

SimetriA

Ano VIII - Nº 11 - 2023

Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

SP
AAE
SBN
Revisão EIV-RIV
Zeis Novo PIU Adensamento
Zonas Especiais de Interesse Social Miosos de bairro
Patrimônio cultural
Projeto de intervenção urbana PDE 2014 São Paulo
Outorga onerosa do direito de construir Potencial Adicional de construção
Eixos de transporte de alta capacidade Habitação de Interesse Social
Rios x emergência climática
Desenvolvimento orientado pelo transporte
HIS **Mercado imobiliário PIU**
Capacidade de suporte Ruas PDE 2002
Drenagem urbana Áreas de risco
Fachadas ativas
Avanços e retrocessos
Planejar e governar
Ocupação do solo x inundações
Lente climática
Eixos de estruturação urbana
Processo IPTU participativo
Verticalização
Eventos climáticos extremos
Vagas de garagem
Ocupação do solo x crise hídrica
Estudos de impacto de vizinhança -
Relatório de impacto de vizinhança
Infraestrutura verde-azul
Soluções baseadas na natureza
Avaliação ambiental estratégica
PDE Revisão 2023

**Revisão do Plano
Diretor Estratégico
do Município
de São Paulo**



ISO 9001

Presidente	Eduardo Tuma
Vice-presidente	Roberto Braguim
Conselheiro-corregedor	João Antonio da Silva Filho
Conselheiro	Domingos Dissei
Conselheiro	Ricardo Torres

Expediente

Conselheiro-presidente

Eduardo Tuma

Conselheiro-dirigente

João Antonio da Silva Filho

Diretor-presidente

Ricardo Epaminondas L. O. Panato

Diretor Pedagógico

Gilson Piqueras Garcia

Chefe de Gabinete

Marcos Barreto

Conselho Editorial

Eduardo Tuma, João Antonio da Silva Filho,
Newton de Lucca, João Henrique Storópoli,
Angélica Fernandes, Moacir Marques da Silva

Equipe Editorial

Adriana Manolio, Denise Mancera Salgado,
Djair Galvão Freire, Fulvio Giannella Jr., Gilson
Piqueras Garcia, Nelson G. Nascimento, Rosane
Segantin Keppke

Projeto Gráfico, Produção e Editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

Foto da capa

iStock

ISSN

2526-9887 (on-line)

2526-4486 (impresa)

Submissão de Artigos e Edições Anteriores

<https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/index>

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas

Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Av. Prof. Ascendino Reis, 1130
Vila Clementino — CEP: 04027-000
São Paulo — SP
Tel.: 11 5080-1387
escoladecontas@tcm.sp.gov.br

Sumário

Simetria é uma publicação organizada pela Escola de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que veicula artigos nas áreas de controle externo, controle social, políticas públicas, direito constitucional e administrativo, administração pública, contabilidade e finanças públicas, auditoria do setor público e obras públicas. A missão desse informativo é aprimorar a administração pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo.

4 Carta à leitora e ao leitor

6 Avaliadores da 11ª edição

Opinião

9 Encontros Plurais

Entrevista com o urbanista João Whitaker sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico

27 Pensando novas formas de planejar e governar o espaço urbano em São Paulo a partir da lente climática

Alexandre Fontenelle-Weber, Fernando Mello Franco

31 A revisão do Plano Diretor Estratégico: um tratoração urbanístico na cidade de São Paulo

Ivan Maglio

Artigos

40 Subsídios para a revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014: avaliação dos avanços e retrocessos da sua implementação

Eduardo A. C. Nobre

58 Uma análise do projeto de intervenção urbana no bairro Vila Leopoldina, em São Paulo (SP)

Renata Marè *et al.*

82 Reflexões sobre o Plano Diretor Estratégico (PDE): a cidade de São Paulo e seu processo participativo

Valter Caldana *et al.*

99 A outorga onerosa do direito de construir: avanços e retrocessos nos últimos vinte anos

Paulo Sandroni

108 Plano Diretor Estratégico como instrumento indutor do mercado imobiliário: a busca pela distribuição racional da população pelo território municipal

Alexandre Levin

120 Drenagem urbana na cidade de São Paulo: da construção do cenário de hoje aos desafios do Plano Diretor

Filipe Antonio Marques Falcetta

126 O Plano Diretor de São Paulo e a revisão intermediária: ou como atravessar a cidade em cima dos nossos rios na emergência climática

Maria Cecília Lucchese

146 O patrimônio cultural no Plano Diretor de São Paulo: trajetória, dissensos e possibilidades

Flávia Brito do Nascimento *et al.*

Carta à leitora e ao leitor

Cara leitora, caro leitor,

A 11ª edição da *Revista Simetria* aborda a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo. O assunto despertou interesse na academia, formadores de opinião, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, mídia e cidadãos preocupados com as consequências das mudanças no ambiente urbano, a partir das propostas apresentadas pelo Poder Executivo.

A edição apresenta opiniões e análises de especialistas sobre o tema, discutindo questões como as mudanças climáticas, os impactos urbanísticos e a participação civil.

A diversidade de opiniões reflete-se nos vários artigos da revista, que abordam diferentes aspectos da revisão do PDE. A edição conclui destacando a importância contínua do envolvimento da sociedade civil no planejamento urbano.

Embora o substitutivo do projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo já tenha sido aprovado e transformado em lei municipal, os temas apresentados nesta publicação seguem atuais, uma vez que a discussão continua nas etapas seguintes, especialmente na lei de zoneamento que aplicará as diretrizes do plano no território.

As diversas opiniões manifestas nos diferentes artigos da Revista são de responsabilidade exclusiva de seus autores. O Conselho Editorial da *Revista Simetria* exime-se de responsabilidade sobre as opiniões e conclusões manifestadas nos artigos desta edição, mas respeita seus autores e seus argumentos.

O Plano Diretor Estratégico e os planos setoriais e orçamentários dele decorrentes devem ser objeto permanente de debate e participação da sociedade civil. Esperamos que esta edição contribua nesse sentido.

Boa leitura!

Equipe Editorial

**Avaliadores
da 11^a edição**

Cristian Yarasca

<https://orcid.org/0000-0003-1950-1481>

Cristiano C. Quaresma

<http://lattes.cnpq.br/9287861770521337>

Denise D. O. Morelli

<http://lattes.cnpq.br/1052390428252519>

Dimitri F. C. Rodermel

<http://lattes.cnpq.br/0982772725226366>

Egle S. Monteiro

<http://lattes.cnpq.br/8369856112850011>

Estela M. Alves

<http://lattes.cnpq.br/2535229918434041>

Francisco Carlos Ribeiro

<http://lattes.cnpq.br/1252300253668315>

Gabriela B. Abraços

<http://lattes.cnpq.br/3424038550327626>

Gisela C. Nascimento

<http://lattes.cnpq.br/8103702972642944>

Harmi Takiya

<http://lattes.cnpq.br/2031741523824936>

Maria Cecilia Lucchese

<http://lattes.cnpq.br/6640321974731528>

Mariana C. Pessoa

<http://lattes.cnpq.br/6026271940765575>

Rafael P. Weissman

<http://lattes.cnpq.br/1000765776224766>

Suraia F. Farah

<http://lattes.cnpq.br/8320497656930732>

Thelmo C. T. Branco Filho

<http://lattes.cnpq.br/2971242172685866>

Wilson Levy B. S. Neto

<http://lattes.cnpq.br/9164867295710218>

Opinião

Encontros Plurais

Entrevista com o urbanista João Whitaker sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico



O Programa Encontros Plurais, da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (EGC) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), recebeu, em 11 de maio de 2023, no auditório da Escola, o urbanista João Sette Whitaker Ferreira. Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e ex-secretário municipal da Habitação da Capital Paulista em 2016, João Whitaker debateu o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município, às vésperas de sua votação na Câmara Municipal.

A entrevista, conduzida pela jornalista e apresentadora do programa, Angélica Fernandes, contou ainda com a participação do conselheiro-dirigente da EGC, João Antonio da Silva Filho, e da coordenadora do GT Urbanismo do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, Egle Monteiro, na qualidade de comentadores e entrevistadores. Por quase duas horas, Whitaker abordou os pontos mais polêmicos da revisão, falou da importância de se produzir um Plano Diretor que seja objeto de uma discussão permanente e que esteja associado a outras ações, como os Planos Regionais e de Bairro, e apontou a força do poder econômico como fator principal para a construção de uma cidade com tantas desigualdades como São Paulo.



João Whitaker é diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)

ritório. E isso não é simples. O Plano Diretor tenta ser um pacto que estabeleça, a médio e longo prazo, quais os caminhos que todos vamos aceitar seguir para conviver e construir uma cidade que seja aceitável e agradável para todos.

O problema é que estamos partindo de um ponto extremamente complexo. Estamos partindo de um ponto em que as cidades brasileiras já são historicamente, pela acumulação de um passivo social de anos, extremamente desiguais. Já é um pacto complicado porque é preciso atender diferentes interesses de grupos sociais, com uma possibilidade de uso e de entrada nessa cidade – que a gente chama de direito à cidade – extremamente variado. É a mesma coisa que falar que tem um campo de futebol inclinado, e eu vou fazer um pacto ali. Mas se você fizer um pacto, deixando-o inclinado, o time de baixo vai continuar perdendo. O pacto tem de preliminarmente aterrar o campo. Aí é o time de cima que não vai gostar. Então não é algo tão simples de se falar.

O Plano Diretor é muito importante e, uma vez estabelecido, precisa promover um processo contínuo, porque a cidade é dinâmica. Tudo o que a gente está pensando hoje provavelmente daqui a alguns anos vai estar bastante diferente. Porque as coisas mudam, as tecnologias mudam, os interesses mudam, o poder muda, as gestões mudam... Qualquer tipo de plano urbano deve visar o longo prazo, porque, aqui no Brasil, temos um problema que é a famosa destruição suicida das políticas públicas a cada quatro anos. Isso virou uma espécie de cultura nacional, em que nós não temos políticas de Estado que visem 10, 12, 15 anos. Pior: se forem boas, elas são destruídas com mais ênfase ainda, porque é para realmente não dar chance a quem que fez alguma coisa boa, para que não ganhe os lucros políticos daquilo.

Neste sentido, o Plano Diretor deveria olhar para um horizonte mais longo justamente para permitir uma política de Estado que superasse esta dificuldade: a de a cada quatro anos ter recuos, ter desmontes dessas políticas. Essa é a primeira razão para ele ser de longo prazo.

A segunda razão é que as políticas urbanas têm uma característica: nunca são de imediato. Uso muito o exemplo das ciclovias. Você faz uma ciclovia, mas até a população entender que aquilo é algo utilizável, não perigoso e como funciona, leva um, dois, três, quatro, cinco anos. Se implementar uma política que no começo vai ficar ali, vão falar que não está funcionando. Espera, precisa ter calma.

Angélica Fernandes: Qual a importância do processo de revisão do Plano Diretor da cidade de São Paulo?

João Whitaker: É uma pergunta difícil porque a gente precisa pensar antes de tudo sobre a importância do Plano Diretor. O Plano Diretor deve ser entendido como um pacto, porque a questão urbana interessa a um conjunto de grupos que precisa de alguma maneira se entender para fazer aquilo que é o mais básico: viver em sociedade, dentro do mesmo espaço, do ter-

O metrô é um exemplo melhor ainda. Atrapalha todo mundo, faz buraco, [provo-ca] fissura em casa, todo mundo reclama, e demora vários anos para ficar pronto. As políticas urbanas são demoradas. Por isso, os planos têm de ser de longo prazo. Daí a necessidade de a revisão ser colocada em lei, porque se eu não proponho um processo contínuo de reflexão sobre esse pacto, ele fica para trás, fica obsoleto.



**Jornalista Angélica Fernandes
conduziu a entrevista**

Angélica Fernandes: Queria pedir ao conselheiro João Antonio para comentar a resposta.

Conselheiro João Antonio: Vou comentar e concluir com uma pergunta. Em primeiro lugar, a questão levantada pelo professor João Whitaker tem um sentido importante, ou seja, a palavra pacto. Estamos vivendo na cidade mais rica do país, que cresceu desordenada, sem planejamento estratégico, com exceção do Plano Diretor gestado no governo de Prestes Maia, que versou basicamente sobre as avenidas, aliás, com muita controvérsia sobre a importância daquele Plano. De qualquer jeito, se temos hoje a Radial Leste, a 23 de maio, a Faria Lima, se temos hoje as marginais e essa quantidade de avenidas em São Paulo, estamos falando da incidência de um Plano Diretor na vida da cidade.

Em que pesem as controvérsias sobre se poderia ter tido outro tipo de planejamento naquele caso objetivo, olhando para o futuro, o que seria a cidade de São Paulo sem essas grandes avenidas, com esse crescimento, hoje? Falo isso para demonstrar a importância do Plano Diretor para a cidade de São Paulo, mas, o pacto é muito difícil. Caetano Veloso já cantou essa história: “a força da grana que ergue e destrói coisas belas”, ao fazer uma homenagem a São Paulo, em *Sampa*. O grande desafio do município de São Paulo é como incluir a imensa população excluída no planejamento da cidade. Este pacto precisa levar em conta exatamente isso: como o Estado vai proteger aqueles que mais precisam de um planejamento estratégico voltado para o desenvolvimento social. E, aí, tem um grande problema: “a força da grana, que ergue e destrói coisas belas”. A pressão do mercado imobiliário, principalmente no centro e no Centro Expandido [da cidade], pois não há interesse econômico nas periferias. Este é o grande problema desse pacto que temos que fazer no Plano Diretor.

Outro elemento importante deste pacto é o poder público. De que lado ele está? Jogando a favor de qual interesse? De um planejamento inclusivo ou de um planejamento que favorece exclusivamente os que mais têm poder imobiliário na cidade de São Paulo?

Deixo as questões: como fazer desta reforma um processo de desenvolvimento sustentável, pensando no meio ambiente? Como fazer a inclusão social? Como incluir a periferia no planejamento estratégico? Como incluir os centros já consolidados com infraestrutura, como um espaço também dos pobres?

Angélica Fernandes: Passo ao João Whitaker para a resposta e, na sequência, dou a palavra à Egle, para os comentários e a pergunta.

João Whitaker: O João [Antonio] colocou a questão, talvez a mais importante, para entender o que está em jogo. O urbano é um espaço de produção do capital. As pessoas muitas vezes esquecem disso, mas aquilo que a gente chama de cidade, que é o espaço urbano infraestruturado, ele é produzido. Se eu tiver ali um terreno de 30 mil metros quadrados, no meio do mato, com cachoeiras, ele pode até valer um bom dinheirinho. Mas se eu pegar um terreno de 500 metros quadrados, muito menor, na rua Oscar Freire, ele vai valer centenas de vezes mais, porque na Oscar Freire eu tenho cidade, tenho infraestrutura. Aquilo foi produzido: asfalto, ônibus, coleta de lixo, luz, saneamento... é isso que faz a cidade ser cidade. É uma rede sistêmica. Só que o grande detalhe é que ela não é produzida privadamente. Aquilo é a base do que depois vai ser transformado em mercadoria – porque, dentro dessa cidade, cada recorte que a gente chama de localização é uma mercadoria. Aquele terreno na Oscar Freire vale muito, é uma mercadoria. Mas o que transformou ele em mercadoria valiosa – e aí está o processo às vezes perverso, mas muito peculiar – foi a ação do Estado. Quem produz essa cidade é o Estado. A gente até poderia dizer: “Não, ela pode ser produzida individualmente”. Há lugares, até na China hoje em dia, que isso começa a acontecer, mas eu não produzo um ramal de extensão do metrô, a 100 milhões de dólares o quilômetro linear, com o dinheiro do meu bolso. Não vou fazer um tronco de coleta de esgoto. Posso até fazer a minha casa, mas não consigo fazer a rede sistêmica de infraestrutura. A cidade, que é um produto do capital, é uma mercadoria produzida socialmente pelo Estado. Só que é apropriada por aqueles que têm mais dinheiro, e aí mora a injustiça. Se ela é produzida com dinheiro público, deveria, obrigatoriamente, dar acesso a todo mundo.

Nesta base territorial que é a cidade, como é a base territorial de um mercado capitalista, quem tem mais dinheiro manda. É assim que funciona no capitalismo. E quem tem mais dinheiro tem mais acesso, inclusive, a fazer seus *lobbies*, a ditar suas regras, a telefonar diretamente para o prefeito, para o secretário, porque consegue o contato direto; enquanto os grupos sociais sem tanto acesso têm que ficar fazendo manifestação. É muito desigual esse diálogo.

Queria ressaltar uma coisa muito importante que você [João Antonio] falou: temos a tendência de olhar para o mercado imobiliário e ver nele o culpado por tudo. Ele até é culpado, mas porque é lhe dada certa liberdade. Ou seja, o foco central tem de ser o Estado e a capacidade de regulação, porque é o Estado que pode dizer o que deve ou não ser feito e que pode enfrentar aqueles que querem se sobrepor ao interesse coletivo [em favor] de seu interesse pessoal. Isso é uma regra do capitalismo em geral. O capitalismo no Estado de bem-estar social, construído na segunda metade do século 20, é justamente um modelo de Estado que, em determinado momento, se viu obrigado a regular interesses particulares.

O Plano Diretor deve ser entendido como um pacto entre todos os que vivem no mesmo território, para que tenham a melhor qualidade de vida possível. O desafio é atender aos interesses dos diferentes grupos sociais

Por exemplo, taxar grandes fortunas, para o bem coletivo do capitalismo. No Brasil, por questões históricas, isso nunca existiu. Temos um país e uma cidade, portanto, em que a força de intervenção, regulação e controle do Estado é extremamente tênue, e onde esse Estado, muitas vezes como aparelho público, acaba servindo não muito claramente aos interesses específicos dominados pelos setores econômicos mais fortes. Aí está o âmago e toda a dificuldade da nossa discussão.

Egle Monteiro: Tanto a colocação feita pelo conselheiro João Antonio quanto a feita pelo João Whitaker trazem essa questão de uma captura do Estado pelos interesses do mercado. Vemos isso muito claramente. Minha questão toma um dos estudos desenvolvidos pelo GT Urbanismo do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, que faz a comparação entre os recursos aferidos pelo Fundurb [Fundo de Desenvolvimento Urbano] na outorga onerosa do direito de construir, que vem justamente dessa proposta de distribuir os ganhos produzidos pelo Estado com toda a população. Na produção da cidade, o Estado investe e isso é necessário. É uma das diretrizes do Plano Diretor distribuir, porque senão os ganhos daquela urbanização vão ficar só naquela região e vão ser apropriados só por aquele grupo de pessoas. É uma diretriz que esses ganhos sejam distribuídos por toda a cidade, e a outorga onerosa é um dos instrumentos. Esses recursos são capturados, vão para o Fundurb e, a partir daí, podem ser utilizados ao longo da cidade.

Um outro instrumento são as operações urbanas consorciadas. Fizemos uma comparação entre recursos auferidos pelo Fundurb, por meio das outorgas onerosas, e os obtidos pela operação urbana consorciada. A operação urbana [consorciada], em especial a da Faria Lima, que é uma das mais antigas, teve uma aferição de recursos muito grande. Os cálculos que fizemos mostraram que esse recurso era praticamente o dobro do que o Fundurb, no mesmo período, conseguiu arrecadar. Todavia, a possibilidade de utilização desses recursos fica restrito ao perímetro das operações urbanas. Ainda que, com a alteração da lei, hoje exista uma proposta de utilizar 25% desses recursos em habitação de interesse social (a revisão poderia aumentar para 30%), ainda assim se vê que há uma perda muito grande no que diz respeito a essa proposta de redistribuição dos recursos por todo o município.

Gostaria de saber qual a sua avaliação sobre este instrumento. Até que ponto as operações urbanas vão efetivamente colaborar para a minimização das desigualdades na produção de espaço público e na produção da cidade como um todo? Será que com a revisão, que é importante diante da necessidade de ajustes de rota, estamos perdendo a oportunidade de avançar?

João Antonio: A partir da profundidade das questões que a Egle está colocando, gostaria de pedir ao professor que, antes, falasse um pouco sobre o que é a operação urbana, o conceito, e o que é outorga onerosa.

João Whitaker: Vamos começar por esses instrumentos urbanísticos que são instrumentos jurídicos, legislativos, colocados para o poder público para que possa exercer a política urbana da maneira que achar mais conveniente.

A operação urbana e a outorga onerosa são dois instrumentos importantes de

arrecadação. A outorga onerosa é mais importante porque é justamente um instrumento mais amplo, para a cidade toda. Ele estabelece um limite de construtibilidade. Ou seja, você pode construir, por exemplo, até uma vez o tamanho do terreno. Acima disso, dentro da capacidade de infraestrutura daquele bairro, daquele lugar, o poder público permite que se construa mais uma vez aquele limite estabelecido. No entanto, para construir acima do limite a pessoa precisa pagar à Prefeitura um determinado valor. E esse dinheiro pago a mais vai para o Fundurb, que tinha um regramento muito importante: o de destinar 30% do fundo para transporte público e 30% para desapropriação de terras a fim de fazer habitação social. Isso, se não me engano, caiu. E agora tem um processo polêmico, pois está em curso um projeto de lei paralelo para usar parte dos recursos do Fundurb para recapeamento, mas a Justiça havia suspenso isso, mesmo porque seria bastante complicado se isso acontecesse. É um dinheiro que vem para a Prefeitura, é uma forma de arrecadação importante em grandes cidades que têm essa capacidade de arrecadação. Cidades menores não geram esse volume de dinheiro com a outorga onerosa. Também tem muita variação porque o mercado imobiliário fica tentando reduzir o quanto ele paga para o Fundurb. Mas este é um instrumento bastante significativo porque gera recursos que podem ser aplicados em toda a cidade.

O grande problema do poder público no Brasil é que o Estado não determina a dinâmica fundiária, mas vai atrás do mercado *a posteriori*, no sentido de que ele produz as localizações que se tornam caras e depois, se quiser dar-lhes uso específico, tem de pagar um valor de mercado. Você quer fazer habitação social? Aqui pode, mas terá de pagar 5 milhões de reais, que é o que vale esse terreno no mercado. Mas foi o Estado que pôs a infraestrutura que transformou esse terreno em mercadoria e gerou essa valorização. O Estado no Brasil vai a reboque do mercado. Na Alemanha, na França, na Inglaterra, o Estado tem total ingerência no manejo fundiário. Lá se poder público decide que vai fazer habitação numa área de maior valorização, ele tem instrumentos para pagar pouco por isso. Aqui no Brasil, não. Se eu quiser fazer habitação social na Faria Lima, vou ter que gastar todo o orçamento da Sehab (Secretaria da Habitação) para poder comprar a área. Isso mostra que existe um desvirtuamento da capacidade de regulação do espaço pelo poder público, que reflete uma condição histórica de pouca ingerência do Estado nos negócios privados.

O segundo instrumento é a Operação Urbana Consorciada, que entrou no Estatuto da Cidade por uma negociação do mercado imobiliário. A princípio, sou razoavelmente contra, embora ache que tenhamos melhorado. Sou razoavelmente contra esse instrumento pelo seu princípio, porque ele, como acontece na outorga onerosa, vai em áreas com muito interesse no mercado imobiliário e permite que num local se possa construir 20 andares a mais, pagando-se por isso, dentro do limite dessa operação urbana consorciada. Só que a Prefeitura só pode aplicar esse valor arrecadado dentro dos limites da área da operação urbana. Não é distributivo. É uma lógica um pouco perversa, porque só vai funcionar onde o mercado tem interesse, e servirá para reinvestir dinheiro público em áreas já privilegiadas.

Houve uma época em que a Prefeitura fez uma série de operações urbanas. Fez ali na Jacu-Pêssego, na zona leste, mas elas não vingaram porque não adianta chegar para o mercado e falar: aqui você pode construir 20 andares. Só que naquela área não tem um único prédio, e o mercado vê que não vai conseguir vender aquilo. E não se interessa. Ou seja, a operação urbana só funciona onde o local já é valorizado. E, onde já é valorizado, vou

A cidade, que é um produto do capital, é uma mercadoria produzida socialmente pelo Estado. Só que é apropriada por aqueles que têm mais dinheiro. É aí que mora a injustiça

pegar esse dinheiro e investir na própria área. Com isso vou tornar o local mais valorizado ainda. É uma dinâmica em que a política urbanística, mais uma vez, funciona a reboque do mercado, apenas onde houver interesse do mesmo e, ainda assim, limitada à essa área apenas.

A operação urbana acaba sendo um pouco uma roleta russa, porque, quando eu faço na Faria Lima, onde tem um enorme interesse, aí gera milhões, mas também não tenho onde aplicar porque a região da Faria Lima tem poucas áreas disponíveis. Esse é um grande problema. Às vezes, você tem surpresas. Por exemplo, a operação urbana Água Espraiada pegou uma avenida – agora denominada avenida Roberto Marinho – que, tradicional e historicamente, tinha muitas favelas. Nesse caso específico, foi uma operação urbana que até permitiu que se arrecadasse na parte da Marginal Pinheiros, que gera muito dinheiro por conta daqueles prédios de vidro gigantescos, um valor que pôde ser revertido dentro da própria operação, em outro local, nas áreas precárias da avenida. Às vezes, até pode funcionar. Disse que, por outro lado, houve algum avanço, porque a gente já tinha aumentado junto com a Câmara Municipal esse percentual destinado à habitação social dentro da operação. E a prioridade era investir o primeiro dinheiro que entrasse para resolver a questão das favelas. Aumentar de 25% para até 30%.

Agora, é uma coisa um pouco complicada, porque, além do mais, temos um passivo. E as políticas urbanas vão mudando, o processo vai demorando. A pessoa que foi retirada do local ainda não foi atendida e já se passaram 10 anos, e a área original muitas vezes é reocupada. Na hora que enfim se consegue produzir habitação, a demanda já é muito superior ao que se pode entregar. Por isso, não sou muito favorável à operação urbana, porque acho que ela é concentradora dos investimentos na cidade em áreas já muito favorecidas.

Voltando ao PDE, a revisão que está sendo feita agora é muito tímida. Não é uma revisão drástica. Ela está mexendo em alguns pontos aqui, em outros ali. Alguns para o bem, a maioria até com boas intenções. Por exemplo, ela está introduzindo toda a questão ambiental ligada às mudanças climáticas, que antes era pouco contemplada. Ela está ampliando a capacidade do Estado de desapropriar imóveis ociosos ou na área central. Isso é muito importante porque sempre defendi que, para a área central, era preciso a Prefeitura poder chegar nos imóveis ociosos, desapropriar, comprar tudo e fazer uma política de locação social de atendimento habitacional de uma vez por todas. E não ficar ali negociando, caso a caso.

A revisão tem algumas mudanças interessantes, mas elas são ainda muito tímidas, muito tênues. Mas o importante é dizer o seguinte: eu sou um defensor dos planos diretores até certo ponto, porque acho que eles são importantes, são fundamentais, mas eles têm uma contradição teórica. Os planos diretores, as leis urbanísticas, os instrumentos, como a operação urbana, é tudo inspirado no direito urbanístico europeu, francês, sobretudo. É muito inspirado no modelo da Europa nos anos do apogeu do Estado de bem-estar social para construir uma sociedade de consumo de massa, em que o Estado era regulador em absolutamente tudo, não só no meio urbano, mas na escola, no serviço de saúde, na economia, e assim por diante.

Mas quando se importa esse modelo para o Brasil e aplica aqui como se fosse Zurique... Nós estamos em São Paulo, no Brasil, onde o Estado nunca teve essa força e nem esse papel! Essa ideia de também incensar o plano diretor, como sendo algo capaz de transformar a cidade como uma varinha de condão, é um pouco ingênua. Ele precisa ser um processo contínuo e ter outros planos que venham com ele, e necessita de um processo social que faça com que toda a população o entenda como necessário para a cidade. Passei seis meses na Secretaria Municipal da Habitação, montando um plano municipal de habitação, para um prazo de 16 anos, que deixava a perspectiva de fazer um plano plurianual para possibilitar os ajustes ideológicos de cada governo que viesse. Olhava uma política de Estado a longo prazo. Onde está esse plano? Deve estar no terceiro subsolo e até hoje não saiu de lá. De que adiantam esses planos, se não há um compromisso político e social que entenda e valorize sua necessidade?

O problema no Brasil é esse: não temos a continuidade. O Plano Diretor por si só não resolve se não vier associado a um plano de mobilidade, de educação, de habitação, com a integração das políticas públicas, a partir de uma demanda e uma cobrança de toda a sociedade, e não apenas dos setores interessados por seus negócios. Só assim começa a mudar alguma coisa nos próximos anos.

Angélica Fernandes: Essa questão da operação urbana, estamos debatendo no gabinete do conselheiro João Antonio, é pauta nossa para o próximo período.

Egle Monteiro: É perfeita a sua colocação. A revisão vai se dar na Câmara, no Legislativo, mas ela é tímida porque tem muitos pontos a serem avançados. Porque é claro que a operação urbana, que em princípio financeira a infraestrutura urbana, só acontece onde já tem infraestrutura urbana. Caso contrário, o mercado não adere e nada acontece. Estive na Emurb [Empresa Municipal de Urbanização] na época da operação urbana Faria Lima e no início da Água Espreada. Eu me lembro de discussões: onde vamos investir, onde vai esse dinheiro? Porque é uma área que já tinha toda uma infraestrutura consolidada.

Angélica Fernandes: Perfeito. Na sequência vamos responder a uma pergunta do público.

João Whitaker: Só um comentário sobre isso. Existe uma ideia também de fazer operações urbanas casadas. Eu consigo desmembrar e pegar o valor que obtenho da operação na Faria Lima e invisto numa área determinada, por exemplo, no Jardim Damasceno. Nessa operação casada, eu distribuo o dinheiro para outras áreas. É uma boa ideia, mas que foi considerada inconstitucional. Mas ela tinha também um perigo: ela reforça a lógica de segregação da cidade entre ricos e pobres. O que temos de enfrentar em São Paulo é a democratização da cidade. Preciso de instrumentos que façam com que as classes mais altas admitam que, onde elas estão, precisa haver também gente mais pobre. Você faz um

A outorga onerosa é um instrumento bastante significativo porque gera recursos que podem ser aplicados em toda a cidade

condomínio igual àquele que tem lá na Barra Funda, com 10 prédios que geraram 1.500, 2 mil habitações, e você não pensa que essas duas mil habitações de luxo vão exigir empregos de trabalhadores domésticos de toda a ordem: segurança, jardineiro, trabalho doméstico na casa, babá, e assim por diante. E que essas pessoas vão continuar tendo que vir de longe, pegando duas horas de condução para trabalhar. Ou seja, você precisa fazer esse tipo de investimento e obrigar o mercado a criar no mesmo lugar a área de habitação de mais baixa renda, dando acessibilidade para a população pobre. Isso, no Brasil, é inaceitável. Isso que não pode. São Paulo é uma cidade fortificada, em que as elites fortificam, moram lá e não querem que se chegue perto, a não ser para fazer o pãozinho na chapa, porque aí quem faz é o Pernambuco, que está lá, que a gente conhece, amigão! Mas ele vem de onde? Ele migrou para São Paulo em busca de melhores condições de vida, mora longe na periferia, e sai de casa às 4 horas da manhã.

É essa a nossa lógica: a população mais pobre serve a cidade mais rica. A operação urbana deveria permitir que, dentro dessas áreas, o poder público falasse assim: olha, nós vamos fazer habitação para as pessoas pobres em áreas mais ricas. A ideia é usar o espaço territorial para democratizar.

Há uma lei na França, chamada Lei da Solidariedade e Renovação Urbana (SRU), que é justamente sobre solidariedade urbana. É daí que se inspirou a nossa cota de solidariedade. Lá, todo município tem de ter uma porcentagem de 25% do total do seu estoque de casas para habitação social. Se o município não cumprir, terá de pagar uma multa para o Ministério, que constrói casas de habitação social. No bairro mais chique de Paris, eu vi a construção de um prédio aberto aos imigrantes do lado de uma loja da Chanel. Quem teria força para fazer isso no Brasil?

Angélica Fernandes: Vamos ouvir a Evaniza Rodrigues, militante da União dos Movimento de Moradia, que esteve no Ministério das Cidades e gravou uma pergunta muito alinhada com o que abordamos aqui.

Evaniza Rodrigues: Em 2014, o Plano Diretor aprovou algumas medidas autoaplicáveis para garantir o cumprimento da função social da propriedade na nossa cidade. No entanto, passados quase 10 anos, a gente vê que poucos imóveis foram notificados, poucos receberam o IPTU progressivo e mesmo no caso daqueles que já cumpriram cinco anos, não foram feitas as sanções previstas, ou seja, essa situação não foi revertida. O que a

Há um desvirtuamento da capacidade de regulação do espaço pelo poder público, que reflete uma condição histórica de pouca ingerência do Estado nos negócios privados



Withaker foi também secretário Municipal de Habitação de São Paulo na gestão do prefeito Fernando Haddad



revisão do Plano Diretor pode fazer para acelerar esse processo, para garantir efetivamente que esses imóveis cumpram a função social?

João Antonio: Excelente pergunta, e queria registrar um pouco esse histórico da cidade de São Paulo, voltando rapidamente ao tema anterior, para em seguida passar para o João Whitaker responder à pergunta da Evaniza.

Tivemos uma experiência em São Paulo que foram as operações urbanas interligadas. Luiza Erundina, então prefeita, conviveu com esse instrumento, que permitia em um único terreno a venda do potencial construtivo, e, em troca, o empreendedor, naquela área, construía casas sociais, normalmente na periferia, em lugar que não tinha infraestrutura. Depois veio esse conceito de operação urbana e a ideia da intervenção naquela região, e eu concordo plenamente com o João Whitaker no que diz respeito à crítica de que você arrecada do mercado imobiliário, mas é obrigado a investir naquele perímetro da operação urbana, ou seja, numa região já consolidada.

O então vereador Nabil Bonduq, no Plano Diretor atual, implementou a ideia do perímetro expandido para duas áreas: habitação de interesse social, e aí vai a questão dos 15 quilômetros, e drenagem, com a concepção de que é impossível você resolver, por exemplo, um problema de enchente, fazendo uma intervenção urbanística apenas naquele perímetro, se você não buscar desde a nascente daquele córrego. Essa concepção mais ampla entendo positiva. Por isso, no que se refere à habitação, trago a seguinte observação: no caso da cidade de São Paulo, objetivamente, se o perímetro expandido para atender a moradia social não for tão expandido, ele pode ser positivo.

Por fim, temos outro dilema. O Plano Diretor, em tese, estabelece grandes diretrizes. A ocupação objetiva urbana se dá na Lei de Zoneamento, que vem em seguida à revisão do Plano Diretor. É aí que mora o perigo. Porque na Lei de Zoneamento, onde objetivamente



Conselheiro-dirigente da Escola de Gestão e Contas do TCMSP
João Antonio da Silva Filho

se concretiza as diretrizes do Plano Diretor, é onde o *lobby* fala mais alto, o *lobby* dos empresários. É aí que se definem exatamente essas questões. Temos de proteger as ideias da proteção cultural, da pro-

teção ambiental e da proteção dos interesses sociais.

Acho um avanço gravar certas áreas para proteger ali o patrimônio cultural, como as Zeis, as Etec, as Zepam etc. Essas áreas que são gravadas exatamente para proteger aquilo que tem importância histórica para democratizar a habitação em áreas importantes. É uma maneira de o Estado interferir. São questões importantes a serem preservadas no Plano Diretor. Foram um avanço.

João Whitaker: Concordo totalmente com o que o João Antonio falou. E a pergunta da Evaniza vai ao encontro dos questionamentos feitos aqui. Um aspecto muito importante é a lembrança da lei de uso do solo. Pois, como disse, só o Plano Diretor não resolve. Ele dá diretrizes, mas precisa de planos complementares. O plano complementar de habitação ficou na geladeira. E o da lei de uso e ocupação do solo nunca vai para geladeira. Por quê? Porque é onde está justamente a possibilidade de mexer com os interesses imediatos de quem tem muito poder econômico.

Aí chego na pergunta da Evaniza sobre o IPTU progressivo que, no Plano Diretor, é mais lento do que tartaruga. Até para regulamentar, levou anos, pois já vinha do Plano Diretor anterior.

O que está acontecendo agora é que o Plano Diretor está sendo reduzido a apenas a uma disputa sobre questões específicas de interesse do mercado imobiliário. O Plano Diretor, que deveria discutir áreas de preservação ambiental, de fomento à cultura, de mobilidade, deveria pensar qual cidades queremos daqui a 20, 30 anos, está discutindo se garagem deve ou não ser computável. No fundo, ele se resume a uma discussão extremamente simplificada que abandona elementos importantes. E questões que são realmente de enfrentamento, nas quais o poder público teria que mostrar sua capacidade reguladora (caso do IPTU, sobre o qual até há boas sugestões na atual proposta de mudança) acabam esquecidas. O tema até está presente, mas quem me garante que isso de fato vai ser colocado em prática?

Temos uma tendência no Brasil: a de que os planos diretores sejam lindas peças que podem ficar penduradas, mas que, quando se espreme, a única coisa aplicada é o que diz respeito ao mercado imobiliário.

Angélica Fernandes: Temos outra pergunta, desta vez da Ana Wilhelm, socióloga, ativista dos Direitos Humanos e uma das coordenadoras do Movimento Pró-Pinheiros.

Ana Wilhelm: Teria feito diferença no processo de implantação do PDE, em São Paulo, se os planos regionais e os planos de bairro tivessem efetivamente sido implantados?

João Whitaker: A pergunta dela vai no sentido do que estava falando. É mais um plano complementar que precisa existir, porque o Plano Diretor estabelece grandes diretrizes, mas não chega aos detalhes do território. Um plano só será bem-sucedido se chegar nos detalhes, de uma maneira não autoritária. Pois eles podem esconder uma manobra ao dizer que está atendendo à vocação daquela área, quando está apenas fazendo o jogo do mercado imobiliário. Os planos regionais e de bairro foram feitos com muito cuidado para justamente chegar em cada região e entender as dinâmicas locais, mas também nesse caso, ficaram no papel.

Há uma questão muito delicada que quero abordar para finalizar, e vou dar um exemplo deste Plano Diretor. O Plano Diretor permite que perto do transporte público haja mais adensamento, com apartamentos menores, com menos garagem, para que as pessoas usem mais o transporte público. Essa é uma lógica interessante. Então, a 600 metros das estações de metrô, por exemplo, vou permitir esse adensamento. O princípio está ótimo, mas qual é o problema que se coloca depois disso? Por um lado, você tem uma reclamação de quem já mora no lugar, e essa reclamação, às vezes, é muito correta, às vezes não, porque o mercado imobiliário perde mais ou menos a mão. Permitiu-se esse instrumento de adensar áreas próximas ao transporte público, mas o mercado imobiliário foi lá, leu nas entrelinhas, pegou todas as áreas não computáveis, somou tudo, e aquilo que era previsão de um prédio de 20 andares virou de 50. O que era para não ter carro virou imóvel para Airbnb. Como não tem regulação de Airbnb, vira uma loucura o investimento em apartamentos com essa finalidade. Aí se vem dizer que o objetivo não era esse, a gente queria democratizar o acesso das pessoas a esses recursos urbanos, oferecendo a elas um apartamento por um valor menor de compra. Mas cobrando 700 mil reais por um apartamento de 35 metros quadrados? Assim há um desvirtuamento feito pela lógica do mercado e pela falta de regulação. O adensamento de áreas próximas ao transporte público é o primeiro problema, porque quem já mora no lugar fica muito assustado. O mercado imobiliário passa por cima e destrói bairros tradicionais.



Por outro lado, uma aluna minha fez um trabalho que mostrou que diminuiu significativamente, após o plano de 2014 e a lei de ocupação e uso do solo que se seguiu, a verticalização do miolo de bairros, como a Vila Madalena, que estava descontrolada, para aumentar ao longo da avenida Rebouças. Acho melhor que isso aconteça. O mais interessante é que essa mesma aluna foi na zona leste e observou que os novos empreendimentos imobiliários lá são mais comedidos, com produção de pequenos prédios, mais adequados à malha do entorno. Por isso, a gente tem de olhar os impactos do plano em toda a cidade, porque, como sempre, há uma tendência em se achar que “a cidade” é apenas o que acontece na Rebouças, nos bairros mais privilegiados.

Outro problema, para concluir, é que algumas pessoas que moram nos lugares também reclamam de acordo com seus interesses. Na discussão sobre o parque Augusta, eu tinha uma posição um pouco polêmica para o pessoal que defendia sua implantação. Havia uma área do parque que nunca teve árvore, que era justamente ao longo da rua Augusta. E eu defendia que ali fosse feito HIS [Habitação de Interesse Social]. Quase fui pen-

durado em praça pública pelo pessoal do parque, que me chamou de agente do mercado imobiliário. Uma senhora reclamava que, quando ela foi para lá, existiam poucos prédios, e que agora já eram mais de 50. Até ela ir para lá, tudo bem construir prédios, depois disso, não? Ou seja, existe também uma individualização dessa questão, de não enxergar a cidade para além de seus próprios privilégios, da sua própria situação. Isso acontece nos bairros mais abastados, mas também na periferia. Eu ia em muitos bairros frutos de ocupações ocorridas 20 anos atrás, que hoje têm uma nova ocupação. E o pessoal que fez a ocupação há 20 anos critica aqueles que estão chegando e ocupando agora.

A Operação Urbana Consorciada não é distributiva, pois contempla áreas de alto valor imobiliário. E o valor arrecadado só pode ser aplicado naquela área, que já conta com infraestrutura

Temos a tendência de não observar que a cidade é um ambiente coletivo, que precisamos

ter a capacidade de enxergar essas dinâmicas coletivas. Só para ponderar um pouco, há problemas dos dois lados. No entanto, é verdade que o problema do mercado imobiliário tem mais força, mais poder de *lobby*, portanto, é muito mais impactante. Mas é uma discussão muito complexa.

Angélica Fernandes: Queria passar para o João Antonio fazer um comentário.

João Antonio: Temos um problema na sociedade, principalmente nas sociedades onde o liberalismo, especificamente o neoliberalismo, vem comandando o processo de desenvolvimento. Sempre costumo polarizar dois opostos: o individualismo competitivo *versus* a solidariedade. Temos, no Brasil, ao longo de algumas décadas, uma ideia – inclusive no modelo econômico, mas que se esparrama pela cultura da cidade também em relação à convivência social – que o desenvolvimento econômico pressupõe o individualismo competitivo dos seres humanos, das empresas etc. E esse individualismo competitivo muitas vezes

impede a ideia da solidariedade. A essência da convivência coletiva em grandes centros urbanos é justamente a solidariedade. Nesse individualismo está embutido o poder econômico efetivo, que vende a ideia de que a cidade se desenvolve à medida que o capital investe mais. É a lei dos mais espertos, a lei natural daqueles que conseguem sobreviver no meio dessa competição. E a nossa cidade tem isso.

O segundo comentário que gostaria de fazer é em cima da pergunta da Ana Wilhelm. A cidade de São Paulo cresceu desordenadamente. Por outro lado, a vida foi estabelecendo a sua própria organização e a sua própria dinâmica. Se você vai, hoje, na Penha, tem ali um bairro desenvolvido, com forte centro econômico. Se vai a Itaquera, você percebe essa mesma dinâmica econômica: periferias e um centro desenvolvido. O Plano Diretor e a Lei de Zoneamento têm que tratar esses centros econômicos que proliferaram à margem do desenvolvimento estratégico da cidade com uma nova perspectiva. Aliás, a essência do conceito dos planos diretores e a estratégia, na época, era essa: potencializar o desenvolvimento econômico descentralizado. Quando se potencializa o desenvolvimento econômico descentralizado a partir do que a cidade já construiu ao longo da história, que são esses centros desenvolvidos à margem do planejamento da cidade, é possível fixar o emprego onde estão as pessoas. Com isso, vai alterar também a mobilidade urbana, porque a cidade de São Paulo foi se constituindo à margem do planejamento estratégico, na forma de uma pizza, onde tudo conduzia ao centro, com os mais pobres ficando mais para sua beirada. No centro dela e, depois, no Centro Expandido é onde se concentram os empregos, as empresas, a cultura.

Os planejamentos estratégicos descentralizados, ou seja, regionais, são exatamente para dar conta desse desenvolvimento necessário e descentralizado. Se não potencializarmos a vocação econômica de cada região da cidade, não vamos resolver o problema da mobilidade urbana. Acho que o Plano Diretor do prefeito Fernando Haddad não cuidou disso, apesar de ter sido um Plano Diretor avançado. E a revisão deste Plano Diretor também não está cuidando de como potencializar essas regiões mais distantes, mas que têm sua vocação econômica de desenvolvimento.

Isso se articula com a ideia de que é preciso uma intervenção, uma regulação maior do poder público porque, senão, os planos diretores futuros vão ficar discutindo apenas o Centro Expandido da cidade, e a cidade é muito maior do que isso. Estrategicamente temos que fazer com que os pobres também se apoderem dessas regiões centrais, mas, mais do que

isso, precisamos cuidar daquelas regiões já consolidadas da cidade, e que fazem parte da periferia. Como promover o desenvolvimento ali? Este é um desafio!



Egle Monteiro é coordenadora do GT Urbanismo do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP

Egle Monteiro: Pegando um pouco o viés do regime jurídico do planejamento urbano, de fato o Plano Diretor é um plano geral que não vai por si só realizar a transformação na cidade. Ele demanda um sistema de planejamento, com os planos setoriais, os planos operacionais, a concretização das diretrizes. O PDE traz uma série de diretrizes e precisa de outros

instrumentos para implementar essas diretrizes.

Gostaria de ouvir o João Whitaker a respeito da polêmica dos PIU [Projetos de Intervenção Urbana], mas antes farei dois comentários a

respeito dos instrumentos de fiscalização da função social da propriedade. Há estudos e levantamentos que demonstram que houve uma queda vertiginosa nos Peuc (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória), ou seja, nas notificações para edificação e construção compulsória, que é o primeiro passo para, se não forem atendidos os imóveis que estão ociosos ou que estão subutilizados, haver uma notificação determinando que haja o parcelamento, haja a edificação. Depois de um tempo, se essa notificação não é atendida, aí se passa para os outros instrumentos, como o IPTU progressivo e, depois, a desapropriação.

A partir da edição do PDE, tivemos este instrumento implementado. Aliás, a cidade de São Paulo é uma das poucas no Brasil que implementou esse instrumento, que está previsto na Constituição. Mas, de repente, parou. Tem aí uma questão da própria aplicação do instrumento, que é o primeiro passo para a gente chegar na desapropriação.

Gostaria também de fazer uma pequena referência à questão de alterar a lei de uso e ocupação do solo concomitantemente com o PDE. É preciso haver uma concatenação entre o PDE e a lei de uso e ocupação do solo. Aliás, o Supremo Tribunal Federal já falou sobre isso, determinando que haja essa compatibilidade. Porque, no passado, aqui em São Paulo, se tentou alterar o PDE por via da alteração da lei de uso e ocupação do solo, e o Supremo disse que não pode, pois existe uma diretriz que deve ser observada. E vemos novamente a tentativa de fazer uma alteração simultânea que não me parece possível.

Também quero destacar a questão do Fundurb. Você tira dois artigos para fazer um PL [Projeto de Lei] autônomo, que inclusive tenho muitas dúvidas no que diz respeito à violação da participação popular, porque você tira isso de toda a dinâmica da revisão do PDE para alterar e trazer a questão da pavimentação para a utilização de recursos do Fundurb. Mas gostaria de ouvir o João Whitaker sobre os PIU e essa mudança de projeto para plano. O que tem por trás disso? Por que os PIU fracassaram?

Angélica Fernandes: Para fechar esse bloco, vamos ouvir também as perguntas do deputado estadual Eduardo Suplicy e do vereador João Ananias. A ideia é mostrar o papel estratégico exercido pelo controle externo tanto pela Câmara quanto pelo Tribunal de Contas nesse processo da revisão.

Eduardo Suplicy: Uma das preocupações maiores hoje na cidade é a questão da Cracolândia. O prefeito Fernando Haddad desenvolveu o programa De Braços Abertos, inclusive do qual fiz parte quando ambos [João Whitaker e Eduardo Suplicy] éramos secretários, e me parecia que estava dando resultados positivos. Era 2015 e já tínhamos cerca de 10 meses do programa quando o prefeito Fernando Haddad reuniu cerca de 500 pessoas atendidas, que recebiam por dia 15 reais, três refeições, um quarto de hotel e, ao mesmo tempo, precisavam ter pelo

O Plano Diretor por si só não resolve se não vier associado a um plano de mobilidade, de educação, de habitação, com a integração das políticas públicas, a partir da demanda e da cobrança de toda a sociedade

menos 30 horas semanais de estudo e/ou trabalho. Lembro do depoimento de diversos deles e as coisas estavam caminhando. Infelizmente não teve continuidade. Como membro da Comissão de Direitos Humanos na Câmara e agora, da Assembleia Legislativa, penso que todos que se preocupam com a cidade precisam contribuir para buscar soluções a essa questão. Quem sabe você, João Whitaker, tenha também alguma sugestão, porque essa é uma preocupação tanto do prefeito Ricardo Nunes quanto do governador Tarcísio de Freitas. E de todos nós, que somos representantes do povo na cidade de São Paulo.

João Ananias: Você respondeu algumas coisas que a gente anda discutindo. Democratizar seria o ideal, porque quando você chega nas áreas mais carentes, você fala em Zeis, HIS, Zepam, as pessoas sequer sabem do que está se tratando. É importante, quando a gente fala para as pessoas, falar de forma a ser entendido. As audiências públicas que ocorrem na Câmara são importantes, desde que se fale a linguagem do povo. Quando você chega nas comunidades, o povo sequer está sabendo do que está sendo tratado. É muito importante conversar com o povo na linguagem dele. Você mencionou a avenida Marechal Tito, no Itaim Paulista. Já tem lá um impacto muito grande. Houve uma construção de várias unidades habitacionais e, por isso, as pessoas não têm onde guardar seus carros. A área virou um estacionamento a céu aberto. Quando uma construtora faz sua propaganda, ela diz que é um bom investimento. Não que é uma boa moradia. E quando essas incorporadoras vão comprar, elas compram como Zeis [Zonas Especiais de Interesse Social] e vendem até como ZEU [Zonas de Estruturação Urbana]. É preciso pensar nisso. Queria saber de você qual o ponto negativo dessa revisão do Plano Diretor. Quando a gente trata da revisão muito se fala sobre construção, mas se esquece de falar de meio ambiente, das matas, dos parques, que estão diminuindo.

João Whitaker: São várias questões. Vou começar pela do deputado Eduardo Suplicy. Esse ponto da Cracolândia é a coisa que atualmente me causa mais gastrite. Fico ouvindo muito rádio, e toda hora eles falam da Cracolândia, mas questionam qual seria a solução. Outro dia escrevi para uma delas perguntando por que eles nunca lembram que houve um programa chamado De Braços Abertos, que foi abruptamente interrompido. E mais uma vez foi feita a política errada, que é a política de internação compulsória, de retirada à força das pessoas por meio de força policial, de chegar e espalhar todo mundo que está concentrado na Cracolândia por outras áreas. Isso é errado, mas não foi sempre assim. Os meios de comunicação fazem absoluta questão de esquecer que já teve uma solução, que recebeu prêmio internacional e que estava baseada em tudo o que a gente tem de mais atual em relação ao tratamento dessa questão, que são as políticas de redução de danos. O programa De Braços Abertos é excepcional na história do Brasil porque envolveu e tinha participação direta – e falo da importância da intervenção do poder público – de sete secretários municipais, das mais diversas áreas, que se reuniam quinzenalmente.

Uma das coisas que se fazia era oferecer hotel e eu, quando secretário da Habitação, falei: em vez de oferecer hotel, vamos oferecer um prédio da Cohab. A gente compra um prédio, reforma dois, três, quatro prédios, e coloca a Cohab participando desse programa e oferecendo a questão da moradia. O programa envolvia assistência com trabalho em empregos municipais, o atendimento de assistentes sociais, médicos,

psicólogos. Trabalhavam juntos e com humanização a mudança na vida dessas pessoas, que têm os mais variados perfis. O que temos que fazer é retomar o De Braços Abertos, melhorar e atualizar. Só que ninguém fala disso, a mídia finge que não existe. É uma invisibilidade total. Era uma política incrivelmente bem-sucedida que foi simplesmente destruída, porque no Brasil política de Estado, de longo prazo, é destruída sistematicamente.

Antes de falar sobre qual o aspecto negativo da revisão do Plano Diretor [questão do vereador João Ananias], você tocou num ponto muito importante: participação não pode ser participativismo. E faz muito tempo no Brasil que participação é feita com participativismo. O que significa? Eu junto um monte de gente aqui, falo alguma coisa que ninguém vai entender nada. Quando termina todo mundo vai embora. Teve participação? Teve, mas sem nenhum efeito na elaboração da política, foi apenas para constar. Mas isso considero participativismo. E as audiências públicas, não só em São Paulo, mas no Brasil, se tornaram isso. Não é participação. A participação deve ser no processo de elaboração e discussão da política pública. Não uma apresentação *a posteriori* para ter uma chancela de quem não entendeu o que eu falei, por ser uma coisa técnica que não é da área de conhecimento dele. Esse é um grande problema.

Ao tratar do ponto negativo, vejo uma questão um pouco capciosa. Mas serei bem direto ao responder. O grande ponto negativo da revisão do PDE é que se está revisando algo que não foi implantado. Vamos ver o que do Plano Diretor de 2014 foi efetivamente aplicado e levado adiante. Inclusive os planos regionais que estão parados. São de 2015, têm que ser revistos, mas são uma enorme base de trabalho. O Plano Diretor atual tem a necessidade de retomar isso. Dizem que revisar o PDE é muito importante. Mas para quê? Para revisar a área computável, para revisar a cota-parte, ou seja, onde o mercado imobiliário pode ganhar mais na hora de construir um prédio de 50 andares. Mas isso não é revisão.

Em relação aos Peuc, como também questionado anteriormente, as notificações pararam, os Peuc quase não andaram. É um dos exemplos para mostrar como o Plano Diretor foi pouco aplicado. Se eu não tiver notificação de Peuc, não se vai ter IPTU Progressivo.

Sou favorável à Prefeitura desapropriar e fazer uma política direta de desapropriação. Tem dinheiro para isso. A cidade de São Paulo tem um PIB [Produto Interno Bruto] maior do que o Uruguai. Deveria, sim, fazer uma política muito mais drástica e radical em relação aos imóveis da área central do que o IPTU Progressivo, que, aliás, é muito pouco aplicado. A revisão deveria dizer que é preciso começar a aplicar.

Para terminar queria fazer uma observação sobre uma colocação a respeito dos planos regionais, que acho muito importante, e que tem a ver com essa ideia de recuperar a dinâmica um pouco autônoma que se estabelece e faz com que de repente a cidade tenha polos e a gente precisa ir atrás deles, olhando de baixo para cima e não de cima para baixo.

São Paulo é uma cidade em que as elites se fortificam e não querem que se chegue perto. É preciso instrumentos que façam com que as classes mais altas admitam que, onde elas estão, precisa haver também gente mais pobre

Isso é muito difícil. Por que essa aparente desordem? Chamo isso de um contraplanejamento permanente. É o que o sociólogo Florestan Fernandes chamava de contrarrevolução permanente no Brasil. Temos uma burguesia que não é bem uma burguesia, mas sim uma elite que está permanentemente produzindo algo com cara de planejamento, mas está fazendo contraplanejamento, ou seja, esta desejada desordem na construção histórica da cidade. Ela é muito efetiva e ordenada na ótica de quem manda, para produzir uma cidade excludente e desigual. É uma cidade territorializada, fortificada, não por acaso. No fundo, o que a gente está tendo que enfrentar são 500 anos nos quais a produção do espaço urbano se faz dominada por setores que fazem um planejamento azeitado para fazer com que a coisa não funcione no sentido de uma construção da cidade democrática. Isso é extremamente dificultoso para quem está no poder, fazendo a política pública. Ele precisa enfrentar uma máquina pública que está azeitada para fazer o contrário daquilo que é a política pública. É uma questão muito complexa.

Para concluir, falando dos PIU [Projetos de Intervenção Urbana], não foi a mudança de projeto para plano que fez o PIU funcionar ou não funcionar. O PIU é um projeto polêmico, porque, como muitos instrumentos que temos em urbanismo, eles podem ser muito democráticos, mas, se forem mal utilizados, podem ser muito úteis ao mercado imobiliário. O PIU era um projeto de intervenção urbana que tinha alguns aspectos muito interessantes. Primeiro, ele deixava que fosse feito por iniciativa do poder público, mas, também por iniciativa dos moradores ou de uma empresa. Isso é interessante, porque dávamos a iniciativa da intervenção urbana, da recuperação urbana, de uma maneira mais democratizada, não só por iniciativa do poder público, mas, também, por coletivos. Só que quem tem o poder para fazer essa proposta? Evidentemente são os grandes setores, com muito dinheiro. Agora, se tiver um PIU organizado pelos moradores do centro, ligado aos setores de mais baixa renda, vai ser incrível. Mas quero ver se ele vai ter força para vingar ou para sequer ser ouvido pelo poder público.

Segundo ponto, o PIU era um processo, e é por isso que agora ele vai ser mudado para plano, pelo que entendi, que tinha muitas etapas que tentavam ser de participação popular. No PIU original se fazia a proposta, aí chegava num determinado momento, ainda no primeiro terço do processo, que ele passava por uma espécie de um plebiscito local. Se ele fosse recusado, acabava ali. Isso dava muita força, mas, se esse plebiscito local tiver manipulação, com a ingerência do poder econômico, como será feita essa consulta? Concluindo: o PIU é participativo, mas se forem usados os instrumentos do participativismo, ele é pseudoparticipativo.

O PIU, em si, é uma tentativa de dar ao poder público um pouquinho mais de capacidade e instrumentos para fazer política urbana. Seu princípio é muito bom e muito correto, vindo de uma ideia de um urbanismo mais interventor nas questões sociais. Mas ele é polêmico justamente porque fica sob a pressão dessas diferentes forças desse pacto.

*No bairro mais chique de Paris, eu vi
a construção de um prédio aberto aos
imigrantes do lado de uma loja da Chanel.
Quem teria força para fazer isso no Brasil?*

Pensando novas formas de planejar e governar o espaço urbano em São Paulo a partir da lente climática

Instituto ZeroCem¹

Alexandre Fontenelle-Weber

Diretor executivo, é advogado com experiência em temas de regulação urbana, sociedade civil e ação climática no âmbito municipal. É doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo e mestre em Direito Internacional Público pela Faculdade de Direito da USP.

Fernando Mello Franco

Diretor associado, é arquiteto e urbanista, ex-secretário de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo (SMDU-PMSP). Atualmente é professor doutor da Universidade Mackenzie e consultor-sênior em políticas públicas e projetos voltados ao território.

A cidade de São Paulo passa por um período crítico marcado pela confluência de desafios e potencialidades de ação. Este momento suscita reflexões importantes sobre como o governo municipal deve atuar na promoção de agendas de transformação e, em especial, que ferramentas podem auxiliar no exercício das funções estatais associadas à gestão urbana, à redução de desigualdades, vulnerabilidades sociais e proteção de um meio ambiente equilibrado.

Sendo assim, o presente processo de revisão do Plano Diretor Estratégico aparece não apenas como uma oportunidade de aprimoramento técnico do arcabouço legislativo urbanístico, mas também como exercício mais amplo de construção e afirmação coletiva do tipo de desenvolvimento que queremos para a cidade.

Uma dimensão desta reflexão necessariamente deve se debruçar sobre pautas emergentes que se apresentam como essenciais para o presente e o futuro da gestão urbana, como a temática da ação climática – ainda pouco desenvolvida no âmbito municipal, mas cujo aprofundamento é fundamental diante dos efeitos crescentes (e desiguais) sobre a população. Nesse sentido, é importante avaliar como o enfrentamento desses desafios demanda uma reimaginação das formas de “governar” e “planejar” por parte do poder público, o que passa também por uma nova abordagem do relacionamento com os territórios.

¹ <http://zerocem.org/>

Para avançar nesse debate, escolhemos a temática climática como foco exemplificador de nossa abordagem, por assumir que esta possui um caráter prioritário para as dinâmicas de planejamento urbano. Em primeiro lugar, há uma combinação dos efeitos das mudanças climáticas com a multiplicação de outras crises urbanas associadas a problemas crônicos de São Paulo, como moradia e transporte. Para além disso, em que pese o caráter totalizante do fenômeno climático que incide sobre o planeta como um todo, este encontra formas de expressão espacial particulares na cidade, produzindo efeitos desiguais e fragmentados nos territórios.

Por um lado, essa dispersão territorial dos impactos climáticos chama a atenção para a permanência de clivagens raciais, de classe e gênero, que acentuam os efeitos sobre populações vulneráveis e periféricas. Por outro, aponta para o desafio de coordenar estratégias de solução espalhadas geograficamente na malha urbana, de forma a construir uma rede com efeitos sistêmicos sobre a cidade como um todo.

Nesse sentido, a adoção da lente climática nos permite identificar dois tipos de entraves ligados à atuação do governo municipal: as limitações de integração setorial e o desafio de coordenação territorial.

Ao mesmo tempo, a eleição da ação climática como eixo condutor também ilumina seu potencial como base de uma agenda de transformação em razão da associação entre objetivos de mitigação e adaptação com a redução de desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais. Ou seja, o ponto chave para pensar o clima e seu reflexo sobre o planejamento urbano é explorar como “destravar” os obstáculos de governança municipal, para que seja possível avançar na persecução de múltiplos benefícios para a coletividade, com reflexos em variados campos de política pública.

Detalhando a perspectiva dos entraves, há uma tendência do governo em abordar a resolução de problemas da política urbana dentro de uma clara demarcação setorial que, por sua vez, é complementada por estruturas hierarquizadas e centralizadoras de ação. Em termos mais diretos, é difícil fazer com que áreas de atuação distintas – como habitação, transporte e meio ambiente – conversem entre si, principalmente na articulação de agendas conjuntas. Impelidas por fluxos burocráticos e lógicas orçamentárias que reforçam a construção de “caixinhas” segregadas, cada secretaria possui um entendimento próprio do que são suas prioridades e – sem um sentido forte de direcionamento para pautas comuns – é difícil estimular a integração.

Este é um desafio do planejamento urbano e setorial do município, que se estende para a esfera de implementação. O primeiro relatório de acompanhamento do Plano de Ação Climática de São Paulo (PlanClima, SP) é um claro exemplo disso. Somente a indicação de provisões genéricas no PDE e de metas setoriais específicas no PlanClima tem se provado insuficiente para induzir a ação na prática. Sem instrumentos que estimulem a ação integrada de forma prioritária, a maioria das secretarias não tem avançado na persecução dos objetivos estabelecidos, como demonstra o relatório.

Isso também se estende para a perspectiva do território. No momento, as diretrizes de ação climática carecem de um detalhamento sobre áreas prioritárias de atuação, o que traduz um entrave maior da gestão municipal quanto à canalização de investimentos para as áreas mais vulneráveis, sobretudo as comunidades periféricas.

De forma mais ampla, articulações recentes da Prefeitura têm denotado uma visão

míope quanto às potencialidades da infraestrutura urbana e do ambiente construído. O espaço da cidade é pensado prioritariamente como oportunidade para reprodução do capital imobiliário, em detrimento de outras dimensões valiosas da vida urbana, como o convívio comunitário, a preservação ambiental, o lazer. Esta falta de visão também se associa a uma abordagem “carrocêntrica” do desenvolvimento urbano, que se limita a pensar a cidade na chave do maior número de vagas de garagem e do recapeamento de vias, subtraindo espaços comuns em nome do conforto particular.

No entanto, ciente dessas limitações e desafios, também é necessário olhar para as oportunidades existentes em termos da gestão municipal. São Paulo vive uma conjuntura rara da perspectiva orçamentária, em que há relevante montante de dinheiro em caixa para investimento e ampliação de ações e serviços. Nessa dimensão, passa a ser essencial no contexto da política urbana pensar como estes recursos podem ser mobilizados para estratégias incidentes sobre as desigualdades e vulnerabilidades. Isso, sem dúvida, envolve conceber quais são as ferramentas e técnicas de governança adequadas para promover essas ações.

Conforme relatamos, é impossível pensar a ação climática sem considerar a centralidade do desenvolvimento de estratégias integradas articuladas intersetorialmente e entre distintos territórios e espaços da cidade. Esses elementos iluminam, de forma mais geral, quais são as transformações necessárias na dimensão de planejamento urbano: (i) a ampliação das conexões e interações entre estruturas distintas da burocracia; (ii) o olhar mais fino em direção ao território, tanto em termos de vulnerabilidades e potencialidades, sobretudo nos espaços periféricos; e (iii) a permeabilidade à sociedade, abrindo margem para a participação e contribuição das comunidades, em especial as mais vulneráveis.

Contemplar essa agenda significa estimular e pensar novas capacidades do Estado, centradas na coordenação e diálogo com atores sociais, e a incorporação da inovação advinda das comunidades locais e do território. Sendo assim, olhando de forma propositiva para a revisão do Plano Diretor e do marco urbanístico, formulamos as seguintes estratégias para avançar o planejamento climático e estimular o desenvolvimento de novas formas de pensar a gestão urbana de forma mais ampla.

Em primeiro lugar, para conferir a prioridade devida à ação climática no PDE, é necessário superar seu tratamento genérico no arcabouço normativo municipal, que infelizmente tem sido reforçado pela administração do município nas propostas de revisão em discussão. De uma perspectiva ampla, é importante afirmar a agenda climática como transversal entre as múltiplas secretarias, de forma a estimular a conexão hoje ainda inexistente. Mais especificamente, como forma de fortalecer ferramentas de incidência, é imperativo associar a ação climática a instrumentos urbanísticos específicos que possam contribuir de forma prática aos objetivos de adaptação e mitigação.

Identificamos como estratégia com grande potencial de impacto o estabelecimento da ação climática como uma das linhas prioritárias de investimento do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), prevendo o direcionamento de recursos aos territórios mais vulneráveis. Nesse ponto, para além da canalização de investimentos, o Fundurb é um instrumento urbanístico importante do ponto de vista da governança, em especial por articular uma visão integrada aos desafios da política pública, a partir de uma estrutura de conselho intersecretarial.

Conforme falamos, a cidade de São Paulo, hoje, vive uma situação especial de maior disponibilidade de recursos, o que inclui os fundos municipais, como o Fundurb, que possuem valores em caixa para investimento. Em vez de usar esse dinheiro para obras de reaparelhamento, como propõe a Prefeitura, identificamos – em uma estimativa preliminar – que cerca de R\$ 3,4 bilhões poderiam ser alocados pelo Fundurb para iniciativas de enfrentamento das mudanças no clima no território nos próximos dez anos, contribuindo para melhorias na drenagem e urbanização de áreas de risco.

Uma segunda proposta se articula na direção da reconcepção das formas de uso dos espaços da cidade, buscando enxergar a malha urbana como uma rede em potencial de múltiplos espaços que podem contribuir de forma sistêmica para os objetivos socioambientais do município.

Ao traçar as diretrizes para uso e ocupação do solo, percebe-se que o Plano Diretor cumpre uma função de caracterização e categorização das possibilidades de utilização dos espaços urbanos, delimitando expectativas quanto ao cumprimento da sua função social. Dessa forma, propomos que o PDE amplie seu entendimento da função social urbana para englobar propriamente uma função socioambiental dos espaços da cidade e, assim, reconhecer o potencial latente de provisão de serviços ecossistêmicos em locais muitas vezes invisibilizados como as coberturas, telhados e lajes, que poderiam contribuir na geração de energia fotovoltaica, produção de alimentos por meio da agricultura urbana, captação da água da chuva, entre outros.

Em um trabalho do ZeroCem, mapeamos que a cidade de São Paulo possui uma área de cerca de 442 km² de coberturas, o equivalente a 29% da área total do município. Ou seja, o conjunto de telhados e lajes representa por si só uma área superior à zona urbana da maioria dos municípios brasileiros. Há um enorme potencial em pensar como essa rede de espaços em cima de nossas cabeças (hoje, em larga escala, não utilizada) pode ser mobilizada para avançar nas estratégias de ação climática e em outros projetos de política pública municipal. Essa dimensão da articulação em rede se aproxima da linguagem já utilizada, por exemplo, no Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (Sapavel), que busca categorizar e coordenar – por meio de plano próprio – a destinação de áreas verdes e espaços livres na cidade.

Por fim, tendo em vista que a participação social é eixo constituinte do planejamento urbano, pensamos que a revisão do PDE também é oportunidade para repensarmos as formas de engajamento da cidadania em torno da política urbana. O desenvolvimento da agenda de transformação proposta deve estar sempre associado ao funcionamento de mecanismos de participação que sejam sensíveis à diversidade da população e ativamente procurem contemplar as particularidades dos múltiplos contextos territoriais de São Paulo.

A revisão do Plano Diretor Estratégico: um tratoração urbanístico na cidade de São Paulo

Ivan Maglio

Engenheiro civil, doutor em Saúde Ambiental, pesquisador colaborador do Cidades Globais do IEA e do Laboratório de Áreas Verdes da FAU-USP.
E-mail: ivmaglio@gmail.com

Na mesma semana de maio de 2023 em que o Congresso Nacional promoveu um tratoração ambiental e social, esvaziando os ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas, atacando a conservação da mata atlântica e o marco legal das terras indígenas, assistimos, em São Paulo, a um verdadeiro tratoração urbanístico!

Vários projetos de lei simultâneos configuram o tratoração, a saber: o projeto de lei (PL), do Executivo, de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), o PL de alteração das regras do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), o da revisão do zoneamento, também do Executivo, e em especial o absurdo substitutivo da Câmara Municipal, que esfacela e implode o PDE 2014 para impor a vontade do mercado imobiliário.

O PL sobre a revisão intermediária do PDE foi encaminhado pelo Executivo à Câmara Municipal em 20 de março de 2023, quando teve início a tramitação do projeto nas comissões, com a proposta de discutir o projeto em audiências públicas a toque de caixa. Sua aprovação se deu em 30 em junho de 2023, após vários recuos e correções e com 44 votos a favor e 11 contra.

O substitutivo da revisão do PDE desconsiderou todas as solicitações da sociedade relativas à redução dos impactos causados pela implantação dos Eixos Estruturadores da Transformação Urbana (EETU), criados pelo PDE 2014, e ampliou essas áreas de influência no entorno de novas linhas de metrô e corredores de ônibus, ampliando os impactos e os riscos potenciais a serem causados para a cidade em face das mudanças climáticas e sem garantias de atendimento à demanda habitacional de habitação de interesse social e de recursos para a efetiva implantação de parques e arborização urbana.

Para aumentar o tratoração, em meio à tramitação da revisão do PDE na Câmara, o

Executivo municipal reapresentou o PL de Revisão do Zoneamento, que estava com trâmite suspenso desde 2019 por decisão judicial. Com a suspensão da liminar de 2019, o Executivo promoveu discussões sobre a revisão do zoneamento de 2016 a toque de caixa na Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) e na Comissão Municipal de Política Urbana (CMPU), com os protestos dos conselheiros da sociedade civil ante o absurdo de apresentar o zoneamento sem conexão com a revisão do PDE e ampliar o tratoração na legislação urbanística municipal. Esse projeto pretende ser enviado à Câmara após o recesso parlamentar, no segundo semestre de 2023!

Esse atropelo se deve ao fato de que muitas das medidas solicitadas pela sociedade civil dizem respeito aos aspectos territoriais, que deveriam ter sido corrigidos, em especial os impactos causados pelos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana (EETU) nos vários bairros da cidade, com a regulamentação do artigo 77 do PDE, que trata da possibilidade de retirar áreas ambientalmente frágeis e de interesse cultural e urbanístico dos EETU e das Zonas de Estruturação Urbana (ZEU), e substituí-las por outras tipologias de zonas com menor grau de transformação, como as zonas predominantemente residenciais, zonas de proteção ambiental, ou ainda zona mista ou zona exclusivamente residencial.

Nas questões de mérito da revisão do zoneamento, além de impactos como a possibilidade de aumento do gabarito no miolo dos bairros, do número de vagas de garagens e do tamanho das unidades residenciais nas ZEU, colocando as vilas em risco, ainda se remetem questões urbanísticas importantes a serem regulamentadas por decretos.

Entre outras descaracterizações do PDE 2014 apresentadas no substitutivo da revisão aprovado em 30 de junho de 2023, o projeto mais do que dobra a área passível de verticalização sem limites no entorno dos EETU, praticamente elimina os miolos de bairros no centro expandido e cria ofertas para a regulamentação e concessão para os equipamentos municipais concedidos para o setor privado (parques, cemitérios, mercados etc.), onde poderão ser viabilizados usos que hoje não são permitidos: Ginásio do Ibirapuera, Anhembi, Interlagos, Pacaembu, entre outras Zonas de Ocupação Especial (ZOE). Uma barbaridade que atende exclusivamente aos interesses privados e coloca em risco o patrimônio público da cidade.

Apesar das movimentações e protestos dos movimentos de moradia, urbanistas e especialistas, as áreas de influência dos EETU são ampliadas de 600 metros para 700 metros no raio de estações de metrô e de 150 metros para 400 metros ao longo dos eixos dos corredores de ônibus, que, ainda assim, poderá elevar em cerca de 150% o território da cidade a ser adensado e verticalizado, aumentando o número de garagens permitidas nos imóveis nos EETU e o tamanho das unidades acima de 80 m² mediante pagamento de outorga onerosa. Ainda, os limites de gabarito poderão ser alterados a qualquer momento no miolo dos bairros, entre muitas outras questões que desmontam completamente o modelo urbanístico proposto no PDE 2014, de redução do uso do carro e de oferta de moradias para as classes de renda mais necessitadas. Os impactos que o substitutivo poderá provocar no seu bairro, uma vez que em mais uma irregularidade há total ausência de mapeamento no projeto, podem ser verificados no mapa interativo elaborado pelo LabCidades da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, disponível em <<https://www.labcidade.fau.usp.br/entenda-a-proposta-de-verticalizacao-generalizada-do-substitutivo-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>>._

Como é possível observar, o novo critério aprovado, de ampliação dos eixos a 700 metros das estações de metrô e de 400 metros nos corredores de ônibus segregados, vai resultar no aumento de 75% das áreas de influência dos eixos já existentes e de 62% dos eixos propostos, se considerarmos os critérios e premissas adotados no estudo de Montandon e Alves (2023). Em outros termos, haverá aumento de até 137% das áreas verticalizáveis na cidade. Em metros quadrados, significa que haverá novos 5,4 milhões de hectares, ou 54,01 milhões de metros quadrados adicionais de áreas verticalizáveis para serem disponibilizadas ao mercado imobiliário. Ou seja, aproximadamente 2,16 bilhões de metros quadrados para serem postos à venda pelo mercado imobiliário, considerando o potencial construtivo de quatro vezes para os terrenos e a possível transformação das áreas horizontais, edifícios menores e outros casos. Mesmo reduzindo 30% desse cálculo, para considerarmos o que já está verticalizado, seriam 1,56 bilhões de metros quadrados de áreas construídas disponibilizadas. Dessa forma, São Paulo poderá virar a “galinha dos ovos de ouro” do mercado financeiro internacional!

Se considerarmos que o PDE 2014 já permitiu essa transformação nos 7,49 mil hectares nos eixos existentes e futuros já existentes, e se somarmos os 5,4 mil hectares da presente revisão, o total resultaria numa área verticalizável de 12,9 mil hectares ou 129 mil metros quadrados da cidade com potencial para verticalização, seria possível atingir até 515,6 milhões de metros quadrados de novas construções. Considerando o valor de R\$ 10 mil por metro quadrado, o resultado será de R\$ 5,16 trilhões, ou 6,75 vezes o Produto Interno Bruto (PIB) paulistano, para o mercado imobiliário e financeiro internacional. O solo da cidade estará mesmo à venda!

Isso tudo numa estimativa preliminar, considerando que quase tudo o que existe vai abaixo, se não valer a pena economicamente. Mas poderíamos fazer algumas estimativas reduzindo esse valor em cerca de 30% para descontar as áreas não transformáveis, que ainda assim seria um número astronômico, de 4,3 vezes o PIB de arrecadação da cidade, com base no PIB de 2019.

Tudo isso poderá causar um desequilíbrio absurdo na economia da cidade, sem entrarmos nos riscos e impactos sociais, ambientais e climáticos que esse substitutivo criminoso vai causar para a cidade de São Paulo.

E isso tudo ocorre sem que nenhum estudo de impacto urbano ou ambiental, econômico ou de capacidade de suporte tenha sido apresentado para justificar essa proposta. Isso é novidade? Infelizmente, não, uma vez essa tem sido a tônica nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) judicializados pela ausência desses estudos, e na imposição da ampliação dos limites dos EETU sem considerar os grandes impactos ambientais em curso na maioria dos bairros e subprefeituras, como Pinheiros, Vila Mariana, Perdizes, Butantã, Belém, Tatuapé, Santana, entre outros.

Infelizmente, a ausência de estudos ambientais e de capacidade requeridos pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal de 1988 ocorre desde a criação dos EETU no PDE 2014, passando pelo PL da revisão apresentado pelo Executivo. E agora foi escancarado no substitutivo apresentado pelo relator, ou seja, o predomínio do atendimento aos interesses imobiliários sobre os demais objetivos do PDE, de moradia, transporte e meio ambiente, e sem avaliar os riscos climáticos e impactos ambientais decorrentes dessa permissão à verticalização na cidade.

Outro ataque frontal aos objetivos do PDE está na alteração das regras de aplicação do Fundurb, permitindo que a Prefeitura possa utilizar indevidamente os recursos do fundo em pavimentação e recapeamento de ruas, e não em habitação social, melhorias no transporte público e nas políticas ambientais. Ou seja, o objetivo do tratoração é fazer uma terra arrasada na cidade de São Paulo e fazer tudo ao mesmo tempo agora, tal qual o título do filme ganhador do Oscar em 2023.

O vereador Goulart apresentou um substitutivo elaborado sob a influência da Associação Brasileira da Indústria da Construção (Abrainc) e que atendeu a todos os interesses do setor. Essa verdadeira entrega da cidade ao mercado imobiliário ficou ainda mais escancarada pelo vazamento de uma cobrança do vereador Adilson Amadeu ao Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais (Secovi) pedindo compensações para eleger o prefeito Ricardo Nunes (MDB). O vereador cobra uma “contrapartida” para ajudar na reeleição do prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes, pela proposta de revisão do plano diretor da cidade: “Digo isso pois politicamente se estabeleceu nesta oportunidade um ônus político pesado ao amigo prefeito Ricardo Nunes”. Dessa forma, questiona o que o Secovi fará para ajudar o nosso prefeito em sua reeleição.

O projeto de revisão do PDE deve ser judicializado para barrar essa aberração contra a cidade e toda sua população, uma vez que o PL tratou de uso do solo, que não estava no escopo permitido pelo governo municipal, não foi transparente e participativo e, portanto, é ilegal e inconstitucional.

Os dados do Censo 2022 que saíram recentemente indicam que o PDE foi propositalmente planejado no escuro para privilegiar a especulação imobiliária, uma vez que São Paulo, de acordo com o novo Censo, só cresceu 2% e nossa população está ficando mais velha! Devemos barrar judicialmente esse projeto para fazer um balanço de quais são as necessidades da população, da economia e do meio ambiente e da crise climática para o futuro de São Paulo até 2029!

Além da polêmica expansão dos eixos para 700 metros das estações de metrô e VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) e de 400 metros para os corredores de ônibus, depois de vários recuos e sem a apresentação de nenhum estudo de capacidade suporte ou de impacto ambiental, observamos que as áreas do Arco do Tietê (que também serão eixos pelo PL até 2024), bem como o Arco de Pinheiros, também estão destinadas à verticalização e ao adensamento, com até quatro vezes a área dos terrenos e sem limites de gabarito. Isso pode ser visualizado na simulação realizada a seguir.

Figura 1 – Simulação da verticalização no entorno da Estação Pinheiros. Área próxima à Estação Pinheiros, no Arco Pinheiros, que terá os mesmos efeitos do EETU se não for elaborado um projeto urbano pela Prefeitura. Próximo à Estação Pinheiros/Rebouças e rua Eugênio Medeiros, Pinheiros.



Fonte: Simulações de Shayene Juliana de Souza Carneiro e Ivan Maglio.

Que lições podemos tirar até agora da revisão do PDE?

A pauta para a revisão do PDE 2014 apresentada pelo mercado imobiliário já é bastante conhecida desde 2019: inclui a verticalização no miolo dos bairros, o desvirtuamento das regras do PDE para ampliar o número de garagens e o tamanho dos apartamentos

localizados no EETU, e a redução dos valores da outorga onerosa do direito de construir.

O PL de revisão do PDE encaminhado pela Prefeitura, após consultas por via eletrônica e por algumas poucas e rápidas reuniões e audiências públicas, revela que o diagnóstico e as propostas apresentadas pela Prefeitura passaram muito longe das questões colocadas pela sociedade nos fóruns em que esta tem se manifestado e que muito poucas dessas demandas foram contempladas.

Entre as questões que vêm sendo reiteradamente colocadas pelos vários setores representativos, ressaltam-se: o impacto urbano ambiental causado pelos Eixos de Estruturação Urbana no meio ambiente, nos aspectos sociais, ambientais e vulnerabilidades aos riscos climáticos nos vários bairros /subprefeituras da cidade que foram explicitados pelas associações de bairro de Perdizes, Bela Vista, Pinheiros, Vila Mariana, Jardins e Consolação, entre outros, e pelos movimentos sociais e ambientais da cidade.

Esses impactos desrespeitam as normas ambientais constitucionais que requerem a realização prévia de estudos ambientais pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e pela Constituição Federal de 1988 no seu capítulo sobre meio ambiente, sem medidas mitigadoras e de redução dos impactos na drenagem, na impermeabilização do solo, na capacidade de suporte dos sistemas de transportes e na perda de áreas verdes, bem como no aumento das emissões dos gases de efeito estufa, pelas demolições e novas construções de concreto, que é o segundo maior emissor mundial de dióxido de carbono que contribui para o aquecimento global e a crise climática.

O risco das chuvas e inundações, a exemplo do ocorrido no bairro de Moema em março de 2023, encontra a cidade frágil, pouco resiliente, em especial com seríssimas deficiências na drenagem e na permeabilidade urbana, e despreparada para enfrentar a emergência climática e os riscos e impactos decorrentes desses eventos.

Os riscos decorrentes da emergência climática não são sequer abordados no Projeto de Lei da Revisão, a não ser por poucas menções aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Agenda 2030 e ao Plano Nacional de Adaptação Climática (PNA, 2016). A revisão proposta não apresenta nenhum avanço em relação ao tema das 407 áreas de risco de deslizamento e ou do Plano de Gestão das Áreas de Risco, previsto no artigo 300 do PDE, revelando um distanciamento grave da Prefeitura em relação a um dos principais temas enfrentados pela cidade que são os impactos da crise climática, previstos no Plano de Ação Climática de São Paulo, lançado em 2021. Revela também uma contradição com os compromissos assumidos pela cidade com a ONU, de redução das emissões de CO₂ rumo à emissão zero até 2050 para reduzir o aquecimento global, e aos ODS, com as metas sobre cidades resilientes e mudanças climáticas da Agenda 2030.

A crítica aos desvios dos objetivos sociais do PDE vem ficando cada vez mais explícita com a questão da financeirização da cidade e com o domínio da produção imobiliária sobre os demais pilares do PDE, especialmente nos Eixos de Transformação Urbana e em suas Zonas correspondentes (ZEU). Como consequência desses impactos, observam-se os altos custos dos imóveis e a ausência dos Eixos de Transformação Urbana que são o coração do PDE, da produção de habitação de interesse social, que foi o objetivo original do PDE em 2014. O que predomina nesses eixos são os estúdios de 45 metros quadrados a preços entre 15 mil e 20 mil reais o metro quadrado.

O Fórum de Parques e Áreas Verdes tem trabalhado pela implantação de 67 novos

parques previstos no PDE e pela manutenção dos 111 parques e áreas verdes já existentes, para a resiliência climática da cidade, destacando-se a ausência de regulamentação do fundo financeiro para implantação de parques previstos no PDE. Destaca-se também a necessidade de proibição de qualquer novo desmatamento da cidade para enfrentar os riscos climáticos, a exemplo da proteção da Mata Esmeralda presente no distrito de Raposo Tavares, que tem quase 500 mil metros quadrados de áreas de mata atlântica ameaçados por novos loteamentos, e várias outras áreas, como o parque junto ao Campo de Marte e a mata no Jardim Alfomares, em Santo Amaro.

Ou seja, qual a situação em 2023, passados 13 anos e com o risco gravíssimo da emergência climática já presente na cidade? Os ODS da ONU são apenas mencionados no PL de revisão do PDE, sem incluir sequer o plano de ação construído para atingir suas respectivas metas relacionadas a pobreza, saúde, clima, educação e sustentabilidade. Assim, para ter um mínimo de seriedade com os ODS, esse plano e suas metas precisam estar refletidos no PDE da cidade.

A revisão do plano diretor, até agora, não avança para enfrentar os gravíssimos problemas sociais, ambientais e climáticos que a cidade enfrenta e enfrentará e é ilegítimo por não representar minimamente a vontade da população da cidade, uma vez que os processos de consulta não atendem ao exigido pelo Estatuto da Cidade e pelas regras constitucionais, sobre a democracia participativa.

E tudo isso ocorre apesar de haver diretrizes socioambientais muito avançadas no PDE 2014, mas pela ausência de compromissos públicos de governo e de metas mensuráveis nas diretrizes de habitação, meio ambiente, resiliência e adaptação climática, territórios de interesse cultural, descentralização da gestão municipal e elaboração de planos de bairro por subprefeituras, que acabaram não sendo aplicados nesses quase dez anos de PDE, mas a prioridade tem sido dada às políticas de interesse para o mercado imobiliário.

Os excessos de interesse imobiliário e da Câmara Municipal ameaçam a segurança ambiental e a resiliência da cidade à ameaça climática. No embrião dessa barbárie urbanística está o próprio PDE 2014, que deixou de exigir qualquer tipo de estudo ambiental ou urbanístico prévio para liberar a verticalização nos EETU nos entornos das estações de metrô e de corredores de ônibus segregados, sem exigir contrapartidas sociais ambientais e de qualidade urbana!

Para alterar esse quadro de aplicação parcial do PDE, que tem validade até 2030, propusemos, por meio do vereador Toninho Vespoli, a formulação de Plano de Aceleração das Metas do PDE, com o estabelecimento de metas objetivas para todas as áreas nevrálgicas e diretrizes do PDE, as quais devem ser concretas e mensuráveis. Por exemplo, garantir a realização de planos de bairro por subprefeitura para retomada do planejamento participativo na cidade, com garantia de financiamento pelo poder público até 2030, como forma de planejar seus territórios e influir na revisão da lei de uso do solo, com a definição de um conteúdo mínimo para garantia de maior eficácia dos planos de bairro.

Com relação aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e ZEU, exigir que novas obras sejam paralisadas e que somente venham a ser retomadas mediante estudos prévios para mensurar os impactos urbanos e ambientais até o momento, áreas totais adicionais construídas por eixo/distrito, retomada de limites dos estoques de áreas construídas adicionais e avaliação da capacidade suporte de infraestrutura urbana e de

equipamentos sociais nas subprefeituras onde ocorrem. Trata-se de uma espécie de moratória para replanejamento dessas áreas da cidade tão severamente impactadas.

Nesse contexto, é fundamental a regulamentação e aplicação do artigo 77 do PDE previamente à revisão da Lei de Zoneamento, para garantir a proteção das áreas de interesse ambiental e cultural, existentes nas áreas de influência dos EETU, com a exclusão de áreas de interesse social, cultural, ambiental e para a resiliência climática, e que mediante estudos ambientais e com a implantação de medidas mitigadoras para os impactos observados, sejam ajustados os limites dos EETU e considerados na revisão da Lei de Zoneamento de 2016. E isso só poderá ocorrer sem o tratoção de forçar a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) sem garantir um amplo processo participativo em todas as regiões da cidade.

Em síntese, o substitutivo da Câmara representa uma grave ilegalidade por não apresentar os estudos ambientais e urbanísticos para ampliar os limites dos EETU e não criar pesos e contrapesos para controle e contrapartidas sociais e ambientais para mitigação de impactos – por exemplo, a limitação de estoques de potencial construtivo por eixos e a retirada de áreas frágeis de interesse urbanístico e ambiental do território sujeito à verticalização e ao adensamento.

A garantia da redução do déficit de 500 mil moradias para habitação social, com redução da vulnerabilidade socioambiental da cidade, os projetos para reduzir as áreas de risco de escorregamento e inundação, a ampliação das redes de transportes e ampliação da resiliência urbana às mudanças climáticas com a implantação efetiva dos novos parques, e planos de bairros realizados a partir da sociedade civil não foram contemplados na revisão do PDE para garantir inclusão social, sustentabilidade e resiliência.

O substitutivo ao PL da revisão do PDE aprovado em 30 de junho de 2023 é ilegal por falta de quaisquer estudos ou justificativas técnicas, embora o PL enviado pelo Executivo já não houvesse atendido às principais questões contemporâneas colocadas pela sociedade civil e tivesse permanecido omissos durante a discussão do projeto na Câmara Municipal.

Por que o relator não apresentou os estudos técnicos ambientais e urbanísticos para justificar a revisão ou ampliação dos atuais eixos? Deveria aprová-los caso a caso, precedidos de estudos. Por que a sanha destrutiva do capital imobiliário e financeiro seduz os vereadores e o Executivo municipal? Simples assim: eleições à vista e dinheiro fácil para irrigar as campanhas municipais.

Um crime de lesa-pátria contra São Paulo está sendo cometido. Só com o apoio do Ministério Público e a da Justiça poderemos evitar esse tsunami negacionista e não científico de liberalismo construtivo!

O PL aprovado é ilegal, pois não permitiu as propostas de uso do solo da sociedade civil fossem consideradas, uma vez que a Prefeitura desconsiderou as propostas de ajustes territoriais nos eixos, com farta documentação expondo a regra de que essa temática que os eixos e as normas de uso do solo não estariam no escopo da revisão. E essa é uma contradição a ser examinada judicialmente junto à ausência de estudos requeridos pelo Estatuto da Cidade e legislação ambiental.

O prefeito ainda tem chance de vetar grande parte dessas aberrações!

Artigos

Subsídios para a revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo de 2014: avaliação dos avanços e retrocessos da sua implementação climática

Subsidies for the Revision of the 2014 Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo: Evaluation of the Advances and Setbacks of its Implementation

Eduardo A. C. Nobre

Graduado (1989), doutor (2000) e livre-docente (2018) em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP, mestre em Desenho Urbano pela Oxford Brookes University, Inglaterra. Atualmente é professor associado III, presidente da comissão de pós-graduação e docente do Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional do Departamento de Projeto da FAU-USP e pesquisador do Núcleo de Apoio e Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído (NAPPLAC/USP) nos seguintes temas: planejamento urbano e regional, políticas públicas urbanas, legislação urbanística e grandes projetos urbanos.

E-mail: eacnobre@usp.br

Resumo: A Constituição Federal definiu que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, definindo os parâmetros do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, sendo que o Estatuto da Cidade instituiu que ele deve ser revisto pelo menos a cada dez anos. O município de São Paulo instituiu seu primeiro Plano Diretor Estratégico seguindo essas as diretrizes em 2002, que foi revisto pela lei nº 16.050/2014 previsto para um prazo de quinze anos. Em 2021 a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Smul) iniciou o processo de revisão intermediária do plano. O presente trabalho busca contribuir para as discussões desta revisão trazendo resultados de pesquisa que contou com financiamento do Edital Universal do CNPq e do Projeto Regular da Fapesp. A primeira seção faz algumas considerações sobre os objetivos e as inovações implantadas pelo plano, a segunda analisa sua implementação, considerando os impactos sobre o mercado imobiliário, a captura da valorização imobiliária e sua redistribuição através das obras públicas e o atendimento dessas aos objetivos do plano, considerando a gestões municipais envolvidas, para concluir sobre a evolução de implementação do plano.

Palavras-chave: Planejamento urbano e regional. Políticas públicas urbanas. Plano diretor. São Paulo.

Abstract: The Federal Constitution defined that the master plan is the basic instrument of the urban development policy, defining the parameters for the fulfilment of the social function of the property and of the city. The City Statute established that it should be revised at least every ten years. The Municipality of São Paulo enacted its first Strategic Master Plan following these guidelines in 2002, which was revised by Law 16,050/2014 for a fifteen year period. In 2021 the Urban Development and Licencing Department started the plan mid-term review process. The present work seeks to contribute to the discussions of this review by bringing research results that were funded by CNPq Universal Call and Fapesp Regular Project. The first section makes some considerations about the objectives and innovations implemented by the plan, the second analyses its implementation, considering the impacts on the real estate market, the land value capture and its redistribution through public works and their fulfilment of the objectives of the plan, considering the municipal administrations involved, to conclude on the evolution of the plan's implementation.

Keywords: Urban and regional planning. Urban public policies. Master plan. São Paulo.

1 Introdução

A Constituição Federal definiu que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo que o Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001), no parágrafo 3º do artigo 40, instituiu que ele deve ser revisto pelo menos a cada dez anos. A Prefeitura de São Paulo elaborou seu primeiro plano diretor seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade em 2002, com a promulgação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDEMSP), na lei nº 13.430/2002, e realizou sua revisão em 2014, instituída pela lei nº 16.050/2014.

O PDEMSP 2014 foi elaborado para um período de quinze anos, buscando melhorar a qualidade de vida da população, reduzir as desigualdades socioeconômicas e tornar a cidade mais inclusiva e ambientalmente equilibrada. O plano tem vigência até 2029 e prevê uma revisão participativa, visando eventuais ajustes de seus dispositivos às transformações que ocorrerem. A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Smul) adiantou para o ano de 2021 o processo de revisão intermediária do PDE; contudo, devido à pandemia, houve prorrogação de prazo para o desenvolvimento dos trabalhos em virtude de decisão judicial.

Considerando os nove anos de implantação do PDE 2014 e os sete anos da Lei de Zoneamento que o regulamentou (lei nº 16.402/2016), o presente trabalho procura fazer uma avaliação crítica de sua implementação a partir de pesquisas desenvolvidas no âmbito do NAPPLAC da FAU-USP¹ para servir de subsídio ao seu processo de revisão. A próxima seção faz algumas considerações sobre os objetivos e as inovações implantadas pelo

1 Núcleo de Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído, sediado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

plano. A seguinte analisa sua implementação, considerando os impactos sobre o mercado imobiliário, a captura da valorização imobiliária e sua redistribuição através das obras públicas e o atendimento dessas aos objetivos do plano. Essa avaliação considerou a evolução temporal de sua implementação ao longo três administrações municipais: Fernando Haddad (2013-2016); João Dória/Bruno Covas (2017-2020) e Bruno Covas/Ricardo Nunes (2021-presente).

2 O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014

O atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi implantado pela lei nº 16.050/2014. Fruto de processo participativo, capitaneado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, o marco regulatório da cidade de 2014 procurou rever os instrumentos regulamentados na legislação de 2002, a fim de torná-los mais efetivos, e também propôs novos instrumentos para alcançar seus objetivos principais, a saber: promover a função social da cidade e da propriedade urbana; a equidade e inclusão socioterritorial; a gestão democrática; e o direito à cidade.

A administração do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) se empenhou para aprimorar o marco legal e administrativo propostos no PDE 2014. Os instrumentos de indução à função social da propriedade – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), IPTU progressivo no tempo e desapropriação – foram revistos com a criação de um departamento específico para sua implementação (Departamento de Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano).

A mobilidade urbana ganhou destaque com as Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), incentivando o crescimento urbano ao longo dos eixos de transporte coletivo, em conformidade com os preceitos do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (Dots).²

O cálculo do instrumento de captura da valorização fundiária, a Outorga Onerosa do Direito de Construir³ (OODC), foi modificado com vistas a se aproximar do valor real de mercado e a provocar maior efeito indutor no tocante à orientação do crescimento da cidade. Os recursos advindos dessa arrecadação são depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), cujo objetivo é financiar projetos vinculados ao PDE e ao Programa de Metas. No plano, foi priorizado o investimento destes recursos para a implementação de ações de mobilidade urbana (melhorias no transporte coletivo, sistema cicloviário e circulação de pedestres) e para a aquisição de terrenos na Macroárea de Estruturação

2 Segundo a WRI Brasil (WRI BRASIL, 2018), o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (Dots) é uma estratégia de planejamento urbano que integra o planejamento do uso do solo à mobilidade urbana com o objetivo de promover a cidade compacta, conectada e coordenada, promovendo cidades mais sustentáveis. Por meio dos planos diretores, é possível propor estratégias e catalisar ações que levarão a essa mudança no modelo de crescimento urbano.

3 A OODC é o instrumento urbanístico pelo qual o empreendedor imobiliário compra da municipalidade potencial construtivo adicional, entre o coeficiente de aproveitamento básico e o máximo, quando da aprovação do projeto junto à Prefeitura. O valor dessa contrapartida é baseado em fórmula que leva em consideração o valor do terreno em que ocorrerá o empreendimento. A lógica desse cálculo reside na ideia de que o novo empreendimento deveria financiar a compra de terrenos nas proximidades para minimizar os impactos do adensamento, com a provisão de áreas verdes ou equipamentos públicos. A ideia de sua formulação vem da década de 1970 e foi muito influenciada pelo instrumento francês *Plafond Legal de Densité* (PLD) (NOBRE, 2019).

Metropolitana para a produção de Habitação de Interesse Social⁴ com o gravame de 30% do total de gastos para cada um desses temas. Do mesmo modo, 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) passaram também a ser destinados para aquisição de terrenos para Habitações de Interesse Social (HIS).

As áreas gravadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), destinadas à recuperação urbanística-ambiental, regularização fundiária e à promoção de HIS, foram duplicadas e sua regulamentação, modificada, a fim de garantir maior efetividade, sobretudo no atendimento às famílias de menor renda. Foi criada a Cota de Solidariedade, que destina o equivalente a 10% da área computável de novos empreendimentos de grande porte para a produção de HIS. As Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepec) foram revistas, com a inclusão da categoria das Áreas de Proteção Cultural (APC) e a revisão da regulamentação Transferência do Direito de Construir (TDC) para os imóveis tombados.

Adicionalmente, vários outros instrumentos foram incorporados aos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, tais como os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), as OUC, as Áreas de Intervenção Urbana (AIU) e as Áreas de Estruturação Local (AEL).

Em face dessa visão estrutural e das inovações dos instrumentos previstos, o Plano Diretor de 2014 recebeu os prêmios de melhor compromisso urbano do renomado site internacional de arquitetura ArchDaily e de melhor prática inovadora da Nova Agenda Urbana (NUA) da ONU-Habitat (ARCHDAILY, 2015).

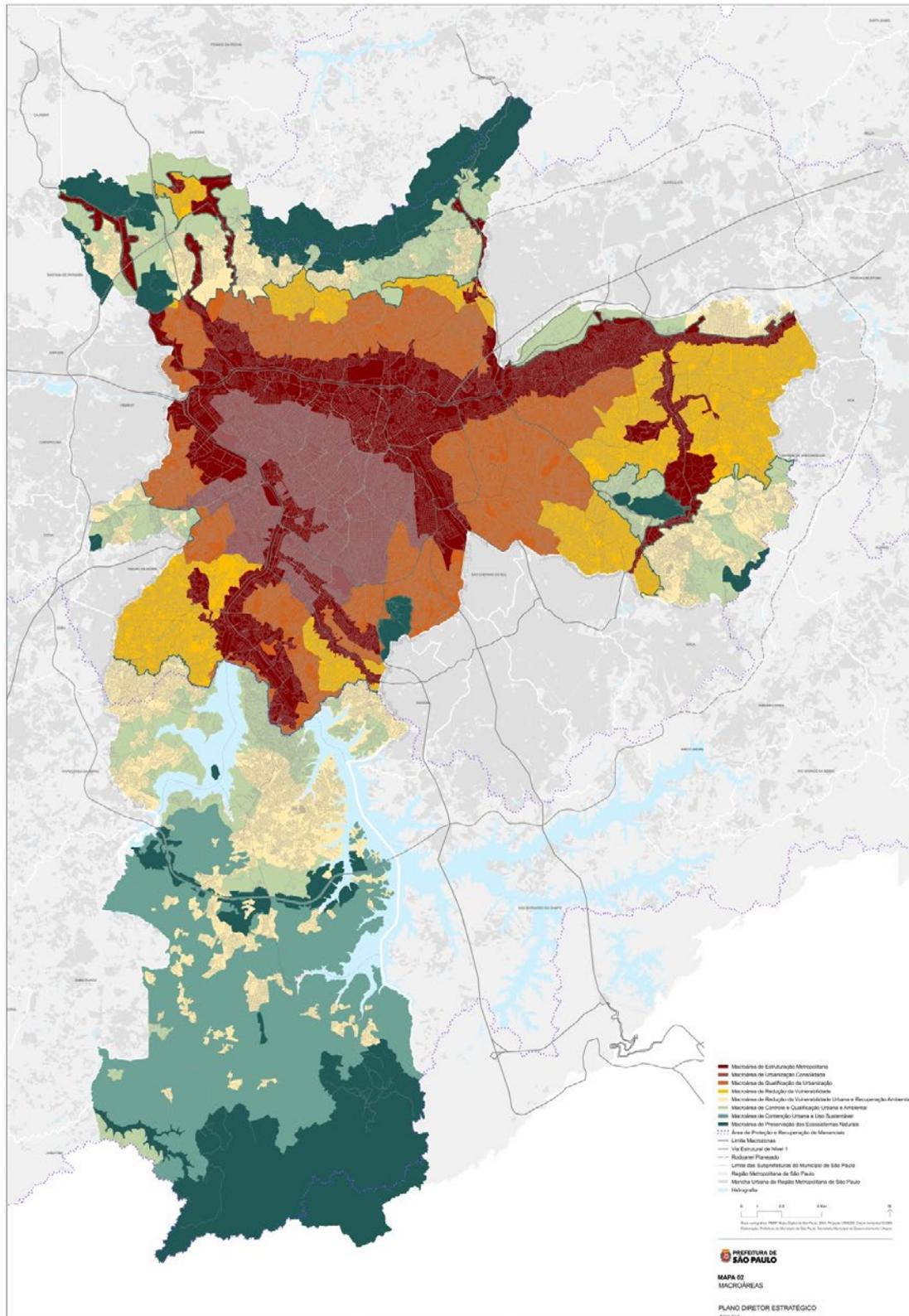
3 Resultados parciais da implementação do PDE 2014

Passados nove anos da promulgação do PDE 2014 (SÃO PAULO (CIDADE), 2014) e sete anos da promulgação da Lei de Zoneamento que o regulamentou (SÃO PAULO (CIDADE), 2016a), é possível fazer algumas análises dos avanços e retrocessos na sua implementação. Contudo, é importante ressaltar que a aprovação do PDE 2014 ocorreu na administração Fernando Haddad (2013-2016) e sua implementação vem ocorrendo nas administrações seguintes de João Dória/Bruno Covas (2017-2020) e Ricardo Nunes (2021-), de oposição à primeira. Esse dado é importante, pois diversas ações propostas no plano, que dependeriam de uma ação mais efetiva do poder público, foram diminuídas ou descontinuadas nas administrações seguintes.

Do ponto de vista da visão estrutural de direcionamento do crescimento urbano, o plano propõe duas visões, por vezes até conflitantes. Uma primeira, que pretende promover a reestruturação urbana da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), nos vales dos rios Tietê e Pinheiros, considerando o seu potencial de transformação, principalmente por meio da implementação de projetos urbanos consorciados (OUC, PIU e AIU), conforme mapa da Figura 1. E outra que pretende promover o adensamento construtivo e populacional ao longo da rede estrutural de transporte coletivo na Zona de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), baseado nos princípios do Dots, que pode ser visto em mapa da Figura 2.

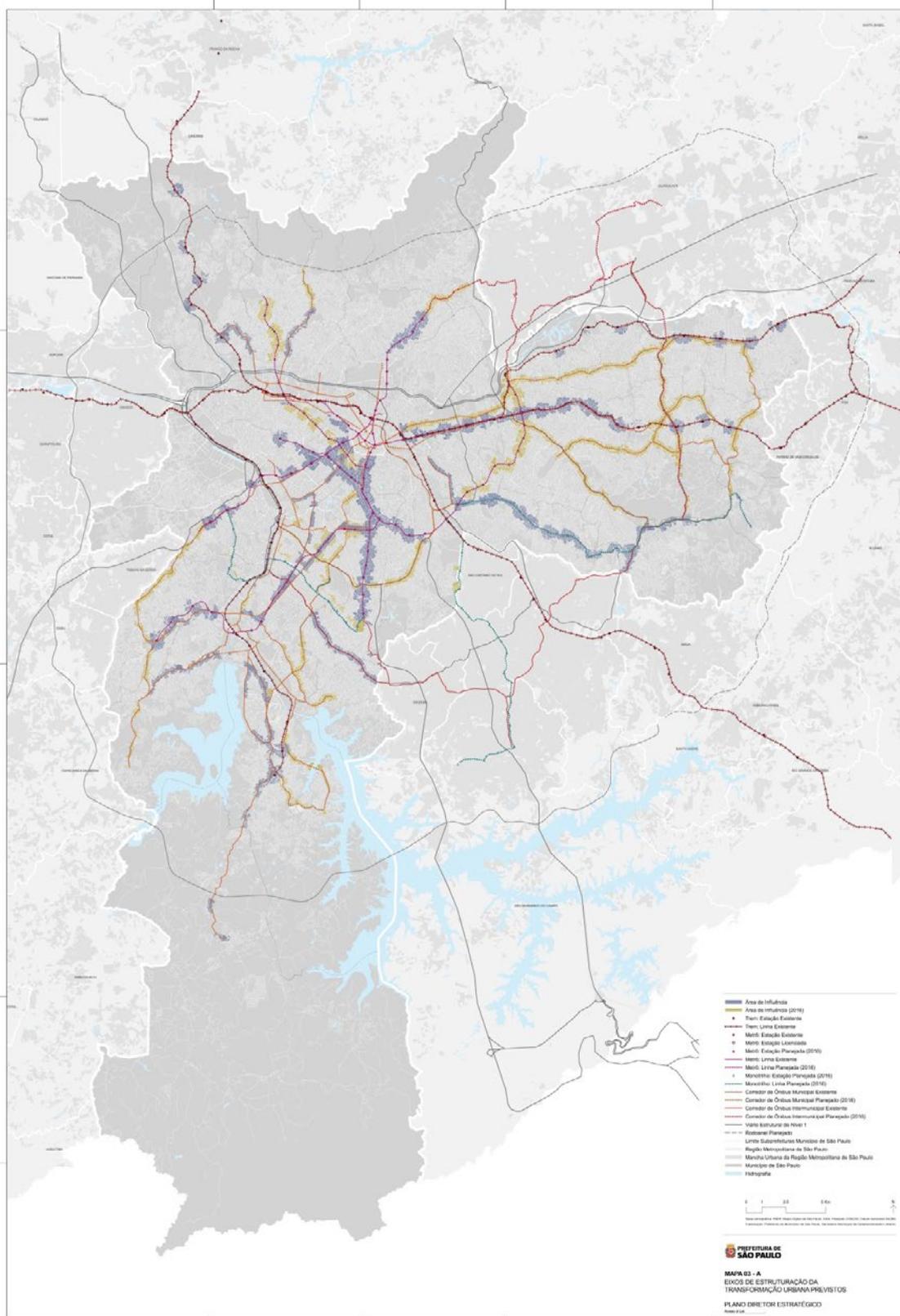
4 Segundo o Quadro 1 anexo à lei nº 16.050/2014, Habitação de Interesse Social (HIS) é aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos: a) HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 ou renda per capita de até R\$ 362,00; b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 ou 362,00 per capita e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 per capita.

Figura 1 – Mapa das macroáreas do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014



Fonte: SÃO PAULO, 2014.

Figura 2 – Mapa dos eixos de estruturação da transformação urbana do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014

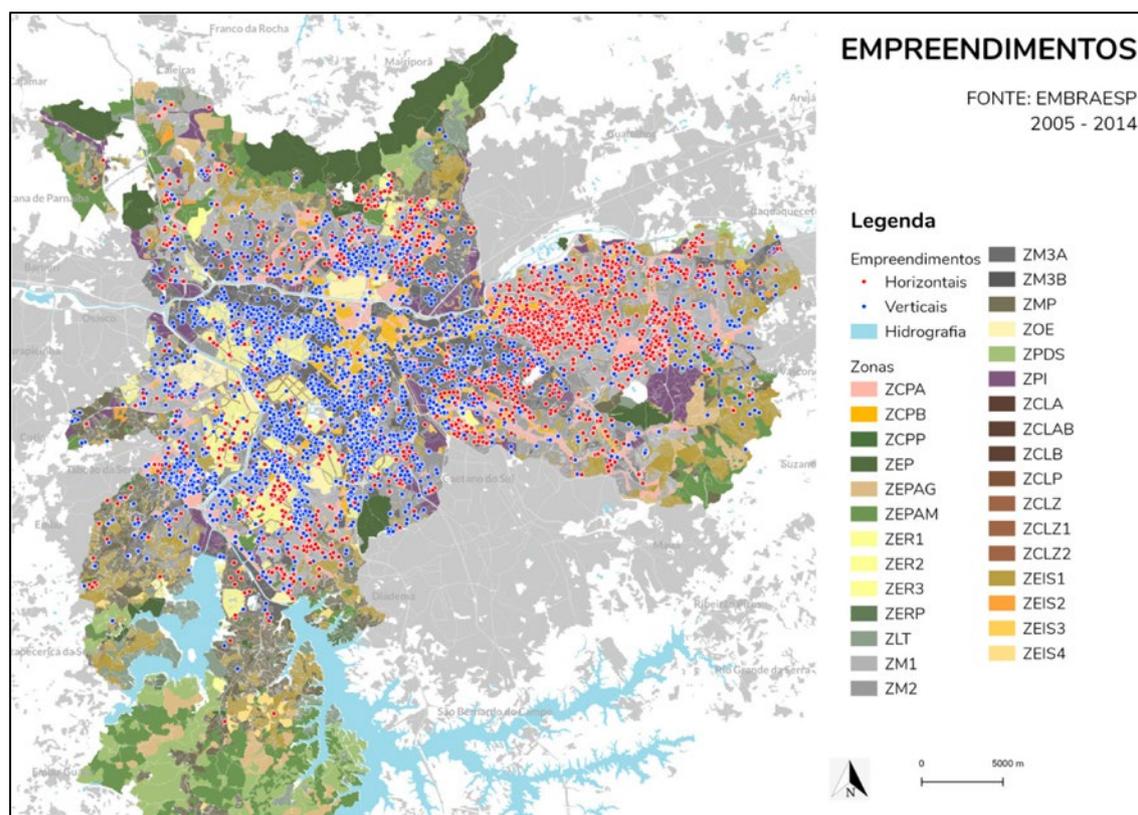


Fonte: SÃO PAULO, 2014.

Nesta última, além dos coeficientes de aproveitamento máximo dos terrenos serem maiores (quatro vezes a área do terreno podendo chegar a seis), o cálculo do montante de recursos a serem pagos pela OODC privilegiam a utilização dos coeficientes máximos, pois, quanto mais se constrói, menos se paga proporcionalmente por metro quadrado adicional construído. Dessa forma, o objetivo urbanístico se sobrepôs ao objetivo fiscal, pois com o barateamento proporcional da outorga pretende-se atingir o adensamento construtivo máximo nos Eixos.

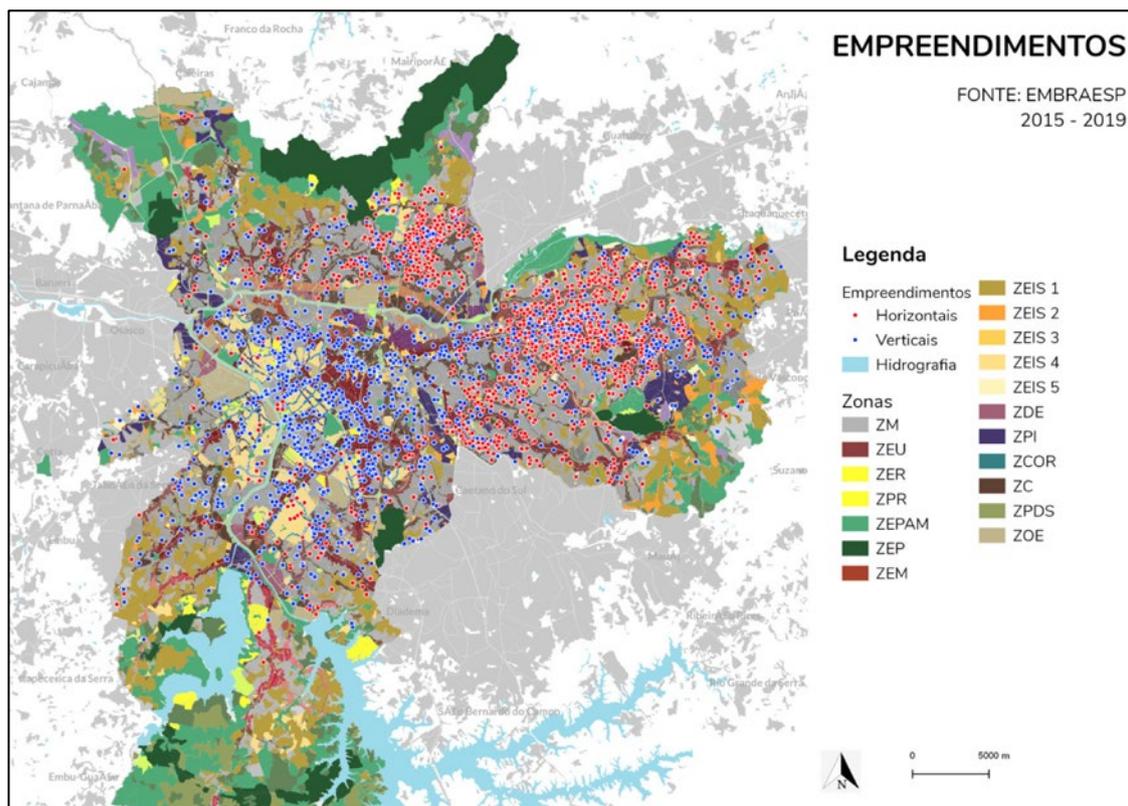
O resultado da implementação desses conceitos resultou de fato em um redirecionamento da localização dos empreendimentos imobiliários verticais residenciais na cidade. Mapeamento realizado por Nobre, Seo e Marques (2021) a partir de levantamento feito na base de dados da Embraesp (EMBRAESP, s.d.), importante empresa de consultoria imobiliária de São Paulo, demonstra que os lançamentos imobiliários verticais se apresentavam dispersos no marco legal anterior (2002-2014) e que no marco legal atual (2014-2029) se concentraram ao longo das ZEU conforme pode ser visto nos mapas das figuras 3 e 4.

Figura 3 – Mapa dos lançamentos imobiliários em São Paulo de 2005 a 2014



Fonte: elaborado por Marina Marques, 2020, a partir de dados da Embraesp (s.d.) e base do Geosampa.

Figura 4 – Mapa dos lançamentos imobiliários em São Paulo de 2015 a 2019

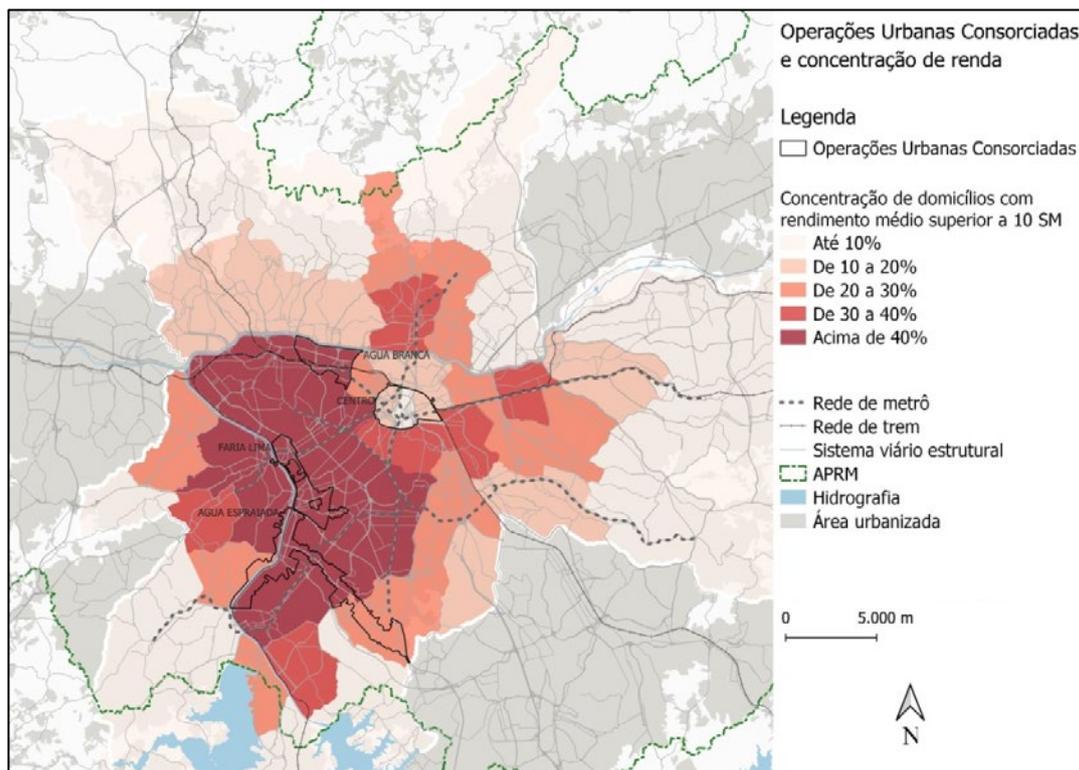


Fonte: elaborado por Marina Marques, 2020, a partir de dados da Embraesp, s.d., e base do Geosampa.

Muitos desses empreendimentos não apresentam vagas de garagem, procurando incentivar o uso do transporte coletivo e suas unidades têm sua área limitada pela quota residencial para promover de fato um adensamento populacional. Contudo, nessa pesquisa não foi realizado nenhum levantamento para aferir a classe de renda que está ocupando esses imóveis. Porém, a falta de uma política pública habitacional, que poderia direcionar o uso desses empreendimentos, fez com que muitos deles sejam financiados por fundos de investimento imobiliário e direcionados ao mercado de hospedagem temporária de aluguel, reservados por plataformas de internet. Dessa forma, o objetivo de adensamento dos eixos com unidades habitacionais mais baratas parece não ter sido atendido.

Já na MEM, o desinteresse das administrações subsequentes fez com que os novos projetos urbanos consorciados, que deveriam ser aprovados pela Câmara Municipal, não saíssem do papel. Dessa forma, os únicos projetos implementados foram as OUC, que já vinham sendo desde a década de 1990. Importante ressaltar que a maioria das OUC está localizada no Centro Expandido da cidade. Nesse aspecto, as que tiveram maior sucesso estão localizadas na região que Villaça (1998) chama de Quadrante Sudoeste, constituído pelos distritos onde mora a população de maior renda no município, conforme pode ser visto no mapa da Figura 5.

Figura 5 – Mapa das operações urbanas consorciadas e concentração de renda em São Paulo



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2021) e base do Geosampa.

Dessa forma, dos R\$ 7,4 bilhões arrecadados desde o início das OUC (1995), 87% se concentraram nas Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima (OUCFL) e Água Espraiada (OUCAE) que abrangem os bairros da elite paulistana (NOBRE, 2019 e 2021). Do ponto de vista dos gastos desses recursos, predominaram aqueles relacionados a obras de melhorias no sistema viário (44%) e com a desapropriação dos terrenos necessários à implantação dessas obras (26%), totalizando 70%, conforme pode ser visto na Tabela 1. Por outro lado, os gastos com maior retorno social, produção de HIS e implantação de transporte coletivo, representaram apenas 24% desse total.

Tabela 1 – Entradas, saídas e distribuição de recursos no conjunto das OUC em R\$ milhões

Balanco	Total	Porcentagem
Entradas	7.379	
Saídas	5.998	100%
Obras	2.612	44%
Desapropriação	1.531	26%
Habitação Social	850	14%
Transporte Coletivo	592	10%
Outros	413	7%
Balanco	1.381	

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da SP Urbanismo, 2019.⁵

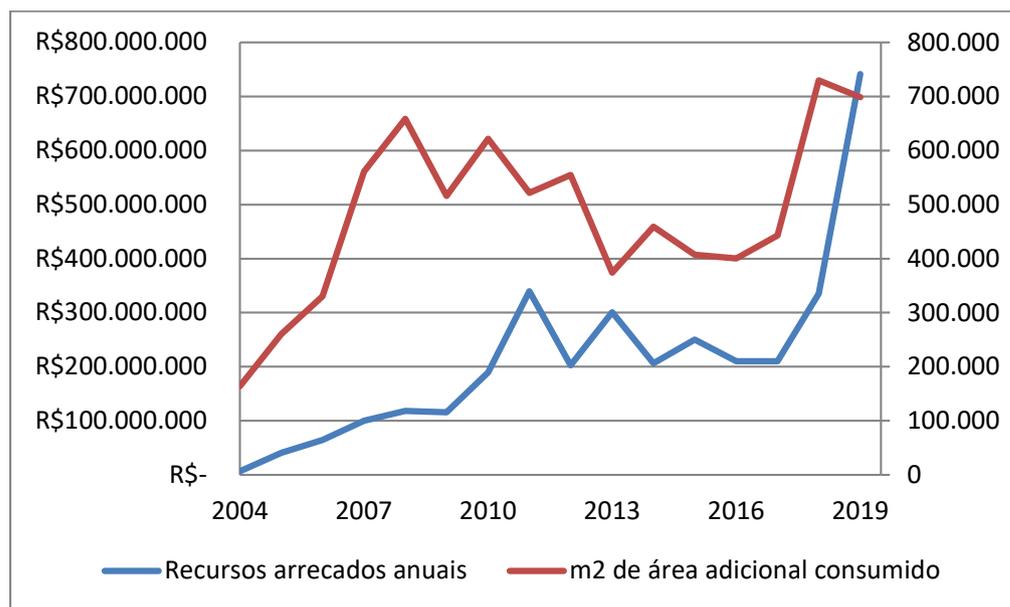
De qualquer forma, fica evidente a concentração de recursos nessas áreas, pois, enquanto as OUC conseguiram arrecadar esse montante, os recursos advindos pela arrecadação da OODC desde 2004 atingiram R\$ 3,4 bilhões, aproximadamente 50% do montante das OUC, conforme será visto a seguir. Contudo, enquanto os recursos das OUC são adquiridos *a priori* e devem ser gastos no interior destas, segundo regramento do Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados pela OODC são cobrados no momento em que cada empreendedor aprova seu projeto junto à Prefeitura e depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para serem gastos na cidade toda.

Considerando que a área das OUC representa apenas 3% do total do município, conclui-se que a Prefeitura dispõe de quase cem vezes mais recursos por metro quadrado para serem gastos no interior das OUC do que para serem gastos no restante da cidade, demonstrando o tremendo efeito concentrador desse instrumento (NOBRE, 2019).

Por outro lado, as mudanças na fórmula e nos valores de cobrança da OODC fizeram que de fato a arrecadação com esse instrumento aumentasse consideravelmente, passando de R\$ 365/m² para R\$ 1.061/m² entre 2012 e 2019, quase triplicando o total anual de aproximadamente R\$ 300 milhões em 2013 para cerca de R\$ 741 milhões em 2019, conforme Gráfico 1. Contudo, esses valores ainda estão muito baixos se comparados aos valores praticados na compra dos Cepac, que variam em média de R\$ 2.200/m², na Operação Urbana Consorciada Água Espreada, a R\$ 3.950/m² na Operação Faria Lima.

⁵ Dados disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Gráfico 1 – Recursos arrecadados de OODC × metros quadrados de área adicional consumida



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Prefeitura do Município de São Paulo.⁶

Considerando o gasto dos recursos do Fundurb, desde 2013 eles são vinculados a um projeto específico, e não mais a uma rubrica (CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2013). Isso faz com que o controle sobre os recursos seja maior, pois o projeto tem início e fim, enquanto as rubricas são permanentes. Nessa época, foram definidos os critérios de priorização dos projetos elegíveis. São eles:

1. Projetos que propiciem resultados com impacto local para o desenvolvimento de bairros.
2. Projetos paradigmáticos e indutores de desenvolvimento urbano e social.
3. Projetos vinculados ao Programa de Metas do governo.

Entre 2013 e 2018, foram gastos R\$ 1,3 bilhão (NOBRE e VALEIRO, 2021), conforme abaixo:

- 25% para obras de transporte coletivo, ciclovias e melhorias para pedestres;
- 24% para desapropriação de terrenos, aquisição de edifícios e produção de HIS;
- 17% para obras de urbanização de favelas, drenagem e contenção de encostas;
- 14% gastos na contratação de serviços técnicos e projetos;
- 9% na reforma/construção de equipamentos culturais e educacionais;
- 4% na reforma do sistema viário;
- 7% em outros.

⁶ Os dados foram obtidos no site Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo, disponível em: <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>.

De acordo com vários documentos oficiais da Prefeitura entre 2014 e 2020 (SÃO PAULO, 2016, 2019 e 2021), é possível avaliar a implementação de várias dessas propostas constantes no PDE 2014, envolvendo três administrações, a de Fernando Haddad (2013-2016), que fez o plano, e a de João Dória/Bruno Covas (2017-2020) e Bruno Covas/Ricardo Nunes (2021-) posteriores e de oposição à primeira. Pela análise desses dados é possível ver que a atuação foi muito maior e mais efetiva na primeira administração, em que pese o fato de contar apenas com dois anos para tanto a partir da promulgação do plano, conforme dados da tabela.

Tabela 2 – Implementação das ações propostas no Plano Diretor entre 2013 e 2020

Área	Ação	2013-2016	2017-2020	Total
Função Social	Imóveis notificados	1.314 (75%)	432 (25%)	1.746 imóveis
	Imóveis desapropriados	-	-	-
Mobilidade	Corredor de ônibus	7 (78%)	2 (22%)	9 km
	Faixa exclusiva de ônibus	423 (95%)	24 (5%)	447 km
	Ciclovias/ciclofaixas	447 (76%)	139 (24%)	586 km
Habitação	Novas unidades HIS	14.951 (58%)	10.850 (42%)	25.801 UHIS
	Regularização fundiária	202.000 (62%)	122.000 (38%)	324.000 domicílios
	Urbanização de favela	14.114 (72%)	5.356 (28%)	19.470 domicílios

Fonte: elaborado pelo autor a partir de São Paulo (2016c, 2019 e 2021).

Com relação à indução da função social da propriedade, foram notificados 1.746 imóveis vazios, sendo 75% na primeira administração e 25% nas demais. Nenhum imóvel foi desapropriado, pois o período legal previsto entre a notificação, IPTU progressivo e desapropriação é de sete anos, portanto, os primeiros imóveis notificados em 2014 só poderiam ser desapropriados em 2021.

Do ponto de vista da política de mobilidade urbana, essa lógica se repete. A construção dos corredores de ônibus, em ambas as administrações ficou muito abaixo do esperado (10%). O Plano Diretor previa a construção de 87 km, aumentando a rede atual para 218 km. Contudo, essa meta foi inviabilizada, pois ainda na administração Haddad, o Tribunal de Contas do Município (TCM) suspendeu o processo de desapropriação dos imóveis necessários a essas obras por alegado problema de sobrepreço.

Com relação às demais ações de mobilidade, contudo, é possível perceber que houve um empenho maior da primeira administração na implementação das metas aderentes ao plano diretor (implantação de faixas exclusivas para ônibus, ciclovias/ciclofaixas). Esse fato não surpreende tendo em vista que a segunda administração foi eleita com o mote “Acelera, São Paulo” e reviu várias das propostas de mobilidade, privilegiando mais o transporte individual, inclusive com aumento nos limites de velocidade. Recursos que tinham sido destinados à construção do Terminal Itaquera de ônibus foram redirecionados para o

programa “Asfalto Novo”, para recapeamento dos bairros de elite da cidade (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2018).

Com relação aos programas habitacionais, foram construídas 25.800 novas unidades de HIS, 19.470 famílias foram beneficiadas com o programa de urbanização de favelas e 324 mil foram contempladas com o programa de regularização fundiária, sendo que novamente é possível averiguar uma realização maior na administração 2013-2016. A administração Haddad deu ênfase nos projetos de urbanização de favela.

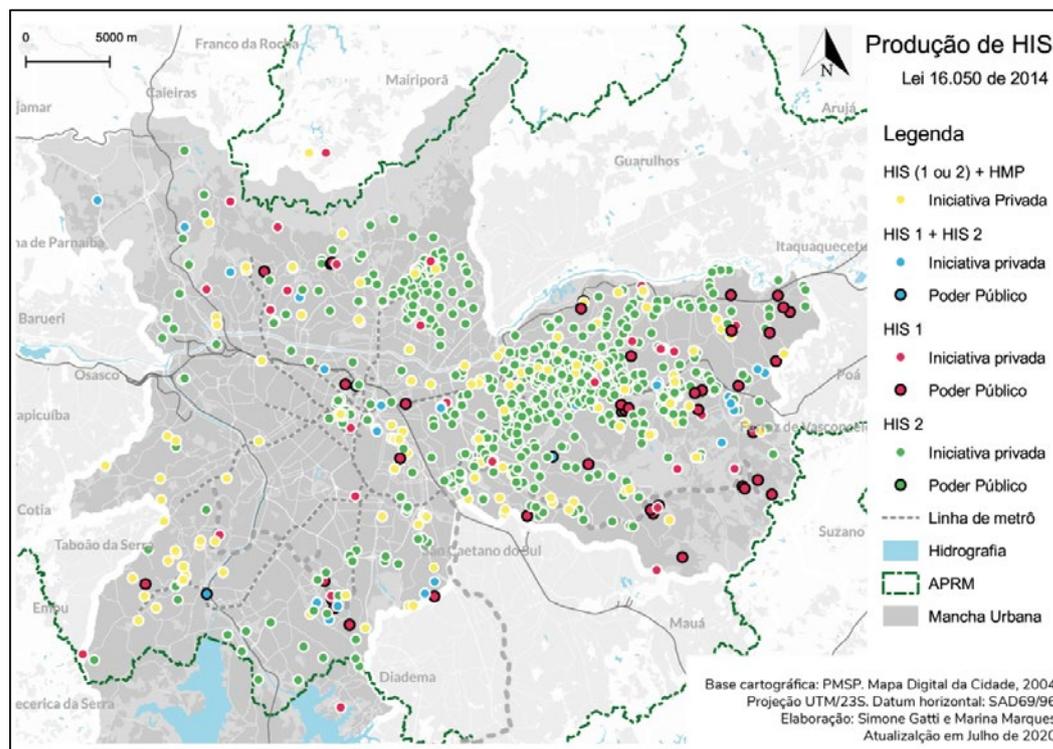
Nesse aspecto, a Secretaria Municipal de Habitação naquela administração lançou o Plano Municipal de Habitação em 2016, com metas bastante ambiciosas (SÃO PAULO (CIDADE), 2016b): construção de 110 mil unidades novas de HIS, obras de urbanização atendendo a 320 mil domicílios e regularização fundiária de interesse social atendendo a outros 600 mil domicílios até 2032. Como o plano é estabelecido por lei, ele foi enviado para a Câmara Municipal como projeto de lei naquele ano e até hoje não foi apreciado pelos vereadores.

As administrações seguintes apostaram na fórmula das parcerias público-privadas (PPP) para procurar atender à demanda habitacional por meio da atuação do mercado via Programa Casa Paulista do governo do estado de São Paulo ou com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal. Gatti (2021), em levantamento realizado dos empreendimentos entre 2014 e 2019 aprovados pela Prefeitura como HIS segundo as regras do PDE 2014, identificou 1.103 empreendimentos, sendo que 94% foram realizados pela iniciativa privada (956) e apenas 6% foram realizados pelo poder público (57).

Com relação aos grupos sociais beneficiados, apenas 9% (93) dos empreendimentos foram aprovados como HIS 1, destinados a famílias com renda até 3 salários mínimos, apesar do fato desse grupo social representar 92% do déficit habitacional da cidade. Por outro lado, 62% dos empreendimentos foram aprovados como HIS 2, destinados a famílias com renda superior a 3 e inferior a 6 salários mínimos. Apenas 24% (239) dos empreendimentos foram realizados dentro dos perímetros das Zeis. Análise dos dados da atuação do PMCMV demonstra também a mesma lógica: 88% dos valores contratados (R\$ 13,2 bilhões) com financiamento desse programa nesse período foram para a Faixa 2, que atende família com renda entre 4 a 7 salários mínimos, enquanto que apenas 6% (R\$ 900 milhões) foram para a Faixa 1, abaixo dessa renda.

Do ponto de vista da lógica da localização desses empreendimentos, é possível ver sua concentração na Zona Leste da cidade, conforme pode ser conferido no mapa da Figura 6, região que historicamente se configurou como área de expansão da população de baixa renda em função das condições ambientais (várzea de inundação do rio Tietê) e pela presença da Estrada de Ferro Central do Brasil (EFCB), que liga São Paulo à cidade do Rio de Janeiro, que estruturou diversos bairros industriais no entorno de suas estações.

Figura 6 – Mapa de empreendimentos aprovados como HIS entre 2014 e 2019



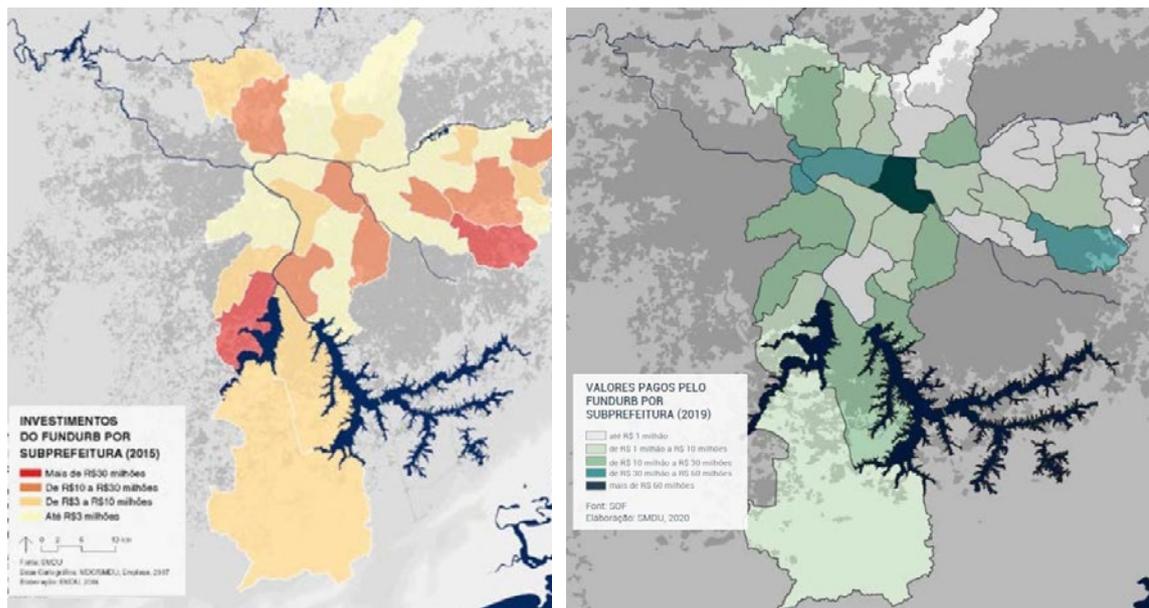
Fonte: Gatti e Marques (2021).

Por fim, com relação à priorização dos investimentos do Fundurb, também é possível ver certa regressão à lógica histórica anterior de concentração dos investimentos nas regiões mais ricas da cidade, conforme atestam os mapas da localização dos recursos para os anos de 2015 e 2019 da Figura 7 (SÃO PAULO, 2015 e 2019). Por esses mapas, é possível ver que em 2015 houve a concentração de mais de R\$ 30 milhões em investimentos do Fundurb nas subprefeituras periféricas de M’Boi Mirim e São Mateus. Já em 2019, mais de R\$ 60 milhões foram investidos apenas na subprefeitura da Sé, que compreende o centro histórico da cidade.

Maior parte desses recursos foi investida na requalificação do Vale do Anhangabaú,⁷ que consumiu R\$110 milhões em três anos. Um dos principais espaços públicos da cidade, essa área foi remodelada dentro da lógica neoliberal, pois o seu gerenciamento e manutenção passaram para a iniciativa privada. Como remuneração por esses serviços, o gestor pode promover festas e eventos privados com cobrança e restrição de acesso ao público, nos moldes das FanFests que ocorreram durante a Copa do Mundo Fifa de 2014.

7 O vale do córrego do Anhangabaú divide duas colinas em que se localizam o local de fundação da cidade de um lado (Centro Velho) e a expansão urbana do século XVIII do outro (Centro Novo). Na primeira década do século XX, os fundos das casas que davam para ele foram desapropriados para a criação de um parque projetado pelo arquiteto paisagista francês Joseph Bouvard. Na década de 1930, o parque foi rasgado pelas avenidas propostas pelo Plano de Avenidas. Na década de 1980, concurso de projetos propôs o rebaixamento da avenida Prestes Maia, principal via Norte-Sul da cidade, e a criação de uma imensa laje com um parque em cima, retomando a ideia do parque do Anhangabaú.

Figura 7 – Mapa de investimentos do Fundurb por subprefeitura em 2015 e 2019



Fonte: São Paulo (2015 e 2019).

Esse projeto tem ocasionado imensas críticas. Primeiro, por concentrar uma enorme quantidade de recursos na remodelação de um espaço que estava em boas condições. Segundo, pela supressão da vegetação e de áreas verdes para criar um grande espaço livre central. Por fim, por promover a privatização do espaço público, pois movimentos sociais recentemente tiveram de conseguir um mandado de segurança na justiça para ter o direito de uso do espaço do Vale para manifestações políticas e, mesmo assim, o acesso foi grandemente dificultado pelo “gestor”. Segundo reportagem da *Folha de S.Paulo*, desde que foi concedido à iniciativa privada em dezembro de 2021, o Vale permaneceu por mais de 100 dias (20% do período) cercado, restringindo o acesso dos munícipes (ZVARICK, 2023).

4 Considerações finais

Conforme visto neste trabalho, o Plano Diretor 2014 tinha como objetivos promover a equidade e inclusão socioterritorial; a gestão democrática; e o direito à cidade, baseando-se em três principais temas: na indução à função social da propriedade, na promoção da mobilidade urbana e da moradia digna. O plano apresentava também aderência a temas do urbanismo contemporâneo defendidos pela Nova Agenda Urbana (NUA), tal como o Dots, promoção da mobilidade ativa, valorização dos espaços urbanos voltados para o pedestre.

Sua implementação subentendia uma postura mais proativa e efetiva do poder público municipal na produção do espaço urbano no sentido de reverter a lógica de segregação socioespacial e de concentração dos investimentos em áreas e obras que beneficiassem às classes de mais alta renda.

Na análise de sua implementação é possível ver que as mudanças de orientação política que ocorreram na Prefeitura inviabilizaram sua aplicação com a diminuição das ações

do poder público e redirecionamento de recursos. Apesar de a instituição do plano e seu zoneamento terem resultado no redirecionamento da localização dos novos empreendimentos imobiliários verticais, a falta de atuação do poder público impossibilitou a transformação da lógica excludente de produção da cidade.

Do ponto de vista de arrecadação da valorização imobiliária e sua redistribuição, a excessiva captura e reinvestimento de recursos em áreas já privilegiadas da cidade demonstra a necessidade de um plano de gestão desses recursos, pois o empreendedor imobiliário desenvolve o empreendimento na região em cuja taxa de lucratividade será maior, na maioria das vezes não atendendo os objetivos maiores do planejamento urbano.

A priorização novamente de obras e medidas legais que privilegiam o modo de transporte individual automóvel e a inexpressiva implementação das propostas de transporte coletivo e de mobilidade ativa colocam em xeque as transformações na mobilidade urbana. Proposta recente do prefeito Ricardo Nunes de utilizar recursos do Fundurb para o reaparelhamento de vias parece também ir contra os princípios de incentivar o uso do transporte coletivo e a mobilidade ativa do plano.

As diversas parcerias público-privadas, concessões e privatizações em andamento submetem a lógica do espaço público e da produção habitacional ao lucro privado, privilegiando grupos sociais que dispõem de renda para usufruir desses espaços ou adquirir esses imóveis, em detrimento da população em geral e dos grupos de menor renda em especial.

Dessa forma, é possível concluir que a promulgação do plano por si só, sem as políticas públicas necessárias sua implementação, resultou apenas num subsídio à lei do zoneamento. Assim, há que se pensar em maneiras de se tornar obrigatórias a implementação de planos setoriais e suas políticas públicas se de fato se objetiva transformar a lógica excludente de produção da cidade e promover a justiça socioambiental.

Por fim, a pressão exercida pelo mercado imobiliário e acatada pela atual administração municipal antecipou em seis anos a revisão do PDE 2014, que por lei só precisaria ser revisado em 2029. Essa pressão decorreu do descontentamento do setor imobiliário pela redução das áreas nas quais é possível construir edifícios em altura e outras restrições impostas pelo novo zoneamento por um lado e pelo aumento expressivo na cobrança da OODC por outro.

Referências

ARCHDAILY. Architecture's Most Inspiring Leaders, Projects & People in 2015.

ArchDaily: the world's most visited architecture website, 2015. Disponível em: <<https://www.archdaily.com/778937/architectures-most-inspiring-leaders-projects-and-people-in-2015>>. Acesso em: 6 set. 2021.

CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, em 17/06/2013. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano / FUNDURB / Reuniões 2013**, 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

DIÁRIO DO TRANSPORTE. Mais uma vez Doria retira recursos milionários de corredores de ônibus para Asfalto Novo. **Diário do Transporte**, 2018. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2018/03/26/mais-uma-vez-doria-retira-recursos-milionarios-de-corredores-de-onibus-para-asfalto-novo/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

GATTI, S. F. Políticas públicas e produção habitacional nas Zeis em São Paulo: estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas das Zeis 3. *In*: NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K. **Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano**. São Paulo: FAUUSP, 2021. pp. 169-216.

NOBRE, E. A. C. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grande projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019.

NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K.; MARQUES, M. P. Contexto territorial da cidade de São Paulo: a dinâmica imobiliária e sua relação com a aplicação dos instrumentos urbanísticos no município. *In*: NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K. **Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano**. São Paulo: FAUUSP, 2021. pp. 9-32.

NOBRE, E. A. C.; VALEIRO, M. Avaliação da implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb): da regulamentação à aplicação de recursos. *In*: NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K. **Aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano**. São Paulo: FAUUSP, 2021. pp. 64-93.

SÃO PAULO (CIDADE). **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 14 set. 2002^a, pp. 1-13.

SÃO PAULO (CIDADE). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 1^o ago. 2014. Suplemento, pp. 1-352.

SÃO PAULO (CIDADE). **Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2015.

SÃO PAULO (CIDADE). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 23 mar. 2006a, pp. 1-31.

SÃO PAULO (CIDADE). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo: caderno para discussão pública**. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2016b.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura da Cidade de São Paulo cumpre 82,3% do Programa de Metas 2013-2016. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, 31 dez. 2016c. Suplemento.

SÃO PAULO (CIDADE). **Fundo de Desenvolvimento Urbano: Relatório anual de trabalho 2019: Plano de trabalho 2020**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2019.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 1998.

WRI BRASIL. **Dots nos planos diretores**: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável no planejamento urbano. São Paulo: World Resources Institute Brasil, 2018.

ZVARICK, L. Após concessão, Anhangabaú passa mais de 100 dias cercado. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 4 maio 2023. B1.

Uma análise do projeto de intervenção urbana no bairro Vila Leopoldina, em São Paulo (SP)

An Analysis of the Urban Intervention Project in the Vila Leopoldina Neighborhood, in São Paulo (SP)

Georgia Santaniello Abejon

Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pelo Mackenzie e pós-graduanda em Planejamento e Gestão de Cidades pelo PECE da USP; consultora de mercado imobiliário — JLL.

E-mail: georgia.abejon@hotmail.com

Gabrielle Roncarate Garcia

Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela FAAP e pós-graduanda em Planejamento e Gestão de Cidades pelo PECE da USP; arquiteta e projetista do escritório Fernandes Associados.

E-mail: gabironcarate@gmail.com

Leonardo Ramos Milano

Bacharel em Comunicação Social pela ECA-USP e pós-graduando em Planejamento e Gestão de Cidades pelo PECE da USP; analista político na Bites.

E-mail: leormilano@gmail.com

Michele Fernandez Perea Cavinato

Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pelo Mackenzie, pós-graduada em Gerência de Vias pelo IPEN-USP e pós-graduanda em Planejamento e Gestão de Cidades pelo PECE da USP; assessora técnica concursada da Secretaria de Mobilidade e Trânsito.

E-mail: micheleperea@uol.com.br

Renata Marè

Doutora em Engenharia de Computação pela Escola Politécnica da USP; pesquisadora e docente do Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) da USP Cidades — Escola Politécnica da USP.

E-mail: renata.mare@usp.br

Amanda Pierrini

Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela FAAP e analista de engenharia na CCR.

E-mail: amanda.pierrini@terra.com.br

Resumo: O Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos é uma iniciativa da Prefeitura de São Paulo para revitalizar uma antiga área industrial de propriedade privada e com área aproximada de 300 mil m² localizada no Distrito da Vila Leopoldina, na zona oeste da cidade. O projeto apresenta uma fórmula para potencializar os recursos, contrapartidas e compensações gerados pelo desenvolvimento imobiliário previsto no perímetro de intervenção e, em paralelo, solucionar as graves questões de precariedade habitacional de três comunidades situadas na área de abrangência do PIU: da Linha, do Nove e Cingapura Madeirite. Por meio da requalificação de espaços públicos, da ampliação de áreas verdes, de melhoramentos viários e da construção de moradias de interesse social e do investimento em novos empreendimentos comerciais e equipamentos de cultura, o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, em caso de aprovação pelas instâncias

decisórias, tem o potencial de melhorar a qualidade de vida na região e promover o correto adensamento de moradias e empregos em uma área com acesso à infraestrutura de transportes.

Palavras-chave: Urbanismo. Planejamento urbano. Habitação.

Abstract: The Vila Leopoldina-Villa Lobos Urban Intervention Project (PIU) is an initiative of the São Paulo City Hall to revitalize an old industrial area of private property and approximately 300,000 m² located in the District of Vila Leopoldina, in the west zone of the city. The project presents a formula to leverage the resources, counterparts and compensation generated by the real estate development planned in the perimeter of intervention and, in parallel, solve the serious issues of precarious housing in three communities located in the area covered by the PIU: Da Linha, Do Nove and Cingapura Madeirite. Through the requalification of public spaces, expansion of green areas, mobility improvements and construction of housing of social interest and, in addition to investment in new commercial ventures and cultural equipment, the PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, in case of approval by the bodies decisions, has the potential to improve the quality of life in the region and promote the correct density of housing and jobs in an area with access to transport infrastructure.

Keywords: Urbanism. Urban Planning. Housing.

1 Introdução

O bairro da Vila Leopoldina vem passando por uma série de transformações, em sua maioria desequilibradas, pois coexistem áreas com grande concentração de edifícios residenciais e grandes terrenos subutilizados, antes ocupados por indústrias, além de ocupações irregulares.

Por intermédio de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento que permite que instituições privadas proponham intervenções ao poder público – desde que se inclua um Programa de Interesse Público e esteja alinhado ao Plano Diretor –, propôs-se o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, com o qual se prevê que mais de 1.200 famílias em situação de vulnerabilidade sejam beneficiadas.

Esse processo contou com o acompanhamento da SP-Urbanismo (empresa vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL) e passou por consultas e audiências públicas, até a aprovação do Poder Executivo e da Câmara dos Vereadores. Todo o investimento previsto será de responsabilidade dos proponentes privados.

O projeto trará benefícios não só às 1.200 famílias que vivem nas duas comunidades da área e no conjunto habitacional Cingapura, mas também aos condomínios vizinhos, que contarão com novos equipamentos públicos municipais ligados à rede de saúde, educação, lazer e assistência social, novas vias e áreas verdes. O PIU também trará equilíbrio para essa área, originalmente ocupada por indústrias e com potencial construtivo muito abaixo de sua real capacidade.

O Projeto de Lei do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos (428/2019) foi encaminhado pelo Executivo à Câmara Municipal em junho de 2019, demorou mais de dois anos para ser aprovado, o que se deu em 26 de outubro de 2021 (em primeira votação), e, até o momento

da publicação deste artigo, permanecia sem ser apreciado em segunda votação.¹

A proposta também esbarrou em entraves jurídicos, após o Ministério Público de São Paulo (MP-SP) questionar a elaboração dos projetos de intervenção sem um estudo prévio acerca de seu impacto ambiental (EIA/Rima). A ação foi direcionada aos PIUs Arco Pinheiros e Centro, mas, na prática, a insegurança jurídica travou a tramitação de todos os projetos de intervenção da cidade.

Em primeira instância, o MP-SP conseguiu suspender o projeto da região central, decisão posteriormente confirmada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP). No caso do Arco Pinheiros, uma liminar em primeira instância também paralisou o andamento do projeto, até a elaboração do estudo ambiental. Neste caso, o município recorreu à corte estadual, mas não obteve efeito suspensivo.

Em fevereiro de 2022, no entanto, o presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Humberto Martins, acolheu a tese da Prefeitura de que o município não deveria ser penalizado por uma situação judicial passível de ser revertida e suspendeu as duas decisões que impediam a tramitação de projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal para a aprovação dos PIUs.

Desde então, e apesar da insegurança jurídica que ainda paira sobre os PIUs paulistanos até que o mérito das ações impetradas pelo MP-SP seja julgado pelas instâncias superiores de Justiça, a tramitação do PIU Vila Leopoldina depende do presidente do Legislativo Municipal, vereador Milton Leite (União), que possui a prerrogativa de pautar a segunda votação do PL 428/2019.

Reconhecendo a necessidade urgente de revitalização urbana na região, este trabalho tem como principal objetivo aprofundar a análise das propostas contidas no PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, contextualizar o histórico de ocupação e principais carências do bairro e discutir alternativas para que o projeto seja mais bem compreendido e aprimorado pelos agentes políticos responsáveis por sua apreciação na Câmara dos Vereadores e demais instâncias decisórias.

2 Leitura urbana da região do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos

Pertencente à subprefeitura da Lapa, a Vila Leopoldina é um bairro localizado na zona oeste da cidade de São Paulo. Originalmente, a região pertencia a uma sesmaria, situada junto ao Rio Emboaçava (que viria a se tornar o atual Rio Pinheiros) por onde passaram jesuítas, que deixaram a região em 1743.

A partir do início da virada do século XIX para o XX, período de renovado crescimento populacional na cidade, a Vila Leopoldina passa a ser vista como um local estratégico por estar à margem dos rios Tietê e Pinheiros. Isso induziu a realização do primeiro grande loteamento na região pela empresa E. Richter & Company. Apesar do empenho, o empreendimento não prosperou devido ao fato de a região ser pantanosa e, em 1926, uma nova tentativa foi feita por outra companhia, Siciliano e Silva, que loteou 500 mil metros quadrados na região. Ainda assim, o novo loteamento demorou mais algumas décadas para vingar, adensando-se significativamente apenas na década de 1950, graças à industrialização da região, à chegada de novas rodovias em sua proximidade e à implantação da

1 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/#:~:text=Status,primeiro%20turno%20pela%20C%C3%A2mara%20Municipal>. Acesso em: jun. 2021.

Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp), em maio de 1969.

2.1 Histórico da Vila Leopoldina

A história da Vila Leopoldina está diretamente ligada à do bairro da Lapa, cuja ocupação urbana se deu anteriormente. Logo no início do século XX, o distrito recebeu um forte investimento em infraestrutura, após ser escolhido para sediar uma ferrovia e uma das principais oficinas da São Paulo Railway, devido à sua proximidade ao rio Tietê, cujas águas eram essenciais para o abastecimento das caldeiras que moviam as máquinas a vapor da empresa.

Devido à instalação da ferrovia, a Lapa recebeu diversas indústrias, das quais se destacam a Vidraria Santa Marina e o Frigorífico Armour. Além disso, os terrenos com valores baratos foram grandes atrativos para o adensamento do bairro. Em paralelo, novos loteamentos foram surgindo no entorno, como o da Vila Anastácio, em 1919, da Vila Ipojuca, em 1921, e do Alto da Lapa e de Bela Aliança, a partir de 1920, realizados pela Cia City.

A partir de 1930, as indústrias começaram a se expandir em direção a outras áreas, sendo a Vila Leopoldina uma das principais, concentrando grandes empresas do ramo metalúrgico. Apesar da chegada de novas indústrias à região, foi apenas com a construção do Centro Industrial Miguel Mofarrej, na década de 1950, que o bairro começou a se adensar e a ocupar significativamente o loteamento realizado em 1926, substituindo as antigas olarias por grandes indústrias.

Outro fator que ajudou a alavancar o crescimento do bairro foi a construção da rodovia Anhanguera em suas proximidades. O bairro também já era servido pela estação de trem da atual linha 8 Diamante, que atendia à demanda local, principalmente de cargas. Em 1968, foram iniciadas as operações da rodovia Presidente Castelo Branco, que também trouxe desenvolvimento à Vila Leopoldina, pois, juntamente com a construção da ponte dos Remédios, passou a ser a principal ligação entre São Paulo e Osasco e o lado oeste do interior do estado. Atualmente, o bairro possui uma das melhores logísticas viárias da cidade, devido à sua proximidade com diversas rodovias.

2.2 Contexto atual

Com um desenvolvimento industrial e comercial, atualmente a Vila Leopoldina se consolida como um bairro de uso misto, com grande foco em habitações para a classe média e média-alta. Sua localização estratégica auxilia seu desenvolvimento, estando próxima a vias importantes, dentro do centro expandido e cercada por bairros como Lapa, Pinheiros e Butantã. Em seu entorno e dentro de seu perímetro, encontram-se também equipamentos importantes que auxiliam na valorização local, como o Parque Villa-Lobos, o Sesi, shopping centers e universidades.

Nas últimas décadas, a região vem passando por um grande adensamento. Primeiramente, com habitações presentes nas extremidades do bairro, mais próximas aos bairros da Lapa e de Pinheiros, as edificações de moradia vêm ocupando terrenos que antigamente eram cedidos para atividades industriais. Esse processo de substituição de usos fomenta o adensamento da Vila Leopoldina e a valorização de seus imóveis que, segundo a *startup* de compra de imóveis Em Casa, valiam cerca de R\$ 9.500/m² em 2020.

A Tabela 1 compara o índice de crescimento da Vila Leopoldina com seus bairros

lindeiros. Nota-se que ela foi a que apresentou o maior crescimento nos últimos quarenta anos, chegando a 54,33%. Ainda assim, manteve-se entre os bairros de menor densidade populacional (5.484,03 hab./km²), refletindo seu potencial de crescimento.

Tabela 1 – Crescimento da população nos bairros do entorno da Vila Leopoldina

Dados da população	Anos comparados		Índice de crescimento	Área do bairro (km ²)	Cálculo da densidade 2010 (hab./km ²)
	1970	2010			
Barra Funda	15.407,00	14.383,00	(-6,65%)	5,60	2.568,39
Jaguara	23.779,00	24.895,00	4,69%	4,60	5.411,96
Jaguaré	39.867,00	49.863,00	25,07%	6,60	7.555,00
Lapa	70.981,00	65.739,00	(-7,38%)	10,00	6.573,90
Perdizes	99.548,00	111.161,00	11,66%	6,10	18.223,11
Vila Leopoldina	25.584,00	39.485,00	54,33%	7,20	5.484,03
Total	275.166,00	305.526,00	11,03%	40,10	7.619,10

Fonte: PEREIRA, 2017.

Além do adensamento residencial do bairro, muitos galpões remanescentes foram reutilizados pela indústria cinematográfica, tanto é que a Vila Leopoldina também é conhecida como “Hollywood Paulistana”. No eixo da avenida Gastão Vidigal (rua do Ceagesp), é possível perceber também diversas concessionárias automobilísticas, que caracterizam a região.

2.3 Problemáticas da região

Por ser um bairro recentemente adensado, com grande remanescente industrial e por ter o Ceagesp em seu perímetro, algumas polêmicas são presentes na região, envolvendo principalmente ocupações informais, disputa de terra e contaminação de terrenos. Apesar do avanço imobiliário local, a Vila Leopoldina ainda apresenta um território segregado e se caracteriza por ser um bairro dicotômico, havendo uma espécie de barreira – av. Gastão Vidigal – que separa a população de classe média e média-alta de uma população vulnerável que habita o entorno do Ceagesp.

A oferta de empregos que o Ceagesp trouxe à região, em meados dos anos 1960, fomentou uma onda de migração. A falta de preparo do governo para receber essa população que chegava à cidade fez crescer os agrupamentos precários, que no bairro se deu por meio de favelas que se desenvolveram há mais de quarenta anos em interstícios das sobras dos lotes industriais, sobre trilhos, ruas de pouco movimento e até mesmo sobre calçadas.

Atualmente, a Vila Leopoldina apresenta quatro ocupações informais – Favela da Linha, Favela Nove, Jardim Humaitá e o conjunto habitacional Cingapura Madeirite, antiga favela urbanizada que atualmente se encontra em condições precárias. Nas proximidades do Ceagesp também é possível avistar diversas pessoas em situação de rua. Ainda, na região onde atualmente se encontra o Parque Villa Lobos, havia uma favela denominada “Favela do Lixão”, que, com a construção do equipamento, se unificou à Favela Nove.

Com o adensamento do bairro, a Vila Leopoldina foi ganhando visibilidade imobiliária, o que gerou uma pressão significativa sobre os equipamentos e infraestruturas urbanas da região e até mesmo sobre essas ocupações informais. Como será visto mais adiante, o Ceagesp está sendo alvo de polêmicas envolvendo sua saída para o bairro de Perus, tendo como principal motivo a questão do alto fluxo de veículos que ele induz na região. Apesar disso, sabe-se que, com a valorização dos imóveis e com a especulação local, a grande gleba onde ele está inserido pode ser utilizada para a construção de novos empreendimentos mais rentáveis ao mercado. Especula-se também a construção de um polo tecnológico no local.

O zoneamento vigente, que será abordado no próximo item, também demarca alguns terrenos do bairro como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), o que gera uma outra polêmica, visto que, muitos desses terrenos, segundo especialistas e até mesmo laudos da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), se encontram contaminados, o que dificulta sua ocupação por habitações de interesse social. Além disso, há o envolvimento da associação de moradores, que é contra a instauração de moradias para a classe baixa no bairro, alegando a questão da contaminação, subentendendo-se, no entanto, outros motivos de interesse próprio.

Com relação à especulação acerca do polo tecnológico, o Governo do Estado de São Paulo anunciou, em 2018, o interesse em abrigar o Centro Internacional de Tecnologia e Inovação (SP CITI) na região do Ceagesp e em seu entorno, abrangendo também o local do atual Centro de Detenção Provisória (CDP) de Pinheiros. O Ceagesp seria realocado na região de Perus, para o Novo Entrepósito de São Paulo (Nesp), na zona norte, e o parque tecnológico seria implementado no bairro, em consonância com o que está previsto no PIU Arco Pinheiros (ABEJON, 2022), e o CDP seria desativado. Apesar da indefinição quanto ao destino do Ceagesp e a demora na aprovação do PIU Arco Pinheiros, a vocação do bairro para abrigar empresas de tecnologia parece se confirmar por meio de iniciativas viabilizadas pelo setor privado. Em fevereiro de 2020, foi inaugurado na Vila Leopoldina o empreendimento State Innovation Center, um centro de inovação da cidade de São Paulo já planejado em consonância com o futuro polo tecnológico previsto para a região. Ocupando uma antiga indústria metalúrgica dos anos 1940, ele é destinado a empreendedores e grandes empresas, contando com investimentos da Votorantim Empreendimentos Imobiliários (dona desse imóvel e de diversos outros terrenos na região) e de fundos de investimentos variados. O State foi instalado atrás do conjunto Cingapura, vizinho também de outras comunidades da região. O território compartilhado entre uma população em vulnerabilidade social e um equipamento de inovação de ponta mostra a dicotomia e os conflitos de interesse que estão por trás disso.

As questões mencionadas aqui levam a disputas de territórios e acionam temas econômicos que dificultam a definição de um processo de desenvolvimento urbano para a região. Ainda assim, um PIU foi criado a fim de definir um novo plano para o bairro e sanar algumas dessas problemáticas. Vale ressaltar que, além dos pontos apresentados, a área enfrenta graves problemas de enchentes, que podem ser intensificados dependendo do tipo de adensamento que enfrentar nos próximos anos.

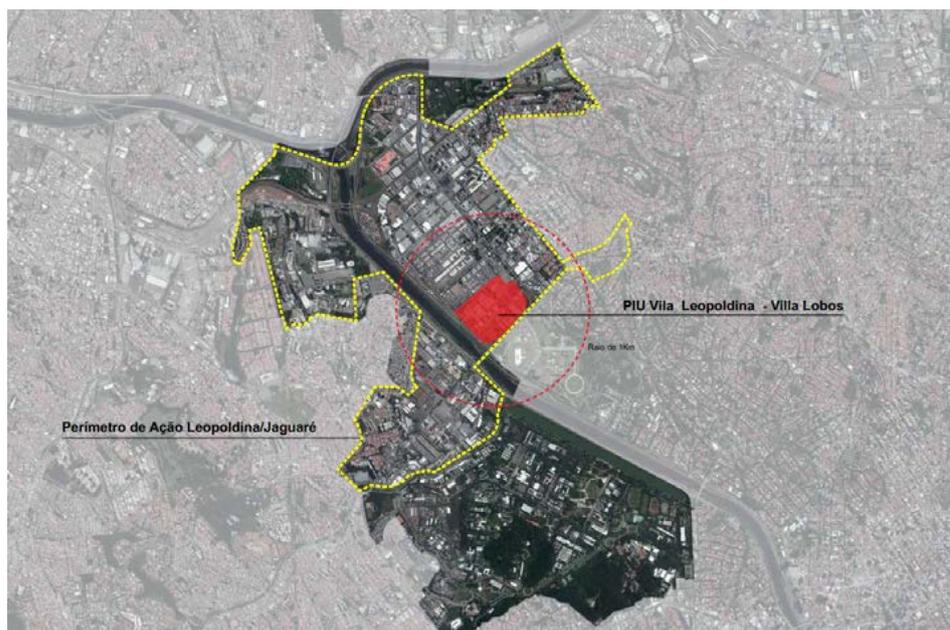
2.4 Inserção do bairro no PIU Arco Pinheiros e PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos

A Vila Leopoldina integra hoje o PIU Arco Pinheiros. Desenvolvido a partir das

proposições do Plano Diretor Estratégico de 2014, o PIU Arco Pinheiros abrange uma área de 1.467 hectares, localizada entre o encontro dos dois mais importantes rios da cidade – Pinheiros e Tietê – e conectado aos eixos do sistema rodoviário Anhanguera/Bandeirantes, Presidente Castelo Branco e Raposo Tavares. Com o objetivo de promover o processo de transformação de sua área, integrando, articulando e reforçando as potencialidades já existentes na região, o PIU Arco Pinheiros conta com grandes equipamentos e instituições em seu perímetro, como a Universidade de São Paulo (USP), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), Instituto Butantan e o próprio Ceagesp.

Abrangendo uma área menor, tem-se em paralelo o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos (Figura 1). Este não visa o reordenamento urbano de todo o Arco Pinheiros, mas, sim, apenas de um recorte dele, com aproximadamente 300 mil metros quadrados, ao lado do Ceagesp, e sua área de influência considerada majoritariamente a região da Vila Leopoldina, como será visto a seguir.

Figura 1 – Perímetro do PIU e de sua área de ação, dentro do Arco Pinheiros



Fonte: EQUIPE, s/d, p. 18.

3 O PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos

O PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos resulta de um processo de verificação de possibilidades e diálogo entre a São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo) – uma entidade pública – e os proponentes – entes da iniciativa privada e proprietários dos terrenos em questão, que serão descritos adiante.

3.1 Estruturação da proposta

Como pressuposto para a modelagem e definição das diretrizes do PIU, consideraram-se os planos urbanísticos e a legislação preexistentes que já abrangiam, de algum modo, sua área de interesse (Figura 1), dentre eles: o Plano Diretor Estratégico do

Município de São Paulo (2014),² a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (2016),³ o Plano de Melhoramentos Viários para a Região do Arco Tietê (2016)⁴ e a Nota Técnica Cegesp (2016).⁵ Cada um desses documentos contribuiu para identificar as potencialidades a serem exploradas e, ao mesmo tempo, os limites a serem considerados, para um modelo de ocupação que viria a ser proposto.

A prerrogativa inicial, que conduziu o desenvolvimento da proposta, era que a população moradora das favelas contidas no perímetro – Favela da Linha (Figura 2) e Favela do Nove (Figura 3) – fosse inteiramente realocada em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), dentro dessa mesma área e em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), no raio de influência caracterizado como área envoltória. Esse objetivo seria contemplado logo na fase inicial de implantação, considerando uma única operação para cada remoção, de modo a evitar que áreas parcialmente desocupadas pudessem ser novamente invadidas.

Figura 2 – Imagem aérea da Favela da Linha



Fonte: EQUIPE, s/d, p. 99.

2 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>. Acesso em: jun. 2021.

3 Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/legislacao/index.php?p=288079>. Acesso em: jun. 2021.

4 Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/ACP_P3_Parte3_NotaTecnica.pdf. Acesso em: jun. 2021.

5 Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/CGP_NotaTecnica.pdf. Acesso em: jun. 2021.

Figura 3 – Imagem aérea da Favela do Nove



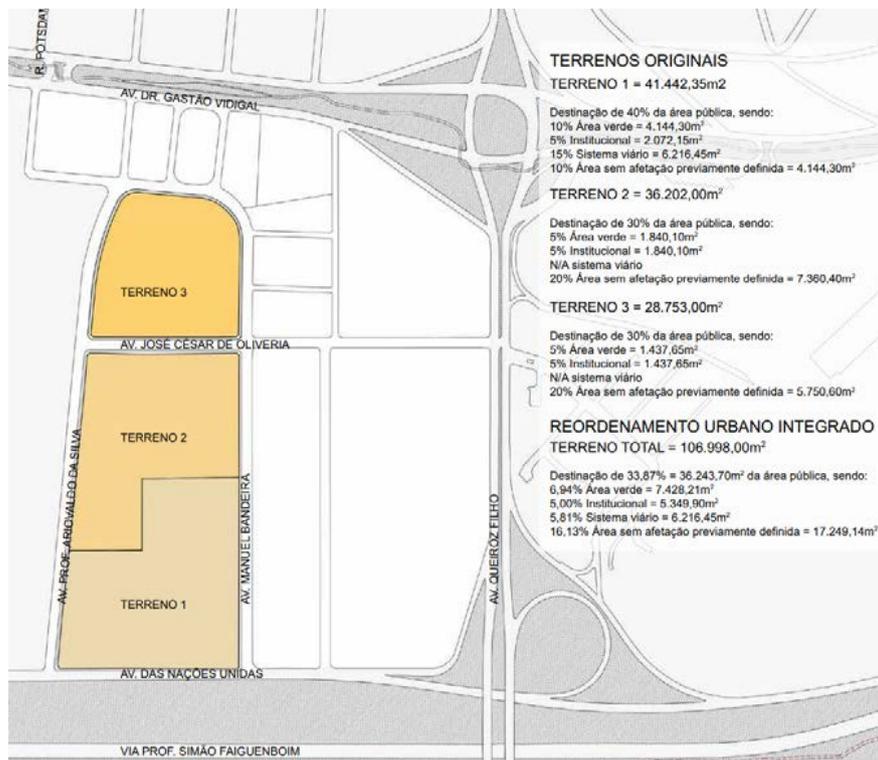
Fonte: *Idem*.

De modo geral, é possível identificar cinco eixos estruturadores, sobre os quais o desenho urbano do PIU foi pautado. São eles: o parcelamento do solo, o sistema viário, a área institucional, as áreas verdes e o loteamento.

O primeiro deles (parcelamento do solo) visou, antes de qualquer outra intervenção, o reordenamento urbano: de fluxos, de áreas e de distribuição de usos. Os três lotes, que somam mais de 100 mil m² de uma antiga ocupação industrial e conformam duas grandes quadras atualmente (Figura 4), serão reparcelados com base na legislação vigente (art. 45 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, de 2016).

O PIU propõe a adoção do instrumento de Reordenamento Urbano Integrado (RUI), presente no art. 134, §2º, do PDE 2014, para que esse eixo inicial seja capaz de conduzir os demais, segundo a lógica prevista no partido de projeto. O resultado do parcelamento se daria conforme ilustrado na Figura 4.

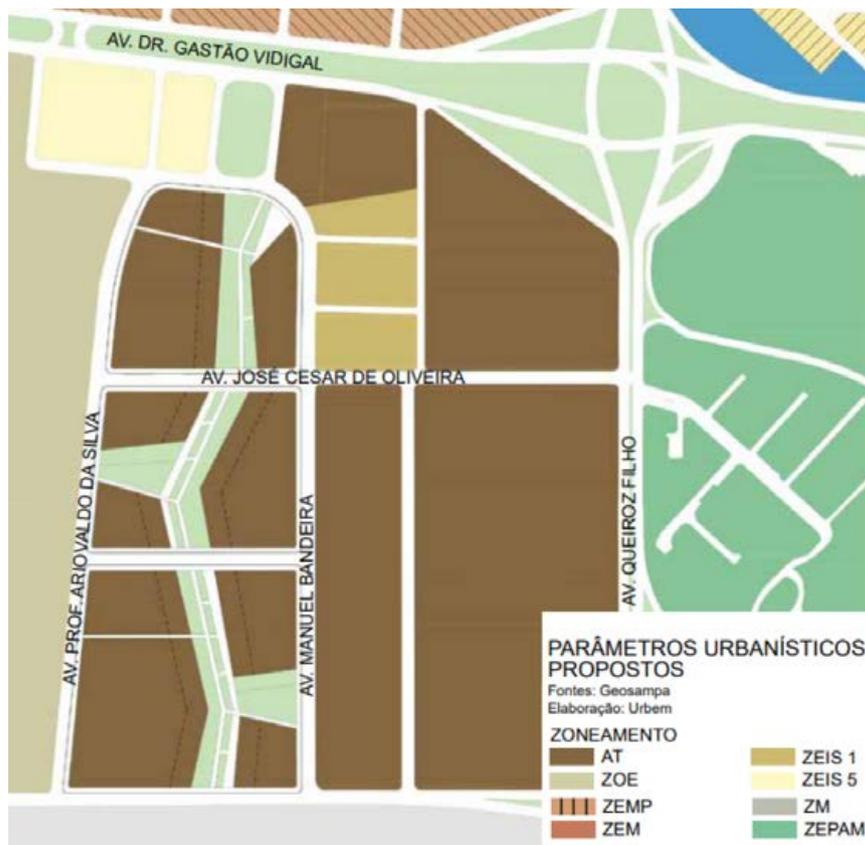
Figura 4 – Parcelamento do solo existente na região do PIU, com descrição e quantificação das respectivas áreas e aplicação dos índices urbanísticos vigentes



Fonte: *Idem*, p. 143.

A aplicação da instrumentalidade do RUI permitiu considerar os três terrenos de maneira global para a definição das áreas a serem doadas, distribuindo de maneira independente os percentuais de áreas institucionais, áreas verdes, sistema viário e áreas sem afetação, aos limites impostos pelo parcelamento do solo existente, conforme ilustrado pela Figura 4.

Figura 5 – Novo zoneamento proposto para a área de transformação do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos

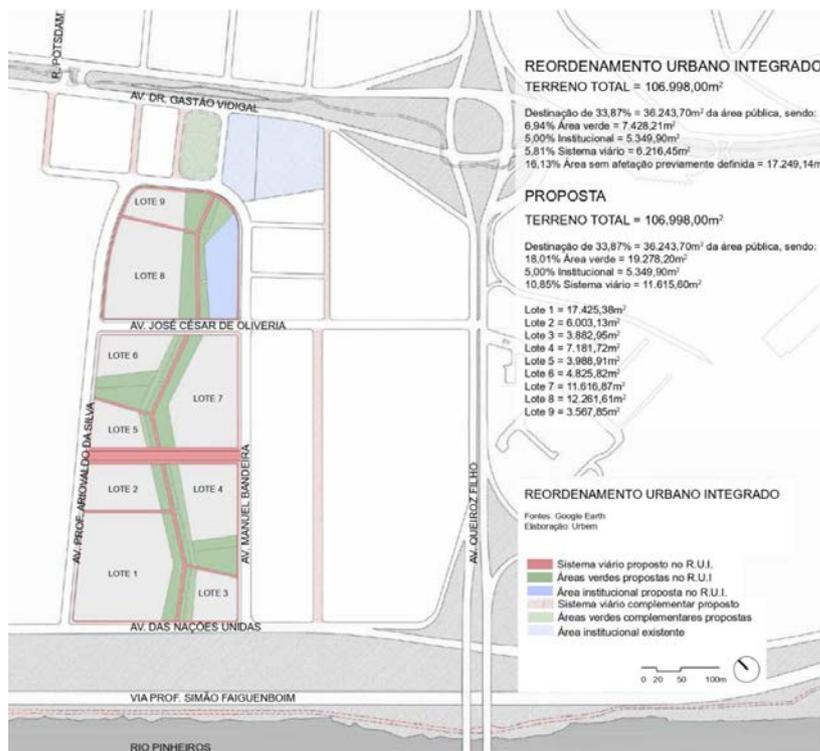


Fonte: Adaptado de EQUIPE, s/d, p. 155.

Seguindo essa mesma lógica, o loteamento proposto foi concebido sem relação com os limites originais das áreas e contará com nove lotes, conforme ilustrado na Figura 5, com áreas variando entre 3.600 e 17.400 m², aproximadamente, com frente para um bulevar central – que ocupará cerca de 18% da área, adicionando um incentivo para a mobilidade a pé entre os novos empreendimentos – e o sistema viário circundante, a partir do qual se dará o acesso de veículos.

Descritos os processos de reordenamento urbano e parcelamento do solo, a definição de hierarquia e intervenções sobre o sistema viário seria uma consequência natural dessa proposta de novos lotes. Isso porque seriam abertas novas ruas (em amarelo na Figura 7), de acordo com o Plano de Melhoramentos Viários do Arco Tietê (lei nº 16.541/2016), além de recuperadas vias existentes no perímetro (destacadas em vermelho na Figura 7), como é o caso da rua Japiau e parte da avenida Professor Ariovaldo Silva, atualmente ocupadas pela Favela do Nove, e da avenida D, correspondente ao antigo ramal ferroviário, atualmente ocupado pela Favela da Linha.

Figura 6 – Parcelamento do solo proposto no PIU, com descrição e quantificação das respectivas áreas

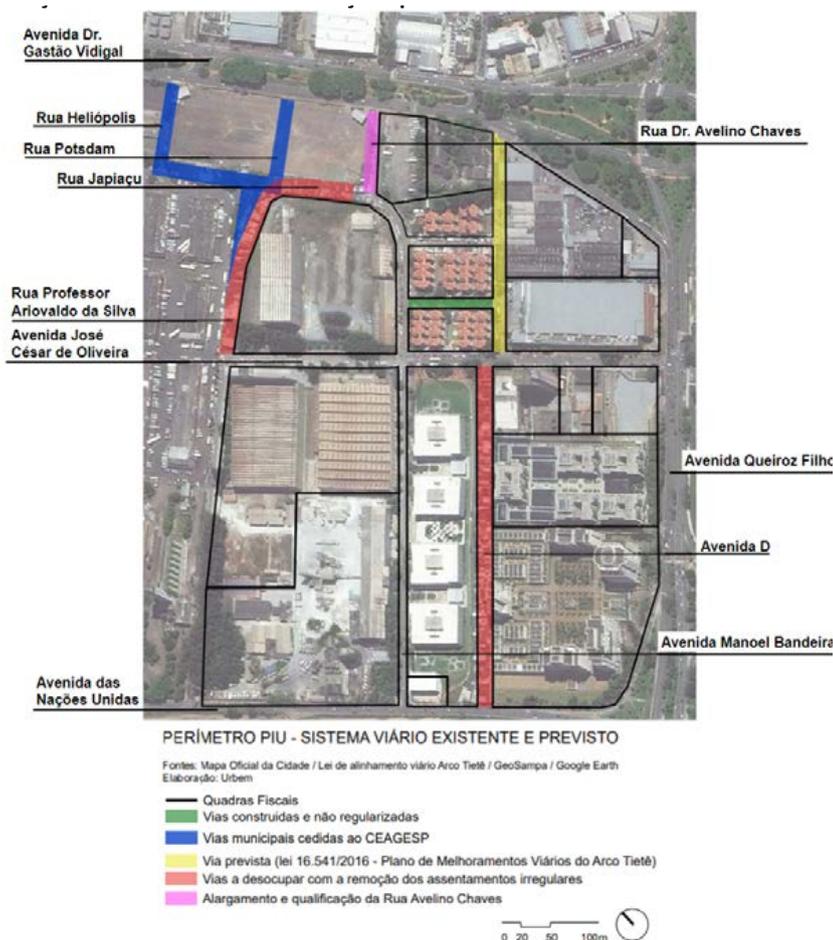


Fonte: Adaptado de EQUIPE, s/d, p. 143.

A principal via, central às áreas que serão parceladas, e a partir da qual se justificam muitas das decisões do projeto do PIU, é o bulevar proposto como uma perpendicular à Marginal Pinheiros (Avenida das Nações Unidas), e dessa avenida segue até chegar à avenida Dr. Gastão Vidigal. Ele é destinado à circulação de pedestres e ciclistas e deve integrar uma rede de novas vias transversais e paralelas que permitem a fruição entre os novos lotes, enquanto as calçadas dos antigos lotes, que serão mantidos, serão alargadas para cinco metros, a fim de integrar esse sistema de micromobilidade.

Existe, inclusive, dentre as diretrizes de uso e ocupação do solo do PIU, uma atenção para que a face dos lotes voltada para o bulevar possibilite a ativação por parte de usos comerciais e prestação de serviços. O gabarito das edificações está limitado a 25 metros de altura, em uma faixa paralela de 20 metros em relação ao bulevar, com o objetivo de criar uma ambientação agradável e compatível com a escala do pedestre.

Figura 7 – Diretrizes de intervenção sobre o sistema viário no perímetro do PIU; condições existentes e transformações previstas



Fonte: *Idem*, p. 127.

Ao longo desse bulevar, seria unificado e articulado o principal sistema de áreas verdes do PIU. Definido logo na etapa inicial de desenvolvimento do estudo proposto, a escala desse grande espaço livre foi priorizada em função da sua importância, em uma região marcada pela carência de cobertura vegetal, como é a Vila Leopoldina. Em razão desse cenário, a intervenção do PIU prevê a arborização das demais ruas do perímetro, colocando a obrigatoriedade do plantio de árvores a cada cinco metros de calçada – de acordo com a autorização da subprefeitura –, para complementar o sistema principal.

A decisão de associar o potencial de caminhabilidade com áreas de convívio e permanência na área central do PIU tem base em uma proposta de parque linear prevista no Anexo IV da Nota Técnica do Ceagesp (outubro/2016),⁶ junto à rua Professor Ariovaldo da Silva. A solução atribuída pelo PIU identificou que esse parque teria maior proveito se fosse colocado em posição de protagonismo em relação ao novo loteamento, inclusive se valendo das áreas de doação obrigatória decorrentes dos terrenos. No entanto, mais do

⁶ Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/CGP_NotaTecnica.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

que aplicação de índices urbanísticos e definição de estratégias para uso do espaço público, esse eixo desempenharia uma função como infraestrutura verde e azul na área, somando-se aos esforços para recuperação e qualificação ambiental naquele entorno imediato. O bulevar não apenas prevê um caminho convidativo para o futuro parque fluvial ao longo do rio Pinheiros, mas, principalmente, a dimensão de superfície permeável será uma importante área de absorção, retenção, retardamento e drenagem de grandes volumes de águas pluviais. Nesse sentido, é prevista uma contribuição significativa para a mitigação dos pontos de alagamento identificados na região, conforme preconiza o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.⁷

Outro pilar que compõe o partido de projeto é a sua área institucional. Optou-se por reunir todos os usos relacionados a esse programa – principalmente os equipamentos voltados para o desenvolvimento social – em um único lote correspondente a uma nova quadra que será criada entre o bulevar já mencionado e o Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite.⁸

No total, nessa área de mais de 5.300 m², pretende-se colocar um complexo de equipamentos públicos de saúde, cultura, esporte e lazer, associados a um dos empreendimentos de HIS previstos (que será detalhado adiante).

Tendo em vista esses objetivos, a justificativa para centralizar geograficamente esse núcleo dentro do perímetro do PIU considerou não apenas a proximidade estratégica da demanda populacional que irá usufruir dos equipamentos, além do fácil acesso a partir do bulevar proposto, como também viabilizar a sustentabilidade da gestão, por parte do poder público municipal, do novo projeto de HIS, junto com os equipamentos sociais de maneira integrada ao Cingapura Madeirite.

3.2 Motivação e processo de desenvolvimento

Para o desenvolvimento do PIU Leopoldina, os instrumentos previstos no Plano Diretor de 2014 foram extremamente importantes. Dessa forma, o projeto desenvolvido visa promover uma melhor articulação das políticas de planejamento e ordenamento do território, com políticas de desenvolvimento urbano.

A área pertencente à Votorantim, composta por duas quadras, soma um total de aproximadamente 107 mil m² e a gleba pertencente à Votorantim, Banco Votorantim e SDI corresponde a 30 mil m². A expressiva área somada, localizada em uma Macroárea de Estruturação Metropolitana, incentivou as proponentes a realizar o projeto. Vislumbrou-se o potencial de investimento na região, que poderia trazer melhorias urbanas, e também a solução habitacional para as comunidades que ocupam a área atualmente.

7 No Capítulo IV – Da Política e do Sistema de Saneamento Ambiental, Seção V – Do Sistema de Drenagem, art. 215, do PDE 2014, é definido como um dos objetivos do sistema de drenagem “a redução dos riscos de inundação, alagamento e suas consequências sociais”. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>>. Acesso em: 5 maio 2023.

8 Implantado há mais de vinte anos na região do bairro Vila Leopoldina mais afetada pela vulnerabilidade social, o Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite abriga, atualmente, cerca de quatrocentas famílias. Dentre as intervenções que fazem parte do escopo do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, está prevista a reforma dos edifícios que fazem parte do conjunto. Além dessa menção, a população do Cingapura Madeirite é considerada no PIU para definição de demandas como o raio de influência dos equipamentos públicos e alguns dimensionamentos de infraestrutura urbana a ser implantada.

Além disso, também se identificou a possibilidade de, em conjunto com todas as melhorias, promover a reestruturação urbana do local, chegando-se, dessa forma, ao PIU.

3.3 Modelagem econômica e viabilidade do projeto

O projeto teve início com a intenção de promover habitação popular de qualidade para a região, que sofre com a ocupação vulnerável do território. Em 2014, em um primeiro momento, realizou-se uma leitura da área para se entender suas necessidades juntamente com o novo marco regulatório do PDE 2014. Dessa forma, pode-se realizar uma versão inicial do projeto que, em 2016, foi apresentado ao governo e publicado no Diário Oficial, em forma de uma manifestação de interesse privado (MIP). Esse instrumento permite que empresas privadas elaborem estudos técnicos, de viabilidade econômica e projetos para apresentá-los ao poder público, com o intuito de investimento. Dessa forma, o PIU Leopoldina foi apresentado ao poder concedente pelas empresas:

- **Votorantim** – possui um grande terreno situado na área de estudo e viu nele a possibilidade de investimento;
- **SDI** – empresa de desenvolvimento imobiliário, que visa projetos de desenvolvimento social e apoia instituições que auxiliam as comunidades;
- **Banco BV** – banco da empresa Votorantim, que auxiliou na modelagem e viabilidade econômica do projeto;
- **Urbem** – empresa projetista que, em conjunto com as proponentes acima, desenvolveu o projeto do PIU Leopoldina.

3.3.1 Modelagem econômica

O projeto foi pensado para utilizar dois instrumentos importantes previstos no Plano Diretor: a outorga onerosa e a cota de solidariedade. Além disso, foi considerada a aplicação máxima dos parâmetros para os terrenos considerados de desenvolvimento, contidos na Área de Transformação.

- **Outorga onerosa:** resumidamente, trata-se de uma concessão ao poder público para que o proprietário possa construir acima do coeficiente.
É calculada pela fórmula $C = (A_t / A_c) \times V \times F_s \times F_p$, onde:
A_t = área de terreno em m²;
A_c = área construída computável total pretendida nos empreendimentos em m²;
V = valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa;
F_s = fator de interesse social;
F_p = fator de planejamento, de acordo com o uso e macroárea de inserção (Arco Pinheiros).
- **Cota de solidariedade:** este instrumento prevê que os empreendimentos em lotes de 20 mil m² ou com área total superior a 20 mil m² são obrigados a destinar 10% da área construída computável à Habitação de Interesse Social, o que pode ser realizado de três formas distintas:

- Construção de unidades habitacionais no próprio terreno em que o empreendimento for realizado ou em algum terreno que esteja obrigatoriamente situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;
- Doação de terreno com o valor equivalente a 10% do valor da área total do empreendimento;
- Depósito do equivalente a 10% do valor da área total do empreendimento ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb).

3.3.2 Faseamento do projeto

A implantação das intervenções do PIU foi prevista em quatro fases, ainda de maneira preliminar, sujeitas a melhorias. São elas:

- **Primeira fase:** serão desenvolvidos os dois empreendimentos de habitação de interesse social que preveem o atendimento total da demanda para habitação das comunidades, além da recuperação das áreas que atualmente são ocupadas por elas. Também será realizado, nessa fase, o início do reordenamento urbano integrado das glebas industriais, principalmente na área próxima à Marginal Pinheiros, com a abertura de uma nova rua em paralelo à avenida José César de Oliveira, com a implantação desse trecho do bulevar.
- **Segunda fase:** prolongamento do reordenamento urbano, integrado com a porção subsequente do bulevar e também com as quadras e lotes que compreendem a área.
- **Terceira fase:** finalização do reordenamento urbano integrado com a implantação do trecho restante do bulevar.
- **Quarta fase:** a última fase fica sob a responsabilidade dos proprietários das áreas de transformação, localizadas próxima às avenidas Dr. Gastão Vidigal e Queiroz Filho, para iniciar o desenvolvimento imobiliário.

3.4 Temas abordados no escopo do projeto

O PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos prevê uma série de intervenções e melhoramentos para aprimorar a infraestrutura da região e promover o adensamento populacional e construtivo na área de intervenção, de maneira segura e sustentável. Este artigo irá se concentrar nas propostas contidas no projeto para solucionar carências nas áreas de mobilidade e habitação.

3.4.1 Mobilidade

Como foi dito anteriormente, no item Leitura urbana da região, o sistema viário é fortemente marcado por dois eixos formados pelas marginais Pinheiros e Tietê, que, embora sejam de grande importância estrutural, acabam tendo o papel de barreiras infraestruturais e ambientais.

Calcula-se que as operações diárias do Ceagesp geram o deslocamento de 15 mil veículos, que movimentam mensalmente 240 mil toneladas de alimento. Por conta desse impacto, ele foi considerado um dos grandes desafios da subprefeitura Lapa, segundo o plano regional dessa área

O PIU Arco Pinheiros sugere alterações que causarão impacto direto na área do PIU Vila Leopoldina, como a reestruturação do tecido urbano e possível mudança desse equipamento para outra região e ainda um maior número de conexões entre os dois lados do rio, com o objetivo de facilitar a mobilidade entre os bairros, que hoje só conta com a ponte do Jaguaré. Para isso, propõe:

- 1 Ponte sobre o rio Pinheiros, fazendo a ligação da av. Alexandre Mackenzie (Jaguaré) com a rua Xavier Kraus (Vila Leopoldina);
- 2 Requalificação do entorno da estação Ceagesp (CPTM), com implantação de passarelas de pedestres que possibilitem cruzar o rio Pinheiros (conexão com o Jaguaré);
- 3 Implantação de mais uma transposição da linha férrea e do linhão de alta tensão, para veículos, pedestres e ciclistas.

Com relação ao transporte coletivo, há previsão de implantação de corredores de ônibus na avenida Gastão Vidigal e na avenida Escola Politécnica, sendo:

- 1 O da Gastão Vidigal, que sairia da av. Brigadeiro Faria Lima e seguiria pelas avenidas Pedroso de Moraes, Fonseca Rodrigues e Gastão Vidigal; e
- 2 O da Escola Politécnica, que sairia da av. Cerro Corá e seguiria ao longo da av. Queiroz Filho, ponte e avenida Jaguaré e av. Escola Politécnica, até a rodovia Raposo Tavares.

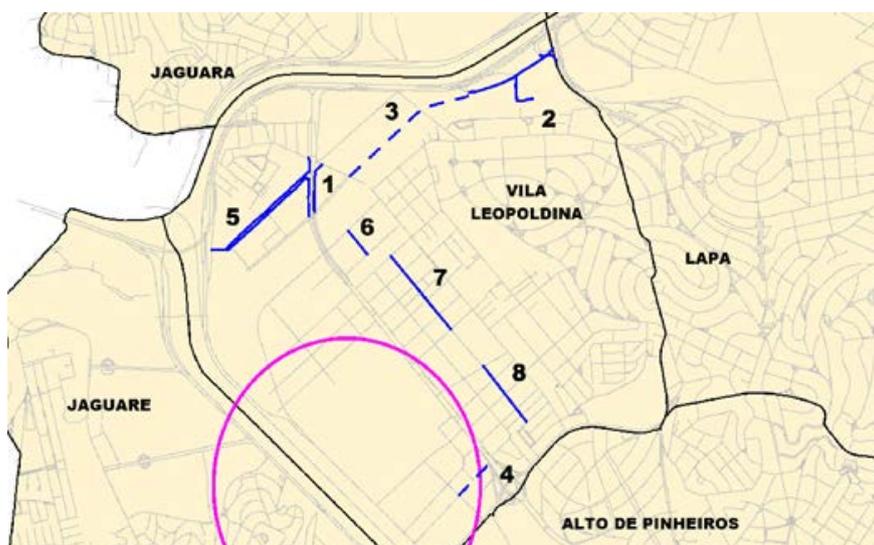
O Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU) 2025⁹ propõe ainda a implantação de três novas estruturas de alta capacidade nesta região:

- 1 Nova linha de metrô, ligando a região do Rio Pequeno até a zona norte;
- 2 A extensão da linha 2 (Verde), no sentido da av. Cerro Corá, conectando-se à linha descrita acima; e
- 3 Nova linha de trem metropolitano, paralela à linha 9 (Esmeralda), que ligará a região do extremo sul, região de Capão Redondo, ao centro da cidade, com significativa redução de tempo de viagem.

Pontualmente na área estudada, a Vila Leopoldina, o Plano de Melhoramento Viário prevê o alargamento de importantes eixos viários e a abertura de algumas vias para melhorar a conectividade da região. Está prevista ainda a liberação ao tráfego de vias que serão recuperadas após a desocupação irregular, como se pode verificar na Figura 8.

9 Disponível em: https://www.stm.sp.gov.br/?page_id=66. Acesso em: jun. 2021.

Figura 8 – Melhoramentos viários previstos no PIU Arco Pinheiros



Fonte: Elaboração própria dos autores com o uso do programa Mapinfo.

São elas:

- 1 Alargamento da av. Gastão Vidigal, da rua Major Paladino e da av. Cardeal Santiago Copello;
- 2 Alargamento da av. Ernesto Igel e da rua Botocudos;
- 3 Abertura da via entre as avenidas Cardeal Santiago Copello e Ernesto Igel;
- 4 Abertura da via entre as avenidas José César de Oliveira e Dr. Gastão Vidigal;
- 5 Reconfiguração geométrica no trecho final da av. Eng. Roberto Zuccolo;
- 6 Abertura da via entre a av. Mofarrej e rua Jaguaré Mirim;
- 7 Abertura da via entre as ruas Mergenthaler e Froben; e
- 8 Abertura da via entre as ruas Aroaba e Blumenau.

3.4.2 Habitação

Consideraram-se quatro grupos principais em função de sua condição de moradia na área de intervenção do PIU: moradores do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite; moradores da Favela do Nove; moradores da Favela da Linha e moradores de rua.

O censo local¹⁰ identificou 415 famílias vivendo no Conjunto Cingapura Madeirite (15 em situação irregular); 349 famílias e 16 pontos de comércio na Favela do Nove; 412 famílias e 30 pontos de comércio na Favela da Linha; e 252 pessoas em situação de rua no bairro da Vila Leopoldina, sendo que 117 tinham algum tipo de acesso aos serviços de assistência e acolhimento da Prefeitura. Quanto à caracterização desses grupos, destaca-se que os moradores do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite vieram de outras regiões da cidade, sem se conhecer previamente, a partir de um chamamento da Secretaria Municipal de Habitação (EQUIPE, s/d, p. 95), o que dificultou a gestão da comunidade. A

¹⁰ Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)/Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)/Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). *Censo da População em Situação de Rua*. São Paulo, 2015.

infraestrutura da edificação encontra-se em estágios avançados de degradação e parte da área livre que compreende o conjunto foi ocupada irregularmente, abrigando quinze famílias e atividade comercial informal. Entre as contrapartidas exigidas dos entes privados para a realização do projeto estão, além da construção de dois empreendimentos de HIS para abrigar a população que vive em aglomerados subnormais na área de intervenção do PIU, investimentos em serviços e infraestrutura de atendimento à população em situação de rua, bem como a reforma do Conjunto Cingapura Madeirite e o investimento em serviços que contribuam com a gestão comunitária dos edifícios.

Em relação aos aglomerados subnormais, a Favela da Linha, mais antiga, é a que possui melhor infraestrutura, pois a maioria de seus moradores habita construções de alvenaria; enquanto na Favela do Nove, cuja ocupação ocorreu posteriormente à construção do Conjunto Cingapura Madeirite, a população vive, majoritariamente, em casas de madeira. O surgimento desses dois aglomerados subnormais ocorreu no início da década de 1970, com a ocupação de um ramal ferroviário desativado da antiga Fábrica Madeirite, onde hoje existe a Favela da Linha, e de um trecho viário de pouco movimento da rua Ariovaldo Silva, junto ao portão 9 do Ceagesp, onde se instalou a Favela do Nove.

A presença do Ceagesp também está atrelada à circulação de moradores de rua no bairro. Dados do censo de 2015 mencionado anteriormente indicam que, nos limites da Subprefeitura da Lapa, 1.382 pessoas em situação de rua foram identificadas. No entanto, essa população flutua de acordo com as atividades econômicas desempenhadas no entreposto comercial, o que dificulta o atendimento a esse grupo.

Foram considerados cinco diferentes cenários para atender a demanda habitacional na área de intervenção do PIU, sendo que todos eles previam a construção de 250 unidades habitacionais, em uma área institucional da Prefeitura dentro do PIU, bem como a reforma do Conjunto Cingapura Madeirite. Os cenários divergem apenas quanto ao segundo terreno a ser destinado para a construção de Habitação de Interesse Social: foram consideradas cinco Zeis que ficam localizadas próximas ou dentro do raio de um quilômetro da área de intervenção do PIU, sendo três delas privadas.

O cenário selecionado (Cenário A) é o que contempla a construção do maior número de unidades habitacionais (776 apartamentos de 53,4 m², em média, cada um), atendendo a todas as famílias que vivem nas Favelas do Nove e da Linha e às quinze ocupações irregulares dentro do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite, por meio da construção de um segundo empreendimento em uma Zeis localizada em um terreno público, pertencente à SPTrans, dentro do raio de um quilômetro da área de intervenção do PIU (EQUIPE, s/d, p. 174). Entre as justificativas apresentadas no projeto, favoráveis à seleção deste cenário, está a previsão de abertura de uma nova via de circulação pública entre as ruas Fröben e Dr. Seidel, tal como previsto no Plano de Melhoramentos Viários do Arco Tietê, o menor custo em relação aos cenários que propunham a construção em Zeis localizadas em terrenos privados, e a localização do terreno da SPTrans dentro do raio de um quilômetro da área de intervenção do PIU. Um dos pontos centrais em torno dos quais se estrutura o PIU Vila Leopoldina é a integração dos usos nas áreas institucionais (entregues como contrapartida à população pelos entes privados) ao uso residencial dos empreendimentos de HIS. O projeto considerado como referência para a construção dos empreendimentos é o Conjunto Habitacional Jardim Edite, viabilizado no contexto da Operação Urbana Águas Espraiadas,

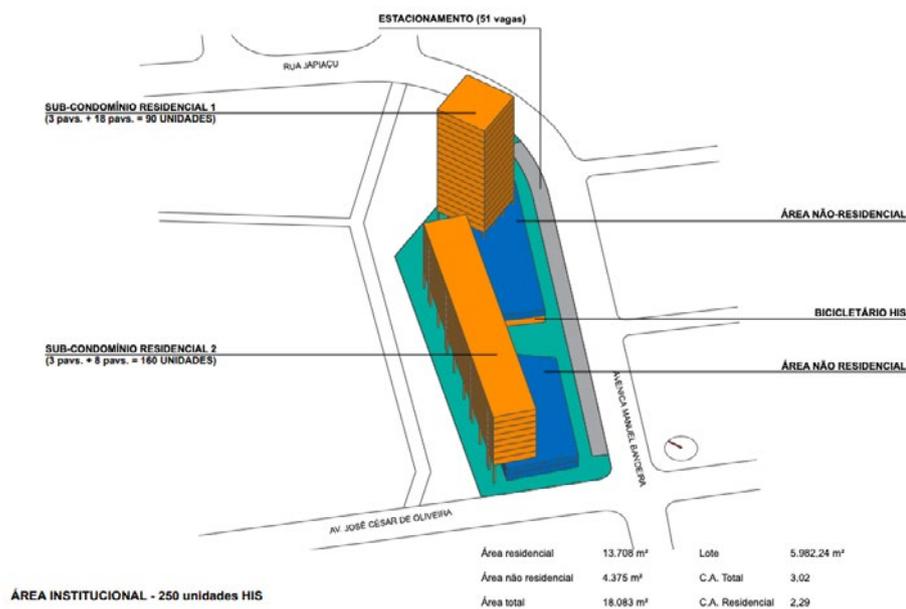
na zona sul de São Paulo. Assim como o proposto para os empreendimentos de HIS do PIU Vila Leopoldina, no Jardim Edite, todos os apartamentos abrem frente para vias públicas, as edificações compartilham uso misto (residencial e institucional) e a gestão ocorre de forma comunitária, a partir de laços estabelecidos previamente à construção do Conjunto.

Para atender a demanda habitacional dos moradores em situação irregular no perímetro de intervenção do PIU, segundo o cenário selecionado, seriam construídos dois empreendimentos, analisados a seguir:

Empreendimento A

Serão construídas 250 unidades residenciais, de 51,3 m² cada, em uma área institucional da Prefeitura dentro do perímetro do PIU (Figura 9). O projeto prevê a construção de uma edificação de 18 pavimentos, o que inclui a necessidade de instalação de elevador, encarecendo a manutenção da infraestrutura e o custo de vida da população do conjunto.

Figura 9 – Ilustração volumetria Empreendimento A



Fonte: *Idem*, p. 173.

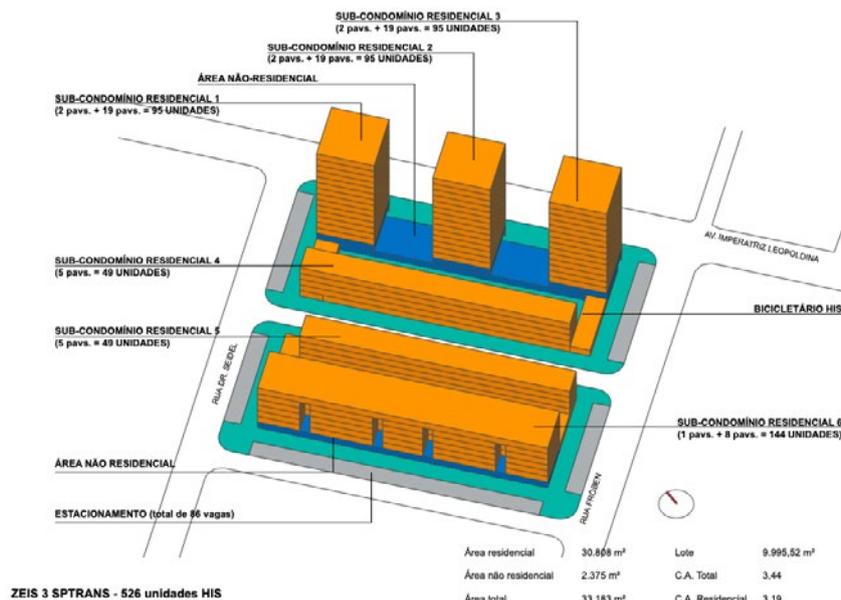
Da área construída no terreno, 4.375 m², ou 25% do total, serão destinados a usos não residenciais, como a construção de uma escola, um restaurante escola, uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e o Espaço Vida, que oferecerá atividades diversas. Esses usos serão compartilhados não somente pelos futuros moradores dos empreendimentos, mas também pelas famílias que vivem no Conjunto Cingapura Madeirite e toda a população do bairro, tirando enorme proveito da localização central do terreno na área de intervenção do PIU.

Empreendimento B

Serão construídas 526 unidades residenciais (54,4 m² cada) na Zeis 3 localizada em

um terreno de 32.193 m² da SPTrans (Figura 10). O local outrora foi utilizado como estacionamento de veículos da então Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), atividade que provocou a contaminação do solo por combustíveis. Dos mais de 30 mil m² do terreno, 30% do total serão destinados à construção de HIS para atender à população que vive em aglomerados subnormais na área de intervenção do PIU.

Figura 10 – Ilustração volumetria Empreendimento B



Fonte: *Idem*, p. 178.

O empreendimento prevê a abertura de uma nova via pública, entre as ruas Froben e Dr. Seidel, tal como previsto no Plano de Melhoramentos Viários do Arco Tietê, e a construção de três edificações de dezenove pavimentos cada, incluindo a necessidade de instalação de elevadores, o que poderá aumentar a inadimplência entre os moradores e dificultar a gestão do condomínio. 2.375 m² da área construída no terreno, ou 7% do total, serão destinados a usos não residenciais, como a construção de uma escola, um centro de formação audiovisual, um Centro de Atenção Psicossocial (Caps AD III) e um Centro de Acolhida para atender a população em situação de rua que vive ou circula na região.

Quanto à contaminação do solo no terreno, laudos da Cetesb e da Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura (SVMA), utilizados como referência no documento do PIU, indicam que não há necessidade de ações emergenciais na área, visto que os contaminantes (combustíveis) são bastante conhecidos e, nesse caso, não provocaram danos no solo a ponto de oferecer riscos à saúde de futuros moradores da quadra. Seguindo essa avaliação, apenas medidas de remediação, como a restrição ao uso de água subterrânea, e o acompanhamento contínuo da Cetesb e da SVMA, para evitar quaisquer danos não previstos anteriormente, são propostas para a ocupação segura do terreno e construção do empreendimento.

Com relação ao investimento necessário para esse programa habitacional, no total

serão investidos R\$ 110 milhões em contrapartidas para atender os quatro grupos considerados, em função da sua condição de moradia na área de intervenção do PIU, sendo R\$ 30 milhões custeados pela Prefeitura e R\$ 80 milhões pelos agentes privados que propuseram a MIP. Além da destinação de recursos para a construção das 776 unidades residenciais e reforma do Conjunto Cingapura Madeirite, os entes privados terão de investir na construção dos equipamentos públicos, que irão dividir espaço com os apartamentos nos empreendimentos de HIS, em serviços de sociabilização para facilitar a gestão dos novos conjuntos habitacionais e no atendimento de pessoas em situação de rua que vivem no bairro.

4 Conclusão – avaliação dos resultados do PIU

No livro *Cidades inteligentes, cidades sustentáveis* (LEITE, 2012), o urbanista Carlos Leite analisa de que maneira a redução abrupta nos custos de transporte, a partir de meados do século XX, resultou em um processo intenso de reestruturação global das cadeias produtivas – com impacto notável também na cidade de São Paulo. Esse fenômeno mudou drasticamente a configuração espacial e a vocação econômica de diversos centros urbanos pelo mundo.

Nas últimas décadas, tem-se percebido uma tendência presente nas grandes metrópoles mundiais: os espaços urbanos centrais estão perdendo suas funções e se tornando obsoletos, criando territórios vazios e disponíveis para desenvolvimento. A transformação desses espaços tem gerado uma série de problemas urbanísticos que afetam as cidades atualmente. O abandono das áreas metropolitanas centrais pela indústria tem levado à degradação dos chamados “vazios urbanos”, que possuem grande potencial de desenvolvimento, devido à sua valiosa infraestrutura e “memória urbana”. Esse abandono está relacionado ao fenômeno de urbanização ilegal e incontrolável nas periferias urbanas, gerando consequências negativas em termos de insustentabilidade ambiental, social, econômica e urbana (LEITE, 2012, p. 9).

Para se manterem competitivas globalmente, cidades pelo mundo têm investido no planejamento urbano inteligente e em parcerias com a iniciativa privada, visando revitalizar antigas áreas industriais obsoletas, promovendo o adensamento populacional em áreas centrais ou criando “clusters de inovação urbanos” baseados na economia criativa.

Os locais industriais que perderam sua utilidade estão sendo visados pelos grandes projetos urbanos nas maiores metrópoles do mundo, como uma forma de revitalizar esses espaços degradados e subutilizados. Esse processo é conhecido como reconversão industrial. Os vazios urbanos são transformados em palco para a implantação desses projetos – apoiados pelo surgimento de políticas urbanas que desregulam a ocupação do espaço urbano e parcerias entre o setor público e privado (*Ibidem*, pp. 9-10).

A desindustrialização e os vazios urbanos, portanto, criou oportunidades para que as cidades, por meio do planejamento urbano inteligente, se reinventassem economicamente e territorialmente, revitalizando áreas centrais degradadas e incentivando o adensamento de moradias e empregos.

Analisando o explanado no artigo, entende-se o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos como um instrumento urbanístico essencial para a revitalização econômica e garantia de habitação na área abrangida. Apesar de ainda não aplicado e seus resultados serem mensurados apenas por especulação, a estratégia adotada pelo projeto de intervenção condiz com

as necessidades e com a melhoria das deficiências observadas no local.

A demarcação de diversas Zeis no zoneamento vigente da cidade de São Paulo reflete a necessidade habitacional da região, algo que será viabilizado pelo PIU, por meio da implementação de HIS. Além disso, outros tipos de uso do solo serão explorados, refletindo a intenção de tornar a área multifuncional.

O diálogo entre o projeto estabelecido no PIU e a especulação do Polo Tecnológico na região do Ceagesp também refletem uma potencialidade e uma espécie de “mutualismo projetual”, em que ambas as áreas – tanto a do PIU Vila Leopoldina quanto a da Companhia de Entrepostos – podem se interrelacionar.

Quanto aos instrumentos aplicados no PIU, são exemplos a outorga onerosa e a cota de solidariedade, que serão originados ao longo do tempo pelo desenvolvimento imobiliário desse mesmo perímetro. Propõe-se que os grandes empreendimentos previstos no local demarcado tenham essas respectivas obrigações antecipadas, para alavancar financeiramente a construção do número suficiente de unidades de HIS para a demanda existente, dentro e até mesmo fora da região do PIU, como por exemplo com a transferência de potencial construtivo.

A iniciativa privada deverá arcar com uma contrapartida de R\$ 239,8 milhões para aumentar seu potencial construtivo no local conforme indicado na tabela de Curva Projetada publicada pela Prefeitura de São Paulo.¹¹ Desse total, aproximadamente R\$ 80 milhões foram antecipados para a construção de habitações (como apresentado anteriormente).

Assim, a possibilidade de implantação de um Projeto de Intervenção Urbana é viabilizada pela antecipação dos recursos necessários à resolução imediata dos principais problemas do respectivo perímetro. Os instrumentos urbanísticos acabam por possibilitar a estruturação de habitação e equipamentos públicos na área, por meio desse pagamento prévio pelo setor privado (proponentes) concretizado em construções.

Considerando-se o aqui exposto, pode-se concluir que, apesar de tanto os resultados do PIU, quanto a saída do Ceagesp de São Paulo serem apenas especulações, há intenções para as respectivas áreas que podem ser positivas, se bem aplicadas, articuladas e acompanhadas pelo poder público. Apesar da Vila Leopoldina ser um bairro em ascensão e com grande visibilidade pelo mercado imobiliário, as questões de direito à moradia, cidade, caminhabilidade e sustentabilidade não podem ficar de fora dos projetos futuros ali implantados, principalmente dos atrelados ao PIU. Toda a população já residente no local deve ser mantida e beneficiada com melhorias habitacionais, o que, até então, está previsto no projeto de intervenção. Dessa forma, entende-se que a implementação do PIU está alinhada com as necessidades locais e é passível de ser viabilizada.

Referências

ABEJON, Georgia; GARCIA, Gabrielle; MILANO, Leonardo; CAVINATO, Michele; MARÈ, Renata. Análise do Projeto de Transferência do Entreposto Terminal São Paulo (Ceagesp) e eventos subjacentes sob a visão da economia circular. **Simetria** – Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Ano VII, n. 10, 2022.

¹¹ Tabela 17 “Curva Projetada para desenvolvimento dos imóveis disponíveis e cálculo dos montantes de outorga e cota de solidariedade a valor presente” (EQUIPE, s/d, p. 220).

AGÊNCIA BRASIL. SP. decreto aprova mudança de endereço da Ceagesp. **Canal Rural**, 2016. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/decreto-aprova-mudanca-endereco-ceagesp-65358/>>. Acesso em: jul. 2021.

BEDINELLI, Talita. A saga de duas favelas por um quinhão do mercado imobiliário de São Paulo. **El País**, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/20/politica/1529507034_635165.html>. Acesso em: jul. 2021.

EQUIPE da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos. **Caderno Completo**, s/d. Disponível em: <<https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-vila-leopoldina/#/>>. Acesso em: jun. 2021.

INSTITUCIONAL. **Ceagesp**, 2021. Disponível em: <<http://www.ceagesp.gov.br/a-ceagesp/institucional/>>. Acesso em: jul. 2021.

IMPERATRIZ Leopoldina (antigo armazém regulador e km 11). **Estações Ferroviárias do Brasil**, 2019. Disponível em: <<http://www.estacoesferroviarias.com.br/i/impleopold.htm>>. Acesso em: jul. 2021.

LEITE, Carlos. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: Desenvolvimento Sustentável num Planeta Urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

OLIVEIRA, A. Vila Leopoldina: a história de ‘um pedaço’ da Lapa. **São Paulo in Foco**, 2021. Disponível em: <<https://www.saopauloinfoco.com.br/historia-vila-leopoldina/>>. Acesso em: jul. 2021.

PEREIRA, Sérgio A. Rodrigues. Vila Leopoldina e Ceagesp: urb”animosidades. **Minha Cidade**, São Paulo, n. 203.03, ano 17, jun. 2017. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/17.203/6570>>. Acesso em: jun. 2021.

PIU VILA LEOPOLDINA. O projeto. **Portal PIU Vila Leopoldina**, 2020. Disponível em: <<http://piuleopoldina.com.br/o-projeto>>. Acesso em: jun. 2021.

PROJETO de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos. **Gestão Urbana**, 2021. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>>. Acesso em: jun. 2021.

TUDO sobre a Vila Leopoldina. **Aster**, 2021. Disponível em: <<https://www.aster.com.br/blog/tudo-sobre-a-vila-leopoldina/>>. Acesso em: jul. 2021.

VILA Leopoldina. **Identidade de São Paulo**, 2021. Disponível em: <<http://identidadesp.com.br/vila-leopoldina/>>. Acesso em: jul. 2021.

VILA Leopoldina – Da indústria a diversificado polo cultural, residencial e de novos negócios. **Memória Votorantim**, 2021. Disponível em: <<https://www.memoriavotorantim.com/blog/historia/vila-leopoldina/>>. Acesso em: jul. 2021.

R reflexões sobre o Plano Diretor Estratégico (PDE): a cidade de São Paulo e seu processo participativo

*Reflections on the Strategic Master Plan (SMP):
The Case of the City of São Paulo
and Its Participatory Process*

Valter Caldana

Doutor em Projeto de Arquitetura pela FAU-USP, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela mesma instituição, professor titular de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Fundador e coordenador do grupo de pesquisa Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP).

E-mail: valter.caldana@mackenzie.br

Elias de Souza

Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/ Universidade Presbiteriana Mackenzie, mestre em Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (Eaesp), pesquisador e membro do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP), bolsista Capes Proex.

E-mail: elioticsager@yahoo.co.uk

Maíra Vucovix

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/ Universidade Presbiteriana Mackenzie, mestra em Arquitetura, Tecnologia e Cidade pela Unicamp, pesquisadora membro do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP), bolsista Capes Proex.

E-mail: mavucovix@gmail.com

André França

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/Universidade Presbiteriana Mackenzie, pesquisador membro do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP), bolsista Capes Proex.

E-mail: almf.ad25@gmail.com

Beatriz Borst

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/Universidade Presbiteriana Mackenzie, pesquisadora membro do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP), bolsista Capes Proex.

E-mail: beatriz.borst@gmail.com

Maurício Del Nero Oliveira

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/ Universidade Presbiteriana Mackenzie, pesquisador membro do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP), bolsista Capes Proex.

E-mail: maudno@gmail.com

Resumo: Este artigo reflete sobre o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo, bem como o desafio de sua revisão. O Plano representa uma tentativa de mudar a forma como a cidade é construída e desenvolvida, ao passo que enfrenta desafios significativos, como a resistência dos setores imobiliários e a falta de recursos e capacidade institucional para

implementação de políticas públicas. O texto enfatiza a importância de uma abordagem participativa e integrada para a gestão urbana, em que diferentes atores trabalham juntos para equilibrar interesses diversos e garantir a sustentabilidade e efetividade das políticas públicas. O texto também destaca o potencial de instrumentos inovadores, como ferramentas autoaplicáveis e baseadas em projetos, e uma metodologia para o planejamento da cidade inteira. Por fim, o texto ressalta a importância da avaliação contínua e do monitoramento das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da cidade.

Palavras-chave: Plano Diretor Estratégico. Política pública. Processo participativo. Planejamento integrado.

Abstract: This article discusses the Strategic Master Plan of the city of São Paulo. The Plan represents an attempt to change the way the city is built and developed instead of faces significant challenges such as the resistance of real estate sectors and the lack of resources and institutional capacity for implementing public policies. The text emphasizes the importance of a participatory and integrated approach to urban management, where different actors work together to balance diverse interests and ensure the sustainability and effectiveness of public policies. The text also highlights the potential of innovative instruments such as self-applicable and project-based tools, and a methodology for designing the entire city. Finally, the text stresses the importance of continuous monitoring and evaluation of public policies for the sustainable development of the city.

Keywords: Strategic Master Plan. Public policy. Participatory process. Integrated planning.

1 Introdução

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo é um instrumento fundamental para a gestão e o desenvolvimento urbano da cidade. Desde sua criação, em 2002, o PDE tem sido alvo de críticas e debates acerca de sua eficácia e implementação.

Um dos principais apontamentos é sobre a aplicabilidade de suas propostas. No entanto, essa visão da crítica pela crítica é pouco construtiva, pois não considera as complexidades e os desafios enfrentados pela dinâmica de produção da cidade. É importante lembrar que o PDE é uma política de longo, médio e curto prazos e que sua implementação requer tempo, recursos e esforços coordenados de diversos atores e instituições.

Outro assunto sensível é o adensamento da cidade. Embora a concentração populacional seja uma medida importante para a utilização eficiente do espaço urbano, esta precisa ser acompanhada por políticas públicas que garantam a qualidade de vida por meio da oferta de: transporte público, infraestrutura urbana, equipamentos públicos e áreas verdes. Além disso, o adensamento não pode ser implementado de forma indiscriminada, sob a possibilidade de gerar sobrecarga às redes de infraestrutura e superestrutura urbanas preexistentes e expor populações vulneráveis à ocupação de áreas de risco como única alternativa.

Poderíamos listar aqui outras tantas críticas ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo e à sua revisão, bem como juízos de valor a respeito deles. Entretanto, interessa, neste momento, enaltecer o processo participativo que envolveu sua elaboração. A participação

da sociedade civil organizada e de diferentes agentes produtores da cidade foi fundamental na representatividade das reais demandas e necessidades da população. Tal participação deve ser garantida, estimulada e continuada ao longo da implementação de novas diretrizes e objetivos propostos pela revisão do Plano, a fim de que a população possa acompanhar, contribuir e cobrar decisões relativas ao futuro da cidade.

A (i) descaracterização de bairros, (ii) subutilização de edifícios de interesse social e (iii) abandono de prédios históricos são desafios do desenvolvimento urbano de São Paulo. A (i) descaracterização de bairros acontece de formas diversas: demolição indiscriminada de construções não condenadas; eliminação de áreas verdes e permeáveis; desconexão entre público e privado; e gradeamento da cidade são características marcantes e recorrentes. A (ii) subutilização de edifícios de interesse social, sobretudo na região central, deve ser considerada entre pautas prioritárias visando a inclusão social e o provimento de habitação de interesse social, como instrumento de construção da cidade. O (iii) abandono de prédios históricos e o descaso com o patrimônio histórico e cultural compromete a identidade da cidade e sua memória coletiva. É preciso que a gestão urbana considere a preservação do patrimônio como prioridade diante da atuação no território urbano.

São Paulo é um exemplo de planejamento urbano feito por meio do favorecimento da cidade econômica em detrimento da cidade social, conforme conceitos de Milton Santos (2018). Em outras palavras, o desenvolvimento urbano da cidade foi marcado, ao longo dos anos, pela priorização do lucro imobiliário em detrimento da qualidade de vida da população, como, por exemplo, prover um ambiente físico limpo e seguro; prever ecossistema sustentável; assegurar acesso à infraestrutura básica; garantir participação popular nas tomadas de decisão; e proporcionar o acesso à cidade.

Para isso, é preciso que a gestão urbana do município adote uma lógica de construção da cidade baseada em critérios de sustentabilidade, equidade e efetividade das políticas públicas de forma inclusiva e democrática. Tais políticas públicas devem considerar as escalas urbana e humana.

A escala urbana é aquela que traduz, de maneira mais ampla, a relação entre a sociedade e o espaço físico (construído ou não) em que está inserida, na dimensão da cidade como um todo. Para esta, devem existir planos e projetos mais gerais (nunca genéricos), no sentido de atender a diretrizes e objetivos válidos para todo o território municipal.

A escala humana, por sua vez, é aquela responsável por criar condições de habitabilidade a partir do bem-estar e do conforto ambiental, na dimensão do bairro ou de determinada região – favorecer os deslocamentos a pé (calçadas amplas e sem interferência); integrar áreas verdes ao ambiente construído; valorizar espaços de história e de memória (patrimônio histórico e cultural); e incentivar o convívio múltiplo e inclusivo (conexão entre público e privado, permeabilidade urbana e fruição pública).

Levando em consideração essa escala menor descrita acima, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) é um instrumento importante para o desenvolvimento urbano da cidade, pois permite a elaboração de projetos específicos para áreas ou regiões da mesma, com a participação da sociedade civil organizada e dos diferentes agentes produtores da cidade. Portanto, é preciso que o PIU seja utilizado de forma estratégica e coordenada, com objetivos claros e bem definidos, de modo a gerir conflitos e reforçar semelhanças.

Acreditamos que a cidade não é o lugar do consenso e da unanimidade. Muito pelo

contrário: é, sim, o lugar do encontro e da potência coletiva, mas depende fortemente de um pacto entre os munícipes e seus distintos interesses sobre o mesmo território. Estudiosos pontuam tal característica como algo recorrente ao longo da historiografia da arquitetura e do urbanismo:

Não é de hoje que o estudo da arquitetura e da cidade depois dos Modernos se defronta com desencontros que os clássicos caracterizariam como processos de *ironia objetiva*, desses que convertem as melhores intenções no seu avesso, realizando, não por desvio, mas por finalidade interna, o contrário do que prometiam. (ARANTES, 2002, p. 11)

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 representou uma tentativa de mudar a maneira como a cidade vinha se construindo e se desenvolvendo. Buscou-se, para isso, um modelo mais sustentável, inclusivo e democrático. No entanto, o plano enfrentou desafios significativos para aplicar tais premissas. Podemos citar, entre elas, a resistência dos setores imobiliários a mudanças; a comunicação falha entre setor público e setor privado; e a escassez de recursos e capacidade institucional para implementação das políticas públicas; a falta de monitoramento por parte da sociedade civil; e enfraquecimento e desvirtuação dos PIU. Diante disto, acreditamos que a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 teve dificuldades em atuar tanto na escala urbana quanto na escala humana.

O desenvolvimento urbano de uma cidade do século XXI requer uma mudança de paradigma na forma como ela é pensada e construída. É preciso que a gestão urbana adote uma perspectiva de planejamento integrado e que considere os diferentes aspectos do desenvolvimento urbano, como a mobilidade, o meio ambiente, a cultura e a economia. Nesse debate, reforçamos o fato de que a participação popular é necessária, ainda que não suficiente, para que haja inclusão social, abrangência nas possibilidades de atuação e estabilidade e consistência nas políticas públicas.

Os atores envolvidos no desenvolvimento urbano de São Paulo devem estar comprometidos com o equilíbrio e a harmonia da cidade, balanceando interesses diversos e buscando o diálogo e a cooperação entre os diferentes setores. É preciso que haja uma coordenação efetiva entre os diferentes níveis de governo e entre os setores público e privado, garantindo a efetividade e a sustentabilidade das políticas públicas.

Além disso, os instrumentos autoaplicáveis e de projeto representam uma importante alternativa aos instrumentos de planificação tradicionais, pois permitem uma abordagem mais flexível e adaptativa ao desenvolvimento urbano. É preciso que a gestão urbana adote esses instrumentos de forma estratégica e integrada, garantindo sua efetividade e sua capacidade de responder às transformações da cidade.

A metodologia de projeto para a cidade inteira é uma abordagem inovadora e promissora para o desenvolvimento urbano de São Paulo. Essa metodologia valoriza a participação da sociedade civil e busca integrar os diferentes aspectos do desenvolvimento urbano, garantindo a sustentabilidade e a efetividade das políticas públicas.

Por fim, é importante destacar a especial importância do monitoramento das políticas públicas para o desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo. É preciso que a gestão urbana adote uma abordagem de avaliação contínua das políticas públicas, buscando identificar e corrigir eventuais falhas.

2 Reflexão sobre acertos e erros

O primeiro Plano Diretor da cidade de São Paulo foi aprovado em 1971 (lei municipal nº 7.688). Alguns anos mais tarde, durante a gestão do prefeito Mário Covas, foi elaborado o projeto de lei nº 254/1985, que apresentava um novo Plano Diretor, mas ele não foi aprovado pela Câmara Municipal. Em 1988, foi aprovado pela Câmara Municipal um segundo Plano Diretor da cidade de São Paulo, durante a gestão do prefeito Jânio Quadros, por decurso de prazo da lei municipal nº 10.676/1988.

Durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, foi elaborado o projeto de lei nº 02/1991, que apresentava o terceiro projeto de Plano Diretor, mas não foi aprovado pela Câmara Municipal. Em 2002, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, foi aprovada a lei municipal nº 13.430 que apresentava o terceiro Plano Diretor da cidade de São Paulo.

Já o Plano Diretor Estratégico vigente (lei nº 16.050/2014) foi elaborado ao longo de um ano e meio de trabalho, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. A peça é fruto de um amplo processo participativo não só durante a construção de sua minuta, como também em ciclos de audiências realizadas na Câmara Municipal. O pacto social estabelecido pelo PDE em vigência previu diretrizes de desenvolvimento para os dezesseis anos seguintes de sua aprovação. Dentre os seus objetivos principais, destaca-se:

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), Lei 16.050/2014, vai fazer da cidade um lugar mais humano e mais moderno. Com o amplo processo de revisão participativa do Plano Diretor, foi dado um importante passo para reequilibrar São Paulo, aproximando emprego e moradia. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014)

O trecho acima foi retirado da apresentação inicial do caderno que difunde as Estratégias Ilustradas do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, elaborado pela Prefeitura Municipal de forma a facilitar o acesso da população aos conteúdos da lei nº 16.050/2014. Neste momento, em que o plano está em seu processo de revisão, é interessante iniciar uma reflexão sobre sua efetividade e, portanto, sobre seus erros e acertos, a partir das premissas descritas no trecho destacado, no sentido de fazer da cidade um lugar mais humano e mais moderno, além de aproximar emprego e moradia. Nesse sentido, e em uma reflexão inicial rápida, vemos que o importante passo para reequilibrar São Paulo não é, na verdade, o que realmente se efetivou. Quem tem janela, quem anda de ônibus, quem anda de carro percebe que, em boa parte, deu errado. Entretanto, a sensação de que deu tudo errado é muito pouco construtiva. Ao mesmo tempo, se algo deu errado, o que exatamente deu errado? E, por outro lado, alguma coisa deu certo?

Apenas apontar os erros, e alguns deles primários, não significa não compreender os acertos, que são grandes e importantes. Partir do princípio de que deu tudo errado, talvez seja um caminho para uma visão distorcida da discussão, daquilo que precisa ser feito. A questão central é que o acerto se revela no longo prazo, enquanto o erro se associa ao curto prazo. O que deu certo, e potencialmente continuará a dar, é o embrião que está plantado. Deve ser acalentado, mas sua germinação demora. De qualquer maneira, é necessário partir desse princípio.

A obrigação da revisão do PDE em seu estágio intermediário, tal como o preconizado no artigo 4º de sua lei 16.050/2014, é justamente o momento que marca essa necessidade de refletir sobre a identificação de avanços e retrocessos, bem como das dificuldades de

implementação das estratégias, para que ajustes sejam feitos de modo a levar a resultados efetivos no futuro. Dessa forma, ao se ressaltar o que de fato deu certo ou errado, se trata justamente da vontade de corrigir distorções e reiterar caminhos em busca de consolidar o reequilíbrio da cidade de São Paulo.

De início, importantes questões tiveram êxito em alguns aspectos, tais como:

- A demarcação da zona rural, que visa, a partir da definição de território produtor de água, de alimento e de biodiversidade, aliar preservação ambiental e geração de emprego e, portanto, renda;
- A dimensão ambiental, no sentido de preservar áreas existentes, recuperar espaços devastados e propor novos parques, para garantir a ampliação de áreas verdes e espaços mais sustentáveis;
- A promoção do adensamento habitacional, mesmo que sua efetividade tenha tido pouco saldo positivo, sendo este quase irrisório; ainda assim, continua sendo temática amplamente discutida como meio de qualificar a cidade;
- O incentivo ao Uso Misto, questão que estava praticamente esquecida, foi recuperada e é matéria largamente debatida.

Em um olhar um pouco mais atento, ressalta-se uma questão fundamental que obteve resultado muito positivo e, portanto, deu certo, que é o processo participativo por meio do qual o PDE foi feito. Registra-se a amplitude da participação, sendo-lhe garantido o caráter de histórica. Para além disso, entende-se que, possivelmente, o grau de mobilização em torno da discussão urbana na cidade não estaria no nível que está hoje, não fosse a contribuição e a importante presença da sociedade no início do processo de elaboração do PDE de 2014.

Entretanto, por mais que se tenha tido um amplo processo participativo, é perceptível que a correlação de forças ainda é muito desequilibrada. Atualmente, apesar de os agentes terem, em parte, se modificado ao mesmo tempo que se tem, de um lado, o capital financeiro internacional e, de outro, os movimentos sociais e populares. E essa é uma questão muito importante no sentido de rebalancear, um pouco, a equação.

Em complementação, é razoável dizer que, de forma holística, a consolidação do plano em si ainda é deficitária. Não se trata de dizer que deu errado ou que não funcionou, mas entender que os principais instrumentos até o momento não tiveram a solidificação necessária, visto que ou não foram regulamentados ou, quando foram, ainda não estão implementados. Sendo assim, ainda há muita coisa por fazer e se efetivar, em específico:

- Os importantes instrumentos previstos para qualificar os espaços públicos e conferir maior grau de qualidade urbana e ambiental para as regiões que já contam com maior adensamento não se efetivaram;
- É fato que o PDE continua a ser um instrumento da cidade consolidada, ou seja, uma cidade que não é inteira, visto que a lei não abarca diretrizes específicas para toda sua porção urbana. No momento em que se consiga pensar a cidade inteira, como um conjunto único que se inter-relaciona, os pontos de equilíbrio mudam, pois as correlações, inclusive de valor de terra, sofre modificações;
- Enfrentar o obstáculo de introduzir elementos e dispositivos com o intuito de

mudar a lógica de construção da cidade, ainda mais que, como comentado, não se conseguiu incluir toda a cidade nas diretrizes e metas do PDE;

- Deve-se considerar que a cidade é muito cara para quem paga e é perversa para quem precisa, portanto, essa estrutura acaba por perpetuar a desigualdade. E, para além disso, quanto mais desigual é uma cidade, mais cara ela se torna;
- Assim como os outros instrumentos do marco regulatório, o PDE é responsável por caracterizar a cidade de São Paulo como minuciosamente planejada, mas muito mal projetada. Fala-se muito sobre plano, mas há uma carência da inserção de projeto nestes conteúdos. E o que está mais próximo, no sentido de atender às demandas do cidadão, não é o plano, mas, sim, o projeto;
- A forma como foi elaborado, o PDE se propôs a mudar a maneira como a cidade se constrói, entretanto não conseguiu e este é um de seus maiores problemas;
- A partir das grandes transformações, demolições e construções ao longo do espaço urbano da capital paulista, é possível observar que o que deu errado está visível na rua, nos bairros, na cidade como um todo;
- Para além de seus dispositivos deficitários em si, o adiamento da revisão em três anos foi absolutamente nocivo, pois, conforme comentado anteriormente, as grandes transformações que ocorrem de forma desenfreada já estavam acontecendo.

Para além do exposto, recorda-se que, dentre uma das principais estratégias do PDE, a definição de estímulos ao desenvolvimento econômico, por meio de incentivos urbanísticos e fiscais, para geração de emprego e renda ao longo dos principais eixos viários que cruzam regiões com grande concentração de moradia e pouca oferta de emprego, nos parece ter sido efetivada de forma a não privilegiar todas as camadas da sociedade. E tal ação vai de encontro ao previsto anteriormente com base na amplitude do processo participativo.

Além da heterogeneidade das camadas sociais, é importante, também, destacar as diversas particularidades e peculiaridades do espaço urbano, conforme nos demonstra Bernardo Secchi:

O projeto da cidade contemporânea refuta o pressuposto de homogeneidade do território que subjaz a toda estrutura de planejamento ditada pela hierarquia institucional e técnico-administrativa. Um forte paralelismo associa, sem, no entanto, constituir nexos causais muito condicionantes, uma maior articulação da sociedade, da economia e do projeto da cidade. (SECCHI, 2016, p. 155)

Portanto, cabe destacar o desafio implícito de um plano que, apesar de ter tido uma enorme participação da sociedade, se entende como um instrumento capaz de atender às particularidades de cada um dos mais de 12 milhões de habitantes que residem na cidade de São Paulo. É praticamente inviável atender às demandas de todos. Entretanto, ressalta-se que, à medida que se colocam diretrizes para o desenvolvimento do território nos prazos curto, médio e longo, é necessário entender a dinâmica do espaço urbano e a dificuldade em organizar sua construção e, principalmente, sua demolição.

3 Leituras do plano e funcionamento

O marco regulatório, do qual o do PDE faz parte, e, também, que envolve a revisão

do zoneamento e a elaboração de planos específicos, é uma importante ferramenta para a gestão urbana da cidade. No entanto, é preciso que esses planos sejam implementados de forma transversal, integradora e coordenada, de modo a garantir a coerência e a efetividade das políticas públicas.

De forma a enriquecer a discussão, faz-se necessário evidenciar as possíveis causas dos erros e dos acertos da lei nº 16.050/2014 ao longo desses quase nove anos de vigência. Para tanto, acredita-se que a análise deva ser feita em duas frentes, sendo a primeira o entendimento das diversas e distintas leituras do Plano, e a segunda, a efetividade do PDE a partir de seu funcionamento.

Como comentado anteriormente, por mais que se tenha tido um amplo processo participativo e de divulgação do preconizado na referida lei após sua aprovação, a sequência do processo é a interpretação de seus dispositivos. Hoje, é possível falar sobre as diferentes leituras do PDE, ou seja, como os diversos segmentos da sociedade o interpretaram e, para além disso, como se distorceu sua leitura. É possível afirmar que a cidade que está sendo feita atualmente é fruto de uma distorção não só da leitura geral do plano, mas principalmente dos instrumentos que dele fazem parte. Desse modo, é fundamental que tanto os profissionais envolvidos na construção da cidade, sejam públicos ou privados, quanto os que participaram da elaboração do PDE façam a melhor leitura e interpretação da lei. Levando sempre em consideração os objetivos iniciais do Plano, não somente de direcionar, orientar, organizar e incentivar o desenvolvimento e reequilíbrio da cidade, mas, principalmente, de fazer dela um local mais inclusivo, democrático e sustentável.

Para tanto, é preciso recordar que o Plano Diretor Estratégico é um pacto social e, como tal, é necessário reafirmar o tempo todo a participação da sociedade como um todo e isto precisa estar registrado dentro do plano. Dessa forma, pretendendo uma leitura correta da lei, é preciso que os conselhos, tais como o Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CMPU), os de bairro, de Subprefeitura, de Prefeitura regional, sejam parcialmente deliberativos. Do contrário, não será possível realizar a descentralização e, se esta não ocorrer, não será possível mudar de escala e atingir a escala humana, a escala local. E corre-se o risco de não se alcançar diretrizes que envolvam o cidadão em si, ou seja, que apenas envolvam as iniciativas que distorçam a leitura do Plano, indo de encontro ao apontado na lei. Salienta-se, nesta discussão, o fato de o Conselho do Fundo de Urbanização (Fundurb) ser integralmente deliberativo, ainda mais por mexer com dinheiro e, se este assim funciona, não tem motivo para os demais conselhos pertinentes não serem parcialmente deliberativos. Destaca-se essa posição, uma vez que os representantes nos conselhos podem ser responsáveis por levar a opinião da sociedade em conta, diante das suas deliberações, na tentativa de abarcar a opinião crítica da maioria, conforme apontado por Choay:

as criações do urbanismo são, em toda parte, assim que aparecem, contestadas, questionadas. Das superquadras de Brasília aos quadriláteros de Sarcelles, do fórum de Chandigarh ao novo fórum de Boston, das *highways* que cortam São Francisco às grandes avenidas que rasgam Bruxelas, são evidentes a mesma insatisfação e a mesma inquietude. (CHOAY, 2018, p. 1)

Em relação à segunda frente mencionada sobre a efetividade do PDE, ou seja, a que diz respeito a seu funcionamento, cabe ressaltar o excesso de instrumentos autoaplicáveis inseridos em seu conteúdo. Por um lado, é extremamente positivo, uma vez que são mais

rápidos de serem elaborados. À época de aprovação do PDE havia uma análise política, fundamentada em uma correlação de forças favoráveis que permitiram a aprovação da questão autoaplicável. Entretanto, essa forma traz um problema verificado ao longo desses anos de vigência do PDE, sendo instrumentos aplicáveis, mas que não são modificáveis ou facilmente ajustáveis às dificuldades de percurso.

À medida que houve distorção, conforme mencionado nas leituras acima, percebeu-se que os instrumentos autoaplicáveis como as Cotas Ambiental e de Solidariedade traziam textos genéricos, e os Projetos de Intervenção Urbana (PIU) resultaram em peças amarradas, uma vez que foram judicializados em virtude do entendimento do instrumento ambiental que os deveria reger.

Dessa forma, para mudar essa situação, seria necessário mudar o plano inteiro. Portanto, o que poderia ter sido algo que aumentasse a agilidade de intervenção na cidade resultou no contrário, trazendo uma maior fragilidade para os instrumentos.

Em vista disso, percebe-se que acertos ou erros não são considerações superficiais, mas resultados fundamentais em causas estruturais de elementos propostos no PDE que tiveram seus desdobramentos prejudicados.

4 Modos de fazer cidade: reconstruções e monitoramento

São Paulo, capital financeira e maior cidade do país, define-se por sua estrutura urbana em constante transformação. Entre processos de destruição e reconstrução de seus lotes e territórios, a capital paulista registra diferentes escalas de ocupação em seus projetos, com um sistema semelhante ao modo de se fazer cidade.

Às referências traçadas pelo urbanista Benedito Lima de Toledo (1983, p. 67), “a cidade de São Paulo é um palimpsesto – um imenso pergaminho cuja escrita é raspada de tempos em tempos, para receber outra nova, de qualidade literária inferior, no geral”. Em sua análise, o modo de construção da capital tornou possível identificar a existência de três diferentes configurações urbanas no período de apenas um século. Em outras palavras, os projetos de urbanização teriam um tempo de vida útil de cerca de 30 a 40 anos, em média. Admitindo-se e atualizando essa concepção, teríamos até cinco diferentes cidades no decorrer dos últimos 150 anos.

Essa tese pode ser verificada na evolução histórica do Vale do Anhangabaú, na região central, atualmente em sua quinta configuração urbana. A característica original, às margens do triângulo histórico, seguiu ocupada pelas fazendas de chá até o final do século XIX. A construção do Viaduto do Chá, em 1892, foi um marco para a ampliação da cidade ao chamado “Centro Novo”.

A primeira reconfiguração, de 1911, atribuiu ao vale a imagem de parque urbano de linhas europeias, idealizado pelo arquiteto francês Joseph Antoine Bouvard, implementando uma nova linguagem de sistema viário e canteiros gramados, tornando-se um cartão de visitas para a chegada ao viário central.

A terceira fase veio após a década de 1930, com a construção do novo Viaduto do Chá, em projeto de Elisiário Bahiana, e transformação do parque do Anhangabaú em eixo viário com pista central que servia como extensas áreas de estacionamento de carros. Entre os anos de 1960 e 1970, o espaço foi aberto ao tráfego de passagem, registrou a construção da primeira passagem subterrânea à travessia da avenida São João, o “buraco do Adhemar”, além

da disposição da avenida como terminal de diversas linhas de ônibus urbanos, resultando em uma nova formação, catalisada ao intento do progresso rodoviário.

Em 1992, resultado de um importante concurso público, foi inaugurado o projeto de Jorge Wilhelm e Rosa Kliass de retorno à concepção de um parque urbano, com canteiros e espelhos d'água, agora em laje sobre um grande túnel viário, a permitir a confluência expressa do corredor Norte-Sul.

Finalmente, em 2021,¹ houve a inauguração da nova reforma do Vale, sobre o mesmo túnel, na configuração de grande passarela de atividades, quiosques comerciais e chafarizes que remetem à presença da água canalizada do rio Anhangabaú, em conceito idealizado, em 2017, pelo arquiteto dinamarquês Jan Gehl e desenvolvido pelo escritório brasileiro Biselli & Katchborian. Na nova configuração, com administração e manutenção gerenciadas por um concessionário privado, o espaço busca garantir a vocação perdida ao longo dos anos e projetos, sua proposta de local agregador de pessoas, de eventos e destinos de viagens.

Dessa forma, torna-se evidente a necessidade de obras de reconfiguração urbana por conta da deterioração dos projetos e/ou da mudança de dinâmica das atividades comerciais e de empregos da região. Para tais alterações, foram necessários grandes processos para desapropriações, mas também grandes transformações empreendidas pelos investidores privados, a exemplo da derrubada dos dois palacetes do Conde de Prates, até então elementos icônicos do cenário do Anhangabaú, para se permitir a construção de novas torres de escritórios.

O modo de executar reinscrições na urbe é constante. Por exemplo, quando se avalia a evolução da avenida Paulista, é possível verificar as diferentes identidades promovidas pelos agentes promotores da cidade. A começar por sua inauguração em 1891, na configuração de via arborizada onde foram edificados os casarões de figuras de destaque da elite paulistana. Posteriormente, a partir dos anos 1940, passa-se a verificar a derrubada de parte desses casarões e substituição por edifícios residenciais. Esse movimento segue até os anos 1970, quando a via passa a ser transformada novamente, para ocupar o status de novo centro financeiro da cidade. Nessa época, novos edifícios comerciais ensejaram a instalação da sede de diversas empresas e instituições antes fixadas na região central (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000).

Para o urbanista Cândido Malta Campos, que nos anos 1970 esteve à frente da Coordenadoria Geral do Planejamento do Município (Cogep),

a expansão comercial da Avenida Paulista repete um fenômeno verificado nas grandes cidades do mundo capitalista, nos quais os centros deslocam-se, principalmente, em direção aos bairros de maior poder aquisitivo. Isto porque (...) as pessoas que decidem sobre a localização das sedes das empresas preferem as áreas da melhor qualidade ambiental possível. Nessa escolha, levam-se em conta não só a infra-estrutura já existente e a estética do bairro, como também a proximidade do local de trabalho com sua residência. (*O Estado de S. Paulo*, 27 set. 1973, p. 15)

Entretanto, a via passou por uma nova configuração a partir dos anos 1990, com

1 Vale do Anhangabaú, em SP, será aberto ao público nesta segunda. *Folha de S.Paulo*, 5 dez. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/12/vale-do-anhangabau-em-sp-sera-aberto-ao-publico-nesta-segunda-6.shtml>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

a migração dos bancos e grandes corporações para a região da avenida Brigadeiro Faria Lima, em função da saturação da Paulista como eixo de desenvolvimento. A avenida começou a ganhar uma nova identidade, de caráter cultural, ampliando a vocação já iniciada por alguns elementos arquitetônicos, como o Museu de Arte de São Paulo (Masp), o Conjunto Nacional, a Casa das Rosas, entre outros.

O processo de construção do Masp é de especial interesse neste sentido, uma vez que se mostra como um projeto icônico sobrescrito a outro equipamento referencial à avenida, o *belvedere*. O local, inaugurado em 1916, com projeto de Ramos de Azevedo, tornou-se ponto de encontro da aristocracia paulistana. Mesmo assim, não resistiu à decadência do uso e da estrutura, sendo demolido em 1951 para instalação da primeira Bienal de Artes de São Paulo e, depois, sede do Masp, em 1968. Há de se considerar, porém, o partido arquitetônico de Lina Bo Bardi, que manteve o conceito do mirante ao promover o vão livre no nível térreo.

Se o respeito ao referencial histórico fora preponderante para se criar um novo símbolo da avenida, o mesmo não se pôde dizer sobre o caso envolvendo o casarão da família Matarazzo. O imóvel, que registrou extensas discussões sobre sua desapropriação pela Prefeitura de São Paulo e conversão em Museu do Trabalhador e sobre sua conservação pelos órgãos de proteção ao patrimônio histórico, acabou parcialmente demolido às vésperas de seu tombamento, em 1996. A família já discutia a possibilidade de manutenção do casarão desde que com a possibilidade de incorporação imobiliária para torre de escritórios no fundo do terreno, tal como realizado no terreno da Casa das Rosas. Porém, em contexto pós demolição, foi inaugurado, em 2015, o complexo formado pelo Shopping Cidade de São Paulo e edifício de escritórios, sem quaisquer lembranças à antiga mansão.

A defesa pela renovação urbana tem paralelo pela falta de terrenos disponíveis para novos projetos. Gian Carlos Gasperini chegara a defender para a Paulista a demolição dos primeiros edifícios residenciais para a construção de novas e maiores torres,² além de se repensar a vocação imobiliária da avenida, para permitir a expansão do centro financeiro.

Destruir para reconstruir. Essa constante no modo de se construir cidade passa a ensejar questionamentos sobre quais as qualidades de projetos arquitetônicos são esperadas pela população e pelo governo. Afinal, a cidade cria identidades específicas com seus conjuntos arquitetônicos, e a inserção de cada projeto tende a reproduzir essa linguagem comum. Conforme pontua José Garcia Lamas (2000, p. 307):

Um conjunto de qualidade, se não for integrado num contexto, surge desarticulado e desprovido de verdadeira significação, tal como um conjunto de belas palavras não chega para constituir uma frase. O discurso arquitetônico pressupõe a relação dos edifícios com o espaço urbano e o seu enquadramento numa estrutura.

Definições de gabarito, uso e ocupação passam a se tornar essenciais ao controle da paisagem urbana, a fim de conferir unidade simbólica para cada região, atributo que a legislação urbanística passa a pontuar. Assim, a discussão sobre vocações e potenciais de

2 Sem espaço e deteriorando, avenida Paulista busca definição do seu futuro. Folha de S.Paulo, 10 abr. 1989. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=10564&anchor=723747&origem=busca&originURL=&max-Touch=0&pd=941217263e9277f1788151f60f0b7c76>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

desenvolvimento passam a permear os artigos dos planos diretores estratégicos, leis de zoneamento, planos regionais e setoriais, além do Código de Obras. Permissões e vedações em textos legais, apreendidas pelo mercado, mas desafiadoras para o total da população.

Os planos, por fim, fornecem diretrizes de crescimento urbano que em algum momento futuro terá capacidade de se materializar em projeto e construção. Pressupõe-se, assim, que os projetos futuros estejam em conformidade com a legislação, amplamente debatida e avaliada pelos legisladores e representantes populares. Todavia, cabe a esse espectro de análise um ponto fundamental: participação popular, tanto na discussão prévia quanto no acompanhamento e monitoramento da aplicação posterior das normas.

O PDE de 2014 determinou novos regramentos para direcionar os investimentos do mercado imobiliário para regiões específicas, que apresentassem condições de abrigar os novos fluxos, ativar lotes vazios, maximizar o uso de infraestruturas já disponíveis e contribuir para a lógica de manutenção e zeladoria urbana. Essa condição também preservaria o interior dos bairros, com perfis mais voltados à baixa densidade populacional.

Contudo, se o vigente Plano Diretor, de 2014, visava ampliar o controle sobre o modo de se fazer cidade, este mesmo plano não empreendeu maiores esforços na consolidação dos conselhos populares deliberativos nas suas diferentes esferas. Em outras palavras, apesar de direcionar os locais para onde serão aplicados os investimentos de maior vulto, não impediu que as novas obras viessem a descaracterizar a paisagem de determinadas regiões. Pelo contrário, pode-se dizer que sacramentou as mudanças que determinadas áreas passariam a registrar e perpetuou o método anterior de se fazer cidade, uma vez que as consultas populares não se mostraram consubstanciadas a fazer parte do diálogo e projeção dos novos empreendimentos.

A prática de compra, demolição e reconstrução se manteve, apesar de as dimensões dos novos projetos terem sido alteradas. Se antes eram substituídas poucas casas por um prédio, agora são quarteirões inteiros demolidos para se erguer grandes complexos. Conforme afirma Ely Wertheim, então vice-presidente do Sindicato da Indústria de Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP):

A carência de terrenos vai piorar com o aumento da possibilidade de financiamento imobiliário em curso. Ou seja, terreno caro e escasso, somado a financiamento alongado, resulta em que os bons imóveis vão ficar mais caros ainda. [...] Com o rebaixamento geral dos coeficientes de aproveitamento na cidade, há uma corrida atrás dos maiores terrenos, porque neles, em tese, “a conta fecha”. (SÃO PAULO, 2006, p. 130)

Contudo, se os grandes projetos passaram a fazer parte da paisagem, cabe discutir a qualidade desses projetos na inserção ao tecido urbano lindeiro. Em níveis urbanísticos, pouco adianta viabilizar um projeto construtivo, se a relação dos edifícios com a urbe promover ainda maior isolamento da rua com o lote. A partir de possibilidades previstas no PDE 2014, alguns projetos passaram a instituir embasamentos comerciais, com lojas e galerias acessados diretamente pelo passeio público, em troca de maiores benesses construtivas. Mesma situação pode ser verificada em relação aos usos mistos, disposição de unidades residenciais de diferentes metragens, fruição pública em térreo livre, telhados verdes e jardins verticais passaram a fazer parte das fachadas e pavimentos intermediários. Entretanto, alguns projetos, apesar dessas premissas, apresentam condições adversas, como shopping

centers fechados para a via, e parques ou bosques de uso exclusivo de seus moradores, gradeados ao restante da urbe em prol da segurança do complexo.

A aplicação das normas, portanto, só pode ser validada por intermédio das fiscalizações e monitoramentos realizados tanto por agentes do poder público, quanto pela população como um todo. O olhar da população, no dia a dia, tem condições de gerar respostas mais efetivas ao cumprimento das ações e na denúncia dos erros e equívocos dos agentes privados. Porém, falta a promoção de uma instância que permita a essa população ter voz junto às secretarias e subprefeituras, com representações de bairros, comunidades e setores envolvidos.

À Prefeitura, falta o efetivo acompanhamento de cada novo empreendimento e projeto realizado. Monitorar constantemente é a única forma de garantir a efetividade das políticas públicas e produzir dados de controle e comparação, que poderão balizar as ações do futuro. O PDE 2014 carece em se atentar às formas de promoção do efetivo papel fiscalizador das políticas públicas, nas diversas áreas do município. No processo de revisão, atualmente em voga, tem-se a oportunidade de prover as devidas críticas ao modelo e os possíveis passos necessários para equalizar essa falta.

5 Gestão urbana e processo participativo

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, de 2014, embora tenha tido um processo participativo histórico, teve pouco sucesso na sua implementação. Muitas questões não foram resolvidas, e a sensação geral é que o plano falhou em atingir seus objetivos. No entanto, é importante destacar que algumas coisas funcionaram, como a inclusão da zona rural na cidade e a promoção do adensamento, que ainda está em discussão. Além disso, o uso misto foi reintroduzido como uma opção para a cidade.

É fundamental reconhecer que a sensação de fracasso não é construtiva e pode distorcer a discussão sobre o que precisa ser feito para melhorar a urbe. Também é essencial lembrar que o processo participativo foi bem-sucedido, e é um embrião para uma mobilização ainda maior em torno da discussão urbana na cidade.

Todavia, ainda há questões estruturais que precisam ser resolvidas, e uma revisão do plano pode ser necessária. É importante entender que apontar erros não significa ignorar os grandes acertos que foram realizados. Um dos grandes destaques do atual plano diretor faz referência à ampliação e consolidação do processo de participação popular para a construção do modelo de cidade, com diversas etapas registradas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, gerando maior validade para o regramento de construção da esfera municipal.

A participação da sociedade se tornou item essencial na construção das leis que regulamentam o crescimento urbano. Teve início com as versões elaboradas entre 1985 e 1988, para os quais se trabalhava com o ineditismo da consulta à população em período posterior à ditadura militar. O documento era apresentado como resultado de trabalho técnico, para o qual a população fora conclamada a opinar. Segundo Nadia Somekh e Cândido Malta Campos Neto (2002, p. 148),

Mil e duzentos exemplares foram distribuídos e 10 debates realizados, envolvendo entidades públicas, associações empresariais, de bairro, profissionais e a universidade. Todavia, poucas observações puderam ser incorporadas,

uma vez que o documento, mesmo em sua forma preliminar, apresentava certa complexidade, além do ineditismo da situação.

Nesse sentido, fez-se permitir a consulta aos diferentes agentes urbanos e organizações sociais, mantendo a condição decisória nas mãos da gestão municipal. O papel de articulação entre diversos interesses pontuou a complexidade do desenvolvimento da cidade, em evolução constante, independente das definições de quaisquer planos de desenvolvimento regional. Tal concepção, por sua vez, alcançou a superação do processo realizado para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de 1971. Nessa primeira versão, assim como na Lei de Zoneamento de 1972, não houvera qualquer consulta aos cidadãos, sendo articulada dentro da própria administração pública, conforme relato de Benjamin Adiron Ribeiro em entrevista concedida a Jorge Pessoa:

também nos conta as condições sigilosas do seu trabalho de demarcação dos Perímetros de cada zona da cidade em 1972. Segundo Adiron, o prefeito Figueiredo Ferraz exigiu que ele delimitasse pessoalmente todos os Perímetros, sem que nenhuma outra pessoa tivesse acesso a essa informação, pois “na hora que você der acesso, começa uma briga [...] e as pressões serão violentas”. (PESSOA, 2015)

O processo participativo, portanto, mostrava-se como um desafio a ser trabalhado, o que ocorreu no desenvolvimento do Plano Diretor de 1991, com ampla participação popular, contribuições acadêmicas e de organizações sociais, com a promoção de debates, audiências públicas e desenvolvimento de apresentações dedicadas à compreensão popular sobre os efeitos urbanos das medidas propostas.

Apesar de ser exemplo de construção participativa, o Plano Diretor de 1991 foi descartado após a mudança da gestão municipal. As experiências representaram um momento importante na história do planejamento urbano no país, servindo como base para a criação de instrumentos de participação mais eficazes, como os conselhos gestores e as audiências públicas. Além disso, contribuíram para a construção de uma cultura de diálogo e participação entre a sociedade civil e o Estado, o que foi fundamental para a consolidação da democracia no Brasil. Tais preceitos puderam ser utilizados integralmente na construção da versão seguinte do Plano Diretor Estratégico, sancionado em 2002. Para este, e para o PDE de 2014, o processo participativo foi formalizado como premissa fundamental para a identificação e apropriação do plano pela população local.

São Paulo precisa de uma metodologia de projeto para a cidade inteira, com instrumentos autoaplicáveis e de projeto, e um monitoramento efetivo de políticas públicas para avaliar o sucesso das intervenções urbanas. Afinal, o problema verificado é que os acertos são de longo prazo, enquanto os erros são visíveis no curto prazo.

Os atores envolvidos precisam balancear o modo de fazer a cidade, levando em conta a escala humana e a escala urbana. É preciso considerar a construção de uma cidade do século XXI, que seja adaptada às novas tecnologias e que leve em conta a lógica de construção da cidade. A demolição da cidade deve ser evitada e deve haver uma revisão do marco regulatório, incluindo a revisão do zoneamento e dos planos existentes.

É necessário reconhecer tanto os acertos quanto os erros do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. É preciso trabalhar continuamente para melhorar a cidade, levando

em conta a escala humana e urbana, a construção de uma cidade do século XXI, e a implementação de uma metodologia de projeto para a cidade inteira, com instrumentos autoaplicáveis e de projeto. A revisão do marco regulatório e a monitoração de políticas públicas são essenciais para avaliar o sucesso das intervenções urbanas.

Os órgãos da Prefeitura devem permitir que o cidadão expresse suas opiniões e tenha a possibilidade de influenciar as decisões que afetam o espaço urbano. O artigo nº 319 do PDE de 2014 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014) estabelece a implementação do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, que deve assegurar a participação da população em todas as fases de planejamento e gestão democrática do município, conforme abaixo:

Art. 319. O Sistema Municipal de Planejamento Urbano será implementado pelos órgãos da Prefeitura, assegurando a participação direta da população em todas as fases de planejamento e gestão democrática da cidade e garantindo as instâncias e instrumentos necessários para efetivação da participação da sociedade na tomada de decisões, controle e avaliação da política [...].

Para garantir a participação da sociedade no planejamento urbano, o sistema municipal deve oferecer as instâncias e os instrumentos necessários para a tomada de decisões em conjunto e a avaliação da política adotada. A população deve ser ouvida e ter acesso a informações e dados com clareza e antecedência com vistas à garantia de tempo e participação para compreender o impacto das decisões sobre a cidade e suas vidas.

O processo de implementação do Sistema Municipal de Planejamento Urbano deve ser transparente, democrático, inclusivo, envolvendo todos os segmentos da sociedade, inclusive aqueles historicamente excluídos dos processos decisórios. Isso inclui pessoas de baixa renda, mulheres, negros, pessoas com deficiência e outros grupos.

Essa premissa tem correspondência no Estatuto da Cidade, que em seu artigo nº 137 garante:

Art. 137 – Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, mediante as seguintes instâncias de participação: (I) Conferência Municipal de Política Urbana; (II) Conselhos municipais relacionados à política urbana; e (III) Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Se a população passou a ter voz durante as ações de levantamento e definição das propostas futuras para a cidade, fica agora em aguardo para sua constituição na figura de conselhos populares com caráter deliberativo. A população só terá condições de fazer parte determinante das políticas públicas se puder participar de todas as fases do processo, desde a consulta e apresentação de novos projetos construtivos até o dever de zelar pelo cumprimento das metas, propostas e obrigações dos construtores, em parceria constante com o poder público.

A gestão democrática da cidade é um processo em constante evolução, que deve aprimorar práticas e mecanismos de participação da sociedade. O planejamento urbano deve ser capaz de identificar os caminhos para os quais a cidade se alinha, perante sua vertente construtiva, assim como garantir que as transformações, mesmo que inevitáveis, sejam respeitadas aos contextos locais, de caráter urbano e humano. Também deve se adaptar às

mudanças e transformações no município, formalizando um ambiente em que a política pública esteja sempre alinhada com as demandas e necessidades da população.

6 Considerações finais

Por meio das reflexões feitas aqui, entende-se o processo participativo como chave central nas discussões sobre a implementação e a revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo. Ele é a alternativa na ampliação do debate, no engajamento dos municípios, na compreensão das reais demandas sociais, no direito à cidade e nas cobranças por políticas públicas urbanas para produção de cidades mais justas que atendam, de fato, às diferentes realidades.

Diante disto, é importante ressaltar que a interação entre os distintos agentes produtores da cidade e a aproximação deles com o poder público municipal é elementar para que se mude a dinâmica de desenvolvimento urbano da cidade.

Dada a complexidade dos debates acerca da revisão e do Plano Diretor Estratégico, em si próprio, este trabalho reforça a necessidade de continuidade de pesquisas sobre o planejamento urbano integrado, com participação popular ativa, como alternativa na mitigação de processos excludentes e desiguais e, conseqüentemente, na produção de cidades mais justas e de melhor qualidade de vida. Estes são pontos de partida no direcionamento de estratégias de governança e na articulação de diferentes escalas de intervenções.

Referências

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal – A cultura nas novas gestões urbanas. *In*: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002. pp. 11-74.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. Tradução: Dafne Nascimento Rodrigues. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2018. (Estudos 67, dirigida por J. Guinsburg).

FRÚGOLI JÚNIOR, Heitor. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Cortez; Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

LAMAS, José M. Garcia. **Morfologia e desenho urbano**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para Ciência e Tecnologia, 2000.

PESSOA, Jorge. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. **Vitruvius**, São Paulo, SP, v. 16, n. 062.02, 2015. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei 13.430/2002. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

SÃO PAULO, Governo do Estado de. **Visões da Metrópole**. Depoimentos sobre transporte e urbanismo para o PITU RMSP 2025. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2016. (Debates).

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta. Do PD-85 ao PD-88: Inovação, Democracia e Crise. *In*: SOMEKH, N.; CAMPOS, Cândido Malta (org.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no Século XX. São Paulo: MackPesquisa, 2002.

TOLEDO, Benedito Lima de. **São Paulo**: três cidades em um século. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1983.

A

outorga onerosa do direito de construir:¹ avanços e retrocessos nos últimos vinte anos

The Onerous Grant of the Right to Build: Advances and Setbacks in the Last Twenty Years

Paulo Sandroni

Economista pela Universidade de São Paulo e mestre em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professor aposentado da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
E-mail : paulo.sandroni@fgv.br

Resumo: O presente texto analisa os avanços representados pela instituição, em 2002, no Plano Diretor Estratégico, de um coeficiente de aproveitamento básico e um máximo na área urbana do município e a cobrança de contrapartidas econômicas dos que desejassem utilizar em seus projetos construtivos os direitos adicionais de construção existentes entre os dois coeficientes. Os recursos recebidos pela Prefeitura por tais direitos vendidos são utilizados no financiamento de obras de infraestrutura e moradias sociais especialmente nas áreas periféricas da cidade, o que contribui para atenuar as desigualdades sociais. Contudo, na revisão do Plano Diretor em 2014 várias alterações foram introduzidas na fórmula de calcular as contrapartidas o que significou um retrocesso na captação destes recursos.

Palavras-chave: Plano Diretor Estratégico. Coeficiente de aproveitamento máximo. Contrapartidas urbanísticas.

Abstract: This paper analyzes the advances represented by the institution, in 2002, within the Strategic Master Plan, of a basic and a maximum coefficient of use in the urban area of the municipality and the collection of economic counterparts from those who

1 A outorga onerosa significa o pagamento de uma contrapartida econômica por aquele que recebe do poder público um direito de construir (solo criado) que antes não possuía. A outorga onerosa prevista pelos artigos 28, 29, 30 e 31 da lei federal 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) e definida nos artigos de 209 ao 216 do Plano Diretor Estratégico de 2002 do Município de São Paulo é um dos instrumentos de regulação do direito de construir na cidade.

wished to use in their construction projects the additional construction rights existing between the two coefficients. The resources received by the City Hall for these sold rights are used to finance infrastructure works and social housing, especially in the city's peripheral areas, which contributes to attenuating social inequalities. However, in the review of the Master Plan in 2014, several changes were introduced in the formula for calculating the counterparts, which meant a setback in capturing these resources.

Keywords: Strategic Master Plan. Floor Ratio Area. Urban Counterparts.

1 Introdução

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 trouxe um extraordinário avanço nas relações entre o público e o privado ao estabelecer novos parâmetros para o direito de construir na área urbana do município.² A criação de um coeficiente de aproveitamento (CA) básico e um máximo proporcionou ao poder público a incorporação em seu patrimônio de vários milhões de metros quadrados de terrenos virtuais compostos pela diferença entre estes dois coeficientes e que poderiam ser vendidos aos construtores e incorporadores interessados em adquiri-los.

Este dispositivo proporcionou um enorme avanço no que diz respeito à participação do poder público na valorização dos terrenos que o desenvolvimento urbano, a instalação de infraestrutura e a incorporação de novos índices construtivos provocam e que historicamente era apropriada exclusivamente pelos respectivos proprietários.

Além disso, proporcionou com os recursos arrecadados nas áreas mais ricas da cidade investimentos em infraestrutura e moradias populares nas áreas mais pobres.

Esta nova abordagem estabeleceu uma fórmula para calcular o valor dos direitos adicionais de construção, ou seja, as diferenças entre o CA básico e o CA máximo adquiridos por construtoras e incorporadoras para a realização de seus projetos imobiliários em cada terreno.

2 As fórmulas de cálculo das contrapartidas

A fórmula estabelecida a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002 era a seguinte:

$$Cf = vt/CAb \times Fp \times Fs$$

Onde:

Cf = contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de área construída;

vt = valor do metro quadrado de terreno fixado na Planta Genérica de Valores;

CAb = coeficiente de aproveitamento básico;

Fp = fator de planejamento, variando entre 0,25 e 1,4;

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1.

De acordo com essa fórmula, as contrapartidas a serem pagas por cada metro

² Ver BONDUKI, Nabil (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. 1.ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. 244p.; MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. *A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos*. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

quadrado de direitos adicionais de construção seriam afetadas por vários fatores, sendo a tendência que fossem inferiores aos preços de mercado de terrenos reais com os mesmos direitos de construção.

O valor do metro quadrado (vt) tomado da Planta Genérica de Valores (PGV) era em geral inferior aos preços de mercado; o fator de interesse social, variando entre 0 e 1, contribuía também para reduzir a contrapartida, ou, no caso de ser 1, sua influência seria neutra; o fator de planejamento, variando entre 0,25 e 1,4, poderia atuar tanto no sentido de reduzir como de aumentar a contrapartida; e, finalmente, com o CA básico variando entre 1 e 2, a contrapartida seria dividida por 2 nos projetos nos quais existisse este último CA, o que reduziria a contrapartida pela metade.

As contrapartidas resultantes do uso dessa fórmula foram em geral bem inferiores aos preços de mercado pagos pelos terrenos, o mesmo ocorrendo em relação aos valores registrados na PGV: dos 3.160 projetos aprovados até 2020, 2.572 projetos foram calculados de acordo com a fórmula anterior e 65,2% produziram contrapartidas inferiores a 50% do valor registrado na PGV.

3 As mudanças na fórmula

Na revisão do Plano Diretor de 2014, a fórmula sofreu várias modificações importantes.

O CA básico foi estabelecido em 1 para toda a área urbana da cidade, os índices dos fatores de planejamento e social foram alterados no sentido de reduzir as contrapartidas e criou-se uma referência de valor dos terrenos substituindo aqueles da PGV por um Cadastro de Valor do Terreno para fins de Outorga Onerosa. Este último índice superava expressivamente os valores da PGV e se aproximava dos valores de mercado, contribuindo para o aumento das contrapartidas. Com o passar do tempo, como veremos adiante, esse fator favorável ao aumento das contrapartidas foi em grande medida anulado e o seu sinal revertido.

A nova fórmula consistiu no seguinte:

$$C = (A_t / A_c) \times V \times F_s \times F_p$$

Onde:

C = contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;

A_t = área de terreno em m²;

A_c = área construída computável total pretendida no empreendimento, em m²;

V = valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa;

F_s = fator de interesse social, entre 0 e 1;

F_p = fator de planejamento entre 0 e 1,3.

Na nova fórmula, o fator de planejamento, em seu valor máximo, foi reduzido de 1,4 para 1,3; e o mínimo, de 0,25 para 0. Essas alterações provocaram reduções nas contrapartidas, tornando-as, em alguns casos, especiais e iguais a 0.

Entre 2002 e 2014, aumentam expressivamente os projetos que utilizam o fator de planejamento e social inferior a 1, como mostra o Quadro 1. Isso também contribuiu para reduzir as contrapartidas. De acordo com a fórmula de 2014, 86,1% dos projetos utilizavam

o fator de planejamento inferior a 1, e 50,9%, o mesmo quanto ao fator social. O contraste é gritante se compararmos com os projetos que empregavam a fórmula de 2002: essas porcentagens eram 0,4% e 10,6% respectivamente.

Quadro 1 – Fatores de planejamento e social abaixo de 1,0 em projetos de 2002 a 2014

	2002 Fator planejamento	2002 Fator social	2014 Fator planejamento	2014 Fator social
N projetos	14	323	353	209
% total	0,4%	10,6%	86,1%	50,9%

Fonte: Relatório Situação Geral de Processos (prefeitura.sp.gov.br).

Dos projetos residenciais que utilizaram a fórmula de 2014, 54,9% eram de Habitações de Mercado Popular (HMP) e de Habitações de Interesse Social (HIS), nos quais estes indicadores são inferiores a 1, como forma de estímulo ao investimento social; em contraste, esse índice era 13,9% nos projetos que empregaram a fórmula de 2002.

Outra mudança que reduziu também a contrapartida consistiu em expandir o valor máximo do denominador da fórmula: anteriormente, alcançava no máximo 2; agora, poderia se elevar até 4, uma vez que na fórmula a área computável total pretendida no empreendimento entrava dividindo a contrapartida, isto é, entrava no denominador da fórmula. Além disso, no intuito de densificar as áreas próximas dos serviços públicos de transporte, os terrenos nos quais o CA máximo passou a 4 aumentaram, pois esse índice foi aplicado nas áreas lindeiras aos corredores de transporte público.³

O valor do metro quadrado (V) deixava de ser o da PGV e passava a ser o do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa (Cadastro). Inicialmente, como já assinalamos, esses valores nas regiões de terrenos mais caros da cidade superavam os da PGV em mais de 50%,⁴ contribuindo para aumentar a contrapartida, embora fossem também inferiores aos preços praticados no mercado. No entanto, com o passar do tempo, essa vantagem (em termos de aumentar a contrapartida) foi sendo perdida, tornando-se, em 2023, uma desvantagem se esses valores forem comparados com os da PGV.

O problema é que os valores do Cadastro deveriam ser atualizados anualmente, mas isso não aconteceu. Desde sua criação, os valores do Cadastro sofreram apenas dois reajustes, bem pequenos: um de 2%, em 2019, e outro de 5%, em 2022.

Os reajustes da PGV foram muito maiores, pois em muitos casos acompanharam e/ou superaram a inflação observada no período, especialmente nas áreas mais valorizadas da cidade. Como veremos mais adiante, em 2023 os valores do Cadastro, em grande parte dos casos, já haviam sido superados por seus correspondentes da PGV, anulando-se assim essa vantagem inicial, como já assinalamos.

³ A avenida Rebouças é um exemplo interessante desta nova configuração: em grande trecho de seu percurso nos terrenos do lado par, o CA máximo foi ampliado para 4, provocando grande demanda de construtoras e incorporadoras que ali estão construindo um verdadeiro paredão de grandes torres. O contraste é gritante com o lado, ímpar cujos terrenos têm o CA máximo igual a 1, isto é, o mesmo que o básico nos quais a construção de grandes torres dificilmente se viabiliza.

⁴ Nos 31 casos selecionados no Quadro 2, os valores do Cadastro, em 2016, superavam em cerca de 72% aqueles da PGV.

4 A localização dos projetos de OODC

Entre 2002/2004 e 2020, foram aprovados cerca de 3.160 projetos na cidade. Os distritos que mais receberam projetos foram aqueles nos quais os preços dos terrenos costumam ser os mais elevados, destacando-se Moema, Itaim Bibi, Vila Mariana, Pinheiros, Jardim Paulista e Perdizes: esses seis distritos concentraram, a partir de 2002, 731 projetos, representando 22,5% do total.

Esses 3.160 projetos ocuparam terrenos com área total de:

- Fórmula de 2002/04: 2.614 projetos; 9.129.539 m² de terrenos, sendo a área excedente adquirida de 5.898.803 m²;
- Fórmula de 2014/16: 414 projetos; 592.527 m² de terrenos, sendo a área excedente adquirida de 862.458 m².

O total de área dos terrenos utilizados nos projetos até 2020 alcançou 9.722.066 m², sendo adquiridos 6.761.261 m² de área adicional.

Os valores do Cadastro tomados como referência na fórmula que calcula o montante das contrapartidas sofreram fortes reduções relativas entre 2016 e 2023. Uma avaliação pode ser feita se examinarmos a evolução comparativa entre os valores da PGV em 2016 e 2023 e os registrados no Cadastro equivalente a estas duas datas.

Empresas construtoras e incorporadoras de expressiva participação no mercado imobiliário, operando nas regiões de preços de terrenos mais elevados cujos imóveis estavam sendo preparados para a construção de novos projetos em 2023 apresentavam a configuração demonstrada no Quadro 2:

Quadro 2 – Variações nos valores de terrenos na PGV em 2016 e 2023 e do Cadastro da OODC em 2016 e 2023 em 31 casos selecionados de imóveis em mãos de seis construtoras e incorporadoras⁵ em S. Paulo

Ruas/setor	2016 PGV \$ A	2023 PGV \$ B	OODC Cadastro 2016 C	OODC Cadastro 2023 ⁶ D	C/A	D/B
011	2.256	4.175	4.113	4.390	1,82	1,05
011	2.256	4.175	3.799	4.064	1,68	0,97
011	2.493	4.037	4.282	4.581	1,71	1,13
013	3.887	8.827	6.458	6.910	1,66	0,78
013	4.995	8.456	8.157	8.727	1,63	1,03
014	4.959	9.008	8.016	8.577	1,63	0,95
016	4.521	11.802	6.487	6.941	1,43	0,58
016	4.521	11.802	6.487	6.941	1,43	0,58
016	4.521	11.802	6.487	6.941	1,43	0,58
016	4.457	12.396	6.487	6.941	1,45	0,56

(Continua na pág. 104)

5 Os imóveis pertencentes às imobiliárias Vitacon, Cyrela, Bolsa de Imóveis, Diálogo, MRV, Votorantim Empreendimentos localizavam-se nas seguintes ruas e avenidas: Leopoldo Couto Magalhães Jr., Espírito Santo, Rio Grande, Tomas Carvajal, Joaquim Távora, Baltazar Lisboa, Dona Brígida, Dr. Neto Araujo, Afonso Celso, Heitor penteadado, Apiacás, Bartira, Gregorio Serrano, Capote Valente, Rebouças, João Ramalho, Vergueiro, Casa Verde, Antonio Marcondes, Rio Cavernoso, Brasil, Indianopolis, Andre de Almeida, Humberto Scigliano, Alcides Lourenço da Rocha, dos Jaunas, Estados Unidos.

(Continuação da pág. 103)

016	4.457	12.396	6.487	6.941	1,45	0,56
016	4.461	12.327	6.689	7.157	1,49	0,58
024	1.177	2.227	1.852	1.981	1,57	0,89
033	2.387	3.485	3.550	3.798	1,48	1,08
037	2.613	5.796	3.652	3.907	1,39	0,67
037	4.471	7.280	6.360	6.805	1,42	0,93
038	2.268	4.070	4.130	4.419	1,82	1,08
038	2.268	4.070	4.130	4.419	1,82	1,08
038	2.292	3.040	3.249	3.476	1,41	1,14
039	2.855	6623	4.349	4.653	1,52	0,70
039	2.117	3.914	3.134	3.353	1,48	0,85
039	2.967	6.681	4.457	4.768	1,50	0,71
039	2.967	6.681	4.457	4.768	1,50	0,71
042	1.968	3.739	3.302	3.533	1,67	0,94
043	1.236	2.453	2.446	2.617	1,97	1,06
045	4.134	6.373	6.421	6.870	1,55	1,07
074	770	1.293	1.460	1.562	1,89	1,20
084	4.753	5.503	7.570	8.099	1,58	1,47
137	117	356	388	415	3,31	1,16
150	399	1.048	841	899	2,10	0,85
183	341	1.024	1.217	1.302	3,56	1,27
Média					1,72	0,91

Nota: Em vermelho, valores da PGV de 2023 superiores aos valores do Cadastro de 2023.

Fonte: PGV 2016 e 2023; Cadastro OODC.

O Quadro 2 mostra que, dos 31 imóveis pertencentes a imobiliárias e anunciados em jornais de grande circulação como locais de futuros projetos, 18 apresentavam um valor da PGV em 2023 em média 9% superior ao do Cadastro, sendo que em 2016 os valores do Cadastro superavam os da PGV em todos os casos e em cerca de 72% em média.

É interessante destacar que esses imóveis possuíam terrenos de dimensões pequenas e médias, variando entre 150 m² e 350 m², apresentando um CA efetivo médio de 0,71 e obsolescência de 0,33. Esses imóveis aguardavam, provavelmente, sua incorporação, formando áreas maiores capazes de conter projetos com construções de elevada densidade e altura como geralmente acontece nas áreas consolidadas nas quais os terrenos utilizados são de segunda geração, isto é já ocupados com construções.

Dos 31 casos do Quadro 1, identificamos o zoneamento de 23, sendo que, destes, 11 possuíam o CA máximo de 4; 8, o CA máximo 2; e 4, o CA máximo de 1.

Os terrenos que proporcionam condições potenciais de maior lucratividade são aqueles cujo CA máximo é de 4. Vejamos um exemplo comparativo: quanto pagariam de contrapartida dois terrenos utilizando a OODC e portando CA de 4 e CA de 2 como máximo.

Esses dois casos situam-se nas ruas Espírito Santo, nº 191, de CA máximo de 2, e Afonso Celso, nº 85, com CA máximo de 4. São terrenos pequenos: o primeiro tem 156 m² e 177 m² de construção, e valor de Cadastro de R\$ 3.688; o segundo tem 186 m² e 150 m² de construção, e valor de Cadastro de R\$ 2.965. Ambos têm nível de obsolescência de 0,2 e

6 O Cadastro foi reajustado em 2%, em 2019, e em 5%, em 2022, totalizando um reajuste de 7,1%.

são, portanto, construções bem antigas. Projetos residenciais em ambas as ruas, utilizando o CA máximo de 2,0 e de 4,0, pagariam contrapartida de acordo com os dados que seguem no Quadro 3.

Quadro 3 – Contrapartidas em dois terrenos com CA máximo 4,0 e 2,0 em projetos de uso residencial com construções variando de até 50m² e mais de 70m² de acordo com a fórmula de 2014/16

Uso residencial (m ²)	CA máximo de 4 Contrapartida A	CA máximo de 2 Contrapartida B	B/A %	% Valor Cadastro CA de 4	% Valor Cadastro CA de 2
Até 50	R\$ 415	1.032	148	13,9	27,9
Entre 50 e 70	R\$ 467	1.161	148	15,7	31,4
Maior que 70	R\$ 518	1.290	148	17,4	34,9

Fonte: Planilha para cálculo da contrapartida OODC.

Mesmo considerando que o valor de Cadastro do metro quadrado do terreno com CA máximo de 2 é cerca de 24% maior do que o do terreno com CA máximo de 4, o valor a ser pago como contrapartida é 148% maior no terreno de CA máximo de 2, quando comparado com o valor a ser pago pelo terreno de CA máximo de 4.

Se examinarmos qual seria a contrapartida paga por metro quadrado em onze projetos em terrenos pertencentes a construtoras e incorporadoras nos quais o CA máximo é 4, e supondo o uso residencial em unidades maiores que 70 metros quadrados,⁷ teremos os resultados demonstrados no Quadro 3.

Quadro 4 – Valores do Cadastro e da PGV de 2023 e da contrapartida OODC em 11 casos selecionados em seis setores da cidade

Setor	Cadastro 2023 \$/m ² A	PGV 2023 \$/m ² B	Contrapartida OODC \$/m ² C	C/A %	C/B %
011	3.231	4.390	565	17	12
011	3.231	4.064	565	17	14
011	3.569	4.581	624	17	13
036	7.668	11.786	1.341	17	11
038	3.556	4.419	622	17	14
039	4.373	3.476	765	17	22
039	3.334	4.653	566	17	12
039	4.458	3.353	780	17	23
039	4.458	4.768	780	17	16
042	2.965	4.768	518	17	10
150	841	1.048	147	17	14

Fonte: PGV 2023 e Cadastro de Valor do Terreno para fins de Outorga Onerosa.

Podemos observar que os direitos adicionais de construção a serem pagos em projetos

7 No caso de unidades residenciais menores que 70 m², as contrapartidas diminuem ainda mais. No caso de unidades não residenciais, as contrapartidas podem aumentar cerca de 85%.

que eventualmente sejam executados nesses terrenos alcançam apenas 17,2% do valor registrado no Cadastro e, em média, 14,6% dos valores da PGV. Essas proporções significam que a possibilidade de adquirir direitos adicionais de construção por um preço tão baixo estimula a compra por parte de construtoras e incorporadoras de terrenos com tal potencial, isto é, com CA máximo igual a 4, o que ocasiona um aumento da demanda e consequente tendência de aumento de preços desses terrenos.⁸

A fórmula utilizada para o cálculo da contrapartida favorece, portanto, os projetos que utilizam o CA máximo igual a 4, tornando as contrapartidas nesses casos relativamente menores. Se considerarmos a defasagem observada na atualização dos valores do Cadastro, a redução relativa das contrapartidas aumenta à medida que o tempo passa. Os dados que apresentamos anteriormente, relacionados com terrenos pertencentes a construtoras e incorporadoras (Quadro 1), mostram que em 2016 os dados do Cadastro eram 72% maiores do que os valores registrados na PGV, mas em 2023 haviam se tornado 9% menores.

Não resta dúvida de que a ausência de reajustes adequados nos valores do Cadastro representa um subsídio disfarçado às construtoras e incorporadoras que utilizam a outorga onerosa em seus projetos construtivos especialmente a partir de 2020.

5 Conclusões

A introdução da outorga onerosa do direito de construir, a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002, com a criação de um CA básico e um máximo representou um enorme avanço na participação do setor público na valorização dos terrenos ocasionada pelo desenvolvimento urbano em São Paulo.

As fórmulas utilizadas para o cálculo das contrapartidas pela venda de direitos adicionais de construção e seu manejo, especialmente a partir da revisão do Plano Diretor em 2014, no entanto, provocaram robustas reduções na arrecadação sendo as mais importantes as causadas pela concepção de que “quanto mais se usa, menos se paga por metro quadrado adquirido”, que em termos práticos significa que construtoras e incorporadoras que utilizam o CA máximo de 4 pagam, por metro quadrado adquirido, a metade de quem utiliza, por exemplo, o CA máximo de 2. Além disso, a defasagem nos reajustes dos valores do Cadastro, que inicialmente eram bem superiores aos da PGV (utilizados estes na fórmula de cálculo de 2002/04), agora, em 2023, se tornaram, na maioria dos casos, inferiores, o que representa um fator importante de redução relativa das contrapartidas pagas.

Seria, portanto, recomendável que o Cadastro recuperasse, por intermédio de um processo de reajustes mais robustos, as diferenças iniciais mantidas com a PGV, para que a arrecadação e, em consequência, o investimento público em áreas mais carentes contribuíssem de maneira mais eficaz para resolver os problemas sofridos pelas famílias de pessoas mais pobres que vivem nessas regiões.

A possibilidade de quem utiliza o CA máximo de 4 de dividir a contrapartida a ser paga por esse valor proporciona uma enorme redução de custos do terreno (embora seja um terreno virtual), e que possibilita a construção adicional de metros quadrados a serem vendidos por preços idênticos aos construídos com base em direitos de construção de

⁸ Por essa razão construtoras e incorporadoras defendem o aumento de áreas nas quais os terrenos tenham CA máximo igual a 4.

terrenos reais. Como foi mostrado no Quadro 4, o valor da contrapartida a ser paga eventualmente em terrenos de CA máximo de 4 variava entre 14% e 17% do valor do Cadastro e da PGV, respectivamente, em 2023. Seria importante modificar essa maneira de calcular a contrapartida para que ela, sem perder sua condição de estímulo ao investimento imobiliário, ou adequada ocupação territorial, não signifique renúncia de receita na venda de um bem público.

Referências

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil:** do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. 1.ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC):** a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SÃO PAULO (CIDADE). **Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo.** Disponível em: <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2023.

Plano Diretor Estratégico como instrumento indutor do mercado imobiliário: a busca pela distribuição racional da população pelo território municipal

Strategic Master Plan as an Instrument to Induce the Real Estate Market: the Search for a Rational Distribution of the Population throughout the Municipal Territory

Alexandre Levin

Doutor e mestre em Direito do Estado pela PUC-SP (área de concentração: direito urbanístico). Procurador do município de São Paulo, professor de direito administrativo e ambiental nos cursos de graduação e pós-graduação da Escola Paulista de Direito (EPD). Membro efetivo da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.
E-mail: alevin@prefeitura.sp.gov.br

Resumo: O plano diretor, principal instrumento jurídico de organização do espaço urbano (CF, art. 182), elenca os objetivos da política urbana municipal, todos eles voltados à busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Esses objetivos são alcançáveis por meio de instrumentos urbanísticos, cuja aplicação, por sua vez, visa à distribuição racional da população pelo território da urbe. O PDE funciona, assim, como um indutor do mercado de produção de imóveis: por meio da previsão de coeficientes de aproveitamento mínimos e máximos, a lei estimula a construção em áreas da cidade dotadas de melhor infraestrutura de transporte e desestimula a edificação em regiões destinadas à proteção ambiental. Nas linhas que seguem, pretende-se abordar como se dá esse processo de indução do mercado imobiliário, tomando-se por base o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (lei municipal nº 16.050/2014) e as ferramentas nele previstas, destinadas ao alcance das finalidades traçadas pelo legislador.

Palavras-chave: Outorga onerosa do direito de construir. Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Zonas Especiais de Interesse Social.

Abstract: The master plan, the main legal instrument for organizing the urban space (Federal Constitution, art. 182), lists the objectives of the municipal urban policy, all of them aimed at the search for the full development of the city's social functions. These objectives are achievable through urban planning instruments, whose application, in turn, aims at the rational distribution of the population throughout the city's territory. The PDE works, thus, as an inducer of the real estate production market: by predicting minimum and maximum coefficients of use, the law encourages construction in areas of the city with better transport infrastructure and discourages construction in regions destined to environmental protection. In the lines that follow, we intend to address how this process of inducing the real estate market takes place, based on the Strategic Master Plan of the city of São Paulo (Municipal Law #16.050/2014) as well as the tools it includes, meant to reach the goals defined by the legislator.

Keywords: Onerous permission of the right to build. Structuring Axes of Urban Transformation. Special Zones of Social Interest.

1 Considerações iniciais

A lei municipal nº 16.050, de 31 julho de 2014, aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, em atenção à norma constitucional que atribui ao plano diretor municipal o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, art. 182, §1º). O art. 7º do diploma paulistano elenca os seus objetivos estratégicos, que correspondem, em grande medida, às diretrizes gerais de política urbana previstas no Estatuto da Cidade (art. 2º). Conclui-se, pela leitura dos 17 incisos desse dispositivo, que o plano diretor é ferramenta que permite ao poder público induzir a ocupação racional do seu território. Em outras palavras, o PDE fornece à administração um instrumental que permite distribuir a população pelo território urbano, de modo a otimizar – sem saturar – a infraestrutura urbana instalada.¹ Essa finalidade é levada a efeito por meio da utilização dos instrumentos de política urbana postos à disposição do poder público municipal, boa parte deles também prevista no Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001, art. 4º).

Os parâmetros construtivos fixados pelo plano diretor induzem o mercado a construir mais em áreas da cidade dotadas de melhor infraestrutura de transporte, por exemplo, e menos em regiões destinadas à proteção ambiental. Nesse sentido, o texto do inc. II do art. 7º do plano diretor paulistano prevê que um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano é “acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade”. A lei fixa, para essas áreas, coeficientes de aproveitamento maiores, para estimular que mais pessoas nelas residam e aproveitem a infraestrutura de serviços já instalada.

Estimular a construção de moradias no entorno da rede de transportes permite, também, “reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia”, o que constitui outros dos objetivos fundamentais

1 A função de direcionamento sobre a expansão e o crescimento das cidades que o plano exerce é relacionada pela doutrina ao *urbanismo prospectivo* (MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. 3.ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 6).

do PDE (art. 7º, inc. III). Se os empregos estão nessas áreas, que mais pessoas nelas residam e não percam tanto tempo no deslocamento entre casa e trabalho.²

Buscar-se-á, ao longo deste texto, fazer a correspondência entre esses e outros objetivos estratégicos do plano diretor e os instrumentos jurídicos postos à disposição do poder municipal para alcançá-los.

2 Outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir constitui instrumento jurídico fundamental para induzir o crescimento edilício/populacional na direção dos objetivos traçados pelo PDE. O plano diretor paulistano trata do instituto, de forma genérica, nos seus artigos de 115 a 120, e o faz de acordo com as normas previstas pelo Estatuto da Cidade sobre o tema (lei federal nº 10.257/2001, arts. 28/31). Aliás, nos termos do que diz a lei federal, a aplicação da outorga onerosa – também chamada, tradicionalmente, de *solo criado* – depende de previsão expressa no plano diretor municipal; não é possível utilizá-la sem que o PDE fixe as áreas da cidade em que “o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (lei nº 10.257/2001, art. 28, *caput*).³

É disso que se trata: o município aliena potencial construtivo aos interessados (construtoras, incorporadoras, proprietários de lotes) em construir edifícios mais altos, com área edificada maior, a fim de que o processo de venda das unidades construídas seja mais lucrativo; quanto mais unidades são vendidas sobre o mesmo lote, maior a margem de lucro das incorporadoras, visto que a aquisição de um só lote (fruto ou não de remembramento)⁴ gera mais ativos a serem comercializados.

Passa a ser interessante ao empreendedor pagar pelo direito de construir mais, já que os lucros também serão maiores. Caso prefira não adquirir potencial excedente, pode o interessado construir, gratuitamente, até o coeficiente de aproveitamento básico (CA básico), que foi fixado em 1 (um) para todo o território da urbe (PDE, art. 116, §2º, inc. I).⁵

2 Explica Claudio Bernardes que “uma das interações importantes das pessoas com a cidade está associada à relação espacial entre moradia e trabalho. Por fazer parte de um contexto que envolve atividades diárias contínuas, passa a ser um elemento de extrema relevância no planejamento da cidade, uma vez que envolve de forma significativa o plano de mobilidade urbana”. Ainda segundo o autor, “induzir determinados tipos de uso e ocupação do solo não depende apenas de uma disposição legal. A aproximação adequada entre moradia e trabalho pode ser feita pela conectividade de determinadas regiões com o transporte de massa, por meio da criação de centralidades que permitam essa aproximação ou, ainda, por uma combinação dessas duas ações” (BERNARDES, Claudio. *Cidades, urbanismo & mercado*. 2.ed. São Paulo: Secovi-SP, 2021, v. 2, p. 49).

3 Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno (lei nº 10.257/2001, art. 28, §1º).

4 A lei municipal nº 16.402/2016 (Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo) define *remembramento* como o reagrupamento de lotes para edificar, “desde que a operação não interfira como o sistema viário existente, nem imponha qualquer outra modificação nos logradouros já existentes” (art. 49, §1º). Os tamanhos mínimos e máximos dos lotes resultantes do remembramento são previstos no Quadro A da lei municipal (LPUOS) e são fixados de acordo com os diversos tipos de zonas em que se divide o território urbano.

5 O Estatuto da Cidade permite a fixação de “coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana” (lei nº 10.257/2001, art. 28, §2º). A previsão ajuda a evitar que a legislação urbanística crie desigualdades entre proprietários de lotes situados em diferentes áreas da cidade – independentemente da área em que se localiza o imóvel, poderá ser sobre ele construída uma área equivalente à área do lote, sem necessidade de pagar outorga. A lei urbanística, ao fixar coeficientes de aproveitamento básico diversos para cada área da cidade, pode causar a valorização extraordinária dos imóveis localizados em regiões com CA básico alto, em detrimento de outros situados em

Portanto, em um terreno com área edificável de mil metros quadrados, é possível erigir até mil metros quadrados de área construída sem pagar qualquer valor (coeficiente de aproveitamento mínimo); o que exceder esse limite estará sujeito ao pagamento de outorga onerosa, cujo valor varia de acordo com a zona da cidade em que o imóvel está instalado e é fixado de acordo com a fórmula descrita no art. 117 do PDE paulistano.

Esse potencial construtivo adicional, que é bem jurídico dominical, de titularidade do município (PDE, art. 116, *caput*), pode ser, assim, adquirido pelo interessado mediante prestação de contrapartida financeira.⁶ Os recursos auferidos com a venda do potencial construtivo adicional, vale lembrar, são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb, lei nº 16.050/2014, art. 115, parágrafo único).⁷

Mas há limites: o PDE fixa, evidentemente, coeficientes máximos (CA máximos) para as edificações, a depender, também, da zona da cidade em que se quer edificar, sob pena de verticalização excessiva e desproporcional à infraestrutura urbana instalada – o PDE paulistano prevê que a ordenação do uso do solo pela lei urbanística deve ser realizada de modo a evitar “o parcelamento, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados do solo em relação à infraestrutura urbana”.⁸

3 Estímulo à construção nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

Mediante a fixação desses coeficientes de aproveitamento máximos, o PDE busca induzir a construção de edifícios mais altos em determinadas áreas da cidade. Por exemplo, para as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, o

bairros com CA baixo – nestes últimos, os proprietários estarão sujeitos a pagar mais pela outorga do direito de construir até o CA máximo, caso isso seja do seu interesse. Isso certamente refletirá no valor de mercado desses imóveis. Sobre o tema, já tivemos a oportunidade de afirmar que “a adoção de um coeficiente básico unificado impede que a aprovação de um novo plano diretor promova a valorização extraordinária de determinados imóveis em detrimento de outros, o que significaria um tratamento desigual e injustificado por parte da lei. Podem variar os coeficientes mínimos e máximos – em função da infraestrutura urbana existente em cada área da cidade –, mas ficará a critério de cada proprietário arcar com o preço devido pela construção com base em coeficiente de aproveitamento que se situe entre o básico (único) e o máximo. (variável)” (LEVIN, Alexandre. “Outorga onerosa do direito de construir: fundamentos principiológicos, natureza jurídica e disciplina normativa”. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)*, Belo Horizonte, ano 16, n. 96, pp. 9-20, nov.-dez. 2017).

- 6 De acordo com a lei municipal nº 16.050/2014 (PDE), *potencial construtivo adicional* corresponde à diferença entre o potencial construtivo utilizado e o potencial construtivo básico (art. 116, §1º). O caráter contratual da compra de potencial construtivo já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do recurso extraordinário nº 226.942-7/SC (1ª Turma, rel. ministro Menezes Direito, DJ de 15.5.2009) e do recurso extraordinário nº 387.047-5/SC (Tribunal Pleno, rel. min. Eros Roberto Grau, DJ de 2.5.2008). De acordo com a Suprema Corte, o *solo criado* tem a natureza de preço público, e não de tributo; pode seu valor, portanto, ser fixado por decreto. José Antonio Aparecido Junior defende ser o potencial construtivo um bem jurídico de caráter urbanístico e instrumental, “já que dirigido ao desempenho de uma função pública, correspondente à implementação do plano urbanístico” (APPARECIDO, José Antonio. *Propriedade urbanística & edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 121).
- 7 Os recursos do Fundurb devem ser aplicados de acordo com os arts. 339 e 340 do PDE, que estão em consonância com o que diz o art. 31 do Estatuto da Cidade. Trata-se de recursos vinculados, que somente podem ser aplicados em: a) execução de programas habitacionais de interesse social; b) sistema de transporte coletivo público; c) ordenamento e direcionamento da estruturação urbana; d) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; e) proteção e recuperação de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico; e f) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.
- 8 Lei municipal nº 16.050/2014, art. 6º, inc. XIII, b. O dispositivo reproduz o que diz o Estatuto da Cidade a respeito (lei federal nº 10.257/2001, art. 2º, inc. VI, c).

CA máximo é igual a 4.⁹ São áreas localizadas ao longo dos eixos de transporte coletivo público e que, por isso, devem ser adensadas para otimizar a infraestrutura de transporte instalada.¹⁰

Assim, o PDE permite um maior adensamento construtivo em áreas situadas ao longo de linhas de trem, metrô, monotrilho, Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), Veículo Leve sobre Pneus (VLP) e corredores de ônibus municipais e intermunicipais. A medida vai ao encontro de um dos objetivos do PDE, qual seja, o de acomodar o crescimento urbano no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade (lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º, inc. II).

Pretende-se, portanto, promover melhor aproveitamento do solo das proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo, a partir do aumento da densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas nessas áreas. (lei municipal nº 16.050/2014, art. 23, inc. I).

4 Incentivo ao desenvolvimento econômico de regiões incluídas na Macroárea de Estruturação Metropolitana

O coeficiente de aproveitamento máximo também foi elevado a 4 nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê (PDE, art. 116, inc. II), que são áreas incluídas na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), constituída, por sua vez, por porções dos territórios que

passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa. (PDE, art. 11, parágrafo único)

Trata-se de áreas dotadas de significativa infraestrutura de transporte coletivo e com grande densidade populacional, mas que são pouco desenvolvidas economicamente e oferecem poucas oportunidades de emprego para a população que ali reside. Por isso, o PDE estimula o aumento de densidade construtiva nessas regiões e isenta empreendimentos não residenciais da cobrança de outorga onerosa de potencial construtivo adicional (PDE, art. 362). O empreendedor, já que não terá que arcar com outorga onerosa, é estimulado a construir edifícios comerciais nesses bairros.

Induz-se, assim, a instalação de empresas nessas áreas, com o intuito de aumentar a

9 Sobre o tema, vale destacar as palavras de Carolina Heldt D'Almeida: “uma vez que o PDE estabelece o coeficiente de aproveitamento básico número um para toda a cidade de São Paulo, exceto em casos de projetos urbanos que justifiquem a sua alteração via instrumentos urbanísticos, como as operações urbanas e as áreas de intervenção urbana, e define o coeficiente de aproveitamento máximo número quatro nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, tem-se aí uma orientação estrutural para o desenvolvimento urbano, via condução do mercado imobiliário em direção às regiões que se entendem prioritárias ao desenvolvimento urbano” (D’ALMEIDA, Carolina Heldt. “Desafios, hipóteses e inovação na gestão da política urbana”. in: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 30).

10 Eixos de estruturação da transformação urbana “são porções do território onde é necessário um processo de transformação do uso do solo, com o adensamento populacional e construtivo articulado a uma qualificação urbanística dos espaços públicos” (lei municipal nº 16.050/2014, art. 22, §2º).

oferta de empregos para a população que ali reside. A medida contribui para reduzir a necessidade de deslocamento pela cidade, a equilibrar a relação entre os locais de emprego e moradia, que é, como visto, outro dos objetivos do PDE (art. 7º, inc. III).¹¹

5 Estímulo para a construção em Zonas Especiais de Interesse Social

Nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) 2, 3 e 5, o coeficiente de aproveitamento máximo também foi elevado, a fim de estimular a construção de habitação popular (PDE, art. 116, inc. III). As Zeis são porções do território urbano destinadas à oferta de moradia digna para a população de baixa renda, por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como por meio da construção de Habitações de Interesse Social (HIS) e Habitações de Mercado Popular (HMP) (PDE, art. 44).

Zeis 2 e 5 são as glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, que possuem condições de serem destinados à urbanização e à construção de habitação social (PDE, art. 45, incs. II e V); podem ser chamados de *vazios urbanos* e estão, muitas vezes, localizados em áreas centrais da cidade ou dotadas de boa infraestrutura urbana. Zeis 3 são áreas com imóveis abandonados, subutilizados, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de boa infraestrutura urbana; exemplo evidente são os edifícios abandonados nas áreas centrais das grandes e médias cidades brasileiras, muitos deles de propriedade do Estado (PDE, art. 45, inc. III).

Percebe-se que, nos empreendimentos destinados à construção de HIS, os limites máximos construtivos podem ser atingidos sem a necessidade de outorga onerosa, ou seja, sem qualquer contrapartida por parte do empreendedor. Isso porque, nesse caso, o fator social (Fs) utilizado na fórmula de cálculo do valor da outorga é igual a zero, conforme art. 117 e Quadro 5 do PDE.

HIS é aquela forma de habitação destinada a famílias com renda familiar total igual ou inferior a R\$ 4.344,00, de acordo com Quadro 5 do PDE. Como estímulo à construção desse tipo de habitação, o PDE dispensou o empreendedor do pagamento de outorga onerosa, como visto. Mesmo na hipótese de construção de Habitação de Mercado Popular (HMP), destinada a famílias com renda mensal igual ou inferior a R\$ 7.240,00, o valor da outorga é reduzido, em função do fator social (Fs) indicado no Quadro 5 – quanto menor a HMP, menor o Fs. A ideia é induzir as construtoras a realizar esse tipo de empreendimento, que se torna mais lucrativo a partir da redução do preço do potencial adicional construtivo.¹² Mais unidades habitacionais para a população de baixa renda podem ser construídas, com menor custo.

Construir moradias populares em áreas da cidade dotadas de boa infraestrutura urbana ajuda a evitar que a parcela mais desfavorecida da população seja obrigada a residir em áreas periféricas da cidade, ou mesmo em áreas de alto risco geológico. Busca-se, assim,

11 O Estatuto da Cidade, nessa direção, prevê como diretriz da política urbana o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, inc. IV). A geração de empregos em áreas periféricas da cidade contribui para evitar que a população residente perca tanto tempo em deslocamentos diários a outras regiões da cidade mais desenvolvidas economicamente.

12 O incentivo à produção de HIS é diretriz da Política de Desenvolvimento Urbano, conforme o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (art. 6º, inc. X).

conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana e preservar o cinturão verde metropolitano, o que constitui, também, objetivo estratégico da Política de Desenvolvimento Urbano (PDE, art. 7º, inc. I).

6 Incentivo à construção de fachadas ativas

A legislação urbanística paulistana também estimula a presença de fachadas ativas nos térreos dos edifícios, tanto os de uso comercial quanto os residenciais (PDE, art. 23, VII, c; art. 27, inc. XII; art. 87, inc. V; art. 176, inc. IV). *Fachada ativa* corresponde à ocupação da fachada do edifício, no alinhamento da calçada, por uso não residencial, com acesso aberto à população e abertura para a rua.¹³ A frente do edifício se torna *ativa*, ou seja, mesmo quem nele não trabalha ou reside pode usufruir de lojas, restaurantes, bares e outros usos comerciais ali instalados. Busca-se dar vida às calçadas, a permitir que quem circula por elas possa fazer uso do comércio presente nos térreos das edificações.¹⁴

Diante da diretriz do PDE que privilegia a criação de fachadas ativas, a lei municipal nº 16.402/2016 (Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo), editada, assim como toda a legislação urbanística, com base nas prescrições do Plano Diretor,¹⁵ prevê que as áreas destinadas à fachada ativa sejam consideradas, dentro de certos limites, como áreas não computáveis, isto é, não serão consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento máximo do lote (lei municipal nº 16.402/2016, art. 62, inc. VII). Em outras palavras, o empreendedor poderá construir mais no mesmo terreno, sem pagar outorga pela área construída que corresponder à fachada ativa instalada.

Cuida-se, sem dúvida, de estímulo à construção de fachadas ativas nos edifícios da cidade: o construtor comercializa a unidade correspondente à loja ou restaurante instalado sem ter que pagar pelo potencial construtivo ali utilizado, e pode utilizar esse potencial para construir outras unidades imobiliárias.

13 Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-fachada-ativa/>>. Acesso em: 14 maio 2023.

14 Jane Jacobs afirma que o limite entre o mundo urbano público e o mundo privado “pode ser mantido, sem que ninguém estranhe, pela grande variedade de oportunidades para contato público nos negócios instalados ao longo das calçadas ou nas próprias calçadas, já que as pessoas se movimentam pra lá e pra cá ou param quando sentem vontade, e também pela presença de muitos anfitriões públicos, por assim dizer, os proprietários de locais de encontro (...), onde se tem a liberdade de ficar mais tempo ou de entrar e sair rápido, sem amarras” (JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 51). A autora discorre, em sua obra seminal, sobre a importância de usos diversificados ao longo das vias públicas: a coexistência entre residências e comércios estimula a diversidade e o contato social entre diferentes grupos étnicos e sociais, além de favorecer a segurança de quem circula pelas ruas e calçadas da cidade.

15 Os preceitos da lei municipal instituidora do plano regulam, “de forma detalhada, a organização do espaço urbano: definem coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, parâmetros de parcelamento, diretrizes para regularização fundiária, áreas de aplicação de operações consorciadas, áreas sujeitas à preempção (lei nº 10.257/2001, art. 25), entre outras especificidades do planejamento local. Tudo isso em respeito, inclusive, ao comando previsto no art. 30, inc. VIII, da Carta, segundo o qual compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (LEVIN, Alexandre. “Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano”. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, pp. 9-33, maio-jun. 2018). Sobre a questão, explica Victor Carvalho Pinto que “o plano diretor não é apenas mais uma lei entre tantas outras, mas o único instrumento jurídico apto a dispor sobre as matérias caracterizadas como seu conteúdo obrigatório. Isto não impede que suas normas sejam posteriormente detalhadas por outros instrumentos, como os projetos de loteamento ou de obras públicas. Este detalhamento só poderá ocorrer, entretanto, após previsão no plano diretor e respeitadas suas disposições” (PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 184).

7 Estímulo à construção de bicicletários

No mesmo sentido, há estímulo para a presença, nas edificações, de áreas destinadas à implantação de bicicletários. O PDE paulistano optou por desestimular o uso do transporte individual motorizado, a articular o transporte coletivo com modos não motorizados de transporte (art. 6º, inc. XI; art. 12, §1º, V; art. 23, inc. VII, dentre outros). Para cumprir esse desiderato e facilitar a vida do ciclista, estimula-se a instalação de vagas para bicicletas e de vestiário para usuários de bicicletas mediante a utilização do mesmo mecanismo: as áreas ocupadas por vagas de bicicletas e por vestiários de ciclistas são consideradas *não computáveis* (lei municipal nº 16.402/2016, art. 62, incs. IV e XV), ou seja, são áreas construídas que não consomem parte do coeficiente de aproveitamento total do terreno, e não ensejam, portanto, o pagamento de outorga onerosa. O empreendedor cria a facilidade para o usuário de bicicleta sem ter que pagar pelo potencial ali utilizado.

8 Instrumentos para induzir ao cumprimento da função social da propriedade urbana

Há outros importantes instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados para acomodar o crescimento urbano em áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura (lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º, inc. II), bem como para recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade (lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º, inc. XVI).

Trata-se dos instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade, regulados pelos artigos de 90 a 101 do PDE paulistano: o *parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis urbanos* (art. 96 a 97), o *imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo* (art. 98) e a *desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública* (art. 99).¹⁶

São passíveis da aplicação desses institutos os imóveis *não edificados, subutilizados* ou *não utilizados* localizados em determinadas partes do território paulistano, como aqueles localizados no perímetro das Subprefeituras da Sé e da Mooca e da Operação Urbana Centro (áreas centrais da cidade); nas Zeis 2, 3 e 5 (áreas destinadas à construção de moradia social); nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (localizadas ao longo de corredores de transporte público); ou nos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas, dentre outras (PDE, art. 91, incs. I a VIII).

Cuida-se de regiões da cidade que podem e devem passar por um processo de adensamento populacional, visto que dotadas de significativa infraestrutura urbana e de transporte e localizadas, no mais das vezes, próximas às áreas centrais do município, em que se encontra boa parte da atividade econômica e da oferta de empregos.

São considerados *imóveis não edificados* os lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados, que tenham coeficiente de aproveitamento igual a zero (PDE, art. 92). Assim, terrenos baldios localizados em áreas da cidade dotadas de infraestrutura urbana

¹⁶ Esses instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade urbana estão previstos na Constituição Federal (art. 182, §4º), e sua regulamentação em âmbito nacional é realizada pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001, art. 5º a 8º). Sobre o tema, já afirmamos que “a finalidade dessas normas é impor o respeito ao princípio da função social da propriedade urbana, impedindo-se a retenção especulativa do imóvel, que é prejudicial ao planejamento urbano e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (LEVIN, Alexandre. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 265).

descumprem sua função social, já que não contribuem para otimizar a capacidade instalada na área.¹⁷ Descumprir a função social é, justamente, usar a propriedade de forma contrária ao que diz o plano diretor municipal (CF, art. 182, §2º), ou seja, utilizá-lo em desacordo com os coeficientes de aproveitamento mínimo previstos no PDE, que estão indicados nos Quadros anexos ao PDE.¹⁸ O proprietário de imóvel não edificado, portanto, fica sujeito a sanções administrativas, como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (CF, art. 182, §4º), que têm a finalidade de induzi-lo a dar ao seu imóvel uma utilização econômica ou residencial, de modo a aproveitar a infraestrutura urbana existente na região da cidade em que o bem se localiza.

De outra parte, são considerados *imóveis não utilizados* aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos ao PDE e que tenham, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto (lei municipal nº 16.050/2014, art. 95). Trata-se de evitar a ociosidade de prédios construídos em áreas da cidade dotadas de boa infraestrutura urbanística, como é o caso dos muitos edifícios vazios presentes nas áreas centrais das grandes e médias cidades brasileiras. Nesses casos, o coeficiente construtivo mínimo pode até ter sido atendido, mas o imóvel se encontra desocupado ou ocupado, de forma precária, por famílias que não conseguem obter moradia regular. A situação desses imóveis, claramente, contraria a diretriz do PDE que prevê que a Política de Desenvolvimento Urbano deve ser efetivada de modo a evitar a “retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização” (PDE, art. 6º, inc. XIII, d)¹⁹ e, também, um dos objetivos estratégicos do PDE, que é o de “recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade” (PDE, art. 7º, inc. XVI).²⁰

Já os *imóveis subutilizados*, nos termos do plano diretor paulistano, correspondem aos lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A, anexos ao PDE (art. 93). São imóveis cujo índice de edificação encontra-se aquém do limite mínimo previsto no plano diretor, e que descumprem, portanto, sua função social.

17 Nesse sentido, a lei municipal nº 14.933/2009 de São Paulo, que institui a Política de Mudança do Clima, prevê, como uma de suas diretrizes, a “distribuição de usos e intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura e equipamentos, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e a otimizar os investimentos coletivos, aplicando-se o conceito de cidade compacta” (art. 3º, inc. V). O aumento da densidade populacional em áreas da cidade bem servidas de infraestrutura de transporte público contribui para a diminuição do tempo de deslocamento e do tráfego de veículos; a medida ajuda, assim, a diminuir a quantidade de poluentes emitidos na atmosfera, já que os veículos, em locais de trânsito intenso, tendem a consumir mais combustível e a emitir mais gases causadores do efeito estufa. Portanto, o planejamento urbano bem executado contribui, também, para o equilíbrio do meio ambiente natural.

18 O coeficiente de aproveitamento mínimo nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana está indicado no Quadro 2, anexo ao PDE; os coeficientes de aproveitamento mínimo dos imóveis localizados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana são previstos no Quadro 02A, anexo ao PDE; e os coeficientes de aproveitamento mínimo em Zeis estão indicados, por sua vez, no Quadro 03, também anexo ao PDE.

19 A mesma diretriz é prevista pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. VI, e).

20 Há outras iniciativas que visam à reabilitação das regiões centrais da cidade, como, por exemplo, os incentivos econômicos e tributários previstos na lei municipal nº 17.577/2021, que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro e estabelece regime específico para a requalificação de edificações situadas na área central. A lei paulistana prevê tanto isenções fiscais como, em alguns casos, dispensa de pagamento pela outorga de potencial construtivo adicional.

9 Notificação do proprietário e cobrança do IPTU progressivo no tempo

Em todos esses casos, a administração municipal deve notificar o proprietário para que dê ao seu imóvel o aproveitamento mínimo previsto no plano diretor, nos termos dos coeficientes previstos nos Quadros 2 e 2A do mesmo diploma legal. Os donos desses imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados terão prazo máximo de um ano, a partir do recebimento da notificação, para protocolar, “junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, conforme o caso” (lei municipal nº 16.050/2014, art. 96, §1º).

Os proprietários regularmente notificados devem, a seguir, iniciar a execução do parcelamento ou edificação no prazo máximo de dois anos, a contar da expedição do alvará de execução do projeto, sob pena de serem obrigados a arcar com um aumento progressivo da alíquota do IPTU incidente sobre o imóvel (lei municipal nº 16.050/2014, arts. 96, §2º, e 98). A alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano será majorada anualmente pelo prazo de cinco anos consecutivos, até atingir a alíquota máxima de 15% (lei municipal nº 16.050/2014, art. 98), e essa cobrança do imposto pela alíquota majorada será mantida até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel (lei municipal nº 16.050/2014, art. 98, §3º).

10 Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Todavia, o plano diretor paulistano, na esteira do que prevê a Constituição Federal (art. 182, §4º) e o Estatuto da Cidade (art. 8º), concede ao município, decorrido o prazo de cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que a propriedade cumpra sua função social, a prerrogativa de desapropriar os imóveis subutilizados, não utilizados ou não edificados. Como se trata de modalidade de desapropriação-sanção, imposta em razão do não atingimento dos coeficientes de aproveitamento mínimos previstos no plano diretor, o pagamento da indenização é feito mediante a entrega de títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo de até dez anos (lei municipal nº 16.050/2014, art. 99, *caput*, e §1º).

Como visto, o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios é criado para induzir o proprietário a utilizar o seu imóvel de acordo com os índices de aproveitamento mínimos previstos no plano diretor, a fim de que os objetivos do PDE sejam alcançados. Afinal, nenhum proprietário quer pagar um IPTU exorbitante ou ser desapropriado com pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em até dez anos: para evitar essas sanções, deverá o titular do domínio fazer com que o imóvel cumpra sua função social.

11 Considerações finais

Não é possível ao poder público municipal exercer sua função de (re)ordenar o espaço urbano sem contar com a participação do mercado imobiliário. As construtoras e incorporadoras atuam de forma decisiva na construção do tecido urbano; são elas que levantam edifícios residenciais, comerciais e institucionais que passam a compor a paisagem da cidade. Mas a administração municipal, por expressa determinação constitucional, não pode deixar que esse mercado funcione sem regulação.

Com efeito, nossa Carta prevê que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei (lei nº 10.257/2001, art. 2º), com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182, *caput*). Em outras palavras, o município deve lançar mão dos instrumentos jurídicos postos à sua disposição para assegurar o direito à cidade aos seus habitantes e o equilíbrio do meio ambiente urbano.

O principal instrumento posto à sua disposição para cumprir esses objetivos é o plano diretor municipal, que foi alçado, pelo Texto Constitucional, ao papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, art. 182, §1º). O Plano Diretor Estratégico funciona como um indutor do mercado imobiliário. Mediante a fixação de coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo, a lei induz o mercado a construir mais em áreas da cidade dotadas de significativa infraestrutura urbanística e menos em áreas de proteção ambiental.

Evita-se, assim, a ociosidade de imóveis bem localizados e o crescimento horizontal desordenado do tecido urbano, prejudicial à conservação das áreas verdes existentes no território municipal; estimula-se, por outro lado, a verticalização ao redor de áreas da cidade dotadas de infraestrutura para a prestação de serviços públicos essenciais, como transporte, saneamento básico e iluminação pública.

Além disso, por meio da aplicação de institutos jurídicos como a outorga onerosa do direito de construir, o poder público municipal é capaz de estimular a construção de habitação popular nas regiões centrais e intensificar a atividade econômica em áreas da cidade socialmente desfavorecidas. São medidas que contribuem, como visto, para a diminuição do tempo de deslocamento entre residência e trabalho, a beneficiar a grande massa de trabalhadores que perdem horas do seu dia para chegar aos seus empregos.

Esses instrumentos jurídicos postos à disposição do poder municipal²¹ visam ao alcance dos objetivos estratégicos fixados no PDE²², os quais devem ser alcançados, de acordo com o plano diretor paulistano, até 2029.²³

Contudo, a realidade urbana está em constante transformação e, por isso, o PDE previu a revisão do seu texto, mediante projeto de lei que deveria ter sido remetido à Câmara Municipal em 2021 (art. 4º, parágrafo único). No entanto, em face de atrasos no processo legislativo, provocados pela pandemia de covid-19 e pela consequente dificuldade em realizar audiências e consultas públicas, em virtude das medidas de isolamento social, o PL de revisão do PDE foi encaminhado pelo Poder Executivo em março de 2023.²⁴

A revisão do PDE visa à atualização e ao aprimoramento de alguns de seus dispositivos, mas os objetivos estratégicos não foram alterados; em outras palavras, não há – e nem poderia haver – descaracterização da política de desenvolvimento urbano vigente até 2029.

Referências

APPARECIDO, José Antonio. **Propriedade urbanística & edificabilidade**: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012.

21 A maior parte desses instrumentos é regulada por normas gerais veiculadas pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001, art. 4º).

22 Lei municipal nº 16.050/2014, art. 7º.

23 Lei municipal nº 16.050/2014, art. 4º, *caput*.

24 A lei municipal nº 17.864/2022 prorrogou até 31 de março de 2023 o prazo previsto para o encaminhamento do projeto de revisão do PDE à Câmara Municipal.

BERNARDES, Claudio. **Cidades, urbanismo & mercado**. 2.ed. São Paulo: Secovi-SP, 2021. V. 2.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Desafios, hipóteses e inovação na gestão da política urbana. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (eds.). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LEVIN, Alexandre. Outorga onerosa do direito de construir: fundamentos principiológicos, natureza jurídica e disciplina normativa. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**, Belo Horizonte, ano 16, n. 96, pp. 9-20, nov.-dez. 2017.

_____. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, pp. 9-33, maio-jun. 2018.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Droit de l'urbanisme**. 3.ed. Paris: Dalloz, 1996.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Drenagem urbana na cidade de São Paulo: da construção do cenário de hoje aos desafios do Plano Diretor

Urban Drainage in the City of São Paulo: From the Construction of Today's Scenario to the Challenges of the Master Plan

Filipe Antonio Marques Falcetta

Engenheiro civil, doutor, pesquisador do IPT e pós-doutorando no IEA-USP em políticas públicas voltadas aos sistemas de drenagem urbana.

E-mail: falcetta@ipt.br

Resumo: O problema das inundações urbanas é recorrente na cidade de São Paulo e é consequência direta do modelo de ocupação urbana que se desenhou ao longo dos séculos XIX e XX, desprezando o comportamento natural dos cursos de água e tendo o eixo viário constituído a partir de vias de “fundo de vale”, onde rios foram retificados e tamponados. Este ensaio traz um panorama histórico da ocupação da cidade de São Paulo, as consequências do modelo adotado para as bacias hidrográficas paulistanas e esboça, em um cenário de revisão do plano diretor da cidade de São Paulo, um modelo de políticas públicas de ordenamento territorial conectado ao sistema de drenagem urbana, visando a reconstrução da cidade, pautada pelo incremento da sustentabilidade ambiental, resiliência aos eventos extremos e, sobretudo, alinhada aos desafios impostos pela agenda climática e as necessidades de desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: Plano Diretor. Inundações. Drenagem urbana.

Abstract: The problem of urban flooding is recurrent in the city of São Paulo and is a direct consequence of the model of urban occupation that was designed throughout the 19th and 20th centuries, disregarding the natural behaviour of watercourses and having the road axis constituted of “valley bottom” roads, where rivers were rectified and buffered. This essay provides a historical overview of the occupation of the city of São Paulo, the consequences of the model adopted for the watersheds in São Paulo, and outlines, in a scenario of revision of the master plan of the city of São Paulo, a model of public policies of territorial order connected to the urban drainage system, to rural areas, guided by increased environmental sustainability, resilience

to extreme events and, above all, aligned with the challenges imposed by the climate agenda and the needs of urban development.

Keywords: Master Plan. Floods. Urban drainage.

1 Introdução

Enchentes e inundações são processos de natureza fluvial, associados à dinâmica de escoamento das águas superficiais. As águas de chuva, em um contexto de bacia hidrográfica, provocam o aumento da vazão por certo período. Esse acréscimo na descarga de água tem o nome de cheia ou enchente. Quando as vazões atingem magnitudes tais que há superação da capacidade de descarga da calha do rio e extravasamento para áreas marginais, ocorre o processo de inundação.

Os problemas relacionados às cheias em área urbana são mundialmente significativos, uma vez que muitas cidades desenvolveram suas malhas urbanas ao longo dos leitos dos rios, o que, naturalmente, de tempos em tempos coloca em risco a população; a ocupação de várzeas as transformam em áreas vulneráveis aos processos de cheias fluviais, trazendo por consequência prejuízos humanos e de bens materiais.

A urbanização das bacias hidrográficas aumenta a magnitude dos impactos, à medida que impermeabiliza o solo e aumenta a capacidade de produção de escoamento superficial, o qual passa a ocorrer de forma mais intensa, mesmo em eventos pluviométricos de baixa magnitude e de maior frequência de ocorrência. Essa situação acaba por tornar inevitável a adoção de estruturas de drenagem cada vez maiores para escoar os grandes volumes de água gerados pelas áreas impermeabilizadas.

Na cidade de São Paulo, que teve seu primeiro núcleo de povoação surgido no alto de uma colina escarpada entre os rios Anhangabaú e Tamanduateí, o processo de urbanização não foi diferente do ocorrido nas cidades do Velho Continente. Durante o século XIX, houve uma grande influência da doutrina higienista no desenvolvimento do tecido urbano paulistano, colocando como premissa o afastamento das águas pluviais e servidas das áreas habitadas das cidades.

A adoção da doutrina higienista como modelo e a especulação imobiliária acabaram por provocar intensa mobilização para realização de aterrados em áreas de várzea, canalização e tamponamento de rios e córregos e, com isso, todo o sistema viário da cidade de São Paulo foi estruturado nas denominadas “vias de fundo de vale”.

Essas vias foram construídas às margens de rios e córregos retificados e canalizados a céu aberto ou tamponados em galerias, provocando a ocupação e supressão de antigos meandros e regiões de várzea e, irremediavelmente, provocou a aceleração do escoamento, aumento das vazões dos rios e, conseqüentemente, agravaram progressivamente o problema das inundações urbanas.

A Figura 1 mostra a clara relação entre urbanização e aumento das vazões de uma bacia hidrográfica, resultado de modelagem hidrológica realizada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) na bacia do ribeirão Lajeado, no Itaim Paulista, extremo leste da cidade de São Paulo. Esse cenário é observado na quase totalidade das bacias paulistanas.

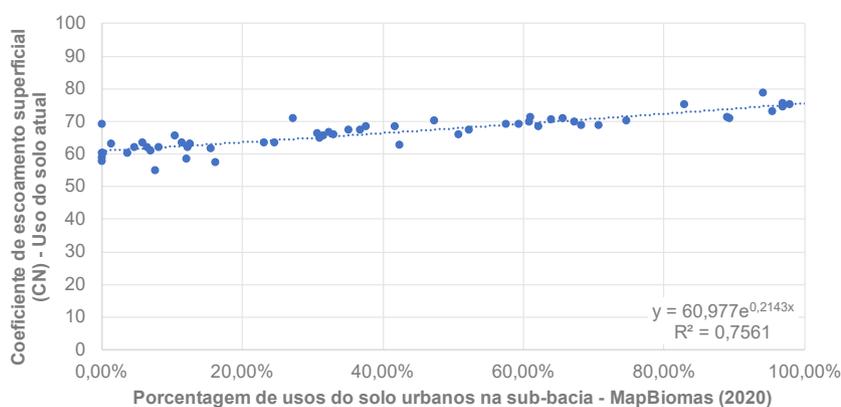
Figura 1 – Comparações dos hidrogramas de enchente na bacia do ribeirão Lajeado, em um cenário pré-urbano (1930) e no cenário atual, no qual praticamente toda a área da bacia encontra-se impermeabilizada



Fonte: do autor.

As vazões máximas decorrentes de eventos de chuva na bacia aumentam significativamente de magnitude e tem seu tempo de resposta reduzido em muito, o que dificulta a adoção de sistemas de alerta para a população que convive com o problema. Este fenômeno é consequência do aumento do coeficiente de escoamento induzido pela urbanização – medida que indica o potencial de uma chuva produzir vazão em uma bacia hidrográfica: quanto mais impermeável é a ocupação, maior o valor de referido parâmetro (Figura 2).

Figura 2 – Urbanização versus coeficiente de escoamento



Fonte: do autor.

Esse processo de urbanização estruturado nas “vias de fundo de vale” foi materializado na forma do Plano de Avenidas de São Paulo, proposto pelo engenheiro Francisco Prestes Maia, durante os anos 1920, enquanto secretário de Viação e Obras da capital paulista na gestão do prefeito José Pires do Rio. O modelo foi repetido à exaustão pelos anos

subsequentes, à medida que a mancha urbana se dirigia progressivamente em direção aos bairros periféricos paulistanos (Figura 3).

O Plano Diretor de 2014 propôs diretrizes de adensamento urbano ao longo dos eixos de transporte de alta capacidade e, como a topologia da rede viária acompanha a rede hídrica, a começar pelas vias estruturais situadas nos fundos de vale, deduz-se que o modelo herdado de Prestes Maia não foi de todo superado; pelo contrário, está colocando mais domicílios nos perímetros diretos e indiretos de inundações, tanto mais se considerarmos os eventos extremos das mudanças climáticas por virem.

Esse modelo de urbanização começou a dar claros sinais de sua ineficiência em eventos periódicos cada vez mais frequentes de cheias urbanas na cidade de São Paulo, sendo destacados os eventos de 1976, quando teve início uma progressiva pressão política pela mudança de paradigma, que efetivamente só ocorreu nos anos 1990, com a construção do Piscinão do Pacaembu, em 1992, a primeira obra construída de forma não convencional para controle de enchentes na cidade.

Figura 3 – Traçado original do rio Aricanduva no levantamento SARA Brasil (1930) sobreposto na foto de satélite, mostrando a retificação do canal e a av. Aricanduva



Fonte: do autor.

Os reservatórios de retenção e de detenção, os populares piscinões, foram obras inovadoras e cumpriram, à época, seu papel de romper o ciclo de necessidade progressiva de ampliação do sistema de drenagem provocado pela crescente urbanização e consequente impermeabilização do solo, mas com um alto preço: muitas vezes requerem estruturas de bombeamento de operação complexa e apresentam altos custos anuais de manutenção e limpeza.

Trabalhos realizados na área de drenagem urbana pelo IPT conseguem, por meio da resposta de modelos hidrológicos associados a modelos hidráulicos, demonstrar que

a urbanização e a impermeabilização progressiva do solo urbano não necessariamente colocam novas áreas sob risco de inundação, mas, contribuem com a redução do período de retorno do fenômeno; em outras palavras, aumentam a frequência dos eventos de inundação, mesmo com chuvas de menor magnitude.

Quaisquer que sejam as propostas para amenizar ou solucionar a questão, deve necessariamente haver uma mudança de paradigma, socializando responsabilidades públicas e privadas, atacando o problema de forma conjunta.

Passa a ser essencial a adoção de técnicas de drenagem urbana e de políticas públicas que visem o resgate da capacidade natural de controle de cheias presentes nas bacias ainda não urbanizadas buscando incentivar a construção de estruturas que reduzam a impermeabilização do solo das cidades, com a utilização de pavimentos e telhados permeáveis, aumento das áreas verdes com alta capacidade de infiltração etc.

A coparticipação da sociedade nas soluções de drenagem torna-se importante aliada nas atividades de educação ambiental e legitima o poder público na implementação de políticas públicas sustentáveis. Nesse sentido, o plano diretor e seus planos complementares se estabelecem como instrumento fomentador da preservação e restauração das bacias hidrográficas urbanas. Somente a cooperação entre a população e o poder público pode transformar o paradigma atual, saindo de uma condição que já se mostrou ineficiente, para outra onde se possa conviver com o fenômeno das cheias urbanas com maior resiliência e sem prejuízos significativos.

Recomenda-se fortemente a adoção, nos planos diretores e planos complementares, das microbacias hidrográficas como limite natural a ser respeitado nas políticas de planejamento urbano e metropolitano. Essa leitura possibilitaria atuar na porção do território que sofre e provoca influência direta nos cursos de água e nas redes de drenagem.

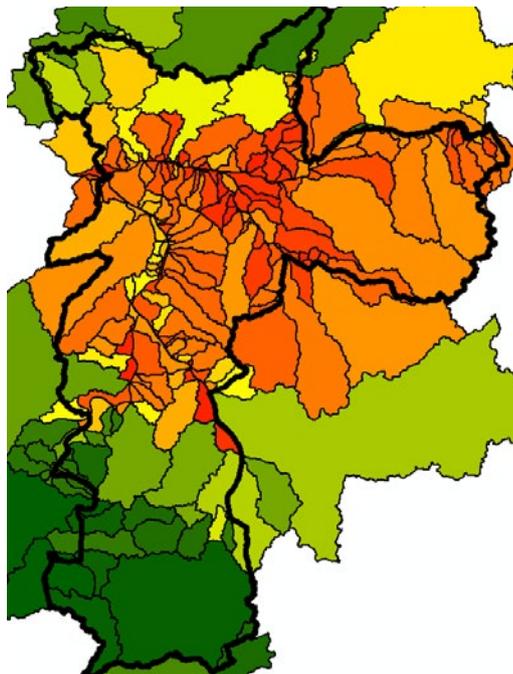
Se assim fosse, por exemplo, o cálculo do coeficiente de escoamento das bacias poderia mensurar a saturação das redes de drenagem, constituindo-se como um indicador de gestão territorial a ser considerado direta ou indiretamente nos perímetros e quotas ambientais da lei de parcelamento, ocupação e uso do solo.

Com a definição de um coeficiente de escoamento meta para cada tipo de perímetro ambiental, poder-se-ia definir diretrizes de ocupação e de planejamento urbano de acordo com a relação coeficiente de escoamento calculado *versus* coeficiente de escoamento desejável.

Uma forma indireta de avaliar os coeficientes de escoamento das bacias é por meio do índice NDVI (da sigla em inglês para Normalized Difference Vegetation Index, que, em português, significa Índice de Vegetação com Diferença Normalizada), o que permite avaliar a cobertura vegetal das bacias urbanas e o grau de impermeabilização do solo.

Na Figura 4 são mostradas as bacias hidrográficas que constituem o território da cidade de São Paulo e o NDVI médio calculado para cada uma delas em uma classificação semafórica, onde tons avermelhados indicam uma bacia com pobre cobertura vegetal – mais impermeabilizada – e tons de verde indicam uma bacia de ocupação menos densa e, conseqüentemente, mais permeável.

Figura 4 – NDVI médio das bacias paulistanas



Fonte: do autor.

Esse indicador possibilitaria a promoção de ações que favoreceriam a infiltração e o controle do escoamento pluvial na fonte, evitando-se sobrecarga adicional ao sistema de drenagem e, conseqüentemente, reduzindo-se o risco de inundações recorrentes.

Em síntese, cumpre destacar que, em um cenário de mudanças climáticas já em curso, o qual aponta para prevalência de cenários extremos de precipitação, com eventos de chuva cada vez mais intensos e concentrados no tempo e no espaço, associados ao adensamento e à expansão da mancha urbana, com conseqüente aumento das taxas de impermeabilização do solo, devem ser propostas políticas públicas e diretrizes de planejamento territorial alinhados com esse ponto de vista.

Deve-se garantir, pela utilização de mecanismos legais e institucionais, que haja uma forte interdependência dos sistemas e políticas de drenagem urbana com a legislação urbanística municipal, possibilitando vislumbrar um modelo de cidade mais justa, ambientalmente sustentável e resiliente aos eventos que a agenda climática e as necessidades de desenvolvimento urbano impõem – este é o principal desafio a ser enfrentado na revisão do plano diretor.

Referências

FALCETTA, F. A. M. (Coord.). **Manual de procedimentos metodológicos**: delimitação de planícies de inundação e de áreas inundáveis. São Paulo: IPT, 2023 (livro eletrônico).

SÃO PAULO (Município). **Geosampa**: mapa digital da cidade de São Paulo. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, [2023]. Disponível em: <https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 15 abr. 2023.

O

Plano Diretor de São Paulo e a revisão intermediária: ou como atravessar a cidade em cima dos nossos rios na emergência climática

São Paulo Master Plan and Its Intermediate Revision: Or How to Cross the City over Its Rivers and Streams in Times of Climate Emergency

Maria Cecilia Lucchese

Arquiteta e urbanista e doutora em Teoria do Urbanismo pelo IAU-USP. Docente do IFSP e pesquisadora do IEA-USP.
E-mail: cecilia.lucchese@ifsp.edu.br

Resumo: O artigo faz uma breve descrição de como se desenvolveu o sistema viário na cidade de São Paulo, apontando o uso dos fundos de vale para implantação da estrutura viária de mobilidade por pneus. Descreve ainda como foi evoluindo o sistema de transporte público e de mobilidade na cidade, que a partir dos anos 1990 passou a ser mais incentivado, chegando ao atual incentivo ao sistema rápido sobre pneus em canaletas exclusivas e à mobilidade ativa. Também mostra como esse sistema coincide com a hidrografia principal da cidade e com os frequentes episódios de alagamento em períodos chuvosos. Traz elementos de planos setoriais já aprovados pela Prefeitura para fazer o debate sobre aquilo que considera importante já ser proposto na revisão intermediária do plano diretor de 2014, apoiando-se na discussão das relações entre sistema hídrico, mobilidade, uso e ocupação do solo e vegetação.

Palavras-chave: Plano Diretor de São Paulo. Revisão intermediária. Eixo de transformação e estruturação urbana. Vias em fundos de vale. Emergência climática.

Abstract: The article makes a brief description of how the road system was developed in São Paulo City, pointing out the use of valley bottoms to implement the road structure for mobility on tires. It also describes how the city's public transport and mobility system evolved, which from the 1990s was further promoted, reaching the current incentive of the bus rapid system in exclusive lines and the active mobility. It also shows how this system coincides with the hydrography of the city, and with frequent episodes of flooding

do Tamanduateí), Tamanduateí e Aricanduva, afluentes do Tietê; de norte para sul, o rio Cabuçu de Cima, surgindo nos altos da Cantareira e caminhando para o Tietê; correndo de leste para oeste, os rios Pequeno, Grande e Jurubatuba formadores do rio Pinheiros, além dos rios Guarapiranga e Pirajuçara, com foz no Pinheiros, e do rio Embu-Mirim com Embu-Guaçu (este correndo de oeste para leste), ambos tributários do Guarapiranga.

Esses rios principais e alguns de seus afluentes, como dissemos, correm por terrenos de baixa declividade e formam amplas várzeas. Estas, por sua vez, acabaram sendo, na maioria dos casos, os locais definidos nos loteamentos particulares e nas obras do poder público municipal para apoiar o sistema viário principal, levando à canalização desses rios, a maioria de forma tamponada.

É bastante comum hoje chamar essa forma de construção do sistema viário de “modelo rodoviarista”, que privilegiou o automóvel em detrimento dos cursos de água e de suas várzeas. Sem dúvida, o que se privilegiou foi garantir “área” e acesso – “frente” – para terrenos urbanos valorizados pela infraestrutura viária implantada, uma vez que o modelo de urbanização poderia ter dado mais espaço permeável e verde para as margens deles. Mas, antes de prosseguir, é interessante reter como nos anos 1950 um geógrafo considerado como referência na área ambiental pensava esse processo de abertura de vias em fundo de vale:

A porção ocupada por essa avenida dista apenas de 2 a 3 km do centro da cidade. Por outro lado, um feixe de pequenos espigões secundários demanda as duas colinas tabulares que asilam o centro da cidade, concentrando-se em pleno coração da metrópole sob a forma de um cabo de leque. De tal fato resulta que os bairros situados nas abas do Espigão Central, na vertente do Tietê, dispõem de fácil acesso à área central, graças às radiais que seguiram os eixos dos esporões secundários. Em compensação os bairros localizados ao sul da avenida Paulista, desenvolvidos nos últimos 30 anos, ficam um tanto isolados pela própria presença do alto e contínuo espigão divisor. As radiais pioneiras estenderam-se até às proximidades da planície de Pinheiros; entretanto, nem por isso, conseguem dar vazão rápida ao tráfego de veículos provenientes do centro da cidade. Daí terem sido procuradas outras soluções para os problemas de circulação interna entre os bairros e os núcleos das duas vertentes: ao invés de aproveitarem-se os espigões secundários, utilizou-se a calha dos afluentes do Tietê e Pinheiros; e avenidas de fundo de vale passaram a auxiliar o tráfego, que anteriormente estivera ligado exclusivamente aos espigões. (AB’SABER, 2007, pp. 114-5)

Havia, portanto, nos anos 1950, um entendimento de que era razoável a ocupação dos fundos de vale com grandes avenidas para resolver a mobilidade da cidade. Esse pensamento perdurou por várias décadas.

A ocupação do sítio urbano de São Paulo, excluindo-se o pequeno triângulo, deu-se nas primeiras décadas (final do século XIX e começo do XX) através do espraiamento da ocupação de forma linear ao longo dos caminhos que chegavam e saíam da Sé (PRADO JR, 1998) e, como dito anteriormente, caminhos que serpenteavam pelos espigões ou à meia encosta, acompanhando os fundos de vale.

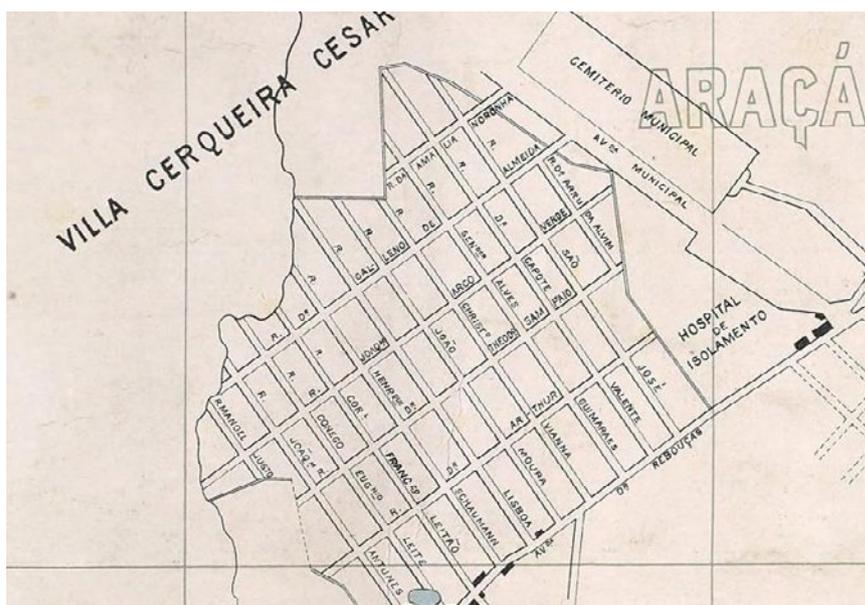
Os fundos de vale eram destinados aos quintais, aos fundos dos lotes, lotes que na cidade colonial paulistana e na República, em sua porção mais central, até meados dos anos 1950, eram de feição portuguesa, retangulares sempre que possível, com grandes profundidades (LEMOS, 1985). Os loteamentos que foram ocupando as colinas centrais, e nas

décadas de 1940 a 1960 as áreas mais distantes do centro, eram quase sempre traçados em tabuleiros de xadrez, fracionavam antigos sítios e chácaras que tinham suas divisas normalmente marcadas por fundos de vale ou por espigões. Dessa forma, os fundos de vale ou se transformaram nos “espaços livres” dos loteamentos, e foram doados à Prefeitura, ou se tornaram os fundos de lotes, o espaço menos nobre das habitações.

A Figura 2 mostra um detalhe do mapa da cidade de São Paulo de 1897, feito pelo engenheiro Gomes Cardim, que é uma ilustração do dito anteriormente. O curso de água na divisa do parcelamento é o córrego Verde.

Figura 2 – Vila Cerqueira César, trecho do atual distrito de Pinheiros

Fonte: Arquivo Público do Estado.



Como pode ser visto na Figura 2, alguns dos limites da gleba são o Espigão Central (avenida Municipal, hoje Dr. Arnaldo) e o córrego. A avenida Rebouças, nesse trecho, foi aberta sobre córrego canalizado, tributário do Córrego Verde mais a jusante.

Essa forma de ocupação do sítio e dos fundos de vale teve uma grande expansão a partir de meados da década de 1940, com a implantação do anel de irradiação na região central e do sistema em “Y” pelo então prefeito Prestes Maia, este último sistema fazendo a ligação norte-sul no centro da cidade e se sobrepondo aos cursos dos córregos Anhangabaú e Saracura, quando da abertura das avenidas Anhangabaú (hoje Prestes Maia) e Nove de Julho.

Mas é a partir da década de 1960, nas gestões municipais de, novamente, Prestes Maia e Faria Lima, que se concretizam as mais extensas e caras obras da estrutura viária, com o término da canalização do rio Tietê e abertura da marginal a este rio e do rio Pinheiros (a canalização deste é da década de 1940), e abertura de uma série de vias radiais, a partir de um segundo perímetro de irradiação (o anel intermediário), estrutura proposta de forma conceitual no Plano de Avenidas de 1930.

Fazem parte do anel intermediário vias do espigão central (como as avenidas Paulista e Bernardino de Campos e trechos da rua Vergueiro), e vias de fundo de vale (como as

avenidas Pacaembu e do Estado) (CAMPOS; SOMEKH, 2008).

Em 1950, um novo estudo para a cidade, encomendado pelo prefeito à IBEC (International Basic Economy Corporation) e coordenado pelo urbanista e ex-prefeito de Nova York Robert Moses, trouxe uma série de complementações ao esboço inicial do Plano de Avenidas. As mais importantes e desenvolvidas nos anos seguintes foram a conexão entre as marginais do Tietê e do Pinheiros (realizada no final da década de 1970) (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009), fazendo nelas os pontos finais das rodovias que chegavam a São Paulo a noroeste, a sudoeste e a nordeste, propondo ainda algumas “rodovias expressas” intraurbanas, como as avenidas 23 de Maio, Interlagos, Jabaquara, dos Bandeirantes, Radial Leste e o complexo viário Maria Maluf, (CAMPOS; SOMEKH, 2008), que foram implantados nas décadas subsequentes.

Apesar de manter a estrutura radioconcêntrica do plano de Prestes Maia, Moses identifica o impacto da rede de rodovias estaduais que tinham São Paulo como centro regional. Sugere que as avenidas marginais ao Tietê e Pinheiros, já concebidas esquematicamente no plano de Maia, recebessem o tráfego das rodovias, concebendo a função que ainda cumprem hoje (JACOBS, 2001).

O segundo destaque se refere à tipologia viária, que difere daquela presente no Plano de Avenidas. Suas “rodovias expressas urbanas” seriam mais adequadas a volumes de tráfegos elevados, compatíveis com a política de incremento do transporte rodoviário. Sem cruzamentos em nível e sem interferências de entradas e saídas de veículos nos edifícios, as vias expressas de Moses configuram uma cidade diversa dos bulevares de Prestes Maia. Para sua plena eficiência, a malha de vias expressas deve ter independência em relação ao tecido urbano que atravessa, pouco importando se o destrói ou não.

A reação local é forte. Trata-se de um momento no qual começam a surgir em São Paulo, nas revistas e eventos de arquitetura, as ideias da Carta de Atenas. A difusão desse conceito de cidade funcional, o início da Guerra Fria e a oposição de esquerda ao aumento da influência norte-americana no Brasil podem contextualizar a virulência da oposição dos arquitetos à presença de Moses e sua equipe em São Paulo (ANDRADE, 2005). No entanto, a despeito dessa oposição, as propostas do Plano de Melhoramentos encontram várias ressonâncias nos anos seguintes. (ANELLI, 2007)

Dessas, são avenidas total ou parcialmente em fundos de vale a 23 de Maio (córrego Itororó), dos Bandeirantes (córregos da Traição e Moinho Velho), complexo Maria Maluf (córrego Moinho Velho), as duas últimas sendo parte do chamado minianel, formado ainda pelas marginais do Tietê e Pinheiros.

A ligação centro-aeroporto de Congonhas (proposto pelo plano do IBEC/Moses) foi realizada após 1967 e iniciada na gestão Faria Lima (1965-1969), com a construção da avenida 23 de Maio e depois de seu prolongamento (Rubem Berta e Moreira Guimarães). (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009)

A ligação leste-oeste foi realizada a leste pelas avenidas Alcântara Machado e Radial Leste e, a oeste, por um viaduto sobre as avenidas São João e General Olímpio da Silveira, o conhecido “Minhocão”, desembocando a oeste na avenida Francisco Matarazzo. Esse sistema atravessa vários fundos de vale a oeste, e estes, que foram tampoados na década de 1970 sobre as avenidas Sumaré e Antártica (córrego Sumaré) e

Pompeia e Nicola Boer (córrego Água Preta), são pontos de estrangulamento do sistema de drenagem.

Zmitrowicz e Borghetti (2009) ainda nos trazem uma relação de outras vias de fundo de vale da cidade de São Paulo, que passamos a citar: avenida Jornalista Roberto Marinho (córrego Águas Espaiadas) aberta nos anos 1970/1990, avenida Governador Carvalho Pinto (córrego Tiquatira) ambas parte do projeto de vias expressas do Plano Quinquenal (1972-1976), as avenidas Professor Abraão de Moraes e Doutor Ricardo Jafet (ao longo do rio Ipiranga retificado) abertas nos anos 1960, avenidas Juntas Provisórias (ao longo do córrego Juntas Provisórias), Professor Luiz Ignácio de Anhaia Melo (córrego da Mooca) e Salim Farah Maluf (córrego Taupapé) abertas entre os anos 1970 e 1990 e fazendo parte do mini anel municipal.

Ainda citam como principais vias de fundo de vale, na região norte, ao longo de afluentes do Tietê, as avenidas General Edgar Facó e Fuad Lutfalla (córrego Verde-Congo), Ministro Petrônio Portela (córrego Guaimi), Inajar de Souza (córrego Cabucu de Baixo) Engenheiro Caetano Álvares (córrego Mandaqui) e Luiz Dumont Villares (córrego Carandiru). Na região leste, ao longo de afluentes do Tietê, as avenidas Aricanduva (córrego Aricanduva) e Jacu-Pêssego/Nova Trabalhadores (córrego Jacu-Pêssego). Na região sul, ao longo de afluentes do rio Pinheiros, as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek (córrego Sapateiro), Hélio Pelegrino (córrego Uberaba), Roque Petroni Júnior – Professor Vicente Rao (córrego do Cordeiro-Cupecê) e Engenheiro Alberto de Zagottis (córrego Zavuvus). E na região oeste as avenidas Carlos Caldeira Filho (córrego do Morro do S), Eliseu de Almeida (córrego Pirajuçara) e Escola Politécnica (córrego Jaguaré).

1.1 A ocupação dos fundos de vale e a mobilidade urbana

Abrangendo toda a cidade, ao longo do século XX e início do XXI, as avenidas de fundo de vale foram definindo a mobilidade urbana da cidade.

No século XX, entre as décadas de 1940 e 1980, essa mobilidade foi incentivada pelo poder público através da abertura de vias privilegiando o transporte individual. O transporte público, realizado por trens de forma incipiente (o sistema metropolitano de trens urbanos teve início na década de 1960) e majoritariamente por ônibus, foi insuficiente para atrair para si a classe média e média-alta urbana. Ainda que os ônibus tenham sido responsáveis pela mobilidade cotidiana da maior parte da população (e ainda são por 51,4% na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP) (STM/METRÔ, 2019), o sistema sempre foi bastante criticado pelos usuários por sua frequência e superlotação em horários de pico.

Segundo a Pesquisa Origem e Destino (OD) de 1967, os ônibus eram responsáveis por 59% de todos os deslocamentos na cidade e por 93% dos deslocamentos em transporte público. Com a implantação do metrô, a participação do transporte público sobre trilhos começou a aumentar, sem, no entanto, abalar muito a posição do ônibus, que continuou predominando, representando 81% dos deslocamentos em transporte público na cidade em 1980. Assim, pode-se afirmar que, entre 1960 e 1980, o transporte público em São Paulo se baseou em transporte sobre pneus. (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011, p. 94)

O sistema de trens urbanos, pouco extenso e ainda pouco conectado no século XX, atraiu a classe média, mas aos poucos também passou a ter superlotação nos horários de

pico, em especial a linha que liga a zona leste ao centro da cidade (fenômeno hoje generalizado em todas as linhas com o crescimento do sistema).

É importante ressaltar que a política de mobilidade implantada pela Prefeitura até a década de 1980 não incentivou o transporte coletivo, e as inúmeras obras voltadas para abertura do sistema viário, como relatado no item anterior, só tentavam garantir mais espaço para os veículos particulares, em especial o automóvel, relegando outros meios de transporte a utilizar de forma marginal o sistema viário.

Na década de 1990, as posturas em relação a mobilidade começam a ser revistas, o transporte coletivo passou a ter apoio de forma mais enfática, e a política de incentivo se concentrou na alteração do cálculo do subsídio, passando o pagamento às empresas de transporte público a ser feito por quilômetro rodado, e não mais por passageiro transportado.

No governo anterior – de Luiza Erundina, em 1991 –, uma intervenção no sistema de transportes na cidade – a municipalização – foi implementada com o objetivo de melhorar a qualidade, a regularidade e aumentar a oferta de transporte coletivo na periferia da cidade. Nesse novo modelo, o sistema de remuneração do serviço ficava desvinculado das tarifas, sendo calculado pelos quilômetros rodados e indicadores de desempenho. A tarifa, definida conforme parâmetros econômicos e políticos, passa a ser administrada pelo governo municipal, constituindo-se na principal fonte de recursos para o pagamento do serviço às empresas contratadas pela operação, mas também requerendo da administração a introdução de subsídios. (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011, p. 97)

Ainda assim, a priorização do transporte coletivo pelo poder público seguiria um tortuoso e difícil caminho nas duas primeiras décadas do século XXI, em especial pelo fato de grande parte da classe média motorizada ter se colocado contra o “avanço” do transporte por ônibus sobre o espaço viário da cidade.

Na primeira década, no governo de Marta Suplicy, os primeiros corredores de ônibus começaram a ser implantados e, aliado à criação do bilhete único, levaram a uma expansão do uso do transporte coletivo combinando, ônibus e trens.

Fizeram parte dos investimentos nesse novo sistema, durante essa gestão, a instalação de novas infraestruturas como cinco corredores de ônibus, a reforma de três corredores existentes e a instalação de dez novos terminais. Além dessas medidas, foi realizada uma renovação da frota, que passou a ter 4.008 novos veículos (SPTrans). Apesar de a evolução desse sistema em direção à adoção de um sistema de integração metropolitano do bilhete único só ter se iniciado em dezembro de 2005 – já na gestão de José Serra –, quando foram integrados os ônibus municipais com as linhas de Metrô e de trens da CPTM – os investimentos na construção de novos corredores de ônibus previstos no sistema foram interrompidos, assim como um conjunto de medidas que ainda eram necessárias para implantar mais plenamente a troncalização. (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011, p. 101)

Dessa forma, na estrutura viária, uma nova concepção era implantada, a reserva de espaço exclusivo para os ônibus, mas que acabaram sendo compartilhados com outros veículos, como táxis, pela pressão desse setor.

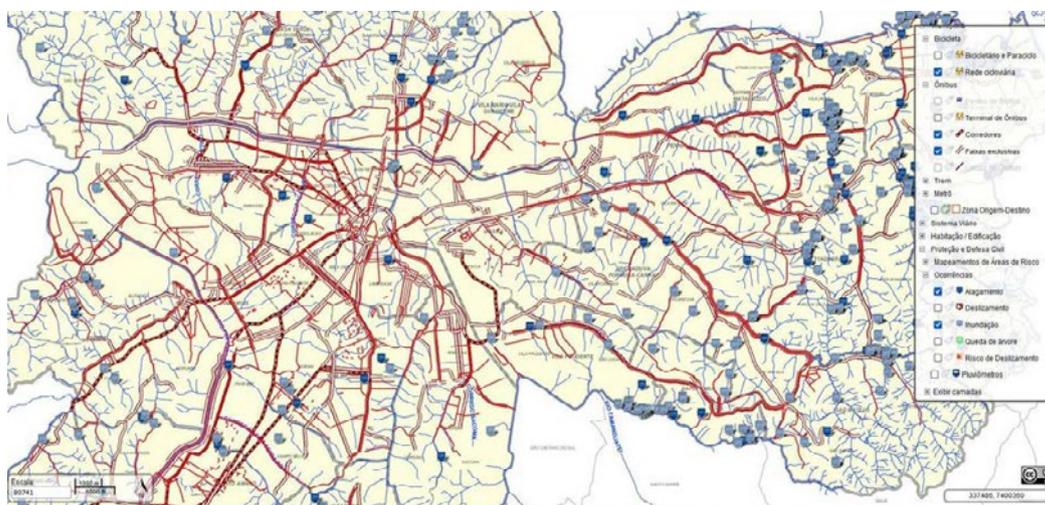
Em 2013, os protestos iniciados pelo movimento Passe Livre contra o aumento da

tarifa de ônibus se tornaram importantes o suficiente para que o transporte público passasse a ser prioritário na agenda das políticas estadual e municipal de mobilidade. O governo estadual logo licitou as obras de novos trechos da rede de trens urbanos, e o governo municipal comandou a ampliação do espaço viário destinado aos ônibus, aumentando principalmente no centro expandido os corredores exclusivos de ônibus e as faixas prioritárias de transporte coletivo. As vias urbanas e o sistema viário principal começaram a dar espaço cada vez mais ao transporte coletivo, espaço que também passou a ser disputado pelas bicicletas, quando os cicloativistas e o movimento ambientalista começaram a pressionar o governo municipal pela chamada mobilidade ativa.

Essa disputa, que ainda se dá atualmente, com poucas vitórias para o movimento cicloativista, trouxe para a arena política a disputa pelo espaço do sistema viário, por pedestres, ciclistas, motociclistas, ônibus e veículos particulares.

As vias de fundo de vale, parte do viário estrutural da cidade, também são palco desse conflito e, por serem parte do sistema hídrico e de drenagem da cidade de São Paulo, parte delas passam por alagamentos periódicos em épocas chuvosas.

Figura 3 – Corredores e Faixas exclusivas de ônibus, hidrografia e alagamentos e inundações, 2023



Obs.: Na figura 3, em traço fino azul, a hidrografia; em traço vermelho preenchido, os corredores de ônibus; e, em vermelho sem preenchimento, as faixas exclusivas; os quadrados azul-escuros são as notificações de alagamentos; e, em azul mais claro, as notificações de inundações, conforme legenda do Geosampa.

Fonte: GeoSampa/PMSP.

2 O Plano Diretor Estratégico de 2014: as sobreposições do adensamento populacional, da mobilidade e da drenagem

2.1 Indução ao adensamento urbano – os eixos de estruturação urbana

O Plano Diretor Estratégico do Município (lei nº 16.050/2014) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo (lei nº 16.402/2016), em suas estratégias para contemplar os problemas de mobilidade da cidade e a necessidade de conter a expansão urbana

em direção às áreas mais frágeis ambientalmente nos extremos do município, estabeleceram a possibilidade de um maior adensamento construtivo e populacional vinculado ao sistema de transporte público.

Dessa forma, na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, porção mais urbanizada do município, propunha-se a “compatibilidade do uso e da ocupação do solo com a oferta de sistemas de transporte coletivo e de infraestrutura para os serviços públicos” (SÃO PAULO, 2014). Para isso, foram propostos os eixos de estruturação da transformação urbana, definidos

[...] por faixas de influência do sistema estrutural de transporte coletivo de média e alta capacidade que atravessam as macroáreas que integram a zona urbana do Município /.../ considerando as linhas ativas, e em planejamento, do trem, metrô, monotrilho, VLT (veículo leve sobre trilhos). VLP (veículo leve sobre pneus) e corredores de ônibus municipais e intermunicipais de média capacidade com operação em faixa exclusiva à esquerda do tráfego geral. (SÃO PAULO, 2014)

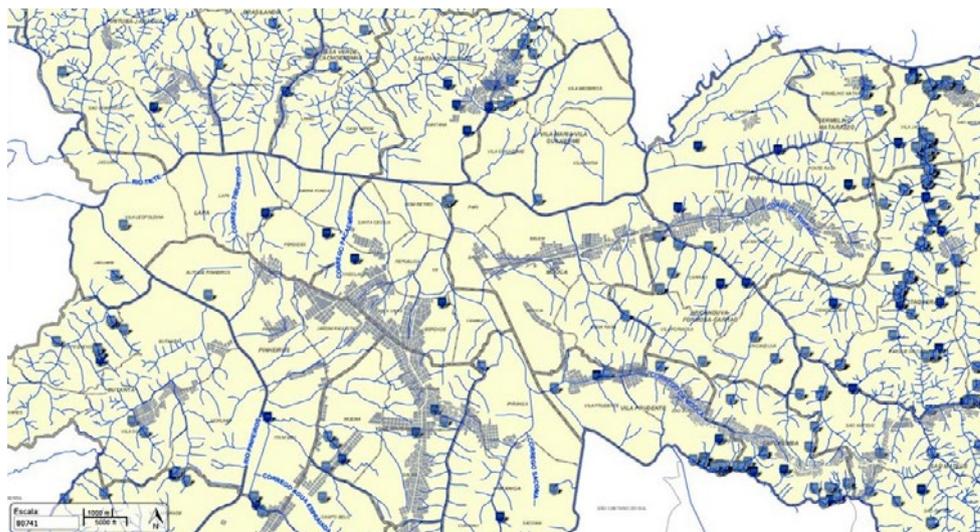
Para esses eixos, assim definidos, foi proposto um maior adensamento através de coeficientes urbanísticos mais generosos (Coeficiente de Aproveitamento – Ca, igual a 4), com o objetivo de aumentar o adensamento populacional próximo ao sistema estrutural de transporte, mas compatibilizando-o às características ambientais e do meio físico do território que atravessavam.

Denominadas Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), foram delimitadas para as linhas do metrô, trens, VLT e VLP elevadas, como quadras internas às circunferências de até 600 m, centradas nas estações (SÃO PAULO, 2014) e nas linhas de VLP não elevadas e de corredores de ônibus; as quadras internas em até 300 m às linhas paralelas ao eixo das vias e as quadras alcançadas por essas linhas.

Para essas áreas, além do coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4, os parâmetros urbanísticos mais generosos incluíram taxa de ocupação máxima de 0,7, taxa de permeabilidade mínima de 0,15 para lotes com área mínima de mil metros quadrados, e ainda inexistência de gabarito máximo de altura das edificações.

Parte dessas ZEU foram estabelecidas ao longo das vias de fundo de vale e, ao não se propor na legislação municipal taxas de permeabilidade e de ocupação diferenciadas, esse adensamento que vem ocorrendo de forma acelerada nos últimos anos tem potencial para maximizar os problemas de drenagem e de risco, como pode ser visto na Figura 4.

Figura 4 – Hidrografia, ocorrências de alagamentos e inundações e Zonas Eixos de Estruturação e Transformação Urbana, 2023



Obs.: Na Figura 4, a linha azul fina é a hidrografia; os quadrados em azul-escuro, as áreas com notificação de alagamento; os em azul-claro, as com notificação de inundação; e as manchas cinzas são as Zonas Eixos de Estruturação Urbana.

Fonte: GeoSampa, PMSP.

2.2 Recursos hídricos e drenagem urbana: ausência da visão territorial

Um dos elementos estruturadores da política urbana expressa no Plano Diretor é a “rede hídrica e ambiental constituída pelo conjunto de cursos de água, cabeceiras de drenagem e planícies aluviais” (SÃO PAULO, 2014). As diretrizes para essa rede, que considerava a hidrografia municipal e os parques, as áreas protegidas e áreas verdes (que trataremos no próximo item), não traziam diferenças significativas entre os componentes da rede hídrica – a saber, nascentes, cabeceiras de drenagem, vales encaixados, vales abertos –, nem entre as diversas situações dessa rede no território da cidade (rios tamponados, rios abertos, margens urbanizadas, margens vegetadas).

Essa ausência deveu-se à inexistência de um estudo mais detalhado sobre a rede hídrica paulistana, que, percebida, levou a diretrizes no Plano Diretor de 2014 para elaboração de estudos e planos para esse tema, como o Programa de Recuperação dos Fundos de Vale e o Plano Diretor de Drenagem.

Ainda assim, foram encaminhadas diretrizes que apontavam para ações na recuperação e manutenção dos recursos hídricos, como:

[...] ampliar progressivamente as áreas permeáveis ao longo dos fundos de vales e cabeceiras de drenagem, as áreas verdes significativas e a arborização, especialmente na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, para minimização dos processos erosivos, enchentes e ilhas de calor [...].

Ou:

[...] ampliar os parques urbanos e lineares para equilibrar a relação entre o ambiente construído e as áreas verdes e livres [...].

Ou, ainda:

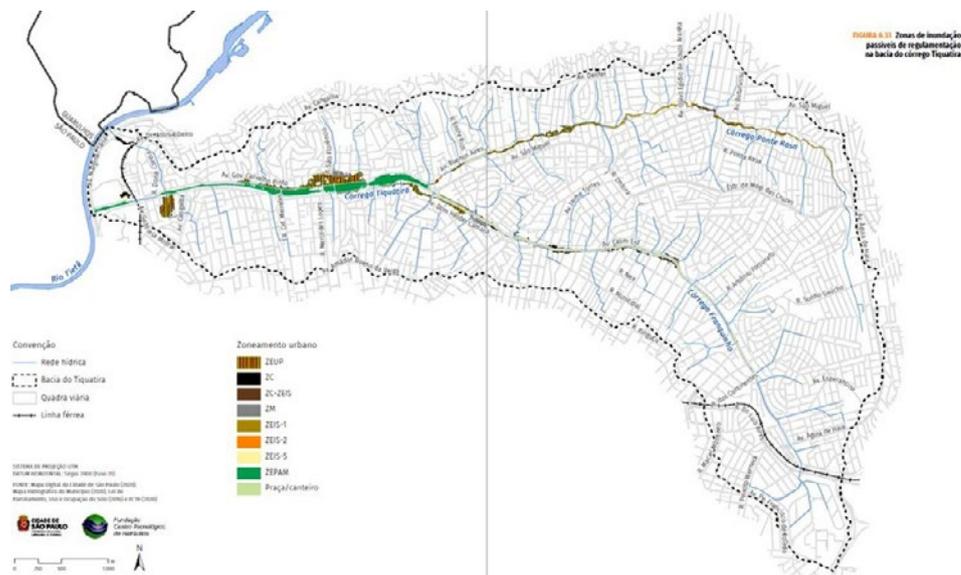
[...] proteger nascentes, olhos d'água, cabeceiras de drenagem e planícies aluviais. (SÃO PAULO, 2014)

Ação decorrente dessas diretrizes foi a criação do programa de implantação de parques lineares, ao longo de cursos de água, que fez com que hoje se tenha 23 parques lineares na cidade, ainda um número pequeno, contudo, em relação aos propostos. (SÃO PAULO, 2023). É bom já ressaltar que parte dos parques lineares programados no PDE de 2014 não está mais relacionada na revisão pelo PL 127/2023.

Outra ação prevista e encaminhada foi a elaboração do Plano Diretor de Drenagem, que junto com Cadernos de Drenagem vem tratando a questão das áreas alagáveis na escala de microbacia hidrográfica. Isso permite que se tenha hoje, para as microbacias com Cadernos já elaborados, uma compreensão melhor da situação do recurso hídrico naquele local, e pode-se então prever ações preventivas para minimizar o impacto dos períodos chuvosos, bem como se cuidar de forma mais adequada do recurso hídrico.

Temos, por exemplo, a microbacia do Tiquatira ao longo do qual se tem a avenida Governador Carvalho Pinto, que é corredor de ônibus e Zeup (zona criada pela lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de 2016, e que em termos de adensamento tem as mesmas características dos eixos de estruturação urbana do Plano Diretor), e o Caderno de Drenagem (2022) dessa microbacia aponta as áreas inundáveis, que por estarem ainda vazias, são passíveis de regulamentação. A Figura 5, mostra quais são essas áreas que estão gravadas pela Lei de Zoneamento do município como Zeup e Zepam.

Figura 5 – Áreas inundáveis na bacia do córrego Tiquatira passíveis de regulamentação



Obs.: Em verde, a Zepam, que corresponde ao parque linear do Tiquatira; e, em marrom hachurado, as áreas inundáveis em Zeup.

Fonte: CADERNO, 2022, pp. 210-1.

O Caderno ainda avança mais, fazendo propostas projetuais para estas áreas, mas cuja escala não é a de um plano diretor.

A pergunta que nos fazemos é: Por que a revisão do Plano Diretor não avança no sentido de dar diretrizes mais específicas para os trechos das Zeup identificadas nos cadernos de Drenagem como áreas alagáveis ou inundáveis?

Não seria o caso de “congelar” essas áreas até que seja elaborado, por exemplo, um Projeto de Intervenção Urbana (PIU) que leve em conta as questões ambientais presentes e a necessidade de maximizar medidas para minimizar o risco hidrológico?

Já foram elaborados pela Prefeitura Cadernos de Drenagem para 17 microbacias da cidade, algumas com inundações recorrentes, como a bacia do Pirajuçara ou do Aricanduva, sendo que a maioria delas abrange rios canalizados sob ou ao longo do sistema viário e com Zonas Eixos de Estruturação Urbana. Por que as áreas identificadas não levaram a diretrizes de ordenamento urbano nesta revisão do Plano Diretor de 2014?

Os estudos elaborados nesses oito anos e que foram diretrizes do PDE de 2014 não deveriam pautar essa revisão intermediária? Não são diagnósticos que precisam ser levados em conta, quando se pensa os problemas da cidade?

2.3 Espaços livres, áreas verdes e áreas vegetadas: as diretrizes para os fundos de vale

O Plano Diretor Estratégico trouxe uma série de recomendações e diretrizes para os espaços livres, as áreas verdes e as áreas vegetadas do município.

Um dos eixos foi a preservação das áreas existentes, através da criação de um zoneamento (Zepam) voltado para trechos do território com grande densidade de vegetação e

que desenvolvem serviços ecossistêmicos (ou ambientais), como áreas de mananciais, reservas e parques públicos e áreas vegetadas particulares.

Além desse zoneamento e da garantia da proteção às áreas de preservação permanente, conforme normativas federais e estaduais, foram pensadas estratégias para a ampliação das áreas vegetadas e a proteção da flora, da fauna e dos recursos naturais.

Entre elas, é preciso citar as seguintes (SÃO PAULO, 2014): “ampliar os parques urbanos e lineares para equilibrar a relação entre o ambiente construído e as áreas verdes e livres e garantir espaços de lazer e recreação para a população”; a exclusão dos Eixos de Estruturação Urbana das “áreas que integram o Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres”; o pagamento pelos serviços ambientais prestados pelas áreas com vegetação ou usadas para agricultura orgânica; e a criação de um plano para o sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres.

O PDE trouxe ainda a relação das áreas que comporiam esse sistema e as diretrizes para ele, entre as quais queremos citar “implantar ações de recuperação ambiental e de ampliação de áreas permeáveis e vegetadas nas áreas de fundos de vale e em cabeceiras de drenagem e planícies aluviais indicadas na Carta Geotécnica, em consonância com o Programa de Recuperação de Fundos de Vale” (SÃO PAULO, 2014); e “utilizar as áreas remanescentes de desapropriação para ampliação de espaços livres e áreas verdes públicas, quando não for viável seu aproveitamento para projetos de interesse social” (SÃO PAULO, 2014).

Em cumprimento às diretrizes do Plano Diretor, a Prefeitura elaborou o Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (Planpavel), que foi aprovado recentemente pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cades).

Nesse plano, é definido o que deve ser entendido por áreas protegidas, áreas verdes, áreas vegetadas e espaços livres:

Para os efeitos deste plano, foram adotados os seguintes conceitos: Área Protegida – Área com características naturais relevantes e limites geográficos definidos, regulamentada e gerida por instrumentos legais, com o objetivo de promover, de forma duradoura, a recuperação ambiental, a conservação da natureza, de seus serviços ecossistêmicos e valores culturais associados [...]. Área Verde – Conjunto de áreas intraurbanas e rurais, públicas ou privadas, que apresentam cobertura vegetal, arbórea, arbustiva ou rasteira e que desempenham função ecológica, paisagística e recreativa, são prestadoras de serviços ecossistêmicos e propiciam a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade. (SÃO PAULO, 2022, p. 27)

Portanto, são consideradas áreas verdes todas as áreas com vegetação, existentes numa determinada porção do território, mas não é possível supor que todas elas sejam permeáveis. Um melhor detalhamento é possível, e deverá ser realizado na mudança de escala, mas os diagnósticos dos PIU, pelo menos, precisam considerar essa definição (e diretriz) do Planpavel. Nesse sentido, ela não deveria ser parte desta revisão do PDE?

Ainda nos traz uma definição bastante interessante que é o sistema de áreas verdes do sistema de mobilidade, em que conceitualmente se vincula os benefícios da vegetação nas proximidades do sistema viário e do transporte coletivo:

À semelhança do sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres, o sistema de mobilidade também se configura como um “um sistema de sistemas”, uma vez que abarca desde o sistema de circulação de pedestres, de transporte coletivo público e privado, até o sistema viário e ciclovitário, entre outros. Uma diversidade de espaços livres e áreas verdes estão associados a esses sistemas, como calçadas e calçadões, as vias estruturais e locais, as ciclovias, rotatórias e canteiros centrais, que no seu conjunto estruturam o território, garantem o fluxo de pessoas, serviços e bens de consumo e têm o potencial de estabelecer conexões no espaço urbano, por exemplo, estabelecendo redes de corredores verdes.

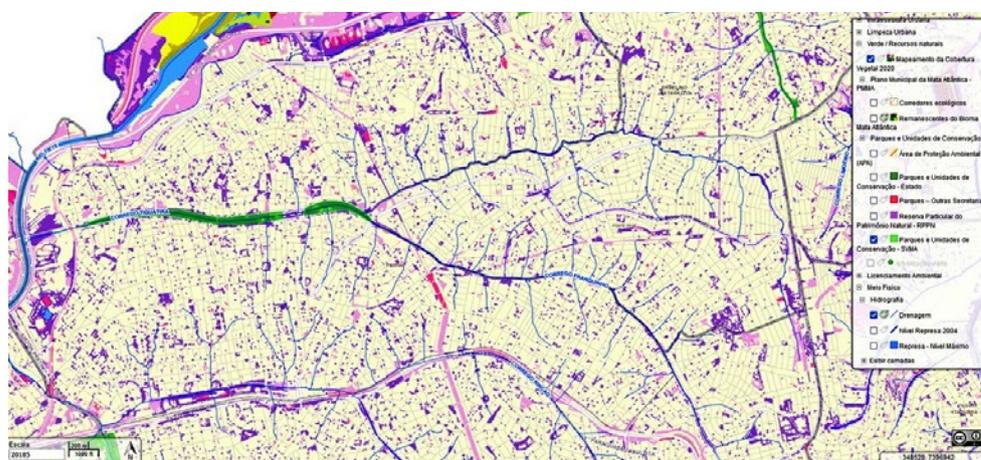
Uma rua arborizada, além de integrar o sistema viário municipal, pode contribuir para o escoamento e infiltração das águas pluviais, pode, ainda, ser um espaço de convívio e recreação, desempenhando multifuncionalidades dentro do sistema. Associados ao sistema de mobilidade, as áreas verdes e os espaços livres públicos e privados têm seu papel ampliado, pois estruturam o território, conectando ciclovias, caminhos de pedestres, ruas arborizadas, praças, parques, interligando diferentes setores da cidade. (SÃO PAULO, 2022, p. 31)

Como nos concentramos aqui no sistema de mobilidade e hídrico, em especial, para os eixos de estruturação urbana que acompanham os fundos de vale, em que o mercado imobiliário vem concentrando sua atuação nos últimos anos, parece-nos que as preocupações presentes no Planpavel deveriam ser acolhidas pela revisão, seja no capítulo de mobilidade, seja no capítulo de espaços livres, áreas verdes e áreas vegetadas.

Ao indagarmos como os componentes desse sistema se comportam nos fundos de vale, torna-se possível conhecer parte dele, as áreas verdes existentes, por meio dos dados disponibilizados pelo Geosampa.

A Figura 6 mostra como as áreas verdes e as unidades de conservação se comportam na microbacia do Tiquatira já mostrada neste artigo.

Figura 6 – Hidrografia, cobertura vegetal, parques e unidades de conservação – Tiquatira, 2023



Obs.: Em traço azul fino, a hidrografia; em verde, os parques e as unidades de conservação; e, em roxo, as áreas verdes remanescentes.

Fonte: GeoSampa, PMSP.

A Figura 6 é bastante ilustrativa no sentido de mostrar que ainda perdura nos fundos do vale e na meia encosta um número significativo de áreas com vegetação, uma pequena parte delas localizadas às margens dos tributários do Tiquatira, que nos parecem precisar de uma intervenção rápida do Poder Público, para que sejam mantidas e incorporadas no sistema de proteção das várzeas e fundos de vale e no controle das inundações.

O Planpavel propôs para a Subprefeitura da Penha – onde se insere o córrego Tiquatira – a implantação de dois novos parques lineares, a saber o da Nascentes do Córrego Ponte Rasa e do córrego Rincão, esse último ao longo da avenida Conde de Frontin, ambos relacionados no PDE de 2014 e também propostos na revisão intermediária.

Excetuando-se o parque linear Tiquatira (em verde na Figura 6), não existem outros parques públicos nessa bacia. Qual a prioridade para implantação desses parques, e como priorizar recursos para isto? Não deveria estar no Plano Diretor?

Mas seriam só essas as ações no sentido de proteger e ampliar o número de terrenos com cobertura vegetal e área permeável nesta bacia?

O Planpavel referencia parques de vizinhança, rede de corredores verdes, e propõe

estimular a implantação, ampliação e manutenção de cobertura vegetal em imóveis de propriedade particular, com prioridade para aqueles que se localizam nos distritos com ocorrência de alta temperatura superficial e com alta vulnerabilidade ao risco climático. (SÃO PAULO, 2022, p. 140)

E mostra um mapa climático da cidade de São Paulo, onde, para continuar usando o mesmo exemplo que trouxemos, a região da Subprefeitura da Penha se insere naquele mapa¹ no patamar mais alto, de 34° C. E, como sabemos, o aumento de vegetação pode diminuir a temperatura superficial do território em alguns graus.

Como é possível incorporar diretrizes para a formação de novos parques ou incentivos à manutenção da vegetação no Plano Diretor? Qual a escala de abordagem da política pública que precisa estar presente em um plano diretor?

As diretrizes finais do Planpavel não foram incorporadas à revisão intermediária. Quais deveriam? Ainda que o Planpavel traga diretrizes mais gerais para o território, sem estabelecer necessidades ou prioridades para trechos do município ou subprefeituras, ele contribuiu com a proposição de novos instrumentos que deveriam já estar contemplados na revisão intermediária.

Na revisão, neste aspecto, a novidade é a criação de Fundo Municipal de Parques para abrigar recursos vindos, entre outros, das concessões de parques municipais e que deve ser utilizado “para a implantação, operação e gestão de parques municipais” (SÃO PAULO, MUNICÍPIO, 2023). É um instrumento bem-vindo, mas esses recursos correm o risco de se esgotarem na manutenção dos parques não concedidos e não resultar no acréscimo de nenhum novo parque na cidade.

Não deveriam ter seus recursos priorizados na revisão intermediária para atender as prioridades de parques lineares, dentro do programa de recuperação dos fundos de vale? A Figura 6 é ilustrativa de quantos parques junto às cabeceiras de drenagem deveriam e

1 Mapa de temperatura superficial média diurna da estação seca (outono e inverno) entre 2015 a 2017em (SÃO PAULO, MUNICÍPIO, 2022, p. 70).

precisariam ser criados para minimizar os problemas das inundações, aproveitando-se as áreas vegetadas ainda disponíveis.

3 Proposta de revisão do PDE – a revisão não feita

Quase nove anos já se passaram desde a aprovação do Plano Diretor Estratégico. Nesse espaço de tempo vimos uma pandemia e os eventos extremos se ampliarem, o que nos alerta de que é preciso pensar o planejamento de São Paulo para a adaptação e a mitigação desses eventos. Planejamento a longo prazo? Sim, planejamento a médio e a longo prazo, mas também para hoje, para ontem na verdade, pois estamos num processo de emergência climática, sem ser alarmista.

O que se pode esperar de uma revisão intermediária de um plano diretor que vem desenhando uma nova cidade? Ajustes, pequenas correções de rumo?

Os gestores municipais foram bastante tímidos ao definir os objetivos da revisão que está sendo encaminhada:

Sobre (2021) a revisão, foi dito:

A revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de 2014 busca tornar mais efetivos seus instrumentos, que orientam a cidade para um futuro mais justo e equilibrado.

O objetivo prioritário dos ajustes é incentivar mais moradias em áreas dotadas de boa infraestrutura e empregos, serviços e equipamentos públicos de qualidade em áreas mais afastadas do centro.

Importante destacar que a revisão do Plano Diretor Estratégico será pontual. Isto é, serão propostos aperfeiçoamentos para pontos específicos da lei. A Administração Municipal não reescreverá um novo Plano Diretor, mas aprimorará seu texto, que pertence à Cidade.

São inquestionáveis as conquistas do atual plano: habitação de interesse social, cota de solidariedade, fachada ativa, eixos de estruturação da transformação urbana e função social da propriedade, entre outros instrumentos que vêm transformando a cidade nos últimos 7 anos.

A Prefeitura não pode definir o planejamento da cidade sozinha. A realização de um processo participativo amplo, democrático e transparente com toda a sociedade é essencial para que, ao final de todo o debate, a cidade tenha um Plano Diretor mais sintonizado com as necessidades e expectativas de todos os cidadãos.

Uma vez que se espera um processo participativo amplo, pareceu-nos essencial fazer as considerações presentes neste artigo.

De uma forma mais geral, parece-nos que ter sido dito que a revisão se pauta em dois principais instrumentos: os eixos de transformação e estruturação urbana (para se conseguir mais moradias em áreas centrais, no que este vem sendo bem-sucedido, ainda que o público-alvo não seja o almejado pelo PDE) e os Planos de Intervenção Urbana (PIU), pensados como forma de garantir mais infraestrutura e melhorias em bairros mais afastados do centro.

Temos assim, de um lado a abertura para um planejamento de pequenos territórios dentro da cidade, que precisam ser vistos numa escala de intervenção, de projeto. Os PIU, que foram a grande novidade da política urbana paulistana desta quase década, é de fato aquilo que desperta mais interesse e mais debate nessa revisão. Nele, os agentes que atuam

tradicionalmente no espaço urbano, o mercado imobiliário, os proprietários fundiários, os moradores e o poder público, se encontram na tradicional arena de disputa política do fazer a cidade, defendendo seus interesses, alguns com maior possibilidade de defendê-los, como sabemos.

Nessa nova concepção, os PIU parecem ser o antídoto para os Eixos de Transformação e Estruturação Urbana, onde a atuação do mercado imobiliário vem de forma veloz e massiva, literalmente derrubando a cidade que conhecemos e gerando uma nova cidade que parece a muitos de nós ainda mais excludente e insustentável.

Desconstruímos, construímos e debatemos esta cidade de São Paulo como se houvesse amanhã. E haverá amanhã?

O que queremos fazer aqui é uma reflexão sobre como enfrentaremos o futuro, que nos parece pouco esperançoso, ao não trazemos para o centro do debate a mitigação e a adaptação da cidade à emergência climática.

Onde estão as diretrizes mais abrangentes para as áreas de risco, agora, quando nove anos depois, os técnicos e gestores municipais avançaram tanto na elaboração de diagnósticos e estudos que não tínhamos em 2014? E quando o debate sobre as medidas necessárias para enfrentar a crise climática já nos traz algumas respostas? E melhor, quando a consciência por parte do público sobre a emergência climática já aflora e, portanto, temos oportunidade política para propor avanços no Plano Diretor?

Na esfera da mitigação, as medidas apontam para uma nova forma de mobilidade, seja na necessidade de longos trajetos cotidianos para pessoas e cargas, seja na força motriz desse transporte. A política de mobilidade do plano diretor é bastante consistente, mas podemos apontar que ficou de fora da revisão a proposição de, no mínimo, um horizonte, para a instituição de áreas com restrição de circulação de veículos, através do bastante conhecido pedágio urbano ou dos territórios de emissão zero, trazidos pelo Plano de Ação Climática (SÃO PAULO, 2020). Foram também pouco exploradas medidas para o aumento da vegetação urbana, ou para o aumento da utilização de infraestrutura verde e azul, presentes no Planpavel.

Na esfera da adaptação, as medidas apontam para a contenção do risco, vindo principalmente das chuvas extremas.

Se como mostrado no início desse artigo, levamos oito décadas do século XX tampando cursos d'água e ocupando suas margens com o sistema viário estrutural da cidade, não nos parece adequado que demoremos outras oito décadas reconfigurando esses fundos de vale e aumentando sua permeabilidade.

Como a revisão intermediária do plano diretor trata destas questões?

Na revisão o sistema hídrico, entra como um dos eixos estruturais da cidade, mas no capítulo do sistema hídrico pouca coisa foi alterada, pois já estava previsto desde 2014 a preservação das várzeas e dos fundos de vale, através da ampliação da vegetação e da implantação de parques lineares. Como vimos, não foi incorporada à revisão as diretrizes dos Cadernos de Drenagem, nem foram ampliados os parques lineares. A denominação parques lineares desapareceu na revisão, e o número de parques propostos também diminuiu.

Já a política de mobilidade, com a criação de novos eixos de transporte e corredores de ônibus vem sendo realizada regularmente pela administração municipal, mas os parâmetros urbanísticos que permitem o aumento do uso e da ocupação do solo continuam os

mesmos, sem uma revisão que seria necessária estar no Plano Diretor para os eixos que percorrem fundos de vale inundáveis, e até para as microbacias mais sujeitas a inundações.

O que percebemos é que, apesar do avanço que representam os planos setoriais elaborados pelo município, muito pouco desses avanços desembocaram na revisão intermediária. Foi uma opção feita pelos revisores. É a mais adequada? Os planos setoriais dão conta de regular o fazer e refazer da cidade pelos agentes privados?

Ainda que se possa defender que um bom número das medidas propostas nos planos setoriais esteja previsto para a escala da subprefeitura ou da microbacia, que não é a escala do plano diretor, parece-nos que este deveria enfatizar agora para o horizonte da revisão completa seu comprometimento com a mitigação e a adaptação às alterações do clima.

Não seria o caso de rever a quota ambiental, por exemplo? Moldá-la às novas necessidades da cidade e pensá-la para territórios mais frágeis de forma diferenciada? Ou ter diretrizes para essa forma de atuação no plano diretor? Ou isso só deve ser revisto na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)?

Nessa discussão é importante a contribuição de Anelli e Lima (2023, p. 6) que, entre outras considerações, apontam que:

Prevista pela LPUOS e regulamentada por Decreto Municipal nº 57.564/2016, a Quota Ambiental define instrumentos de retenção e absorção das águas pluviais dentro dos empreendimentos, no entanto, o faz por fórmula que pondera a Cobertura Vegetal e a Drenagem até a obtenção de pontuação mínima, variável de acordo com a região da cidade. Dentro das opções de parâmetro majoritariamente de Cobertura Vegetal, apenas a instalação de reservatórios de retenção constitui medida estrutural de drenagem dentro do lote privado. Como a escolha dos parâmetros é do empreendedor, ocorre uma imponderabilidade para a avaliação da sua contribuição sistêmica para a bacia hidrográfica. A falta dessa visão sistêmica da implantação desses dispositivos/parâmetros, tanto no seu planejamento quanto no acompanhamento, impede a avaliação de seus resultados efetivos na minimização dos efeitos gerados pelo aumento da impermeabilização do solo decorrente do adensamento dos EETU. A própria pesquisa sobre a aplicação da Quota Ambiental é dificultada pela falta de banco de dados específicos, sendo necessária a consulta a cada processo de aprovação do empreendimento.

A não obrigatoriedade de dispositivos estruturais na Quota Ambiental exigiria um controle da sua aplicação, sem o qual fica impossível a avaliação da sua contribuição efetiva. Observe-se que a não há parâmetros que vinculem a composição da Quota Ambiental à retenção do aumento de volume de vazão das águas pluviais gerado pelo aumento de área construída dentro do empreendimento privado, o que transfere para as áreas públicas a maior responsabilidade de redução do seu impacto nos corpos d'água.

E para essa discussão não trouxemos as contribuições do PlanClima, que possui uma série de metas para 2030, mas que pouco contribuíram para a revisão.

Concluindo essas considerações, parece-nos que a revisão é pequena demais, tímida demais, para os desafios que temos que enfrentar até a próxima revisão, que se está prevista para 2024, logo aí, na certa só acontecerá mais para o final da próxima administração municipal e cinco anos é muito tempo no avanço dos eventos extremos, e como nos disse Greta Thunberg em Davos:

Os adultos ficam dizendo: “devemos dar esperança aos jovens”. Mas eu não quero a sua esperança. Eu não quero que vocês estejam esperançosos. Eu quero que vocês estejam em pânico. Quero que vocês sintam o medo que eu sinto todos os dias. E eu quero que vocês ajam. Quero que ajam como agiriam em uma crise. Quero que vocês ajam como se a casa estivesse pegando fogo, porque está.

Referências

- AB’SABER, Aziz. **Geomorfologia do Sítio Urbano de São Paulo**. Cotia: Ateliê Editorial, 2007. (Edição fac-similar 50 anos.)
- ANELLI, Renato. Redes de mobilidade e urbanismo em São Paulo. Das radiais/perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional PUB. **Arquitextos**, ano 7, mar. 2007. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/259>>. Acesso em: 10 maio 2023.
- ANELLI, Renato e LIMA, Renata P. Plano de Drenagem Urbana do município (PDD) e Plano Diretor Estratégico (PDE): resistência à integração e seus efeitos nos impactos das mudanças climáticas em São Paulo. *In*: **Caderno de Resumos** – acesso aos artigos completos, Forum SP23. São Paulo, FAUUSP/FAUMACKENZIE, 2023. Disponível em: <<https://sites.usp.br/forumsp22/chamada-de-trabalhos/>>. Acesso em: 10 maio 2023.
- CADERNO de Bacia Hidrográfica. **Bacia do Córrego Tiquatira**. Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica. São Paulo: FCTH/SIURB, 2022. 250 p.
- CAMPOS, Candido Malta e SOMEKH, Nadia. O Plano de Avenidas: O diagrama que se impôs. *In*: SOMEKH, Nadia e CAMPOS, Candido M. (orgs). **A cidade que não pode parar**. Planos Urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Ed. Mackenzie/Mackpesquisa, 2008. pp. 55-72.
- CAMPOS, Candido Malta e SOMEKH, Nadia. Relatório Moses: A emergência da metrópole. *In* SOMEKH, Nadia e CAMPOS, Candido M. (orgs). **A cidade que não pode parar**. Planos Urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Ed. Mackenzie/Mackpesquisa, 2008. pp. 83-94.
- GEOSAMPA. **Mapa Digital da Cidade de São Paulo**. PMSP. Disponível em: <https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 8 jun. 2023.
- LEMOS. Carlos A. C. **Alvenaria Burguesa**. São Paulo: Nobel, 1985.
- PRADO JR, Caio. **A cidade de São Paulo**. Geografia e História. São Paulo: Brasiliense, 1998. (Coleção Tudo é História: 78)
- ROLNIK, Raquel e KLINTOWITZ, Danielle. (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. **Revista Estudos Avançados**, 25 (71) 2011. pp. 89-108. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/xM3HNxRtNM5RqtjttKjxgJb/?lang=pt>>. Acesso em: 10 maio 2023.
- SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 10 maio 2023.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Plano de Ação Climática** – PlanClima. São Paulo, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente/PMSP, 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/secretaria_executiva_de_mudancas_climaticas/acesso_a_informacao/acoes_e_programas/planclimasp/?p=315991>. Acesso em: 10 maio 2023.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres** – Planpavel. São Paulo, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente/CADES/PMSP, 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-do-verde-e-do-meio-ambiente-svma-cades-228-de-18-de-maio-de-2022/consolidado>>. Acesso em: 15 maio 2023.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Projeto de Lei nº 127/2023**. Disponível em: <<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

SECRETARIA DE TRANSPORTES METROPOLITANOS / METRÔ – STM/METRÔ. **Pesquisa Origem Destino 2017 50 Anos**. Relatório Síntese. São Paulo: STM/METRÔ, agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/>>. Acesso em: 10 maio 2023.

SOBRE a revisão. **São Paulo**: SDUL/PMSP, 2021. Disponível em: <<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/sobre-a-revisao-2021/>>. Acesso em: 17 maio 2023.

ZMITROWICZ, Witold e BORGHETTI, Geraldo. **Avenidas 1950-2000**. 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo. São Paulo: EdUSP, 2009.

O patrimônio cultural no Plano Diretor de São Paulo: trajetória, dissensos e possibilidades

The Cultural Heritage in São Paulo's Master Plan: Trajectory, Dissensions and Possibilities

Mariana Cavalcanti Pessoa

Arquiteta e urbanista, docente no Unasp-SP, mestre e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP.

E-mail: marianapessoa@usp.br

Claudia Muniz

Arquiteta e urbanista, docente no Centro Universitário Armando Álvares Penteado (FAAP), mestre e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP.

E-mail: claudiamuniz@usp.br

Mariana Kimie da Silva Nito

Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural pelo Iphan, bolsista do CNPq, doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP.

E-mail: mknito@usp.br

Flávia Brito do Nascimento

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP e docente na mesma instituição.

E-mail: flaviabn@usp.br

Resumo: O presente artigo discute as políticas de patrimônio cultural no município de São Paulo em suas relações com o planejamento urbano. O texto recupera a trajetória histórica dos planos diretores na capital paulista, problematizando os conceitos e instrumentos para a salvaguarda do patrimônio. Do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município (PDDI), de 1971, até a atual revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014, discutimos criticamente as potencialidades, os limites e os impasses que foram sendo impostos à efetiva participação das políticas de planejamento urbano no campo do patrimônio, em sentido alargado.

Palavras-chave: São Paulo. Planejamento urbano. Planos diretores. Patrimônio cultural. Zonas Especiais de Proteção Cultural (Zepec).

Abstract: This article discusses cultural heritage policies in the city of São Paulo with regard to urban planning. The text recovers the historical trajectory of master plans

in the capital of São Paulo, questioning the concepts and instruments for safeguarding heritage. From the 1971 Master Plan for the Integrated Development of the Municipality (PDDI) to the current revision of the 2014 Strategic Master Plan, we critically discuss the potentialities, limits and impasses that were being imposed on the effective participation of urban planning policies in the field of heritage, in its broadest sense.

Keywords: São Paulo. Urban planning. Master plans. Cultural heritage. Special Cultural Protection Zones (Zepec).

1 Introdução

A história do patrimônio cultural no Brasil é marcada pelos crivos de identidade nacional e historicidade ditados nos anos 1937 pelo então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atual Iphan. O quadro social de memória (MOTTA, 2000) estabelecido pelas políticas de patrimônio daquele período restam como grandes desafios de superação, complexificação e novas interpretações. Passados quase 90 anos da institucionalização das políticas federais do patrimônio nacional, múltiplas experiências desdobraram-se em políticas institucionais e de valoração em nível estadual e municipal, com força a partir dos anos 1970. A emergência de um debate urbano do patrimônio no Brasil surge concomitantemente às transformações nas cidades e às ações de planejamento urbano e territorial organizadas pelo regime militar. A pressão urbana nas cidades consideradas “históricas” e as perdas substanciais nos centros urbanos em geral estão claras desde a década de 1970. É neste mesmo momento em que o “patrimônio urbano” como campo conceitual se consolida no cenário internacional, com a promulgação de cartas patrimoniais e políticas urbanas específicas para áreas patrimonializadas, como na França, na Itália e no Reino Unido.

Nos anos 1970 e 1980, as políticas municipais de patrimônio pelo planejamento são protagonistas no Brasil. Diversas cidades, como Rio de Janeiro, Curitiba, Recife e São Paulo, fazem salvaguardas de edificações e áreas urbanas pela legislação municipal de regulação urbana. A trajetória do patrimônio nas políticas municipais paulistanas está enraizada nos debates dos anos 1970, que geraram amplos estudos e inventários, culminando com um zoneamento específico para os bens culturais. As conhecidas Z8-200 restaram como possibilidades de proteção legal pelo planejamento, cuja eficácia se mostrou bastante frágil desde a década de 1980. A criação do Conselho de Preservação do Patrimônio de São Paulo (Conpresp) com o instrumento do tombamento no final dos anos 1980 deu a tônica da certa frustração com as tentativas de proteção legal pelo caminho da legislação urbana.

O tema do patrimônio e do planejamento municipal paulista ganhará novos contornos com o Plano Diretor de 2004, quando as Zonas Especiais de Proteção Cultural (Zepec) são instituídas. Ainda que sem trazer novidades conceituais, as Zepec indicaram o interesse em tratar do tema no planejamento urbano paulista. O tema ganha novo impulso em 2014, quando da revisão, em que novas categorias de valoração e novos instrumentos mais condizentes com a expansão conceitual do patrimônio nas últimas duas décadas no Brasil (como, por exemplo, com a inclusão das apropriações sociais e do patrimônio imaterial) são indicados. Além disso, instrumentos para valoração do espaço urbano – o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) – e para a proteção de usos e práticas sociais – a Área de Proteção Cultural (APC) – são importantes instrumentos que apontam para as

possibilidades das relações entre patrimônio, cidade e planejamento. Na prática, porém, a efetivação dos marcos legais tem sido bastante limitada, seja pelo não desenvolvimento e regulamentação dos instrumentos, seja pela enorme pressão do mercado imobiliário, possibilitados pelo Plano Diretor, que pressionam e viabilizam a transformação.

2 A preservação do patrimônio cultural no marco regulatório de São Paulo

A preservação do patrimônio cultural esteve presente na política urbana municipal desde o primeiro Plano Diretor da Cidade de São Paulo, ainda que de forma incipiente. De acordo com Sarah Feldman (2005, p. 30), o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município (PDDI), de 1971, assumiu como modelo a associação entre plano viário e zoneamento. Este último, assumindo uma grande ênfase, tornou-se uma tônica da política legislativa para a cidade. Dentre as zonas a serem demarcadas, foram apresentadas aquelas destinadas aos “usos especiais”, contemplando “espaços, estabelecimentos e instalações sujeitos a preservação ou a controle específico”. Estes eram “monumentos históricos, mananciais de água, áreas de valor estratégico para a segurança pública e área de valor paisagístico especial” (SÃO PAULO, 1971). Embora a preservação não figurasse entre os objetivos e as diretrizes básicas do plano, ela foi contemplada como uma zona especial, de sigla Z8-200 em 1975, destinada à preservação dos “imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico” (SÃO PAULO, 1975).

Para a zona especial Z8-200, foi criado um programa de preservação bem estruturado metodologicamente e com diretrizes urbanísticas. Para a sua sistematização, o Setor de Planejamento da Prefeitura Municipal contratou os arquitetos e urbanistas Benedito Lima de Toledo e Carlos Lemos, respeitados especialistas em história da Arquitetura da FAU-USP, para realizar um inventário de bens de interesse para a preservação na cidade. O estudo desenvolvido resultou numa primeira seleção de edificações a serem protegidas pela Z8-200, com muitos desdobramentos para a política de preservação em São Paulo, dentre os quais a criação de um novo instrumento de salvaguarda, o “enquadramento”, sinônimo de proteção legal pela Z8-200.

Em complementaridade às políticas municipais de preservação, foi aprovada a lei 9.725/1984, que dispunha sobre a “Transferência do Potencial Construtivo” para o município de São Paulo, estabelecendo incentivos, obrigações e sanções relativos à preservação de imóveis enquadrados na Z8-200 (SÃO PAULO, 1984a). Pouco depois, foi aprovado o decreto 19.835/1984, para orientar as ações nos imóveis protegidos, determinando os níveis de preservação e intervenções neles admitidas (SÃO PAULO, 1984b).

Centrado no patrimônio edificado, na prática, o instrumento de preservação pelo Plano Diretor apresentou limitações significativas, como fragmentação das áreas protegidas, preferência por valores estético-estilísticos (MOTTA, 2000) em detrimento da apropriação social e vulnerabilidade a interferências políticas (TONASSO, 2019). Além disso, e mais importante, a pouca efetividade na proteção legal dos bens acautelados. Sem a força legal do tombamento, os bens culturais, embora selecionados, não tiveram a salvaguarda efetiva. Diversas foram as perdas de bens “enquadrados” pela Z8-200 que foram demolidos na década de 1980. Diversas foram as situações de ameaça ou perda de bens culturais, por vezes por ações dos proprietários, outras do poder

público. Estes mobilizaram a sociedade civil em prol da criação de um conselho municipal de preservação.

O tombamento – amplamente reconhecido no país como um instrumento juridicamente forte de proteção do patrimônio cultural (RABELLO, 2010) – foi então instituído com a criação do Conselho Municipal de Preservação (Conpresp), em 1985. O Departamento do Patrimônio Histórico (DPH), criado em 1975, passava a ser o órgão técnico e assessor do Conpresp, responsável pelos estudos técnicos e pela salvaguarda dos bens culturais tombados em âmbito municipal. Com o estabelecimento do Conselho no final de 1988, a ação do órgão concentrou-se na ampliação dos inventários e na abertura de processos de tombamento. A preponderância do tombamento municipal obliterou os possíveis enquadramentos na Z8-200, que praticamente cessaram. Assim, a preservação através do zoneamento foi perdendo cada vez mais território público (TONASSO, 2020).

Apesar disso, a Z8-200 só foi extinta no início dos anos 2000, substituída e incorporada pelas Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepec), criadas pelo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE) de 2002. Renova-se nesse momento a aposta no planejamento como salvaguarda do patrimônio, em outras bases. O PDE reestruturava, também, a transferência do potencial construtivo para os bens indicados para preservação, ou seja, enquadrados. Sua regulamentação, porém, se deu em 2004, quando foi subdividida em categorias na lei que unifica o parcelamento, uso e ocupação do solo (LPUOS) e os planos regionais estratégicos das subprefeituras (SÃO PAULO, 2004).

3 Zepec: criação e revisão

As Zepec foram elaboradas buscando de certa forma estabelecer uma continuidade das práticas preservacionistas adotadas pelo município via planejamento, com a proteção por zoneamento. Pouca diferença, entretanto, se fazia em relação à Z8-200. A principal delas era a de que os bens tombados seriam incluídos também como Zepec automaticamente, de modo a facilitar o acesso ao mecanismo de compensação previsto no zoneamento.

O contexto de criação das Zepec era muito diferente de quando foi instituída a Z8-200. Do ponto de vista do patrimônio, o órgão de preservação municipal estava consolidado e realizando tombamentos diversos na cidade. A salvaguarda dos bens que haviam sido protegidos por zoneamento na cidade até então também já havia sido assumida pelo Conpresp. A Secretaria Municipal do Planejamento (Sempla), que havia sido determinada para realizar a salvaguarda, foi excluída do processo, e a gestão das intervenções nas Zepec, delegada ao órgão de preservação. As intervenções nunca foram regulamentadas e adotou-se a praxe do tombamento, em que o órgão analisa as solicitações e decide caso a caso. Em 2007, o decreto nº 48.163 atribuiu à Secretaria Municipal de Cultura a competência de decidir sobre as intervenções nos imóveis enquadrados como Zepec.

A zona de preservação, Zepec, tornou-se praticamente espelho do tombamento, sem suas áreas envoltórias, resultando em uma configuração fragmentada e desconectada das demais zonas do planejamento. Para Vanessa Figueiredo (2014), a própria concepção das Zepec foi equivocada ao enquadrar edifícios, praças, passarelas e afins como “zona”, uma vez que se trata de bens individuais. Na prática, um dos problemas da política municipal paulista da preservação foi a desconexão entre as diretrizes de planejamento urbano e de

preservação do patrimônio cultural. A sobreposição de instrumentos contraditórios de incentivo ao adensamento construtivo em áreas com bens preservados vem pressionando a ambiência urbana e ameaçando a existência dos bens culturais (TONASSO, 2019).

A Zepec foi objeto de uma reavaliação nas revisões do Plano Diretor Estratégico em 2014 e da Lei de Zoneamento em 2016. Ainda que muitos dos conflitos tenham permanecido, foram propostos avanços significativos, como a inserção de novas temáticas, metodologias de identificação e diretrizes. A lei trazia uma grande variedade de exemplos do que o patrimônio cultural pode abranger, como as áreas indígenas, cuja proteção não fazia parte do escopo do instrumento urbanístico de preservação. Além desses, foram incluídos os “elementos paisagísticos e os conjuntos urbanos, espaços e estruturas que dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído” (SÃO PAULO, 2014).

Os objetivos e detalhamentos apresentados no PDE também já representavam uma novidade da revisão. Dentre eles, chama a atenção o estímulo a formas alternativas de subsídio à preservação, com a realização de ações articuladas para melhoria da economia criativa e desenvolvimento sustentável, ambas temáticas em debate à época.¹

O último objetivo proposto, no que se refere ao patrimônio cultural, envolvia as políticas para o patrimônio imaterial. O registro do patrimônio imaterial já estava previsto pelo decreto federal nº 3551/2000 quando as Zepec foram criadas. Sua inclusão, mais de dez anos depois, pela política municipal mostra a força que o tema ganhou no cenário nacional e o esforço municipal de se engajar no debate e construir uma política pública, ainda que seus resultados sejam incipientes até o momento.

A inclusão do registro do patrimônio imaterial vinha no contexto do PDE em que foram enumerados os instrumentos existentes de preservação e indicados outros a serem criados. Estes poderiam ser utilizados para identificar e instituir as Zepec, como “o tombamento, o inventário do patrimônio cultural, o registro das Áreas de Proteção Cultural e Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem, o registro do patrimônio imaterial, a chancela da paisagem cultural e o Levantamento e Cadastro Arqueológico do Município – LECAM” (SÃO PAULO, 2014). Dentre os novos instrumentos, destacam-se os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem, conhecidos pela sigla TICP. Nesses territórios seriam estimuladas iniciativas culturais, educativas e ambientais através de incentivos urbanísticos e fiscais, como a transferência de potencial construtivo para bens tombados e a isenção de impostos e taxas municipais. Assim, a ideia seria evitar a descaracterização e preservar sobretudo as práticas e usos culturais dessas áreas.² Dois territórios foram criados pelo plano, o TICP Paulista-Bela Vista e o TICP Jaraguá-Perus/Anhanguera, mas ainda aguardam regulamentação por leis específicas (MELLO, 2021).

Além das categorias criadas para o instrumento em 2004 – Bens Imóveis Representativos (BIR), Áreas de Urbanização Especial (AUE) e Áreas de Proteção Paisagística (APP) – na revisão de 2014 do PDE também surgiu uma nova categoria, destinada a valorizar os usos e apropriações sociais do patrimônio: a Área de Proteção Cultural (APC). Esta deveria

1 Em 2010, o governo federal havia criado uma secretaria específica do Ministério da Cultura para desenvolver políticas públicas sobre o assunto, que também passou a integrar o conteúdo de alguns cursos superiores. Ou seja, o plano procurou envolver também outras estratégias que fugiriam ao padrão de financiamento de atividades culturais exclusivamente por parte do Estado.

2 SANTORO, Paula Freire. As novas siglas da cultura no recém-aprovado Plano Diretor. **Labcidade**, 19 nov. 2014.

ser mobilizada para a salvaguarda de imóveis destinados à produção e à fruição de conteúdos culturais e artísticos, como teatros e cinemas de rua, circos, centros culturais, residências artísticas e similares. Seu valor estaria nas práticas sociais e nos usos, buscando escapar dos atributos estéticos comumente mobilizados na valoração do patrimônio edificado. A APC também inclui espaços que possuem um significado afetivo, simbólico e religioso para a comunidade, cuja preservação é fundamental para a manutenção da identidade e memória do município e de seus habitantes, bem como para a promoção da vida cultural, social, urbana, turística e econômica da cidade (SÃO PAULO, 2014).

A seleção da Zepac APC seria feita por uma comissão especialmente instituída para esse fim, integrada por membros do órgão responsável pela preservação do patrimônio e do desenvolvimento urbano. A lei previu que as atividades deveriam ser desenvolvidas ali por pelo menos sete anos e, para casos de locais que desenvolvam estas atividades há menos tempo, a solicitação do reconhecimento se faça mediante comprovação de clamor público por sua proteção, através do registro como patrimônio imaterial ou petição assinadas por pelo menos 10 mil pessoas. Na prática, a APC encontrou muitas dificuldades, como, de resto, as demais políticas urbanas pelo planejamento. Somente em 2023 houve a primeira salvaguarda de bem cultural pela APC: o Espaço Itaú de Cinema, localizado na rua Augusta, ameaçado de demolição pela especulação imobiliária e protegido pela mobilização dos proprietários e da Associação de Moradores de Cerqueira César. Nem mesmo os patrimônios já salvaguardados como patrimônio imaterial possuem reconhecimento como Zepac APC, tendo suas práticas descoladas dos lugares pelos quais as práticas reconhecidas se espacializam. A exemplo das atividades exercidas por 22 grupos de teatros que têm suas expressões reconhecidas, desde 2014, e enfrentam constantemente ameaça de continuidade de seus espaços de criação, ensaios e performances pelo aumento de aluguéis, despejo dos grupos e demolições para dar lugar a empreendimentos não culturais (NITO *et al.*, 2021).

Outra novidade importante do Plano Diretor na sua relação com a preservação veio da aplicação da transferência do direito de construir (TDC). Para os bens reconhecidos como APC, é possível solicitar o benefício sem depender do tombamento. Já largamente utilizada para bens culturais tombados, como estudou Flávia Peretto (2020), a TDC para os bens APC ainda precisa ser regulamentada, uma vez que o reconhecimento dessas áreas se dá pelas atividades exercidas no local, e não pelo imóvel em si. Originalmente, a TDC foi pensada para compensar o proprietário e oferecer uma nova forma de obter recursos para a conservação do imóvel. Mas, no caso da Zepac APC, incidem os valores das práticas culturais, que não necessariamente são exercidas pelo proprietário da edificação.

Assim como a APC, diversos dos demais instrumentos e diretrizes para a preservação do patrimônio ficaram limitados. A cidade vive, nos anos 2020, uma pressão sem precedentes pela verticalização sob o discurso do adensamento e do desenvolvimento, estimulada, também, pelo próprio Plano Diretor. Ainda que o PDE de 2014 tenha determinado que as áreas de interesse cultural, paisagístico e ambiental ficassem excluídas da verticalização, em especial das Zonas Eixo de Estruturação Urbana (ZEU) na legislação complementar, não houve a consideração dos argumentos da preservação face às pressões pela renovação urbana.

No art. 76, o PDE prevê que as Zepac devem ser excluídas dos eixos de adensamento junto ao sistema de transporte coletivo de massa. Já no art. 77, está prevista a possibilidade

de exclusão de imóveis ou quadras de interesse cultural e ambiental e revisão dos perímetros das zonas que estimulam adensamento pela Lei de Zoneamento, a LPUOS. Ambos os artigos dialogam com o 23, que indica a necessidade de compatibilização entre adensamento e características ambientais, geológico-geotécnicas e os bens e áreas de valor histórico, cultural, paisagístico e religioso. Há, por lei, a possibilidade de relativização da incidência dos perímetros e índices das zonas de adensamento, como a ZEU, para preservação de bens culturais. No entanto, no processo de formulação da Lei de Zoneamento de 2016, essa ação não foi levada adiante e a oportunidade de identificação e proteção de áreas próximas a eixos de transporte coletivo se perdeu.

Para além da dificuldade de o zoneamento incorporar a preservação urbana como valor, observa-se uma dissociação da Zepec com outras zonas estabelecidas no próprio Plano Diretor e na LPUOS. Um caso eloquente é o bairro do Bixiga. Embora tombado desde 2002 (Resolução Conpresp 22/2002) – e, conseqüentemente, com incidência significativa de Zepec –, grande parte do bairro foi inserido no PDE em 2014, na ZEU³ e na Zeis 3, que são zonas destinadas a promover usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva elevadas. São evidentes os impasses e as ameaças aos bens culturais causadas pela sobreposição de zonas conflitantes – Zepec, ZEU – e área tombada.

A demarcação da ZEU, implicada na construção da nova linha do metrô, em 2016, abriu possibilidades para o interesse imobiliário no bairro, ameaçando o pacto de preservação estabelecido desde os anos 1980 pela Z8-200 e pelo Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano da Bela Vista (IGEPAC-Bela Vista).⁴ Com efeito, desde 2019, novos empreendimentos estão sendo aprovados no interior das áreas envoltórias de proteção delimitadas pelo tombamento. Os quatro processos apreciados pelo Conpresp recentemente (NASCIMENTO; ALMEIDA, 2023) são de grande porte, verticalizados, possuem vários pavimentos de subsolo, sem relação formal com o conjunto urbano tombado, impactando significativamente a paisagem e o ambiente do bairro.

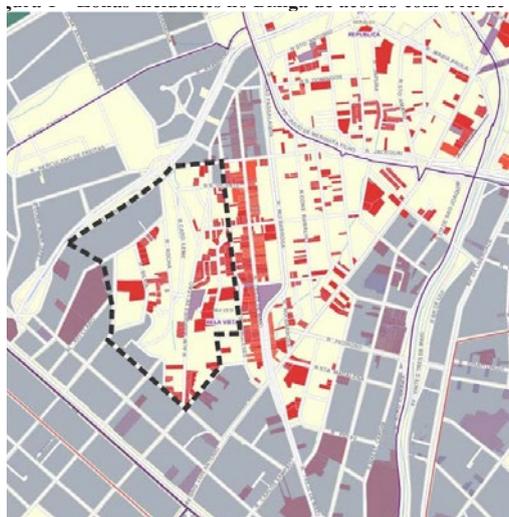
A revisão atual do PDE e, posteriormente, da Lei de Zoneamento deveria considerar de forma mais consequente a possibilidade de alteração das zonas de adensamento para respeitar as diretrizes das Zepec e dos tombamentos. Seria fundamental a regulamentação dos instrumentos existentes para a salvaguarda do patrimônio urbano em São Paulo, como é o caso do TICP. A diversidade urbana e cultural de São Paulo mereceria a formulação de leis de preservação urbana condizentes com a escala, complexidade e força da transformação imobiliária existente, a exemplo do que já está há tempos estabelecido para o Rio de Janeiro pelas políticas de planejamento urbano aliadas às da preservação (NASCIMENTO, 2021). Os esforços de incorporação de instrumentos urbanísticos como as operações urbanas tampouco geraram resultados. Ao contrário, as operações urbanas já realizadas em São Paulo desde os anos 1990 pouco

3 A ZEU foi demarcada no Bixiga em virtude da passagem da nova linha 6-laranja do metrô. A linha passará no interior do bairro e contará com duas estações: Bela Vista e 14-Bis, cujo nome está em disputa frente às reivindicações da Mobilização Saracura-Vai-Vai para referência ao Quilombo Saracura.

4 O Igepac-Bela Vista foi um inventário elaborado pelo DPH, nos anos 1980, em que foram selecionados exemplares de edificações e elementos urbanos de importância histórica e arquitetônica na Bela Vista para posterior enquadramento na Z8-200. Sua metodologia foi baseada no conceito de “patrimônio ambiental urbano”, que estava sendo debatido e mobilizado por agentes do patrimônio desde a década anterior. O inventário foi o principal material de suporte para o estudo de tombamento do bairro, realizado nos anos 1990, pelo mesmo departamento. Mais informações em Muniz (2020).

fizeram pela preservação, sendo agentes de transformação e legitimando práticas de patrimônio calcadas tão somente nas excepcionalidades e monumentalidades (MARCUSI, 2023).

Figura 1 – Zonas incidentes no Bixiga de acordo com a Lei de Zoneamento de 2016



Fonte: Claudia Muniz, a partir de dados coletados na plataforma Geosampa.

Em vermelho, as Zepec que coincidem com os imóveis tombados pela Resolução Conpresp 22/2002. Em amarelo, as Zeis 3. Em cinza, as ZEU. A região em destaque corresponde à área aproximada da Grota do Bixiga.

3 Reflexões e demandas de preservação a partir da sociedade civil

Um dos temas importantes para o patrimônio cultural na contemporaneidade é a incorporação das demandas sociais. Ainda que no PDE algumas possibilidades de salvaguarda dos bens indicados pela população tenham sido indicadas, nota-se a superficialidade da aderência às valorações pela sociedade.

Para além do campo do patrimônio, o atual processo de revisão do PDE tem sido contestado pela sociedade civil no que se refere à participação social. O plano vigente, aprovado em 2014, deveria ter sido revisado em 2021, porém, os protocolos de saúde da pandemia de covid-19 impediram sua realização. A revisão se estende até 2023 por meio de audiências públicas, que ocorreram em formato virtual e foram amplamente questionadas quanto aos mecanismos de acesso às informações e às formas de participação.

Como já afirmamos, os conceitos e as diretrizes do PDE 2014 nos instrumentos de patrimônio cultural pouco foram desenvolvidos. Fato expresso também na preocupante evidência com que a preservação nessa revisão em andamento tem sido desconsiderada e é quase nula em sua divulgação. Em imagem de divulgação da revisão do zoneamento de São Paulo a Zepec não é sequer mencionada.

Figura 2 – Imagem de divulgação do processo de Revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) | Lei de Zoneamento



Fonte: Gestão Urbana SP (prefeitura.sp.gov.br).

A Defensoria Pública⁵ e diversas organizações sociais e profissionais se articularam pela Frente São Paulo pela Vida, que veio a público por meio de uma carta⁶ que articulou cerca de quinhentos movimentos populares e sociais. O principal objetivo dessa mobilização foi impedir a revisão do plano na conjuntura da pandemia, desde 2021, no intuito de garantir a democratização e o acesso mais inclusivo da população no referido processo. Após a retomada do processo de revisão, em 2022, a Frente se organizou em grupos de trabalho (GTs) temáticos para elaborar diagnósticos e propostas para o novo plano. Os resultados desses trabalhos têm sido divulgados nas audiências públicas, nos encontros da Frente e em eventos acadêmicos.

Um dos GTs é o de Cultura e Paisagem, que congrega oito grupos e coletivos da sociedade civil e especialistas no tema.⁷ A construção coletiva da revisão do PDE foi feita considerando as experiências vivenciadas pelos grupos participantes do GT. Também são base das discussões os relatórios da 1ª Conferência Livre Popular dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo, organizado pelos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo (MOVIMENTOS, 2021), e *Que cidade nós queremos? Diagnóstico sobre o patrimônio cultural no PDE*, elaborado pela Rede Paulista de Educação

5 Na decisão, proferida em maio de 2022, a juíza Patrícia Persicano aprovou o pedido dos defensores sob a justificativa de que a plataforma virtual escolhida pela Prefeitura para que os munícipes apresentassem suas demandas não era acessível para portadores de deficiência.

6 A carta foi denominada *A cidade que precisamos em tempos de pandemia: pelo adiamento da revisão do Plano Diretor e pela construção e implementação democráticas de uma agenda emergencial para superação dos efeitos da pandemia*. O lançamento pode ser conferido em: <https://www.youtube.com/watch?v=RngfHHzBwA>. Acesso em: maio 2023.

7 Fazem parte do GT Cultura e Paisagem da Frente São Paulo pela Vida: Bixiga Sem Medo; Ciclocidade; Coletivo Salve Saracura; Comunidade Cultural Quilombaque; Fórum Pró Pinheiros; Lapa Sem Medo; Movimento TICP Jaraguá Perus/Anhanguera; e Rede Paulista de Educação Patrimonial (Repep).

Patrimonial (REPEP, 2021). A agenda de reivindicações do grupo foi apresentada em audiência pública sobre patrimônio e políticas culturais.⁸

Os participantes do GT Cultura e Paisagem partiram do princípio de que a revisão do PDE deveria considerar as preexistências e as práticas culturais enraizadas nos territórios da cidade como alicerce da transformação urbana, e não em oposição a ela. Para esse grupo, as atuais transformações da paisagem urbana em São Paulo estão destruindo ambientes urbanos de forma irreversível. O GT defendeu o poder público municipal na elaboração de mecanismos para identificar o patrimônio cotidiano, as preexistências urbanas, ambientais, culturais e sociais, e as inúmeras referências culturais na cidade que merecem atenção. Instrumentos como inventários arquitetônicos, chancela da paisagem, inventários participativos e rubrica de reserva orçamentária estão previstos no plano e já foram apresentados, porém não implementados até o presente momento. A revisão do PDE pode, ainda, ser uma oportunidade de reforçar a adoção destes instrumentos para identificação do patrimônio cotidiano e eficácia de salvaguarda.

Chamam atenção, também, para a necessidade urgente de consolidação do Plano de Ordenação da Paisagem Urbana,⁹ que já estava previsto no PDE de 2014, mas não foi realizado. Outro instrumento existente e demandado pelos coletivos culturais foi o TICP. Mesmo sem a regulamentação, é importante destacar que o TICP Jaraguá-Perus/Anhanguera vem funcionando na prática dos coletivos desse território (JUSTINIANO, 2022). A partir dessa experiência é apontada a necessidade de fortalecer as dimensões ambientais e educacionais no instrumento.

O GT apontou, ainda, para a carência de reconhecimentos de ambientes urbanos pela Zepec, como já tivemos a oportunidade de mencionar. Paisagens urbanas, áreas envoltórias, vilas, miolos de bairros¹⁰ e a permanência de práticas culturais em seus territórios de origem e ali enraizadas são reivindicadas pelos coletivos e não encontram diálogo na legislação de patrimônio e nem no planejamento urbano. O poder público promove transformações urbanas nos territórios, mas em suas propostas pouco relacionam com o patrimônio cotidiano, aquilo que não foi ainda preservado, preexistências urbanas, ambientes culturais e sociais, e referências culturais espraiadas pela cidade.

A revisão atual do PDE e, posteriormente, da Lei de Zoneamento deveria considerar de forma mais consequente a possibilidade de alteração das zonas de adensamento para respeitar as diretrizes das Zepec e dos tombamentos. Seria fundamental a regulamentação dos instrumentos existentes para a salvaguarda do patrimônio urbano em São Paulo, como é o caso do TICP. A diversidade urbana e cultural de São Paulo mereceria o desenvolvimento de leis de preservação urbana condizentes com a escala, complexidade e força da transformação imobiliária existente, a exemplo do que já está há tempos desenvolvido para o Rio de Janeiro pelas políticas de planejamento urbano aliadas às da preservação (NASCIMENTO, 2021). Os esforços de incorporação de instrumentos urbanísticos como as Operações

8 A audiência temática virtual noturna sobre Patrimônio e Políticas Culturais: Instrumentos de Proteção ao Patrimônio Cultural ocorreu de forma virtual em 2 de agosto de 2022. O quadro de contribuições está disponível em: <https://planodiretor.sp.prefeitura.sp.gov.br/processo-participativo/>. Acesso em: maio de 2023.

9 O Plano de Ordenação da Paisagem Urbana foi previsto no art. 86 do Plano Diretor Estratégico, de 2014.

10 Conceito criado no PDE 2014, trata-se de áreas não classificadas como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Urbanas tão pouco geraram resultados. Ao contrário, as operações urbanas já realizadas em São Paulo desde os anos 1990 pouco fizeram pela preservação, sendo agentes de transformação e legitimando práticas de patrimônio calcadas tão somente nas excepcionalidades e monumentalidades (MARCUSI, 2023).

5 Conclusão

Por outro lado, as demandas sociais pela preservação urbana, ante às muitas ameaças de transformação urbana da última década da Capital, vêm sendo praticadas pelos movimentos culturais, construídas e enraizadas na vida coletiva e cotidiana. O caso do Bixiga evidencia esse aspecto, pois as recentes ameaças de destruição do patrimônio fizeram emergir, pelo menos, dois coletivos: o Coletivo Salve Saracura e a Mobilização Saracura/Vai-Vai. Ambos têm articulado uma série de ações que denunciam as transformações e seus efeitos irreversíveis no território, que abrangem desde a perda de referenciais de memória até a ameaça de expulsão de moradores mais vulneráveis com o aumento do valor do solo urbano.

Conforme exposto, o Bixiga é um dos casos, em São Paulo, em que o distanciamento entre planejamento urbano e patrimônio se mostrou danoso à preservação dos bens e práticas culturais. A incidência de zonas conflitantes, como a ZEU e a Zeis 3, com as áreas de proteção do tombamento permitiu e estimulou investimentos do setor imobiliário na região, sobretudo na Grota do Bixiga. Os novos empreendimentos são de grandes dimensões, não têm relação formal com o conjunto urbano tombado e impactam a paisagem e o ambiente do bairro de forma irreversível. Estão sendo apreciados e aprovados pelo Conpresp.

Referências

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.

FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Patrimônio, cidade e política urbana. Hiatos e equívocos na legislação urbanística de São Paulo. **Arquitextos**, São Paulo, 14, n. 168.02, Vitruvius, 2014. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.168/5219>> Acesso em: 8. fev. 2018.

JUSTINIANO, Henrique Macedo. **O Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá Perus Anhanguera (TICP JPA): em busca das potencialidades periféricas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MARCUSI, Thaís Almeida. **Preservação patrimonial e planejamento urbano: elos e dissensos na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduaté**. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MELLO, Larissa Rocha. **Participação social e patrimônio cultural: Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) Paulista-Luz**. 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.8.2021.tde-03062021-191149. Acesso em: 16 maio 2023.

MOTTA, Lia. **Patrimônio urbano e memória social:** práticas discursivas e seletivas de preservação cultural, 1975 a 1990. Dissertação (Mestrado em Memória Social), UniRio. Rio de Janeiro: 2000.

MOVIMENTOS Culturais da Cidade de São Paulo. **Relatório final da 1ª Conferência Livre Popular dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo.** MCCSP: São Paulo, 2021.

MUNIZ, Claudia Andreoli. **Cortiços no patrimônio:** projetos, estratégias e limites nas práticas do Departamento do Patrimônio Histórico na Bela Vista, em São Paulo, **nos anos 1980.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

NASCIMENTO, Flávia Brito do. O Corredor Cultural e os processos históricos da preservação do Centro do Rio de Janeiro, 1970-1989. **Cadernos do Proarq (UFRJ)**, v. 36, pp. 164-184, 2021.

NASCIMENTO, Flávia Brito do; ALMEIDA, Eneida de. **O Bixiga no centro de uma disputa:** ambiente, cultura e memória e a voracidade dos interesses imobiliários. São Paulo: mimeo, 2023.

NITO, Mariana Kimie S.; SANTOS, Alberto L.; SOUSA, Bruna. B.; VALVASSORI, Igor S4. Onde está o patrimônio imaterial nas políticas urbanas?. In: Fórum SP 21 Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo, 2022, São Paulo. **Anais...** Fórum SP 21 – Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo. São Paulo: IAB/SP, 2021.

PERETTO, Flávia Taliberti. **Transferência do direito de construir em São Paulo:** concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.16.2020.tde-08042021-212628. Acesso em: 16 maio 2023.

RABELLO, Sonia. **Tombamento e legislação urbanística:** competência e gestão. Revisitando o Instituto do Tombamento. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

REPEP. **Que cidade nós queremos?** Diagnóstico sobre o Patrimônio Cultural no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2014). REPEP: São Paulo, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ThmTFpq4ro_83BAoP2moVxprYoHHuv/view?usp=share_link>. Acesso em: maio de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971.** Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7688-de-30-de-dezembro-de-1971>>. Acesso em: 19 set. 2022.

_____. **Lei municipal nº 8328, de 3 de dezembro de 1975.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de uso especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1975/832/8328/lei-ordinaria-n-8328-1975-dispoe-sobre-o-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-nas-zonas-de-usos-especiais-z8-cria-novas-zonas-de-uso-amplia-zonas-existentis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. **Lei municipal nº 9.725, de 2 de julho de 1984.** Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados□ estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-9725-de-02-de-julho-de-1984#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209725%2C%20DE%202,im%C3%B3veis%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>>. Acesso em: 15 maio 2023.

_____. **Decreto nº 19.835, de 10 de julho de 1984.** Regulamenta o artigo 2º da Lei nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-19835-de-10-de-julho-de-1984>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

_____. **Lei municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>>. Acesso em: set. de 2022.

TONASSO, Mariana Cavalcanti Pessoa. **Zonas de conflito?** Zoneamento e preservação do patrimônio cultural em São Paulo (1975-2016). Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

_____. Z8-200 em decurso: caminhos e impasses da preservação cultural por zoneamento em São Paulo nos anos 1980. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, [S. l.], v. 28, pp. 1-28, 2020. DOI: 10.1590/1982-02672020v28d2e56. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/165517>>. Acesso em: 19 set. 2022.

Condições de submissão de artigos à revista Simetria

A revista **Simetria** é uma publicação organizada pela Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que veicula artigos nas áreas de controle externo, controle social, políticas públicas, direito constitucional e administrativo, administração pública, contabilidade e finanças públicas, auditoria do setor público e obras públicas. A missão desse informativo é aprimorar a administração pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo.

1. Documentos aceitáveis em caráter de publicação científica: artigos técnicos e científicos.

2. Prazo para submissão: recebimento de artigos em fluxo contínuo. O artigo deve ser enviado pelo sistema da revista.

3. Notificação da aceitação por e-mail.

4. Política de publicação:

4.1. Política de acesso aberto e disponibilização gratuita do artigo completo;

4.2. **Simetria** é composta de artigos recebidos por chamada pública e também pela contribuição de membros e servidores do TCMSP e convidados;

4.3. As contribuições devem ser originais e não devem ter sido submetidas para consideração de outros periódicos;

4.4. A avaliação de artigos recebidos por chamada pública é realizada por pareceristas pelo sistema duplo cego (*double blind peer review*);

4.5. A aceitação pode ficar condicionada à revisão recomendada pelos pareceristas e revisores quanto à consistência, qualidade da redação, correção gramatical e adequação às normas técnicas;

4.6. A aceitação não implica a publicação imediata do artigo, podendo ficar reservado para edições subsequentes:

4.6.1. Nestes casos, o autor deve comunicar se o artigo for publicado em outro periódico neste íterim.

4.7. Os artigos serão aceitos em português, inglês e espanhol;

4.8. Títulos, resumos e palavras-chave devem se apresentar na língua do artigo e em inglês;

4.9. A responsabilidade sobre o conteúdo cabe aos autores.

4.10. Os artigos selecionados para publicação são encaminhados à revisão estilística, linguística e gramatical, normalização (ABNT, APA), indexação, bem como à produção gráfica e eletrônica, sujeitando-se aos ajustes necessários, a critério dos editores, desde que não impliquem alteração do sentido.

5. Formatação do artigo:

5.1. A formatação do artigo deve se orientar pelas normas emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT): NBR 6022/2018, NBR 6023/2018, NBR 6024/2012, NBR 6028/2003 e NBR 10.520/2002.

5.2. Autor: constar, logo após o título, o nome, formação acadêmica, ocupação atual e endereço eletrônico (e-mail) de todos os autores; se mais de um, constar primeiramente o autor principal;

5.3. Se for o caso, informar a fonte de financiamento da pesquisa;

5.4. Três a cinco palavras-chave no idioma original e em inglês;

5.5. Em se tratando de artigos sobre pesquisas empíricas, sugere-se usar estrutura análoga à da NBR 6022/2018: título no idioma original, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia, resultados, discussão dos resultados, considerações finais e referências bibliográficas;

5.6. Diagramas, gráficos e imagens em alta resolução (mínimo 300 dpi);

5.7. O artigo deve ter no máximo 25 páginas.

5.8. Formatação – informações complementares:

5.8.1. Corpo principal do texto com fonte Calibri tamanho 12, e tamanho 10 em resumo, *abstract*, palavras-chave, *keywords*, citações com mais de três linhas, paginação, notas, legendas e fontes das ilustrações e tabelas;

5.8.2. Parágrafo justificado e com espaçamento simples, exceto as referências bibliográficas, que devem ter alinhamento à esquerda;

5.8.3. Tabulação do parágrafo com 1,25 cm;

5.8.4. Folha de tamanho A4 (29,7 x 21 cm) e margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm).



Conheça o **Observatório de Políticas Públicas do TCMSP**

O Observatório de Políticas Públicas do TCMSP monitora e avalia a eficácia das políticas públicas em São Paulo em parceria com universidades e organização da sociedade civil. Para tanto, estuda e analisa a efetividade das políticas públicas implementadas pela gestão municipal, tendo como parâmetro o resultado dessas intervenções no combate e na diminuição das enormes desigualdades sociais e territoriais que marcam nossa cidade.

Grupos de Trabalho

- Educação
- Saúde
- Urbanismo
- Gênero
- Regionalização do Orçamento



**Observatório
de Políticas Públicas
TCMSP**

Visite nosso site e conheça mais da iniciativa: observatorio.tcm.sp.gov.br



www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130
Vila Clementino — CEP: 04027-000
São Paulo — SP
Tel.: 11 5080-1387
escoladecontas@tcm.sp.gov.br