n.º 132/79. No ofício enviado à Câmara Municipal, em que foram expostas as razões do veto, o prefeito antecipou o intuito de criação de uma comissão formada por representantes do poder público municipal e da sociedade para elaborar uma ampla proposta de alteração do zoneamento. Nesse sentido, por meio da Portaria n.º 89/79, foi instituída a Comissão Especial para Estudos das Questões de Zoneamento do Município - cuja composição já foi apresentada no item anterior deste capítulo.

Como resultado dos trabalhos desta Comissão, foi elaborado o projeto de lei n.º 3/80 que, em tramitação na Câmara Municipal, logo recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Justiça e Redação e da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Municipais. Todavia, apesar dos pareceres favoráveis destas Comissões, os quais afirmavam ser a proposta de "interesse público", esse projeto de lei provocou enorme repercussão contrária de alguns setores da sociedade e foi motivo de polêmica na imprensa - como será melhor abordado mais adiante.

A repercussão pública e as polêmicas, em relação a esse projeto de lei, foram tão grandes, que provocaram uma atitude inusitada e radical do vereador Eurípedes Sales (MDB/PDT), que era, então, o Presidente da Câmara Municipal. Ele apresentou um projeto de lei propondo "*a revogação de todas as leis de zoneamento*". Isso, segundo o projeto do vereador, vigoraria depois de 180 dias da data de publicação da lei, e, durante esse período, uma comissão elaboraria o Plano Urbanístico do Município de São Paulo. A comissão seria composta de 2 representantes do Legislativo e 2 da Prefeitura, na qual fariam parte, ainda, representantes de órgãos oficiais, de associações comunitárias, técnicas e de entidades representativas de diversas categorias, até o máximo de 45 membros, sendo 15 indicados pelo Presidente da Câmara, 15 indicados pelo Prefeito e 15 entre as entidades interessadas em

participar. Afirmou o Presidente da Câmara Municipal, com relação à sua proposta:

> "... o que, vulgarmente, se cognomina em São Paulo Lei de Zoneamento, nada mais é do que um rosário cuja 22ª conta está nesta Câmara para somar a outras contas, numa zorra total na vida da Cidade.
>
> O projeto que estou apresentando nesta sessão, com justificativa elaborada em quatro laudas e contendo cinco artigos, tem o objetivo de permitir que segmentos variados da sociedade paulistana possam participar da discussão de um projeto que realmente revele a essência da vida do cidadão; e tão-somente a essência, dando condições de dinamismo ao crescimento de São Paulo, a um crescimento orientado.
>
> (...)
>
> Fiquei satisfeito, hoje, ao ler os jornais e saber da opinião do Diretor da COGEP, Dr. Cândido Malta Campos Filho, que fala na 'Folha da Tarde' o seguinte:
>
> 'O homem que está à frente da COGEP desde a Administração Olavo Setúbal, arquiteto Cândido Malta Campos Filho, também se pronunciou a respeito da idéia de Eurípedes Sales. Ele é a seu favor, no que diz respeito à formação de uma comissão 'para um debate o mais amplo e transparente possível' sobre o zoneamento. Mas, quanto à revogação do zoneamento de imediato, ele não vê com bons olhos'.
>
> O meu projeto responde, então, à preocupação do Sr. Cândido Malta Campos Filho. Não haverá a revogação do zoneamento de imediato, porque teremos ainda 180 dias para analisar a matéria. E se for necessário, e se nas discussões houver necessidade, nós vamos prorrogar esse prazo de vigência. O importante é que venha uma lei não açodada." (DOE, 28/3/80: 74. Grifo nosso).

Imediatamente, a proposta apresentada por Eurípedes Sales recebeu duras críticas dos vereadores Celso Matsuda , Sampaio Dória e

David Roysen. Este último chegou a dizer que a proposta era “uma grande piada”. O vereador Sampaio Dória (PDS) fez críticas a respeito do projeto de lei n.º 3/80, nos seguintes termos:

> “Os dispositivos que traz, promovendo mudanças casuísticas em algumas áreas pinçadas ao longo da cidade – e não me refiro aos corredores criados pelo projeto e, sim, àquelas áreas específicas, individualizadas, casuísticas, que tiveram sua capacidade de utilização, o seu coeficiente de uso ou até o seu tipo de solo alterados pela proposta do Executivo, alterações estas que motivaram denúncia da imprensa, denúncia detalhada dias atrás pelo ‘Jornal da Tarde’, em nota contundente que doeu, aparentemente, no nobre Vereador David Roysen, já que motivaram a nota contundente emitida pela bancada do P.M.D.B. -, constituem exatamente o conteúdo deste projeto, a carga de malefícios e benefícios que possa trazer à Cidade e a evolução da alteração do Código de Zoneamento é o que deveria estar motivando os debates nesta Casa, não questões paralelas e secundárias.” (DOE, 28/3/80: 76. Grifo nosso).

Na sessão de 1° de abril de 1980, foi requerida e aprovada pelos vereadores a inclusão do projeto de lei n.º 3/80, em regime de urgência, para votação. Em seguida, observou-se uma longa discussão entre os vereadores. De um lado, aqueles que eram contrários ao projeto argumentavam que ele estava repleto de dispositivos casuísticos, destinados a favorecer interesses específicos e com finalidade de especulação imobiliária; de outro, os que lhe eram favoráveis afirmavam que o projeto visava ao interesse público, embora tratasse de alterações pontuais destinadas a corrigir falhas do zoneamento, cujas propostas haviam sido apreciadas por uma comissão altamente representativa.

O vereador Francisco Gimenez disse que, em uma nota publicada na imprensa, a bancada do P.M.D.B. “explicitamente contestou toda a questão do zoneamento”, e continuou:

> “... no ‘Diário Popular’ de 21 de março do corrente ano

lê-se o seguinte: ‘Que a criação de novos corredores de uso especial em diversos pontos da cidade apenas servem, no projeto do Executivo, para encobrir alterações casuísticas e discriminatórias favorecedoras de grandes interesses econômicos lesivos à comunidade, conforme denuncia já levada à imprensa de São Paulo. Transformaram-se usos, ampliaram-se índices de ocupação, deformaram-se bairros e zonas, prostituiu-se a lei, escarneceu-se da opinião pública.’ (...) Está explícita aqui a condenação da Lei de Zoneamento, pela bancada.” (DOE 9/4/80: 101. Grifos nossos).

Figura n.º 19
Jornal O Estado de São Paulo, 18/03/80: 7

Os felizes ganhadores da Loteria, ou melhor, da Lei de Zoneamento.

Caso um projeto seja aprovado na Câmara Municipal, alguns proprietários ganharão até Cr$ 110 milhões com a valorização de seus imóveis

Reportagem de Júlio Moreno

O vereador Celso Matsuda afirmou que o projeto de lei correspondia aos "*interesses da comunidade*". Nesse sentido, leu uma carta da Comissão Pró Corredor de Serviços na Rua Colômbia e Avenida Europa, dirigida aos vereadores, e, também, um depoimento de Paulo A.. G. Costa, da Federação do Comércio, que foi extraído de uma reportagem do jornal Folha da Tarde, os quais mostravam os interesses daqueles grupos sociais que eram favoráveis ao projeto de lei. (DOE 9/4/80: 102).

Posto em votação, o PL 3/80 foi aprovado, em primeira discussão, com os votos favoráveis de 14 vereadores. Apenas os seguintes vereadores o rejeitaram: Altino Lima (PMDB), Milton dos Santos (PMDB), Eurípedes Sales (PDT), Francisco Gimenez (PMDB), Jorge Tomaz de Lima (PMDB), Romeu Rossi (PMDB) e Sampaio Dória (PDS). Na sessão do dia 2 de abril de 1980, o projeto entrou em segunda discussão e foi aprovado com os votos dos mesmos 14 vereadores. A Lei n.º 9.049 foi sancionada pelo prefeito e publicada em 24 de abril de 1980.

No ano seguinte, alguns vereadores, em seus discursos, já apresentavam demandas de setores sociais, por uma nova lei de modificação do zoneamento, em que reivindicavam ampliação das modificações adotadas na Lei n.º 9.049/80 (DOE, 15/8/81: 49). Nesse sentido, foi elaborado pelo Executivo o projeto de lei n.º 251/81, publicado no DOE, em 14 de novembro de 1981, o qual foi convertido na Lei n.º 9.411/81.

O vereador Carlos Ergas, na sessão do dia 24 de novembro, levantou uma questão de ordem, com referência ao chamado "Projetão do Zoneamento", nos seguintes termos:

> "Fazendo parte da Comissão de Obras e Urbanismo, votei com restrição, e pude notar que dele não consta o parecer, favorável, da COGEP, que a Lei 8.001, de 1973, exige.
>
> E justifico, Sr. Presidente, porque não havendo pareceres da COGEP para determinadas áreas de São Paulo,

por equidade, poderemos também apresentar projetos de lei a respeito.

Acontece que há uma série de projetos de modificação de zoneamento de áreas nesta Casa, que encontraram parecer desfavorável da COGEP, e que no meu modo de ver são idênticos aos que aí estão.

Então, levanto esta questão de ordem para que o 'Projetão' seja devolvido ao Sr. Prefeito para esta retificação e ratificação, por ser legal."

O presidente da sessão, em seguida, respondeu:

"A questão de ordem levantada por V. Exa. é oportuna e baseada em lei, em razão do que serão tomadas as providências nela solicitadas." (DOE, 26/11/81: 60. Grifo nosso).

Sem que tais aspectos de ordem legal fossem cumpridos, o projeto de Lei nº 251/81 continuou em tramitação na Câmara Municipal. O prazo final para sua apreciação venceria em 21 de dezembro. Na sessão deste dia, foi lido, pelo vereador Sampaio Dória (PDS), um documento assinado por "diversas entidades, moradores da zona Sul e autoridades", no qual constava o seguinte:

"As entidades signatárias exortam a V. Exa. a repetição daquele gesto, consubstanciado em eliminar quaisquer dúvidas que possam ser suscitadas quanto à lisura do processo de consulta à comunidade. Para tanto, as subscritoras desta moção confiam que:

1º) serão retirados por V. Exa. da tramitação, na Câmara Municipal, os projetos de Lei n° 248, 250, 251 e 253, solicitando às entidades técnicas e comunitárias, que examinem as alterações recentemente introduzidas, que sequer foram submetidas à Comissão Especial de Zoneamento;

2º) será remetido projeto ao Legislativo Municipal, instituindo, por lei, a consulta prévia obrigatória às entidades representativas da comunidade paulistana, enriquecida por estudos técnicos dos órgãos municipais de planejamento e com tempo adequado de análise, de modo a tornar escorreito o processo decisório, onde os interesses de cada grupo social apareçam, em sua inteireza, possibilitando aos poderes constituídos decidir com acerto em benefício dos interesses coletivos.

Com esta atitude, V. Exa. fará prevalecer os anseios da população sobre os interesses de grupos minoritários." (DOE, 25/12/81: 15. Grifo nosso).

Todavia, estava-se certo, entre os vereadores, que o projeto de Lei nº 251/81 seria aprovado por decurso de prazo, pois não haveria quorum suficiente para apreciá-lo naquela sessão. O vereador Yukishigue Tamura (MDB/PDS) leu um parecer do jurista Geraldo Ataliba, baseado em sua obra "Lei Complementar na Constituição", no qual afirmava-se que seria "inaplicável o instituto de aprovação por decurso de prazo, das proposições legislativas às quais se exija 'quorum' qualificado para a aprovação". (DOE, 25/12/81: 15)

Em seguida, o vereador Altino Lima (PMDB) fez o seguinte pronunciamento:

"A sessão de hoje foi convocada para a discussão de três projetos: n.º 250-81, 251-81 e 253-81, que tratam de uso, ocupação e parcelamento do solo em São Paulo. É evidente que não haverá número para aprovação desses projetos, pois a bancada do P.D.S., na sua maioria, não está presente. Diante disso, Sr. Presidente, nós lamentamos profundamente, pois fica caracterizado que o P.D.S. acaba de dar um presente de Papai Noel à especulação imobiliária de São Paulo, ao mesmo tempo em que lesa a população desta cidade, ao se omitir em matéria de magna importância, tanto pela relevância da matéria como pela convocação extraordinária da Câmara Municipal, para apreciar essa matéria.

> Fica sob a responsabilidade da Bancada do P.D.S. nesta Casa, com a adesão de alguns Vereadores de outra bancada, a aprovação da matéria por decurso de prazo..." (DOE, 25/12/81: 15. Grifo nosso).

Todavia, não eram somente os membros da bancada do PDS que tinham interesse na aprovação do projeto. Vereadores do PMDB também apresentaram emendas a esse projeto de lei, como afirmou o vereador Naylor de Oliveira (PDS), a propósito de um substitutivo apresentado pelo vereador Francisco Gimenez:

> " Quer dizer que o P.M.D.B. também apresenta negócio de zoneamento, é? Ah sei, tudo bem!... Pensei que era só o P.D.S. Vejam como é bom a gente saber das coisas. Era uma área na Lapa, não? Tinha endereço certo? Por debaixo desse angu, será que tinha carne, ou tinha mais coisas? Porque ninguém joga o próprio prestígio assim, sem mais nem menos, apenas pelos lindos olhos verdes do dono de uma área qualquer na Lapa. (...) Vocês recordam o negócio da Lapa, do zoneamento, que mudava uma área, e tal? Depois mudaram uma quadra, que foi para um banco – foi outro lance, muito bonito, bem feito. A gente sabe, e não convém querer dar um de bom!... Mas deixa prá lá !" (DOE, 14/5/82: 56).

A Lei nº 9.411/81 - como previram os vereadores - foi aprovada por decurso de prazo, sendo publicada em 30 de dezembro de 1981.

A Lei n.º 9.412/81, que estabeleceu mudanças no zoneamento na zona rural Norte e Sul do Município, se originou do projeto de Lei nº 250/81. Este teve tramitação e discussão, na Câmara Municipal, no mesmo período e com os mesmos prazos do PL 251/81 (Lei 9.411/81), pois ambos foram enviados ao Legislativo Municipal, na mesma data e com pedido de urgência do prefeito. [7]

7 O projeto de Lei nº 248/81 foi também discutido na mesma ocasião. Este tratava de alteração no Código de Edificações (Lei nº 8.266/75) e permitia que as empresas privadas construíssem habitações populares na zona rural Z8-100/1.

A principal queixa de alguns vereadores da oposição se referia ao fato de que, por meio dos projetos de lei em tramitação, o Município passaria a abrir mão de seu monopólio de construir habitações populares na parte da zona rural considerada como de expansão urbana: a zona de uso Z8-100/1. Nesse sentido, o vereador Benedito Cintra (PMDB) afirmou:

> "Por esses projetos a COHAB perderá o direito de construir conjuntos habitacionais de interesse social na zona rural do Município. Ora, a zona de expansão urbana e a zona rural têm uma taxa de ocupação mínima, que não anima nenhum investidor a adquirir terras nessa área, porque o empresário trabalha com a filosofia de obter lucros, e qualquer um deles, que atue nessa área, mesmo construindo casas populares, visa a lucros em proporções cada vez maiores.
>
> A COHAB, nessas zonas, até hoje, tem preferência quanto à compra de terrenos; e, por esses projetos, ela perderá esse direito de preferência, porque as empresas privadas terão aceso a essas glebas com maior poder de competitividade na compra, o que levará a COHAB a perder suas reservas de terras que hoje representam uma quantidade de aproximadamente vinte e um milhões de metros quadrados." (DOE, 9/12/81: 54/55).

Em 21 de dezembro de 1981, na última sessão do ano da Câmara Municipal, o projeto de Lei nº 250/81 ainda estava em fase de primeira discussão, o que significava que o projeto seria, certamente, aprovado por decurso de prazo. Mesmo assim, o vereador Benedito Cintra entregou à Mesa "*um substitutivo que o PMDB, assessorado por técnicos que conhecem profundamente a questão do zoneamento, elaborou*". Porém, este substitutivo nem chegou a ser lido no Plenário, pois, devido a uma manobra regimental do líder do prefeito, vereador David Roysen (PDS), que solicitou verificação de presença, e, não havendo quorum suficiente, foi dado como encerrado os trabalhos daquela sessão. A Lei nº 9.412 foi

aprovada, por decurso de prazo, e sancionada pelo prefeito Reynaldo de Barros, sendo publicada em 30 de dezembro de 1981.

9ª Legislatura

A terceira e última legislatura da CMSP - 9ª Legislatura de 1/2/1983 a 31/12/1988 - do período em estudo, se iniciou no mesmo semestre que começava um governo municipal comandado pelo PMDB, ou seja, por um partido de oposição ao governo federal. Em novembro de 1982, além de eleição para vereadores, realizou-se, também, eleição direta para governadores dos estados, na qual, em São Paulo, foi eleito Franco Montoro, que indicou Mário Covas, para prefeito da Capital.

Esta legislatura apresentou muitas modificações em relação à anterior, pois houve uma razoável renovação de vereadores e uma participação de novos partidos políticos, sobretudo, de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Ela foi composta de 33 vereadores. O PMDB constituiu a maior bancada com 14 vereadores, o PDS/PFL[8] tinha 6, o PTB 6, o PT 5, o PMC 1 e o PCB 1. Com esse quadro partidário, tanto o governo de Mário Covas como o seguinte de Jânio Quadros não possuíram maioria parlamentar para aprovar os projetos de lei de seu interesse, necessitando para isso, negociar o apoio de vereadores de outros partidos. Nesta legislatura, até o final de 1986, houve a promulgação de 15 leis de zoneamento. Destacaram-se 2 delas, cuja tramitação dos projetos de leis, na Câmara Municipal, foi motivo de muita polêmica: as Leis n.º 9.712/84 e 10.209/86.

A Lei nº 9.712/84, que dispôs sobre uma alteração específica no zoneamento, em uma área residencial, no bairro do Morumbi, originou-se do projeto de Lei nº 1/84. A polêmica, quanto ao projeto, deu-se, sobretudo, em virtude da forma como a Prefeitura tratou a questão, cujo

8 Uma nova alteração no quadro partidário da CMSP ocorreu em 1985, logo após a derrota do movimento nacional por eleições direta para o presidente da República, quando houve a divisão do PDS, que deu origem ao Partido da Frente Liberal (PFL).

conflito no zoneamento, havia anos, envolvia os moradores desse bairro de alta renda e uma empresa de construção civil.

O seguinte pronunciamento do vereador Dalmo Pessoa (PMDB) permitiu mostrar o teor da polêmica, bem como o porquê dessa questão ter sido motivo de crítica de vereadores da bancada situacionista a atos do governo:

> "... este projeto foi calcado na primeira reivindicação dos moradores da área, por ocasião da alteração do uso original da região de Z-1 para Z-2.
>
> Na época, os moradores foram reivindicar ao então Prefeito Reynaldo de Barros para que fosse corrigida a distorção. Na ocasião, foi promovido um projeto que visava a alterar novamente o uso do solo. Ocorreu que, na realidade, o projeto aprovado transformava o uso de Z-2 para Z-17, quase a mesma coisa. Isto porque alegaram ter havido informação de que na área havia um projeto aprovado para construção de um edifício. Os moradores, por sua vez, alegaram que não era um fato verídico tal informação e, na acareação havida -, pela pressão dos moradores, evidentemente – ficou provado que realmente não havia projeto algum para a área.
>
> Quando o Presidente desta Casa, Vereador Altino Lima, assumiu a Presidência, foram os moradores procurá-lo para tentar corrigir novamente o erro. (...) E já com o Sr. Prefeito Mário Covas a discussão dessa área foi colocada na pauta do CODEVIM (Conselho Intersecretarial de Transporte e Desenvolvimento Urbano). E, então, baixou-se uma Resolução n.º 16/83, em 23-6-83.
>
> Essa resolução congelava a aprovação de novos projetos na área para que o Sr. Prefeito e esta Câmara pudessem apreciar um projeto que trouxesse novamente a Z-1 para lá.
>
> Chamamos a atenção dos nobres Vereadores para uma

simples coincidência – aliás sempre ocorrem coincidências em ‘pratos feitos’ do Executivo – pois no dia 21-6-83 foi protocolado na SEHAB do nobre Vereador Arnaldo Madeira um pedido de aprovação de projeto de construção para um lote ali localizado.

Vejam que coincidência: dois dias antes de baixada a Resolução n.º 16/83! Temos ofício da SEHAB, confirmando isto.

Ora, se esse projeto vem desde a gestão de Reynaldo de Barros, passando pela de Altino Lima e chegando à de Mário Covas, então como é que o CODEVIM, que é um órgão municipal, baixou uma resolução congelando a área dois dias antes que o maior interessado, no caso a Construtora Romeu Chap Chap, deu entrada de pedido de construção? É uma pergunta. É a dúvida que nos assalta e por si só nos preocupa, porque alguém soprou isso para o Chap Chap. Isso é evidente, não é preciso nenhum detetive para perceber que alguém deu a notícia por baixo do pano.

(...)

Outro fato que me chamou a atenção foi quanto à carta que recebemos da Chefe de Gabinete da SEHAB, Sra. Maria Cecília Lima Castro, de 20 de março de 1984 cujo teor é o seguinte: ‘ (...) informamos que para o contribuinte n.º 085475004/3, Rua Joaquim Cândido de Azevedo Marques, lotes 3 e 4, da quadra 2, consta o processo de aprovação n.º 05/006.075/83*04, de 21 de junho de 1983, tendo expedido a alvará de construção n.º 4000407831, de 27-12-83, para construção de um conjunto residencial R3.1. (...)’

(...)

Daí porque nos manifestamos neste projeto e entendemos que no mérito é bom. Houve muita manobra por trás, ‘lobby’ de pressão e esta Casa não pode sofrer pressão de qualquer tipo, a favor ou contra, porque este é um

> poder independente, que deve ser ouvido e respeitado pelo Executivo, que ficou enrolando esse projeto o tempo todo enquanto a SEHAB recebia pedido de construção. Era expedido alvará de construção quando a matéria estava em tramitação. Essa questão nos parece de fundamental importância e deve ser considerada, para que fatos como esse não venham a ocorrer mais e recebam uma atenção maior de todos nós." (DOE, 13/4/84: 59. Grifos nossos).

Apesar de ser um projeto encaminhado pelo Executivo, a oposição foi também favorável a sua aprovação., como se pôde observar no discurso da vereadora Luiza Erundina (PT), que afirmou:

> "O projeto em questão diz respeito a um problema que não pertence apenas a uma região, onde se ameaça construir um prédio de apartamento. O Partido dos Trabalhadores entende que a preservação de áreas verdes, em São Paulo, qualquer que seja a região em que se ameace reduzir o já estreito limite de áreas verdes indispensáveis à vida normal dos habitantes de uma cidade, deve ser mantida e respeitada, que nada deve abalar a preservação dessas áreas, no interesse do conjunto da população de São Paulo.
>
> Fizemos uma análise cuidadosa do projeto em questão, tendo presente, inclusive, o que dispõe a lei de zoneamento da Cidade, que embora seja uma lei que não garanta em igualdade de condições o interesse de todos os segmentos da sociedade paulistana, ainda é um instrumento legal que serve pelo menos como referência para preservar o mínimo de interesse do ordenamento do espaço urbano.
>
> (...)
>
> A Bancada do Partido dos Trabalhadores, atenta exclusivamente aos interesses da Cidade, vai votar favoravelmente ao projeto de lei do Executivo, para preservar, no caso, uma área verde, que favorece não só a população situada naquela região, mas que de alguma forma favorece

outros em torno da região.

> Por isso, o nosso voto será favorável ao projeto, rechaçando qualquer tentativa de qualquer dos lados, no sentido de estar privilegiando pessoas ou grupos, sem que o interesse maior da Cidade seja atendido." (DOE, 13/4/84: 59).

Nessa mesma sessão, o projeto foi posto em votação, sendo aprovado, em primeira discussão, com o voto favorável de 23 vereadores.

Na sessão do dia 11 de abril, o vereador Aurelino de Andrade (PDS) se posicionou quanto a este projeto, fazendo a seguinte crítica, no que se refere à seleção de casos, pela Prefeitura, para envio de projetos de lei de alteração no zoneamento:

> "Ora, este (projeto de lei) é justo, e estou de acordo; este é necessário, e estou de acordo; mas quantas dezenas lá estão, com três, quatro anos, à espera de serem remetidos para cá, e não vêm? Por que este sozinho, é a minha pergunta; por que este isoladamente, é a minha pergunta; há centenas de pedidos de modificação na Lei de Zoneamento, uma lei complexa, difícil, uma lei que precisa acompanhar o desenvolvimento de São Paulo. (...)
>
> (...) Agora o meu posicionamento não é sobre um fato isolado, estou levantando a forma pela qual o próprio Prefeito Mário Covas, certa vez, conversando a respeito da Lei de Zoneamento, fez a afirmativa: 'pretendo mandar projeto à Câmara que verse sobre as modificações globais da lei, depois de dialogar com todas as áreas técnicas, com a população e também com os Srs. Vereadores'." (DOE, 14/4/84: 88/89. Grifos nossos).

Na sessão do dia 8 de maio, o projeto de Lei nº 1/84 foi aprovado, em segunda discussão, com o voto favorável de 24 vereadores. Antes da votação o vereador Dalmo Pessoa (PMDB) afirmou:

> "(...) o Executivo Municipal aprova projeto à revelia da

> Câmara, desprezando esta Casa, mandando às favas o Legislativo Municipal. Isso é uma vergonha, isso depõe contra nós vereadores, no momento em que se pede, aqui, que o Legislativo seja respeitado.
>
> (...)
>
> Vou votar a favor do projeto, mas acho que o Prefeito Mário Covas, acho que a SEMPLA, acho que a SEHAB têm que se explicar por tudo isso que aqui está. Na hora que o Sr. Chap Chap fincar lá a primeira estaca – porque, o que vamos aprovar não vale absolutamente nada – o Executivo terá que responder por isso, porque acho que é uma vergonha este Legislativo votar um projeto de lei que não terá nenhum efeito legal, porque o Sr. Romeu Chap Chap já traçou tudo direitinho e conseguiu alvará de construção." (DOE, 15/5/84: 54. Grifos nossos).

A Lei nº 10.209/86, que instituiu as operações interligadas, também foi motivo de muita polêmica na Câmara Municipal. O projeto de Lei nº 26/86 foi enviado ao Legislativo Municipal logo no início da gestão do prefeito Jânio Quadros. Este projeto não tratava, propriamente, de uma alteração no zoneamento, mas da criação de um instrumento que possibilitava a sua derrogação pontual, caso a caso, no qual as favelas foram utilizadas como justificativa para obtenção de específicas alterações no zoneamento.

O projeto de Lei nº 26/86 foi considerado ilegal pela maioria dos membros da Comissão de Justiça e Redação, em parecer assinado pelos vereadores Ricardo Trípoli (PMDB), Getúlio Hanashiro (PDS), Dalmo Pessoa (PMDB) e Luíza Erundina (PT). Neste parecer, observou-se que os vereadores não estavam dispostos a abrir mão do poder de determinar alterações no zoneamento:

> "O que pretende o projeto, em última análise, é que o Executivo fique autorizado de forma genérica a receber doações, a alienar imóveis doados e a alterar índices de uso e

ocupação do solo.

> A fórmula jurídica acertada para consecução destes objetivos seria o Executivo propugnar em cada caso a realização desses planos e remetê-los individualmente a esta Câmara para competente autorização específica.
>
> Pela ilegalidade." (DOM, 3/4/86: 22).

O prefeito solicitou, então, ao presidente da Câmara Municipal, a retirada e o arquivamento do projeto de Lei nº 26/86 (DOM, 22/5/86:30). Porém, logo em seguida, em 4 de junho de 1986, ele enviou o projeto de Lei nº 118/86, com conteúdo semelhante ao anterior, embora, desta vez, estipulando o prazo de urgência (40 dias) para a sua aprovação.

Nesse mesmo dia, foi publicado o projeto de lei nº 120/86, de autoria do vereador Getúlio Hanashiro, que dispunha sobre "*o aumento potencial construtivo dos imóveis compensadores do ônus decorrente da construção ou reabilitação de habitações em substituição a moradias subnormais quais sejam favelas e cortiços*". (DOM, 4/6/86). Na apresentação do seu projeto, o vereador afirmou que este foi elaborado com o "valioso auxílio" do professor Cândido Malta Campos Filho. (DOM, 6/6/86: 37).

O novo projeto de lei do Executivo recebeu severas críticas de vereadores e de setores da sociedade. A vereadora Luíza Erundina relatou o posicionamento de uma comissão de representantes do Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e Conjuntos 'Pró-Morar'

> "(...), Sr. Presidente, nobres Vereadores, esta comissão, ao lhes entregar a carta que define a posição do Movimento, acompanha o seu pedido de apelo aos nobres Srs. Vereadores a essa sua reivindicação e, ao mesmo tempo, a rejeição da proposta do Prefeito em relação ao desfavelamento de nossa cidade, que vai interferir, inclusive, na Lei de Zoneamento. Portanto, não só os favelados vão ser atingidos por este projeto mas também toda a Cidade, que vai ter o disciplinamento da

> ocupação do solo urbano, profundamente alterado por um projeto que libera o potencial construtivo das áreas hoje ocupadas pelas favelas, que não tiveram outra alternativa de moradia, senão ocuparem terrenos vazios, ociosos, que estão sendo preservados para a especulação imobiliária." (DOM, 3/10/86: 45).

O vereador Arnaldo Madeira (PMDB) também teceu críticas à proposta da Prefeitura:

> "O PL n.º 118/86, de autoria do Executivo, dentro da linha política própria do Governo Municipal, exclue (sic) a participação da população da gestão de seus interesses. Consideramos que a aceitação do plano por parte da população favelada seja elemento prioritário para o sucesso da operação, não apenas por ser um princípio elementar do regime democrático, como porque, se a mesma não for consultada, não aceitará as moradias impostas e o problema deixará de ser realmente resolvido, advindo a formação de novos núcleos ou o retorno da favela às proximidades de seu lugar de origem.
>
> Por outro lado, o PL ora analisado não estabelece parâmetros, quer seja para o aumento do coeficiente construtivo, quer seja para as zonas onde poderão ser realizadas as operações interligadas, deixando sua aprovação inteiramente a cargo da Comissão de Zoneamento, com a fiscalização do Executivo através da Secretaria Municipal de Planejamento.
>
> No entanto, a alteração do zoneamento é de competência da Câmara Municipal, sendo matéria de lei. Para contornar as dificuldades decorrentes da aprovação caso a caso; julgamos necessário o estabelecimento, nos termos do Projeto, das zonas de uso onde será possível a negociação do coeficiente de aproveitamento, bem como dos limites estipulados para o acréscimo construtivo." (DOM, 15/8/86: 43).

O vereador Arnaldo Madeira levantou uma questão sobre a legalidade de projetos de lei, que tratassem de alteração do zoneamento, serem aprovados por decurso de prazo, e, a este respeito, solicitou uma posição da Câmara Municipal. Na sessão de 23 de outubro de 1986, foi observada a seguinte deliberação do Presidente:

> "... considerando-se que a Comissão de Justiça e Redação não emitiu o parecer solicitado pelo Vereador Arnaldo Madeira, fica mantido, sobre o assunto, o entendimento pré-existente nesta Casa. 22.10.86 -, Marcos Mendonça – Presidente.
>
> Ou seja, uma manifestação da Comissão de Justiça anterior que, segundo informa o nobre Vereador Brasil Vita contra seu voto, entendia que matérias relativas ao zoneamento alteravam o Código de Obras e como tal não poderiam ser objetos de apreciação com decurso de prazo.
>
> Como não houve qualquer manifestação da Comissão de Justiça posterior a essa, fica mantida a decisão, de tal forma que a matéria será analisada pelo plenário sem o decurso de prazo." (DOM, 4/11/86: 47. Grifo nosso).

Apesar desse despacho da Presidência da Câmara Municipal, o projeto de lei 118/86 foi aprovado por decurso de prazo e a Lei nº 10.209 foi promulgada em 9 de dezembro de 1986.

4.2.2. A atuação da sociedade civil

Tendo como intuito analisar a atuação dos agentes sociais intervenientes na gestão do zoneamento, estabeleceram-se cinco grupos destes agentes, cuja seleção foi resultado da identificação dos principais segmentos da sociedade envolvidos no processo de alteração legislativa do instrumento. Foram eles: moradores, produção imobiliária, indústria, comércio e serviços, e difusos. Este último correspondeu aos agentes

sociais cujos interesses no zoneamento não se destinaram ao benefício de um grupo social específico, mas ao bem-estar geral da sociedade, o qual eles julgavam estar a defender. Eram, por exemplo, os “ambientalistas”, que se dedicavam a questões referentes à preservação dos sítios naturais e do patrimônio histórico e à melhoria da qualidade ambiental da cidade; e os “moralistas”, que atuavam contra a livre instalação de certas atividades, que eles consideravam impróprias ao convívio social urbano.

4.2.2.1. Moradores

A atuação de grupos ou entidades de moradores, na gestão do zoneamento geral, se verificou, principalmente, com o intuito de manter e de proteger as áreas residenciais, que foram enquadradas como zona de uso estritamente residencial (Z1), pela Lei nº 7.805/72. A atuação de moradores se deu, também, visando ao estabelecimento de novos perímetros de zona de uso Z1 e à proibição de motel e de lanchonete ao ar livre “drive-in”, em áreas próximas às residências.

Como foi visto no capítulo anterior, a adoção, pela Lei nº 7.805/72, dos “corredores-comerciais”, em vias cujo zoneamento, havia décadas, fora estritamente residencial, provocou grande mobilização de moradores, sobretudo, dos Jardins (América, Europa e Paulistano). Além destes “corredores” terem sido criados sem qualquer discussão com os moradores, o enquadramento dessas vias, como zona de uso Z2, Z3 ou Z4, estabeleceu regras de uso e de ocupação do lote pouco restritivas, as quais possibilitavam, inclusive, a construção de arranha-céu ou de *shopping center*, no interior de zona exclusivamente residencial.

As discussões para alteração da Lei nº 7.805/72 se iniciaram poucos meses após a sua promulgação, devido, sobretudo, à mobilização dos moradores dos Jardins, os quais eram contrários a vários

empreendimentos, que estavam em aprovação na Prefeitura e que se tornaram legalmente possíveis graças aos “corredores-comerciais”. Já, em 30 de março de 1973, na Câmara Municipal, o vereador Horácio Ortiz (MDB) comunicou a “visita honrosa” de diretores da Sociedade Amigos do Jardim Paulistano, Jardim América e Cidade Jardim, os quais, segundo o vereador:

> “... vêm solicitar a colaboração da Câmara Municipal de São Paulo, no sentido de cobrar do Executivo o solene compromisso assumido de enviar a esta Casa correções da nova lei de zoneamento, eis que a primeira, aprovada em regime de urgência não permitiu que se analisasse, com profundidade, os seus vários artigos que, como era previsto, hoje muito prejuízo estão deformando grandes áreas da Cidade.
>
> (...)
>
> Essas sociedades estranham ainda a aprovação em 11 dias da planta de um pedido comercial, supermercado, na esquina da Rua Groelândia com a Av. Colômbia. Essas falhas da Lei de Zoneamento permitiu que o comércio imediatamente invadisse esta área residencial que era verdadeiramente a obra prima urbanística de São Paulo ... “ (DOE, 4/4/73: 62. Grifos nossos)

Os moradores dos Jardins, contrários aos “corredores comerciais”, conseguiram atrair a atenção da imprensa. Os jornais publicaram notícias, artigos e reportagens sobre o assunto, cuja polêmica repercutia na Câmara, fazendo com que muitos vereadores discursassem sobre tais matérias, manifestando seu apoio aos moradores e exigindo do Prefeito o envio do projeto de lei de modificação do zoneamento. Observe-se, a seguir, alguns trechos destes discursos:

> “Os moradores dos chamados jardins, zona estritamente residencial, em publicação de ontem no jornal ‘Folha de S. Paulo’, reclamavam e solicitavam da administração

municipal providências no sentido de evitar que fosse construído um supermercado, na rua Groenlândia, esquina de Colômbia, vindo totalmente de encontro ao ponto de vista até então sustentado, de que a Lei do Zoneamento foi elaborada para evitar que essa área fosse arbitrariamente invadida pelo comércio..” (Discurso pronunciado pelo vereador Carlos Ergas (ARENA). DOE, 13/4/73: 61)

“... Sobre o assunto temos em mãos um artigo no jornal ‘O Estado de S. Paulo’, de 17 de março de 1973, sob o título ‘Críticas e sugestões à Lei do Zoneamento’, onde se lê que ‘os representantes de 21 Sociedades de Amigos de Bairros enviaram ao prefeito Figueiredo Ferraz memorial no qual fazem críticas e sugestões à Lei do Zoneamento.” (Discurso pronunciado pelo vereador David Roysen (MDB). DOE, 13/4/73: 61/62).

“A nossa opinião era exatamente igual ao do Prefeito, só concordamos com a implantação rápida e violenta da Lei do Zoneamento para evitar a aprovação de projetos em massa, prejudicando o zoneamento da Cidade. Isto porém, está acontecendo agora: os projetos que prejudicam ainda mais a Cidade estão sendo aprovados rapidamente, sem consulta aos órgãos superiores e prejudicando bairros residenciais de São Paulo.” (Discurso pronunciado pelo vereador Horácio Ortiz (MDB). DOE, 13/4/73: 62).

“Quando esta Casa aprovou a Lei de Zoneamento, o Sr. Prefeito declarou que enviaria uma nova lei que viesse complementá-la. Até agora, nada se sabe sobre a modificação que os técnicos da Cidade de São Paulo têm a intenção de fazer, já que esta mesma Câmara aceitara a aprovação da lei em virtude de o Sr. Prefeito ter alegado que, uma vez que a Lei de Zoneamento apresentava falhas seríssimas, imediatamente enviaria novo projeto modificando a lei aprovada. Entretanto, até este instante, o Prefeito Figueiredo Ferraz não enviou nenhum projeto que modificasse alguns erros crassos

existentes na lei.

> Hoje, nos chamados ‘jardins’, existem os denominados corredores, onde comerciantes já começam a tomar assento, e aquilo que o Prefeito de São Paulo vem pregando desde o início de sua administração parece que está desvirtuado, porque se o Prefeito Figueiredo Ferraz prega a urbanização da Cidade de São Paulo, não podemos destruir aquilo que já está construído nos denominados ‘jardins’.” (Discurso pronunciado pelo vereador Manoel Sala (MDB). DOE, 17/4/73: 61).

Uma das maiores polêmicas que contrapuseram distintos interesses entre proprietários de imóveis e moradores dos Jardins foi a aprovação, pela Prefeitura, de um shopping center, na Av. Europa. O fato fora divulgado, em tom de denúncia, pela primeira vez, pelo jornal carioca ‘Tribuna da Imprensa’, e logo provocou repercussão entre os vereadores paulistanos, sobretudo, porque envolvia uma notória personalidade política o ex-governador Abreu Sodré. O artigo em questão dizia:

> ‘Negociata vai destruir áreas verdes de S. Paulo.
>
> (...)
>
> Até princípios do ano passado, as 15 mil famílias que habitam o aprazível bairro (Jardim América e Europa), conservando intato o trabalho de planejamento de seus antepassados, que há mais de 50 anos procuraram criar um local habitável na grande metrópole que se delineava naquela época, estão agora ameaçados de verem destruído um trabalho que lhes exigiu pertinácia e vigilância constante. É o que o sr. Abreu Sodré, associado ao especulador imobiliário Alexandre Kliot, descobriu que o pequeno paraíso verde, incrustado na selva de cimento, poderia lhe render gordas verbas se fosse transformado em área comercial, e como ele tudo pode, parece que conseguirá o seu intento. Mas como a todo ato desonesto corresponde uma reação natural ao que luta pela sua preservação, as coisas não estão tão fáceis, conforme ele previa.

(...)

PROTESTOS

(...)

A peregrinação dos moradores dos Jardins América e Europa lutam, desesperadamente, de gabinete em gabinete da administração paulista. Os resultados têm sido sempre infrutíferos. O sr. Abreu Sodré chega sempre antes. Os funcionários têm palavras de incentivo à luta. Orientam como fazer, mas são impotentes para conter a fúria argentária do homem que pretende destruir o pulmão da cidade a fim de se tornar mais rico'." (Tribuna da Imprensa, 3/4/73. Extraído de discurso do vereador Celso Matsuda (ARENA). DOE, 24/4/73: 69/70).

Em conseqüência da repercussão desse fato, também, nos jornais paulistanos, Abreu Sodré desistiu da construção do empreendimento. Ele enviou carta dirigida ao presidente da CMSP e ao Prefeito, procurando esclarecer a sua boa-fé em relação ao episódio e a legalidade do projeto do centro comercial na av. Europa, que havia sido aprovado há mais de quatro meses, bem como comunicar que, com a anuência do Sr. Alexandre Kliot, estava renunciando aos "direitos líquidos e certos" da planta aprovada pela Prefeitura[9].

Diante da repercussão pública negativa dos empreendimentos, em aprovação na Municipalidade, localizados nos "corredores", o prefeito Ferraz editou a Portaria n.º 48, em 27/3/73, pela qual mandava sustar o andamento dos pedidos "atuais e futuros" de aprovação de planta em imóveis lindeiros aos "corredores". Esta medida, de caráter paliativo, possuía uma legalidade muito contestável, pois muitos argumentavam que a Portaria não poderia impedir a execução da Lei, uma vez que os munícipes, que se julgassem prejudicados, poderiam entrar na Justiça exigindo o seu cumprimento.

[9] Essa carta de Sodré foi lida pelo presidente da CMSP, na sessão de 18/4/73.

A discussão do projeto que deu origem à Lei nº 8.001/73, isto é, uma proposta mediadora dos interesses envolvidos e dos conflitos gerados pela adoção dos "corredores comerciais", foi uma das que mais provocaram polêmica social, e que, ao fim e ao cabo, resultaram em uma vitória, embora parcial, para os moradores defensores da manutenção das características originais dos Jardins (Vieira, 1981).

A Lei nº 8.001/73, por meio da criação dos Corredores de Uso Especial, sobretudo as tipologias Z8-CR1 e Z8-CR4, estabeleceu parâmetros de uso e de ocupação do solo mais restritivos do que aqueles estabelecidos na lei anterior, ou seja, eles provocariam menor impacto ambiental sobre o uso residencial unifamiliar, nos bairros enquadrados na zona de uso Z1. Essa Lei excluiu a possibilidade de verticalização dos edifícios e a instalação de usos muito incômodos às residências, nos corredores que cortavam ou margeavam a zona de uso exclusivamente residencial.

Além disso, atendendo a demanda dos moradores dos Jardins, a Lei nº 8.001/73 eliminou alguns "corredores" muito polêmicos, criados na Lei n.º 7.805/72, como o da rua Colômbia e o da av. Cidade Jardim.

Em conseqüência da mediação dos conflitos obtida com a proposta da Lei nº 8.001/73, o discurso dos vereadores, com relação aos "corredores-comerciais", mudou radicalmente, e vários deles, que lhes eram contrários, passaram a defendê-los:

> "Um ponto importante que valoriza o projeto de lei em discussão e que efetivamente complementa e aperfeiçoa a Lei de Zoneamento, aprovada há um ano, é o capítulo referente aos 'corredores de uso especial', frequentemente confundidos unicamente com os 'corredores comerciais' em bairros residenciais.
>
> (...) Os chamados 'corredores' constituem um tratamento excepcional, dado pela lei a casos excepcionais, que já representavam fatos consumados na realidade urbana

de São Paulo. Já haviam em nossa cidade várias vias ao longo das quais se havia estabelecido e consolidado um uso ou uma série de usos que diferenciavam seus terrenos lindeiros das áreas ou dos quarteirões que lhe eram próximas. Os debates passaram a ser, então, sobre quais os corredores efetivamente existentes e que exigiam imediata formalização e sobre quais os que se encontravam em início do processo de reformulação de usos, à revelia dos desejos das vizinhanças e podendo ainda ser evitados, no interesse maior da cidade." (Discurso do vereador Celso Matsuda (ARENA), DOE, 30/11/73: 55).

"Veja V. Exa. (referindo-se ao vereador Carlos Ergas) que os corredores são necessários porque, embora V. Exa. seja contrário à instalação dos corredores tendo sido esta uma das lutas de V. Exa., pois eles existem de fato, só não existem de direito. Veja V. Exa. que os moradores dos corredores ou as pessoas que lá possuem prédios não podem residir naquelas vias de grande excesso de tráfego. Então, esses imóveis que não podem ser alugados para alguém neles residir têm que ter outra finalidade, a fim de que seus proprietários não percam seu investimento." (Discurso do vereador Manoel Sala (MDB), DOE, 30/11/73: 57. Grifo nosso).

Após a aprovação da Lei nº 8.001/73 até o final da década de 1970, nenhuma significativa alteração nas regras de zoneamento para as zonas de uso Z1 e para os Corredores de Uso Especial foi adotada. Nesse período, verificou-se, apenas, o estabelecimento de novos perímetros de zona de uso Z1. A Lei nº 8.769/78 instituiu a Z1-028, em Pinheiros (região Oeste); a Lei nº 8.800/78 criou 9 perímetros de Z1, no Tremembé (região Norte); a Lei nº 8.962/79 ampliou a Z1-020, nela enquadrando o terreno da Hípica Paulista (região Sul); e a Lei nº 8.976/79 ampliou a Z1-013, incorporando uma área que era classificada como Z2, próxima à Hebraica (região Oeste).

Havia, no final da década de 1970, novamente, grande descompasso entre o zoneamento e o mercado imobiliário, no tocante a

muitos bairros enquadrados em zona de uso Z1, o qual gerava conflito social e novas demandas para alterar a legislação de uso e ocupação do solo. A expansão do principal centro comercial da metrópole paulistana, em direção à região Sudoeste, implicou numa grande pressão para continuar mudando o uso das edificações residenciais, principalmente daquelas situadas em vias de intenso tráfego de veículos. Por esta razão, tais vias passaram a perder boa parte de seus atributos ambientais para moradia unifamiliar; por outro lado, passaram a ganhar grande valorização no mercado de venda e de locação para fins comerciais. Com isso, muitas atividades de comércio e de serviços de luxo passaram a se estabelecer de forma irregular em imóveis localizados em zona de uso exclusivamente residencial, ou mesmo, em Corredores de Uso Especial.

O projeto de lei que originou a Lei nº 9.049/80 alcançou muita repercussão na imprensa. Novamente, a proposta de transformação da rua Colômbia e da avenida Europa em Corredor de Uso Especial mobilizou moradores dos Jardins, que eram contrários ou a favor dessa medida, cujo fato fez aumentar o interesse dos jornais sobre o projeto e gerou polêmica entre os vereadores.

O editorial do jornal “O Estado de São Paulo”, de 30 de março de 1980, intitulado “Benefícios da Lei de Zoneamento”, permitiu demonstrar a grande irregularidade existente no zoneamento, bem como os motivos pelos quais parte da elite paulistana se posicionou favorável a esse projeto de lei da Prefeitura:

> “’O Município de São Paulo está enfrentando sério problema resultante das constantes burlas à Lei de Zoneamento. No começo da atual administração, a Câmara Municipal aprovou lei alterando a de 1972, a qual, por ser inexequível, foi vetada pelo prefeito, que, ao mesmo tempo, convidou quatorze entidades representativas de diversos segmentos da população para debater o assunto e apresentar sugestões, as quais permitiram a elaboração de novo projeto de lei, que agora está sendo apreciado pela Edilidade.

A posição do prefeito sobre esse problema está claramente definida. Ele considera necessária a alteração da Lei n° 7.805-72, para fazer face a uma situação de fato, decorrente da realidade de que cerca de 70% das residências do Jardim Europa foram transformadas em escritórios, e, isso, ao arrepio da lei; em segundo lugar, o prefeito não admite a revogação da Lei de Zoneamento porque, sem ela, São Paulo seria transformada num verdadeiro caos.

Esse problema não teria voltado ao debate se o prefeito, ao assumir, não tivesse deixado de resolver um outro, não menos grave, qual seja, o das construções clandestinas, que no Município somam atualmente cerca de quatrocentas mil. Alertados para que redobrassem a fiscalização sobre as construções clandestinas, os fiscais municipais passaram a exercer alguma vigilância, também, sobre outras formas de burla às leis e posturas municipais, e, obviamente, chegaram aquelas ruas e avenidas que tinham sido transformadas, sem autorização de ninguém e contrariando a Lei de Zoneamento, em corredores especiais.

O projeto ora em debate na Câmara Municipal com certeza não será o melhor, mas é preciso ter presente que ele é o resultado de sugestões de uma comissão especial, onde técnicos trabalharam lado a lado com representantes dos munícipes, o que não quer dizer que não deva ser alterado pelos vereadores.

A Edilidade tem o dever de examinar desapaixonadamente esse projeto para, ao transformá-lo em lei, possa ele contribuir para que São Paulo tenha, com um caráter de relativa duração, uma legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo que reflita, de fato, o dinamismo da cidade.

Não se apeguem, portanto, os vereadores tão-só aos aspectos econômicos do zoneamento, pois em termos de cruzeiros os resultados que ele possa apresentar serão

> sempre menores do que os benefícios de natureza social que uma bem elaborada legislação trará a todos os munícipes. Só o zoneamento poderá facilitar o controle da comunidade sobre direitos privados, em favor de interesses tão importantes como os da saúde, da segurança, da moralidade e do bem-estar geral." (OESP, 30/3/80. Extraído do discurso do vereador Almir Guimarães (MDB). DOE 9/4/80: 100. Grifos nossos).

Os moradores contrários á aprovação daquele projeto de alteração do zoneamento se mobilizaram e conseguiram apoio de alguns vereadores.

> "Toda a população se manifestou contrária ao projeto; temos o abaixo-assinado dos munícipes desde a Av. Brasil até à Marginal de Pinheiros. De toda aquela população, talvez apenas uns 5% não fizeram, assinaram apelando contrariamente ao projeto, pois querem preservar o verde, querem preservar os seus direitos. Não é pelo fato de o cidadão ser rico que não tem a possibilidade de lutar pelos seus direitos.
>
> A nossa bancada é chamada a defender os anseios populares e não as aspirações dos técnicos enclausurados nos gabinetes." (Discurso do vereador Altino Lima (MDB). DOE 9/4/80: 103).

Assim como os moradores de bairros exclusivamente residenciais, que defendiam a manutenção do zoneamento, também os proprietários de imóveis, interessados em mudanças no uso do solo nos Jardins, estavam organizados. Este fato pôde ser constato na carta da Comissão Pró Corredor de Serviços na Rua Colômbia e Avenida Europa, dirigida aos membros da Câmara Municipal, nos seguintes termos:

> "Efetivamente, quanto ao aspecto urbano as citadas vias (rua Colômbia e avenida Europa) formam uma só artéria e a própria Prefeitura se encarregou de fazê-la fisicamente um corredor quando prolongou sem qualquer consulta, as calçadas sobre o leito carroçável das ruas Inglaterra, Itália, França e

> Bélgica, impedindo seu acesso por aquelas vias. Fez dela, igualmente, um corredor viário, ao lhe convergir o trânsito local (2500 a 3000 veículos por hora) e inclui-la como itinerário obrigatório de 8 linhas de ônibus.
>
> Corredor é, pois, de fato. Falta-lhe, porém, seu reconhecimento na lei e consequentemente, sua regulamentação que, por certo, corrigirá a absurda situação a que foi levada, de permanecer estritamente residencial quando já não oferece condições de moradias em suas casas.
>
> São 93 os imóveis das duas ruas, estando, todavia, 29 desocupados (31%) por não possuírem condições de habitabilidade constituindo, dessa forma, o anti-verdi (sic) que não se deseja e os imensos portões por onde desocupados e marginais mansamente invadem o bairro." (Extraída do discurso de Celso Matsuda (ARENA), DOE 9/4/80: 101).

A Lei 9.049/80, além de alterar dispositivos das zonas de uso Z8-CR4 e Z8-CR5, criou novas tipologias de Corredores de Uso Especial: dividiu a Z8-CR1 em duas categorias Z8-CR1-I e Z8-CR1-II e instituiu a Z8-CR6. Estas modificações, nas zonas de uso para os Corredores de Uso Especial, tinham como objetivo dar maior proteção às áreas residenciais.[10]

No final da década de 1970, acentuavam-se, também, os conflitos decorrentes da ocupação, por arranha-céus e por usos incômodos à moradia, de imóveis situados em zonas de uso contíguas aos perímetros de zona exclusivamente residencial - Z1. Em muitos casos, era a zona de uso Z2 que fazia limite com a zona de uso Z1, o que implicava num brusco conflito entre uma zona de uso muito restritiva (Z1) e uma outra bem mais tolerante (Z2), quanto aos parâmetros de uso e de ocupação do solo. A solução para esse conflito foi a criação, pela Lei nº 9.049/80, de duas novas tipologias de zona de uso Z17 e Z18, ambas caracterizadas

[10] Ver exposição de motivos da Lei nº 9.049/80

como áreas de transição, como se pôde verificar na exposição de motivos dessa lei:

> "Pretendem tais dispositivos criar áreas de amortecimento, nas quais haja uma graduação, tanto na intensidade de uso, quanto na densidade populacional, corrigindo-se, com essa medida, os choque existentes entre zonas de uso mais permissivas e restritivas."

Esta mudança no zoneamento foi, certamente, motivada por interesses de moradores de Z1, pois, como se verá mais adiante, o presidente do Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis - Secovi - posicionou-se contrário à criação dessas novas tipologias de zona de uso.

Uma outra demanda de moradores, desta vez de bairros de classe média, foi observada no final da década de 1970. Esta se referiu à proibição de motel e de lanchonete ao ar livre "drive-in", próximos às residências. Duas leis foram aprovadas com o intuito de impedir a instalação dessas atividades, em áreas vizinhas às moradias.

A primeira foi a Lei 8.904/79, de autoria da administração do prefeito Olavo Setúbal, a qual somente admitiu essas atividades nas zonas de uso Z6 (industrial) e Z8-100 (rural). A segunda foi a Lei nº 9.799/84, cujo projeto foi de autoria do vereador Gilberto Nascimento (PMDB), o qual tinha uma clara intenção de expulsar da cidade tais atividades. Ele pretendia permiti-las somente na zona rural, e mesmo assim, se elas não se localizassem a uma distância inferior a 600 metros de equipamentos ou instalações destinadas à educação, à saúde, ao lazer, à cultura, à assistência social, ao culto religioso ou à administração pública. Além disso, este projeto propunha que não fosse renovado o alvará de funcionamento dos estabelecimentos já existentes, que contrariassem as disposições relativas àquelas distâncias mencionadas.

O vereador Gilberto Nascimento, quando da apresentação deste projeto de lei, na Câmara Municipal, disse :

> “Com este projeto pretendemos resolver um grave problema de nossa cidade, que passa, hoje, a viver uma grande crise moral, pois os motéis estão se alastrando e se instalando defronte às residências.
>
> Há algum tempo aprovou-se um projeto nesta Casa segundo o qual os motéis poderiam instalar-se na Zona 6, mas, devido à própria Lei do Zoneamento, que é falha, temos hoje Zona 6 em bairros mais populosos como Vila Prudente e a própria Vila Maria. Então, as famílias passam a ter motéis instalados em frente às suas casas e a ter, infelizmente, um vexame moral dos maiores.
>
> Estamos tentando levar os motéis para a Zona 8, que é a zona rural da cidade, e pretendemos, também, com este nosso projeto, colocar os drives também na zona rural, beira de marginais.
>
> Com isso, estaríamos trazendo tranquilidade às famílias, que hoje estão tendo na frente de suas casas verdadeiros carnavais, com travestis que ali se colocam para tentar puxar os clientes para entrar dentro dos motéis e dentro dos próprios ‘drive-in’.” (DOE, 2/10/84: 45. Grifos nossos).

O parecer da Comissão de Justiça e Redação sobre este projeto de lei, cujo presidente foi o vereador Jamil Achôa (PMDB) e a relatora, a vereadora Irede Cardoso (PT), propôs um substitutivo que eliminava o artigo no qual se proibia a renovação dos alvarás de funcionamento das atividades já existentes. Esse substitutivo foi aprovado pela Câmara Municipal, e a Lei nº 9.799, promulgada, em 12 de dezembro de 1984.

Durante todo o período em estudo, não se constatou demanda por alteração do zoneamento por parte de entidades de moradores de bairros populares. Não houve mobilizações, contra ou a favor, acerca de projetos de lei de modificação do zoneamento, comandadas por moradores de bairros pobres da periferia, de favelas ou de cortiços. A única exceção foi quando se discutiu o projeto que deu origem à Lei nº 10.209/86, que instituiu as operações interligadas, em que se verificou a

participação de representantes do Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e Conjuntos 'Pró-Morar':

> "Na tarde de hoje, uma comissão de representantes do Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e Conjuntos 'Pró-Morar' está visitando os gabinetes dos Srs. Vereadores para entregar-lhes uma carta do Movimento Unificado, a propósito da definição de sua posição a respeito do projeto de desfavelamento que tramita nesta Casa, com decurso de prazo; e a respeito de um outro projeto sobre o mesmo problema, de autoria do nobre Vereador Getúlio Hanashiro." (Discurso da vereadora Luíza Erundina (PT). DOM, 3/10/86: 45).

Observou-se, pois, que, como regra geral, os debates, os conflitos e as polêmicas, que envolveram grupos ou entidades de moradores, na gestão do zoneamento, foram referentes a projetos de leis que tratavam de alteração do zoneamento em áreas residenciais de população de alta e de média renda. A maioria das propostas dizia respeito aos territórios já de domínio das elites paulistanas, nos quais havia conflito na legislação, quanto ao uso e à ocupação do solo, devido às transformações urbanísticas da cidade, ocorridas ao longo do tempo, as quais implicavam em mudanças nas características ambientais de diversos bairros enquadrados como zona de uso exclusivamente residencial Z1.

4.2.2.2. Indústria

A atuação de agentes ligados aos interesses industriais (exceto do ramo da construção civil, que será abordado, especificamente, mais adiante), na gestão do zoneamento geral, se destinou, basicamente, a garantir a manutenção dos territórios já ocupados por esta atividade e a permitir que, nesses espaços, ela pudesse se expandir. Essa atuação foi observada, preponderantemente, até meados da década de 1970.

Como foi visto no capítulo anterior, a Lei 7.805/72 provocou polêmica ao estabelecer muita restrição à instalação e à ampliação de indústrias, em zonas de uso predominantemente residencial Z2 e Z3. Esta Lei se constituiu como instrumento para inibir a expansão das atividades industriais na cidade, atendendo a uma intenção do prefeito Figueiredo Ferraz de que "São Paulo precisa parar". Todavia, o processo de estagnação industrial no município paulistano já vinha ocorrendo, desde o final da década de 1950, quando grandes indústrias passaram a se localizar nos municípios vizinhos (São Paulo (Cidade), 1990: 140). Na década de 1970, não havia interesse da indústria em disputar novos espaços, no município de São Paulo, com outras atividades econômicas. Comprova-se isto o fato de que para a zona de uso exclusivamente industrial - Z7 - não foi estabelecido sequer um único perímetro, até o ano de 1981. Foi a Lei nº 9.300/81 que delimitou o primeiro perímetro de zona de uso Z7. A Z7-001 trata-se de uma enorme área, na extremidade da região Leste do Município. Tal fato, entretanto, não foi motivado por interesse de indústrias, mas sim dos técnicos do planejamento municipal, cujo objetivo seria criar um polo industrial nessa região da cidade[11], mas que, até hoje, não conseguiu atrair muitas indústrias.

Os parâmetros urbanísticos impostos às indústrias, pela Lei 7.805/72, foram muito restritivos, os quais implicavam, para várias delas, a impossibilidade de qualquer ampliação ou mesmo de seu funcionamento. Isto acarretou a mobilização da Federação das Indústrias (FIESP), junto aos vereadores, para alterar aquela lei. A Lei 8.001/73 contemplou as demandas da FIESP, além de instituir 10 novos perímetros de Z6 (zona de uso predominantemente industrial), nos quais já havia indústrias instaladas. Observe-se o seguinte discurso do vereador Celso Matsuda (ARENA) defendendo as alterações feitas por esta lei e mostrando a participação da FIESP na sua elaboração:

> "(...) Algumas críticas, inclusive radicais e injustas, têm atribuído à nova lei uma orientação excessivamente liberal para

11 Ver a exposição de motivos da Lei nº 9.300/81.

coma as indústrias dentro do Município de São Paulo. Somos testemunhas de que os diálogos mantidos entre COGEP e Federação das Indústrias foram não só intensos como altamente produtivos; somos testemunhas das reclamações que a classe empresarial industrial fazia quanto às poucas oportunidades que teve de discutir o documento original da Lei do Zoneamento à época da anterior administração; e somos testemunhas das posições assumidas democrática e elevadamente por diversos colegas vereadores, nas reuniões realizadas na Comissão de Obras, na defesa de indústrias que apresentavam reivindicações aparentemente da maior justiça. Lembro-me de casos de indústrias que haviam adquirido equipamentos com financiamento externo e aval do próprio Governo Federal e tiveram sua implantação comprometida pela vigência da Lei do Zoneamento. E, assim, de vários outros casos que demonstravam a possibilidade de nossa legislação urbanística municipal estar sendo incoerente com a política nacional de desenvolvimento." (DOE, 30/11/73: 55. Grifo nosso).

Veja-se, ainda, o discurso do vereador Horácio Ortiz (MDB) comentando a participação da FIESP e o interesse das indústrias paulistanas na Lei nº 8.001/73:

"Aqui, meus senhores, houve uma colaboração importantíssima de esclarecimento da própria Federação das Indústrias. As alterações feitas decorreram de contato dos Srs. Vereadores com a COGEP e com a Federação das Indústrias. Não podemos esquecer que temos em São Paulo cerca de 60 mil indústrias instaladas, a maioria na zona Z-2, porque não existiam zonas industriais em nossa cidade, em que elas pudessem se instalar. (...)

Então, neste aspecto a lei é importantíssima. Previu que os índices para as indústrias não incômodas aos vizinhos respeitem as restrições das construções e poderão ter até 500 metros quadrados. Isso permite que pequenas fábricas não poluidoras se instalem na Z-2, ou seja, em grande parte

> da cidade. Isso significa que houve possibilidade de, pelo menos, essas indústrias dobrarem de área ocupada onde estão, desde que não sejam poluidoras e não criem problemas de poluição do ar, ruídos ou vibrações. (DOE, 12/12/73: 62/64).

Após a Lei 8.001/73, não mais se observou a atuação da FIESP ou de qualquer outra entidade representativa dos interesses industriais na discussão dos projetos de lei de alteração do zoneamento. Todavia, constatou-se que cinco outras leis, no período em estudo, trouxeram modificações no zoneamento industrial da cidade (zona de uso Z6), sejam para contemplar interesses específicos de algumas indústrias, sejam para liberar áreas reservadas às indústrias para atividades de serviços de grande porte. Destaca-se a Lei 8.328/75 que, além de criar 2 novos perímetros de zona de uso Z6, na Marginal Tietê (em um deles foi instalado o Playcenter), estabeleceu regra para implantação de novos loteamentos industriais, na zona rural do Município. Tal regra foi assim resumida pelo vereador Celso Matsuda (ARENA):

> "Os novos núcleos industriais só serão liberados se os proprietários executarem a infraestrutura necessária. Esses deverão obedecer a um plano integrado, cujo estudo de viabilidade para aprovação pela Prefeitura deverá conter referências, tais como as de vias de acesso, transportes, núcleos residenciais, mini-cidades satélites para os operários, preservação de áreas verdes e outros requisitos. Também será estabelecida dimensão mínima dos lotes e serão feitas exigências ao requerente, como as existentes para os loteamentos residenciais, a fim de que não ocorram 'corridas' com fins de especulações imobiliárias, como se deu relativamente ao núcleo industrial de Itaquera. Portanto, os novos núcleos serão, por assim dizer, descentralizados, principalmente nas proximidades das grandes vias de acesso." (DOE, 28/5/75: 59. Grifo nosso).

Apesar de tais questões serem afetas ao setor industrial e imporem muitas restrições à criação de novos espaços para a atividade no

Município, não se observou a atuação de entidades representativas do setor industrial, na discussão do projeto que deu origem à Lei 8.328/75. Isto porque, certamente, o estabelecimento de novos locais para instalação de indústrias na cidade de São Paulo não seria de interesse para o setor. E, de fato, não era. As regras de uso e de ocupação na zona rural, dispostas naquela lei, foram alteradas pela Lei nº 9.300/81 e, logo em seguida, pela Lei nº 9.412/81, para as quais, também, não se observou atuação de entidades do setor industrial na discussão dos respectivos projetos de lei na Câmara Municipal.

4.2.2.3. Comércio e serviços

A atuação de agentes vinculados às atividades de comércio e de prestação de serviços na gestão do zoneamento geral se destinou, sobretudo, a manter e a ampliar as áreas para a sua instalação na cidade, bem como, ao estabelecimento de regras de uso do solo, o mais favorável possível, para essas atividades. Na década de 1970, ao contrário das indústrias, as atividades comerciais e de prestação de serviços estavam em expansão no município de São Paulo (Singer: 1977). O setor terciário paulistano buscava novos espaços para sua localização cuja melhor opção, certamente, seria dada em função da proximidade ou da acessibilidade à clientela.

Como já foi abordado no terceiro capítulo, a Lei nº 7.805/72 continha alguns dispositivos que dificultavam a instalação de atividades comerciais e de serviços, principalmente, no que se referem: i) à proibição dos usos C1, C2, S2, S3, E1 e E2 em lotes com frente para as vias de circulação de largura inferior a 14 metros; e ii) à proibição dos usos C3 e E3 em lotes com frente para vias de circulação de largura inferior a 18 metros.

Houve uma significativa participação de entidades do comércio, como a Federação do Comércio e a Associação Comercial, para alterar a Lei nº 7.805/72. Desse modo, a Lei nº 8.001/73 contemplou aquelas demandas do setor (DOE, 12/12/73: 62/64). Relativamente à primeira, foi reduzida a largura da via para 12 metros, desde que esta não fosse inferior a 10 metros. Excluíram-se desta proibição, as categorias de uso C1, C2, S2, S3, E1 e E2, com área construída menor que 500 m″, bem como aquelas com área maior que 500 m″, desde que fossem acrescido ao recuo de frente um afastamento de 7 metros, contados a partir do eixo da via. Em relação à segunda, as categorias de uso C3 e E3 foram permitidas, naquelas circunstâncias (vias de circulação de largura inferior a 18 metros), desde que fossem acrescido ao recuo de frente um afastamento de 9 metros, contados a partir do eixo da via, e que esta não fosse inferior a 14 metros.

Todavia, a Lei nº 7.805/72 beneficiava as atividades de comércio e de serviços de luxo, sobretudo, no que se refere à criação de "corredores-comerciais". Na discussão da alteração desta lei, observou-se a mobilização de entidades de representação do setor terciário cuja atuação se pautava na defesa dos "corredores-comerciais". Veja-se o seguinte trecho de carta da Associação Brasileira de Odontologia de Equipe, enviada ao vereador Oswaldo Giannotti (ARENA), a qual foi lida por ele, na Câmara Municipal:

> "A grande maioria dos habitantes dos bairros, Sr. Oswaldo Giannotti, fato que inclusive comprovamos por pesquisas domiciliares, é favorável à manutenção das clínicas, pelas vantagens que propiciam e pelas facilidades que trazem, até mesmo de atendimento imediato nos casos de emergências. Os chamados 'corredores' representam também, justa medida em benefício da população. Nessas vias, o trânsito intenso, a poluição sonora, auditiva e do ar, a série toda de inconvenientes da megalópolis das dimensões de São Paulo, já de longa data haviam tirado as condições que caracterizam os bairros realmente residenciais. Residir nos

> corredores é impossível, e, a regulamentação atual poderá prever a existência de profissionais de saúde nesses locais, em benefício da comunidade." (DOE, 25/5/73: 67).

As mobilizações de entidades empresariais em defesa dos "corredores-comerciais" foram noticiadas pela imprensa, as quais, porém, nem sempre eram bem vistas por alguns vereadores, como mostrou o seguinte discurso de Carlos Ergas (ARENA):

> "Um jornal da Capital publicou, hoje, uma reportagem sob o título: 'Jardins – Empresários protestam'. Hoje, os 'jardins', como V. Exas. poderão ver na 'Folha da Tarde', já viraram problema de empresários. Hoje os 'jardins' de São Paulo são um grande negócio; então os empresários – vejam bem o termo – os empresários protestam, porque a população é totalmente contrária. Mas o direito dos empresários, ao que tudo indica é maior.
>
> As empresas comerciais e as de prestação de serviços instaladas na Av. Europa e na Rua Colômbia vão formar uma associação para lutar pela manutenção dessas vias como corredores comerciais.
>
> Deveria haver uma cláusula no Direito brasileiro estabelecendo que todo o indivíduo que não zelasse pelo patrimônio público fosse punido.
>
> É isso que esses empresários merecem. Esses verdadeiros açougueiros querem retalhar o bairro que tem mais áreas verdes, o bairro mais residencial do município.
>
> E diz mais o jornal: '... eles pretendem enviar à Câmara Municipal para defender 'os enormes investimentos que fizeram nessas ruas para a instalação dos negócios, e que agora estão ameaçados pela pretendida exclusão das vias do protesto (sic – deve-se ler projeto) dos Corredores Comerciais'." (DOE, 5/6/73: 77. Grifo nosso).

A atuação desses setores empresariais, na elaboração da Lei 8.001/73, bem como o fato de muitas atividades de comércio e de prestação de serviços já estarem instaladas, de forma irregular, nos bairros exclusivamente residenciais, devem ter sido fatores importantes para o resultado obtido com essa lei. A mediação do conflito com os moradores desses bairros se fez com a criação dos Corredores de Uso Especial, sobretudo, o Z8-CR1 e o Z8-CR4. Estes permitiram que o comércio de âmbito local e a prestação de serviços de luxo pudessem ser instalados, em algumas vias de áreas residenciais, adequando-se, em certa medida, às regras de ocupação e de aproveitamento dos terrenos, da zona de uso lindeira ao Corredor de Uso Especial.

Até o final da década de 1970, foram promulgadas algumas leis de zoneamento que, direta ou indiretamente, beneficiaram algumas atividades do setor terciário da economia paulistana. Destacaram-se, com esse intuito, a Lei n.º 8.006/74, que dispunha sobre o estabelecimento de condições de aproveitamento, ocupação e recuos para edificações destinadas a hotéis de turismo; a Lei nº 8.076/74, dispondo de regras específicas para hospitais; a Lei n.º 8.211/75, estabelecendo condições de localização, aproveitamento, ocupação e recuos para edificações destinadas a estabelecimentos de ensino pertencentes ao sistema educacional do Estado de São Paulo; a Lei nº 8.328/75 e a Lei nº 8.848/78, que instituíram perímetros de zona de uso Z3, nas vizinhanças das estações das linhas Norte-Sul e Leste-Oeste do metrô, respectivamente, possibilitando a criação ou a ampliação de núcleos comerciais de bairros; a Lei nº 8.843/78, que ampliou a possibilidade de reforma dos edifícios na avenida Paulista e nos centros comerciais de bairros enquadrados como zona de uso Z4; e a Lei nº 8.844/78, que facilitou a possibilidade de reforma nos edifícios na zona de uso Z5, no Centro da cidade.

O polêmico projeto que originou a Lei nº 9.049/80 contou com o apoio da Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Isto pôde ser constatado no seguinte depoimento de Paulo A. G. Costa – representante

da entidade - em reportagem do jornal Folha da Tarde, o qual procurava contestar as denúncias de que o referido projeto de lei continha dispositivos casuísticos e de que não contava com o apoio da sociedade civil:

> "Não tem fundamento as críticas feitas nos últimos dias, e divulgadas através da imprensa, ao projeto de lei que introduz mudanças no Zoneamento, atualmente em apreciação na Câmara Municipal. O projeto é resultado de árduo trabalho realizado com o maior rigor pela Comissão Especial criada pelo prefeito, que ouviu e consultou grandes parcelas da comunidade e inúmeras entidades de classe. A afirmação é de Paulo Afonso Garcia Costa, representante da Federação do Comércio do Estado de São Paulo na Comissão Especial, que assegura ter levado a esses trabalhos a experiência de 13 anos do SIC – Setor de Assuntos Imobiliários, Urbanísticos e da Construção Civil, o qual preside dentro da entidade.
>
> (...)
>
> Paulo Costa acrescenta que cada caso de modificação no Zoneamento foi examinado em particular. Muitos deles foram reformulados de acordo com os conceitos urbanísticos e de infra-estrutura compatíveis com as necessidades de São Paulo, depois de serem objetos de quatro longos meses de debates. Durante este período toda a Comissão Especial, bem como as secretarias municipais e grupos de vereadores acompanharam e participaram dos trabalhos até que se obtivesse um consenso que resultou, afinal, no atual projeto." (Extraído do discurso do vereador Celso Matsuda (ARENA). DOE 9/4/80: 101).

Alguns meses após a promulgação da Lei 9.049/80, observou-se que alguns vereadores já faziam propostas para uma nova lei de alteração do zoneamento – cujo projeto estava em estudo na Prefeitura -, reivindicando a ampliação das modificações adotadas naquela lei. O vereador Francisco Gimenez (PMDB), que dizia representar interesses de

comerciantes do bairro da Lapa, afirmou:

> "Por ser matéria de relevantíssimo interesse público que, por força de disposição legal, se valoriza ou subvaloriza, é que o assunto merece, nesta oportunidade, um enfoque especial de nossa parte, na qualidade de Vereador ou de um dos Vereadores da Lapa.
>
> Está em tramitação, na área do Executivo, plano de modificação do zoneamento naquela região. Invoco, então, aqui, a figura do comerciante, (...), refiro-me àqueles comerciantes que labutam há vinte, trinta ou quarenta anos e que têm sido discriminados, marginalizados, porque preteridos em suas legítimas e justas aspirações no sentido de modificar a Zona 2 para a Zona 4 o centro comercial da Lapa. (...) os imóveis das Ruas 12 de Outubro, Cincinato Pamponet, Mercado da Lapa e Nossa Senhora da Lapa, que constituem o centro comercial, o coração palpitante do grande bairro que tenho a honra de nesta Casa representar!
>
> E essa discriminação é muito mais clamorosa quando sabemos que na última Lei de Zoneamento, aprovada por este Plenário, foi selecionado um quarteirão central da Lapa, localizado exatamente no perímetro há pouco por mim referido, tendo sida modificada a zona de ocupação de 2 para 4, desse único quarteirão. Não cabe discutir agora as razões dessa discriminação, mas cabe convocar todo o comércio lapeano, a opinião pública da Lapa por seus diferentes segmentos representativos, por suas entidades de serviço, para que no momento em que a Coordenadoria Geral de Planejamento estude a alteração do zoneamento de São Paulo, não venha a Lapa sofrer nova discriminação e os grandes comerciantes da Lapa – grandes porque são heróis! – não venham a sofrer a mesma coisa. E há mais: em toda a Avenida Nossa Senhora da Lapa, Zona 1, e que se constitui num verdadeiro corredor de serviços, não encontramos mais do que três prédios que efetivamente sejam residenciais; os demais prédios são

> ocupados por consultórios médicos, empresas de administração de imóveis, escritórios de profissionais liberais. Portanto, atenção, Sr. Presidente da Comissão de Coordenação da COGEP: é necessário que também essa via pública tenha mudado o seu zoneamento de 1 para 2.” (DOE, 15/8/81: 49. Grifo nosso).

A Lei nº 9.411/81 contemplou interesses do comércio e da prestação de serviços. Como pôde ser observado no início deste capítulo, essa Lei alterou diversos perímetros de zona de uso Z4, além de instituir 392 trechos de logradouros públicos, nas zonas de uso tipificadas como corredor de uso especial.

Da Lei nº 9.411/81 até o término do período em estudo, três novas leis de zoneamento foram adotadas, cujos objetivos estavam diretamente relacionados com interesses de ramos do setor terciário. A primeira foi a Lei nº 9.483/82, que proibiu o uso misto nos postos de abastecimentos de veículos, e de todos os usos enquadrados nas categorias de uso C3, I2, I3, R3, bem como na categorias de uso R2-02, quando não houvesse acesso independente às unidades habitacionais. A segunda foi a Lei nº 10.041/86, estabelecendo que, nos postos de gasolina, pudesse ser admitida a comercialização de algumas mercadorias, especificadas na Lei, “bem como a instalação de caixas eletrônicas destinadas à prestação de serviços bancários básicos”. A última foi a Lei nº 10.071/86, que facultava a instalação de caixas eletrônicas bancárias em lotes urbanos, enquadrando a atividade na categoria de uso S1.

4.2.2.4 Produção imobiliária

A atuação de agentes ligados à produção imobiliária, na gestão do zoneamento geral, pôde ser observada ao longo de todo o período em estudo.

No capítulo anterior mostrou-se que os grandes empresários da construção civil, sobretudo, aqueles vinculados à produção de

condomínios residenciais, constituíram o agente social que mais deram apoio público à aprovação da primeira Lei Geral de Zoneamento. Foram eles o agente da sociedade civil que participou efetivamente da elaboração do respectivo projeto de lei, podendo introduzir suas demandas, como por exemplo, a “fórmula de Adiron”, contida no artigo 24 da Lei nº 7.805/72. (FSP, 24/10/72: 13).

Convém lembrar que a Lei nº 7.805/72 continha dispositivos que conferiam benefícios ao produtor de condomínios residenciais R3, que eram comercializados, naquela época, principalmente, para a população de alta renda. Além de impedir a categoria de uso R2, na zona de uso Z2, esta Lei possibilitava, somente ao conjunto residencial R3, obter o dobro do coeficiente de aproveitamento, além do “máximo” estabelecido para esta zona de uso, com a condição de que fosse reduzida a taxa de ocupação do terreno para 25%. Todavia, esta taxa de ocupação é condição normal para implantação desse tipo de empreendimento, pois se trata de uma tipologia habitacional caracterizada, justamente, pela existência de áreas descobertas e privativas de lazer. Aliás, quanto mais abundantes são essas áreas de lazer ao ar livre, mais valorizado se torna o empreendimento.

Durante a discussão do projeto de alteração da Lei nº 7.805/72, a questão da proibição da tipologia R2, na zona de uso Z2, foi muito debatida na Câmara Municipal. O PL 81/73, da gestão Figueiredo Ferraz (como já se abordou anteriormente) não foi bem recebido pelos vereadores, conforme pode ser observado no discurso do vereador Celso Matsuda (ARENA), do qual será citado apenas os trechos relativos à produção habitacional:

> “Atendendo ao pedido do Sr. Prefeito Municipal no sentido de apresentar sugestões e críticas à nova Lei, a Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Municipais preparou um trabalho, juntamente com o auxílio da Comissão de Justiça e Redação, cujo resumo passo a ler para conhecimento dos nobres senhores vereadores. Nesse resumo destacamos somente as sugestões mais freqüentes entregues

à Casa, através dos nobres Pares. (...)

FALHAS DA LEI N.º 7.805-72:

I – Exigência de 10 m de frente mínima e de área mínima de 250 m2 para que se construa em lotes da Cidade (Quadro n.º 2; art. 14):

(...)

II – Não inclusão do uso R2 (moradias agrupadas) nas categorias de uso permitidas na Z2:

(...)

VI – Recuo lateral de 3 m, de ambos os lados, acima do 2° pavimento, em qualquer zona e para qualquer categoria de uso (art. 19, § 2º):

(...)

FALHAS DA LEI COMPLEMENTAR À LEI N.º 7.805/72

(...)

IV – Inclusão da categoria de uso R2.01 (habitações agrupadas) na zona de uso Z2, mas sujeita a controle especial:

Não se entende a restrição. Deveria haver a inclusão desse uso, mas como uso conforme, e não sujeito a controle especial. Por que exigir recuos de frente e de fundos, de 6 metros, para esse uso, se para os demais os recuos exigidos são de 5 metros?

V – Área construída destinada ao estacionamento de automóveis:

(...) Não se vê motivo para essa limitação (50% do c.a). Ao contrário, deve ser facilitada, tanto quanto possível, a construção de garagens." (DOE, 8/6/73: 67/68).

Observe-se que esse trabalho da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Municipais, apesar de apontar como falha da Lei nº 7.805/72 a

não inclusão de R2, na zona de uso Z2, não criticou o projeto de lei do Executivo por continuar impossibilitando a construção de R2-02 (edifício de apartamento) nessa zona de uso.

As alterações introduzidas na Lei n.º 8.001/73, no que se refere à construção de habitações, continuaram beneficiando o segmento do mercado imobiliário voltado para a construção de condomínios R3. Na zona de uso Z2, ficou permitida a construção, como categoria de uso conforme, de casas agrupadas horizontalmente (R2-01), mas manteve-se a proibição do edifício de apartamento (R2-02). Apesar da aceitação de R2-01 na zona de uso Z2, a extensão máxima da fachada desse agrupamento foi definida em 50 metros, enquanto que para o conjunto R3 horizontal, essa extensão poderia ter 80 metros, ou seja, quase o dobro!

A Lei n.º 8.001/73 apresentou um capítulo específico - composto somente do artigo 18 - para disposição de regras para construção do conjunto residencial R3, cujos padrões construtivos foram bem elevados. Podem-se apontar, como exemplos: a) fixou-se que os espaços de utilização comum não cobertos, destinados ao lazer, deveriam corresponder a, no mínimo, 6 metros quadrados por habitação, sendo eles de área nunca inferior a 300 metros quadrados e devendo conter um círculo com raio mínimo de 8 metros; e b) exigiu-se que as vias internas do conjunto, com extensão superior a 50 metros, deveriam ter, no mínimo, 12 metros de largura. Essa Lei, também, eliminou um dispositivo da Lei nº 7.805/72, que exigia que o conjunto R3, na Zona de uso Z2, tivesse mais que 50 habitações, para que pudesse utilizar a “fórmula de Adiron”. Isso significou mais uma grande vantagem para os produtores de conjuntos R3, pois a clientela de mais alta renda, geralmente, prefere morar em condomínios com poucas unidades habitacionais.

Os vereadores estavam conscientes dos interesses econômicos das normas que estavam aprovando, como pôde revelar o seguinte discurso de Horácio Ortiz (MDB), comentando todos os artigos da Lei n.º 8.001/73, do qual, apenas os trechos relacionados com o assunto em

pauta serão, a seguir, citados:

> "Artigo 10 – Modifica a redação do artigo 15, item II, letra A, da Lei de Zoneamento. Pelo projeto, os conjuntos de casas agrupadas horizontalmente (como os conjuntos de sobradinhos, comuns em muitos bairros) só poderão ter no máximo 50 metros de extensão, medidos ao longo da fachada.
>
> É o caso de uma sugestão nossa, atendendo a recomendação do Instituto de Engenharia e da Associação Comercial, etc.
>
> Os sobradinhos estavam eliminados na lei anterior, porque a exigência de uma área de 10 metros quadrados por residência impedia que se construíssem casas economicamente. Aquela área comum de 10 metros quadrados, encravada entre duas pequenas residências, criava um problema sério de conservação; eram depósitos de lixo e prejudicavam totalmente a todos os moradores. Inclusive o próprio Sr. Figueiredo Ferraz aceitou os sobradinhos como construção razoável para a zona Z-2. O brasileiro no geral gosta da propriedade isolada e não tolera essas pequenas áreas comuns.
>
> Artigo 11 – Esses conjuntos de casas-sobrados ou térreas são admitidos nas zonas Z-2. Uma das alterações mais importantes da Lei de Zoneamento: anteriormente, a construção de sobradinhos geminados estava proibida na maior parte da cidade, o que, segundo muitos técnicos e vereadores, só prejudicava as classes mais baixas, que não têm condições de comprar com 10 metros de frente ou não têm à disposição conjuntos habitacionais de bom padrão a preços acessíveis.
>
> Agora, os conjuntos residenciais, classificados como R201, poderão ser construídos, nas zonas Z-2, com as seguintes características: máximo de 50 metros de extensão, medidos ao longo da fachada (em outras palavras, máximo de dez habitações), recuo mínimo de 1,50 metros das divisas

laterais do lote ou lotes ocupados pelo conjunto; frente mínima de cinco metros e área mínima de 100 metros quadrados para cada unidade resultante do conjunto (vale dizer que cada casa terá, no mínimo, lotes de cinco metros de frente por 20 de fundo.

(...)

Artigo 18 – Estabelece diferenças na terceira categoria de uso residencial, o uso R-3, de conjuntos habitacionais. É importantíssimo esse artigo, porque as habitações de grande número se constróem, em São Paulo, baseadas no financiamento do Banco Nacional de Habitação, que tem uma legislação específica, favorecendo as construções, e estas, lamentavelmente, deixavam muito a desejar; são verdadeiras cidades de concreto, sem as mínimas exigências quanto às áreas de lazer, áreas livres, e no nosso projeto anterior tínhamos esta parte completamente omissa e hoje temos verdadeiras montanhas de concreto armado pela cidade, e que não havia uma definição dessas áreas para a população se recrear. Então, este artigo veio definir essa utilização.

(...)

Ao que tudo indica, a preocupação da COGEP com essas normas e restrições para os conjuntos habitacionais significa que há grande interesse em incentivá-los. E a possibilidade de instalar equipamentos de comércio e serviços nesses conjuntos, sem que a área construída seja computada no cálculo final, é mais uma vantagem oferecida aos investidores, para que deixem de construir prédios ou casas isoladas e passem a fazer grandes conjuntos habitacionais.

A idéia inicial da COGEP – que deve ser executada – era a de dar mais vantagens, em termos de impostos e taxas, para quem desejasse comprar vários lotes ou glebas de terra e implantar esses conjuntos." (DOE, 12/12/73: 62/64. Grifos nossos).

Após a Lei nº 8.001/73, houve duas leis de alteração do zoneamento, que introduziram benefícios para o setor da produção imobiliária. A Lei nº 8.328/75 e a Lei nº 8.848/78 estabeleceram novos perímetros de zona de uso Z3, em torno das estações do metrô Norte-Sul e Leste-Oeste, respectivamente. (Ver Quadro n.º 11). Com isso, os terrenos que estavam em zona de uso Z2, sofreram elevada valorização em função do investimento do poder público e, também, em função da alteração do zoneamento, pois tiveram seu coeficiente de aproveitamento duplicado, considerando-se a sua utilização por conjunto R3, ou, mais que o dobro, no caso de edifícios de apartamento (R2-02) ou de escritório (S2.1).

Com a crise no Sistema Financeiro de Habitação, a partir de 1974, o governo federal procurou minimizar os seus efeitos, reorientando os investimentos públicos do BNH, para programas de financiamentos voltados ao mercado popular de habitações. (São Paulo (Estado), 1978). Com efeito, algumas empresas de construção residencial, em São Paulo, passaram a redirecionar seus investimentos, para a produção habitacional voltada a uma clientela com menor poder aquisitivo. Todavia, o zoneamento e, também, o Código de Edificações, estabeleciam padrões construtivos, para os conjuntos residenciais (R3), bastante elevados, os quais dificultavam a oferta do produto, com um preço acessível, para o segmento de mercado almejado.

A Lei nº 8.881/79, promulgada pelo prefeito Olavo Setúbal, visou a solucionar essa questão, como atesta a exposição de motivos da Lei, nos seguintes termos:

> "A medida proposta tem por finalidade obter a redução dos custos de construção dos conjuntos residenciais, com a supressão de algumas exigências e dispensa de alguns requisitos até então considerados obrigatórios, uma vez que dizem respeito mais ao conforto do que à própria segurança e higiene das edificações dessa natureza, além de adaptar a

legislação vigente à realidade atual.

> Assim, visando atingir a atender a ampla faixa da população carente de novas e mais econômicas habitações, foram estabelecidas disposições relacionadas com a unidade residencial, tanto casa como apartamento, para as quais se propõem exigências técnicas mais coerentes com a realidade econômico-social atual."

Os interesses e as demandas dos agentes da produção habitacional, sobretudo, àqueles das grandes empresas do setor, foram, até o fim da administração do prefeito Setúbal, plenamente contemplados. Até então, exceto quanto à questão da permissão da categoria de uso R2-01, na zona de uso Z2, não se constatou qualquer conflito entre os vereadores e os projetos do Executivo, tendo como motivação questões relacionadas a esses agentes. Assim como, também, não se observou, até esse momento, qualquer conflito contrapondo os interesses gerais das grandes empresas de produção habitacional com os dos moradores de bairros residenciais de alta renda.

Essa situação foi alterada quando se iniciou a discussão do projeto, que deu origem à Lei nº 9.049/80, com a proposta de criação das zonas de uso Z17 e Z18, que seriam instituídas como áreas de transição entre a zona de uso Z1 e as demais zonas de uso. Segundo a Exposição de Motivos dessa lei:

> "A criação de novas zonas de uso Z17 e Z18, situadas junto a corredores de tráfego, em áreas vizinhas a zonas de uso Z1, permite a implantação de zonas de transição que possibilitem a graduação de uso e de intensidade de ocupação, aliada à densidade populacional."

A criação das zonas de uso Z17 e Z18 não foi bem recebida pelos empresários da construção de imóveis, como se pôde perceber no discurso do presidente do Secovi (Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis), Romeu Chap Chap, em 28/7/81, no qual ele analisava

a política habitacional brasileira e apresentava as reivindicações do setor da construção civil ao poder público. No tocante ao município paulistano, o empresário reivindicava:

> "1) Criação do imposto progressivo para terrenos não aproveitados.
>
> 2) Que sejam evitados novos projetos elitistas como o recém-enviado Projeto de Lei de proteção da Zona 1, paralisando a aquisição de novas áreas, na cidade de São Paulo, pelo congelamento de enormes áreas, sem nenhum benefício para a população, pois as novas regras de transição em nada melhoram a qualidade dos projetos. Ao contrário, reduzem o seu padrão pela diminuição do gabarito das edificações.
>
> O referido projeto de lei, que abrange 350 corredores e 87 zonas, congela por seis meses a tramitação de plantas nas zonas em referência, a partir de 19-03-81 paralisando a atividade empresarial voltada à construção. Isso vai ocasionar grandes danos à população de novas moradias, ferindo o direito de propriedade e o direito de construir, em zonas que já haviam sido zoneadas." (Extraído do pronunciamento do vereador Celso Matsuda. DOE, 28/8/81: 43).

Essas afirmações do presidente do Secovi, além de mostrar a discordância do setor imobiliário com a criação das zonas de uso Z17 e Z18, permitiram, também, revelar que ele já tinha conhecimento, vários meses antes, do projeto de lei que seria enviado à Câmara Municipal - o qual daria origem à Lei 9.411/81 - cujas propostas ainda estavam sendo estudadas na Prefeitura. Romeu Chap Chap até imaginava que o projeto já havia sido encaminhado à apreciação dos vereadores, pois, o tal "congelamento" a que se referiu e que, provavelmente, fazia parte de alguma minuta da Prefeitura, não estava contido no projeto de Lei nº 251/81, que, somente meses depois daquela palestra, foi encaminhado ao Legislativo Municipal. Tal fato demonstrou, enfaticamente, o quanto o setor imobiliário participava ativamente da gestão do

zoneamento geral e, de modo privilegiado, relativamente aos demais agentes sociais, tinha acesso aos estudos e às propostas do Executivo de alteração do zoneamento, antes delas serem enviadas à Câmara Municipal.

Mesmo a contragosto, inicialmente, de empresários imobiliários, as zonas de uso Z17 e Z18 passaram a ser um dos melhores locais para construção de condomínios residenciais verticais (R3-01) de altíssimo luxo. Isso se deveu ao fato de que, além de proporcionarem apartamentos com uma excelente vista para áreas residenciais horizontais, bem arborizadas (Z1), tais zonas de uso foram estabelecidas com parâmetros bastante restritivos, quanto às atividades não residenciais que nelas poderiam se instalar, bem como com um gabarito máximo de altura do edifício de 25 metros, o qual poderia resultar num condomínio com poucas unidades habitacionais – muito ao gosto da clientela visada -, além de poder contar com uma cobertura bem protegida dos olhares alheios.

A Lei 9.411/81 criou 20 novos perímetros de zona de uso Z17 e 35 de Z18 (ver Quadro n.º 14). Todavia, ao contrário do discurso que pretendeu justificar a criação dessas zonas de uso, o qual afirmava que elas se destinavam à proteção dos limites das zonas de uso Z1, vários perímetros de zona de uso Z17 e Z18 invadiram áreas, que eram delimitadas como Z1. Estas tiveram, por meio dessa Lei, quase todos os seus perímetros alterados, sobretudo, aqueles localizados nas regiões Sul e Oeste da Cidade. (Ver Quadro n.º 6).

Com o avanço do processo de redemocratização política no Brasil, possibilitando a introdução de novos partidos políticos na Câmara Municipal e a eleição direta para governador do Estado, na qual Franco Montoro (PMDB) saiu vencedor e nomeou Mário Covas para prefeito da Capital, houve uma modificação da relação do setor imobiliário com os órgãos públicos municipais, decorrente de uma maior transparência na gestão das políticas públicas. A polêmica discussão, já relatada

anteriormente, do projeto de lei nº 1/84, que deu origem à Lei 9.712/84, o qual tratava do enquadramento de uma área como zona de uso Z1, no Morumbi, e afetava interesses da construtora de Romeu Chap Chap, expôs, publicamente, as relações pouco éticas entre poder público e empresas do setor imobiliário na gestão do zoneamento. Esta polêmica sinalizou, ainda, a dificuldade que haveria doravante, para se aprovar, na Câmara Municipal, leis casuísticas, com o intuito de beneficiar pessoas ou grupos específicos.

Logo no início de 1986, na administração do prefeito Jânio Quadros, foi enviado á Câmara Municipal, o projeto de lei 26/86, que dispunha sobre a instituição das operações interligadas. Estas foram apresentadas como um instrumento à obtenção de recursos, visando à construção de moradias para a população favelada de São Paulo. Por meio desse instrumento, seriam concedidas, por ato do Executivo, alterações no zoneamento, em troca de uma contrapartida, na forma de construção de habitações populares.

Alguns vereadores manifestaram-se contrários a este projeto de lei, mas ele foi defendido pelo Secovi cujo presidente Romeu Chap Chap esteve pessoalmente na Câmara Municipal, para obter apoio dos vereadores à sua aprovação. Nesse sentido, observe-se o seguinte discurso da vereadora Irede Cardoso (PT):

> "... devo dizer que realmente esse projeto é extremamente preocupante para o Poder Legislativo desta cidade, na medida em que, caso aprovado, retira completamente o poder desta Casa e o transfere para a Comissão de Zoneamento da Secretaria de Planejamento, além de ter outras implicações muito graves, como a de ser profundamente autoritário, na medida em que não consulta as comunidades de moradores de favelas, a população que luta por habitações populares, etc.
>
> Terminando, quero lembrar que, quando o Vereador Dalmo Pessoa diz que Romeu Chap Chap ronda esta

> Casa, a minha impressão é de que por trás desse projeto há um enorme interesse, não diria do Sr. Romeu Chap Chap, mas de construtoras, em detrimento da população e de um verdadeiro plano habitacional para a cidade de São Paulo." (DOM, 23/4/86:25).

As operações interligadas (Lei do Desfavelamento) se constituíram em uma nova forma de alterar o zoneamento, beneficiando, sobretudo, o setor da produção imobiliária. Num estudo sobre esse tema, Daniel Wilderode afirmou que:

> "Observando as operações interligadas, pode-se concluir que estas não são exatamente um achado. A própria Lei de Zoneamento já permitia, sob certas condições, a modificação das zonas de uso e a alteração dos parâmetros urbanísticos. O que a Lei das Operações Interligadas introduziu foi o caráter individual, particular da derrogação à Lei de Zoneamento. Passa-se a permitir que um indivíduo, e não mais exclusivamente uma associação de proprietários, como previsto na Lei de Zoneamento, pode derrogar à lei urbanística para realizar um empreendimento interligado num lote, e não mais na quadra inteira ou numa área de no mínimo 10 mil m² como está estipulado na Lei de Zoneamento. É precisamente esse caráter excepcional que garante o êxito da operação interligada. A Lei do Desfavelamento foi inventada numa conjuntura política determinada, quando a coalizão janista da época não dispunha de maioria na Câmara dos Vereadores. Para atender às pressões dos principais representantes do setor imobiliário, o artifício do mecanismo interligado veio permitir, não só escapar do eventual bloqueio da Câmara, mas também criar, para cada operação em particular, uma situação de exceção em relação ao zoneamento. Apesar de não incorporarmos na nossa avaliação do benefício médio dos empreendedores, o sobrelucro que tal excepcionalidade proporciona, constata-se a hipótese segundo a qual os empreendimentos interligados oferecem lucros muito maiores que aqueles anunciados nos laudos técnicos elaborados

> pelos escritórios credenciados pela Sempla. Confirma-se também que a compensação por esse lucro extraordinário - a contrapartida financeira ou em HIS, qualquer que seja a moeda - é proporcionalmente insuficiente. Avaliamos que a quantia média paga ao poder municipal pelos empreendedores imobiliários, em compensação as suas operações interligadas, situa-se em torno de 26% do ganho. Considerando os conjuntos residenciais, mais representativos na zona de uso Z2, calculamos que a relação entre a contrapartida financeira e o ganho potencial mínimo do empreendedor corresponde a 27%. Segundo o decreto de aplicação da Lei das Operações Interligadas, a compensação financeira das operações interligadas deveria ser quase duas vezes superior. Segundo os editais de chamamento da administração de Luiza Erundina, a contrapartida financeira deveria ser três vezes maior." (Wilderode, 1994:175. Grifos nossos)

Com essa lei, portanto, os agentes da produção imobiliária conseguiram, mais uma vez, garantir seus interesses na gestão do zoneamento. As operações interligadas significaram uma nova forma de derrogação do zoneamento, porém, agora, de caráter pontual, as quais propiciariam grandes benefícios financeiros para os que delas fossem contemplados.

4.2.2.5. Difusos

Além da atuação dos agentes sociais com interesses próprios no zoneamento, pode-se observar, na gestão do zoneamento geral, a intervenção de agentes da sociedade civil, que tinham interesses difusos na adoção do instrumento, os quais buscavam defender seus ideais socioculturais para a cidade.

A organização e a livre manifestação da sociedade civil estiveram tolhidas, durante a fase mais opressiva do regime político autoritário, até o final da década de 1970, o que implicava na dificuldade de amplos setores da população de participar da gestão das políticas públicas, inclusive, do zoneamento. Contudo, verificou-se a atuação de agentes sociais com interesses difusos visando à restrição à instalação de locais com máquinas de diversão eletrônica - os “fliperamas”. Os projetos de lei, nesse sentido, foram motivos de polêmicas em sua apreciação na Câmara Municipal paulistana. Estas polêmicas se diferenciavam bastante em relação às demais ocorridas por modificações no zoneamento, posto que, os objetivos de tais projetos de lei estavam situados no campo da moral e dos costumes; eles ultrapassavam as questões partidárias e os limites políticos que separavam oposição e situação.

O projeto de lei n.º 107/79, que originou a Lei n.º 8.964/79, de autoria do vereador Paulo Rui de Oliveira, propôs a proibição de concessão de alvará de funcionamento para casas de diversão eletrônica (fliperamas) a uma distância inferior a 500 metros de estabelecimentos de ensino públicos ou particulares, e, ainda, que essa atividade somente poderia funcionar, à noite, no horário das 19 às 4 horas.

A Comissão de Abastecimento, Indústria e Comércio, da Câmara Municipal, publicou parecer, contendo um substitutivo àquele projeto de lei, o qual propôs estabelecer a proibição de concessão de alvará de funcionamento para as novas casas de diversão eletrônica (fliperamas),

que se localizassem a uma distância inferior a 100 metros de escolas de 1° e 2° graus de ensino regular. Esse substitutivo foi aprovado pelos vereadores e enviado para a sanção do Executivo.

Todavia, o fato continuou suscitando polêmica e provocando discursos de vereadores, sobretudo, daqueles contrários ao texto aprovado. Matérias publicadas nos jornais sugeriram que o projeto aprovado fora resultado de pressões de grupos econômicos poderosos. O vereador Matsuda, apontado como autor do substitutivo – embora o relator da Comissão fosse Brasil Vita -, chegou a dizer a jornalistas do Diário da Noite, que pediria ao prefeito o veto à proposta aprovada, caso "se constatassem algumas dúvidas quanto ao projeto". (DOE, 28/8/79: 90).

O prefeito Reynaldo de Barros sancionou, sem veto, a Lei n.º 8.964/79, apesar da posição contrária de alguns segmentos sociais, como a Coordenação da Pastoral da Juventude, Região Episcopal Lapa, da Arquidiocese de São Paulo, que se manifestou nos seguintes termos:

> "Em vista dos debates existentes em torno do problema das casas de Diversões Eletrônicas, nós, da Pastoral da Juventude, Região Episcopal Lapa, Arquidiocese de São Paulo, queremos aqui colocar nosso total repúdio à instalação e à permanência desse tipo de diversão, ainda que seja a 10.000 metros de uma escola, por entendermos que a mesma é instrumento prejudicial à formação de jovens, que só visa o interesse do sistema capitalista, de manter a juventude cada vez mais alienada de sua própria realidade.
>
> Lembramos também que esse tipo de aparelho eletrônico é produto do imperialismo, só visando interesse em cima da exploração do povo brasileiro; para tanto, fabricantes desses aparelhos utilizam-se de vários meios (ingerência externa).
>
> Repudiamos ainda a atitude inconsciente de vereadores que votaram a favor deste projeto, lembrando ainda que esta

> atitude é uma boa maneira de perderem seu eleitorado e os mesmos esquecem que seus filhos podem estar envolvidos." (Extraído do discurso do vereador Benedito Cintra (MDB). DOE, 1/9/79: 99).

Em meados da década de 1980, uma nova proposta de restrição à atividade dos fliperamas causou polêmica na Câmara Municipal. O projeto de Lei nº 60/84, de autoria do vereador Edson Simões (PMDB), o qual originou a Lei nº 9.906/85, propunha alterar a distância de 100 para 600 metros, que deveriam ter tais estabelecimentos, em relação às escolas. A propositura obteve o apoio de muitos vereadores. O vereador Antônio Carlos Fernandes (PMC) afirmou que:

> "... o fliperama é um mal, é uma chaga; só lamentamos não poder confiná-lo; acho que deveria ser confinado em algum lugar, para evitar que até mesmo as pessoas que vêm para a escola, as crianças que vêm para a escola, possam encontrá-los em seu caminho; mas não podemos fazer isso; nós nos contentamos em votar com V.Exa." (DOE, 24/5/85: 50)

O projeto de Lei nº 60/84 foi aprovado, em discussão final, em 22 de maio de 1985. Na sessão seguinte da Câmara Municipal, o vereador Edson Simões fez um discurso de agradecimento no qual se pôde observar, de um lado, o grande elenco partidário que votou favoravelmente ao projeto e o forte apoio recebido da imprensa, e, de outro, a insinuação de que houve, durante a apreciação da lei anterior (Lei 8.964/79), pagamento de propina a vereadores, para favorecer as atividades que operavam com fliperama:

> "Num período em que a Câmara Municipal só aparece em jornais de forma negativa, ocorreu ontem a aprovação de projeto de nossa autoria, que aumenta a distância dos fliperamas de 100 metros, para 600 metros das escolas. Este projeto inicia, portanto, a luta pelo resgate da Câmara Municipal de São Paulo, já que visa a proteção das crianças e adolescentes dos antros das drogas e criminalidade, e apresenta portanto, um profundo caráter social.

Aos nobres Vereadores que votaram a favor deste projeto, Osvaldo Frisselli Júnior, Lauro Ferraz, Antônio Carlos Fernandes, José Caccia, Cláudio Barroso Gomes, José Viviani Ferraz, Gilberto Nascimento, Terezinha Martins, Arnaldo Alves, João Aparecido de Paula, Jucelino Silva Neto, Ida Maria, Luíza Erundina, Anercides Valente, Tereza Cristina de Souza Lajolo, Walter Feldman, e ainda, outros companheiros como é o caso dos nobres Vereadores Alfredo Martins, Francisco Batista e Waldih Martini que, na primeira discussão votaram favorável ao projeto dos 'fliperamas', a esses vereadores agradecemos porque foi um belíssimo trabalho em termos de início da recuperação do nome da Câmara Municipal de São Paulo, neste momento.

Estão de parabéns e honraram os votos recebidos nas urnas porque dessa vez a famosa 'mala preta de 79' não conseguiu seus intentos de interceptar, por compra de votos, a aprovação do projeto. Lembro-me de estórias horripilantes, aqui contadas, quando ousei colocar esse projeto há um ano. Os companheiros e outros diziam: esse projeto é perigoso.

Há um homem da 'mala preta' – que não conheço – e que parece-me que andou por aqui. A imprensa comentava muito por volta de 1979. Como estou completamente ignorante, fiquei preocupado com essa estória, mas, eu dizia o seguinte: a Câmara Municipal de São Paulo é uma Câmara heterogênea, portanto, representa todos os segmentos da sociedade e essa Câmara, é uma questão de tempo, vai aprovar o projeto dos 'fliperamas', porque é uma propositura de grande caráter social. Contudo, apesar dos temores, nossa posição estava correta em enfrentar o problema, mesmo com pressões quase insuportáveis. Mas, para que esse projeto fosse executado e divulgado, tivemos o apoio da imprensa escrita e falada, rádio e televisão." (DOE, 29/5/85: 52. Grifo nosso).

Após a aprovação do projeto de lei, foi publicado nos principais jornais de São Paulo, em matéria paga, um manifesto da Abrade – Associação Brasileira de Fabricantes e Operadores de Aparelhos de Diversões Eletrônicas -, dirigido à população de São Paulo, propondo que o prefeito vetasse o projeto aprovado, no qual apontava, em sete itens, as razões que justificavam o caráter social da atividade, entre as quais diziam que "*prostituição e tráfico de drogas são crimes cuja repressão e punição cabem às autoridades policiais*", que repudiava a "*odiosa e injusta campanha*" que culminou com a aprovação do projeto, e que permaneciam "*confiantes no elevado senso de justiça e eqüidade do Chefe do Executivo Municipal, no sentido de evitar as conseqüências sociais de tão injusta lei*".

O vereador Edson Simões discursou comentando e contestando todos os itens do manifesto e leu o seguinte editorial do jornal O Estado de São Paulo, intitulado "Campeões de Fliperama", o qual, segundo o vereador, expressava exatamente aquilo que ele pensava:

> "... O que os empresários de diversão eletrônica precisam entender é que o projeto de lei do vereador Edson Simões, que contou com o apoio declarado da Secretária Municipal de Educação, Conceição Mello, não pretende o fim da atividade que, segundo eles, promove o sustento de '25 mil empregados, bem como seus familiares e dependentes'. O projeto nada mais quer do que afastar das vizinhanças de nossas escolas a tentação representada pelas mágicas máquinas de fliperama, responsáveis, segundos dados da própria Secretaria de Educação, por boa parte da evasão escolar anotada diariamente nos colégios municipais.
>
> Porém, se promover o distanciamento de tais fliperamas dos estabelecimentos escolares de São Paulo, equivale a decretar 'o fechamento da totalidade das empresas ligadas ao ramo', como informa o comunicado da Associação Brasileira de Fabricantes e Operadores de Aparelhos de Diversões Eletrônicas, então confessa a própria entidade que vive ele

> exclusivamente da atração que desperta para os escolares desta cidade. E escolas, haverá de concordar a própria Abrade, existem para transmitir à sua clientela cultura, educação, não a 'satisfação às necessidades lúdicas do homem', um dos argumentos utilizados para a defesa dos fliperamas próximos ao colégios paulistas.
>
> Colocando-se na posição de vítima, pretende a Abrade sensibilizar o prefeito Mário Covas para que vete o projeto duramente aprovado pelos vereadores, apesar da insistência contrária do Sr. Antônio Sampaio. (...) Quando os pais enviam os filhos para a escola têm no mínimo o direito, a certeza de que eles estão estudando, não apertando botões em máquinas que 'satisfazem suas necessidades lúdicas'. Nós queremos estudantes, profissionais técnicos. Não campeões de fliperama." (DOE, 4/6/85: 35).

O prefeito Mário Covas sancionou a Lei nº 9.906, em 14 de junho de 1985.

Uma outra atuação de agentes sociais, com interesses difusos no zoneamento, tinha como objetivo a preservação de imóveis do patrimônio histórico da Cidade. Contudo, esta atuação somente foi observada a partir da década de 1980.

Em 1984, tramitou, concomitante, na Câmara Municipal, dois projetos de lei, de autoria do Executivo: o projeto de lei nº 87/84, que foi convertido na Lei nº nº 9.725/84, dispondo sobre a transferência do potencial construtivo de imóveis enquadrados como Z8-200; e o projeto de lei nº 88/84 – Lei nº 9.719/84 - que tratou do enquadramento, como Z8-200, da casa de Warchavchick, na Vila Mariana, cuja preservação mobilizava os moradores vizinhos e era motivo de grande repercussão na imprensa. Nesta época, havia uma grande mobilização, por parte de setores da sociedade, para preservação de duas outras casas, ambas localizadas na avenida Paulista, cujos proprietários desejavam demoli-las. Esta mobilização social se fazia para que não se repetisse o que ocorrera

com outra casa, também localizada na avenida Paulista, cuja demolição causou grande indignação da sociedade paulistana.

O projeto de lei que tratava sobre a transferência do potencial construtivo, em imóveis do patrimônio histórico, foi elaborado com a colaboração dos professores Benedito de Lima Toledo e Modesto Carvalhosa. Ambos eram docentes, de muito prestígio, da Universidade de São Paulo, o que ajudou na aceitação técnica e política da proposta, na Câmara Municipal. O vereador Marcos Mendonça (PMDB), comentando sobre uma reunião havida na Câmara, em que foi discutido este projeto de lei, afirmou:

> "Tivemos ontem nesta Casa, a oportunidade de participar de um debate que só elevou e dignificou esta Câmara Municipal de São Paulo, trocando idéias a respeito de um projeto em tramitação, com personalidades do mais alto gabarito técnico e jurídico a respeito da matéria. (...). Para que se tenha uma idéia do alto nível da discussão, citaremos alguns dos ilustres presentes: Professor Modesto Carvalhosa, da Faculdade de Direito de São Francisco, Professor Benedito Lima de Toledo e Professor Carlos Lemos, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Arquiteto Renato, presidente da I.A.B., Instituto dos Arquitetos do Brasil, presidente da CONDEFAT (sic), representantes dos vários segmentos da sociedade civil, representantes do Movimento de Preservação da Casa Modernista, representante do Movimento Ecológico OIKOS, o ilustre advogado Fábio Feldman, entre outras personalidades que, numa conversa franca com os Srs. Vereadores, na presença do Secretário de Planejamento do Município, tiveram oportunidade de colocar suas divergências, suas restrições ao projeto em andamento. Mas, mais do que tudo, restou dessa reunião o engrandecimento deste Legislativo, restou uma prática que me parece deva ser repetida em projetos de semelhante importância.

(...)

Sr. Presidente, a importância desse projeto foi ontem ressaltada por todas as personalidades aqui presentes; algumas questões com relação a ele foram abordadas. No entanto, sem qualquer voz discordante, foi enfatizada a necessidade de que esta matéria seja aprovada com a maior urgência, de tal forma a preservar o pouco que ainda resta nesta cidade que necessite de preservação. E ficou ajustado também (o que me pareceu um passo muito importante dado por esta Casa) que reuniões como essa, inclusive para futuro aprimoramento desse projeto, deverão se repetir, para que possa esta Câmara, no segundo semestre, apresentar, após a verificação da efetiva praticabilidade desta propositura, da sua efetiva execução, as correções necessárias.

Dou os parabéns às pessoas que promoveram essa reunião, em especial à nobre Vereadora Irede Cardoso, que conclamou todos nós a lutar, comparecendo e discutindo as questões com esses técnicos." (DOE, 3/7/84:38).

4.3. Algumas considerações

Durante a gestão do zoneamento geral paulistano, de 1973 a 1986, o instrumento foi modificado por meio de 53 leis. As principais alterações se deram, porém, até o ano de 1981, em função de apenas 8 leis, que construíram a estrutura do zoneamento (tipologias das zonas de uso), em vigor até hoje[12]. Foram elas: 1) a Lei 8.001/73 que criou os corredores de uso especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3 e Z8-CR4; 2) a Lei 8.328/75 que instituiu as zonas de uso Z9, Z10, Z11, Z12, Z8-200, 3) a Lei 8.769/78 que criou as zonas de uso Z13, Z14, Z15 e Z16; 4) a Lei 8.800/78 que alterou as características da zona de uso Z9; 5) a Lei 8.840/78 que alterou as

12 Salvo a substituição de parte da ZML pela Z19, em 1991.

características da zona de uso Z10; 6) a Lei 9.049 que instituiu as zonas de uso Z17 e Z18 e o corredor de uso especial Z8-CR6, além de dividir o corredor de uso especial Z8-CR1 em duas tipologias: Z8-CR1- I e Z8-CR1-II; 7) a Lei 9.411/81 que alterou as características das zonas de uso Z13, Z17 e Z18 e dos corredores de uso especial Z8-CR5 e Z8-CR6, além de enquadrar diversos logradouros públicos como corredores de uso especial e de fazer alterações de perímetros em várias zonas de uso;. e 8) a Lei 9.412/81 que alterou diversos perímetros de zonas de uso nas regiões Norte e Sul do Município.

As sucessivas leis de alteração do zoneamento buscavam solucionar os conflitos existentes entre a lei e o mercado imobiliário. No caso dos territórios de domínio das elites, a solução não era fácil, pois se exigia do poder público uma proposta que fosse conciliatória entre os agentes sociais envolvidos no conflito. Nesse sentido, além de alterar ou criar perímetros de zonas de uso, estabelecidos na Lei nº 7.805/72 (ver Mapa 2), foram sendo instituídas novas tipologias de zonas de uso, para atender determinadas características de uso e de ocupação do solo, as quais não existiam na estrutura do zoneamento geral (ver Mapa 3).

A Lei nº 8.001/73, a Lei nº 9.049/80 e a Lei nº 9.411/81 resultaram de um processo de mediação de conflitos no uso e na ocupação do solo, sobretudo, referente aos bairros exclusivamente residenciais (Z1), no qual os interesses gerais pela valorização dessas áreas procuraram ser garantidos. Por meio dessas leis, foram sendo adotadas novas tipologias de corredores de uso especial, para proteger as áreas residenciais e, ao mesmo tempo, atender à dinâmica do mercado imobiliário. Os corredores de uso especial, de uma forma geral, contemplavam interesses tanto dos moradores desejosos de manter o valor de uso de suas residências, como dos proprietários interessados em incrementar o valor de troca de seus imóveis, e do comércio e serviços de luxo, que almejavam um boa localização para as tais atividades.

A construção da estrutura do zoneamento paulistano - que existe atualmente - foi marcada por um cenário político, caracterizado

por um regime autoritário, no qual o Prefeito era subordinado ao Governador do Estado, a Câmara Municipal não representava o conjunto das forças políticas da sociedade e estava cerceada das prerrogativas de um Estado democrático, bem como uma grande parte da sociedade, sobretudo os segmentos populares, não podia se manifestar e nem se organizar livremente.

Houve, na gestão do zoneamento geral, durante o período estudado, um predomínio do Poder Executivo, em que o órgão de planejamento da Prefeitura – a Cogep/Sempla – apareceu como responsável pela maioria dos projetos de lei, que promoveram alteração no zoneamento. Este predomínio, porém, foi relativo, haja vista que algumas das mais importantes e polêmicas leis de modificação do zoneamento somente foram aprovadas após negociação com vereadores, que, muita vez, apresentavam demandas de setores da sociedade civil. Destacaram-se, nesse sentido, a Lei nº 8.001/73, a Lei nº 8.328/75 e a Lei nº 9.049/80.

O Executivo, contudo, dispunha de instrumentos como o "decurso de prazo", para conseguir a promulgação de lei de seu interesse. Os projetos de lei, encaminhados com prazo de urgência, poderiam ser considerados aprovados, caso não fossem votados, após 40 dias, com o quorum exigido pela Lei Orgânica, que era de 2/3 dos vereadores, no caso de leis de alteração no zoneamento. A Lei nº 9.411/81, a Lei nº 9.412/81 e a Lei nº 10.209/86 foram algumas das mais importantes leis de modificação do zoneamento promulgadas por "decurso de prazo".

Este instrumento, no entanto, foi bastante oportuno para vários vereadores, inclusive, de partido oposicionista. No caso de um projeto de lei, que tivesse sido negociado com os vereadores, ou seja, que atendesse, pelo menos, alguns de seus interesses; mas que, por outro lado, fosse um projeto polêmico e, portanto, com muita gente contra e com outras tantas a seu favor; tornava-se muito conveniente para os vereadores provocar a promulgação da lei por "decurso de prazo". Eles, com isso, além de transferir toda a responsabilidade para o Executivo,

podiam por a culpa no regime ditatorial e na existência do “famigerado decurso de prazo”. Isso pôde ser bem observado, no caso da Lei nº 9.411/81.

Durante a discussão de algumas importantes leis de alteração do zoneamento, na Câmara Municipal, houve denuncias, por parte de vereadores ou de órgãos de imprensa, as quais afirmavam que elas continham dispositivos, para atender interesses específicos e casuístas, de proprietários de terrenos ou de empresários. A própria Prefeitura viria a reconhecer este fato, na Exposição de Motivos da Lei nº 9.841/85, que instituiu a audiência pública da Comissão de Zoneamento, para discutir propostas de alteração da legislação,

> “de forma a evitar os casuísmos que visam apenas ensejar manobras especulativas, em detrimento do interesse da cidade e da comunidade, como um todo.”

No que se refere á atuação da sociedade civil, na gestão do zoneamento geral, foram as elites sociais e econômicas que hegemonizaram a participação social nessa política pública municipal. Havia conflitos de interesses no uso do solo entre esses segmentos da sociedade. Dentre esses conflitos, o que mais causava polêmica dizia respeito à zona de uso exclusivamente residencial – Z1 – cujos moradores atuavam no sentido de manter as características do bairro e de impedir alteração no seu zoneamento. Tal alteração, no entanto, era demandada por alguns proprietários de imóveis e por empresas de comércio e de serviços de luxo, que desejavam uma localização próxima a sua clientela, as quais, muita vez, já estavam instaladas de forma irregular, em relação ao zoneamento.

Ressalte-se que não foi constatada a participação de qualquer grupo ou entidade da sociedade civil, em apoio à criação da zona de uso Z8-200, durante a discussão da Lei nº 8.328/75. Somente após o ano de 1983, observou-se a atuação de grupos sociais, em defesa de projetos de leis, que se destinavam à preservação de imóveis do patrimônio histórico

paulistano. Do mesmo modo, também, não se verificou a participação de qualquer grupo ou entidade da sociedade em apoio à criação das zonas de uso Z14, Z15 e Z16, que visavam à proteção dos mananciais, na região Sul da cidade. Aliás, vários vereadores, sobretudo do MDB, posicionaram-se contrários à esta proposta do Executivo. Ela foi considerada "um projeto comunizante", como afirmou o vereador oposicionista Samir Achôa. (DOE, 22/8/78:88).

Não se constatou, também, a atuação de grupos ou entidades de moradores de bairros populares na gestão do zoneamento geral. Os moradores de loteamentos irregulares da periferia, de favelas ou de áreas de concentração de cortiços não demandaram alteração no zoneamento, nem se mobilizaram, contra ou a favor, nas discussões dos projetos de lei de zoneamento. A exceção se deu, unicamente, na discussão da Lei nº 10.209/86 - "Lei do Desfavelamento" -, que instituiu as operações interligadas, quando se verificou a participação do Movimento de Defesa dos Favelados.

A gestão do zoneamento geral paulistano - como se pode observar nos Mapas 2 e 3 – resultou, principalmente, em intervenção nas áreas mais valorizadas da cidade, localizadas no setor Sudoeste. Nessas áreas, aonde reside a maior parte da população de alta renda do Município e de toda a Região Metropolitana de São Paulo, e aonde está situada grande parte dos estabelecimentos de comércio, serviço e lazer, destinada àquela clientela (Villaça, 1998), ocorreram a maioria das alterações do zoneamento.

Todavia, observou-se que algumas alterações no zoneamento paulistano se destinaram a instituir grandes perímetros de zonas de uso, na periferia da cidade (ver Mapa 3). Estas alterações, na maioria dos casos, tratavam de ações formuladas pelos técnicos do planejamento municipal, as quais pretendiam, por meio do estabelecimento de zonas de uso, com parâmetros de uso e ocupação do solo bem restritivos, impedir a expansão da área urbana, sobretudo, nas regiões Norte e Sul do

Município.

Capítulo 5
CONCLUSÕES

O zoneamento paulistano se desenvolveu, a partir das últimas décadas do século XIX, como um instrumento de política urbana, para enfrentar certos problemas decorrentes do crescimento da cidade, devido, sobretudo, à intensificação do processo de industrialização, os quais geravam disputas no uso do solo entre diversas atividades urbanas. A Municipalidade foi estabelecendo normas específicas de uso ou de ocupação dos terrenos, para determinadas áreas da cidade.

Ao longo de décadas do século XX, ao mesmo tempo em que a população de São Paulo foi aumentando aceleradamente, que a área urbanizada do Município foi se expandindo, que o uso de veículos automotores foi dominando o sistema de transporte individual e coletivo urbanos, que se realizaram elevados investimentos públicos na construção de avenidas, que ocorreu uma grande e acelerada modernização tecnológica na produção de mercadorias e na prestação de serviços, e que houve profundas mudanças nos hábitos de moradia, consumo e lazer da sociedade, o poder público municipal foi introduzindo novas práticas de adoção do zoneamento.

Durante a fase que antecedeu o zoneamento geral de São Paulo – a qual se estendeu por mais de oitenta anos -, esse instrumento legal foi adotado de forma pontual e específica**,** cujas normas instituíram regras urbanísticas destinadas somente para certas áreas da cidade. Entretanto, houve um progressivo aprimoramento técnico na aplicação do zoneamento, que foi incorporando novos e cada vez mais complexos e

articulados parâmetros urbanísticos: taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, listagem detalhada de usos permitidos etc.; ao mesmo tempo em que ele foi sendo aplicado em novas áreas da cidade.

A fase que antecedeu o zoneamento geral de São Paulo foi dividida, neste trabalho, em quatro períodos, que permitiram uma melhor observação do desenvolvimento do zoneamento ao longo dos anos:

- 1° período - de 1886 a 1931. Caracterizou-se por adotar normas de zoneamento que não apresentaram parâmetros de uso e de ocupação do solo simultaneamente, ou seja, as normas desse período ou trataram do uso ou - como se observou em sua quase totalidade - da ocupação dos lotes. Elas foram estabelecidas tanto em algumas áreas residenciais de população de alta renda, adotando um padrão urbanístico diferenciado, como no Centro da cidade, visando ao controle social do espaço, bem como da altura, do volume e da estética das edificações.

- 2° período - de 1931 a 1947. Definiu-se por estabelecer normas de zoneamento que já incluíram parâmetros de uso e de ocupação do solo num mesmo regulamento. O Ato n.º 127/31, do prefeito Anhaia Mello, inaugurou este período, adotando regras de uso e ocupação de terrenos do Jardim América e do Jardim Europa, o qual foi convertido no artigo 40 do Código de Obras Arthur Saboya. A legislação de zoneamento deste período visou, principalmente, à proteção de bairros com características de uso exclusivamente residencial unifamiliar, com a regulamentação de parâmetros urbanísticos, que seguiram algumas regras da Companhia City; ao estabelecimento de áreas exclusivamente residenciais, com possibilidade de construção de edifícios de apartamentos; e, ao controle estético e de ocupação (altura e volume) das edificações no Centro da cidade.

- 3° período - de 1947 a 1957. Marcou-se por passar a estabelecer regras de zoneamento para núcleos comerciais de bairros e pela utilização de novos parâmetros urbanísticos, principalmente, o coeficiente de aproveitamento. Em 1947, foi criado o Departamento de Urbanismo da

Prefeitura de São Paulo. Nesse período, diversos bairros, sobretudo no setor Sudoeste da cidade, foram declarados como estritamente residencial, principalmente, por meio de decreto municipal.

- 4° período - de 1957 a 1972. Caracterizou-se por adotar normas de zoneamento à totalidade do território urbano, mas, ainda, de forma específica, estabelecendo, por meio da Lei nº 5.261/57, parâmetros urbanísticos para adoção de limites no potencial construtivo de todos os lotes da cidade, em função do uso da edificação. E, também, pelo Decreto n.º 3.962/58, que instituiu o primeiro zoneamento industrial do município de São Paulo.

A Lei nº 5.261/57 foi a primeira norma de zoneamento paulistana que causou polêmica na sociedade e grande repercussão na imprensa. Ela provocou descontentamento de muitos segmentos sociais, principalmente, proprietários fundiários, construtores, engenheiros, empresários de hotelaria etc., uma vez que implicou numa redução no potencial construtivo dos terrenos. Esta lei limitou o coeficiente de aproveitamento de todos os terrenos da cidade em, no máximo 6, para fins comerciais e, no máximo 4, para fins residenciais. Por outro lado, a "Lei Anhaia" foi bastante defendida por técnicos municipais, urbanistas e movimentos sociais, vinculados à esquerda do espectro político nacional, os quais defendiam uma proposta de Reforma Urbana para as cidades brasileiras. A lei foi vista por estes setores sociais como uma forma de controlar o adensamento urbano e de evitar a especulação imobiliária dos terrenos.

Este estudo verificou que a legislação antecedente do zoneamento geral paulistano se constituiu de 194 normas, das quais 139 destinaram-se às áreas residenciais. Estas, na sua grande maioria, foram estabelecidas em bairros das regiões Sul e Oeste da cidade. Excetuaram-se apenas 13 normas, que foram destinadas a áreas nos bairros de Santana, Casa Verde, Freguesia do Ó, Tucuruvi e Tremembé, na região Norte; e nos bairros do Ipiranga, Cambuci e Belenzinho, na região Leste. Para todas essas áreas, foram adotadas normas de zoneamento cujos

parâmetros deveriam garantir a exclusividade do uso residencial e um elevado padrão urbanístico, com o intuito de impedir a presença de atividades incômodas e de grupos sociais não desejados.

Desse modo, o zoneamento atuou como um instrumento de política urbana para diferenciação de determinadas áreas da cidade - com regras urbanísticas mais exigentes do que aquelas dispostas no Código de Obras (válidas para toda a cidade). O zoneamento se constituiu num instrumento que auxiliou a segregação espacial das classes de alta renda. Ele foi um fator importante para a consolidação da estrutura espacial da cidade de São Paulo, a qual apresentou, desde as últimas décadas do século XIX, como um dos seus principais elementos, o setor Sudoeste, onde ocorreu, preponderantemente, a localização dos territórios de domínio das elites paulistanas.

A legislação que antecedeu o zoneamento geral visou atender demandas cujos interesses estavam voltados, principalmente, para a proteção dos valores de uso de elegantes bairros residenciais e para o controle estético e social do Centro e de outras áreas comerciais das elites paulistanas. Essas normas de regulação do Estado sobre o espaço urbano, as quais interferiam e, de certo modo, limitavam a atuação do mercado imobiliário e a localização das atividades econômicas – se bem que em poucas áreas da cidade – eram comandadas, sobretudo, segundo os interesses de consumo das classes de alta renda.

Nessa fase do zoneamento paulistano, alguns agentes econômicos conseguiram promover alterações das normas, visando atender interesses por um maior potencial construtivo dos terrenos ou por uma maior possibilidade de sua utilização, isto é, por uma maior lucratividade no uso do solo urbano. Nestes casos, tais alterações objetivaram o atendimento de interesses econômicos pontuais. Elas trataram apenas de buscar novas mediações para os conflitos no uso do solo, gerados pela dinâmica do mercado imobiliário. Isso, porém, não significou a adoção de uma política municipal com o intuito de favorecer, de forma geral, um

setor da construção civil, mas sim, o atendimento de interesses específicos, provavelmente, de proprietários fundiários.

A lei que instituiu o zoneamento geral em São Paulo - Lei n° 7.805/72 - foi a primeira norma de zoneamento que visou, explicitamente, favorecer um setor de produção imobiliária. Um dos objetivos mais importantes desta lei foi auxiliar a produção habitacional por grandes empresas imobiliárias, ao estimular a construção de conjuntos residenciais - R3 - na cidade. Tais empreendimentos habitacionais, construídos em terrenos grandes, com reserva de muita área para lazer e para equipamentos sociais, eram produzidos por empresas de incorporação imobiliária, com financiamento do SFH/BNH, e destinavam-se a uma população de elevado poder aquisitivo.

A Lei nº 7.805/72 estabeleceu que, em zona de uso Z2 - 80% da área urbana de São Paulo -, além de residências unifamiliares (R1), somente os condomínios residenciais (R3) poderiam ser construídos. Ela ainda permitiu que, por meio da "fórmula de Adiron", nessa zona de uso, o conjunto residencial (R3) poderia atingir o coeficiente de aproveitamento 2 – o dobro permitido para as demais categorias de uso -, desde que ele tivesse, no mínimo, 50 unidades habitacionais. Esta restrição, porém, foi revogada, logo na primeira lei de alteração do zoneamento (Lei n° 8.001/73). Tal fato mostrou que os interesses do setor imobiliário foram mais fortes do que os da burocracia municipal, que, com aquela exigência, procurava estimular a produção de habitação na cidade. Essa Lei possibilitou, ainda, que as construções, em zonas de uso Z3, Z4 e Z5, poderiam utilizar a "fórmula de Adiron", pela qual o coeficiente de aproveitamento poderia chegar a 4, desde que 50% da área não ocupada do terreno fosse reservada para "jardim arborizado".

A Lei nº 7.805/72 foi saudada como bem-vinda pelos grandes empresários do setor da construção civil e por empresas corretoras e de consultoria imobiliária, as quais estavam voltadas para uma clientela de alta renda. A grande imprensa também comemorou a elaboração desta lei, ressaltando o aspecto benéfico que provocaria em toda a cidade, uma

vez que ela favoreceria “a construção de edifícios-torres, totalmente isolados, em áreas grandes e ajardinadas.” (Folha de São Paulo, 16/10/72 : 1).

A Lei n° 7.805/72 iniciou uma nova fase na política de uso e de ocupação do solo de São Paulo, mas não representou uma ruptura absoluta no zoneamento já existente. Ela deu continuidade às técnicas urbanísticas utilizadas pelos urbanistas, incorporando os parâmetros do zoneamento que já vinham sendo adotados, em normas anteriores, ao manter o caráter estritamente residencial de muitas áreas de moradia da população de alta renda (Z1) e ao conservar vários perímetros de áreas predominantemente industriais (Z6).

No início da década de 1970, nas áreas cujo zoneamento era estritamente residencial, principalmente, nos Jardins (América, Europa e Paulistano), havia um conflito entre o zoneamento e o mercado imobiliário. Este conflito era gerado por disputas do uso do solo, em determinadas ruas desses bairros, pois o zoneamento impedia o funcionamento legal de qualquer uso não residencial. Nesse conflito, estavam, de um lado, os moradores interessados em proteger os valores de uso das moradias, os quais almejavam manter inalteradas as áreas exclusivamente residenciais e, de outro, estavam os proprietários de residências, que desejavam uma mudança no zoneamento, pois isso permitiria a valorização dos imóveis, e, também, as atividades de comércio e de serviços de luxo, cujos interesses eram por uma localização mais rentável para seus estabelecimentos.

A solução adotada para resolução desse conflito, pela Lei nº 7.805/72, com a criação, de forma camuflada, dos “corredores-comerciais”, foi, de um lado, muito liberal, quanto aos parâmetros urbanísticos adotados, pois possibilitava um grande impacto urbanístico e ambiental na vizinhança. O enquadramento de dezenas de ruas e avenidas, situadas em áreas estritamente residenciais, como zona de uso Z2, por exemplo, estabeleceu parâmetros de uso e de ocupação do solo pouco restritivos para os imóveis localizados nestas vias, os quais

possibilitavam, inclusive, a construção de arranha-céu e de *shopping center*. De outro lado, essa solução da lei foi bastante autoritária, uma vez que não foi debatida com os agentes sociais interessados.

No início da gestão do zoneamento geral, quando a Prefeitura pôs em prática a Lei nº 7.805/72, os "corredores-comerciais" foram um dos dispositivos da lei que mais provocaram conflitos e polêmicas na sociedade, os quais geraram demandas para a sua alteração. Após muita mobilização dos moradores que eram contrários aos "corredores", foi promulgada a Lei nº 8.001/73, que procurou solucionar tais conflitos, com a criação das zonas de uso Corredor de Uso Especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3 e Z8-CR4. Esses corredores, sobretudo o Z8-CR1 e o Z8-CR4, foram estabelecidos de forma a causar pouco incômodo às moradias, em zona estritamente residencial – Z1. Eles conseguiram mediar o conflito do uso do solo nessas áreas, atendendo tanto os interesses dos moradores, que reivindicavam proteção do uso residencial, como os de proprietários de imóveis, que demandavam a possibilidade de instalação de usos não residenciais. A criação desses corredores alterou o zoneamento nas vias que cortavam ou margeavam perímetros da zona estritamente residencial, atendendo os interesses dos proprietários de terrenos com frente para aqueles corredores, ao mesmo tempo em que garantiu a manutenção dos valores dos imóveis no restante do bairro.

No final da década de 1970, havia ainda enorme descompasso entre o zoneamento e o mercado imobiliário, no tocante a diversas vias inseridas em zona de uso Z1, nas quais existiam muitas atividades de comércio ou de serviços estabelecidas de forma irregular. Isso gerava demandas para alterar a legislação de zoneamento. A expansão do centro comercial metropolitano, em direção ao setor Sudoeste, implicava numa grande pressão para continuar mudando o uso das edificações das áreas residenciais, sobretudo, em vias com grande tráfego de veículos.

Os Jardins (América, Europa e Paulistano) foram uma das áreas que, novamente, mais receberam pressão para alterar o zoneamento. Nas discussões dos projetos de lei, que resultaram na Lei nº 9.049/80 e na Lei

nº 9.411/81, observou-se que as entidades de moradores desses bairros, cuja reivindicação consistia na manutenção do zoneamento, não mais possuíam o poder de mobilização de outrora. Tudo leva a crer que isso se deveu, provavelmente, porque muitos moradores passaram a aceitar os corredores de uso especial como solução mediadora dos conflitos, e porque foi criado o corredor de uso especial: Z8-CR6, cujos parâmetros urbanísticos pouco alteravam as características do zoneamento existente na zona de uso a ele lindeira. Mais uma vez, de forma geral, tanto os moradores interessados em proteger o ambiente residencial, para manter o valor de uso de suas moradias, como os proprietários interessados em dar um novo uso para seus imóveis, foram atendidos na alteração do zoneamento.

Acentuavam-se, também, no final da década de 1970, os conflitos decorrentes da construção de edifícios de apartamento e da instalação de usos incômodos à moradia, nos limites de zona de uso exclusivamente residencial. Em muitos casos, era a zona de uso Z2 que fazia limite com a zona de uso Z1, o que implicava numa brusca separação de uma zona de uso muito restritiva (Z1) para uma outra bem mais tolerante (Z2), quanto aos parâmetros de uso e de ocupação do solo. A mediação para esse conflito se fez com a proposta de criação de duas novas tipologias de zona de uso: Z17 e Z18, ambas caracterizadas como uma área de transição entre a zona de uso Z1 e as zonas de uso menos restritivas.

A criação das zonas de uso Z17 e Z18, pela Lei nº 9.049/80, não foi bem recebida por empresários do setor imobiliário, como atestou uma palestra do presidente do Secovi (DOE, 28/8/81: 43). Esta lei estabeleceu apenas um perímetro de zona de uso Z17 e quatro perímetros de Z18. No entanto, a Lei nº 9.411/81 instituiu 20 perímetros de zona de uso Z17 e 35 perímetros de Z18, mas, para isso, alterou quase todos os perímetros de zona de uso Z1, localizados nas regiões Sul e Oeste da cidade. Nesse sentido, observou-se uma contradição com o discurso que procurava justificar a criação dessas zonas de uso, segundo o qual elas se destinariam à proteção dos limites das zonas de uso Z1.

Este estudo mostrou que alguns agentes políticos e sociais participaram da elaboração das sucessivas leis, que foram alterando e construindo a estrutura complexa e bastante detalhada do zoneamento existente, hoje, em São Paulo. A articulação e a atuação política destes agentes, em que cada um possuiu um certo grau de poder, num determinado momento histórico, constituiu o que se entendeu por gestão do zoneamento geral. As principais leis de alteração do zoneamento geral foram adotadas até o ano de 1981, isto é, as leis que estabeleceram a estrutura do zoneamento, até hoje em vigor, foram promulgadas em um período de forte autoritarismo político, em que não havia liberdade de organização e de expressão da sociedade, sobretudo, dos setores populares.

Nessa conjuntura, a atuação de agentes do poder público, sobretudo, o Executivo Municipal, foi fundamental na gestão do zoneamento. O prefeito e os dirigentes da Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep – tiveram um enorme poder na condução dessa política. Vários projetos de lei, de autoria do Executivo, embora contassem com rejeição de muitos vereadores da bancada majoritária e de lideranças expressivas da Câmara Municipal, foram aprovados, sejam por voto favorável da maioria dos vereadores, sejam por decurso de prazo. O primeiro caso pode ser exemplificado pela Lei nº 8.769/78, que criou as zonas de uso Z13, Z14, Z15 e Z16; o segundo, pela Lei nº 9.411/81, que fez importantes alterações no zoneamento, inclusive, instituindo centenas de trechos de logradouros públicos como corredores de uso especial.

No processo de discussão e de aprovação das leis que alteraram o zoneamento geral, na Câmara Municipal, vários projetos de lei foram polêmicos e provocaram muitas discussões entre os vereadores. Em alguns deles, observou-se uma atuação direta e expressiva de setores organizados da sociedade, a qual tinha um enfoque pontual ou corporativo, isto é, era vinculada a determinada área da cidade ou a interesses de certas atividades econômicas. Estes grupos sociais, geralmente, foram representados por entidades de moradores de bairros

de população de alta renda ou por entidades empresariais do comércio, da prestação de serviços, da indústria e da produção imobiliária. Verificou-se, também, a participação de grupos sociais que tinham interesses difusos quanto ao zoneamento, os quais estavam vinculados a propósitos de cunho moralista – a proibição de fliperamas próximos a escolas – ou a interesses de proteção do patrimônio histórico e ambiental. Todavia, a participação destes últimos somente foi observada a partir de 1983, uma vez que não se verificou a atuação de entidades da sociedade civil na criação da zona de uso Z8-200. Não se observou, também, a participação de entidades sociais na discussão da lei que criou as zonas de uso Z14, Z15 e Z16, que se destinavam à proteção das áreas de mananciais.

Como regra geral, constatou-se que a atuação dos agentes sociais, na gestão do zoneamento geral paulistano, esteve sempre restrita às elites sociais e econômicas. Uma explicação para isso foi que, além da impossibilidade ou da dificuldade de organização popular, inclusive da pequena burguesia e da classe média, as principais propostas de modificação do zoneamento diziam respeito aos territórios e aos interesses das elites paulistana. Nesse sentido, observou-se que a zona de uso Z1 foi a que mais sofreu alteração nos seus perímetros, relativamente às demais zonas de uso.

A participação da população moradora ou proprietária de imóveis, em bairros enquadrados como zona de uso Z1, foi constatada sempre que houve um projeto de lei que tratava de alteração do zoneamento dessas áreas. A tramitação dos projetos de leis, que dispunham sobre alteração de perímetro em zona de uso Z1 ou sobre criação ou alteração de corredores de uso especial, foi sempre polêmica, ensejando muita discussão e negociação, envolvendo Câmara Municipal, Prefeitura e entidades de moradores desses bairros. Freqüentemente, se envolviam, também, entidades empresariais, associações profissionais e órgãos de imprensa.

Não se constatou a atuação, na gestão do zoneamento geral, de entidade de moradores de bairros populares, de loteamentos irregulares

da periferia, de favelas ou de áreas de concentração de cortiços. A única exceção se deu na discussão do projeto da “Lei do Desfavelamento” (Lei nº 10.209/86), que instituiu as operações interligadas, quando foi observada a participação do Movimento de Defesa dos Favelados, nos debates daquela proposta. Esta lei, no entanto, não se referiu, propriamente, a uma alteração no zoneamento, mas a criação de um instrumento que possibilitou a derrogação pontual, caso a caso, do zoneamento, por meio de resolução da Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU – (sucessora da Comissão de Zoneamento).

As operações interligadas possibilitou que empreendimentos imobiliários pudessem contrariar vários parâmetros do zoneamento, desde que, em contrapartida, fosse doada uma certa quantidade de Habitação de Interesse Social, que seria destinada aos favelados, relativamente ao valor do benefício concedido. As favelas foram, dessa forma, utilizadas como um pretexto, um mero argumento ideológico, para justificar alterações pontuais no zoneamento, as quais eram extremamente lucrativas para os empreendimentos imobiliários, que recebiam os benefícios das operações interligadas. Importante frisar que tais benefícios teriam enorme dificuldade para se concretizar se eles dependessem da aprovação de um projeto de lei no Legislativo Municipal.

Este trabalho demonstrou a hipótese de que o zoneamento paulistano atuou, desde as suas origens, para atender, fundamentalmente, a objetivos político-social e econômico das elites.

No tocante ao objetivo político-social, o zoneamento buscou o controle social e ambiental dos territórios das elites. Com este intuito, nas áreas residenciais de população de alta renda, ele estabeleceu parâmetros de uso e de ocupação do solo, que visaram, de um lado, assegurar um elevado padrão urbanístico, propiciando uma acentuada diferenciação espacial, e promovendo a segregação social desejada por seus moradores; de outro lado, impedir que os usos não residenciais, sobretudo aqueles muito incômodos - por ruídos, tráfego de veículos,

poluição etc. - pudessem ser instalados nesses bairros. Nas áreas de comércio, prestação de serviços e de lazer, destinadas à população de elevado poder aquisitivo, o zoneamento adotou regras para promover o seu controle estético e para favorecer a instalação de atividades de consumo de luxo.

Quanto ao objetivo econômico, o zoneamento atuou no sentido de garantir proteção dos valores imobiliários de determinadas áreas da cidade, especialmente àquelas onde predominavam os interesses das elites. Ele visou impedir que alteração brusca no uso ou na ocupação de um imóvel provocasse redução no valor dos demais em sua vizinhança. Com este objetivo, também, a lei de zoneamento geral foi adotada para beneficiar um específico setor de produção imobiliária, favorecendo a construção do conjunto residencial (R3) e, dessa forma, garantiu melhores condições para a reprodução do capital das empresas que atuavam na produção desta mercadoria.

As elites paulistanas sempre demonstraram um grande apego ao zoneamento. Embora, em certos momentos, alguns de seus segmentos tivessem divergências quanto ao rumo que estava sendo tomado, elas jamais patrocinaram a defesa da extinção do zoneamento ou de uma alteração radical do modelo adotado. Isto pôde ser constatado, por exemplo, quando da discussão do projeto de lei que originou a Lei nº 9.049/80. Diante da grande repercussão pública negativa deste projeto, o presidente da Câmara Municipal Eurípedes Sales (MDB) apresentou um projeto de lei propondo a revogação de toda legislação de zoneamento e a criação de uma comissão para elaborar uma nova lei. Esta proposta não foi defendida por qualquer grupo social, sendo, inclusive, considerada como uma “piada”, e combatida por membros de seu próprio partido político.

Esse apego das elites paulistanas ao zoneamento, no entanto, foi parcial e contraditório, uma vez que ele foi sendo constantemente sabotado por elas, e isso continua acontecendo nos dias de hoje (Figura n.º 20). Como se viu no capitulo 4, muitas das leis de alteração do

zoneamento foram elaboradas para consagrar situações de ilegalidade no uso do solo, sobretudo, no que se refere ao comércio e à prestação de serviços de luxo.

Figura n.º 20
Folha de São Paulo, 8/12/2000: C1

FOLHA COTIDIANO

PÁGINA C 1 ★ SÃO PAULO, SEXTA-FEIRA, 8 DE DEZEMBRO DE 2000 ★ CONCLUÍDO ÀS 23H

URBANISMO *Áreas comerciais crescem 12% nos últimos dez anos, segundo estudo da prefeitura, e invadem regiões residenciais*

Comércio ignora a Lei de Zoneamento

CIDADE "LEGAL" X CIDADE REAL: MAPA DA OCUPAÇÃO EM SÃO PAULO

Metodologia do mapa

Uso do solo por quarteirão fiscal

FLÁVIA DE LEON
SÉRGIO DURAN

O caráter segregativo da primeira norma de zoneamento, que proibiu a construção de casas operárias, no centro comercial de São Paulo, em 1886, manteve-se presente, ao longo dos anos, em todo o século seguinte. O zoneamento jamais teve o intuito de romper a segregação espacial, determinada pelas elites paulistanas, na estruturação do espaço intra-urbano, nem o de reconhecer as características dos territórios populares, para promover-lhes melhores condições ambientais. Muito pelo contrário, antes da Lei nº 7.805/72, o zoneamento ignorou os bairros populares, uma vez que as normas visaram à regulamentação somente dos espaços de domínio da população de alta renda; e, depois dela, o instrumento acentuou o caráter de exclusão social da legislação urbanística, ao estabelecer parâmetros urbanísticos elevados para todo o município de São Paulo. Ele também condicionou a política habitacional do Município, incentivando a

construção, pela Cohab, de conjuntos residenciais populares, na extrema periferia da cidade (zona rural – Z8-100/1) cujas áreas eram desprovidas de serviços urbanos básicos.

O zoneamento geral reforçou a característica de exclusão social da legislação urbanística, ao determinar que somente algumas tipologias habitacionais seriam permitidas, o que colocou diversas formas de moradia popular na ilegalidade: as casas superpostas, as vilas, as edificações de uso misto etc. Ele também fixou, em 250 m², a área mínima para qualquer lote urbano. Dessa forma, a legislação do zoneamento geral continuou ignorando a “cidade real” - a maior parte do município de São Paulo -, bem como o repertório construtivo da moradia popular, consagrando um modelo rígido e limitado de produção do espaço habitacional e urbano, visto como ideal pelos técnicos municipais e pelas elites paulistanas, o qual era produzido, principalmente, pelas grandes empresas imobiliárias.

O caráter elitista da Lei Geral de Zoneamento foi apontado por vereadores, inclusive da ARENA, mas ele foi pouco alterado. Quando ocorreu um rebaixamento dos padrões urbanísticos do zoneamento, por exemplo, por meio da Lei nº 8.881/79, foi somente para atender o setor da construção civil, interessado em produzir habitações populares, em conjuntos residenciais financiados pelo BNH.

A adoção de rígidos e elitistas parâmetros urbanísticos no modelo de zoneamento geral foi, em parte, decorrente da hegemonia de uma visão essencialmente técnica da cidade, sobretudo, do órgão de planejamento urbano do Município. A burocracia municipal ignorou e, às vezes, desprezou a dimensão política do zoneamento, principalmente, no que se refere ao seu papel na segregação espacial das elites e no funcionamento do mercado imobiliário, bem como quanto à enorme desigualdade de renda e de condições habitacionais e urbanas da população de São Paulo.

Essa visão puramente técnica da cidade acreditava que a Lei era mais forte do que o mercado imobiliário, no sentido de que aquela poderia atender a objetivos do planejamento urbano, mesmo se ela contrariasse as regras do mercado. A lei de zoneamento, que instituiu as zonas de uso Z14, Z15 e Z16, para proteção das áreas de mananciais, na zona Sul do Município, mostrou como o zoneamento pode até produzir um efeito contrário ao objetivo que o planejamento urbano almejava. Os parâmetros urbanísticos estabelecidos para estas zonas de uso foram extremamente restritivos, os quais buscavam assegurar uma baixíssima densidade populacional, que somente seria alcançada por uma ocupação predominantemente residencial de alta renda. Entretanto, simultaneamente ao zoneamento, não foram adotadas outras políticas públicas que valorizassem tais áreas, que as qualificassem como atrativas para a população de elevado poder aquisitivo, como, por exemplo, a construção de vias, inclusive expressas, que propiciassem uma boa acessibilidade aos centros de consumo das elites. A política urbana, notadamente, a legislação urbanística, ao invés de valorizar aquelas áreas, provocou o inverso, desvalorizando-as. Dessa forma, a produção imobiliária naquelas áreas voltou-se, principalmente, para o mercado informal de lotes em loteamentos irregulares, destinados a uma clientela de baixo poder aquisitivo. Como resultado dessa política equivocada para as áreas de proteção aos mananciais, verificou-se sua ocupação por assentamentos com alta densidade populacional, os quais não possuem, até hoje, dentre os serviços urbanos básicos, um sistema de esgotamento sanitário adequado, o que vem comprometendo a qualidade da água dos reservatórios Guarapiranga e Billings.

É Importante também assinalar que o zoneamento geral paulistano, ao mesmo tempo em que reforçou o processo de segregação espacial das elites e que aumentou a distância da legislação urbanística, em relação ás características de uso e ocupação do solo da maior parte do Município – a cidade real -, possibilitou muitas oportunidades para negociatas, para práticas administrativas ilegais e para corrupção. Várias leis de alteração do zoneamento foram promulgadas, contando com

denúncia de vereadores e de órgãos da imprensa de que nelas havia dispositivos visando atender interesses particulares e casuísticos. Algumas resoluções da Comissão de Zoneamento permitiram alterações ilegais no zoneamento, para possibilitar o prosseguimento de determinados processos administrativos cujo impedimento era a sua situação irregular quanto ao zoneamento. Verificou-se, também, uma denúncia de que houve corrupção de membros da Câmara Municipal, por ocasião da elaboração da Lei nº 8.964/79, pois o "homem da mala preta" teria pago propina a alguns vereadores, para que eles votassem de acordo com os interesses das empresas que operavam com fliperamas.

Nos dias atuais, com a consolidação do regime democrático no Brasil, os movimentos sociais urbanos trazem à tona grandes desafios para a gestão do zoneamento paulistano: o reconhecimento dos territórios populares, a participação de todos os segmentos sociais, e a inclusão da questão da qualidade ambiental de toda a cidade.

A atuação dos segmentos populares da sociedade civil é um dos pressupostos fundamentais para que seja efetivada democratização da gestão das políticas de uso e de ocupação do solo urbano. Por outro lado, deve-se reconhecer que somente o zoneamento não será capaz de estabelecer um novo modelo de política pública para o manejo do solo urbano, pois sua principal característica tem sido, historicamente, de reforçar a desigualdade espacial e a segregação social no território da cidade.

Nesse sentido, algumas cidades brasileiras têm experimentado a adoção de novos instrumentos de manejo do solo urbano visando: a) promover o acesso à moradia digna para toda a população; b) reconhecer e qualificar urbanística e ambientalmente os assentamentos precários e irregulares de população de baixa renda; c) mediar os conflitos do uso do solo, procurando conciliar as tendências do mercado imobiliário com as atividades já existentes, por meio, por exemplo, de exigência de licenciamento ambiental, com medidas mitigadoras dos impactos ambientais e urbanos a serem causados, como condição para que

determinadas atividades possam se instalar em áreas predominantemente residenciais; d) possibilitar a justa distribuição da renda decorrente da valorização imobiliária causada pelos investimentos públicos e privados, por meio, por exemplo, da outorga onerosa do direito de construir; e) garantir o desenvolvimento sustentável das áreas de proteção ambiental; f) promover a preservação de imóveis do patrimônio histórico em áreas onde o mercado imobiliário tende à alteração do uso do solo; e g) possibilitar a gestão democrática das políticas urbanas[1].

Os urbanistas, os técnicos municipais e as lideranças dos movimentos sociais urbanos têm um papel fundamental na construção de um novo modelo de regulação urbanística para São Paulo, cujo paradigma não pode ignorar a existência, a dinâmica e as tendência do mercado imobiliário. Isso, porém, não significa que essa política urbana deva se submeter aos interesses do mercado imobiliário. Ao contrário, indica que os instrumentos urbanísticos devem ter como objetivo o controle público do mercado de terra, de forma que a sociedade paulistana consiga responder a essa enorme desigualdade, que existe na cidade, intervindo no mercado imobiliário. É claro que a desigualdade espacial está diretamente relacionada com a desigualdade de renda entre a população mas, certamente, se os instrumentos urbanísticos estiverem direcionados para romper com a segregação espacial, já seria um grande passo. O zoneamento e as alterações deste, por meio de operações interligadas ou urbanas, deveriam procurar desconcentrar as ações e os investimentos públicos e privados da pequena porção das regiões Sul e Oeste. Isso não significaria deixar de conceder benefícios aos empreendimentos imobiliários nestas regiões, porém os recursos da contrapartida deveriam ser interligados realmente para investimentos em melhorias das áreas pobres da cidade, não importando se a favela ou o bairro pobre estejam próximos a esses empreendimentos.

---

[1] Ver Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: experiências e possibilidades. Anais. Organizado por José M. Nery Jr., Nádia Somekh e Raquel Rolnik. São Paulo, Pólis, 1996.

BIBLIOGRAFIA

1- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Rogério C. de "O Zoneamento - Uma Questão Atual - Esboço Histórico". São Paulo, **Engenharia Municipal**, n° 62, 1974.

CESAR, Roberto C. "Ainda a Lei 5261". São Paulo, **Engenharia Municipal**, n° 20, 1961.

DENTE, Edgar Gonçalves **Prefeitos... Indagações acerca da Participação Recente do Poder Público na Configuração do Espaço Urbano de São Paulo**. São Paulo, 1981, dissertação (mestrado), FAUUSP.

EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo. **Região Metropolitana de São Paulo - Diagnóstico 75 –** Relatório de Pesquisa – Área de estudo: condições urbanas. Coordenador Luiz Carlos Costa. Autor do volume "Assentamento Industrial": Enir Guerra Macedo de Holanda. Mimeo,1975.

FAUSTO, Boris "A crise dos anos vinte e a revolução de 1930" in: Fausto, Boris (org) **História Geral da Civilização Brasileira.** Tomo III. O Brasil Republicano, 2° volume: Sociedade e Instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 4ª edição, 1990.

FELDMAN, Sarah **Planejamento e Zoneamento. São Paulo 1947-1972**. São Paulo, 1996, tese (doutorado), FAUUSP.

FERDANDES, Florestan **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERRAZ, J.C. de Figueiredo **São Paulo e Seu Futuro.** Rio de Janeiro : IBAM, 1976.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP) E CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CIESP). **Boletim informativo**. São Paulo, 1955.

FINA, Wilson M. "História do Desenvolvimento do Urbanismo na Cidade de S. Paulo". São Paulo. **Boletim da Sociedade "Amigos da Cidade"**, n° 18, 1961.

LEVY, Evelyn "Olhando para Trás: 40 Anos de Planejamento Urbano em São Paulo". São Paulo. **Espaço e Debates**, nº 15, 1985.

MAIA, Francisco Prestes "O Zoneamento Urbano". São Paulo. **Boletim da Sociedade "Amigos da Cidade",** n° 1, 1936.

MANCUSO, Franco **Las Experiencias del Zoning**. Barcelona : Editorial Gustavo Gilli, 1980.

MEIRELLES, Hely L. **Direito de Construir**. São Paulo : Malheiros Editores, 6a ed., 1990.

MELLO, L.I. de Anhaia "Problemas de Urbanismo - Bases para a resolução do problema technico"**.** São Paulo: **Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo**, 1929.

NERY JR., José M. **A Imprensa e o Zoneamento Paulistano**. Trabalho apresentado no 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 1997.

_____. **Discursos de Anhaia Mello e de Prestes Maia sobre o Zoneamento: coerências e contradições entre postulados teóricos e políticas no urbanismo paulistano** Anais do V Seminário História da Cidade e do urbanismo. Campinas, 1998.

O'DONNELL, G e OZLACK, D. "**Estado y Políticas Públicas en América Latina**", Buenos Aires, Torcuatto di Tella, 1974.

PORTO, Antônio Rodrigues **História Urbanística da Cidade de São Paulo (1554 a 1988)**. São Paulo: Carthago & Fortes Editoras. 1992.

POULANTZAS, Nicos **Poder Político e Classes Sociais do Estado Capitalista**. Porto: Portucalense, v. 1, nov. 1971.

RIBEIRO, Luis C. de Q. **Da Propriedade Fundiária ao Capital Incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** São Paulo, 1991, tese (doutorado), FAUUSP.

RIBEIRO, LUIZ C. e CARDOSO, Adauto L. "Da Cidade à Nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil"**.** in : Ribeiro, L.C e Pechman, R. (org). **Cidade, Povo e Nação. Gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1996.

RIZZIERI, J. "Avaliação do impacto das Propostas do Projeto do Plano Diretor do Município Sobre os Preços da Moradia e Sobre a Arrecadação Municipal", SEMPLA/PMSP, São Paulo, 1992, mimeo.

ROLNIK, Raquel **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo : Stúdio Nobel / Fapesp, 1997.

SANGIRARDI, Luiz G. C. “A Regulamentação da Lei 4805”. São Paulo. **Engenharia Municipal**, n° 9, 1958.

SÃO PAULO (Cidade). **Diário Oficial do Município (DOM)**. São Paulo : Gráfica Municipal, 1986.

_____. SECRETARIA DE OBRAS. Departamento de Urbanismo. **Prefeito Adhemar de Barros 1957 – 1961 Planejamento**. São Paulo, PMSP, 1961.

_____. COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO. **Zoneamento. Características das Zonas de Uso.** Boletim n.º 6, São Paulo, 1982.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO **Coletânea das leis e decretos de parcelamento, uso e ocupação do solo.** São Paulo : Ed. Parma, 1985.

_____. _____ **São Paulo: Crise e Mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. _____ **Projeto de Lei Plano Diretor do Município de São Paulo**. Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo, 16/3/1991.

_____._____ **Zoneamento e Mercado Imobiliário: Subsídios para a Transformação da Legislação Urbanística do Município de São Paulo**. Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo, 24.12.1992 (a).

_____. Secretaria Especial de Reforma Administrativa. **O Poder em São Paulo. História da Administração Pública da Cidade**. São Paulo: Cortez. 1992 (b).

SÃO PAULO (Estado). **Diário Oficial do Estado (DOE)**. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 1972 – 1985.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento**. Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista : construção civil.** São Paulo : Imprensa Oficial do Estado:, 1978.

SCHMIDT, Benício V. **O Estado e a Política Urbana no Brasil.** Porto Alegre : Editora da Universidade, 1983.

SILVA, José A. da **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo : Malheiros Editores, 2a. ed. 1995.

SILVA, Paulo P. de Faria e "São Paulo nas Vésperas do seu Quarto Centenário". São Paulo. **Boletim Sociedade "Amigos da Cidade"**, Setembro de 1952.

SILVA, Paulo P. de Faria e "Grandeza e Penúria de uma Cidade". São Paulo. **Boletim Sociedade "Amigos da Cidade"**, n°14, 1959.

SEMINÁRIO O PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO POR SEUS AUTORES E CRÍTICOS **Anais** . SINDUSCON/SP - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo**.** São Paulo, 1991.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MANEJO DO SOLO URBANO: EXPERIÊNCIAS E POSSIBILIDADES. São José dos Campos, agosto, 1996. **Anais**. Organizado por José Marinho Nery Jr., Nádia Somekh e Raquel Rolnik. São Paulo, Pólis, 1996.

SINGER, Paul **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1977.

SKIDMORE, Thomas **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed., 1979.

_____. **Uma História do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1998.

SOCIEDADE DOS ENGENHEIROS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Engenharia Municipal**. São Paulo, n. 7, 1957.

_____. **Engenharia Municipal**. São Paulo, n. 14, 1959.

SOMEKH, Nadia **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

TARALLI, Cibele H. **Ambiente Construído e Legislação: o visível e o imprevisível**, São Paulo, 1993, tese (doutorado), FAUUSP.

TOLEDO, Benedito Lima **Prestes Maia e as Origens do Urbanismo Moderno em São Paulo**. São Paulo: Empresa das Artes, 1996.

VIEIRA, Ana Maria C. **Zoneamento nos Jardins. Estudo dos Processos de Formação das Políticas de Controle do Uso do Solo.** São Paulo, 1981, dissertação (mestrado), EAESP/FGV.

VILLAÇA, Flávio **A Estrutura Territorial da Metrópole Sul Brasileira**, São Paulo, 1979, tese (doutorado), FFLCH/USP.

_____. **Sistematização Crítica da Obra Escrita sobre o Espaço Urbano.** São Paulo, 1991, tese (livre-docência), FAUUSP.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel Editora, 1998.

_____. “Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil”. In Csaba, Deak e Schiffer, Sueli (orgs.) **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999.

WAKISAKA, Tânia **Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e Produção do Espaço Urbano em São Paulo.** São Paulo, 1991, dissertação (mestrado), FAUUSP.

WILDERODE, Daniel J. **Desregulamentação Urbana. As Operações Interligadas.** São Paulo, 1994, dissertação (mestrado), FAUUSP.

2 – BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABREU**,** Abelardo G. de “Ruas e zonas: confusão tradicional”**.** Revista **Acrópole**, n° 312. 1964.

ALMEIDA JR., Antonio M. de **Do Declínio do Estado Novo ao Suicídio de Getúlio Vargas**. in: Fausto, Boris (org) História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano, 3° volume: Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 6ª ed., 1996.

ALMEIDA, Stella P. M. **O Uso do Solo como Matéria de Regulamentação Metropolitana.** São Paulo, 1982. Dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas.

ANDRADE, Regis de C. “A reforma Institucional no Brasil”. Revista **Lua Nova**, n.28/29. Editora Marco Zero, 1993.

ANDRADE, Luiz A. G. de**. Política Urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política**. Estudos CEBRAP, São Paulo , 1976.

ANDRADE, Rogerio Cezar de “O Zoneamento - Uma Questão Atual - Esboço Histórico”. São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 62, 1974.

ARAÚJO, Francisco Sparapani de “Estudos sôbre o estabelecimento de coeficientes de aproveitamento de lotes de terreno e outros elementos quantitativos para o zoneamento de S. Paulo”. São Paulo**. Engenharia Municipal**, n.º 29, 1966.

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE SÃO PAULO - **Cem Anos em Defesa da Livre Iniciativa (1894 - 1994).** São Paulo. 1994.

_____. **Atas de Reunião da Diretoria Executiva. 1894 - 1991.**

_____. **Relatório Anual de Atividades. 1919 - 1975**

_____. **Retrospecto commercial do Jornal do Commercio - 1908-1952.**

_____ **Recortes de Jornais - 1895-1994.**

_____. **Material fotográfico da cidade de São Paulo. 1890 -**

AZEVEDO, Sérgio de. **A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda**. Rio de Janeiro, 1975. Dissertação (mestrado), IUPERJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO e INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Pesquisa de Comercialização de Mercado Habitacional no Município de São Paulo 1978-1981**. São Paulo : IPT. 1981

BARRIOS, Sonia et al. **A Construção do Espaço**. São Paulo : Nobel, 1986.

BASBAUM, Leôncio **História Sincera da República de 1930 a 1960**. 3ª ed. São Paulo : Alfa Omega, 1968.

BENÉVOLO, Leonardo. **As Origens da Urbanística Moderna**. Lisboa : Editorial Presença, 1981.

BIRKHOLZ, Lauro Bastos **O Ensino do Planejamento Territorial no Brasil.** São Paulo, 1967, tese (concurso para provimento da cátedra Planejamento II). FAUUSP.

BOBBIO, Norberto. **Dicionario de Política**. 5ª ed. Brasília : Editora UnBrasília, v.2. 1993.

BÓGUS, Lúcia M; WANDERLEY, Luiz E. (org). **A Luta Pela Cidade em São Paulo**. São Paulo : Cortez . 1992.

BOLAFFI, Gabriel. **O Papel da Renda Fundiária nos Processos de Concentração da Renda Urbana**. São Paulo. FUNDAP, 1978, mimeo.

_____. "A Questão Urbana: Produção de Habitações, Construção Civil e Mercado de Trabalho". São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n.º 1, v. 2, s/d.

BARBOSA, Synesio Cunha "O Loteamento em São Paulo"**.** São Paulo. **Boletim da Sociedade "Amigos da Cidade"**, n.º 4, 1941.

BERTUCCI, Liane M. **As Transformações Urbanas na Imprensa Operária: São Paulo, na virada do século XX**. in: Ribeiro, Luiz C. de

Q e Pechman, R.M. (org) Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

BONDUKI, Nabil e ROLNIK, R. **Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho**. in: MARICATO, Ermínia (org) A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo : Alfa-ômega, 1982.

BRUNO, Ernani Silva **História e Tradições da Cidade de São Paulo.** Rio de Janeiro : Livraria José Olímpio Editora, volume III, 1954.

CAMPANÁRIO, Milton **Mercado de Terras e a Exclusão Social na Cidade de São Paulo** in: KRISCHKE, P.J. (org). Terra de Habitação X Terra de Espoliação. São Paulo: Cortez . 1984.

CALDAS, Gilberto J.C. "Pesquisa da Legislação Municipal Vigente". São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 10. 1959.

CAMPOS FILHO**,** Cândido Malta "Uma estrutura urbana para São Paulo". São Paulo. **Acrópole**, n° 356. 1968

_____. **Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos - o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. São Paulo : Nobel, 1989.

CANO, Wilson **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. São Paulo, Difel, 1977.

CARDIM FILHO, Carlos Alberto Gomes "Plano Regulador da Cidade de São Paulo". São Paulo. **Acropóle**, n° 23, 1950.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 3ª ed. Campinas : Editora Papirus,1990.

CASTELLS, M. **La Cuestion Urbana**. Madrid : Editora Siglo Veintiuno de España, 1974.

CASTELLANI, José **São Paulo na Década de 30.** São Paulo : Policor. 1979.

CESAR , Roberto Cerqueira "Ainda a Lei 5261". São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 20, 1961.

CHAUI, Marilena **O Que É Ideologia.** São Paulo: Brasiliense, 2ª ed. 1981

CHAVES, Marilena. **A Indústria da Construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica**. Rio de Janeiro, 1985. Dissertação (mestrado), IEI-UFRJ.

CINTRA, Antonio O. "Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 6, vol.3, 1988.

CINTRA, A. O; HADDAD, P.R. **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1978.

COSTA, Rubens V.F. **O Sistema Nacional de Habitação e os Corretores de Imóveis.** Rio de Janeiro : BNH, 1972.

DEAN, Warren **A Industrialização de São Paulo (1880-1945).** São Paulo : USP. 1971.

DINIZ, Eli **O Estado Novo: Estrutura de Poder Relações de Classe** in: Fausto, Boris (org) História Geral da Civilização Brasileira. 6ª. Ed.

Tomo III. O Brasil Republicano, 3° volume: Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1996.

ENGELS, Friedrich. **Contribuição ao Problema da Habitação** in: MARX, K; ENGELS, F. Textos nº 2. São Paulo : Edições Sociais, 1976.

EVANS, Peter. "O Estado como Problema e Solução". Revista **Lua Nova**, nº 29/29, São Paulo : Editora Marco Zero, 1993.

FARIA , Paulo Penteado de "Restrições Urbanísticas ao Direito de Construir". São Paulo. **Boletim da Sociedade "Amigos da Cidade"**, n.º 17, 1961.

FAORO, Raymundo **Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro**. Porto Alegre: Globo. 5ª ed., 2° v., 1979.

FAUSTO, Boris. **Trabalho Urbano e Conflito social**. Rio de Janeiro : Difel, 1977.

_____. **A Revolução de 1930**. In : Brasil em Perspectiva. 8ª ed. Rio de Janeiro : DIFEL, 1977.

_____. **A crise dos anos vinte e a revolução de 1930** in: Fausto, Boris (org) História Geral da Civilização Brasileira. 4ª ed. Tomo III. O Brasil Republicano, 2° volume: Sociedade e Instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1990.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO **Uma História de Trabalho.** Jean-Claude Silberfeld (Org.). São Paulo : FCESP. 1988.

FERRAZ, Jose C. de Figueiredo **São Paulo e seu futuro antes que seja tarde demais.** 2ª ed. Rio de Janeiro : IBAM, 1976.

FICHER, Sylvia. **Ensino e Profissão - o curso de engenheiro arquiteto da Escola Politécnica**. São Paulo, 1989, tese (doutorado), Departamento de História, FFCL-USP.

FINA, Wilson Maia "A defesa da Lei 5.261". São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 12, 1959.

_____. "A Lei número 5261 de 1957 e os profissionais da construção civil". São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 16, 1960.

FORTI, F. (org) **Marxismo e Urbanismo Capitalista**. São Paulo : Editora Ciências Humanas, 1979.

FURTADO, Celso **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981.

GARCEZ, Lucas Nogueira "Organizar Bem para Viver Melhor". São Paulo. **Boletim da Sociedade "Amigos da Cidade"**, n.º 16, 1960.

GARCIA, Heitor A. Eiras "A Construção Vertical". São Paulo. **Engenharia Municipal** (Editorial), n.º 14, 1959.

GOMES, Ângela M. de Castro **Confronto e Compromisso no Processo de Constitucionalização (1930-1935)** in: Fausto, Boris (org) História Geral da Civilização Brasileira, 6ª ed. Tomo III. O Brasil Republicano, 3° volume: Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1996.

GROSTEIN, Marta D. **A Cidade Clandestina: Os Ritos e os Mitos**, São Paulo, 1987, tese (doutorado), FAUUSP.

GREEN JR, Philip P. **Zoning in North Carolina**. in: Law and Administration. Chapel Hill- EUA : Institute of Governament the University of North Carolina, 1952.

GUNN, Phillip O. M. **Estado, Espaço e Território**. São Paulo, 1986. Tese (doutorado), FAUUSP.

_____. "Liberalismo Estatal e a Persistência de Diferenciação Espacial do Território Brasileiro". São Paulo. **Espaço e Debates**, nº 32, 1991.

HARVEY, David "O Trabalho, O Capital e o Conflito de Classes em torno do Ambiente Construído nas Sociedades Capitalistas Avançadas". **Espaço e Debates**, nº 6, São Paulo : Cortez, 1982.

_____. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo : Hucitec, 1980.

HOGAN, Daniel et al. **Cidades - Usos e Abusos**. São Paulo : Brasiliense, 1978.

IANNI, Octávio **O Colapso do Populismo no Brasil**. 4a. ed. São Paulo : Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1971.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Estimativas de Valor de Imóveis em São Paulo para o MUT**. Relatório Final, 1979, mimeo.

JACOBS, Jane **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo : Martins Fontes, 2000.

KOWARICK, Lúcio; CAMPANÁRIO, Milton. “São Paulo: Do Milagre à Crise”. Revista **Lua Nova**, nº 28/29, 1993.

LACERDA, Constantino “Zoneamento”. São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 26, São Paulo, 1966.

LAMPARELLI, Celso M. **Uma Contribuição para o Método de Planejamento e seu Ensino**. São Carlos, 1964. Tese (Docência-Livre), Escola Engenharia de São Carlos, USP.

_____. **Metodologia do Planejamento Urbano** in : TOLEDO, A.H. P de e Cavalcanti, M. (org) Planejamento Urbano em Debate. São Paulo : Cortez & Moraes, 1978.

_____. et al. **Nota Introdutória sobre a Construção de um Objeto de Estudo: O Urbano**. in: Estudos Fundap - A Questão Urbana e os Serviços Públicos, nº 1, São Paulo, 1983.

LEFEVRE, Henrique N. **Influência de Legislação Urbanística sobre a Estuturação das Cidades**. São Paulo : Escola Mackenzie, 1951.

LEFEBVRE, Henri **De lo Rural a lo Urbano**. 4ª ed. Madrid : Aliança Editorial, 1974.

_____. **O Pensamento Marxista e a Cidade**. Povoa de Varzin : Editora Ulisséia, 1974.

LEFÈVRE, Rodrigo. **Notas sobre o Papel dos Preços de Terrenos em Negócios Imobiliários de Apartamentos e Escritórios, na Cidade de São Paulo**. in : MARICATO, E. (org). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo : Ed. Alfa-Omega, 1979.

LEME, Maria Cristina da S. **Planejamento em São Paulo**. São Paulo, 1982, dissertação (mestrado), FAUUSP.

_____. **Um Estudo sobre Planejamento Urbano em São Paulo, 1930**, São Paulo, 1990, tese (doutorado), FAUUSP.

LEVY, Evelyn. "Olhando para Trás: 40 Anos de Planejamento Urbano em São Paulo". São Paulo. **Espaço e Debates**, nº 15, São Paulo, 1985.

LODI, Carlos. "Planejamento Urbano e Planejamento Regional". Síntese das palestras realizadas nas duas sessões iniciais pelo presidente do Centro de Estudos e Debates sobre Urbanismo. São Paulo. **Acrópole**, n° 154. Fevereiro, 1951

_____**. "**Problemas do Planejamento Geral da Cidade". Conferência do engenheiro chefe do Planejamento Geral da Cidade de São Paulo.. **Acrópole,** n° 173. Julho, 1952,

_____. "Aspectos Básicos Atuais do Planejamento Urbano". Síntese da palestra realizada pelo urbanista - chefe do Planejamento Geral de São Paulo, na Associação dos Engenheiros de Santos. São Paulo. **Acrópole**, n° 179. 1953.

_____. "O Plano Diretor de São Paulo". São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 7, 1957.

_____. "Plano Diretor de São Paulo. Situação dos trabalhos em fins de 1958". Palestra de Carlos Lodi, no IAB, no Dia Mundial do Urbanismo. São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 11, 1958.

LEVI, Rino “Ruído e urbanismo”. Conferência proferida na Campanha do Silêncio pelo Presidente do Instituto Brasileiro de Acústica, em Curitiba- PR. **Acrópole**, n° 314. 1964.

LOJKINE, Jean. **O Papel do Estado na Urbanização Capitalista**. in: Marxismo e Urbanismo Capitalista. São Paulo : Editora Ciências Humanas, 1979.

_____. **Existe Uma Renda Fundiária Urbana?** in: Marxismo e Urbanismo Capitalista, São Paulo : Editora de Ciências Humanas, 1979.

LOSTAO, Salvador S. **O Prezeis: um processo de participação popular na formação da cidade**. Recife, 1991. Dissertação mestrado), M.D.U, UFPE.

MAIA, Francisco Prestes **Estudo de Um Plano de Avenidas Para a Cidade de São Paulo**. São Paulo : Melhoramentos, 1929.

_____. “Os Grandes Problemas Urbanísticos de São Paulo (V) – Zoneamento”. São Paulo. **Digesto Econômico**, n° 100, 1953.

_____. “Os Grandes Problemas Urbanísticos de São Paulo (VI) - Planejamento, Parques e Jardins”. São Paulo. **Digesto Econômico**, n° 102, 1953.

MARANHÃO, Ricardo **O Estado e a Política ‘Populista’ no Brasil**. in: Fausto, Boris (org) História Geral da Civilização Brasileira, 6ª ed. Tomo III. O Brasil Republicano, 3° volume: Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil,1996.

MELLO, Luiz Ignacio de Anhaia “Problemas de Urbanismo - Bases para a resolução do problema technico”. São Paulo. **Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo**, 1929.

_____. “O Urbanismo ... Êsse Desconhecido”. São Paulo. **Boletim da Sociedade “Amigos da Cidade”**, n.º 11, 1952.

_____. **O Plano Regional de São Paulo - Uma Contribuição da Universidade para o Estudo de Um Código de Ocupação Lícita do Solo**. São Paulo : FAUUSP, 1954, mímeo.

_____. **Elementos para o planejamento territorial dos municípios**. São Paulo : Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, FAUUSP, 1957.

MARICATO, Ermínia (org). **A produção da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo : Editora Alfa- Ômega, 1982.

_____. **Indústria da Construção e Política Habitacional**. São Paulo, 1983, tese (doutorado), FAUUSP.

MEYER, Regina Maria Prosperi **Metrópole e Urbanismo São Paulo Anos 50.** São Paulo, 1991, tese (doutorado), FAUUSP.

MORSE, Richard M. **De Comunidade A Metrópole - Biografia de São Paulo.** São Paulo : Editora Gráfica Irmãos Andreoli, 1954.

_____. **Formação Histórica de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo : DIFEL, 1970.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Planificación de Zonas Metropolitanas y Nuevas Ciudades**. Nova York : Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais - ONU, 1969.

NERY JR, José M. e ROLNIK, Raquel. **Plano Diretor: Um Instrumento de Luta**. São Paulo : Secretaria Municipal do Planejamento/PMSP, 1990, Mímeo.

OLIVA, Yara Cunha C. **Preço e Controle do Solo Urbano**. São Paulo, 1981, dissertação (mestrado), FAUUSP.

OLIVEIRA, Francisco **A Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes**. in: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. 2ª ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra,1978.

_____. "O Estado e o Urbano". **Espaço e Debates**, nº 6, São Paulo: Cortez, 1982.

OSELLO, Marco A. **Planejamento Urbano em São Paulo: 1889 –1961.** São Paulo, 1983, dissertação (mestrado), EAESP, FGV.

PADIS, Pedro C. **Política Habitacional e Renda Fundiária Urbana**. São Paulo : FUNDAP, 1978, mimeo.

PASSOS, Maria Lúcia P. **Evolução Urbana da Cidade de São Paulo 1872-1945.** São Paulo : Eletropaulo. 1990.

PECHMAN, Robert M. **O Urbano Fora do Lugar? Transferências e Traduções das Idéias Urbanísticas nos Anos 20**. in: Ribeiro, Luiz C. de Q e Pechman, R.M. (org) Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

PEREIRA, Paulo C.X. **Espaço, Técnica e Construção**. São Paulo, 1984, dissertação (mestrado), FFLCH, USP.

_____. **Questão da Construção: urbanização e industrialização em São Paulo**. São Paulo, 1990. Tese (doutorado), FFLCH, USP.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 30ª ed. São Paulo : Brasiliense, 1984.

QUEIROZ, Eduardo de S. "Prevenção contra ruídos e legislação municipal". São Paulo. **Acrópole,** n.º 236 (Boletim IBA, n° 3). Julho 1958.

REIS FILHO, Nestor Goulart **Urbanização e Teoria**. São Paulo, 1967, tese (concurso para provimento da Cátedra n.º 22 História da Arquitetura II). FAUUSP.

RIBEIRO, Ana Clara T. **A Reforma e o Plano: Algumas Indicações Gerais**. in : GRAZIA, G. (org) Plano Diretor Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro : Fase, 1990.

RIBEIRO, Benjamin A. "Plano Geral e Zoneamento". São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 30, 1967.

RICHTER , Roberto Paulo "Mais um passo na criação da consciência acústica". São Paulo. **Acrópole**, n° 234 (Boletim IBA, n° 11). março 1959.

SAIA, Luiz "Urbanismo em São Paulo". São Paulo. **Acrópole**, n° 217. 1956,

_____. "Urbanismo em São Paulo". São Paulo. **Acrópole**, n° 223, maio de 1957

SANGIRARDI, Luiz G. Cardim "Sobre a Regulamentação da Lei n° 4.805". São Paulo. **Acrópole**, n° 235 (Boletim IBA, n° 2), maio 1958.

_____. “A Regulamentação da Lei 4805/55. (Dos ruídos, localização e funcionamento das indústrias)”. São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 9, 1958.

_____. “O desenvolvimento dos trabalhos do plano diretor”**.** Palestra no Dia Mundial do Urbanismo, no IAB, em 1958. São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 12, 1959.

SANTOS, Carlos N. F. dos**. O Uso do Solo e o Município**. 3ª ed. Rio de Janeiro : IBAM - textos de administração municipal n.º 2, 1990.

SÃO PAULO (Cidade). SECRETARIA DE OBRAS **Ciclo de Conferências da Secretaria de Obras.** São Paulo : Gráfica Municipal, 1949.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. **Coletânea das Leis de Uso e Ocupação do Solo**, **de 1886 a 1972** (compilação Nilza M. T. Antenor). São Paulo, 1985, mimeo.

_____. & CONSULTEC **Distritos Industriais no Município de São Paulo- Estudos de Pré-Viabilidade.** Rio de Janeiro : mímeo. 1971.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA “Tributo a Figueiredo Ferraz” In : **Revista Cidade**, n.º 2, 1995.

SCHERER, Rebeca. **Descentralização e Planejamento Urbano no Município de São Paulo**. São Paulo, 1987, tese (doutorado), FAUUSP.

SCHMIDT, Benício V. “A Politização do Espaço Urbano no Brasil”. Revista **Espaço & Debates**, nº 6, São Paulo: Cortez Editora,1982.

SIMÕES JR, José Geraldo **O Setor de Obras Públicas e as Origens do Urbanismo na cidade de São Paulo**, São Paulo, 1990, dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo : Brasiliense, 1977.

_____. **O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista**. in: MARICATO, E (org). A Produção da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo : Editora Alfa-Ômega, 1978.

_____. **Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas.** 3ª ed. São Paulo : Contexto, 1999.

SOCIEDADE "AMIGOS DA CIDADE". São Paulo. **Atas de reunião da diretoria**. 1934 -

SOCIÉTÉ DE PUBLICITÉ SUD-AMERICAINE **O Estado de São Paulo.** Barcelona : Monte Domecq' & CIE. 1918.

SOMEKH, Nádia **A (des) Verticalização de São Paulo**. São Paulo, 1987, dissertação (mestrado), FAUUSP.

SOUZA, Maria A. A. de **A Identidade da Metrópole A Verticalização em São Paulo**. São Paulo, 1989, tese (livre-docência), FFLCH, USP.

SOUZA, Maria do Carmo C. de **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo : Alfa Omega, 1976.

THE INTERNATIONAL CITY MANAGERS' ASSOCIATION. **Local Planning Administration.** 2ª ed. Chicago (EUA) : Institute for Training in Municipal Administration, 1948.

TOLEDO, Benedito Lima **São Paulo: Três Cidades em um Século**. São Paulo : Livraria Duas Cidades, 1981.

TOPALOV, Christian. **Análise do Ciclo do Capital Investido na Produção da Indústria da Construção Civil**. in: Marxismo e Urbanismo Capitalista. São Paulo : Ciências Humanas,1979.

_____. **Ganancias y Rentas Urbanas - Elementos teóricos**. Madrid : Siglo Veintiuno Editores, 1984.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Biblioteca. **Manual de Orientação pára a Apresentação de Teses e Dissertações na FAUUSP.** Mimeo. São Paulo, s. d.

UNWIN, Raymond **L'Étude Pratique des Plans de Villes**. Paris : Librairie Centrale des Beaux-Arts,1909.

VASCONCELLOS Sylvio de "Estrutura social e estrutura urbana". São Paulo. **Acrópole**, n° 341, 1967.

VILLAÇA, Flávio. "Nucleação Comercial". São Paulo. **Engenharia Municipal**, n.º 14, 1959.

_____. **O Que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Habitação**. São Paulo : Global Editora, 1986.

_____. "Plano Diretor Hoje". São Paulo, Revista **CEPAM**, nº 2, 1990.

_____. **Princípios para a Redação de Uma Dissertação ou Tese**. São Paulo, 2001, mimeo.

VICARI, José V. "Problemas de Urbanismo". São Paulo. **Acrópole**, n° 179, 1953.

WILHEIM, Jorge “São Paulo: seus pontos de encontro”. São Paulo. **Acrópole**, n° 295, 1963.

2.1 PERIÓDICOS, Coleção:

Acrópole. São Paulo**.** 1950 -

A Construção São Paulo. São Paulo : Ed. Pini. 1960 –

Anuário da Escola Politécnica da USP. São Paulo. 1906-1932.

Boletim da Sociedade de “Amigos da Cidade”. São Paulo, 1934 -

Boletim do Instituto de Engenharia , São Paulo. Instituto de Engenharia de São Paulo. 1917 - 1941.

Boletim Informativo. São Paulo. FIESP/CIESP- 1949-1968.

Boletim Mensal. São Paulo. Divisão de Estatística e Documentação Social do Município de São Paulo, 1949-1958.

Engenharia. São Paulo. Instituto de Engenharia de São Paulo. 1942 -

Engenharia Municipal. São Paulo. Sociedade dos Engenheiros do Município de São Paulo. 1955 - 1979.

Espaço & Debates. São Paulo. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. 1981

Carta Semanal Informativa. São Paulo. FIESP/CIESP. 1950 - 1952.

Digesto Econômico. São Paulo. Associação Comercial de São Paulo. 1944 -

Dirigente Industrial. São Paulo : Ed. Visão, 1959 - 1992.

Folha da Manhã / Folha de São Paulo (FSP)

O Estado de São Paulo (OESP).

Revista da ACSP. São Paulo. Associação Comercial de São Paulo, 1921-1924.

Revista do Comércio e Indústria. São Paulo. 1915- 1921.

Revista do Comércio. São Paulo. 1945- 1948.

Revista Politécnica. São Paulo Escola Politécnica de São Paulo. 1904 -

QUADRO N.º 1
LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1889 -1972

	TIPO E NÚMERO	DATA	CONTEÚDO PRINCIPAL	PREFEITO MUNICIPAL
1.	Ato	6/10/1886	Dispõe sobre o Código de Posturas do Município. Estabelece dispositivo que regulamenta a proibição de casas populares ou operárias no perímetro do comércio da cidade.	
2.	Lei n° 86	29/12/1893	Proíbe a existência de estábulos no primeiro perímetro da cidade.	Antônio da S. Prado
3.	Lei n° 111	21/9/1894	Regula o sistema de edificações na av. Paulista, estabelecendo recuos de 10m para a frente e de 2 m para os lados.	Antônio da S. Prado
4.	Lei n° 234	18/4/1896	Regula a construção de estábulos no primeiro perímetro da cidade.	Antônio da S. Prado
5.	Lei n° 325	22/9/1897	Proíbe estábulos na av. Paulista	Antônio da S. Prado
6.	Lei n° 498	14/12/1900	Estabelece prescrições para construção de casas de habitação operaria, fora do perímetro urbano disposto nessa lei.	Antônio da S. Prado
7.	Lei n° 1.001	31/5/1907	Denomina trecho da av. Angélica e nele estabelece recuo frontal de 6 m.	Antônio da S. Prado
8.	Lei n° 1.705	13/6/1913	Dispõe sobre recuo das construções de ambos os lados da rua Barão de Itapetininga.	Raymundo da S. Duprat
9.	Lei n° 1.706	21/6/1913	Dispõe sobre edificações ou reedificações na av. Rangel Pestana.	Raymundo da S. Duprat
10.	Lei n° 1.874	12/5/1915	Divide o Município em 4 perímetros: 1ª zona ou central; 2ª zona ou urbana; 3ª zona ou suburbana; 4ª zona ou rural.	Washington Luis P. de Sousa

11.	Ato n° 849	27/1/1916	Regulamenta a Lei n° 1874, de 12/5/1915 e as disposições legais referentes a construções por essa lei não revogada.	Washington Luis P. de Sousa
12.	Ato n° 1.197	31/1/1918	Estabelece a largura da parte carroçável do leito, tipo de fechos e passeios para diversas ruas do bairro das Perdizes e do Jardim América.	Washington Luis P. de Sousa
13.	Lei n° 2.252	2/1/1920	Aplica as disposições da Lei n° 1.001/1907 ao trecho da av. Angélica entre as ruas das Palmeiras e Barra Funda.	Álvaro Gomes da R. Azevedo
14.	Lei n° 2.255	31/1/1920	Regulamenta a construção de muros e prédios nos cruzamentos de várias ruas com a av. Hygienópolis.	Firmiano de Moraes Pinto
15.	Lei n° 2.332	9/11/1920	Estabelece o “Padrão Municipal”, para construções particulares no Município.	Firmiano de Moraes Pinto
16.	Lei n° 2.459	27/2/1922	Estabelece que o prédio n. 44 na rua S. Bento não será recuado na face sobre a praça em conjunção desta rua com a rua Alvares Penteado	Firmiano de Moraes Pinto
17.	Lei n° 2.578	5/2/1923	Determina que terão, no m/inimo, três pavimentos as construções ou reconstruções sobre o alinhamento da al. Barão de Limeira, em toda a sua extensão e a obrigatoriedade do recuo frontal de 6 m, atendendo o disposto no artigo 18 do “Padrão Municipal”.	Firmiano de Moraes Pinto
18.	Lei n° 2.604	21/3/1923	Inclui, na parte suburbana da cidade, os terrenos do “Jardim Europa”.	Firmiano de Moraes Pinto
19.	Lei n° 2.680	15/3/1924	Regula a construção de Prédios em diversas ruas do bairro das Perdizes.	Firmiano de Moraes Pinto
20.	Lei n° 2.998	24/8/1926	Dispõe sobre a ampliação do perímetro da zona central.	José Pires do Rio

21.	Lei n° 3.383	18/9/1929	Determina que as construções no trecho da av. Anhangabau, entre o lardo da Memória e a rua Martinho Prado, deverá ser feitas no alinhamento, empregando-se o sistema de arcadas sobre o passeio.	José Pires do Rio
22.	Lei n° 3.427	19/11/1929	Institui o Código de Obras Arthur Saboya	José Pires do Rio
23.	Ato nº 127	20/3/1931	Institui o "zoning" para determinados distritos urbanos: Jardim América e Europa e constitui uma comissão para estudo desse problema, em toda a cidade.	Luiz I. R. Anhaia Mello
24.	Ato nº 265	26/11/1931	Proíbe a construção de postos de abastecimento para automóveis nas ruas residenciais de 1ª classe.	Luiz I. R. Anhaia Mello
25.	Ato n° 306	5/2/1932	Dispõe sobre edificações nas ruas 24 de Maio, Conselheiro Crispiniano e outras.	Henrique J. Guedes
26.	Ato n° 384	21/9/1932	Dá interpretação ao artigo 1° do Ato n° 127/31.	Golfredo T. da S. Telles
27.	Ato n° 582	17/3/1934	Dispõe sobre a altura das edificações que se levantarem no triângulo comercial e em vários outros logradouros públicos e estabelece regras de uso e ocupação (recuos e alturas) em algumas ruas.	Antônio C. de Assumpção
28.	Ato nº 663	10/08/34	Dispõe sobre alguns acréscimos e modificações no Código de Obras Arhur Saboya.	Fábio da Silva Prado
29.	Ato n° 791	8/2/1935	Amplia o perímetro estabelecido no artigo 40 do Ato 663/34	Fábio da Silva Prado
30.	Ato nº 848	4/5/1935	Estende à av Rebouças o disposto no Artigo 40 do Código Athur Saboya.	Fábio da Silva Prado
31.	Ato nº 1.123	30/6/1936	Dispõe sobre a regularização de casas populares e operárias, construídas nas segunda e terceira sub-zonas urbanas e na zona rural.	Fábio da Silva Prado

32.	Lei nº 3.571	7/4/1937	Declara aplicáveis às avenidas Paulista, Higienópolis, Angélica Pedro I, Pompéia e a rua Maranhão o disposto no art. 40 do ato 663/34 e estabelece a permissão de aplicação desse artigo, por Ato do prefeito, às vias públicas consideradas estritamente residenciais, bem como as condições para construções de apartamentos nas referidas vias.	Fábio da Silva Prado
33.	Lei n° 3.576	7/4/1937	Estende às ruas abertas no Pacaembu de Cima as disposições do art. 24 do Ato n° 663/34	Fábio da Silva Prado
34.	Lei n° 3.597	28/4/1937	Regula a altura dos edifícios a serem construídos próximo aos limites de aeroportos (Campo de Marte e Campo de Congonhas).	Fábio da Silva Prado
35.	Ato nº 1.294	4/10/1937	Estende à rua São Vicente de Paula o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Fábio da Silva Prado
36.	Ato nº 1.300	21/10/1937	Estende à rua Marquês de Paranaguá o disposto no artigo 40 do Código Arhur Saboya.	Fábio da Silva Prado
37.	Ato n° 1.355	4/2/1938	Estende às ruas do Jardim Europa as disposições do art. 24 do Ato 663/34	Paulo B. de Campos Filho
38.	Ato nº 1.357	4/2/1938	Dispõe sobre construções (uso residencial e recuo frontal de 4 m) no prolongamento da av. Brasil, entre o cruzamento com a rua França Pinto e a rua Domingos de Morais, pela (atual) rua Sena Madureira.	Paulo B. de Campos Filho

39.	Ato nº 1.366	19/2/1938	Modifica o art. 181 do Ato n° 663/34 que regula as edificações nas ruas Barão de Itapetininga, Xavier de Toledo, 7 de Abril, Conselheiro Crispiniano, 24 de Maio, Marconi, nas praças Ramos de Azevedo e da República; e regulamenta que os prédios deverão ter, no alinhamento dessa vias, altura correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos. Acima dessa altura, deverão atender ao art. 145 do Ato 663, de 1934, e não deverão ultrapassar a altura máxima de cinqüenta metros.	Fábio da Silva Prado
40.	Ato nº 1.496	25/10/1938	Dispõe sobre construções (uso residencial e regras de ocupação) na av. 9 de Julho, entre a al. Itú e a rua Estados Unidos, nas rampas de acesso à alameda Jaú e no jardim sobre o túnel.	Francisco Prestes Maia
41.	Decreto n° 39	12/1/1940	Estende às ruas Caio Prado e Alagoas o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
42.	Decreto-Lei nº 25	30/3/1940	Dispõe sobre a delimitação dos perímetros urbanos e suburbanos da cidade.	Francisco Prestes Maia
43.	Decreto n° 223	3/6/1941	Estende à rua Bahia o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
44.	Decreto-Lei nº 41	3/8/1941	Regulamenta construções na avenida Ipiranga.	Francisco Prestes Maia
45.	Decreto-Lei nº 75	11/2/1941	Regulamenta construções (uso e ocupação) na avenida 9 de Julho, entre o largo da Memória e a rua Estados Unidos.	Francisco Prestes Maia
46.	Decreto-Lei n° 76	12/2/1941	Proíbe o funcionamento de estabelecimentos comerciais ou industriais, na primeira zona da cidade, que não satisfaçam as exigências do Código de Obras.	Francisco Prestes Maia

47.	Decreto-Lei n° 82	10/3/1941	Estabelece recuo de 6 m. para as construções na av. Vital Brasil	Francisco Prestes Maia
48.	Decreto-Lei nº 92	2/5/1941	Dispõe sobre a ampliação do perímetro da zona central e sobre a regulamentação especial de construção sobretudo no que diz respeito ao aumento da altura máxima dos edifícios nessa zona, obedecendo aos seguintes limites: - de 40 metros nas ruas de largura até 12 metros; - de 60 metros nas de largura igual ou superior a 12 metros, até 18 metros; - de 60 metros nas de largura igual ou superior a 18 metros.	Francisco Prestes Maia
49.	Decreto-Lei nº 99	13/6/1941	Regulamenta as construções no bairro do Jardim América, quanto ao uso a à ocupação dos terrenos, e revoga o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
50.	Decreto n° 260	6/11/1941	Estende às ruas Fabrício Vampré, Cel. Arthur Godói e Haiti o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
51.	Decreto n° 424	29/5/1943	Estende a trecho da av. Brigadeiro Luis Antônio, entre ruas Groenlândia e Anajás o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
52.	Decreto n° 458	20/10/1943	Estende a trecho da av. Brigadeiro Luis Antônio, entre as ruas Groenlândia e Fernando Borges e à praça da confluência das ruas Anajás e Joaquim Floriano com aquela avenida o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
53.	Decreto n° 487	27/1/1944	Estende às ruas Caconde, Guarará e à al. Campinas o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia

54.	Decreto n° 559	2/12/1944	Estende à rua D. Veridiana o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
55.	Decreto n° 592	16/2/1945	Estende à rua Itapicuru o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
56.	Decreto n° 593	22/2/1945	Estende a trecho da rua Oscar Freire, entre a al. Casa Branca e a rua Augusta, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
57.	Decreto n° 613	4/4/1945	Estende à rua Minas Gerais o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
58.	Decreto n° 666	4/9/1945	Estende à rua S. Carlos do Pinhal e à al. Santos o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
59.	Decreto n° 668	14/9/1945	Estende à al. Lorena e à rua Topázio o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
60.	Decreto n° 831	27/3/1946	Estende às alamedas Joaquim Eugênio de Lima e Casa Branca e às ruas Atlântica, Dona Hypolita, Quilombo, Juquiá, Itapirapoã, Jacupiranga, Barão de Capanema e Itambé o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Abrahão Ribeiro
61.	Decreto n° 896	2/9/1946	Estende à rua Luiz Coelho e a trecho da rua Tupi, entre a rua Goiatacaz e a av. Pacaembu, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Abrahão Ribeiro
62.	Decreto n° 920	14/12/1946	Estende a trecho da rua Turiassu, entre as ruas Cardoso de Almeida e traipu, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Abrahão Ribeiro
63.	Decreto n° 924	14/12/1946	Estende às ruas Cardoso de Almeida e Traipu o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Abrahão Ribeiro
64.	Decreto n° 943	27/2/1947	Estende à al. Jaú o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Abrahão Ribeiro
65.	Decreto-Lei n° 414	3/6/1947	Revoga a lei n° 3.571/37 na parte referente aos trechos iniciais das avenidas Angélica e Pompéia.	Christiano S. das Neves

66.	Decreto-Lei n° 426	7/7/1947	Dispõe sobre altura mínima de 22 m aos edifícios que se construírem no alinhamento da rua Rodrigo Silva	Christiano S. das Neves
67.	Decreto n° 1.003	30/9/1947	Cria núcleo comercial na al. Santos, entre as ruas Dr. Rafael de Barros e Leôncio de Carvalho e dispensa o recuo de 6m estabelecido pelo decreto n° 666/45.	Paulo Lauro
68.	Lei n° 3.840	9/1/1950	Estende a trecho da rua Joaquim Nabuco, entre a av. Rodrigues Alves e a rua Cristovam Colombo, a trecho da av. Adolfo Pinheiro, entre o córrego da Traição e a rua S. Sebastião e a trecho da av. João Dias, entre rua S. Sebastião e 9 de Julho, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Asdrubal E. da Cunha
69.	Lei n° 3.845	17/2/1950	Dispõe sobre construções na rua Ricardo Daint, combinando o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya e o art. 3° da lei n° 3.571/37.	Asdrubal E. da Cunha
70.	Lei n° 3.846	17/2/1950	Dispõe sobre construções nas ruas Afonso Millet e Juventina Santana, aplicando-se as restrições do art. 775, do Ato 663/34.	Asdrubal E. da Cunha
71.	Lei n° 4.077	3/7/1951	Considera de caráter estritamente residencial (habitações particulares ou coletivas) o trecho da rua Lisboa, entre a av. Rebouças e a rua Arthur de Azevedo.	Armando de Arruda Pereira
72.	Lei n° 4.086	6/7/1951	Estabelece condições de zoneamento (uso e ocupação) nos cruzamentos da al. Barão do Rio Branco e a rua dos Guaianazes com as alamedas Glette e Nothman.	Armando de Arruda Pereira
73.	Lei n° 4.237	26/6/1952	Limita o direito de construir na zona próxima ao futuro Museu e Escola de Belas Artes, no Pacaembu	Armando de Arruda Pereira

74.	Lei n° 4.252	1/7/1952	Estabelece regras de uso, verticalização e de recuos nas ruas Acaraú, Aquaran e Avanhandava.	Armando de Arruda Pereira
75.	Decreto n° 1.864	23/8/1952	Estende à rua Monte Alegre o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya, combinando com o art. 3° da lei n° 3.571/37.	Armando de Arruda Pereira
76.	Decreto n° 1.867	28/8/1952	Estende à rua Ministro Godói o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya, combinando com o art. 3° da lei n° 3.571/37.	Armando de Arruda Pereira
77.	Lei n° 4.309	3/10/1952	Estende às ruas Irlanda, Antônio José da Silva, Salvador de Mendonça e às praças Morungaba e Boritama o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Armando de Arruda Pereira
78.	Decreto n° 2.044	12/12/1952	Estende às ruas Venceslau Flexa, Cesário Coimbra e Maria Carolina o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya, combinando com o art. 3° da lei n° 3.571/37.	Armando de Arruda Pereira
79.	Lei n° 4.321	26/12/1952	Dispõe sobre construções na alameda Sarutaiá, combinando o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya e o art. 3° da lei n° 3.571/37.	Armando de Arruda Pereira
80.	Lei n° 4.351	18/3/1953	Estende à rua Pamplona, entre a rua Itapeva e a av. Paulista; à rua dos Ingleses, entre a av. Brigadeiro Luiz Antônio e a rua dos Franceses; à rua Martiniano de Carvalho, entre a praça Amadeu Amaral e a rua Pedroso; à rua Santa Madalena, entre av. Brigadeiro Luiz Antônio e a rua Martiniano de Carvalho, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya	Armando de Arruda Pereira

81.	Lei n° 4.363	28/3/1953	Dispõe sobre construções na alameda Franca, combinando o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya e o art. 3° da lei n° 3.571/37	Armando de Arruda Pereira
82.	Lei n° 4.426	6/11/1953	Estabelece recuo obrigatório para as construções com frente para a av. Paula Ferreira.	Jânio da Silva Quadros
83.	Lei n° 4.451	11/1/1954	Considera de caráter estritamente residencial a av. Cidade Jardim e estabelece dois núcleos comerciais. Um próximo à praça do Vaticano e outro à rua Iguatemi.	Jânio da Silva Quadros
84.	Decreto n° 2.476	3/4/1954	Estende às ruas Frei Caneca, Haddock Lobo e Bela Cintra, entre a av. Paulista e rua Matias Aires, bem como as ruas Luiz Coelho, Antônio Carlos e Matias Aires, entre as ruas Frei Caneca e Bela Cintra o disposto no artigo 40 do Codigo Arthur Saboya e no art. 3° da lei 3.571/37.	Jânio da Silva Quadros
85.	Decreto n° 2.487	3/4/1954	Estende à rua Piaui o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Jânio da Silva Quadros
86.	Lei n° 4.463	29/4/1954	Considera de caráter residencial (habitações particulares e coletivas) o prolongamento da rua Pedroso de Morais, entre a rua Pinheiros e a av. Rebouças e estabelece recuos.	Jânio da Silva Quadros
87.	Lei n° 4.466	30/4/1954	Estabelece o recuo mínimo obrigatório de 4m do alinhamento para as construções no lado esquerdo da viela entre a rua Santo Antônio e a av. 9 de Julho	Jânio da Silva Quadros
88.	Decreto n° 2.561	21/5/1954	Declara de caráter residencial (habitações particulares ou coletivas) o trecho da rua Oscar Freire, entre a av. Rebouças e a rua Teodoro Sampaio e estabelece recuos.	Jânio da Silva Quadros

89.	Decreto n° 2.573	31/5/1954	Estende às ruas Taiarana e Visconde de Ouro Preto e às avenidas Indianópolis e trecho da Araci o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Jânio da Silva Quadros
90.	Decreto n° 2.575	31/5/1954	Estende à av. Aclimação o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Jânio da Silva Quadros
91.	Decreto n° 2.578	2/6/1954	Estende à área limitada pela estrada de Santo Amaro, av. dos Eucaliptos, av. Dr. Rodrigues Alves e córrego da Traição o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Jânio da Silva Quadros
92.	Lei n° 4.497	14/6/1954	Exclui trecho da rua Cincinato Braga, das exigências do parágrafo único do artigo 2° da Lei n° 4.351/52.	Jânio da Silva Quadros
93.	Decreto n° 2.654	6/8/1954	Estende à ruas dos bairros Jardim Paulistano, Jardim Europa, Vila Primavera, Vila Paulista e Vila Nova Conceição o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Jânio da Silva Quadros
94.	Decreto n° 2.722	27/10/1954	Estabelece em vias dos bairros Aclimação e Vila Mariana o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Porfírio da Paz
95.	Decreto n° 2.746	2/12/1954	Estende a trecho da al. Itu o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Porfírio da Paz
96.	Decreto n° 2.747	2/12/1954	Dispõe para o arruamento do Sumaré o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Porfírio da Paz
97.	Decreto n° 2.769	20/12/1954	Estende às ruas Chácara Carvalho, São Martinho e a trecho da rua Barão de Limeira o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Porfírio da Paz
98.	Decreto n° 2.783	5/1/1955	Estabelece em área junto à estrada de Santo Amaro o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Porfírio da Paz
99.	Decreto n° 2.790	12/1/1955	Exclui trecho da rua Joaquim Antunes das restições do Decreto n° 2.654/54.	José Porfírio da Paz

100.	Decreto n° 2.809	29/1/1955	Modifica o Decreto n° 2.654/54, dando nova redação ao parágrafo único do artigo 1°.	Jânio da Silva Quadros
101.	Decreto n° 2.811	11/2/1955	Estende à rua Sena Madureira o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	William Salem
102.	Lei n° 4.635	12/4/1955	Dispõe sobre edificações (altura e recuo) na av. Duque de Caxias	William Salem
103.	Lei n° 4.636	12/4/1955	Dispõe sobre condições de zoneamento (usos, taxa de ocupação e recuos) em Vila Clementino e Jardim Lusitânia.	William Salem
104.	Lei n° 4.648	20/4/1955	Modifica para a av. Água Funda o disposto na Lei n° 4.231/52.	William Salem
105.	Lei n° 4.651	25/4/1955	Modifica para a rua Alagoas a regulamentação imposta pela Lei n° 4.237/52	William Salem
106.	Lei n° 4.687	21/5/1955	Estabelece o recuo mínimo para as edificações na av. Prefeito Passos e na praça Nina Rodrigues.	William Salem
107.	Lei n° 4.732	10/6/1955	Cria e regulamenta núcleo comercial na praça Oswaldo Cruz, av. Bernardino de Campos e praça Rodrigues de Abreu.	William Salem
108.	Decreto n° 2.901	14/6/1955	Estende à praça Portugal o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	William Salem
109.	Lei n° 4.754	15/6/1955	Reestabelece o recuo de 4m do alinhamento na av. Nova Cantareira.	William Salem
110.	Lei n° 4.791	15/9/1955	Estabelece condições de zoneamento (usos, taxa de ocupação, gabaritos, área mínima de lotes e coeficiente de aproveitamento) na av. D. Pedro I.	Juvenal Lino de Matos
111.	Lei n° 4.792	15/9/1955	Dispõe sobre zoneamento (usos, taxa de ocupação, gabaritos, área mínima de lotes e coeficiente de aproveitamento) nos bairros do Pacaembu e pacaembuzinho.	Juvenal Lino de Matos
112.	Lei nº 4.805	29/9/1955	Dispõe sobre ruídos urbanos, localização e funcionamento de indústrias incômodas, nocivas ou perigosas	Juvenal Lino de Matos

113.	Decreto n° 2.972	11/10/1955	Estende a ruas dos bairros de Higienopolis e Santa Cecília o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Juvenal Lino de Matos
114.	Decreto n° 2.988	21/10/1955	Exclui das exigências do Decreto n° 2.654/54 as ruas Iramaia, Cap. João Ferreira da Rosa e Ressaca.	Juvenal Lino de Matos
115.	Lei n° 4.823	25/11/1955	Modifica Lei n° 3.840/50, excluindo trecho da av. Adolfo Pinheiro, entre o córrego da Água Espraiada e do Cordeiro das exigências do art. 40 do Código Arhur Saboya.	Juvenal Lino de Matos
116.	Decreto n° 3.029	20/12/1955	Estende a ruas do bairro do Butantã o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya, combinando com o art. 3° da lei n° 3.571/37.	Juvenal Lino de Matos
117.	Decreto n° 3.093	26/3/1956	Estende às ruas Frei Eusébio Soledade, Manoel de Paiva e Conceição Veloso o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Juvenal Lino de Matos
118.	Decreto n° 3.104	3/5/1956	Estende à rua Lucílio Albuquerque o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa
119.	Decreto n° 3.239	19/9/1956	Estende a rua Irlandino Sandoval o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya	Wladimir de Toledo Pisa
120.	Decreto n° 3.258	24/9/1956	Regulamenta a observância dos Decretos-Lei 41/40 e 92/41 quanto ao aproveitamento dos corpos elevados dos edifícios a serem construídos na zona central.	Wladimir de Toledo Pisa
121.	Decreto n° 3.268	28/9/1956	Estende a ruas dos bairros Brooklin Paulista, Campo Belo, Vila Amália, Vila Cordeiro, Vila Aeroporto e Vila Congonhas o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa
122.	Decreto n° 3.297	16/10/1956	Estende às áreas delimitadas nos “Jardins”, Cerqueira Cesar e na Vila Mariana, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa
123.	Decreto n° 3.358	29/11/1956	Estende a ruas dos bairros Alto da Lapa e Bela Aliança o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa

124.	Decreto n° 3.359	29/11/1956	Estende a ruas do bairro do Cambuci o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa
125.	Decreto n° 3.379	10/12/1956	Estende a parte das ruas dos bairros Itaim e Vila Olímpia o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa
126.	Decreto n° 3.381	13/12/1956	Exclui das exigências do Decreto n° 3.297/58 trecho da av. Brigadeiro Luiz Antônio.	Wladimir de Toledo Pisa
127.	Decreto n° 3.399	18/12/1956	Cria núcleo comercial na av. Independência, av. D. Pedro I, rua Leandro Carvalho, rua Cel. Frias e rua Almirante Pestana.	Wladimir de Toledo Pisa
128.	Decreto n° 3.409	26/12/1956	Estende à área em Boaçava, na Lapa, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa
129.	Decreto n° 3.410	26/12/1956	Exclui das exigências do Decreto n° 3.029/55, trechos da av. Vital Brasil e da estrada de Itú.	Wladimir de Toledo Pisa
130.	Decreto n° 3.418	28/12/1956	Estende a ruas do Jardim das Bandeiras o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Wladimir de Toledo Pisa
131.	Lei n° 5.130	1/4/1957	Dispõe sobre o número de pavimentos que deverão conter os prédios a serem construídos, ampliados, reformados ou reconstruídos na Ladeira da Memória, entre as ruas Formosa e Xavier de Toledo, e na rua Quirino de Andrade, entre a av. 9 de Julho e a rua João Adolfo.	Wladimir de Toledo Pisa
132.	Lei n° 5.140	5/4/1957	Dispõe sobre os recuos de frente e laterais, nos lotes de esquina, nas avenidas marginais ao rio Tietê	Wladimir de Toledo Pisa
133.	Lei n° 5.194	28/5/1957	Dá nova redação ao artigo 1° da Lei n° 4.792/55, que regulamenta o direito de construir nos bairros de Pacaembu e Pacaembuzinho.	Adhemar P. de Barros

134.	Decreto n° 3.602	28/6/1957	Estabelece na área limitada pela rio Pirajussara, córrego Caxinguí, rua Professor Francisco Morato e estrada de Cotia o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Adhemar P. de Barros
135.	Lei nº 5.261	4/7/1957	Estabelece o controle de densidade e limites máximos de construção para toda a cidade, por meio do coeficiente máximo de aproveitamento do lote que não poderá ser superior a 6 vezes a área do lote para edifícios construídos para fins comerciais e de 4 vezes para edifícios de habitação, inclusive hotéis. A densidade líquida máxima foi estabelecida em 600 pessoas por hectare e fazia corresponder a cada habitação, no mínimo, 35 m2 de área de lote.	Adhemar P. de Barros
136.	Decreto n° 3.679	8/11/1957	Exclui do Decreto n° 3.358/56 trechos das ruas Sacadura Cabral e Mercedes, no bairro da Lapa.	Adhemar P. de Barros
137.	Lei n° 5.466	3/1/1958	Inclui no disposto do art. 40 do Ato 663/34 a área delimitada pelo perímetro que se inicia no cruzamento da estrada de Santo Amaro com a av. Periquito e segue pelas seguintes vias: rua Araguaci, av. Rouxinol, rua Pintassilgo, av. Miruna, rua Inambu, av. dos Eucaliptos, estrada de Santo Amaro, rua Alvorada, rua Marcílio Dias, rua Quatá e est. de Santo Amaro, até o ponto inicial.	Adhemar P. de Barros
138.	Decreto n° 3.776	3/1/1958	Regulamenta a Lei n° 5.261/57, que estabeleceu limites ao potencial de aproveitamento dos terrenos da cidade.	Adhemar P. de Barros
139.	Decreto n° 3.897	9/6/1958	Exclui das restrições previstas no artigo 40 do Código Arthur Saboya área situada no bairro do Brooklin Paulista.	Adhemar P. de Barros

140.	Decreto n° 3.964	28/8/1958	Exclui lotes de terrenos que formam esquina com a rua Dinamarca e a al. Gabriel Monteiro da Silva das exigências do Decreto n° 2.654/54.	Adhemar P. de Barros
141.	Decreto nº 3.962	26/9/1958	Regulamenta a Lei 4.805/55, que dispõe sobre ruídos urbanos, localização e funcionamento das indústrias incômodas, nocivas e perigosas, estabelecendo, no artigo 19, um zoneamento geral da cidade para efeito de localização dos vários tipos de indústrias, de acordo com as seguintes zonas: estritamente residenciais, predominantemente residenciais, mistas e fabris ou industriais.	Adhemar P. de Barros
142.	Decreto n° 4.005	16/10/1958	Exclui do Decreto n° 3.297/56 trecho da rua Joaquim Távora, na Vila Mariana.	Adhemar P. de Barros
143.	Decreto n° 4.188	6/4/1959	Inclui no artigo 2° do Decreto n° 2.654/54 trecho da rua Gabriel Monteiro da Silva.	Adhemar P. de Barros
144.	Decreto n° 4.207	11/5/1959	Exclui da zona declarada estritamente residencial pelo Decreto n° 3.962/58, lotes situados nos bairros Bela Aliança e Alto da Lapa, incluindo-os na zona fabril ou industrial e mista.	Adhemar P. de Barros
145.	Lei n° 5.612	8/6/1959	Dispensa da exigência de recuo de frente os imóveis situados em trecho da av. Paes de Barros	Adhemar P. de Barros
146.	Decreto n° 4.527	23/12/1959	Transforma em industrial núcleo considerado residencial pelo Decreto n° 3.962/58, situado no bairro de Jurubatuba, em Santo Amaro.	Adhemar P. de Barros
147.	Decreto n° 5.037	11/1/1961	Exclui das exigências do art. 1° do Decreto n° 3.358/56, trecho da rua Barão de Jundiaí.	Adhemar P. de Barros
148.	Decreto n° 5.051	23/1/1961	Exclui das exigências do Decreto n° 3.297/56, trecho da alameda Santos e da rua Manuel da Nóbrega.	Adhemar P. de Barros

149.	Lei n° 5.692	8/2/1960	Estabelece o recuo para as construções, reconstruções ou reformas que se fizerem nos lotes lindeiros a rua Iguatemi.	Adhemar P. de Barros
150.	Lei n° 5.959	10/4/1962	Oficializa e estabelece restrições de uso e ocupação de caráter estritamente residencial à rua Dr. Rodrigues Guião.	Francisco Prestes Maia
151.	Lei n° 5.992	16/5/1962	Dispõe sobre o uso de imóveis na av. Paulista.	Francisco Prestes Maia
152.	Lei n° 6.038	3/7/1962	Estabelece o uso estritamente residencial e restrições de ocupação de lotes em diversas ruas situadas no subdistrito Tucuruvi.	Francisco Prestes Maia
153.	Lei n° 6.060	4/10/1962	Dispõe que nas ruas Áurea, Dona Alice de Castro, Nakaia, Morgado Mateus e Joaquim Távora só serão permitidas habitações particulares residenciais até 2 pavimentos, com recuo mínimo de 6 m. do alinhamento.	Francisco Prestes Maia
154.	Lei n° 6.087	26/10/1962	Estende a ruas do subdistrito Ipiranga o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
155.	Lei n° 6.111	20/11/1962	Dispõe sobre regulamentação de construções no prolongamento da av. 9 de Julho, lado par, desde a confluência das ruas Marina Cintra e Holanda até a praça Coração de Maria.	Francisco Prestes Maia
156.	Decreto n° 5.552	4/1/1963	Estende a ruas dos bairros da Aclimação e Vila Mariana o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
157.	Decreto n° 5.555	8/1/1963	Exclui da zona estritamente residencial (Decreto n° 3.962/58) os lotes situados na praça Panamericana.	Francisco Prestes Maia
158.	Decreto n° 5.710	18/9/1963	Exclui das disposições do art. 40 do Código de Obras trecho da rua Desembargador Eliseu Guilherme.	Francisco Prestes Maia
159.	Lei n° 6.413	8/10/1963	Proíbe a atividade industrial ou comercial de conserto de veículos etc. na av. Pres. Vargas, entre a rua Luiz Góis e a praça da Árvore.	Francisco Prestes Maia. (Promulgada por Antônio H. X. de Mendonça – Pres. da CMSP).

160.	Lei n° 6.492	25/2/1964	Estende para a área delimitada pela av. Ibirapuera, córrego Uberaba, av. Ascendino Reis e o prolongamento da av. Brasil as regras estabelecidas pela Lei n° 4.636/55.	Francisco Prestes Maia
161.	Lei n° 6.579	26/10/1964	Estabelece para a área limitada pela rua Dr. Mário Ferraz, av. Cidade Jardim, av. Marginal e rua Tucumã o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
162.	Decreto n° 6.053	4/2/1965	Altera o Decreto n° 3.268/56	Francisco Prestes Maia
163.	Decreto n° 6.114	19/2/1965	Estende a ruas adjacentes à praça Monumento o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Francisco Prestes Maia
164.	Lei nº 6.804	27/12/1965	Estende às ruas Iraci, Jacarezinho, Campo Verde, Ibiapinópolis, à praça Cel. Pires e à alameda Gabriel Monteiro da Silva, no trecho entre a rua Iguatemi e a av. Nações Unidas, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
165.	Lei nº 6.840	28/4/1966	Estende à av. República do Líbano, à av. IV Centenário, a trecho da av.Rebouças e à rua Curitiba, o disposto no artigo 40 do Cógigo Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
166.	Lei nº 6.877	11/5/1966	Estabelece o coeficiente de aproveitamento máximo = 6 para qualquer uso, em toda a cidade, e revoga as exigências de densidade da lei 5.261/57.	José Vicente Faria Lima
167.	Decreto nº 6.635	20/9/1966	Estende a trecho da rua Gironda o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
168.	Decreto nº 6.637	21/9/1966	Estende à rua Itacema o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
169.	Decreto n° 7.108	1/8/1967	Estende a ruas dos bairros Jardim Panorama, Jardim Leonor e Morumbi o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima

170.	Lei n° 7.077	28/11/1967	Dispõe sobre permissão de construção de escolas, hospitais e templos religiosos em área estritamente residencial nas adjacências da praça Monumento.	José Vicente Faria Lima
171.	Lei n° 7.087	14/12/1967	Dispõe sobre permissão de construção de escolas, hospitais e templos religiosos em vias estritamente residenciais no bairro de Santana.	José Vicente Faria Lima
172.	Decreto n° 7.383	29/2/1968	Estende a trecho da rua França Pinto o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
173.	Lei n° 7.120	2/4/1968	Estabelece em área no bairro de Santo Amaro o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
174.	Lei n° 7.134	26/4/1968	Estende a ruas do bairro de Indianópolis o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
175.	Decreto n° 7.679	17/9/1968	Estende a ruas do bairro de Santana (Vila Siciliano) o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
176.	Decreto n° 7.808	3/12/1968	Estende a ruas do Jardim São Bento o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya	José Vicente Faria Lima
177.	Decreto nº 7.830	10/12/1968	Estende a vários logradouros do Jardim América o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	José Vicente Faria Lima
178.	Lei n° 7.231	13/12/1968	Declara estritamente residenciais vias situadas no Jardim Paulista, nas quais permite construção de escola infantil.	José Vicente Faria Lima
179.	Lei n° 7.251	10/1/1969	Estabelece diretrizes de zoneamento para áreas às margens do rio Tietê.	José Vicente Faria Lima
180.	Lei n° 7.257	10/1/1969	Permite a construção e uso de imóveis destinados a escritórios na alameda Santos, rua da Consolação, av. Paulista, av. Brigadeiro Luiz Antônio, rua Bela Cintra, rua Matias Aires, rua Frei Caneca e rua Marquês de Paranaguá.	José Vicente Faria Lima

181.	Decreto n° 7.952	30/1/1969	Estende ao prolongamento da rua São Manoel o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya	José Vicente Faria Lima
182.	Decreto nº 7.994	28/2/1969	Estende à rua Suzano o disposto no artigo 40 do Código Athur Saboya.	José Vicente Faria Lima
183.	Decreto n° 8.136	7/4/1969	Dispõe sobre autorização para implantação de equipamentos sociais em áreas estritamente residenciais.	José Vicente Faria Lima
184.	Lei n° 7.315	15/5/1969	Estabelece regras de uso e ocupação em vias no bairro Paraíso.	Paulo Salim Maluf
185.	Decreto n° 8.449	16/10/1969	Estende a ruas do bairro Jardim Granja Julieta o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Paulo Salim Maluf
186.	Decreto n° 8.450	16/10/1969	Estende a ruas dos bairros Jardim Petrópolis, Jardim Marajoara, Jardim Boa Vista, Jardim Amélia, Jardim Cordeiro e Jardim Floriano o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya.	Paulo Salim Maluf
187.	Decreto n° 8.465	14/10/1969	Exclui da zona estritamente residencial trecho da rua Joaquim Távora.	Paulo Salim Maluf
188.	Decreto n° 8.622	20/10/1970	Declara estritamente residenciais, permitidas somente “habitações particulares residenciais”, vias situadas nos subdistritos Butantã, Lapa, Vila Madalena e Pinheiros.	Paulo Salim Maluf
189.	Lei n° 7.434	1/4/1970	Declara estritamente residenciais vias situadas nos subdistritos Santo Amaro e Ibirapuera e estabelece exigências de ocupação dos lotes.	Paulo Salim Maluf
190.	Decreto nº 8.773	13/5/1970	Estabelece regras de uso e de construção em ruas do Jardim Paulista, combinando o disposto no artigo 40 do Código Athur Saboya e a Lei n° 3.571/37.	Paulo Salim Maluf

191.	Lei n° 7.503	1/9/1970	Dá nova redação aos artigos 3° e 4°, da Lei n° 4.179/52 e declara a rua Grécia como estritamente residencial, permitindo somente a construção de “habitações particulares residenciais”.	Paulo Salim Maluf
192.	Lei n° 7.544	21/10/1970	Declara estritamente residencial, para “habitações particulares residenciais”, as vias situadas no Parque Residencial Palmas do Tremembé (Tucuruvi) e estabelece restrições de ocupação dos lotes.	Paulo Salim Maluf
193.	Lei nº 7.688	30/12/1971	Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município e estabelece o coeficiente de aproveitamento máximo = 4, para todos os usos e em toda a cidade.	José C. de Figueiredo Ferraz
194.	Lei nº 7.805	1/11/1972	Dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo para toda a área urbana do município.	José C. de Figueiredo Ferraz

QUADRO N.º 2
Leis de Zoneamento do Município de São Paulo,1973 –1986.

	LEI / DATA	PROJETO DE LEI - CMSP	LEGISLATURA DA CMSP	PREFEITO	DISPOSIÇÕES
1.	Lei n° 8.001 24/12/73	PL n°186/73	7ª	Miguel Colasuonno	Altera vários artigos da Lei n° 7.805/72 (Lei Geral de Zoneamento)
2.	Lei n° 8.006 8/1/74	PL n° 221/73	7ª	Miguel Colasuonno	Lei de Hotéis. Estabelece condições de aproveitamento, ocupação e recuos para edificações destinadas a hotéis de turismo
3.	Lei n° 8.076 26/6/74	PL n° 56/74	7ª	Miguel Colasuonno	Lei de Hospitais. Estabelece condições de aproveitamento, ocupação e recuos para edificações destinadas a hospitais.
4.	Lei n° 8.211 6/3/75	PL n° 17/75	7ª	Miguel Colasuonno	Lei de Escolas. Estabelece condições de localização, aproveitamento, ocupação e recuos para edificações destinadas a estabelecimentos de ensino.
5.	Lei n° 8.328 2/12/75	PL n°200/74	7ª	Olavo Egydio Setúbal	Institui as seguintes novas zonas de uso: a) Z8-101; b) Z8-102; c) Z8-103; d) Z8-200;e) Z9;f) Z10; g) Z11; h) Z12.
6.	Lei n° 8.416 2/7/76	PL n° 70/76	7ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei dos clubes de campo
7.	Lei n° 8.670 22/12/77	PL n° 207/77	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei da zona de uso especial Z8 da Barra Funda (Z8-060). (Totalmente revogada pela Lei n° 8.769/78).
8.	Lei n° 8.759 7/7/78	PL n° 80/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei de preservação da casa Warchavchik (Z8-200-095).
9.	Lei n° 8.766 22/8/78	PL n° 10/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei da zona especial Z8 da Vila Jaguara (Z8-036).

10.	Lei n° 8.767 22/8/78	PL n° 11/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei das discrepâncias nas descrições dos perímetros de zonas. Corrige discrepâncias entre textos e mapas a que se refere as Leis n° 8.001/73 e 8.328/75.
11.	Lei n° 8.768 30/8/78	PL n°160/77	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei das resoluções da Comissão de Zoneamento relativas a mudanças de zonas.
12.	Lei n° 8.769 31/8/78	PL n° 79/77	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei de zonas de uso especial Z8.
13.	Lei n° 8.800 11/10/78	PL n°129/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei de zoneamento do Tremembé. Altera as características da zona de uso Z9 e o zoneamento na Região do Tremembé.
14.	Lei n° 8.840 15/12/78	PL n° 230/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei da zona de uso Z10.
15.	Lei n° 8.843 19/12/78	PL n° 235/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei das reformas na região da Paulista (Z5) e centros de bairros (Z4).
16.	Lei n° 8.844 19/12/78	PL n° 176/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei das reformas no Centro Histórico (Z5).
17.	Lei n° 8.848 20/12/78	PL n° 78/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei da Zona Metrô - Leste (ZML).
18.	Lei n° 8.856 21/2/79	PL n° 161/78	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei de enquadramento de clubes como área verde (Z8-AV8.
19.	Lei n° 8.881 29/3/79	PL n° 30/79	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei de alteração dos conjuntos residenciais (Zoneamento e Código de Edificações).
20.	Lei n° 8.904 27/4/79	PL n° 52/79	8ª	Olavo Egydio Setúbal	Lei dos motéis.

21.	Lei n° 8.962 5/9/79	PL n° 60/79	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei da Hípica Paulista
22.	Lei n° 8.964 6/9/79	PL n° 107/79	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei dos fliperamas
23.	Lei n° 8.976 28/9/79	PL n° 134/79	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei da Hebraica
24.	Lei n° 9.014 13/12/79	PL n° 103/79	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei de enquadramento de clubes de campo como área verde (Z8-AV9).
25.	Lei n° 9.017 20/12/79	PL n° 214/79	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei de regulamentação da Z14 do Tremembé
26.	Lei n° 9.049 24/4/80	PL n° 03/80	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei dos corredores, zonas de transição e mudança de zonas isoladas.
27.	Lei n° 9.094 16/7/80	PL n° 159/79	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei de reurbanização do Brás-Bresser (Emurb). (ZML-1).
28.	Lei n° 9.243 28/4/81	PL n° 09/81	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei de regulamentação da zona especial da Vila Guilherme (Z8-057).
29.	Lei n° 9.287 26/6/81	PL n° 01/81	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei de alteração do perímetro da zona Z1-013.
30.	Lei n° 9.300 24/8/81	PL n° 94/81	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei da zona rural Leste e Oeste.
31.	Lei n° 9.334 13/10/81	PL n° 148/81	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei dos recuos de frente especial.

32.	Lei n° 9.379 9/12/81	PL n° 218/81	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei da zona especial madereira
33.	Lei n° 9.411 30/12/81	PL n° 251/81	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei das zonas de transição.
34.	Lei n° 9.412 30/12/81	PL n° 250/81	8ª	Reynaldo Emygdio de Barros	Lei da zona rural Norte e Sul.
35.	Lei n° 9.483 22/6/82	PL n° 242/81	8ª	Antonio Salim Curiati	Lei dos postos de abastecimento e lavagem de veículos.
36.	Lei n°9.712 25/5/84	PL n° 01/84	9ª	Mario Covas	Lei da Z1 do Morumbi.
37.	Lei n° 9.719 28/6/84	PL n° 88/84	9ª	Mario Covas	Lei de preservação da casa Warchavchik.
38.	Lei n° 9.725 2/7/84	PL n° 87/84	9ª	Mario Covas	Lei de transferência do potencial construtivo em Z8-200
39.	Lei n° 9.749 7/11/84	PL n° 196/83	9ª	Mario Covas	Lei do Clube Atlético Tremembé.
40.	Lei n° 9.768 28/11/84	PL n° 268/84	9ª	Mario Covas	Lei de preservação da Casa Bandeirista do Itaim.
41.	Lei n° 9.799 12/12/84	PL n° 255/84	9ª	Mario Covas	Lei de motéis.
42.	Lei n° 9.846 4/1/85	PL 197/83	9ª	Mario Covas	Lei do artigo 39 (restrições convencionais de loteamentos)

43.	Lei n° 9.906 14/6/85	PL n° 60/84	9ª	Mário Covas	Lei dos fliperamas.
44.	Lei n° 9.959 25/7/85	PL n° 311/84	9ª	Mário Covas	Lei das igrejas Estabelece condições de aproveitamento, ocupação e recuos para edificações destinadas a cultos.
45.	Lei n° 10.015 16/12/85	PL n° 304/84	9ª	Mário Covas	Lei da largura das vias.
46.	Lei n° 10.041 25/2/86	PL n° 165/85	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei dos postos de abastecimento de veículos (II)
47.	Lei n° 10.071 3/6/86	PL n° 86/86	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei das caixas eletrônicas
48.	Lei n° 10.093 8/7/86	PL n° 16/85	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei de preservação de imóvel no Largo de São Bento.
49.	Lei n° 10.094 8/7/86	PL n° 17/85	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei de recuo de frente especial
50.	Lei n° 10.096 10/7/86	PL n° 60/86	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei dos cemitérios
51.	Lei n° 10.137 29/9/86	PL n° 150/86	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei das casas superpostas – R2-03
52.	Lei n° 10.188 13/11/1986	PL n° 116/86	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei da largura de vias (II)
53.	Lei n° 10.209 9/12/86	PL n° 118/86	9ª	Jânio da Silva Quadros	Lei do desfavelamento. Institui as operações interligadas

QUADRO N.º 3
CRONOLOGIA DOS PREFEITOS DE SÃO PAULO 1889 - 1988

NOME DO TITULAR	DATA D0 MANDATO
1. Antonio da Silva Prado	7/1/1899 a 15/1/1911
2. Raymundo da Silva Duprat	16/1/1911 a 14/1/1914
3. Washington Luis P. de Sousa	15/1/1914 a 15/8/1919
4. Álvaro Gomes da Rocha Azevedo	16/8/1919 a 15/1/1920
5. Firmiano Morais Pinto	16/1/1920 a 15/1/1926
6. José Pires do Rio	16/1/1926 a 23/10/1930
7. Joaquim José Cardoso de Mello Neto	24/10/1930 a 5/12/1930
8. Luis Ignácio R. de Anhaia Mello	6/12/1930 a 25/7/1931
9. Francisco Machado de Campos	26/7/1931 a 13/11/1931
10. Luis Ignácio R. de Anhaia Mello	14/11/1931 a 4/12/1931
11. Henrique Jorge Guedes	5/12/1931 a 23/5/1932
12. Golfredo Teixeira da Silva Telles	24/5/1932 a 2/10/1932
13. Arthur Saboya	3/10/1932 a 28/12/1932
14. Theodoro Augusto Ramos	29/12/1932 a 1/4/1933
15. Arthur Saboya	2/4/1933 a 22/5/1933
16. Oswaldo Gomes da Costa	23/5/1933 a 30/7/1933
17. Carlos dos Santos Gomes	31/7/1933 a 21/8/1933
18. Antonio Carlos Assumpção	22/8/1933 a 6/9/1934
19. Fábio da Silva Prado	7/9/1934 a 31/1/1938
20. Paulo Barbosa de Campos Filho	1/2/1938 a 15/2/1938
21. Fábio da Silva Prado	16/2/1938 a 30/4/1938
22. Francisco Prestes Maia	1/5/1938 a 10/11/1945
23. Abrahão Ribeiro	11/11/1945 a 14/3/1947
24. Christiano Stockler das Neves	15/3/1947 a 28/8/1947
25. Paulo Lauro	29/8/1947 a 25/8/1948
26. Miltom Improta	26/8/1948 a 3/1/1949
27. Asdrubal Euritysses da Cunha	4/1/1949 a 27/2/1950
28. Lineu Prestes	28/2/1950 a 31/1/1951
29. Armando de Arruda Pereira	1/2/1951 a 7/4/1953

30. Jânio da Silva Quadros	8/4/1953 a 6/7/1954
31. José Porfírio da Paz	7/7/1954 a 17/1/1955
32. Jânio da Silva Quadros	18/1/1955 a 5/2/1955
33. William Salem	6/2/1955 a 1/7/1955
34. Juvenal Lino de Matos	2/7/1955 a 10/4/1956
35. Wladimir de Toledo Pisa	11/4/1956 a 7/4/1957
36. Adhemar Pereira de Barros	8/4/1957 a 9/1/1958
37. Cantidio Nogueira Sampaio	10/1/1958 a 6/2/1958
38. Adhemar Pereira de Barros	7/2/1958 a 8/2/1961
39. Manoel Figueiredo Ferraz	9/2/1961 a 28/2/1961
40. Adhemar Pereira de Barros	1/3/1961 a 7/4/1961
41. Francisco Prestes Maia	8/4/1961a 7/4/1965
42. José Vicente Faria Lima	8/4/1965 a 7/4/1969
43. Paulo Salim Maluf	8/4/1969 a 7/4/1971
44. José Carlos de Figueiredo Ferraz	8/4/1971 a 21/8/1973
45. Francisco Prestes Maia	8/4/1961a 7/4/1965
46. José Vicente Faria Lima	8/4/1965 a 7/4/1969
47. Paulo Salim Maluf	8/4/1969 a 7/4/1971
48. José Carlos de Figueiredo Ferraz	8/4/1971 a 21/8/1973
49. João Brasil Vita	22/8/1973 a 27/8/1973
50. Miguel Colassuonno	28/8/1973 a 16/8/1975
51. Olavo Egídio Setúbal	17/8/1975 a12/09/1979
52. Reynaldo Emídio de Barros	12/09/1979 a 13/5/1982
53. Antônio Salim Curiati	13/5/1982 a 13/5/1983
54. Altino Lima	14/5/1983 a 9/5/1983
55. Mário Covas	10/5/1983 a 31/12/1985
56. Jânio da Silva Quadros	1/1/1986 a31/12/1988

Fonte: Setor de Legislação da Biblioteca Mário de Andrade. São Paulo. 1996.

QUADRO N.º 4

COMPOSIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – 1969 –1988

Fonte: Setor de Legislação da Biblioteca Mário de Andrade.

6ª LEGISLATURA - 01.02.1969 - 31.01.1973

Alfredo Martins - ARENA

Antonio Sampaio - ARENA

Araripe Serpa - ARENA

Brasil Vita - ARENA

João Carlos Meirelles - ARENA

Mario Osassa - ARENA

Naylor de Oliveira - ARENA

Oliveira Laet - ARENA

Paulo Soares Cintra - ARENA

Sampaio Dória - ARENA

Tibiriça Botelho - ARENA

Vicente de Almeida - ARENA

David Roysen - MDB

Ephraim de Campos - MDB

Horacio Ortiz - MDB

Luiz Gonzaga Pereira - MDB

Manoel Sala - MDB

Nélson Proença - MDB

Samir Achôa - MDB

SUPLENTES

Marcos Mélega - ARENA

Edson Tomáz de Lima - MDB
(Efetivado no cargo em 09.06.71)

João Monpean Mas – MDB

7ª LEGISLATURA - 01.02.1973 - 31.01.1977

Alfredo Martins - ARENA

Antonio Sampaio - ARENA

Aurelino Soares de Andrade - ARENA

Brasil Vita - ARENA

Carlos Érgas - ARENA

Celso Matsuda - ARENA

Luiz Peixoto - ARENA

Mário Osassa - ARENA

Naylor de Oliveira - ARENA

Nestor Ribeiro - ARENA

Osvaldo Giannotti - ARENA

Osvaldo T. Duarte - ARENA

Sampaio Dória - ARENA

Vicente de Almeida - ARENA

David Roysen - MDB

Edson Tomaz de Lima - MDB

Horácio Ortiz - MDB

Jorge Paulo - MDB

José Storópoli - MDB

Manoel Sala - MDB

Samir Achôa - MDB

SUPLENTES

Arthur Alves Pinto - ARENA

Antonio Oliveira Laet - ARENA

Bras Urbano Reis - ARENA

Aparecido de Paula - ARENA

Anna Lamberga Zéglio - ARENA

Mário Hato - MDB

Ivan Espindola de Avila - MDB

Antonio Resk - MDB

Paulo Rui de Oliveira - MDB

Fernando Scalamandré Júnior - MDB

8ª LEGISLATURA - 1.02.1977 - 31.01.1983

Alfredo Martins - Arena/PDS

Almir Guimarães - MDB/PTB

Altino Lima - MDB/PMDB (Suplente, assumiu em 1980)

Antonio Sampaio - Arena/PDS

Arthur Alves Pinto - Arena (Renunciou ao cargo para Dep. Estadual, em 1980)

Aurelíno de Andrade - ARENA/PDS

Benedito Cintra - MDB/PMDB (Suplente, assumiu em 1980).

Brasil Vita - ARENA/sem filiação

Celso Matsuda - ARENA/ sem filiação

David Roysen - MDB/PDS

Eurípedes Sales - MDB/PDT

Flávio Bierrenbach - MDB/PMDB (Renunciou ao cargo para Dep. Estadual, em 1980).

Francisco Martin Gimenez - MDB/PMDB

João Aparecido de Paula - ARENA/PP

Jorge Tomaz de Lima - MDB/PMDB (Suplente, assumiu em 1980).

José Bustamante - MDB/PMDB (Renunciou ao cargo para Dep. Estadual em 1980) .

José Storopoli - MDB/PMDB (Renunciou ao cargo para Dep. Estadual. em 1980).

Mário Américo - MDB/PDS

Mário Hato - MDB/PMDB (Renunciou ao cargo para Dep. Federal em 1980).

Naylor de Oliveira - ARENA/PDS (Suplente, assumiu na vaga do Ver. Arthur Alves Pinto).

Nodeci Nogueíra - MDB (Renunciou ao cargo para Dep. Estadual em 1980).

Paulo Rui de Oliveira – MDB/PDS

Roberto Cardoso Alves – MDB/PMDB (Renunciou ao cargo para Dep. Federal em 1980).

Romeu Rossi - MDB/PMDB

Samir Achoa - MDB (Renunciou ao cargo para Dep. Federal em 1980).

Sampaio Dória - MDB/PDS

Shiguemi Kita - MDB/PDS (Suplente, assumiu em 1980)

Tércio Chagas Tosta - MDB/PTB

Yukishigue Tamura - MDB/PDS

9ª LEGISLATURA - 1983 -1988

Albertino Nobre - PTB

Alfredo Martins - PFL

Almir Guimarães - PMDB

Altino Lima - PMDB

Andrade Figueira - PMDB

Antônio Carlos Fernandes - PMC

Antonio Sampaio - PDS

Arnaldo Madeira - PMDB

Aurelino de Andrade - PFL

Avanir Duran Galhardo - PMDB

Brasil Vita - PTB

Celso Matsuda - PFL (No exercício do cargo de Secretário Municipal).

Cláudio Barroso - PT

Eder Jofre - PDS (assumiu no lugar do Ver. Celso Matsuda).

Edson Simões - PMDB.

Eurípedes Sales - PMDB

Francisco Batista - PTB (No exercício do cargo de Secretário Municipal)

Gabriel Ortega - PTB

Geraldo Blota - PDS (Assumiu no lugar do Ver. Nelson Guerra).

Getúlio Hanashiro - PDS (Renunciou ao cargo para Dep. Estadual em 1987)

Gilberto Nascimento - PMDB

Ida Maria - PMDB

Irede Cardoso – PT

Jamil Achôa - PMDB

João Aparecido de Paula - PDS (No exercício do cargo de Secretário Municipal).

João Carlos AIves - PT

Jooji Hato - PMDB.

José Maria Rodrigues Alves - PMDB

José Ricardo Tripoli – PMDB (renunciou ao cargo para Dep. Estadual em 1987)

José Roberto Mônaco –PT

Jucelino Silva Neto - PT

Lauro Ferraz - PMDB

Lu i z Tenório de Lima - PCB

Luiza Erundina de Souza - PT (Renunciou ao cargo para Dep. Estadual em 1987).

Marcos Mendonça - PMDB

Mário Noda - PTB

Naylor de Oliveira – PDS (Assumiu no lugar do Ver. João Aparecido de Paula).

Nelson Guerra – PFL (No exercício do cargo de Secretário Municipal).

Osvaldo Gianotti – PDS (No exercício do cargo de Secretário Municipal).

Roberto Turquetti - PTB (Assumiu no lugar do Ver. Francisco Batista)

Tércio Chagas Tosta - PTB

Tereza Cristina S. Lajolo - PT

Terezinha Martins - PT (Assumiu no lugar da Ver. Luiza Erundina).

Walter Feldman – PMDB