



GT 06 – Participação Social, Autoritarismo e Disputas pelo Direito à Cidade no contexto do neoliberalismo

## **A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP): PARTICIPAÇÃO POPULAR E OUTORGA ONEROSA EM DISPUTA**

Lucca León Franco<sup>1</sup>

Luísa Souza Ferreira<sup>2</sup>

Sabrina Oliveira Santos<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente resumo expandido analisa as discussões e controvérsias em torno da revisão do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, em São Paulo, com foco na Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e na efetividade da participação popular no processo. Este estudo se insere no debate mais amplo sobre os desafios impostos pelo neoliberalismo à política urbana, no qual a participação social muitas vezes é instrumentalizada e o direito à cidade se torna um campo de disputa diante do avanço do autoritarismo e da mercantilização do espaço urbano.

O Plano Diretor, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), é o principal instrumento de planejamento urbano, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através de diretrizes que orientam a atuação do poder público municipal. A OODC é um mecanismo essencial previsto no Plano Diretor para a regulação do aproveitamento urbanístico do solo e a redistribuição dos ganhos fundiários, reconhecendo o Coeficiente de Aproveitamento (CA) como parâmetro estruturante para a captação, compensação ou redistribuição do potencial construtivo. No entanto, observa-se que, no contexto neoliberal, instrumentos como a OODC podem ser cooptados pelo mercado, especialmente o imobiliário, desviando-se de sua função social original para se tornarem ferramentas de maximização de lucros e valorização da propriedade, em detrimento da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

1 Bacharel em Ciências e Humanidades e Bacharelado em Planejamento Territorial e Relações Internacionais, Universidade Federal do ABC, [lucca.franco@ufabc.edu.br](mailto:lucca.franco@ufabc.edu.br).

2 Bacharelada em Ciências e Humanidades e Planejamento Territorial, Universidade Federal do ABC, [luisa.souza@aluno.ufabc.edu.br](mailto:luisa.souza@aluno.ufabc.edu.br).

3 Bacharela em Ciências e Humanidades e Políticas Públicas e Bacharelada em Planejamento Territorial, Universidade Federal do ABC, [sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br](mailto:sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br).



A análise baseia-se na Lei Municipal nº 6.184/2011 e suas alterações até 2020, e no Projeto de Lei nº 102/2024, última versão apresentada. O estudo, que foi produto de uma disciplina de graduação, está fundamentado nos princípios do planejamento urbano contemporâneo e no direito urbanístico e ambiental, com ênfase no Estatuto da Cidade, que busca a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e a efetivação da função social da propriedade.

## 2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A proposta de revisão do Plano Diretor de São Bernardo do Campo, por meio do PL nº 102/2024, buscava implementar um modelo de cidade policêntrica, pautado na “*cidade de 15 minutos*”, visando reduzir deslocamentos, conter a expansão urbana sobre mananciais e ampliar a oferta habitacional na Macrozona Urbana Consolidada (MUC).

A revisão da OODC no PL nº 102/2024, segunda versão apresentada pelo Poder Executivo, apresentou avanços e fragilidades: por um lado, houve um esforço de tecnificação e ampliação do escopo do instrumento. Nesse sentido, a proposta introduziu a quota ambiental como critério para ampliação do CA máximo, condicionando o direito de construir a adoção de ao menos dois benefícios ambientais no empreendimento. Apesar da medida estar alinhada à sustentabilidade, por outro lado, a redação é genérica e pouco exigente, com exemplos que já são parte do padrão mínimo de qualificação urbanística e ambiental em novos empreendimentos. Assim, essa exigência de apenas dois itens, como pontos de carregamento para veículos elétricos e manejo de resíduos sólidos, para um aumento substancial do CA – até quatro vezes – parece desproporcional, banalizando a contrapartida e reduzindo a quota ambiental a um rito formal.

Essa fragilidade na “*quota ambiental*” é um exemplo claro de como a retórica da sustentabilidade pode ser esvaziada e cooptada para servir aos interesses do mercado imobiliário, permitindo grandes adensamentos com contrapartidas ambientais mínimas. Ademais, segundo observado nas audiências públicas realizadas, a formulação da quota ambiental no PL não se baseou em um diagnóstico territorializado das vulnerabilidades ambientais e urbanas do município, o que, somado à aplicação de critérios homogêneos a territórios diversos, pode resultar em um instrumento meramente formal, incapaz de gerar efeitos estruturantes reais.

Outro ponto controverso é a previsão de um CA máximo de 6,0 para empreendimentos de livre mercado sem qualquer limitação de faixa de renda. Essa equiparação de parâmetros urbanísticos entre empreendimentos de mercado popular e de alto padrão desconsidera a



assimetria material entre os agentes econômicos. Ou seja, projetos de alto padrão poderão verticalizar intensamente – até seis vezes a área do terreno – sem exigir contrapartidas sociais ou ambientais equivalentes, o que favorece a valorização imobiliária e a expulsão indireta de populações de menor renda, contrariando a função social da propriedade. Esta disparidade é uma manifestação da disputa pelo direito à cidade, onde o capital imobiliário busca maximizar seus ganhos em detrimento da inclusão social e da moradia digna para todos, reforçando a lógica neoliberal de priorização do lucro.

Aliás, a revisão da fórmula de cálculo da OODC (Art. 88 do PL nº 102/2024) incluiu fatores como benefício ambiental (Ba), fator social (Fs) e fator de planejamento (Fp). No entanto, a introdução de um coeficiente numérico estático (550) sem justificativa técnica ou ancoragem normativa compromete a justiça fiscal e a função redistributiva da OODC. Essa ausência de indexação dinâmica e de vínculo com metas urbanas compromete a sustentabilidade financeira do instrumento a médio e longo prazo.

A complexidade da nova fórmula, sem regulamentações futuras claras para os fatores Ba e Fs, pode fragilizar a inteligibilidade do instrumento e torná-lo dependente de decretos do Executivo, enfraquecendo o controle social e a participação democrática. Esta opacidade e a dependência de decretos executivos demonstram um enfraquecimento dos mecanismos de controle social e uma tendência autoritária na gestão urbana, característica de um contexto neoliberal que busca despolitizar e tecnificar as decisões em favor de interesses específicos.

A participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de São Bernardo do Campo também enfrentou críticas mais diretas, sendo que a Procuradoria Legislativa da Câmara apontou inconstitucionalidade do PL nº 102/2024, por violações ao Estatuto da Cidade, à Constituição do Estado de São Paulo e à Lei Orgânica do Município, relacionadas à soberania popular, transparência administrativa e participação cidadã. Além disso, a proposta anterior (PL nº 52/2024), que foi rejeitada em plenário, contou com baixa participação social em relação às audiências públicas e problemáticas acerca de falhas estruturais no processo participativo e a fragilidade democrática da revisão proposta de mudança de zoneamento em Tatetos, área de preservação ambiental com três aldeias indígenas, sendo vista como ameaça à função ecológica e social da área. Outro ponto é a ausência de informações detalhadas sobre o montante arrecadado, execução orçamentária, critérios de priorização, projetos beneficiados e conselhos gestores, o que compromete a transparência e a fiscalização pública da efetividade do instrumento.

A falta de transparência na gestão dos recursos da OODC e a instrumentalização da participação popular são indícios de uma gestão urbana que prioriza os interesses do



mercado em detrimento da coletividade, minando a democracia participativa e intensificando a disputa pelo direito à cidade no contexto neoliberal.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A revisão do Plano Diretor de São Bernardo do Campo, especialmente através do PL nº 102/2024, apresenta uma série de tensões entre o planejamento urbano formal e as dinâmicas socioespaciais impulsionadas pelo neoliberalismo. A análise da OODC e da participação popular demonstra como instrumentos urbanísticos, embora concebidos para promover a função social da propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, podem ser instrumentalizados e cooptados pelo mercado imobiliário.

A introdução de uma "*quota ambiental*" genérica e a equiparação de parâmetros urbanísticos para diferentes faixas de renda demonstram uma flexibilização que favorece a verticalização intensa de empreendimentos de alto padrão, resultando na valorização imobiliária e na potencial expulsão de populações de menor renda. Além disso, a opacidade na fórmula de cálculo da OODC e a ausência de transparência na gestão do montante arrecadado comprometem a justiça fiscal e a função redistributiva do instrumento, enfraquecendo o controle social e a participação democrática.

A crítica à participação popular, com falhas estruturais nos processos e a instrumentalização dos espaços de debate, como as audiências públicas, reforça a percepção de um avanço autoritário na gestão urbana. Em última síntese, o processo de revisão ilustra a persistente disputa pelo direito à cidade em um contexto neoliberal, onde a mercantilização do espaço urbano se sobrepõe, muitas vezes, aos princípios de equidade, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

### **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos à Profa. Dra. Mariana Menzio e à Profa. Dra. Luciana Nicolau Ferrara pelo apoio e acompanhamento na disciplina Uso do Solo Urbano, do Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC, que originou o estudo sintetizado por este resumo expandido.

### **REFERÊNCIAS**

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Projeto de Lei nº 52/2024**. Disponível em: [sp-saobernardodocampo-camara.ad.sistemalegislativo.com.br](http://sp-saobernardodocampo-camara.ad.sistemalegislativo.com.br).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Projeto de Lei nº 102/2024**. Disponível em: [sp-saobernardodocampo-camara.ad.sistemalegislativo.com.br](http://sp-saobernardodocampo-camara.ad.sistemalegislativo.com.br).

ARAÚJO, Antônio Marcello Ricci. **Expansão urbana de Feira de Santana/BA**: atuação do Estado e do setor imobiliário (2004-2018). 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2019.

MASSARI, Marco Antonio Leite. **A cidade e o plano diretor**: uma análise crítica da produção do espaço urbano em São Bernardo do Campo. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

MOREIRA, Antônio; et al. **O Solo Criado**. 1975. São Paulo: FPFL/CEPAM.

RAKAUSKAS, Fábio. **Estado x Mercado**: Planejamento Urbano em São Bernardo do Campo. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Ordinária nº 6.184, de 2011**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo e dá outras providências. Disponível em: [leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/618/6184/lei-ordinaria-n-6184-2011](http://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/618/6184/lei-ordinaria-n-6184-2011).

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Ordinária nº 2.271, de 1977**. Aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Bernardo do Campo. Disponível em: [leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/1977/227/2271/lei-ordinaria-n-2271-1977](http://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/1977/227/2271/lei-ordinaria-n-2271-1977).

TAVARES, Mariana Fix. **Quota ambiental**: o desafio de ser simples em território complexo. LabCidade (FAU-USP), 18 maio de 2022. Disponível em: [www.labcidade.fau.usp.br/quota-ambiental-o-desafio-de-ser-simples-em-territorio-complexo](http://www.labcidade.fau.usp.br/quota-ambiental-o-desafio-de-ser-simples-em-territorio-complexo).