

MARIANA LEVY PIZA FONTES

**DIREITO E POLÍTICA URBANA:
A IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANO DIRETOR DE SÃO
PAULO (2002-2014)**

Área específica da obra

Direito Urbanístico

Palavras Chave

Direito urbanístico, Estatuto da Cidade, Planejamento territorial, Plano diretor, Implementação de políticas públicas, Estudo de caso - São Paulo

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 4365

DIREITO E POLÍTICA URBANA

A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR
DE SÃO PAULO (2002-2014)

MARIANA LEVY PIZA FONTES

Prefácio
Diogo R. Coutinho

FORUM

O livro de Mariana Levy analisa detalhadamente o Plano Diretor do Município de São Paulo de 2002, seus instrumentos, avanços e obstáculos, com especial atenção às dimensões da regulação do uso da terra, aos diversos instrumentos urbanísticos presentes e aos planos que detalham ações estratégicas para as políticas setoriais. A obra demonstra que a concretização da função social da propriedade e do direito à cidade dependem do direito em ação, em especial durante a implementação dos instrumentos, e não apenas na sua formulação. Este excelente trabalho filia-se à atual linha de estudos dedicada a integrar os dois campos, construindo um olhar jurídico sobre as políticas públicas que contribua para a construção de cidades mais justas e igualitárias.

EDUARDO MARQUES

Professor titular do Departamento de Ciência Política (DCP) e diretor do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da Universidade de São Paulo (USP)

F683d Fontes, Mariana Levy Piza

Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014) / Mariana Levy Piza Fontes. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

276 p. 14,5x21,5cm.

ISBN impresso 978-85-450-0947-4

ISBN digital 978-85-450-0939-9

1. Direito urbanístico. 2. Estatuto da Cidade. 3. Planejamento territorial. 4. Plano diretor. 5. Implementação de políticas públicas. 6. Estudo de caso - São Paulo. I. Título.

CDD: 344.046

CDU: 349.44

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FONTES, Mariana Levy Piza. *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014)*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 276 p. ISBN 978-85-450-0947-4.

Mariana Levy Piza Fontes

Doutora em direito pela USP. Mestre em direito pela PUC/SP. Advogada e cientista social. Foi pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Livre de Berlim, consultora da CEPAL/ONU e fundadora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Foi Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e professora da UNB. Atualmente, integra o programa de pós-doutorado da Faculdade de Direito da USP. Recebeu o prêmio *Lincoln Institute of Land Policy Case Study Award*.

PREFÁCIO	21
INTRODUÇÃO	25
CAPÍTULO 1	
O DIREITO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	33
1.1 O olhar jurídico sobre o campo das políticas públicas	34
1.2 A abordagem institucional das políticas públicas	38
1.2.1 Governança e política urbana	45
1.2.2 O papel do direito na perspectiva institucional das políticas públicas	51
1.3 Os estudos de implementação na literatura sobre políticas públicas	53
1.3.1 O ciclo das políticas públicas: precursores	54
1.3.2 A crítica ao modelo clássico: a inversão do ciclo das políticas públicas	56
1.3.3 Implementação de políticas públicas: abordagens possíveis	60
1.3.4 Os estudos recentes sobre implementação de políticas públicas no Brasil	61
1.4 O papel do direito nos estudos de implementação de políticas públicas	63
CAPÍTULO 2	
ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA E O PLANO DIRETOR	67
2.1 Plano diretor na ditadura militar	69
2.2 O caminho do plano diretor até o texto constitucional	76
2.2.1 O papel do Município na política urbana	80
2.2.2 Planejamento e território: a propriedade em transformação	84
2.2.3 A proteção jurídica dos moradores de assentamentos urbanos informais de baixa renda	88
2.3 Planos diretores nos anos 1990	89
2.4 Estatuto da Cidade e o plano diretor	92
2.5 Ministério das cidades e a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo	97
2.6 A regulação das políticas urbanas setoriais e o plano diretor	100
CAPÍTULO 3	
SÃO PAULO COMO ESTUDO DE CASO	107
3.1 O estudo de caso como estratégia de pesquisa	108
3.2 O caso de São Paulo	111
3.3 As questões de pesquisa, unidades de análise e coleta de dados	114
CAPÍTULO 4	
AVANÇOS E LIMITES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO	125
4.1 O processo de regulamentação e aplicação do plano diretor	126
4.1.1 A regulação do mercado imobiliário: as regras de uso e ocupação do solo	127
4.1.1.1 Os interesses em jogo na disputa pelo coeficiente de aproveitamento	128
4.1.1.2 A lei de uso e ocupação do solo e os planos regionais: entre a legitimidade e a efetividade da regulação urbanística	133
4.1.1.3 As regras de transição: entre o velho e o novo	138
4.1.1.4 A “fórmula de Adiron”: direto do túnel do tempo	140
4.1.1.5 A definição de áreas computáveis e a regulamentação das garagens e vagas de estacionamento	142
4.1.1.6 O início e o fim do estoque de potencial construtivo	143
4.1.1.7 A revisão frustrada do plano diretor	150
4.1.2 A outorga onerosa do direito de construir	153
4.1.3 As Zonas Especiais de Interesse Social	159
4.1.4 As operações urbanas consorciadas	178

4.1.4.1	Operação Urbana Centro	194
4.1.4.2	Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Água Espreiada	197
4.1.4.3	Operação Urbana Água Branca	202
4.2	Gargalos jurídico-institucionais na implementação do plano diretor de São Paulo	209
4.2.1	Complexidade da legislação	210
4.2.2	As regras sobre regras	213
4.2.2.1	Regras de vigência e transição das normas urbanísticas	215
4.2.2.2	Regras de alteração e revisão do plano diretor	221
4.2.2.3	Regras para elaboração de leis específicas	223
4.2.2.4	As regras de competências legislativas e materiais no âmbito do planejamento territorial	234
CONSIDERAÇÕES FINAIS		241
REFERÊNCIAS		253
APÊNDICE A – LINHAS DO TEMPO DA REGULAMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS (2002-2014)		271