A map of São Paulo, Brazil, showing the urban matrix. The city's layout is highlighted in dark purple, showing a dense central core with numerous radial and concentric roads. The surrounding areas are shown in light green and yellow, indicating different land use zones. The Tietê River and other water bodies are shown in light blue. The map is overlaid with a grid of latitude and longitude lines.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP | FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO - FAU

**ZONEAMENTO E PROJETOS URBANOS:
ESTUDO DAS MATRIZES DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO**

DANIEL TODTMANN MONTANDON

SÃO PAULO, 2022

DANIEL TODTMANN MONTANDON

**Zoneamento e projetos urbanos:
Estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo**

Tese apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para
obtenção de título de Doutor em
Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento
Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Alberto
Cusce Nobre

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Montandon, Daniel

Zoneamento e projetos urbanos: estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo / Daniel Montandon; orientador Eduardo Nobre. - São Paulo, 2022.
351.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Planejamento Urbano. 2. Zoneamento. 3. Projetos Urbanos. 4. São Paulo. I. Nobre, Eduardo, orient. II. Título.

Elaborada eletronicamente através do formulário disponível em: <<http://www.fau.usp.br/fichacatalogica/>>

Nome: MONTANDON, Daniel Todtmann

Título: Zoneamento e projetos urbanos: Estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção de título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço

ao meu orientador Professor Eduardo Alberto Cusce Nobre, por mais de oito anos de orientação desde o mestrado, pela paciência e pela sabedoria em intervir de forma precisa no percurso de desenvolvimento dessa pesquisa;

aos colaboradores da secretaria da FAUUSP, pela atenção de sempre;

aos professores da FAUUSP Dr. João Sette Whitaker Ferreira e Dra. Maria Cristina Silva Leme, cujos ensinamentos em sala de aula transcenderam os limites deste trabalho;

à Profa. Dra. Regina Meyer, pelas valiosas contribuições desde o mestrado e especialmente na banca de qualificação;

à Profa. Dra. Sarah Feldman, cujo trabalho e pesquisa já produzidos serviram de grande referência e inspiração para a realização desta pesquisa e pelas valiosas contribuições na banca de qualificação;

ao Ivan Alves, pela parceria e apoio para a produção dos mapas;

aos meus pais, pelo apoio perene, paciência, compreensão e carinho;

à minha esposa Marcella, pelo incentivo, valorização e apoio para a realização desta pesquisa e pelo amor e parceria, para tudo.

RESUMO

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Zoneamento e projetos urbanos: Estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo**. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP, São Paulo, 2022, 351p.

A presente pesquisa identifica a existência de duas matrizes de planejamento urbano no âmbito institucional do Município de São Paulo: uma apoiada no desenvolvimento de projetos urbanos em territórios reconhecidos como “estratégicos” e outra apoiada no zoneamento, com a regulação extensiva de todo o território da cidade. Além de caracterizar essas duas matrizes e de examinar sua gênese, o presente trabalho analisa como ocorreu seu desenvolvimento nas dimensões teórica e prática no Município de São Paulo, a partir de 1972, quando foi aprovada a primeira Lei Geral de Zoneamento da cidade. A hipótese inicial da pesquisa era que a matriz apoiada nos projetos urbanos teria existido eminentemente no campo das ideias, enquanto a matriz do zoneamento teria existido na prática. O trabalho demonstra que de fato essa hipótese se confirmou, ao mesmo tempo em que revela que, ao longo do tempo, mais especificamente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, ambas as matrizes foram sendo formuladas e implementadas com maior integração, sinergia e complementariedade entre si, especialmente no que se refere à sua relação com o plano diretor. A pesquisa ainda examina como as duas matrizes contribuíram para a concepção da cidade planejada e para a concretização da cidade construída, aferindo o papel de cada uma. Por fim, o trabalho prospecta proposições para o desenvolvimento das duas matrizes como uma contribuição para o aprimoramento do planejamento urbano no Município de São Paulo.

Palavras-chave: planejamento urbano em São Paulo, zoneamento, projetos urbanos, plano diretor.

ABSTRACT

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Zoning and urban projects: Study of urban planning matrices in São Paulo.** Doctoral thesis. College of Architecture and Urbanism of the University of Sao Paulo – FAUUSP, Sao Paulo, 2022, 351p.

The present research identifies the existence of two matrices of urban planning in the Municipality of São Paulo: one focused on the development of urban projects in "strategic" and the other focused on the Zoning, with wide regulation of the entire territory of the city. In addition to characterizing these two matrices and examining their genesis, the present work analyzes how their development took place in the theoretical and practical dimensions in the Municipality of São Paulo, starting in 1972, when the city's first General Zoning Law was approved. The initial hypothesis of the research was that the matrix focused on the urban projects would have existed eminently in the field of ideas, while the matrix of zoning would have existed in practice. The work demonstrates that, in fact, this hypothesis was confirmed, while it reveals that, over time, more specifically from the approval of the City Statute in 2001, both matrices were formulated and implemented with greater integration, synergy and complementarity between each other, especially with regard to its interface with the master plan. The research also examines how the two matrices contributed to the conception of the planned city and to the realization of the built city, assessing the role of each one. Finally, the work prospects propositions for the development of the two matrices as a contribution to the improvement of urban planning in the Municipality of São Paulo.

Keywords: urban planning in São Paulo, zoning, urban projects, master plan.

LISTA DE FIGURAS

	PÁGINA
FIGURA 1.1 ILUSTRAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO E EXPANSÃO URBANA: PARCELAMENTO, URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO (PUE).....	29
FIGURA 1.2 PUERTO MADERO, BUENOS AIRES, ARGENTINA.....	30
FIGURA 1.3 ZAC RIVE GAUCHE, PARIS, FRANÇA.....	31
FIGURA 1.4 CÉRAMIQUE, MAASTRICHT, PAÍSES BAIXOS.....	31
FIGURA 1.5 PARAISÓPOLIS, SÃO PAULO.....	32
FIGURA 1.6 QUINTA DA BARONESA, BRAGANÇA PAULISTA.....	33
FIGURA 1.7 ESTAÇÃO CENTRAL, KYOTO, JAPÃO.....	34
FIGURA 1.8 MOL DE LA FUSTA E ENTORNO, BARCELONA, ESPANHA.....	35
FIGURA 1.9 22@BARCELONA, BARCELONA, ESPANHA.....	36
FIGURA 1.10 PLANO DE ZONEAMENTO DE COLONIA, ALEMANHA.....	44
FIGURA 1.11 PLANO DE ZONEAMENTO DE FRANKFURT DE 1891, ALEMANHA.....	45
FIGURA 1.12 ESQUEMA DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS, ZONEAMENTO DE NOVA IORQUE, 1916.....	48
FIGURA 1.13 MAPA DO ZONEAMENTO DE NOVA IORQUE, 1916.....	49
FIGURA 1.14 ILUSTRAÇÃO PARÂMETROS URBANÍSTICOS, ZONEAMENTO DE NOVA IORQUE, 1916.....	50
FIGURA 1.15 ODS.....	52
FIGURA 1.16 ESQUEMA ILUSTRATIVO DO FORM-BASED CODE.....	57
FIGURA 1.17 PLANO DIRETOR DE CURITIBA.....	62
FIGURA 2.1 ESQUEMA COMPARATIVO DA RENOVAÇÃO ESPONTÂNEA E RENOVAÇÃO CONTROLADA.....	69
FIGURA 2.2 SITUAÇÃO URBANA ATUAL DA ÁREA DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE SANTANA.....	70
FIGURA 2.3 ILUSTRAÇÃO PROJETO NOVA VERGUEIRO (IMAGEM DIVULGAÇÃO REVISTA MANCHETE).....	71
FIGURA 2.4 SITUAÇÃO URBANA ATUAL DA ÁREA DO PROJETO NOVA VERGUEIRO.....	72
FIGURA 2.5 ILUSTRAÇÃO E MAQUETE DO PROJETO DE REURBANIZAÇÃO BRÁS BRESSER.....	73
FIGURA 2.6 SITUAÇÃO URBANA ATUAL DA ÁREA DO PROJETO BRÁS BRESSER.....	74
FIGURA 2.7 ESTUDO PARA O PROGRAMA CURA – TERRITÓRIO JABAQUARA (GASPERINI).....	75
FIGURA 2.8 SITUAÇÃO URBANA ATUAL DO ENTORNO DA ESTAÇÃO CONCEIÇÃO.....	76
FIGURA 2.9 SITUAÇÃO URBANA ATUAL DO ENTORNO DA ESTAÇÃO JABAQUARA.....	77
FIGURA 2.10 EDIFÍCIO DE USO MISTO NO ENTORNO DA ESTAÇÃO JABAQUARA.....	77
FIGURA 2.11 MAPA DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA.....	83
FIGURA 2.12 PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA.....	87
FIGURA 2.13 PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CENTRO.....	89
FIGURA 2.14 PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA.....	93
FIGURA 2.15 MAPA DAS PERMANÊNCIAS DE TIPOLOGIAS E USOS NAS QUADRAS DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA (2001).....	98
FIGURA 2.16 MAPA DOS SETORES E SUB-SETORES DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA.....	101
FIGURA 2.17 ESQUEMA DE TRATAMENTO DO TERRITÓRIO POR SISTEMAS GERAIS E EDIFICADOS NO ÂMBITO DA FORMULAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA VILA SÔNIA.....	105
FIGURA 2.18 SETORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA VILA SÔNIA.....	108
FIGURA 2.19 MAPA GERAL DO PRIOR DA PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA VILA SÔNIA.....	110

	PÁGINA
FIGURA 2.20 PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE – JACU.....	112
FIGURA 2.21 ESTUDO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE – JACU.....	115
FIGURA 2.22 PROJETO ESTRATÉGICO DO CATUTI.....	116
FIGURA 2.23 PROJETO ESTRATÉGICO SÃO MIGUEL PAULISTA.....	116
FIGURA 2.24 ESTRATÉGIA PARA FORMULAÇÃO DO PRIOU DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DIAGONAL SUL.....	118
FIGURA 2.25 ESTUDOS PARA A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA MOÓCA – VILA CARIOCA	120
FIGURA 2.26 ESTUDOS PARA A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA MOÓCA – VILA CARIOCA	120
FIGURA 2.27 PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LAPA – BRÁS.....	121
FIGURA 2.28 IMPLANTAÇÃO DO PROJETO NOVA LUZ.....	124
FIGURA 2.29 ESTUDO DE CONFIGURAÇÃO DE QUADRA - PROJETO NOVA LUZ.....	125
FIGURA 2.30 IDENTIFICAÇÃO DA ZEIS NO PERÍMETRO DO PROJETO NOVA LUZ.....	125
FIGURA 2.31 PERÍMETRO EXPANDIDO DA OUC ÁGUA BRANCA.....	128
FIGURA 2.32 FAIXAS DE ADENSAMENTO - OUC ÁGUA BRANCA.....	128
FIGURA 2.33 PROJETO URBANÍSTICO ESPECÍFICO DA PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA BAIROS DO TAMANDUATÉI.....	131
FIGURA 2.34 DETALHE DA PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA BAIROS DO TAMANDUATÉI SETOR CAMBUCI.....	132
FIGURA 2.35 PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA ARCO TIETÊ.....	136
FIGURA 2.36 PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA ARCO TIETÊ: ÁREAS DE INTERVENÇÃO URBANA (AIU) E PERÍMETROS EXPANDIDO E DE ADESÃO.....	136
FIGURA 2.37 PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA ARCO TIETÊ: PROJETOS ESTRATÉGICOS E ÁREAS DE TRANSFORMAÇÃO CONDICIONADA (EM VERMELHO).....	137
FIGURA 2.38 PIU ARCO JURUBATUBA (PLANO URBANÍSTICO GERAL).....	139
FIGURA 2.39 PIU ARCO JURUBATUBA (IDENTIFICAÇÃO DAS 3 AIU’S).....	140
FIGURA 2.40 EXEMPLO PROJETO ESTRATÉGICO INTERLAGOS (PIU JURUBATUBA).....	140
FIGURA 2.41 PIU ARCO PINHEIROS (SÍNTESE DO PROJETO).....	142
FIGURA 2.42 PIU ARCO PINHEIROS (PROJETOS ESTRATÉGICOS).....	142
FIGURA 2.43 PIU ARCO PINHEIROS (PROJETO ESTRATÉGICO NÚCLEO DO PARQUE TECNOLÓGICO DO JAGUARÉ).....	143
FIGURA 2.44 PIU SETOR CENTRAL (PLANO URBANÍSTICO GERAL).....	145
FIGURA 2.45 PERÍMETRO PIU NESP.....	154
FIGURA 2.46 ESTUDO DE CENÁRIOS DE OCUPAÇÃO PIU NESP.....	155
FIGURA 2.47 PLANO DE URBANIZAÇÃO SUBSETOR A1 OUC ÁGUA BRANCA SITUAÇÃO ATUAL.....	156
FIGURA 2.48 PLANO DE URBANIZAÇÃO SUBSETOR A1 OUC ÁGUA BRANCA SITUAÇÃO PROPOSTA.....	156
FIGURA 2.49 PIU TERMINAL PRINCESA ISABEL <i>MASTERPLAN</i>	157
FIGURA 2.50 PIU ANHEMBI - ESTUDO DE CENÁRIOS DE TRANSFORMAÇÃO.....	158
FIGURA 2.51 PIU PACAEMBU - ESTUDO DE POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO (EDIFICAÇÃO NOVA).....	159
FIGURA 2.52 PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS ESTUDO DE CENÁRIO DE TRANSFORMAÇÃO.....	160
FIGURA 2.53 PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS TERRENOS ORIGINAIS.....	161
FIGURA 2.54 PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS REORDENAMENTO URBANÍSTICO INTEGRADO.....	161

	PÁGINA
FIGURA 2.55 PIU VILA OLÍMPIA LOCALIZAÇÃO.....	162
FIGURA 3.1 CIDADE DE SÃO PAULO – 1934: ZONAS “PROTEGIDAS” PELA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA.....	170
FIGURA 3.2 LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO, 1931-1946.....	172
FIGURA 3.3 LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO, 1947-1957.....	173
FIGURA 3.4 LEI DOS RUÍDOS, 1958.....	173
FIGURA 3.5 ESQUEMA TEÓRICO DO PLANO DE AVENIDAS.....	174
FIGURA 3.6 PLANO URBANÍSTICO BÁSICO (PUB) – SÍNTESE DA ESTRUTURA URBANA PROPOSTA.....	176
FIGURA 3.7 PPDI – DIRETRIZES BÁSICAS PARA O ARRANJO TERRITORIAL.....	177
FIGURA 3.8 LEI GERAL DE ZONEAMENTO, 1972.....	180
FIGURA 3.9 PARÂMETROS URBANÍSTICOS DAS ZONAS.....	181
FIGURA 3.10 MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS DEMANDAS POR OPERAÇÕES INTERLIGADAS E DOS CONJUNTOS DE HIS.....	185
FIGURA 3.11 DIRETRIZES DE USO DO SOLO NO PDE DE 2002.....	189
FIGURA 3.12 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS NO PDE DE 2002 E NA LEI DE ZONEAMENTO.....	190
FIGURA 3.13 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO PDE DE 2002.....	192
FIGURA 3.14 ZONEAMENTO DE 2004.....	198
FIGURA 3.15 MACROÁREAS DO PDE DE 2014.....	199
FIGURA 3.16 EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA DO PDE DE 2014.....	200
FIGURA 3.17 TERRITÓRIOS DE TRANSFORMAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E PRESERVAÇÃO NO ZONEAMENTO DE 2016.....	206
FIGURA 3.18 MAPA DOS PERÍMETROS DE QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL PARA APLICAÇÃO DA QUOTA AMBIENTAL.....	208
FIGURA 3.19 EXEMPLO DE SOLUÇÕES CONSTRUTIVAS E PAISAGÍSTICAS PARA ATENDIMENTO DA PONTUAÇÃO MÍNIMA DA QUOTA AMBIENTAL.....	208
FIGURA 3.20 MAPA GERAL DO ZONEAMENTO DE 2016.....	210
FIGURA 4.1 LEI GERAL DE ZONEAMENTO, 1972.....	217
FIGURA 4.2 PLANO DIRETOR DE 1988 (ÁREAS DIFERENCIADAS DE PLANEJAMENTO).....	218
FIGURA 4.3 MAPA DAS OPERAÇÕES URBANAS DO PLANO DIRETOR 1991.....	219
FIGURA 4.4 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO PDE DE 2002.....	223
FIGURA 4.5 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS NO PDE DE 2002.....	224
FIGURA 4.6 ZONEAMENTO DE 2004.....	225
FIGURA 4.7 ESTOQUES DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL POR USO E POR DISTRITO.....	226
FIGURA 4.8 MACROÁREAS DO PDE DE 2014.....	231
FIGURA 4.9 EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA DO PDE DE 2014.....	232
FIGURA 4.10 PARÂMETROS QUALIFICADORES NOS EIXOS (PDE 2014).....	232
FIGURA 4.11 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (ALTO DA BOA VISTA).....	255
FIGURA 4.12 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (ALTO DA BOA VISTA).....	255
FIGURA 4.13 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (ALTO DA BOA VISTA).....	256
FIGURA 4.14 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (ALTO DA BOA VISTA).....	256
FIGURA 4.15 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (ALTO DA BOA VISTA).....	256
FIGURA 4.16 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (PINHEIROS).....	257
FIGURA 4.17 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (PINHEIROS).....	257
FIGURA 4.18 EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (VILA MADALENA).....	258

	PÁGINA	
FIGURA 4.19	EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (VILA MADALENA).....	258
FIGURA 4.20	EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (VILA MARIANA).....	259
FIGURA 4.21	CONCENTRAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS COM OODC (COMPARAÇÃO PDE 2002 E PDE 2014).....	277
FIGURA 5.1	PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS - REORDENAMENTO URBANÍSTICO INTEGRADO (SITUAÇÃO FUNDIÁRIA ORIGINAL E SITUAÇÃO PROPOSTA).....	301
FIGURA 5.2	MAPA GERAL DAS OPERAÇÕES URBANAS NO PDE 2002.....	304
FIGURA 5.3	MAPA GERAL DOS ARCOS E SETORES NO PDE 2014.....	305
FIGURA 5.4	EXEMPLO DE INTERVENÇÕES DE CARÁTER GERAL (APOIOS NORTE E SUL).....	317
FIGURA 5.5	EXEMPLO DE INTERVENÇÕES DE CARÁTER LOCAL (PERÍMETRO DE AÇÃO SANTA IFIGÊNIA).....	318
FIGURA 5.6	CRITÉRIOS DE COMPOSIÇÃO DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO.....	322
FIGURA 5.7	MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (VISÃO GERAL).....	323
FIGURA 5.8	MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ÁREA CENTRAL).....	324
FIGURA 5.9	MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA NORTE).....	325
FIGURA 5.10	MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA LESTE).....	326
FIGURA 5.11	MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA SUL).....	327
FIGURA 5.12	MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA OESTE).....	328
FIGURA 5.13	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: CEAGESP E ENTORNO.....	329
FIGURA 5.14	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: PÁTIO FERROVIÁRIO DA LAPA.....	329
FIGURA 5.15	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: ÁGUA BRANCA.....	330
FIGURA 5.16	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: CAMPO DE MARTE.....	330
FIGURA 5.17	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: MÓOCA/IPIRANGA.....	331
FIGURA 5.18	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: PARQUE D. PEDRO II.....	331
FIGURA 5.19	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: PENHA.....	332
FIGURA 5.20	EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: ITAQUERA.....	332

LISTA DE MAPAS

	PÁGINA
MAPA 4.1 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2016.....	241
MAPA 4.2 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2018.....	242
MAPA 4.3 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2019.....	243
MAPA 4.4 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2020.....	244
MAPA 4.5 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2021.....	245
MAPA 4.6 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS DE 2016 A 2021 (DESTAQUE EETU E ZEU).....	246
MAPA 4.7 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS DE 2016 A 2021 (DESTAQUE PARA OS ARCOS).....	250
MAPA 4.8 EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS DE 2016 A 2021 (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS).....	251
MAPA 4.9 CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ATÉ R\$ 300MIL.....	262
MAPA 4.10 CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ENTRE R\$ 300MIL E R\$600 MIL.....	263
MAPA 4.11 CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ENTRE R\$ 600MIL E R\$900 MIL.....	264
MAPA 4.12 CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ACIMA DE R\$900 MIL.....	265
MAPA 4.13 DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU).....	268
MAPA 4.14 DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU).....	268
MAPA 4.15 DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS).....	269
MAPA 4.16 DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS).....	269
MAPA 4.17 DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS).....	270
MAPA 4.18 DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS).....	270
MAPA 4.19 COMPARAÇÃO ZONAS COM CA > 2 NO ZONEAMENTO DE 1972 X DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000.....	272
MAPA 4.20 COMPARAÇÃO ZONAS COM CA > 2 NO ZONEAMENTO DE 2004 X DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020.....	272
MAPA 4.21 DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU).....	274
MAPA 4.22 DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU).....	274
MAPA 4.23 DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS).....	275
MAPA 4.24 DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS).....	275
MAPA 4.25 DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS).....	276
MAPA 4.26 DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS).....	276
MAPA 4.27 RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU).....	280
MAPA 4.28 RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU).....	280
MAPA 4.29 RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS)....	281
MAPA 4.30 RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS)....	281
MAPA 4.31 RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS).....	282
MAPA 4.32 RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS).....	282

	PÁGINA
MAPA 4.33 OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 1997 (DESTAQUE EETU E ZEU).....	284
MAPA 4.34 OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 2017 (DESTAQUE EETU E ZEU).....	284
MAPA 4.35 OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 1997 (DESTAQUE ARCOS).....	285
MAPA 4.36 OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 2017 (DESTAQUE ARCOS).....	285
MAPA 4.37 OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 1997 (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS).....	286
MAPA 4.38 OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 2017 (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS).....	286
MAPA 4.39 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (DESTAQUE EETU E ZEU).....	288
MAPA 4.40 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (DESTAQUE ARCOS).....	289
MAPA 4.41 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS EXISTENTES).....	290
MAPA 4.42 ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL (DESTAQUE PARA EETU E ZEU)	292
MAPA 4.43 ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL (DESTAQUE PARA ARCOS).....	293
MAPA 4.44 ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL (DESTAQUE PARA OPERAÇÕES URBANAS).....	294

LISTA DE GRÁFICOS

	PÁGINA
GRÁFICO 4.1 EVOLUÇÃO DA APROVAÇÃO DE EDIFICAÇÕES VERTICAIS NOVAS ZEU X MSP....	237
GRÁFICO 4.2 EVOLUÇÃO DA ÁREA CONSTRUÍDA EM EETU E ZEU – 2004 A 2019.....	239
GRÁFICO 4.3 EVOLUÇÃO DA ÁREA CONSTRUÍDA EM EETU E ZEU POR USOS – 2004 A 2019.....	239
GRÁFICO 4.4 EMPREENDIMENTOS VERTICAIS NOVOS COM HIS ZEU X MSP.....	248
GRÁFICO 4.5 ÁREA ÚTIL MÉDIA DAS UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS NOS EETU/ZEU E NO MSP.....	253
GRÁFICO 4.6 TOTAL DE UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS SEM VAGA E COM 1, 2, 3 OU MAIS VAGAS EM EETU/ZEU.....	254
GRÁFICO 4.7 EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE EMPREENDIMENTOS LICENCIADO EM ZEIS.....	260

LISTA DE QUADROS

	PÁGINA
QUADRO 1.1 INTERFACES ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO E AS MATRIZES DO ZONEAMENTO E DOS PROJETOS URBANOS.....	59
QUADRO 2.1 ESCALA DE PROJETOS URBANOS E PLANOS URBANÍSTICOS.....	165
QUADRO 3.1 EXEMPLO DE VARIAÇÃO DO GABARITO PARA UM MESMO TIPO DE ZONA CONFORME A SUBPREFEITURA.....	196

SUMÁRIO

	PÁGINA
INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1	
PROJETO URBANO CONSORCIADO E ZONEAMENTO: CARACTERIZAÇÃO DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO URBANO.....	25
1.1 PROJETO URBANO.....	26
1.2 PROJETO URBANO CONSORCIADO.....	39
1.3 ZONEAMENTO.....	41
1.4 INTERFACE DOS PROJETOS URBANOS E DO ZONEAMENTO COM A AGENDA URBANA INTERNACIONAL.....	52
1.5 INTERFACE DOS PROJETOS URBANOS E DO ZONEAMENTO COM A AGENDA URBANA NACIONAL.....	57
CAPITULO 2	
A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS E DA PRÁTICA DO PROJETO URBANO CONSORCIADO EM SÃO PAULO.....	64
2.1 OS PLANOS DE URBANIZAÇÃO CONSORCIADA ASSOCIADOS À IMPLANTAÇÃO DAS LINHAS DE METRÔ.....	66
2.1.1 SANTANA.....	68
2.1.2 NOVA VERGUEIRO.....	70
2.1.3 BRÁS/BRESSER.....	73
2.1.4 JABAQUARA E CONCEIÇÃO.....	74
2.2 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PARA VIABILIZAÇÃO DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS.....	79
2.2.1 PERÍODO DE 1986 A 2001.....	80
2.2.1.1 OPERAÇÕES INTERLIGADAS.....	80
2.2.2.2 OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA.....	82
2.2.2.3 OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA.....	86
2.2.2.4 OPERAÇÃO URBANA CENTRO.....	88
2.2.2 PERÍODO DE 2001 A 2004.....	91
2.2.2.1 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA.....	92
2.2.2.2 ANÁLISE CRÍTICA DAS OPERAÇÕES URBANAS.....	96
2.2.2.3 REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA.....	100
2.2.2.4 PLANO-REFERÊNCIA – PRIOU.....	101
2.2.2.5 PROPOSTAS DE PLANOS-REFERÊNCIA DE NOVAS OPERAÇÕES URBANAS.....	105
2.2.2.6 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE JACU.....	110
2.2.3 PERÍODO DE 2005 A 2012.....	114
2.2.3.1 PROPOSTA DE REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA.....	114
2.2.3.2 ESTUDO PARA REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE JACU.....	114
2.2.3.3 ESTUDO PARA FORMULAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS MOOCA – VILA CARIOCA E LAPA – BRÁS.....	116
2.2.3.4 PROPOSTA PARA O PROJETO NOVA LUZ: PUE E CONCESSÃO URBANÍSTICA.....	121
2.2.4 PERÍODO DE 2013 A 2016.....	126
2.2.4.1 REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA.....	126
2.2.4.2 PROPOSTA PARA PIU BAIROS TAMANDUATEÍ.....	128

	PÁGINA
2.2.4.3 PROPOSTA PARA PIU ARCO TIETÊ.....	133
2.2.4.4 PROPOSTA PARA PIU ARCO JURUBATUBA.....	137
2.2.4.5 PROPOSTA PARA PIU ARCO PINHEIROS.....	141
2.2.4.6 PROPOSTA PARA PIU SETOR CENTRAL.....	143
2.3 A REGULAÇÃO DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS NOS PLANOS DIRETORES: PUE E PIU.....	147
2.4 PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA – PIU.....	153
2.4.1 PIU PARA OS TERRITÓRIOS DOS ARCOS PREVISTOS NO PDE 2014.....	153
2.4.2 PIU PARA ZOE.....	154
2.4.3 PIU PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO.....	155
2.4.4 PIU PROMOVIDOS PELA INICIATIVA PRIVADA.....	159
2.4.4.1 PIU VILA LEOPOLDINA.....	160
2.4.4.2 PIU VILA OLÍMPIA.....	162
2.4.4.3 SÍNTESE DAS PRINCIPAIS IDEIAS CONSTRUÍDAS NO ÂMBITO INSTITUCIONAL RELACIONADAS AO PROJETO URBANO CONSORCIADO.....	164
 CAPITULO 3	
A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS E DA PRÁTICA DO ZONEAMENTO EM SÃO PAULO.....	167
3.1 PRIMEIRA FASE 1886 A 1970: O SURGIMENTO E A EXPERIMENTAÇÃO DO ZONEAMENTO.....	170
3.2 SEGUNDA FASE 1971 A 2000: A AFIRMAÇÃO DO ZONEAMENTO COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO PRÁTICO DE PLANEJAMENTO.....	177
3.3 TERCEIRA FASE A PARTIR DE 2001: O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ARTICULADO AO PLANO DIRETOR.....	187
3.4 SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO E DA PRÁTICA DO ZONEAMENTO EM SÃO PAULO.....	211
 CAPÍTULO 4	
A EVOLUÇÃO DA CIDADE PLANEJADA E DA CIDADE CONSTRUÍDA.....	213
4.1 A EVOLUÇÃO DA CIDADE PLANEJADA (1971 – 2021).....	214
4.1.1 PERÍODO DE 1971 A 2001.....	216
4.1.2 PERÍODO DE 2002 A 2013.....	220
4.1.3 PERÍODO A PARTIR DE 2014.....	228
4.2 A EVOLUÇÃO DA CIDADE CONSTRUÍDA (1971 – 2021).....	235
4.2.1 PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA RECENTE.....	236
4.2.2 ADENSAMENTO.....	266
4.2.3 DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA.....	278
4.3 SÍNTESE: A PARTICIPAÇÃO DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS E DO ZONEAMENTO NA CIDADE CONSTRUÍDA.....	295
 CAPÍTULO 5	
ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO DAS IDEIAS E DA PRÁTICA DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS E DO ZONEAMENTO EM SÃO PAULO.....	297
5.1 ANÁLISE CRÍTICA DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO: PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS E ZONEAMENTO.....	298
5.2 PROSPECÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO.....	312

	PÁGINA
CONCLUSÃO.....	334
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	342
APENDICE I	
QUADRO SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO ZONEAMENTO E DE SUA RELAÇÃO COM O PLANO URBANÍSTICO GERAL.....	351

INTRODUÇÃO

Diversos municípios brasileiros, geralmente os maiores em população, tiveram o planejamento urbano institucionalizado¹ principalmente ao longo do século XX, sendo que o pensamento e a prática, em alguns deles, remontam ao século XIX. Cada município construiu um ideário e uma prática de planejamento urbano próprios e na maioria deles esse ideário foi influenciado, em alguma medida e em determinados momentos, pelo pensamento urbanístico europeu e norte americano. São exemplos dessas cidades: Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte, Goiânia, Brasília, Joinville, Florianópolis, dentre outras.

O produto do pensamento e da prática do planejamento urbano nestes municípios se constituiu basicamente:

- na elaboração de planos urbanísticos (Plano Piloto de Brasília, Plano de Aarão Reis para Belo Horizonte, Plano Agache para o Rio de Janeiro, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI em São Paulo, Plano de Saturnino de Brito para Santos, Plano Diretor de Curitiba);
- na aplicação do zoneamento;
- na formulação de projetos urbanos;
- na regulamentação de instrumentos urbanísticos (como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, dentre outros).

Esses planos, projetos e instrumentos não existiram em todas as principais cidades do país, tampouco foram formulados, experimentados e aplicados de forma harmônica e coordenada no tempo e no território. O que se viu, como regra, foi a evolução do plano diretor como o principal instrumento de planejamento da política urbana instituída pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) e o zoneamento como principal instrumento de planejamento implementado na prática.

Essa compreensão do zoneamento como instrumento prático de planejamento urbano e do plano diretor como um instrumento eminentemente teórico perdurou por um

¹ Entende-se por institucionalização do planejamento urbano a criação de legislação urbanística, planos urbanísticos, órgãos públicos municipais específicos para tal finalidade e sistemas de informação e, sobretudo, a construção de um saber sobre o planejamento urbano a partir dos profissionais, funcionários e gestores envolvidos.

considerável período de tempo e de certa forma se tornou um entendimento hegemônico de boa parte das pesquisas relacionadas ao tema, como em Villaça (1999), Rolnik (1999), Somekh e Campos (2002), Nery Jr. (2002) e Feldman (2005).

Villaça (1999) conceituou o planejamento urbano *stricto sensu* como sendo aquele que trata da elaboração de planos urbanísticos - mais especificamente planos diretores -, que assumiram diferentes denominações ao longo do século XX (Planos Diretores, Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, Planos de Urbanismo, etc.). E na sua abordagem teórica e histórica, Villaça (1999) desconsidera o zoneamento como instrumento de planejamento urbano *stricto sensu*, tendo surgido no país sem nenhuma elaboração teórica:

[...] a história do zoneamento é totalmente distinta da história do planejamento urbano stricto sensu, e até hoje predomina o zoneamento separado do plano diretor (embora no discurso se afirme que o zoneamento é parte integrante de um plano diretor). Essa é a razão pela qual o zoneamento é a prática de planejamento urbano lato sensu mais difundida no Brasil. [...]
Villaça, 1999, 178.

Por sua vez, Feldman (2005) analisa o processo de institucionalização do planejamento urbano e a construção do zoneamento no período entre 1947 e 1972 no Município de São Paulo, revelando que neste processo o instrumento do zoneamento toma lugar do plano diretor, enquanto prática.

Ocorre, no entanto, que no caso do município de São Paulo, esses trabalhos não identificaram a existência de duas matrizes de planejamento urbano que deram sustentação à formulação e implementação de planos diretores e do próprio zoneamento: uma que compreende a estruturação e transformação do território por meio de projetos urbanos com considerável participação privada e outra que se apoia no instrumento do zoneamento.

A partir de 1972 e mais intensamente após a aprovação do Estatuto da Cidade, compreendemos que foram sendo delineadas essas duas matrizes de planejamento urbano no âmbito institucional do Município de São Paulo: uma apoiada no desenvolvimento de projetos urbanos em territórios reconhecidos como “estratégicos” e outra apoiada no zoneamento, com a regulação extensiva de todo o território da cidade. Ambas as matrizes foram absorvidas pelo principal instrumento de planejamento

do município, o plano diretor, especialmente a partir de 2002, e tiveram interface com a agenda urbana nacional trazida pelo Estatuto da Cidade².

A matriz dos projetos urbanos esteve presente em diversos diplomas legais, como o Plano Diretor Estratégico - PDE (Leis Municipais 13.430/02 e 16.050/14) e em diversos estudos e propostas elaborados pela SP Urbanismo (e sua antecessora EMURB) e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU (e suas antecessoras COGEP e SEMPLA), como um saber construído no campo institucional da Prefeitura do Município de São Paulo. Contudo, é um saber que existiu muito mais no campo das ideias, pouco tendo se concretizado na prática, pelo menos na proporção dos seus anseios de transformação.

Um aspecto que está presente nesta matriz de planejamento urbano apoiada nos projetos urbanos é a busca pela 'qualificação da forma urbana' com o objetivo de proporcionar espaços com maior urbanidade. Neste contexto, a quadra passa a ser elemento chave para o desenvolvimento desses projetos, tendo, talvez, nas cidades europeias como Paris, Barcelona, Londres, Amsterdam e Frankfurt (PANERAI, CASTEX & DEPAULE, 2013) e em experiências mais pontuais como Nova Iorque nos Estados Unidos e Melbourne na Austrália (GEHL, 2013), suas principais referências.

Ainda sobre os projetos urbanos, numa análise contextual e histórica (podendo ou não ter tido influência no contexto do Município de São Paulo), segundo Vainer (2000) o discurso e a prática de projetos urbanos, especialmente na Europa no final do século XX e início do século XXI, estiveram fortemente associados à agenda neoliberal de acirramento da competitividade entre cidades, tendo o planejamento estratégico como receita para o desenvolvimento urbano e o Urbanismo catalão como modelo a ser adotado a partir da experiência urbanística de Barcelona neste período. Vainer (2000) faz uma crítica contundente a esse planejamento estratégico, que passa a reconhecer a cidade como mercadoria e como empresa, sendo uma maneira de viabilização de interesses capitalistas globalizados. De fato, cidades como Londres, Barcelona, Buenos

² Compreende-se que o Estatuto da Cidade e a posterior criação do Ministério das Cidades e de um conjunto de leis e programas de abrangência nacional sobre a política urbana não constituem necessariamente uma matriz de planejamento urbano, mas uma agenda, que combina políticas de Estado e ações de governo.

Aires, Roterdã, Bilbao, dentre outras, experimentaram o desenvolvimento de projetos urbanos fortemente atrelados a investimentos imobiliários³.

Quanto à Barcelona, faz-se a ressalva de que mesmo havendo forte investimento imobiliário, entende-se que a metodologia adotada nos planos e projetos urbanos implementados é referência para o estudo do Urbanismo, especialmente o trabalho de Solá Morales (1993 e 1997).

Por sua vez, o zoneamento, reconhecido como a disciplina que estabelece parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, se caracteriza por incidir de forma esquemática e totalitária no território do Município e pelo seu caráter abrangente de regular todos os parâmetros, de modo que haja regra para controlar, restringir ou condicionar qualquer transformação pretendida em cada lote da cidade. O zoneamento, inclusive, chega a prever ritos para definição das regras nas situações em que os parâmetros não estão claros ou que tenham que ser definidos, caso a caso, em determinados territórios.

Acredita-se que o zoneamento desenvolvido no município de São Paulo tenha tido alguma influência da experiência norte americana (Nova Iorque, 1916), havendo, no entanto, uma boa dose de construção endógena na experiência paulistana⁴. E veremos que no período entre 1972 e 2021 o zoneamento evoluiu consideravelmente no município de São Paulo, passando de um mecanismo de regulação autônoma, fragmentada e desprovida de conceitos consistentes de planejamento urbano, para um instrumento mais articulado ao plano diretor e às estratégias de ordenamento territorial do município.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, somada à criação do Ministério das Cidades em 2003, estabeleceu uma nova agenda urbana no país, tendo o direito à cidade⁵ como base para a construção de políticas públicas urbanas e de instrumentos de ordenamento territorial e de governança urbana. Em que pese que essa agenda tenha foco na

³ Porém não necessariamente oriundos de empresas com atuação em nível global.

⁴ Especialmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade.

⁵ O direito à cidade abordado pelo Estatuto da Cidade não corresponde à forma como esse direito foi tratado na literatura, como por exemplo, por Henry Lefebvre (2001), mas pela maneira como os direitos sociais são tratados na Constituição Federal da República (1988) e na perspectiva dos tratados internacionais de direitos humanos (os quais o Brasil é signatário). Pode-se dizer que o direito à cidade no Estatuto da Cidade supõe que os direitos sociais e os direitos humanos sejam incorporados numa dimensão programática, regulatória e territorial das políticas públicas urbanas e do planejamento urbano nas suas diversas escalas de atuação (local, regional, nacional).

formulação de políticas públicas urbanas e na forma como o Estado deve atuar sobre o urbano, ela também estabeleceu diretrizes e instrumentos para o plano diretor, considerado o principal instrumento de planejamento urbano pela Constituição Federal.

Até a aprovação do Estatuto da Cidade o zoneamento não reconhecia a cidade informal e não tinha o mote de enfrentar o problema da desigualdade social e suas implicações territoriais. No caso de São Paulo, por exemplo, o zoneamento sempre tratou de proteger os bairros das elites da cidade desde o final do século XIX (Nery Jr., 2002), sem reconhecer o problema da urbanização informal da cidade, mesmo que esta já se apresentasse em larga escala quando foi aprovada a primeira lei geral de zoneamento em 1972. Diante disso, era urgente a definição de uma nova ordem urbanística para engendrar uma estratégia para revisão dos velhos instrumentos (plano diretor e zoneamento) de modo articulado aos novos instrumentos trazidos pelo próprio Estatuto.

Dadas as dificuldades políticas para o enfrentamento dos problemas sociais estruturais e também por outras razões, como por exemplo, a fragilidade técnica e institucional dos municípios, é sabido que essa nova agenda não foi plenamente incorporada no ideário e na prática do planejamento urbano na grande maioria dos municípios brasileiros após a aprovação do Estatuto, especialmente por aqueles que tinham que elaborar o plano diretor⁶ (MONTANDON e SANTOS JUNIOR, 2011).

No caso do Município de São Paulo, essa nova agenda foi plenamente incorporada no Plano Diretor Estratégico de 2002, por exemplo, por meio da instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir, do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, das Zonas Especiais de Interesse Social e do Conselho Municipal de Política Urbana; e mais intensamente no Plano Diretor Estratégico de 2014, pela manutenção dos mesmos elementos criados no plano de 2002, acrescidos da instituição do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1, da cota de solidariedade e do parcelamento, edificação e utilização compulsórios⁷, por exemplo. E essa agenda também foi incorporada pelas

⁶ Conforme previsto pelo Estatuto da Cidade.

⁷ Apesar do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo terem sido instituídos no Plano Diretor Estratégico de 2002, somente foram plenamente aplicados a partir de 2014, com o novo Plano Diretor Estratégico.

duas matrizes de planejamento urbano em análise, apresentando avanços e inovações e ao mesmo tempo alguns retrocessos e contradições.

Em que medida essas duas matrizes de planejamento são complementares ou antagônicas? Qual o embasamento conceitual e teórico de cada uma? Como se deu a evolução do pensamento e da prática dos projetos urbanos em São Paulo? E do zoneamento? Qual o papel de cada uma dessas matrizes na concepção da cidade planejada e da cidade que foi efetivamente construída? Qual o futuro dos projetos urbanos e do zoneamento no Município de São Paulo?

Acredita-se que o estudo de como essas duas matrizes se estruturaram no pensamento e na prática do planejamento urbano paulistano, examinando suas origens, suas referências, seu desenvolvimento, suas características, seus desdobramentos práticos, suas implicações territoriais e suas interfaces com a agenda urbana nacional, seja uma contribuição relevante para se melhor compreender como é pensado e operado o planejamento urbano contemporâneo no Município de São Paulo e para abrir um campo de prospecção de alternativas para o desenvolvimento (e aprimoramento) dessas duas matrizes. Além disso, compreende-se que a revelação e caracterização dessas duas matrizes possui um caráter original e inovador no campo da pesquisa em planejamento urbano e regional, compatível com uma tese de doutorado.

Para tanto este trabalho está organizado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo busca caracterizar as matrizes de planejamento urbano dos projetos urbanos consorciados e do zoneamento, sendo explorados os conceitos relacionados e, sobretudo, a genealogia de ambas as matrizes, com identificação dos seus elementos constituintes.

O segundo capítulo examina a evolução das ideias e da prática do projeto urbano consorciado em São Paulo no período de 1972 a 2021. Todo o trabalho busca examinar prioritariamente os diplomas legais, como maneira de investigar de fato como as duas matrizes de planejamento foram institucionalizadas nas leis, planos, projetos e demais documentos técnicos e normativos.

De modo semelhante, o terceiro capítulo é dedicado à análise da evolução das ideias e da prática do zoneamento em São Paulo no período de 1972 a 2021.

No quarto capítulo é desenvolvida uma análise da evolução da cidade planejada e da cidade construída no período entre 1972 e 2021, com o objetivo de aferir em que medida as matrizes de planejamento urbano em análise contribuíram para viabilizar (ou não) a cidade planejada.

Por fim, no capítulo cinco é desenvolvida uma análise crítica da evolução das ideias e da prática dos projetos urbanos consorciados e do zoneamento em São Paulo, além de se avançar em proposições para o desenvolvimento dessas duas matrizes de planejamento urbano.

CAPÍTULO 1

PROJETO URBANO CONSORCIADO E ZONEAMENTO: CARACTERIZAÇÃO DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO URBANO

A arquitetura e o urbanismo se ocuparam em alguns momentos da história num embate entre plano e projeto. O termo “plano urbanístico” caberia ao urbanismo, enquanto o termo “projeto” caberia à arquitetura. Mas também vimos o contrário: em diversos momentos plano e projeto se confundiram no seu objeto, nos seus elementos constituintes e na sua forma de implementação.

Algo semelhante ocorreu com o zoneamento e o projeto urbano, recaindo ao zoneamento a crítica generalizada quanto ao seu caráter esquemático de planejamento de cidades meramente por meio de índices urbanísticos aplicados lote a lote conforme zonas, enquanto o projeto urbano seria o meio de assegurar qualidade do “desenho” ou da forma urbana resultante.

Não se busca aqui explorar os embates e dicotomias entre zoneamento e projetos urbanos, tampouco em avaliar seus resultados, mas reconhecer e caracterizar as duas matrizes de planejamento urbano objeto do presente trabalho - projetos urbanos e zoneamento -: seus conceitos, suas características, suas origens e suas interfaces com as agendas urbanas internacional e nacional.

1.1 | PROJETO URBANO

O termo “projeto urbano” apresenta uma multiplicidade de aplicações e referências na evolução do pensamento e da prática do urbanismo ao longo da história. Desde sua associação a uma mera intervenção num determinado fragmento da cidade, de sua semelhança aos “projetos de cidades”, até seu enquadramento enquanto instrumento de planejamento urbano no ordenamento jurídico de alguns países e cidades, o termo “projeto urbano” está longe de ser uma unanimidade entre os arquitetos e urbanistas, no que se refere a sua abrangência, objeto, método de desenvolvimento e processo de implementação.

Buscaremos ao longo desse trabalho compreender o conceito de projeto urbano enquanto uma matriz de planejamento urbano, como uma vertente do pensamento e prática do urbanismo paulistano. Aqui, nesta etapa do trabalho, interessa-nos examinar os conceitos associados à sua origem, bem como identificar o conceito do que chamamos de “projeto urbano consorciado”.

Numa tentativa de identificar sua gênese, acredita-se que sua origem esteja naquilo que Gutiérrez (2006) denomina de “morfologismo”, que foi experimentado na Itália a partir da década de 1960 como oposição ao urbanismo funcionalista pregado na Carta de Atenas e nos encontros do CIAM’s. Esse “morfologismo” foi praticado na Itália e também na França e na Espanha a partir da década de 1960, sendo que em cada país teve desdobramentos distintos até o final do século XX.

Quanto à sua definição, podemos recorrer a Solá-Morales (1997):

Cinco puntos definen Proyecto Urbano:

- *Efectos territoriales más allá de su área de actuación;*
- *Carácter complejo e interdependiente de su contenido, superación de la monofuncionalidad (parque, vía, tipología, etc.), mezcla de usos, usuarios, ritmos temporales, y orientaciones visuales;*
- *Escala intermedia, susceptible de ser ejecutada totalmente en un plazo máximo de pocos años;*
- *Carga voluntarista de hacer arquitectura de la ciudad, independiente de la arquitectura de los edificios;*
- *Componente público importante en la inversión y de los usos colectivos del programa.*

Desses cinco pontos trazidos por Solá-Morales, parece-nos que todos eles transcendem a ideia reducionista do projeto urbano ser um grande projeto de arquitetura, ou ainda, do projeto urbano englobar uma cidade inteira, em seu conjunto. Também é importante afastar o caráter monofuncional do projeto urbano, isto é, não se trata de um projeto setorial de habitação, somente, de transporte público somente ou de espaços públicos somente. Podemos inferir ainda desses cinco pontos propostos por Solá-Morales, o projeto urbano como mecanismo que engendra uma proposta de transformação (desenho, programa) associada a uma estratégia para sua implementação (processo, atores, instrumentos, gestão, financiamento), articulado ao planejamento geral da cidade (efeitos territoriais além do território de incidência).

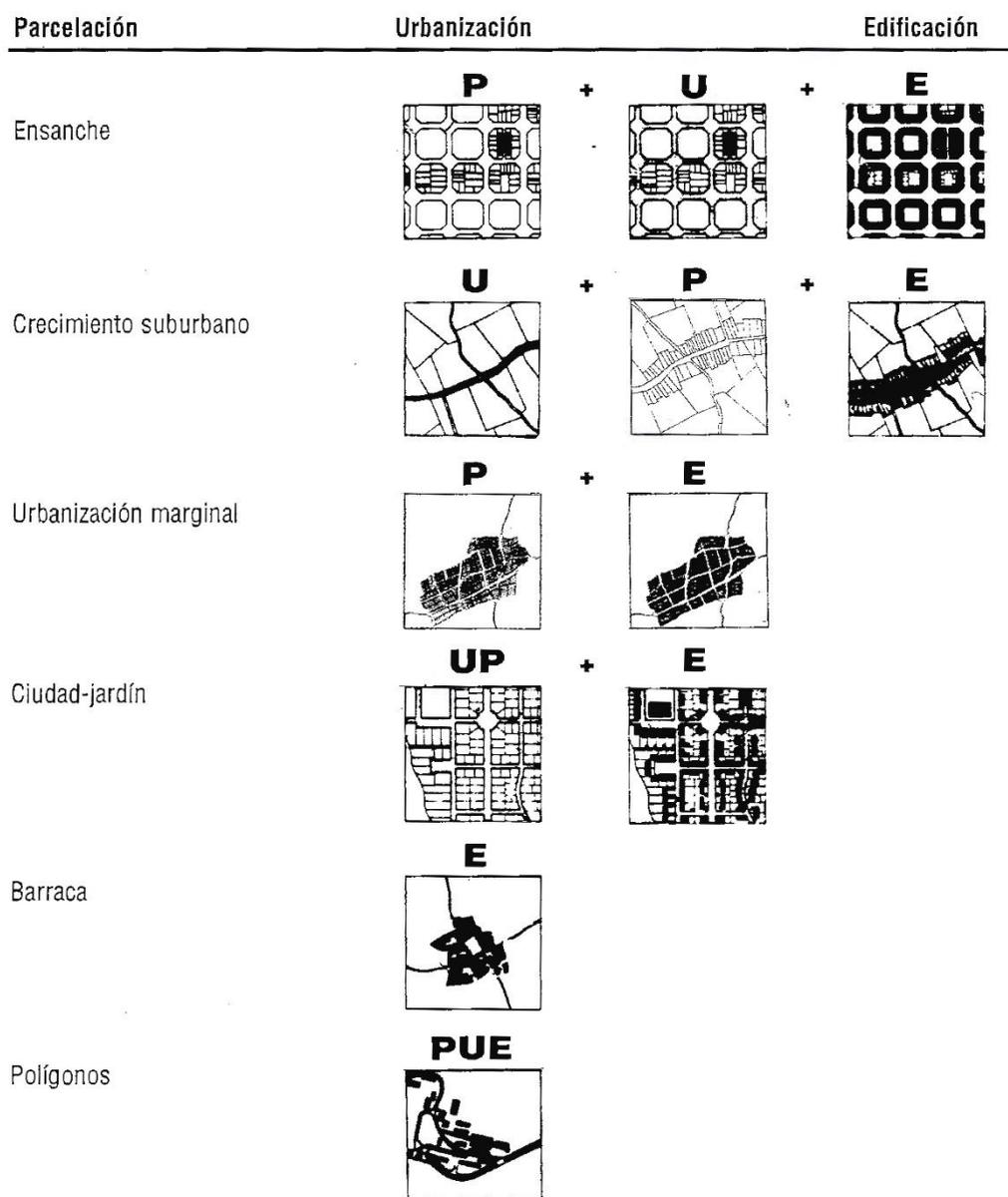
A experimentação do projeto urbano se deu inicialmente por projetos de setores urbanos, como bairros residenciais, centros urbanos e traçados de bairros (como as cidades jardim). Sua evolução tomou por referência o projeto de traçados viários, tecidos urbanos e a afirmação de “lugares urbanos” (ou centralidades, no sentido referencial e simbólico e não somente posicional).

Um aspecto metodológico importante de ser considerado é o papel do projeto urbano na prática (ou estratégia) de atuação sobre polígonos, o que Manuel de Solá-Morales (1986) denominou de PUE, que seria a combinação de processos de planejamento (P), urbanização (U) e edificação (E) ocorrendo de forma articulada no tempo e no território e proporcionando um melhor resultado urbanístico. Neste mesmo trabalho, Solá-Morales (1986) aborda as implicações na forma urbana da ocorrência isolada dos processos de parcelamento, urbanização e edificação, em combinações que geram diferentes configurações: loteamentos, ocupações precárias, bairros completos. O esquema da Figura 1.1 ilustra tal entendimento.

Um outro aspecto a abordar, são os territórios de incidência do projeto urbano. Para Meyer (2006) trata-se de um processo que analisa a cidade em seu conjunto, considerando todas as suas complexidades e identifica “peças urbanas” que devem ser objeto da ação de projetos, que estão sempre relacionadas de forma sistêmica com toda a mancha urbana. Ou seja, existe um caráter estratégico para o lugar de incidência do projeto urbano (as peças urbanas), em que se espera a irradiação de seus efeitos de forma mais ampla no território.

Nesta mesma linha, mas numa abordagem mais simplificada, Jaime Lerner explora o conceito de “acupuntura urbana”, como intervenções realizadas em determinados lugares da cidade que irradiam efeitos positivos no seu entorno.

FIGURA 1.1 | ILUSTRAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO E EXPANSÃO URBANA: PARCELAMENTO, URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO (PUE)



FONTE: SOLÁ MORALES, 1997, P. 22.

Se sua experimentação inicial ocorreu na Europa na década de 1960, seu desenvolvimento ocorreu ao longo da segunda metade do século XX e nas primeiras décadas do século XXI. Neste processo, o projeto urbano esteve associado a intervenções em centros históricos, à transformação de áreas industriais, à transformação de setores urbanos no contexto de grandes eventos esportivos, à estruturação de centralidades associadas a projetos de mobilidade urbana (notadamente infraestruturas de transporte

público coletivo) e à recuperação de áreas urbanas degradadas. Nesta etapa do trabalho, interessa-nos examinar os conceitos associados ao projeto urbano e não exatamente seus efeitos sobre o território, até mesmo porque existem vários trabalhos que examinam criticamente esses resultados.

Nestes processos, podemos identificar uma crescente associação ao investimento privado, que neste trabalho identificamos como “projeto urbano consorciado”. Mas antes de abordar o conceito de projeto urbano consorciado, vejamos algumas variações do emprego do termo “projeto” em intervenções urbanas.

PROJETO URBANO PARA TRANSFORMAÇÃO DE SETORES URBANOS ESPECÍFICOS

São as situações mais recorrentes do emprego do projeto urbano, pois é quando ocorre a sua incidência numa área “estratégica” da cidade. São os centros históricos, bairros industriais que passaram por transformação de usos, intervenções associadas a grandes eventos esportivos, intervenções em grandes glebas públicas, desativação de grandes equipamentos de infraestrutura. Parece-nos inclusive se tratar das situações mais adequadas de emprego do conceito de projeto urbano, especialmente pela escala de incidência, o que Solá-Morales denominou de “escala intermediária” (vide Montandon, 2009).

FIGURA 1.2 | PUERTO MADERO, BUENOS AIRES, ARGENTINA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 1.3 | ZAC RIVE GAUCHE, PARIS, FRANÇA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 1.4 | CÉRAMIQUE, MAASTRICHT, PAÍSES BAIXOS



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Consiste basicamente no conjunto de intervenções para implantação de redes de saneamento básico, sistema viário, energia elétrica, iluminação pública, praças e equipamentos sociais (como escolas, creches, bibliotecas, etc.), além de melhorias habitacionais pela construção de novos edifícios, de modo a promover a transformação de um assentamento precário num bairro. Pode-se dizer que sua denominação completa consiste na urbanização integrada de assentamentos precários, estando associada a processos de regularização fundiária. Teve início no Brasil, mais especificamente nas cidades do Rio de Janeiro (programa Favela Bairro, década de 1980) e de São Paulo (Programa Guarapiranga, década de 1990) e depois se espalhou pelo mundo, tendo hoje na cidade de Medellín, Colômbia, talvez seu estágio mais avançado e completo.

Parece-nos que neste caso não se trata exatamente de um projeto urbano tal como definido por Solá-Morales, dado seu caráter setorial e monofuncional (projeto relacionado especificamente à política de habitação), e ainda, o fato de se tratar de uma intervenção totalmente promovida pelo Poder Público.

FIGURA 1.5 | PARAISÓPOLIS, SÃO PAULO



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

PROJETO DE LOTEAMENTO

Consiste na urbanização de glebas para criação de bairros, com geração de espaços públicos (pelos menos de 35% a 40% da área é destinada para sistema viário, áreas institucionais e áreas verdes). É um processo regulado pela Lei Federal 6.766/79 e por legislações municipais, na qual o empreendedor é obrigado a destinar áreas públicas e promover a urbanização da gleba (implantação de sistema viário, rede de saneamento básico, energia elétrica e iluminação pública), antes de promover a venda de lotes. Em geral, o produto do loteamento são os lotes urbanizados, mas existem situações de plano integrado, em que a edificação é implantada de forma articulada ao parcelamento do solo e à urbanização da gleba.

Compreende-se que também neste caso não se trata exatamente de um projeto urbano tal como definido por Solá-Morales, dado seu caráter monofuncional (projeto de lotes para moradia) e o fato do projeto ser voltado somente ao preenchimento da ocupação de uma determinada gleba, geralmente de um único proprietário, com pouca repercussão territorial positiva de seus efeitos.

FIGURA 1.6 | QUINTA DA BARONESA, BRAGANÇA PAULISTA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

PROJETO DE GRANDES EQUIPAMENTOS DE INFRAESTRUTURA

Consiste em projetos de aeroportos, terminais de transporte público, grandes estações de transporte público, demolição de vias elevadas, dentre outras intervenções, em que o projeto explora não somente as especificidades do equipamento de infraestrutura, mas seu encaixe urbano e relação com o entorno.

Neste caso compreende-se que pode ser tratar do conceito de projeto urbano tal como definido por Solá-Morales (dado o caráter estratégico da intervenção, que pode irradiar efeitos para além da área de projeto), mas desde que o projeto não trate exclusivamente da “peça” de infraestrutura de transporte, devendo englobar a multifuncionalidade e forte articulação com o entorno.

FIGURA 1.7 | ESTAÇÃO CENTRAL, KYOTO, JAPÃO



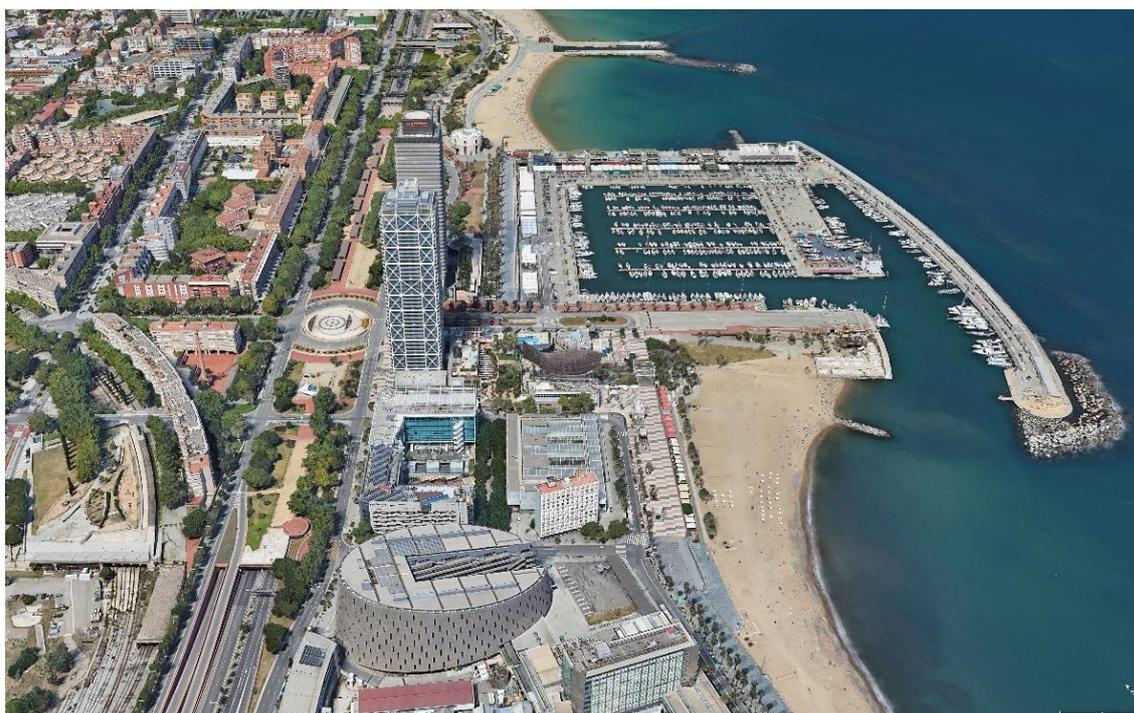
FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

PROJETO DE PARQUES E GRANDES ESPAÇOS PÚBLICOS

Consiste no projeto de parques e praças englobando articulação com o entorno.

Também neste caso não se trata exatamente de um projeto urbano tal como definido por Solá-Morales, dado seu caráter monofuncional e eminentemente público (projeto de parque, praça ou outro espaço público promovido pelo Poder Público).

FIGURA 1.8 | MOL DE LA FUSTA E ENTORNO, BARCELONA, ESPANHA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

PROJETO URBANO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Consiste na previsão da figura do projeto urbano como instrumento de planejamento no ordenamento jurídico de um determinado país e/ou cidade. São os Planos Parciais (Espanha, Colômbia), Districts Plans (EUA, Japão), PERI (Espanha), dentre outros. Cada país confere regulação específica de acordo com sua inserção no sistema de planejamento urbano.

FIGURA 1.9 | 22@BARCELONA, BARCELONA, ESPANHA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

Considerando o estudo desenvolvido pelo autor na sua pesquisa de mestrado (Montandon, 2009), podemos tomar como exemplo a experiência colombiana com os Planos Parciais, como instrumento que caracteriza a escala intermediária de planejamento e gestão das transformações na cidade.

A Lei 388¹ assim define um Plano Parcial (Art. 19 da Lei 388 de 1997, grifo nosso):

É o instrumento mediante o qual se desenvolvem e complementam as disposições dos planos de ordenamento, para determinadas áreas do solo urbano e para as áreas incluídas em solo de expansão urbana, além daquelas que devem ser desenvolvidas mediante unidades de atuação urbanística, macro-projetos e outras operações urbanas especiais.

O Decreto Nacional² 2181 de 2006, em seu artigo 2º que regulamenta os Planos Parciais, assim complementa:

Mediante o Plano Parcial se estabelece o aproveitamento dos espaços privados, com a atribuição de seus usos específicos, intensidades de uso e de edificação, assim como as obrigações de cessão e construção e dotação de equipamentos, espaços e serviços públicos, que permitirão a execução associada dos projetos específicos de urbanização e construção dos terrenos incluídos em seu âmbito de planejamento.

O Plano Parcial poderá ser elaborado por iniciativa das autoridades municipais e distritais de planejamento, pelas comunidades ou pelos particulares interessados, de acordo com os parâmetros e condições estabelecidas no Plano de Ordenamento Territorial (POT)³.

Cada município, conforme a necessidade, poderá estabelecer regulamentações complementares à Lei 388 e ao Decreto 2181. Em hipótese alguma o Plano Parcial poderá modificar a classificação do solo, nem afrontar as determinações e demais normas urbanísticas definidas pelo POT.

O conteúdo básico de um Plano Parcial supõe, ao menos, os seguintes aspectos (Art. 19 da Lei 388 de 1997):

1. A delimitação e a definição das características da área da operação urbana ou da unidade mínima de atuação urbanística [...].

2. A definição precisa dos objetivos e das diretrizes urbanísticas específicas que orientam a correspondente atuação ou operação urbana, em aspectos tais como o aproveitamento dos imóveis, a provisão, ampliação ou melhoramento do espaço público, a qualidade do entorno, as alternativas de expansão, o melhoramento integral ou renovação consideradas; os incentivos aos proprietários e investidores para facilitar os processos de negociação, integração imobiliária ou reajuste de terras ou outros mecanismos a serem utilizados para garantir o compartilhamento equitativo de custos e benefícios vinculados ao melhor aproveitamento dos imóveis; os programas e projetos urbanísticos que caracterizam em especificidade os propósitos da operação e as prioridades de seu desenvolvimento, tudo de acordo

¹ Lei nacional de desenvolvimento urbano da Colômbia.

² Colômbia.

³ No Brasil, o instrumento semelhante seria o Plano Diretor.

com a escala e complexidade da ação ou da operação urbana contemplada.

3. As normas urbanísticas específicas para a correspondente unidade de atuação ou para a área específica objeto da operação urbana do plano: definição de usos específicos, intensidades de ocupação e construção, recuos, isolamentos e alturas.

4. A definição do traçado e das características do espaço público e das vias e, especialmente para o caso das unidades de atuação urbanística, da rede viária secundária; das redes secundárias de abastecimento de serviços públicos domiciliares; a localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social como templos, centros de educação e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques, complementares ao conteúdo estrutural do plano de ordenamento. [...]

5. A adoção dos instrumentos para o manejo do solo, captação de mais-valias, compartilhamento de custos e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e seu programa de execução, junto com o programa de financiamento.

Segundo Montandon (2009), o Plano Parcial se caracteriza, por um lado, como um instrumento de planejamento, que estabelece a configuração dos elementos estruturantes do POT num determinado setor; que redefine o parcelamento do solo; que desenha os componentes da nova urbanização ou que redesenha a configuração urbana existente; que prefigura as novas edificações; que reconhece os elementos naturais a serem preservados; e que procura melhorar e ampliar quantitativamente e qualitativamente os espaços públicos. Por outro lado, é um instrumento de gestão, na medida em que envolve os proprietários, investidores e o Poder Público num processo de negociação, pautado no princípio da equidade na definição dos encargos (obrigações) e dos benefícios (incentivos) aos proprietários.

Montandon (2009) ainda explorou o conceito de escala intermediária como sendo a **transformação integral e temporânea de um determinado setor da cidade, composto por algumas quadras ou uma gleba**. E quando se utiliza o Plano Parcial (no caso da Colômbia) nesta escala, tem-se os seguintes elementos que compõem a estratégia de transformação da escala intermediária por um projeto urbano (Montandon, 2009, p. 130):

- **Sistemas públicos.** *São as infraestruturas, equipamentos e espaços públicos que sustentam a urbanização integrada de áreas não urbanizadas ou a reurbanização integrada de áreas já urbanizadas em setores tratados como de renovação urbana.*

- **Sistemas privados.** *Consistem nos novos conjuntos edificados, que são basicamente os empreendimentos imobiliários construídos em sua completude, ou os lotes urbanizados, cujo potencial de edificação planejado confere, à priori, incremento do valor da propriedade.*
- **Compartilhamento de custos e benefícios.** *É a prerrogativa de o Estado atuar no espaço urbano com maior controle dos efeitos econômicos e urbanísticos decorrentes de determinados projetos. Tal controle se dá por meio do exercício da função pública do urbanismo, que neste caso implica em estabelecer obrigações e deveres aos proprietários através do regime urbanístico da propriedade.*
- **Gestão associada.** *É o elemento que viabiliza o compartilhamento de custos e benefícios e que possibilita a atuação urbanística em porções do território mais abrangentes que aquela exclusiva ao lote, pois estabelece meios para congregar diversos terrenos e garantias que protegem os direitos sobre a propriedade em processos de negociação entre Estado e sociedade.*
- **Financiamento.** *Trata da viabilização econômica global do plano ou projeto urbano e depende diretamente de todos os outros elementos.*
- **Recuperação e distribuição da valorização imobiliária.** *Visa o tratamento democrático das externalidades geradas por atuações públicas, consistindo num mecanismo que condiciona o efeito da valorização imobiliária gerada por ações públicas à finalidade de ordenamento territorial dos projetos urbanos.*

1.2 | PROJETO URBANO CONSORCIADO

Como desdobramento das análises descritas acima, compreende-se por “projeto urbano consorciado”, o conjunto de intervenções num determinado território da cidade no qual se pretende promover sua transformação englobando obrigatoriamente a participação do investimento privado e da autoridade pública local (Prefeitura). Ou seja, são as situações que envolvem não somente o Poder Público, mas obrigatoriamente os atores privados, como proprietários, investidores e empreendedores imobiliários. E, para tanto, deve existir mecanismos para a mediação da participação privada, especialmente a previsão de incentivos e benefícios e as correspondentes contrapartidas, que podem ocorrer em diferentes modalidades (em pecúnia, em obra, em terreno).

Para que um projeto urbano consorciado seja viabilizado, é fundamental que todos os processos sejam fortemente regulados, para que se confira segurança jurídica para todos os envolvidos.

Dos conceitos e práticas explorados, pode-se identificar os seguintes elementos que caracterizam o projeto urbano consorciado:

- Incidência em territórios estratégicos da cidade, nos quais se busca impulsionar transformações ou afirmar determinada identidade, que irradiam efeitos de forma abrangente no território, para além do setor de intervenção.
- Forte articulação com o planejamento geral da cidade.
- Transformação integral do território de projeto (setor).
- Presença de programas complexos, com diversidade de usos.
- Desenho de espaços públicos e espaços privados de modo que seja possível identificar o programa pretendido, as densidades almejadas, a forma urbana resultante, os custos envolvidos, os benefícios e a valorização proporcionada, dentre outros aspectos.
- Adoção da quadra como unidade básica de desenho e composição projetual.
- Identificação dos conflitos de uso e ocupação do solo envolvidos, funcionando como instrumento para sua resolução.
- Comando público da sua formulação, regulação, aprovação e implementação, mas sem necessariamente ser promovido e implementado pelo Poder Público.
- Forte participação privada.

1.3 | ZONEAMENTO⁴

O zoneamento surgiu na Alemanha no final do século XIX, tendo sido amplamente difundido no mundo após a Primeira Guerra Mundial, especialmente nos Estados Unidos. As experiências de Frankfurt (1891) e de Nova Iorque (1916), são referenciais para compreensão das origens do zoneamento.

Segundo Mancuso (1980), na sua essência, o zoneamento é um instrumento do tipo “urbanístico e administrativo” que serve fundamentalmente para regular a atividade edilícia (ou o direito de construir) nas cidades. Consiste na subdivisão do território em zonas, com definição de parâmetros referentes ao uso (atividades permitidas), densidades construtivas e populacionais e a altura dos edifícios. É gerido e operado pela autoridade local e durante o século XX se constituiu num instrumento autônomo ao plano regulador local, mas recentemente tem cada vez mais sido incorporado nesses planos (planos diretores, no caso brasileiro).

O zoneamento não deriva de uma tese ou de um tratado urbanístico, tampouco pela busca de um bem público maior, mas surge como uma “técnica” para solução de problemas urbanos, especialmente as disputas sociais e econômicas sobre o território. Na Alemanha o zoneamento surge com o propósito de controlar a produção de moradias no território a partir das transformações decorrentes da industrialização e da migração urbana, enquanto nos Estados Unidos o zoneamento surgiu como mecanismo para restringir usos e tipologias em determinados setores das cidades em resposta a “conflitos” existentes.

Contudo, Mancuso (1980) não reduz as experiências do zoneamento à dimensão técnica e ao discurso oficial que as justifica, compreendendo ser necessária uma investigação sobre as motivações, os atores e a conjuntura de cada caso (Mancuso, 1980, p. 20):

Partiendo de la tesis según la cual el zoning es el expediente adecuado para hacer de mediación en los conflictos nuevos que se manifiestan en la ciudad, se ha considerado que convenía plantearse, al menos, las siguientes cuestiones: primera, quién plantea la nueva exigencia de control sobre las intervenciones en la ciudad para que se eliminen las contradicciones más macroscópicas o, al menos, más flagrantes; segunda, cuáles son estos conflictos y las contradicciones que se manifiestan en la ciudad, y cuáles sus determinantes estructurales

⁴ Para compreender a gênese do zoneamento, vamos utilizar o trabalho de Mancuso (1980).

(económicas, sociales, políticas, etc.), en relación a los procesos más corrientes; tercera, y última, quien se encarga de excogitar las soluciones más adecuadas a la mediación, y quién inventa – o de dónde provienen – los modelos o instrumentos, quién los emplea, quién los aplica, quién se dedica a la consecución del consenso, etc.

Para tanto, é importante verificar o contexto socioeconômico do país, para compreendermos os conflitos que serão “mediados” ou enfrentados pelo zoneamento.

Do ponto de vista econômico, havia dois tipos principais de conflitos nas cidades alemãs no final do século XIX: o primeiro que contrapunha proprietários de imóveis aos empresários industriais, comerciais e imobiliários, e um segundo conflito que contrapunha os empresários entre si, conforme suas necessidades específicas.

No primeiro caso, há um contraponto entre a lógica rentista imobiliária e a necessidade de desenvolvimento de atividades econômicas, produtivas e da própria provisão de moradias, para atender as necessidades da intensa e rápida industrialização que ocorria no país naquele momento. Ou seja, quanto maior a valorização imobiliária, melhor será o rendimento para os proprietários.

No segundo caso, há uma disputa dos empresários do setor da indústria e do comércio com os empresários do setor da construção de moradias, sendo que todos estão buscando vantagens locais para aumento dos benefícios e minimização dos custos. Assim, por exemplo, a todos eles interessam reduzir os valores dos imóveis, ao mesmo tempo em que os empresários comerciais buscam se instalar no centro da cidade, os industriais buscam se instalar fora das áreas urbanizadas ao redor de estações da ferrovia e os empresários residenciais buscam instalar novos edifícios na área urbanizada.

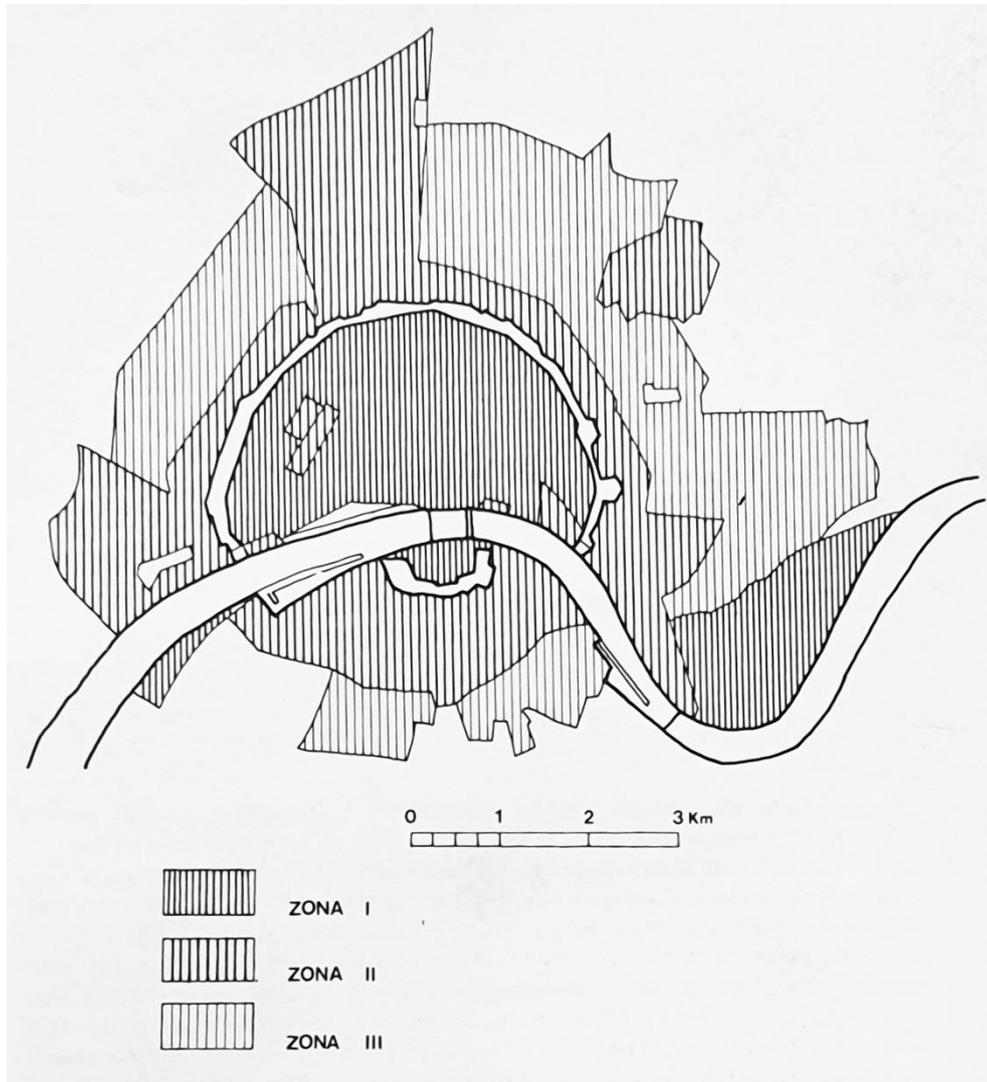
Ocorre também um outro tipo de conflito de natureza social, que opõe a classe dominante ao proletariado. Este último vive em condições precárias: elevada densidade de pessoas vivendo amontoadas, elevado valor do aluguel, falta de moradias, péssimas condições sanitárias e doenças. Essa realidade faz com que as classes dominantes busquem um padrão de uso do solo que afaste o proletariado, encontrando nas vilas com casas unifamiliares ou nos luxuosos apartamentos o modelo que assegura sua segregação em relação aos mais pobres. Essa condição gera pressão ao Poder Público para solução do problema da moradia e um empoderamento político do socialismo e da revolução.

A conjuntura dos conflitos descritos exigia uma resposta do Poder Público e é neste contexto que o zoneamento foi inicialmente adotado e experimentado pela administração municipal, com destaque para a cidade de Frankfurt, tendo Franz Adickes como prefeito no período entre 1891 e 1912 à frente dessa experimentação. Mancuso (1980) explica que essa experimentação foi liderada pela administração municipal, reunindo os melhores urbanistas, funcionários municipais e administradores na formulação dos conceitos, técnicas, leis e planos.

Como resposta aos conflitos, os planos de zoneamento foram instituídos adotando a estratégia de divisão do território por zonas conforme a densidade e conforme os usos. A diferenciação das densidades se dá por uma lógica concêntrica (maiores densidades no centro e menores densidades na periferia), sendo que as diferenças de usos ocorrem também na lógica concêntrica (por exemplo, usos comerciais no centro e usos industriais na periferia), mas também entre as zonas de um mesmo “anel” de densidades semelhantes.

Sin embargo, al examinarlo con más detalle, el territorio municipal resulta en tres franjas: la ciudad interna (innestadt) y la ciudad externa (aussestadt), subdividida a su vez en zona interna (innerezone) y zona externa (ausserezone). A estas franjas se les atribuye diferentes valores de densidad, definiendo para cada una de ellas la tipología de edificación, altura de los edificios, número de pisos y, por último, tanto por ciento de superficie cubierta para cada parcela. El principio adoptado es el de la graduación de los valores del centro a la periferia, cuya altura, número de pisos y superficie cubierta admitidos son los máximos en la ciudad interna, y decrecen en la zona externa. (Mancuso, 1980, p. 88).

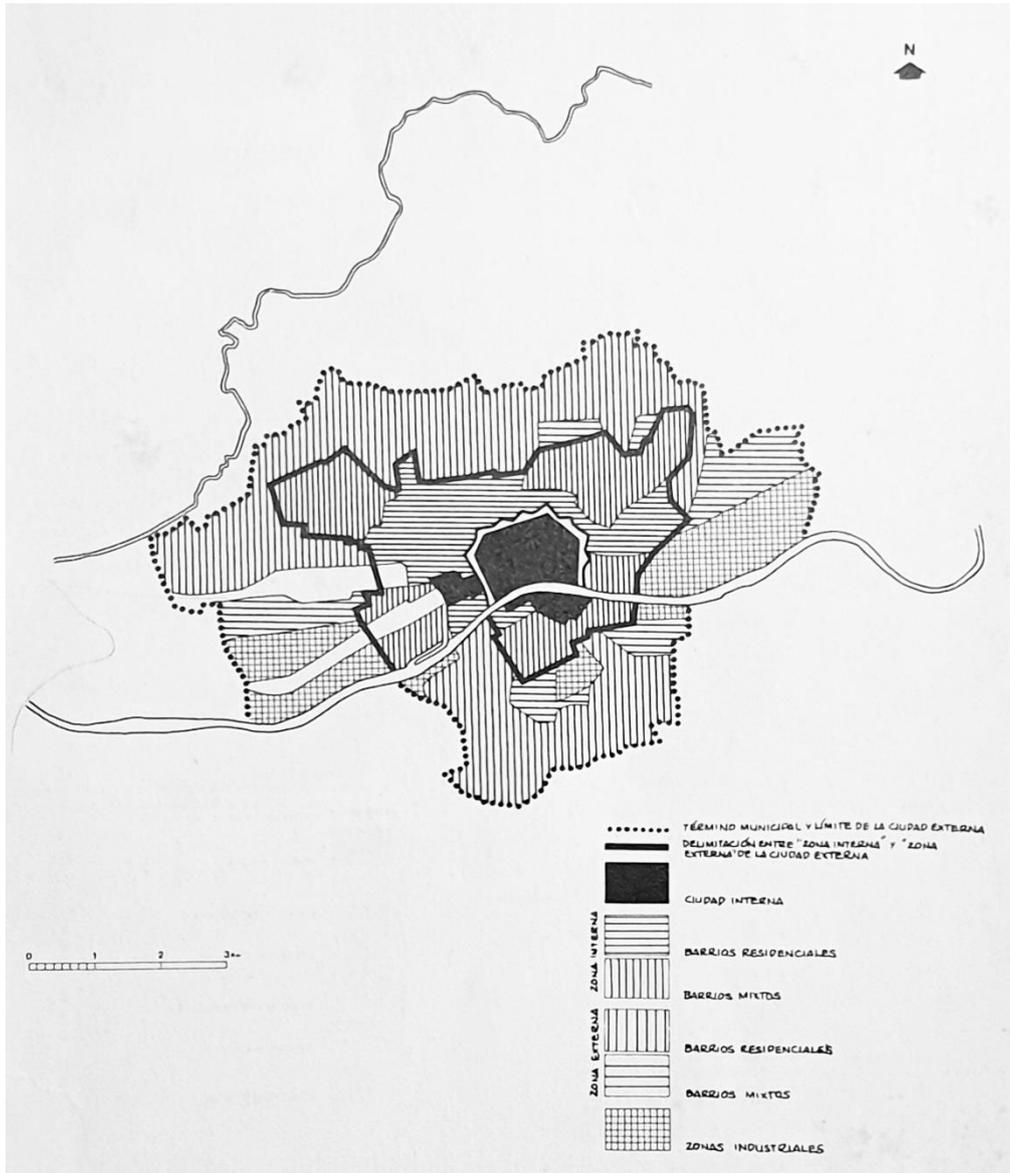
FIGURA 1.10 | PLANO DE ZONEAMENTO DE COLONIA, ALEMANHA



FONTE: MANCUSO, 1980, P. 89.

Tomando o exemplo de Frankfurt, em 1891 seu território foi todo dividido em zonas (Bauzonenplan), numa organização concêntrica, sendo cada zona diferenciada conforme densidades, altura dos edifícios, proporção de projeção de construção de cada lote e usos permitidos (industriais, residenciais e usos mistos). É considerado o primeiro plano autêntico de zoneamento, englobando todo o território municipal.

FIGURA 1.11 | PLANO DE ZONEAMENTO DE FRANKFURT DE 1891, ALEMANHA



FONTE: MANCUSO, 1980, P. 133.

Quando examinamos a aplicação do zoneamento nas cidades norte-americanas, vemos uma semelhança com o caso alemão no que se refere à dimensão econômica das suas motivações. Isto é, o zoneamento surge para instituir um controle sobre a “produtividade econômica” da cidade. Vejamos a análise de Mancuso (1980):

¿Pero qué se espera en concreto del zoning? En esta fase del capitalismo urbano, el zoning es un instrumento que posibilita al menos dos resultados: proteger las inversiones ya efectuadas sobre áreas urbanizadas – y por consiguiente en las zonas más centrales y de más valor – mediante la confirmación y la estabilización, por medio de un sistema de normas, de las características consolidadas e presentes en dichas áreas; y establecer de forma anticipada las garantías – siempre

a través de la creación de un específico sistema de normas – para las inversiones que aún deben realizarse, definiendo ex ante las características de uso y de densidad de las áreas en las que se quiere invertir, y estabilizando sus caracteres y valores económicos para el futuro. En consecuencia, los resultados, al igual que las acciones, son principalmente de carácter económico (Mancuso, 1980, p. 172).

Evidentemente que os fatores que geram desequilíbrio econômico são conflitos de uso e ocupação do solo que serão mitigados pelo zoneamento. De um modo geral, existem dois principais tipos de conflitos: um que busca evitar determinadas situações físicas não desejáveis (ou uma “forma urbana” que expressa determinado padrão social e econômico indesejado por alguns) e outro que busca evitar determinados grupos sociais em locais específicos da cidade (uma lógica segregadora).

Quanto aos conflitos, podemos dividir a cidade em três setores:

- **As áreas centrais**, caracterizadas pela coexistência de diversos usos, especialmente a concentração de usos de escritório e comerciais, mas também o uso residencial em edifícios mais antigos. É um território com elevado preço dos terrenos, que impulsionou a elevada densidade e altura dos edifícios de modo a promover um aproveitamento econômico mais racional desses terrenos, resultando em arranha-céus, que por sua vez geram conflitos de vizinhança (aumento do tráfego, sombreamento, redução da aeração e ventilação, etc.).
- **As áreas de uso predominantemente residencial**, caracterizadas pela existência de moradias da classe média que são afetadas pela pressão de diversificação do uso do solo (uma nova burguesia comercial e empresarial que pode gerar distúrbios de vizinhança). Também existe um “conflito de tipologias”, entre casas unifamiliares das classes sociais mais elevadas e edifícios de apartamentos com moradia de aluguel para famílias de baixa renda.
- **As áreas ainda não afetadas por processos de urbanização**, caracterizadas pelo desejo de expansão imobiliária em que se pretende assegurar determinado modelo de ocupação que seja de interesse daqueles que vão morar nestas áreas.

A experiência de Nova Iorque (1916) é considerada prodigiosa no contexto norte-americano na aplicação do zoneamento a partir de um plano geral que abarca os cinco

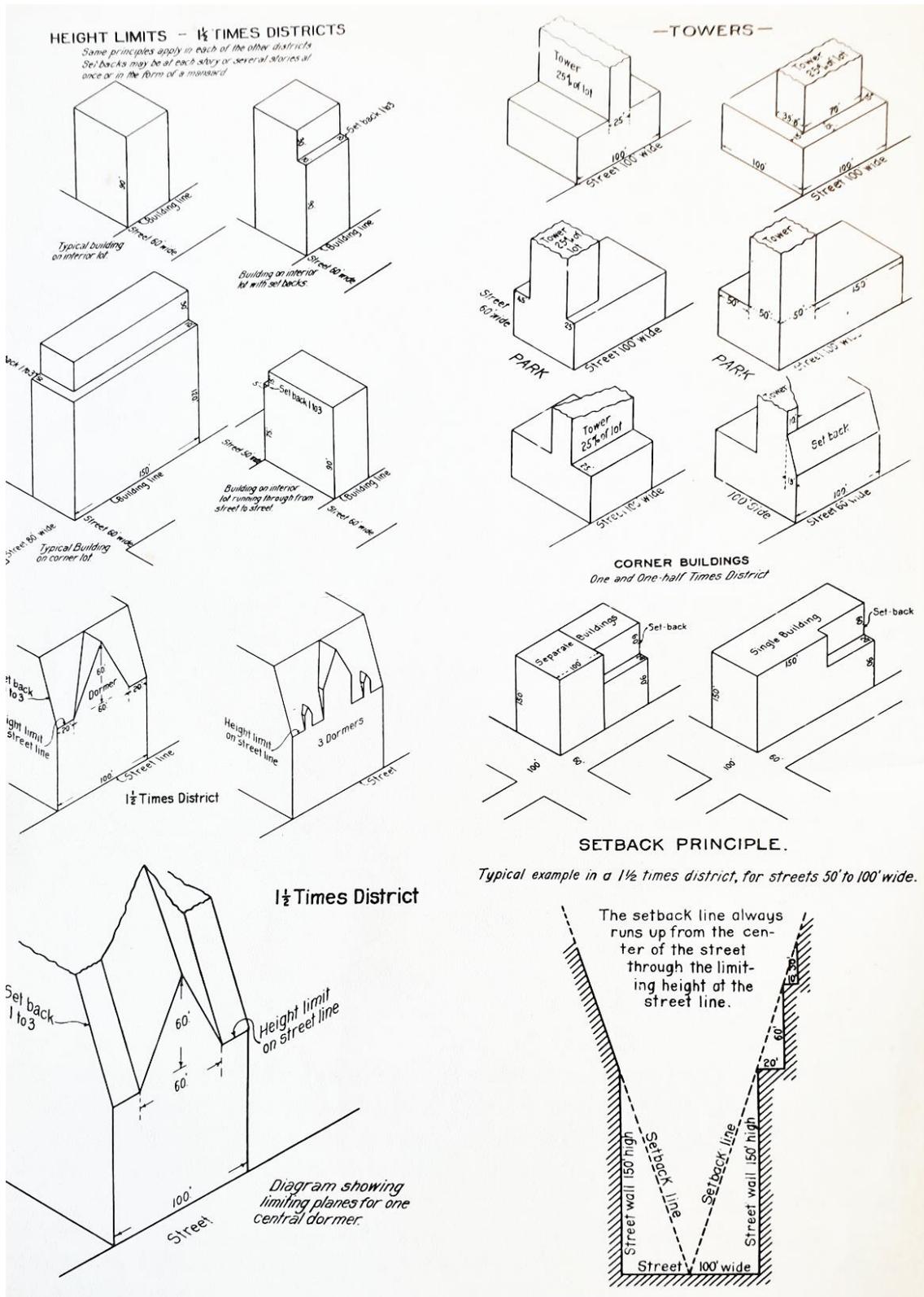
boroughs da cidade, com definição de parâmetros condicionantes das tipologias permitidas (altura dos edifícios, densidades e usos) e com valor jurídico de sua regulação.

Contudo, se engana quem espera que esse plano geral se expresse como um plano urbanístico voltado ao ordenamento territorial, que reconheça as especificidades do território, ou ainda, que expresse uma forma urbana do futuro desejado para a cidade. Trata-se de um esquema de regulação organizado em três tipos de zonas apenas, que se combinam em três “camadas” ou *layers* de regulação:

- *use districts*, que se refere aos usos permitidos: categorias de uso residencial, comercial e indefinida, tomando por referência principalmente as vias como critério para permissão de usos;
- *height districts*, que se refere à altura dos edifícios em cinco faixas de altura, sendo a primeira altura aquela proporcional à largura da via e a última aquela proporcional a duas vezes e meia a largura da via;
- *area districts*, que se refere à proporção da projeção de áreas construídas em relação às áreas livres do lote (taxa de ocupação), com definição de cinco faixas de valores definidos.

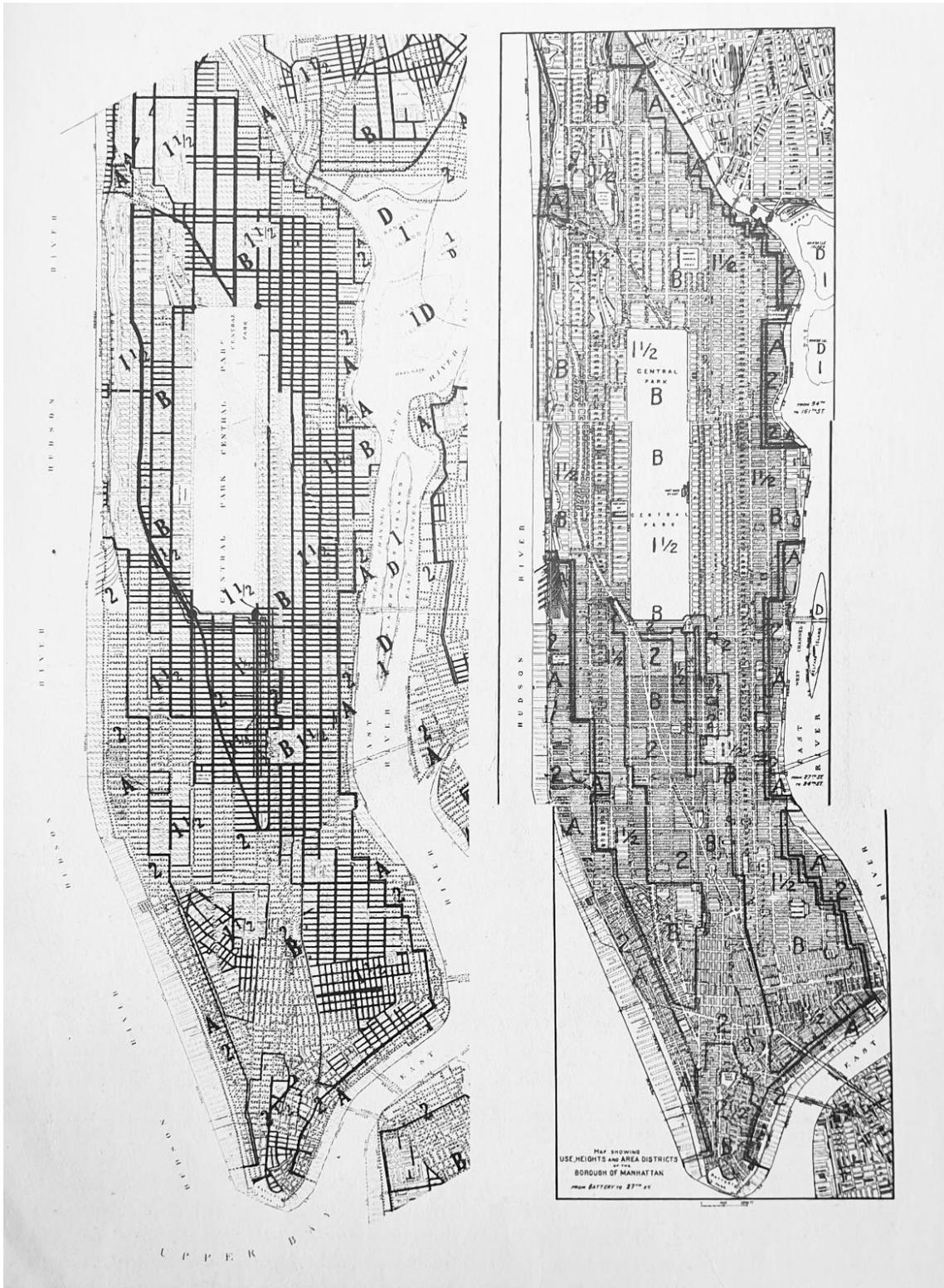
No caso da altura, os edifícios podem exceder a altura máxima de duas vezes e meia a dimensão da largura da via, caso adotem recuos progressivos conforme a altura da edificação, seguindo um plano inclinado em relação à via (trata-se de uma medida para assegurar iluminação e aeração).

FIGURA 1.12 | ESQUEMA DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS, ZONEAMENTO DE NOVA IORQUE, 1916



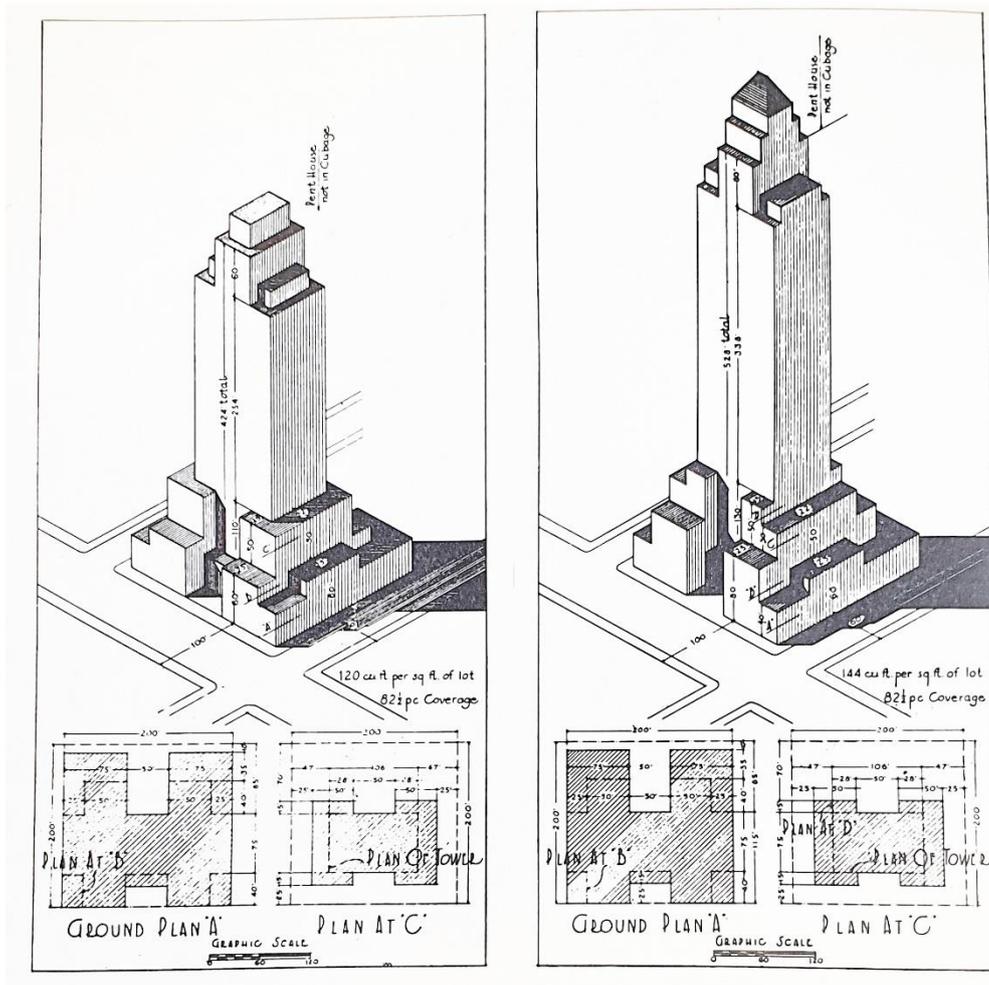
FONTE: MANCUSO, 1980, P. 258.

FIGURA 1.13 | MAPA DO ZONEAMENTO DE NOVA IORQUE, 1916



FONTE: MANCUSO, 1980, P. 261.

FIGURA 1.14 | ILUSTRAÇÃO PARÂMETROS URBANÍSTICOS, ZONEAMENTO DE NOVA IORQUE, 1916



FONTE: MANCUSO, 1980, P. 270

Nota-se uma diferença entre o zoneamento adotado em Nova Iorque e aquele adotado nas cidades alemãs, uma vez que no caso norte-americano a regulação busca a solução de problemas pontuais e estende a sua aplicação dentro de uma lógica esquemática para toda a cidade. Já no caso alemão, a regulação, embora busque respostas a conflitos sociais e econômicos, confere um ordenamento global para a cidade tomando-se por base a distribuição de usos e densidades no território.

Sobre o plano de zoneamento de 1916 para a cidade de Nova Iorque, Mancuso (1980) assim reflete:

Pero, ¿de qué plano se trata? A diferencia de Alemania, en lo que se refiere a America no se puede hablar de un plano que, a través del instrumento del zoning, persiga un modelo global para la ciudad, ni a un nivel funcional, ni al formal; y esto es válido tanto para las primeras y esquemáticas normativas de edificación, como para las posteriores y

más sofisticadas de la experiencia de Nueva York. En los primeros casos, el zoning es adoptado como se ha visto para responder a problemas sectoriales o que afectan a partes limitadas de la ciudad. Aunque luego las normas se extienden a toda el área urbana, el interés es el de regular aquellas limitadas secciones de la ciudad de las que han surgido con mayor intensidad los conflictos económicos y sociales que han precisado intervenciones de mediación; de manera que de ahí no puede deducirse ningún diseño global para la entera ciudad, ni modelo óptimo alguno a alcanzar (Mancuso, 1980, p. 260).

O exame das experiências alemã, norte-americana e até mesmo da experiência brasileira (mais especificamente paulistana, como será demonstrada mais adiante neste trabalho), permite a identificação dos seguintes elementos basilares que caracterizam o instrumento do zoneamento:

- Definição de zonas que se diferenciam conforme parâmetros urbanísticos.
- Definição de parâmetros urbanísticos que caracterizam as tipologias de edifícios:
 - Densidades construtivas
 - Altura dos edifícios
 - Taxa de ocupação
- Definição de usos permitidos conforme as zonas.
- Demarcação das zonas no território: uma lei de zoneamento é sempre acompanhada e um mapa.
- Adoção do lote como unidade de regulação e implementação, tendo o licenciamento urbanístico e edilício de cada lote/projeto o seu mecanismo de operação.
- Caráter esquemático da regulação, fazendo com que a heterogeneidade da morfologia urbana seja desconsiderada ou pouco considerada.
- Existência de duas linhas de regulação: uma sistêmica, que abarca todo o território, sendo a preponderante e a mais “avançada”; e outra fragmentada, com incidência localizada em apenas determinados locais.
- Desvinculação do planejamento geral da cidade e de diretrizes maiores emanadas por planos e políticas nacionais e até por marcos internacionais de sustentabilidade.

- Incidência em locais com presença de conflitos de uso e ocupação do solo motivados por diversos fatores, mas tendo sempre o interesse econômico presente.

Quanto a este último ponto, cabe comentar, de antemão, que o zoneamento paulistano passou por um processo evolutivo que o vinculou com o planejamento geral do Município, deixando de ser um instrumento autônomo. Tal aspecto será examinado ao longo deste trabalho.

1.4 | INTERFACE DOS PROJETOS URBANOS E DO ZONEAMENTO COM A AGENDA URBANA INTERNACIONAL

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um desdobramento e evolução dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) anteriormente concebidos por conta da chegada ao século XX e consistem num conjunto de 169 metas organizadas em 17 grandes objetivos estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em 2015: "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável"⁵.

FIGURA 1.15 | ODS



FONTE: WWW.BRASIL.UN.ORG

⁵ Os ODS e a Agenda 2030 são resultado da negociação de 193 países.

No que se refere ao desenvolvimento urbano, o principal objetivo é o 11 “Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”. Segue descrição das metas associadas a esse objetivo 11:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Parece-nos que as matrizes de planejamento urbano examinadas neste capítulo (para relembrar, projetos urbanos e zoneamento) não apresentam correlação direta com os

ODS e especificamente com o ODS 11. Contudo, vale ponderar que ambas as matrizes apresentam elementos potentes para contribuir na viabilização das metas elencadas, de forma indireta, mesmo que seu primeiro objetivo não seja esse.

NOVA AGENDA URBANA - NAU

Em outubro de 2016 o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU Habitat) coordenou a realização da Conferência Habitat III, em Quito, Equador. Tal evento resultou na construção do documento Nova Agenda Urbana (NAU), que posteriormente foi reconhecido na 68ª assembleia geral da ONU realizada em dezembro de 2016.

A NAU consiste no documento mais atual e abrangente em termos temático, regional, governamental, cultural e social relacionado ao desenvolvimento urbano sustentável. Foi construída de forma democrática envolvendo diversos governos e sociedade de diferentes partes do mundo e contempla os temas, princípios e diretrizes que devem orientar a ação de governos, sociedade e instituições, nos seus diversos níveis e finalidades, para os próximos 20 anos.

A NAU é uma declaração, que reúne princípios, diretrizes e ações estratégicas a serem adotados por governos, sociedade, universidades, empresas e instituições envolvidas com políticas urbanas. É intitulada “Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos”, possui 51 páginas e 175 parágrafos, tem um horizonte de 20 anos e previsão de realização da quarta conferência do Habitat em 2036. A NAU não possui caráter vinculante e está organizada da seguinte maneira:

- Preâmbulo.
- Visão compartilhada.
- Princípios e compromissos.
- Chamada para ação.
- Plano de implementação.
- Mecanismos de acompanhamento e revisão.

Com relação aos conteúdos destacam-se:

- Compromisso com o desenvolvimento sustentável e forte vínculo com outras agendas: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Acordo de Paris, etc.
- Reconhecimento do direito à cidade: visão de equidade, de redução de desigualdades, de universalização do acesso aos serviços públicos e de eliminação de qualquer forma de discriminação de grupos sociais.
- A habitação é tratada de forma estratégica, no centro da agenda urbana.
- Reconhecimento do predomínio da população que vive no modo de vida urbano em detrimento do rural.
- Forte atenção à necessidade de construção de cidades resilientes.
- Reconhecimento de novas dinâmicas da migração, em especial os refugiados.
- Elementos de planejamento e desenho urbano: forte valorização da forma urbana compacta, do sentido público dos espaços públicos, do adensamento junto à infraestrutura de transporte, do combate aos vazios urbanos, da minimização do espraiamento urbano, da qualificação dos espaços públicos, da diversificação dos usos, da mobilidade urbana sustentável e da preservação do patrimônio cultural.
- Reconhecimento da necessária socialização da riqueza gerada no espaço urbano: recuperar à coletividade parte da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas.
- Forte preocupação com a governança urbana para viabilização da NAU: valorização das políticas urbanas nacionais, dos marcos regulatórios, de mecanismos de financiamento, de processos participativos, de transparência das informações sobre as ações públicas, de estruturação de sistemas de informação.
- Reconhecimento das autoridades locais como principal instância de implementação da NAU.
- Reconhecimento da necessidade de se avançar na governança metropolitana: como fazer a gestão das grandes aglomerações urbanas.

Conforme pudemos observar, igualmente aos ODS, parece-nos que as matrizes de planejamento urbano dos projetos urbanos e do zoneamento não apresentam correlação

direta com a NAU, havendo, entretanto, interfaces possíveis pelas coincidências decorrentes do caráter genérico e difuso da NAU.

EXPERIÊNCIAS PONTUAIS: AGENDAS PERMANENTES OU EFÊMERAS?

A prática do urbanismo e do planejamento urbano mundo afora é também cercada de experiências que são resultado da evolução tecnológica, do aprimoramento de técnicas de regulação e do engajamento da sociedade para a transformação de determinados territórios, mesmo com incidência pontual: *new urbanism*, *Smart Cities*, *Form-Based Codes*, urbanismo tático, movimentos de defesa de determinados espaços públicos ou de resistência a empreendimentos imobiliários (*nimby*⁶), etc. Tais experiências tem assumido narrativas e tomado espaço na mídia talvez muito maior do que seus resultados concretos e questiona-se em que medida se constituem de fato em agendas permanentes ou em meros modismos (ou agendas efêmeras).

Dessas experiências, enxerga-se uma possível interface dos *Form-Based Codes* com as matrizes de planejamento urbano examinadas neste trabalho, dada sua influência potencial na concepção de regramentos existentes na legislação ordinária paulistana de parcelamento, uso e ocupação do solo, como a fachada ativa, por exemplo.

Os *Form-Based Codes*⁷ tratam de leis e demais regulamentos locais com forte detalhamento da forma urbana, englobando controle sobre o uso do solo e sobre os espaços públicos, com incidência pontual, em determinados setores da cidade. Geralmente são regulamentos que tratam da interface das fachadas com o espaço público, com detalhamento da volumetria das edificações, especificações relativas a usos, detalhamento da configuração de espaços públicos (paisagismo, por exemplo) e demais elementos de comunicação visual.

São utilizados nas cidades norte-americanas e sua aplicação é argumentada, muitas vezes, como um contraponto ao zoneamento tradicional, que não incorpora as especificidades de determinados setores ou pré-existências.

⁶ Not In My Back Yard ou não no meu quintal.

⁷ Form-Based Codes Institute: <https://formbasedcodes.org/>

FIGURA 1.16 | ESQUEMA ILUSTRATIVO DO FORM-BASED CODE

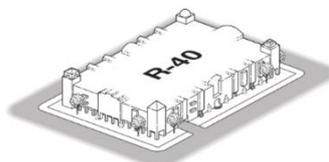
Conventional Zoning

Density use, FAR (floor area ratio), setbacks, parking requirements, maximum building heights specified



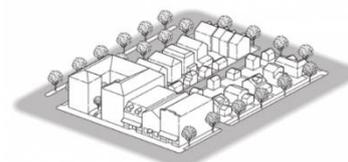
Zoning Design Guidelines

Conventional zoning requirements, plus frequency of openings and surface articulation specified



Form-Based Codes

Street and building types (or mix of types), build-to lines, number of floors, and percentage of built site frontage specified.



FONTE: [HTTPS://FORMBASEDCODES.ORG/](https://formbasedcodes.org/)

Compreende-se que no caso paulistano, ambas as matrizes (projetos urbanos e zoneamento) apresentam interface com os *Form-based Codes*, sendo que os regramentos mais detalhados e específicos ocorrem nos projetos urbanos (regras específicas em relação à legislação ordinária de parcelamento, uso e ocupação do solo) e os mais esquemáticos e genéricos ocorrem no zoneamento (por exemplo, regramento relativo à fachada ativa).

1.5 | INTERFACE DOS PROJETOS URBANOS E DO ZONEAMENTO COM A AGENDA URBANA NACIONAL

O planejamento urbano passou por uma mudança bastante significativa no Brasil após a aprovação do Estatuto da Cidade, que propôs uma nova agenda urbana nacional e um novo modelo de Plano Diretor, que busca enfrentar o problema da desigualdade socioespacial e interferir nas lógicas de produção e transformação das cidades para garantir a todos o acesso aos benefícios da urbanização, como transporte público, habitação, saneamento e lazer, em especial aos mais pobres e grupos sociais vulneráveis.

Plano Diretor não é um instrumento novo que foi inaugurado pela Constituição Federal de 1988 ou pelo Estatuto da Cidade. Já vinha sendo elaborado pelos Municípios ao longo do século XX, sob diferentes matrizes de planejamento urbano, conforme o município e o período de sua elaboração, sendo alguns deles influenciados por referências norte-americanas ou europeias. Contudo, conforme Villaça (1999) e Feldman (2005), na grande maioria dos municípios brasileiros, os planos diretores existiram na teoria, enquanto o

zoneamento existiu na prática. E esse zoneamento que foi praticado ignorou a urbanização informal, sem reconhecer milhões de pessoas vivendo às margens das políticas públicas, em áreas impróprias à urbanização, com insegurança da posse e em condições insalubres. Assim, enquanto as cidades brasileiras cresceram de forma intensa principalmente na segunda metade do século XX, os Planos Diretores e o zoneamento não deram conta de integrar os pobres nas cidades de forma digna, garantindo seus direitos sociais constitucionais. Diante dessa realidade, o Estatuto da Cidade propôs uma nova agenda urbana nacional e um novo modelo de Plano Diretor, que deve prever instrumentos que busquem o enfrentamento desses problemas, principalmente a regulação da forma como a propriedade é utilizada em prol de um benefício coletivo maior, devendo incorporar os seguintes requisitos:

- O estabelecimento de diretrizes que reconheçam o direito à cidade e a função social da propriedade na execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano.
- A definição de diretrizes e a adoção de instrumentos voltados ao controle do uso do solo de forma a: evitar a utilização ociosa de terrenos localizados em bairros com infraestrutura; combater a especulação imobiliária; fomentar o adensamento em conformidade com a capacidade de suporte do território; estabelecer os limites do perímetro urbano, prevendo sua expansão de forma controlada e dando prioridade à ocupação dos vazios urbanos; dentre outras medidas.
- A instituição de instrumentos que possibilitem a destinação de terrenos urbanos localizados em áreas seguras e com acesso aos serviços públicos para a execução de programas habitacionais de interesse social, como as Zonas Especiais de Interesse Social.
- A adoção de instrumentos para reverter à coletividade o efeito da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas, especialmente aquela proporcionada pela regulação urbanística.

Compreende-se que tanto a matriz dos projetos urbanos quanto a matriz do zoneamento apresentam relação direta com o Estatuto da Cidade, pois tratam do direito de construir e suas implicações no desenvolvimento urbano. Isto é, apesar da Lei Federal 10.257/01

quase nada mencionar sobre os projetos urbanos e o zoneamento, pode-se dizer que muitas das disposições do Estatuto relativas aos planos diretores apresentam forte relação com o zoneamento e os projetos urbanos, uma vez que essas são matrizes de planejamento urbano voltadas à viabilização dos planos diretores. Como veremos ao longo deste trabalho, embora diversos trabalhos oponham projetos urbanos e zoneamento, planos diretores e projetos urbanos e planos diretores e zoneamento, esta pesquisa demonstrou o contrário: a forte sinergia entre plano diretor, zoneamento e projetos urbanos, no caso paulistano.

Tecendo algumas reflexões iniciais sobre o vínculo entre projetos urbanos, zoneamento e planos diretores, demonstraremos a seguir algumas interfaces entre instrumentos de planejamento urbano e as matrizes de planejamento urbano examinadas neste trabalho.

QUADRO 1.1 | INTERFACES ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO E AS MATRIZES DO ZONEAMENTO E DOS PROJETOS URBANOS

INSTRUMENTO	INTERFACE COM MATRIZ DOS PROJETOS URBANOS	INTERFACE COM MATRIZ DO ZONEAMENTO
Plano Diretor Estratégico	Definição no Plano Diretor dos territórios a serem transformados por projetos urbanos, bem como de diretrizes a serem consideradas nos projetos urbanos	Definição do conceito das zonas, de parâmetros urbanísticos gerais, de diretrizes para o zoneamento do macrozoneamento.
Outorga Onerosa do Direito de Construir	Os projetos podem definir regras específicas para a aplicação da outorga	Zoneamento define os coeficientes de aproveitamento básico e máximo para incidência da outorga onerosa
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	Os projetos podem definir propostas para viabilização da transformação das ZEIS	Zoneamento pode demarcar ZEIS e estipular regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo para produção de Habitação de Interesse Social (HIS)

FONTE: ELABORADO PELO AUTOR

Como se pode observar, projetos urbanos e zoneamento são estratégias para viabilização, no campo operativo, das transformações almejadas no plano diretor. Nesse contexto, pode-se reconhecer forte interface entre as matrizes estudadas e os instrumentos de planejamento urbano.

Quanto aos demais temas da agenda urbana nacional, interessa destacar a mobilidade urbana sustentável e o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS).

Mobilidade urbana vai muito além dos sistemas de circulação de pessoas e cargas na cidade, englobando também o uso do solo e a forma com que as cidades se organizam.

Por sua vez, mobilidade urbana sustentável é aquela que contribui para o desenvolvimento urbano sustentável em atendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos pela ONU, apresentando as seguintes características principais:

- é centrada no pedestre;
- o transporte público coletivo prevalece sobre o transporte individual, com custos acessíveis a população;
- existe a integração dos modos de transporte, com conforto e segurança aos usuários;
- os modos não motorizados prevalecem sobre os motorizados;
- os modos não poluentes prevalecem sobre os poluentes;
- a forma urbana das cidades proporciona a maior racionalização da circulação de pessoas e cargas na cidade, com redução da necessidade e da extensão dos deslocamentos.

No Brasil, podemos entender o conceito de mobilidade urbana sustentável através das definições presentes na Lei Federal 12.587/12, conforme segue:

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor.

E ainda:

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

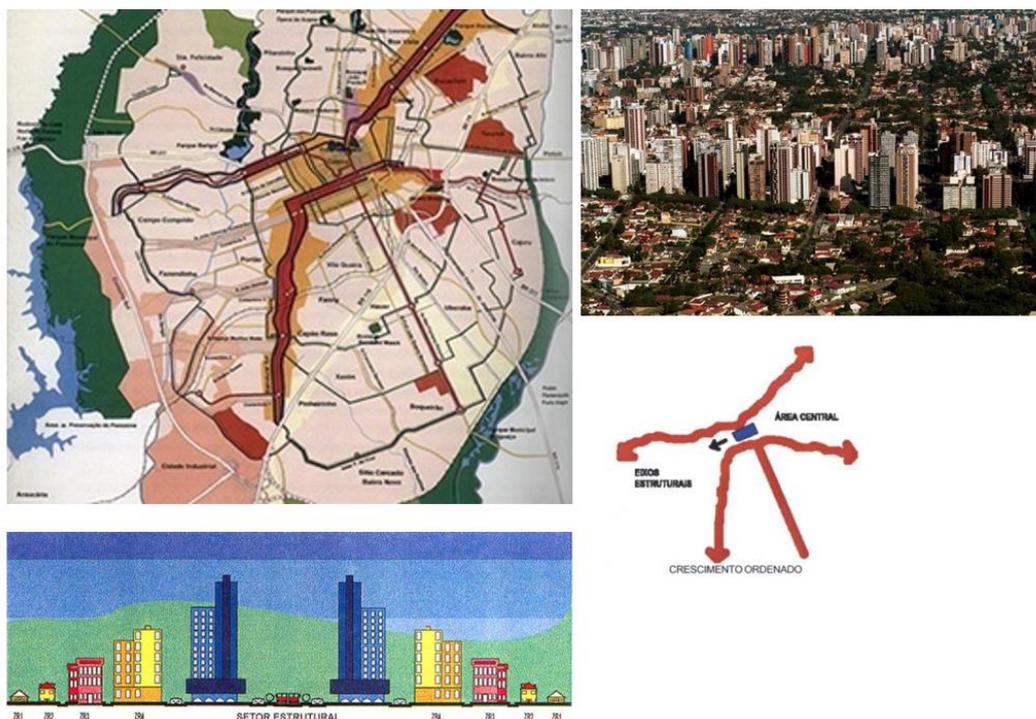
As diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana determinam não somente as prioridades e integrações dos diversos modos de transporte, mas também a consequente mitigação de seus custos ambientais. Tem como primeira medida a integração da política de desenvolvimento urbano com os meios de deslocamento nas cidades, com destaque para o planejamento e a gestão do solo urbano. Articular o desenvolvimento da cidade ao transporte é, portanto, uma prioridade na promoção de políticas públicas voltadas a mobilidade. E esta é a oportunidade para a aplicação do conceito de Desenvolvimento Urbano Orientado pelo Transporte Sustentável.

Segundo o WRI Brasil, o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS) é um modelo que busca reorientar as políticas e estratégias de planejamento e desenho urbano, através da construção de bairros compactos, de alta densidade, que proporcionam às pessoas diversidade de usos, serviços e espaços públicos seguros e ativos, favorecendo a interação social.

Apresenta soluções, com impactos na mobilidade, que satisfazem a maior parte das necessidades de seus habitantes no âmbito local em deslocamentos a pé ou em bicicleta, e no restante da cidade através do transporte coletivo, reduzindo a dependência do automóvel.

Um dos mais destacados Planos Diretores elaborados no Brasil foi o Plano Diretor de Curitiba de 1965, que propôs o crescimento urbano da cidade a partir da estruturação de eixos, se apoiando no conceito de DOTS.

FIGURA 1.17 | PLANO DIRETOR DE CURITIBA



FONTE: PLANO DIRETOR DE CURITIBA, 1965 / IPPUC

Ambas as matrizes de planejamento urbano aqui estudadas (projetos urbanos e zoneamento) apresentam grande interface com a mobilidade urbana sustentável e com o DOTS. Por exemplo, ao examinarmos a estratégia de ordenamento territorial do Plano Diretor Estratégico (PDE) 2014, verifica-se a adoção do conceito de DOTS por meio da instituição dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e posteriormente na lei de zoneamento (Lei Municipal 16.402/16) que instituiu a Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU). E de um modo geral, verifica-se os seguintes aspectos do zoneamento que apresentam relação direta com a mobilidade urbana sustentável e o DOTS:

- Direcionamento do adensamento nas áreas de influência do transporte público coletivo, por meio da limitação de empreendimentos verticais fora dessas áreas e pela concessão de incentivos nestes territórios, de modo a induzir que mais pessoas utilizem o transporte público coletivo, reduzam as viagens motorizadas e reduzam a extensão e a frequência dos deslocamentos na cidade.

- Cota parte máxima de terreno por unidade: tem o objetivo de promover o adensamento populacional, uma vez que acaba limitando o tamanho dos apartamentos e obriga um maior número de unidades habitacionais no mesmo lote.
- Fruição pública, fachada ativa, limite de vedação do lote e destinação de área para alargamento do passeio público: tem por finalidade ampliar as áreas de circulação de pedestres, proporcionar maior utilização do espaço público e melhorar a interação dos pedestres com os pavimentos de acesso às edificações.
- Uso misto: busca incentivar a mescla de usos de modo a reduzir os deslocamentos na cidade e também contribuir com a dinamização do espaço público.
- Limite do número mínimo de vagas de estacionamento: além de não se exigir mais vagas obrigatórias para o uso residencial, a área não computável destinada às vagas de estacionamento foi reduzida em relação à legislação anterior, assim como a exigência de número mínimo de vagas para o uso não residencial.

Após caracterizadas as matrizes de planejamento urbano – projetos urbanos e zoneamento -, passaremos a examinar, nos próximos capítulos, como essas matrizes de desenvolveram no Município de São Paulo.

CAPÍTULO 2

A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS E DA PRÁTICA DO PROJETO URBANO CONSORCIADO EM SÃO PAULO

Após definição do conceito de projeto urbano consorciado – e suas diferenças com os demais tipos de projetos urbanos –, neste capítulo será examinada a evolução das suas ideias e também da sua prática em São Paulo. O marco temporal adotado foi a partir de 1972, uma vez que neste período foi elaborada a primeira lei geral de zoneamento em São Paulo, sendo, para efeito deste trabalho, o período referencial para exame da evolução das matrizes de planejamento urbano (projetos urbanos consorciados e zoneamento).

O presente capítulo focou o exame dos projetos urbanos consorciados no âmbito da legislação urbana municipal, uma vez que a presente pesquisa, em seu conjunto, pretende comparar a evolução dos projetos urbanos consorciados com a evolução do zoneamento. Importante reforçar que a legislação urbana é um elemento chave para tal comparação, para que se possa analisar como os instrumentos (projeto urbano consorciado e zoneamento) foram tratados quanto aos objetivos, estratégias e territórios de incidência, nos mesmos diplomas legais. Neste contexto, foram examinados os seguintes aspectos:

- o papel do projeto urbano consorciado no contexto do planejamento geral da cidade;
- as escalas e intervenção e os territórios a serem objeto de transformação por meio de projetos urbanos consorciados;
- as relações com outros instrumentos de planejamento urbano;
- como o projeto urbano consorciado está regulado nas leis dos Planos Diretores e em leis específicas.

A pesquisa examinou a forma de tratamento do projeto urbano consorciado nos planos de urbanização associados às linhas de metrô; nos instrumentos de planejamento para viabilização dos projetos urbanos consorciados, tais como as operações interligadas, operações urbanas consorciadas, outorga onerosa do direito de construir, áreas de intervenção urbana e concessão urbanística; nos Planos Diretores; e nos Projetos de Intervenção Urbana – PIU.

2.1 | OS PLANOS DE URBANIZAÇÃO CONSORCIADA ASSOCIADOS À IMPLANTAÇÃO DAS LINHAS DE METRÔ

A Empresa Municipal de Urbanização – EMURB foi criada em 1972 com a finalidade de promover, entre outras ações, “a reurbanização de áreas em processo de transformação ou de deterioração” (artigo 5º da Lei Municipal 7.670/71). Ao longo dos anos, a EMURB promoveu projetos urbanos, desenvolveu e implantou equipamentos urbanos e coordenou a estruturação e implementação das operações urbanas. Em 2009 a EMURB foi cindida em duas empresas: a SP Urbanismo, que ficou responsável pelo “suporte e desenvolvimento das ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo” e a SP Obras, que ficou responsável pela execução de programas e obras definidos pela Administração Direta (artigo 3º da Lei Municipal 15.056/09).

Desde sua criação, coube à EMURB (e posteriormente à SP Urbanismo) a função de estruturar e implementar projetos urbanos de acordo com o disposto nos instrumentos de planejamento geral da cidade.

Uma das ações desenvolvidas pela EMURB foi a formulação de planos de urbanização de determinadas áreas envolvidas na implantação das linhas 1 e 3 do Metrô, com intuito de estruturar e qualificar o adensamento ao longo das linhas do metrô¹. Segundo Anelli (2007),

Consideramos que para isso era retomado o conceito dos Corredores de Atividades Múltiplas do PUB, procurando viabilizar o adensamento nessas áreas. [...] esses corredores seriam constituídos por faixas de 600 m de largura ao longo das linhas de Metrô onde se deveria atingir uma densidade habitacional relativamente alta (300 habitantes por hectare). Nas proximidades das estações seriam concentrados escritórios e comércio, enquanto que equidistantes a elas, seriam criadas praças com os principais equipamentos dos serviços públicos de saúde e educação de uso social. Um conceito esquemático com diversas possibilidades de formalização.

¹ Alguns autores, como Heck (2005), compreendem que tal estratégia também tinha o objetivo de reverter ao Poder Público parte do efeito da valorização imobiliária proporcionada pela nova infraestrutura de transporte.

Nestes casos, a desapropriação para implantação das linhas englobava maiores perímetros do que somente as áreas necessárias para o funcionamento do serviço de transporte, cujos terrenos e glebas desapropriados seriam urbanizados e posteriormente alienados ou teriam sua urbanização promovida por empreendedores privados em troca de incentivos e/ou benefícios urbanísticos.

Conforme descrito por Anelli (2007), em 1973 a Prefeitura de São Paulo aderiu ao programa Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada – CURA, do Banco Nacional de Habitação – BNH, podendo receber verbas federais para viabilização de projetos em territórios que requeressem uma ação do Poder Público. Com intuito de fortalecer a estratégia de qualificação do adensamento junto ao transporte público, a EMURB selecionou determinados territórios ao longo das linhas de metrô em implantação para promover o desenvolvimento dos projetos no âmbito do programa CURA. Foram selecionadas as seguintes áreas: Santana, Vergueiro, Brás/Bresser, Jabaquara e Conceição.

Em paralelo, o zoneamento instituído em 1972 também passou por modificações, tendo sido criada a zona de uso especial Z8, sendo que para alguns perímetros dessas zonas foram previstos planos de urbanização específicos (artigo 7º da Lei Municipal 8.328/75), tais como Liberdade, Jabaquara e Santana. Esses planos de urbanização definidos na Lei Municipal 8.328/75 apresentavam as seguintes características principais:

- Responsabilidade da EMURB para sua implantação.
- Definição do perímetro e área de incidência para cada um:
 - Santana: 147.000m²;
 - Jabaquara: 93.000m²;
 - Liberdade: 80.318,50m².
- Definição de diretrizes básicas para o programa de ocupação: edifícios residenciais, edifícios comerciais, edifícios institucionais, edifícios para escritórios, serviços públicos, hotéis, estacionamentos para veículos, equipamentos comunitários e áreas públicas.
- Definição de parâmetros urbanísticos específicos:

- o Taxa de Ocupação máxima de 30% em relação ao perímetro de projeto, podendo atingir 40% em projetos parciais dentro do perímetro;
 - o Coeficiente de Aproveitamento Máximo 2,5 para o perímetro de renovação, podendo atingir 4 em projetos parciais;
 - o Recuo mínimo de 5m em todos os logradouros que constituírem os limites da área de reurbanização.
- Previsão de espaços ajardinados e arborizados em 30% do perímetro de projeto, podendo ser reduzido a no mínimo 25% em projetos parciais.

Em cada uma das áreas (Santana, Vergueiro, Brás / Bresser, Jabaquara e Conceição) foram concebidos estudos e projetos específicos, sem uma metodologia única pré-estabelecida. Também não foram definidos instrumentos a serem aplicados de forma homogênea em todas elas. Segue uma breve descrição de cada uma.

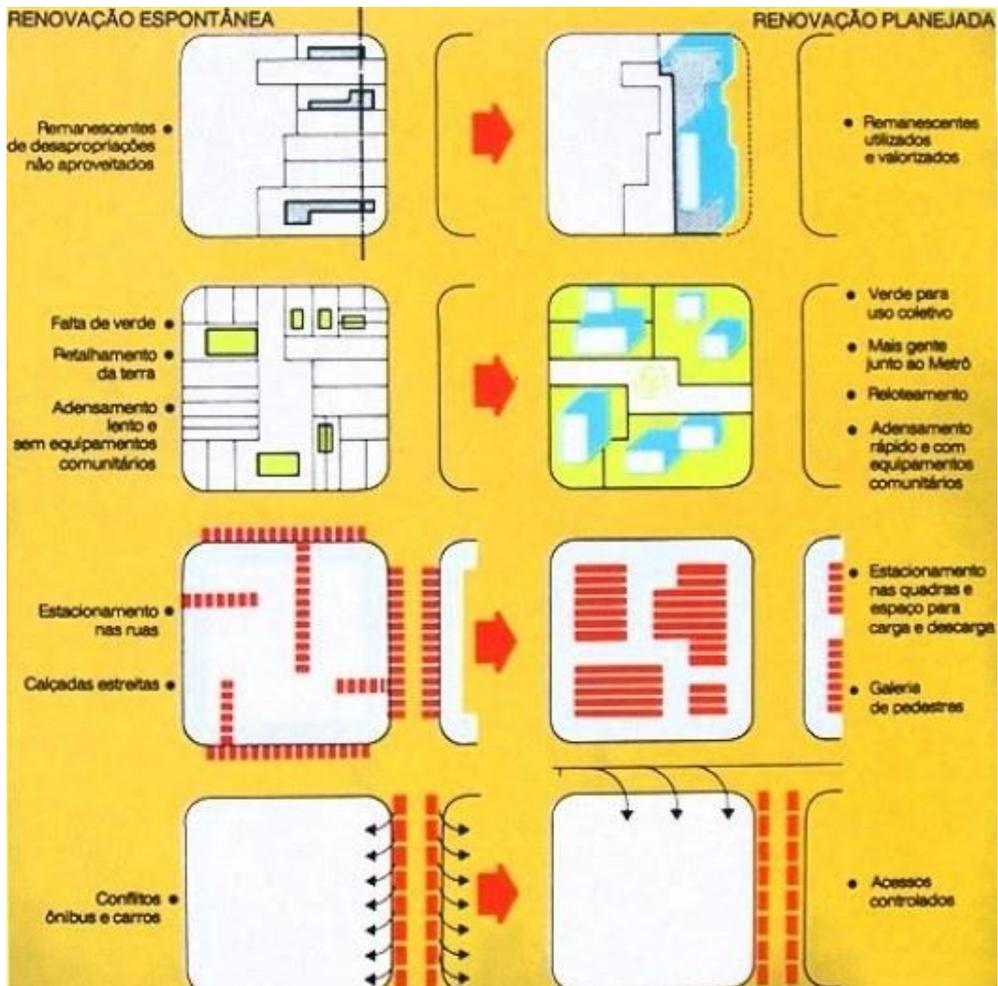
2.1.1 SANTANA

A intervenção ensejava transformar um conjunto de quadras ao longo da Avenida Cruzeiro do sul nas proximidades da estação Santana do metrô. Além de promover uma melhor integração do uso do solo aos espaços públicos, especialmente a estação e o terminal de ônibus, o projeto pretendia a verticalização com diversificação de usos e aumento de áreas verdes e permeáveis. Com uma estrutura fundiária bastante fragmentada em lotes pequenos, a desapropriação poderia viabilizar uma transformação mais abrangente, tomando a quadra como unidade de projeto e intervenção. Segundo Anelli (2007), três mandados de segurança impetrados pelos moradores e proprietários contra a EMURB² suspenderam a continuidade de todo o projeto por um período, dificultando a implantação da estação do metrô, do terminal de ônibus e da quadra 46 (considerada a quadra modelo). Embora a EMURB tenha ganhado todas as causas em 1976, os imóveis se valorizaram no período, dificultando a desapropriação e implicando na perda dos prazos para os recursos do BNH em 1979.

² Os mandados questionavam a legalidade da desapropriação para posterior revenda.

As figuras 2.1 e 2.2 a seguir descrevem o esquema comparativo da renovação espontânea e renovação controlada pretendido na época e também a situação urbana atual da área.

FIGURA 2.1 | ESQUEMA COMPARATIVO DA RENOVAÇÃO ESPONTÂNEA E RENOVAÇÃO CONTROLADA



FONTE: ANELLI, 2007

FIGURA 2.2 | SITUAÇÃO URBANA ATUAL DA ÁREA DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE SANTANA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2019

Apesar da quadra 46 ter sido transformada, não se obteve um resultado urbanístico diferenciado em relação ao entorno. E cabe ilustrar que o adensamento ocorreu de forma pulverizada nas quadras próximas ao metrô, porém não no entorno imediato à estação.

Do ponto de vista da intenção do projeto, fica nítido o papel da EMURB como articuladora das intervenções, quando vemos a comparação dos modelos de ocupação urbana derivados da renovação espontânea e da renovação planejada. Nesta situação, tudo indica que a prefiguração em projeto e na regulação urbana estava ausente, valendo mais a articulação institucional promovida pela EMURB do que a ‘peça’ ou instrumento do projeto urbano consorciado.

2.1.2 NOVA VERGUEIRO

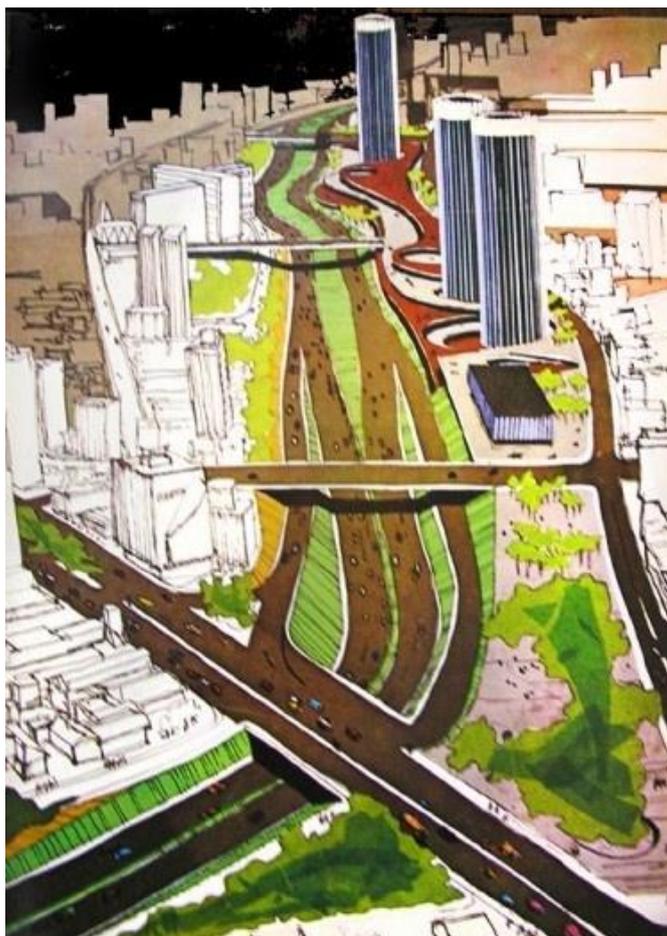
Sobre uma área remanescente de desapropriação localizada entre a linha do metrô e a Avenida 23 de maio foi concebido um projeto que buscava o adensamento e qualificação dos espaços públicos. A configuração linear e o desnível caracterizavam a área como um talude.

Considerando se tratar de remanescente de desapropriação, não havia a necessidade de desapropriar a área, tal como ocorreu no plano de Santana. A EMURB previu para este

caso uma concorrência de projeto, construção e exploração comercial do empreendimento, fazendo com que todas as intervenções, públicas e privadas, ficassem sob responsabilidade do empreendedor privado (as melhorias públicas seriam compensadas por um excedente de potencial construtivo a ser comercializado pelo empreendedor). Segundo Anelli (2007), o Termo de Referência previa que

Os esquemas de implantação e índices de ocupação e de aproveitamento propõem que o espaço da Rua Vergueiro estendesse através do nível térreo, tornando-se uma praça em plataforma para o vale da 23 de Maio. Acima desse nível seriam erguidas as torres e abaixo ficariam serviços e estacionamento. A Igreja de Santo Agostinho, com seu pequeno largo, assumiram o papel de uma referência histórica da região, estruturando a travessia do vale pelo viaduto Beneficência Portuguesa e Rua João Julião.

FIGURA 2.3 | ILUSTRAÇÃO PROJETO NOVA VERGUEIRO (IMAGEM DIVULGAÇÃO REVISTA MANCHETE)



FONTE: ANELLI, 2007

A proposta vencedora da licitação previa um conjunto comercial, uma torre de hotel, duas torres de escritórios, garagens e serviços.

Segundo Anelli (2007), o final da licitação coincidiu com a mudança de governo, sendo que o novo prefeito, Olavo Setubal, anulou a concorrência, alegando que o projeto não cumpria o edital, pelo adensamento excessivo e por construir os 25% de áreas verdes exigidas sobre lajes e não sobre o terreno. Na sequência, Setúbal decidiu que a porção sul da área receberia a nova Biblioteca Municipal (atual Centro Cultural São Paulo).

Nota-se que ao longo do tempo o adensamento se efetivou no entorno e que parte das áreas públicas se transformaram em áreas verdes.

O que chama a atenção neste caso é a discricionariedade de um projeto desse porte ocorrer em função de interesses de governo. A ausência de instrumentos e de regulação urbana sobre essa área pode ser um dos fatores que tenham contribuído para sua não efetivação.

FIGURA 2.4 | SITUAÇÃO URBANA ATUAL DA ÁREA DO PROJETO NOVA VERGUEIRO



FONTE: GOOGLE EARTH, 2019

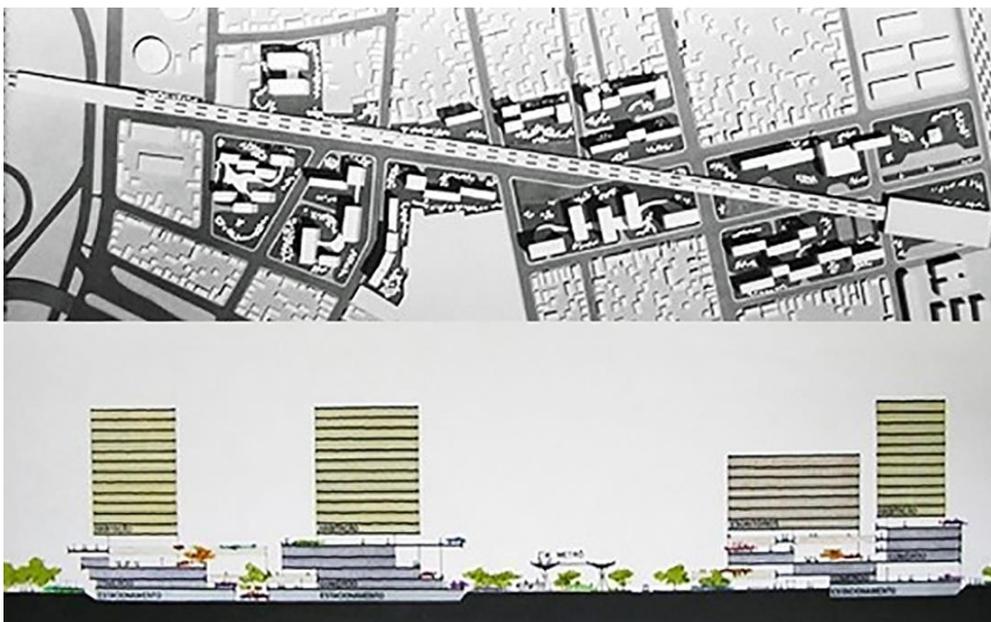
2.1.3 BRÁS/BRESSER

No processo de implantação da linha leste-oeste do metrô a estratégia de desapropriação de áreas maiores já estava incorporada pela Prefeitura, sendo que no caso da linha elevada, a intervenção sobre o tecido urbano seria maior.

De acordo com Anelli (2007), o projeto desenvolvido pela EMURB previa

[...] edifícios multifuncionais, com comércio nos pavimentos inferiores, estacionamento no sub-solo e torres laminares de habitação ou escritório nos pisos mais elevados distribuídos por uma superfície plana pública ajardinada atravessada pelos trilhos elevados. Uma cidade na qual o adensamento e a facilidade de deslocamento em transporte público iria conviver com a amplidão dos espaços abertos verdes.

FIGURA 2.5 | ILUSTRAÇÃO E MAQUETE DO PROJETO DE REURBANIZAÇÃO BRÁS BRESSER



FONTE: ANELLI, 2007

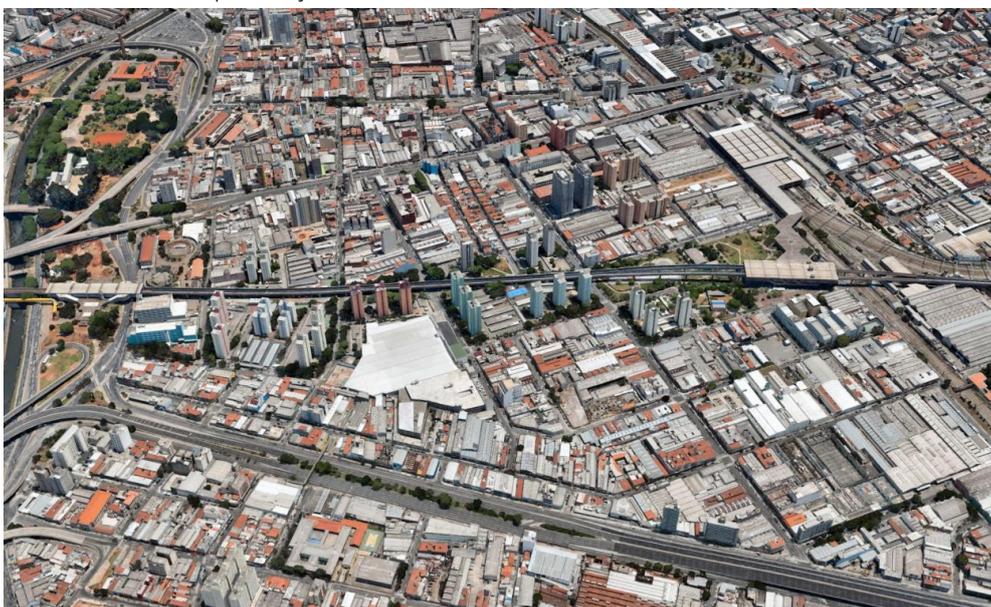
De fato, as desapropriações ocorreram e os elevados valores envolvidos, somados aos custos da construção da avenida, de canalizações de córregos e de outros equipamentos, implicaram na recorrência ao Programa CURA para a viabilização do projeto.

Contudo, conforme descrito por Anelli (2007), o contrato com o BNH não prosperou, permanecendo as áreas remanescentes desocupadas e o projeto não foi implementado. Na segunda metade de década de 1980, a área foi transferida à COHAB para a construção

de torres habitacionais, ocupando a maior parte dos terrenos como área de uso comum dos condomínios.

Embora o adensamento neste caso tenha ocorrido de forma parcial e para famílias de baixa renda, o resultado urbanístico final é desprovido da qualidade planejada, especialmente das áreas verdes, diversidade de usos e concepção dos espaços livres e edificados.

FIGURA 2.6 | SITUAÇÃO URBANA ATUAL DA ÁREA DO PROJETO BRÁS BRESSER



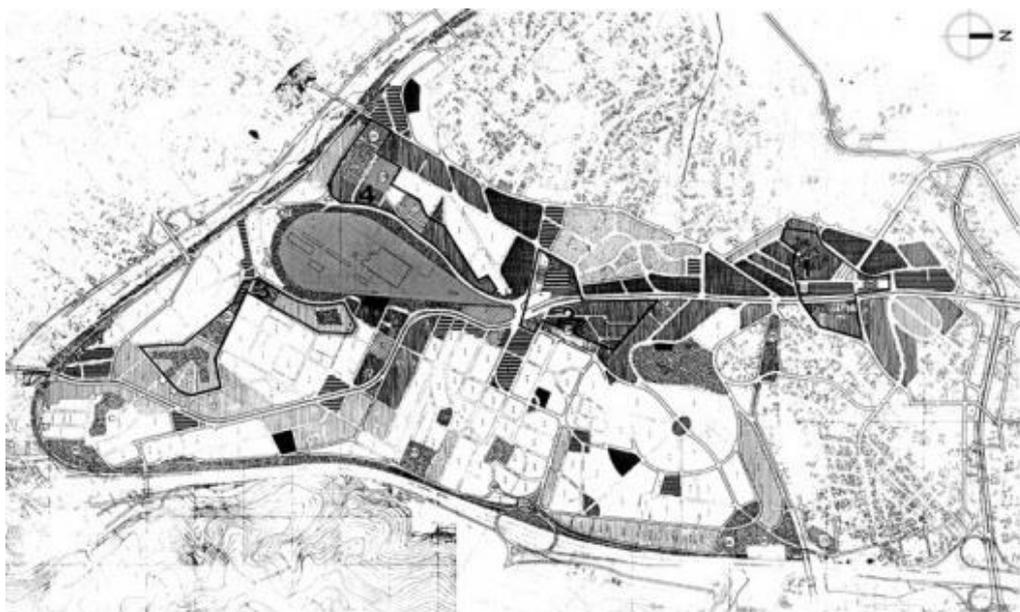
FONTE: GOOGLE EARTH, 2019

2.1.4 JABAQUARA E CONCEIÇÃO

A EMURB coordenou o desenvolvimento de um estudo para um amplo território envolvendo as estações Jabaquara e Conceição do metrô no âmbito do Programa CURA. A área foi subdividida em quatro perímetros de reurbanização: área envoltória da estação Conceição; áreas próximas à estação Jabaquara (perímetro Metrô-Inocoop); a área de reurbanização do Sítio da Ressaca (remanescentes da desapropriação); Vila do Encontro. O amplo perímetro, a dificuldade de coordenação interna à Prefeitura e a rápida valorização imobiliária ocorrida no período dificultaram a implantação de projetos nos quatro perímetros (Anelli, 2007).

Apenas as áreas envoltórias às estações Conceição e Jabaquara tiveram seus projetos implementados, sendo que na área da Conceição o projeto foi implementado de forma plena, podendo ser considerado o caso mais bem sucedido de projeto urbano implementado pela EMURB de forma articulada à implantação do metrô.

FIGURA 2.7 | ESTUDO PARA O PROGRAMA CURA – TERRITÓRIO JABAQUARA (GASPERINI)



FONTE: ANELLI, 2007

No caso do plano de urbanização Conceição, foi prevista a adequação do sistema viário, a implantação de uma praça junto à estação do metrô, de um parque aproveitando a mata existente e de um terminal de ônibus, além da reserva de área para implantação de empreendimento comercial, com serviços e escritórios (Anelli, 2007).

O grupo Itaú foi responsável pela aquisição das áreas e pela implantação do projeto, sendo até hoje responsável pela manutenção das praças e do parque. A configuração resultante gerou um conjunto de torres e de espaços públicos organizados em diferentes patamares. De acordo com Anelli (2007)

A fusão entre os espaços privados de acesso público e os espaços públicos da praça, rua e estação de Metrô ocorre sem comprometer a integridade dos espaços corporativos, de acesso restrito, constituídos pelas torres unidas pelos ambientes abaixo do nível da avenida. A interligação subterrânea entre as torres permitiu, por sua vez, a liberação do solo para a continuidade da superfície. A complexidade do entrelaçamento dos vários níveis de sub-solo e de superfície contrasta com a clareza e ritmo dos volumes principais das torres. Uma rara

experiência de novos padrões de urbanização bem-sucedida nesse período em São Paulo.

FIGURA 2.8 | SITUAÇÃO URBANA ATUAL DO ENTORNO DA ESTAÇÃO CONCEIÇÃO



FONTE: GOOGLE EARTH, 2019

Já a estação Jabaquara do metrô foi concebida de modo a interligar dois terminais, um de ônibus rodoviários interurbanos (litoral) e outro para ônibus urbanos e metropolitanos (região do ABC). Além disso, no entorno do complexo intermodal existem vários conjuntos habitacionais realizados pelo Inocop e Cohab e outros empreendimentos privados com características semelhantes (Anelli, 2007).

Entre todos eles destacamos um edifício composto por dois pequenos cilindros de cinco pavimentos, que abriga nos dois primeiros andares um centro comercial e nos demais, apartamentos de dois e três dormitórios. O grande vazio do centro do cilindro é coberto por fibra de vidro translúcida, resultando em um espaço que integra a circulação em balcão, dos acessos aos apartamentos, com o enorme hall dos andares comerciais. Um exemplo de arquitetura que explora as possibilidades espaciais de um conjunto de uso misto, mas que não teve desdobramentos nos vários conjuntos habitacionais construídos na área. (Anelli, 2007)

FIGURA 2.9 | SITUAÇÃO URBANA ATUAL DO ENTORNO DA ESTAÇÃO JABAQUARA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2019

FIGURA 2.10 | EDIFÍCIO DE USO MISTO NO ENTORNO DA ESTAÇÃO JABAQUARA



FONTE: GOOGLE STREET VIEW, 2019

A experiência da EMURB no desenvolvimento dos planos de urbanização consorciados, articulados à implantação das linhas de metrô, demonstra que foi construída uma estratégia no âmbito da gestão da empresa para desenvolvimento dos projetos, buscando integrar e articular recursos municipais e federais e órgãos públicos municipais. Os benefícios dessa articulação estariam nos resultados urbanísticos das intervenções,

de modo a proporcionar uma melhor configuração e integração dos espaços públicos e privados, evitando a fragmentação do espaço pela transformação voluntária lote a lote.

Do mesmo modo, considerando a valorização imobiliária promovida pelo metrô, pretendia-se, de alguma maneira, reverter à Prefeitura o efeito dessa valorização.

Contudo, nota-se uma ausência de instrumentos para viabilizar a implementação dos projetos ao longo do tempo e para proporcionar maior investimento privado na sua implementação. Além disso, também inexistia uma metodologia de estruturação de projetos, que estipulasse conteúdos, processos, ritos e mecanismos normativos para sua regulamentação, especialmente para a mediação da participação privada.

Os resultados obtidos são bastante pontuais e inexpressivos se considerarmos o porte da cidade, a infraestrutura de metrô e os recursos públicos investidos. Mas vale destacar o resultado do plano de urbanização Conceição, em especial a qualidade dos espaços públicos, a verticalização junto à estação do metrô, a diversificação de usos, a criação de estacionamento em garagem (e não nas vias públicas) e a parceria com o investimento privado que viabilizou a implementação do projeto.

Pode-se dizer que a experiência dos planos de urbanização consorciada associados à implantação das linhas de metrô foi um experimento relevante do ponto de vista da introdução de ideias sobre a qualificação da implantação do transporte público de alta capacidade por meio do instrumento do projeto urbano. Ao mesmo tempo é também uma experiência marcada pela ausência de regulação sobre os planos de urbanização e sobre as estratégias de implantação, havendo somente a edição de leis que trouxeram uma modulação pontual do zoneamento nesses territórios.

Também cabe salientar que o caráter consorciado desses projetos se mostrou bastante limitado, até mesmo porque diversos projetos não prosperaram por problemas na viabilização de recursos federais do Programa CURA. Ou seja, o investimento privado foi pífio.

2.2 | OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PARA VIABILIZAÇÃO DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS

Quando se fala de projeto urbano no Município de São Paulo, logo se pensa nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que consagraram o mecanismo do Solo Criado juntamente com as Operações Interligadas e com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Mas embora as próprias operações urbanas sejam chamadas de grandes projetos urbanos, compreendemos que haja grandes diferenças entre o instrumento de planejamento urbano que promove a mediação da participação privada e o que denominamos de projeto urbano.

Diversos trabalhos como Sales (2005a), Castro (2006), Montandon (2009) e Nobre (2018) já demonstraram que na experiência das operações urbanas em São Paulo prevaleceu o mecanismo do Solo Criado (via outorga onerosa do direito de construir ou via Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC) e os interesses imobiliários em detrimento dos ganhos urbanísticos, sociais e ambientais estabelecidos em projeto urbano. Isto é, na prática, ao longo das décadas de 1990 e 2000, as operações urbanas foram implementadas desprovidas de projetos urbanos, apesar de ter ocorrido, no campo das ideias, uma considerável evolução, como veremos adiante.

Neste trabalho não se pretende analisar o processo de implementação e os resultados obtidos com os instrumentos mencionados, mas analisar como a regulação tratou esses instrumentos e, sobretudo, a figura do projeto urbano consorciado.

Em paralelo é fundamental avaliar como os Planos Diretores (principais instrumentos de planejamento) incorporaram o instrumento da OUC para transformação de territórios estratégicos na cidade. Neste sentido, veremos que a partir de 2002 o instrumento da OUC passou a ser bastante valorizado no plano diretor, sem, no entanto, ter desdobramentos práticos tão relevantes como desejado pelo próprio plano.

Assim, podemos identificar quatro momentos de formulação das OUC e dos projetos urbanos:

- PERÍODO DE 1986 A 2001: é marcado pela ausência da figura do projeto urbano nas leis das Operações Interligadas e das Operações Urbanas.

- PERÍODO DE 2001 A 2004: é marcado pela forte crítica às operações urbanas das décadas anteriores e pela afirmação de um método de formulação de projetos urbanos consorciados (proposição do Plano-Referência de Intervenção e Ordenamento Urbanístico – PRIOU para novas operações urbanas), sem, no entanto, resultar em novas leis instituídas.
- PERÍODO DE 2005 A 2012: é marcado pela experimentação de diferentes metodologias de estruturação projetos de novas operações urbanas (distintas do período anterior), proposição da concessão urbanística e pela proposição da revisão da Operação Urbana Água Branca, sem resultar em novas leis instituídas.
- PERÍODO DE 2013 A 2016: é marcado pela consolidação de uma nova metodologia de estruturação de projetos (Projetos de Intervenção Urbana - PIU) e pela revisão da Operação Urbana Água Branca, sem, no entanto, resultar em novas leis instituídas.

Esclarecemos que boa parte das informações produzidas nesta parte do trabalho foi extraída da pesquisa de mestrado do autor³.

2.2.1 PERÍODO DE 1986 A 2001

2.2.1.1 OPERAÇÕES INTERLIGADAS

De acordo com Montandon (2009), as Operações Interligadas foram a primeira experiência de aplicação do conceito de Solo Criado em São Paulo, que constituíam num mecanismo em que (Art. 1º, Lei Municipal 10.209/86)

[...] os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderiam requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obrigassem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada.

³ MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação de mestrado, FAUUSP, São Paulo, 2009.

Justificada como a lei do desfavelamento⁴, as interligadas tratavam de um mecanismo para obtenção de recursos para o financiamento (parcial) de uma política habitacional e para tanto possibilitavam a concessão de ‘exceções’ à lei de zoneamento como forma de obtenção desses recursos para a construção de unidades habitacionais de interesse social. Segundo Azevedo Netto (1994, p. 4), ao analisar o período de operacionalização da Lei Municipal 10.209/86 entre 1986 e 1993, as interligadas foram concebidas com “o intuito primeiro de liberar terrenos privados ocupados por favelas, e em segundo lugar, terrenos públicos nas mesmas condições”.

Através das interligadas era possível atingir o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 vezes a área do lote, sendo que a análise do impacto da concessão de potencial adicional de construção para atingir esse coeficiente e demais benefícios solicitados cabia à Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU).

Em 1995 a lei do desfavelamento foi substituída pela Lei Municipal 11.773/95, que instituiu o Programa do Direito à Moradia. Essa lei estabelecia que (Art. 1º, Lei Municipal 11.773/95)

Os interessados em apresentar propostas de modificações de índices urbanísticos e de características de uso e ocupação do solo, com base na Lei nº. 10.209, de 9 de dezembro de 1986, deverão destinar ao Fundo Municipal de Habitação - FMH, criado pela Lei nº. 11.632, de 22 de julho de 1994, a importância relativa à totalidade dos valores estipulados como contrapartida para construção de Habitações de Interesse Social - HIS para atendimento de moradores de habitação subnormal.

A lei de 1995 modifica a concepção da política adotada até então na lei de 1986, pois não vinculava o benefício diretamente à construção de HIS, mas ao pagamento de contrapartida em dinheiro, equivalente a determinado número de HIS, calculada pela CNLU e pela SEMPLA. Ou seja, o pagamento sendo em dinheiro abria a possibilidade da criação de um fundo a ser investido genericamente em obras de HIS e não diretamente na produção de unidades de HIS.

A Lei 11.773/95 é mais completa que a Lei 10.209/86 do ponto de vista da amplitude da regulação, tendo definido os seguintes conteúdos e procedimentos:

⁴ Lei nº 10.209/86.

- Territórios para incidência de propostas de empreendimentos de operações interligadas.
- Obrigatoriedade de apreciação e deliberação por órgão colegiado (CNLU).
- Análise pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) quanto aos seguintes aspectos:
 - os objetivos e as diretrizes gerais do plano diretor;
 - os padrões de uso e ocupação do solo, efetivamente existentes e as tendências de desenvolvimento urbano para a vizinhança do terreno objeto da proposta, respeitados em cada caso, os limites máximos de 4 para a coeficiente de aproveitamento e de 80% para taxa de ocupação;
 - o impacto da implantação do empreendimento relativo a capacidade viária do entorno, a qualidade ambiental e a paisagem urbana;
 - a regulamentação vigente relativa ao Impacto de Vizinhança - RIVI.

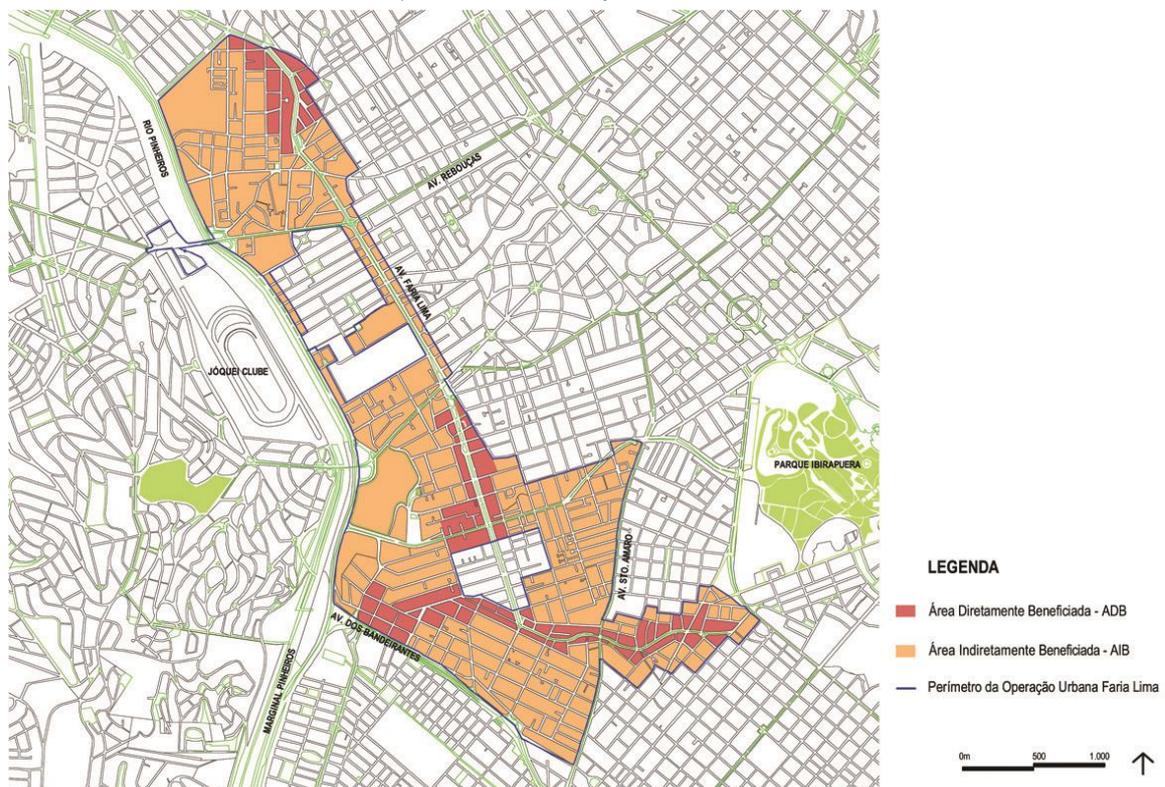
Nota-se total ausência da figura do projeto urbano consorciado nas operações interligadas, se caracterizando mais como um instrumento de modulação do zoneamento mediante contrapartida (construção de unidades de HIS ou destinação de recursos para HIS) do que um instrumento de reestruturação urbana.

2.2.1.2 OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

Em 1995 foi instituída a Operação Urbana Faria Lima (OUFL), por meio da Lei Municipal 11.732/95, após a implantação de trecho da Avenida Faria Lima, em 1994, com o objetivo geral de otimizar a utilização da capacidade da infraestrutura melhorada em função dos investimentos viários implementados e captar recursos para financiar as obras realizadas e previstas. Tal otimização seria atingida por meio do adensamento e da intensificação do uso do solo nas áreas próximas aos melhoramentos realizados. Já a obtenção de recursos seria feita com a concessão de incentivos urbanísticos através da legislação, sendo o principal deles a concessão de potencial adicional de construção, mediada pelo pagamento de contrapartida.

Em função da extensão da Avenida Faria Lima ao norte, que se conecta à Avenida Pedroso de Moraes, e ao sul, que se conecta à Avenida Helio Pellegrino, o perímetro da operação urbana foi dividido em ADB – Área Diretamente Beneficiada – e AIB – Área Indiretamente Beneficiada, como pode ser observado na Figura 2.11. A ADB constituía-se de cinco sub-perímetros – Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Funchal e Uberaba –, cuja abrangência englobava as quadras lindeiras aos trechos de extensão da Avenida Faria Lima. Para este conjunto de cinco sub-perímetros foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção de 1.250.000 m², sendo ainda possibilitada a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). Tal emissão permitiria um procedimento de aprovação automática de concessão de potencial adicional de construção mediante conversão de títulos em m², sendo que a contrapartida seria paga antecipadamente na compra do título. Para a AIB foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção de 1.000.000 m², sendo que a aprovação dos empreendimentos e o cálculo das contrapartidas seriam feitos através da análise caso a caso. Por falta de regulamentação da matéria no âmbito nacional, o CEPAC não pôde ser aplicado, sendo que a contrapartida passou a ser analisada caso a caso, tanto na ADB quanto na AIB.

FIGURA 2.11 | MAPA DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA



FONTE: LEI 11.732/95

O CEPAC se constitui basicamente num título correspondente a determinados metros quadrados de potencial adicional de construção ou de metros quadrados de terreno para modificação de parâmetros e de usos de uma determinada operação urbana. Conforme explica Montandon & Souza (2007, p. 81).

O procedimento básico de aplicação do CEPAC tem por início os estudos urbanísticos que definem um estoque de potencial adicional de construção. A partir de então, estipula-se um valor mínimo de cada CEPAC e uma equivalência em m² de terreno e m² adicional, para os usos residencial e não residencial e por setores. Assim, um CEPAC pode custar mais para determinado uso em um setor do que em outro, mas todos estão atrelados a uma única operação urbana.

O Estatuto da Cidade instituiu o CEPAC visando antecipar os recursos oriundos das contrapartidas provenientes da concessão de potencial adicional de construção nas áreas de operação urbana, vinculando, obrigatoriamente, os recursos obtidos com esses certificados a determinadas obras estabelecidas pela lei da operação urbana. O CEPAC pode ser negociado livremente na Bolsa de Valores. Sua emissão é controlada pela Comissão de Valores Mobiliários e a Prefeitura pode promover leilões de certificados ou efetuar colocações privadas. Um certificado gerado por uma determinada operação urbana só pode ser convertido em metros quadrados na área desta operação urbana que o originou. O CEPAC foi previsto na Operação Urbana Faria Lima em 1995, mas por falta de regulamentação no âmbito nacional só foi aplicado após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, por meio da Operação Urbana Água Espreada e da revisão da Faria Lima em 2004.

Voltando à caracterização geral da Operação Urbana Faria Lima, além da definição do perímetro, de sua subdivisão em ADB e AIB e da definição de estoque de potencial adicional de construção conforme AIB e ADB, podemos identificar ainda os seguintes elementos:

- definição de diretrizes urbanísticas, tais como a realização de melhoramentos viários, a abertura de espaços públicos, a intensificação do uso do solo e sua diversificação, a produção de unidades habitacionais de interesse social e, sobretudo, o adensamento, podendo ser atingido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4;

- definição de um programa de investimentos e melhorias, englobando melhoramentos viários, o pagamento de desapropriações, a produção de unidades habitacionais de interesse social e a aquisição de terrenos para futuros equipamentos sociais;
- definição de incentivos urbanísticos a serem obtidos mediante pagamento de contrapartida, tais como alteração de parâmetros urbanísticos (coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, recuos e alteração de usos conforme as zonas);
- definição de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo para adesão à operação urbana;
- previsão de deliberação de cada proposta de adesão à operação urbana pela CNLU, após análise, caso a caso, do Grupo de Trabalho formado por técnicos da EMURB e da SEMPLA;
- designação da EMURB como responsável pela gestão e execução da operação urbana, autorizada a praticar todos os atos necessários à sua realização.

Em relação às operações interligadas e considerando o período (antes da aprovação do Estatuto da Cidade na esfera federal), nota-se um avanço significativo na regulação do instrumento da operação urbana, especialmente quanto à mediação da participação privada e controle dos efeitos da transformação no território. Podemos dizer que neste momento começa ser delineada uma determinada concepção de **grande projeto urbano** (que pode se aproximar mais do termo **plano urbanístico** do que exatamente projeto urbano). Alguns aspectos nos permitem afirmar que ainda não se dispõe exatamente de um projeto urbano, uma vez que:

- os mecanismos previstos pela operação urbana ainda se constituem apenas em modificações de regras do zoneamento mediante pagamento de contrapartidas, sem prefiguração clara da configuração espacial pretendida;
- a adesão voluntária (apenas a quem interessar a utilização dos incentivos e benefícios) torna a transformação urbana incerta;

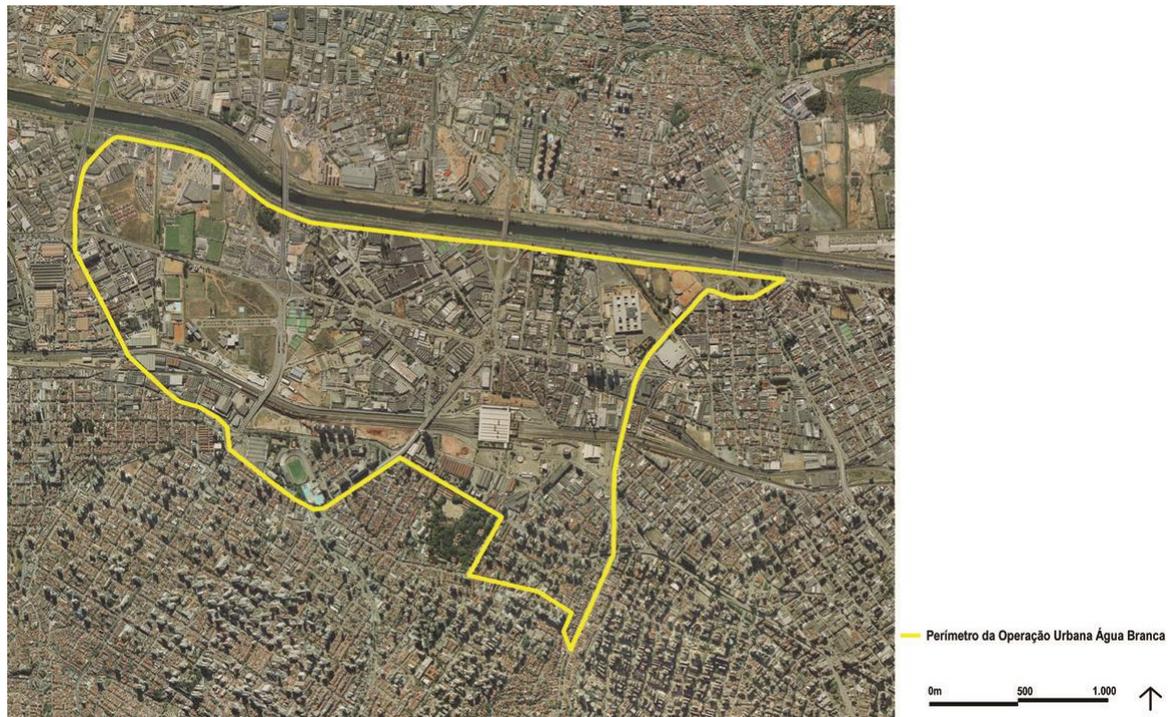
- o plano de obras e melhorias acaba sendo executado de forma setorial e esparsa no tempo, dependendo da entrada de recursos via pagamento das contrapartidas financeiras, sem integração com o uso do solo;
- não há controle sobre o desenho da base fundiária, apenas estímulo ao remembramento de lotes;
- a ampla escala não permite a transformação extensiva do território, apenas um conjunto de intervenções pontuais.

A OUFL inaugura uma sequência de operações urbanas na década de 1990, num período em que o zoneamento do município estava defasado frente às dinâmicas urbanas da época, fazendo com que a operação urbana se afirmasse como um instrumento de flexibilização do zoneamento. É nítido o avanço em relação às operações interligadas, mas o projeto urbano (ou o próprio plano urbanístico) está ausente na concepção da operação urbana.

2.2.1.3 OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA

A Operação Urbana Água Branca (OUAB) foi instituída pela Lei Municipal 11.774/95, com o objetivo geral de melhorar o padrão de urbanização da região alocando reduzidos recursos públicos. Para tanto, estabeleceu objetivos específicos pautados na ampliação do sistema viário, na melhoria do sistema de drenagem e na ampliação e implantação de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos, contando com investimentos privados.

FIGURA 2.12 | PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA



FONTE: LEI 11.774/95

A transformação desejada do padrão de urbanização teria por base o adensamento com usos diversificados, capaz de induzir a ocupação dos terrenos vazios predominantes na região. O conjunto de diretrizes gerais desta operação urbana contemplava intervenções viárias previstas para melhorar a articulação da área e a transposição de barreiras físicas, somadas à produção de unidades habitacionais de interesse social.

O perímetro de atuação da Água Branca incorporou o tecido urbano que apresentava maior condição de transformação, formado em grande parte por glebas subutilizadas e vazias, classificadas como zonas industriais em processo de reestruturação.

Foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção por usos diferenciados, destinando 900.000m² para usos não residenciais e 300.000m² para uso residencial, perfazendo 1.200.000m². Esse estoque seria dividido em subáreas no perímetro da operação urbana, estabelecidas na ocasião do edital de chamamento.

Da mesma maneira que a Faria Lima, a OUAB estabeleceu um programa de obras, que previu, entre outros projetos: abertura de avenidas paralelas à ferrovia; pavimentação, melhoramento e extensão de diversas vias; nova transposição da ferrovia; revisão do sistema de drenagem; alargamento e arborização de passeios; implantação de áreas de

estacionamento e construção e financiamento de unidades habitacionais de interesse social dentro do perímetro.

A OUAB apresenta diversos elementos já adotados na OUFL, tais como a definição de perímetro, de diretrizes urbanísticas, de um programa de investimentos e melhorias e de incentivos urbanísticos, além da previsão de deliberação de cada proposta de adesão à operação urbana pela CNLU e da designação da EMURB como responsável pela gestão e execução da operação urbana. E ainda avançou nos seguintes elementos:

- previsão da possibilidade de utilização da transferência do direito de construir;
- constituição de um Grupo Intersecretarial para analisar, instruir e encaminhar as propostas para a deliberação da CNLU;
- criação do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca – FEAB vinculado à realização dos objetivos da OUAB;
- a definição de critérios para o cálculo do valor mínimo da contrapartida financeira.

2.2.1.4 OPERAÇÃO URBANA CENTRO

A primeira operação urbana de São Paulo foi a Operação Urbana Anhangabaú, aprovada em 1991. Teve duração de apenas 3 anos e serviu de base para a posterior instituição da Operação Urbana Centro.

Em 1997 a Operação Urbana Centro foi aprovada através Lei Municipal 12.349/97, para substituir a extinta Anhangabaú, “de forma a ampliar a área de abrangência e o leque de estratégias de incentivo a investimentos na área central” (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 62).

FIGURA 2.13 | PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CENTRO



FONTE: LEI 11.774/95

Se a Operação Urbana Anhangabaú tinha como pressupostos o incentivo à preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, o incentivo ao melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e a implementação de um programa de obras visando a melhoria dos espaços públicos; a Operação Urbana Centro partia dos mesmos objetivos, porém com maior ênfase à “atração de recursos da iniciativa privada para facilitar a implantação de novos empreendimentos” (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 63).

As diretrizes urbanísticas da Operação Urbana Centro abarcam principalmente a ampliação e recuperação de espaços públicos, a intensificação do uso do solo e sua respectiva diversificação, e a conservação e o restauro dos edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental. A partir da ausência de um programa de obras, fica evidente a expectativa de promoção das transformações esperadas através dos incentivos urbanísticos. De fato, a Operação Urbana Centro previu o coeficiente de aproveitamento máximo de 6 vezes a área do lote e ainda estabeleceu um incentivo nos 36 primeiros meses de vigência da lei para uma área denominada ‘Área de Especial Interesse’, em que o coeficiente de aproveitamento podia chegar a 18 para determinados usos.

Os incentivos correspondiam a duas modalidades. A primeira contava com “modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo, e das disposições

do Código da Obras e Edificações, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, e cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público” (Art. 4º da Lei Municipal 12.349/97). A segunda modalidade correspondia à transferência do potencial construtivo dos imóveis preservados para outros terrenos localizados fora do perímetro da operação urbana. Tal transferência podia ser executada em função do efetivo coeficiente de aproveitamento (CA). Isto é, os imóveis preservados com CA efetivo menor ou igual a 7,5 podiam transferir a diferença entre o potencial do lote e o CA máximo de 12. Para os imóveis com CA efetivo maior ou igual a 7,5, valiam as seguintes regras: até CA efetivo menor ou igual a 12, poderia ser transferido 60% do potencial; com o CA efetivo variando entre 12 e 15, poderia ser transferido 40% do potencial e para o CA maior que 15, poderia ser transferido 20% do potencial. Todos os valores descritos são acumulativos e demonstram as vantagens em se transferir potencial construtivo de imóveis históricos para outras áreas da cidade, a partir do compromisso do restauro mediante condições estabelecidas pela SEMPLA e pelo Departamento de Patrimônio Histórico - DPH.

A Operação Urbana Centro adotou alguns elementos já explorados nas Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca, tais como:

- a definição de perímetro;
- definição de diretrizes urbanísticas;
- definição de incentivos urbanísticos a serem obtidos mediante pagamento de contrapartida;
- definição de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo para adesão à operação urbana;
- previsão de deliberação de cada proposta de adesão à operação urbana pela CNLU;
- designação da EMURB como responsável pela gestão e execução da operação urbana.

Por outro lado, a Operação Urbana Centro avançou em conteúdos que ainda não tinham sido plenamente adotados nas Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca, como por exemplo, a instituição de Comissão Executiva para gestão da operação urbana com participação de representantes da sociedade e do Poder Público e a própria transferência

do direto de construir. Cabe ainda frisar que a Operação Urbana Centro não definiu um programa de obras e melhorias a ser executado com recursos oriundos das contrapartidas financeiras.

Como se pode observar, este é um período em que os instrumentos das Operações Interligadas e Operações Urbanas foram formulados e aplicados desprovidos de projetos urbanos (ou planos urbanísticos), seja na gênese das próprias intervenções, seja na orientação para sua aplicação.

2.2.2 PERÍODO DE 2001 A 2004

No ano de 2001 ocorreu uma inflexão no planejamento urbano no Brasil com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01. O Estatuto estabeleceu um conjunto de diretrizes, conceitos e procedimentos para a formulação e implementação de diversos instrumentos de planejamento, com forte empoderamento do plano diretor.

Relativamente às operações urbanas consorciadas, o Estatuto da Cidade, assim as reconhece:

Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Cada operação urbana consorciada deve conter um plano com os seguintes elementos (Art. 33 da Lei Federal 10.257/01):

- *Definição da área a ser atingida;*
- *Programa básico de ocupação da área;*
- *Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;*
- *Finalidades da operação;*
- *Estudo prévio de impacto de vizinhança;*
- *Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios;*
- *Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.*

Todos os recursos obtidos com as contrapartidas provenientes dos incentivos urbanísticos concedidos devem ser aplicados obrigatoriamente na área da operação urbana. O Estatuto também possibilitou a emissão do CEPAC, que deve estar vinculado unicamente ao plano de obras da operação urbana que o gerou.

A concepção de operação urbana do Estatuto da Cidade consagrou a ideia de se vincular o instrumento a um plano urbanístico elaborado previamente à elaboração da lei específica da operação urbana, cuja implementação deve ocorrer por meio do consórcio entre Poder Público, investidor privado e sociedade.

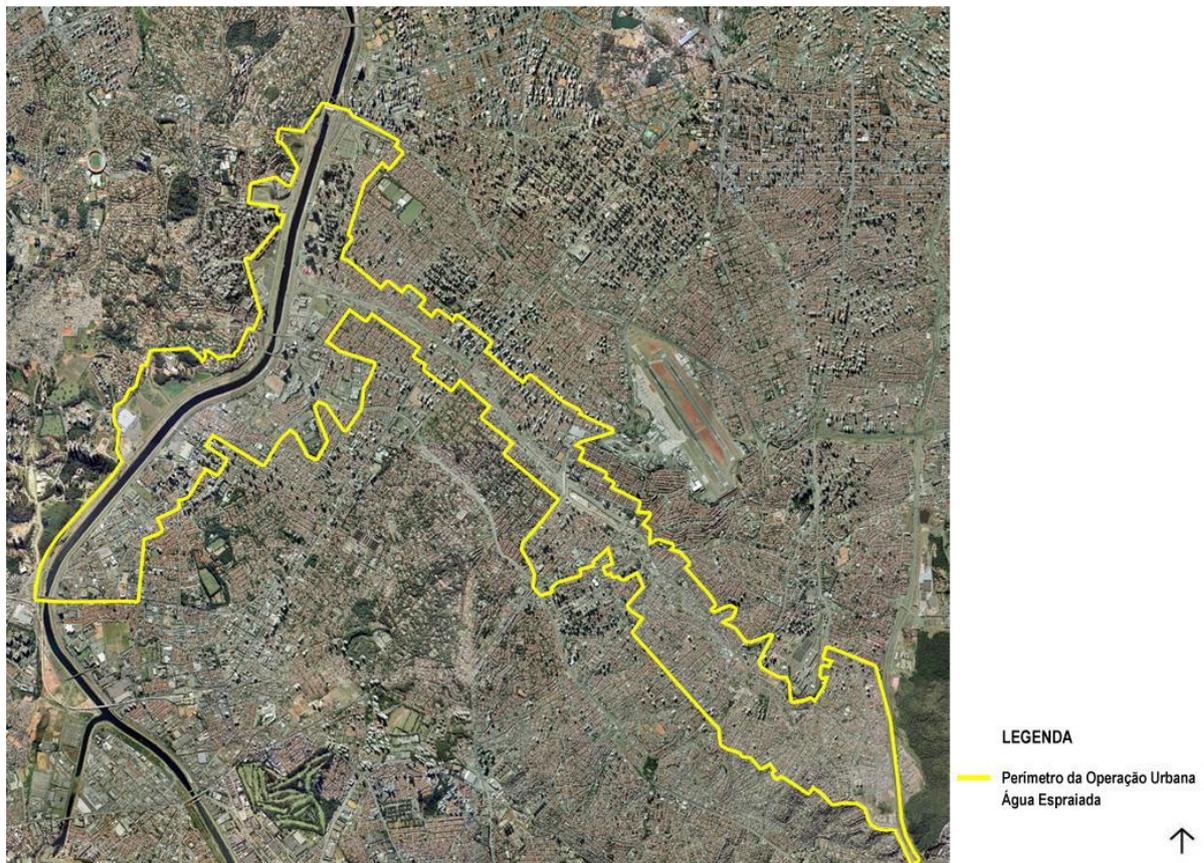
A partir de 2001, toda operação urbana a ser formulada nos municípios deveria estar prevista no plano diretor e obedecer as diretrizes definidas pela lei federal, conforme será demonstrado adiante.

2.2.2.1 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA

Anteriormente à regulamentação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, no final da década de 1990, a Avenida Água Espraiada foi construída, combinando a canalização do córrego com a implantação do sistema viário e a remoção de favelas.

Em 2001, após a conclusão das obras do primeiro trecho da Avenida Água Espraiada, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada foi instituída através da Lei Municipal 13.260/01 sob o argumento de promover transformações urbanísticas e a adequação ambiental e social da implantação do sistema viário da Avenida Água Espraiada. Como descrito acima, o primeiro trecho da avenida foi implementado antes da institucionalização da operação urbana (atual Avenida Jornalista Roberto Marinho), sendo o trecho restante, o prolongamento desta avenida até a Rodovia dos Imigrantes, a principal intervenção programada nesta operação urbana. Para a obtenção de recursos para o financiamento das obras e como maneira de incentivar o adensamento, foi prevista a concessão de incentivos urbanísticos na legislação urbana, sobretudo, o potencial adicional de construção, cuja contrapartida seria obtida por meio do CEPAC.

FIGURA 2.14 | PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA



FONTE: LEI 13.260/01

Esta operação urbana foi a primeira a ser aprovada pós-Estatuto da Cidade e apresenta algumas diferenças em relação à concepção das leis das operações urbanas vigentes até 2001. Essas diferenças se dão em função das novas exigências operativas apresentadas pelo Estatuto. A Água Espraiada consolidou uma concepção de operação urbana 'consorciada', composta por determinados elementos e características. Um deles é a divisão do perímetro em setores. Foram criados os setores Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan, Americanópolis e os setores ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. Esses setores, além de se constituírem por morfologia urbana distinta, foram assim divididos em função das diferentes potencialidades de transformação, sobretudo para o incremento de densidade.

Outro elemento é o estabelecimento de estoque de potencial adicional de construção por setores. Foi definido um estoque de área construída adicional total de 3.750.000m² para toda a área da operação urbana, sendo assim distribuído pelos setores:

- Setor Jabaquara: 500.000m²

- Setor Brooklin: 1.500.000m²
- Setor Berrini: 250.000m²
- Setor Marginal Pinheiros: 600.000m²
- Setor Chucri Zaidan: 2.000.000m²

Os valores máximos para todos os setores não poderão ser atingidos, pois seria obtida uma área construída adicional total de 4.850.000 m², excedendo o limite estabelecido para a operação urbana, de 3.750.000m², o que supõe a intenção de se conferir flexibilidade para a atuação do mercado imobiliário. Também foi definida uma proporção de usos para a área construída adicional, devendo ser destinado no mínimo 30% da área adicional para o uso residencial e no máximo 70% para os usos não residenciais, em cada setor.

Quanto ao Programa de Intervenções, a lei da operação urbana considera obras de melhoria e ampliação de sistema viário, construção de viadutos, pontes e passarelas, desapropriações, implantação de áreas verdes, implantação e ampliação de espaços públicos, construção de unidades de habitação de interesse social (HIS) e implementação de programas de atendimento econômico e social para a população de baixa renda.

Para cada setor foram definidas diretrizes urbanísticas, através do estabelecimento de parâmetros urbanísticos, tais como lote mínimo, coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, usos, recuos mínimos e gabaritos, além de diretrizes específicas, tais como as faixas de doação para alargamento de calçada e de sistema viário (Art. 5º da Lei Municipal 13.260/01).

Quanto à cobrança de contrapartida, esta se dá através da emissão de CEPAC, tanto a contrapartida referente à outorga onerosa do potencial adicional de construção, quanto da modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo. Para cada título (CEPAC) foi definido um valor mínimo de R\$ 300. O número máximo de CEPAC's a ser emitido é da ordem de 3.750.000. Como os valores dos terrenos variam de uma região para outra, a correspondência do valor do CEPAC em relação à área construída também varia. Neste sentido, foi definida uma tabela de conversão de CEPAC por área adicional de construção e por área de terreno referente à modificação de usos e parâmetros.

A gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada conta com um Grupo Gestor, coordenado pela EMURB, composto por representantes do Poder Público e da sociedade. A este grupo cabe “formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da Operação Urbana Água Espraiada, e, ainda, propor a revisão da lei” (Art. 20 da Lei Municipal 13.260/01). A EMURB é a responsável pela execução do Programa de Intervenções e a gestora do fundo da operação urbana.

A Água Espraiada foi a primeira operação urbana a contar com um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), derivando numa licença ambiental prévia (LAP nº 17/SVMA.G/2003) que definiu medidas e procedimentos a serem adotados pela EMURB - responsável pela execução das ações da operação urbana -, e as licenças complementares a serem obtidas para a realização de determinadas obras. Dada a amplitude do EIA, o EIV foi incorporado no processo de desenvolvimento e licenciamento do EIA.

Nota-se que esta operação urbana obteve alguns avanços em relação às operações Faria Lima, Água Branca e Centro, especialmente pela regulação trazida pelo Estatuto da Cidade, pela inauguração da aplicação do CEPAC, pela instituição de conselho gestor e pela elaboração do EIA/RIMA. Mas as diferenças não foram tão significativas quanto ao desenvolvimento do projeto urbano. Nota-se que a peça da lei é bastante semelhante às operações urbanas até então instituídas, sendo desprovida da figura do projeto urbano (ou do plano urbanístico) na sua regulamentação. E podemos afirmar que esta operação avança no detalhamento do zoneamento conforme os setores, incorporando inclusive a possibilidade de mudança de uso.

2.2.2.2 ANÁLISE CRÍTICA DAS OPERAÇÕES URBANAS

Em 2001, na Gestão da Prefeita Marta Suplicy, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) criou um Departamento de Projetos Urbanos que ficou responsável pela formulação dos planos das novas operações urbanas. Até então, as Operações Urbanas tinham como responsável por sua gestão a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB). A partir da criação do Departamento de Projetos Urbanos, todo o trabalho de formulação das novas operações urbanas ficou a cargo deste departamento, permanecendo na EMURB a gestão das operações urbanas vigentes. Deste modo, criou-se uma divisão institucional entre os trabalhos de formulação e de gestão das operações urbanas, fazendo com que uma nova equipe fosse constituída, favorecendo o ambiente institucional e político para impulsionar a revisão do conceito de operação urbana.

De fato, a metodologia de formulação das novas Operações Urbanas partiu de uma análise crítica das Operações Urbanas existentes. Os trabalhos deste Departamento foram iniciados através da avaliação dos resultados obtidos até então com as operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo até 2001. As Portarias do Gabinete da Prefeita nº 131, nº 132 e nº 133 de 8 de maio de 2001 previram a constituição de grupos de trabalho com a seguinte finalidade: “(...) avaliar os resultados das Operações Urbanas em andamento e proposições de novos procedimentos, encaminhamentos e posturas técnicas referentes a processos de análise de propostas de Operação Urbana (...)”. (PMSP/DOM, 2001, p. 2). Cada grupo de trabalho ficou responsável por uma operação urbana, sendo consolidado para cada uma delas um relatório dos estudos desenvolvidos relativos à avaliação crítica e à proposição de elementos para elaboração de resolução normativa. Os principais problemas identificados a partir dos relatórios de avaliação crítica podem ser assim resumidos (SEMPLA, 2001a, 2001b e 2001c):

- *Os textos de lei provocavam incertezas, tanto no poder público como na iniciativa privada, sobre os reais objetivos de cada operação.*
- *Falsa expectativa de sustentabilidade financeira da operação urbana. Os tempos entre a realização dos investimentos públicos e a obtenção de recursos oriundos das contrapartidas geravam descompasso entre custos e receitas.*
- *Entendimento equivocado da operação urbana como uma operação eminentemente financeira frente ao potencial transformador deste instrumento.*

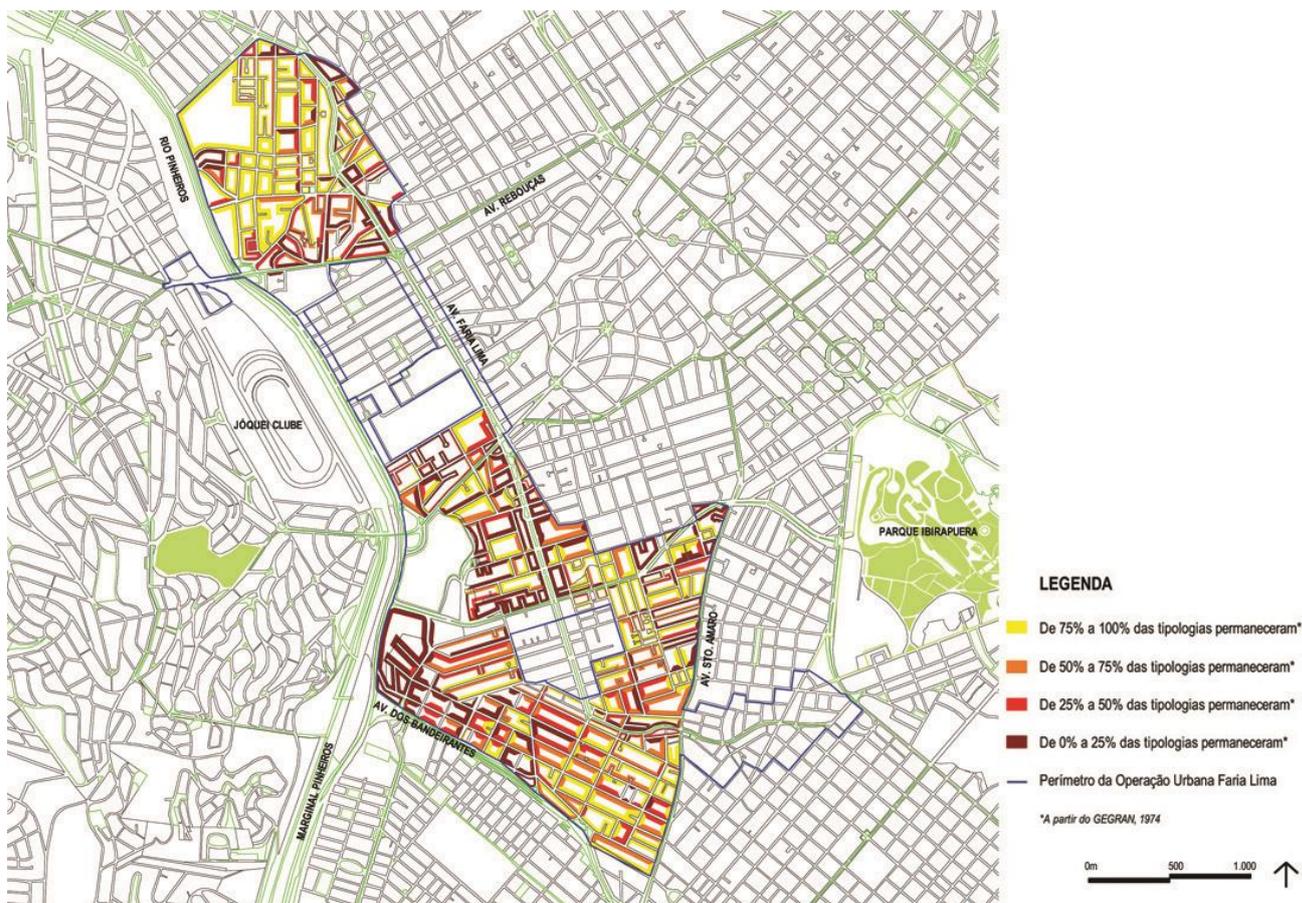
- *Tratamento homogêneo de porções do território com características diferentes entre si.*
- *Emprego limitado do instrumento na concessão de incentivos urbanísticos, sob a prerrogativa de obtenção de recursos para o financiamento de obras pouco claras quanto aos objetivos técnicos e quanto à relevância de transformação urbana desejada.*
- *Falta de critérios objetivos para o cálculo de contrapartidas.*
- *Ausência de investimentos em programas habitacionais de interesse social.*
- *Descompasso entre adensamento ofertado por meio da concessão de potencial adicional de construção e a sobrecarga na rede viária decorrente da geração de viagens dos novos empreendimentos denominados pólos geradores de tráfego.*
- *Apropriação particular das mais valias-urbanas geradas por obras públicas e pelos benefícios concedidos pela legislação urbana, dada a intensa valorização imobiliária ocorrida em algumas áreas.*

Esses relatórios ainda apontaram diretrizes para a revisão das operações urbanas vigentes, que também seriam úteis num momento posterior, na formulação dos planos das novas operações urbanas.

Um dos elementos analisados nos relatórios foi a necessidade de se dividir o perímetro da operação urbana em setores. Os estudos levaram em conta, por exemplo, a análise das permanências do tecido urbano estruturado nas últimas décadas. No caso da Operação Urbana Faria Lima, foram realizadas vistorias para verificação do uso do solo atual (em 2001), comparando-se a ocupação atual (em 2001) com a ocupação existente em 1974 (tomando por base os dados do GEGRAN). Esse estudo gerou o mapa das permanências de tipologias e usos, cujo grau de transformação foi aferido por face de quadra.

Tais estudos apontaram a necessidade de divisão do perímetro da operação urbana em setores, denominada “setorização”, como principal critério para revisão dos procedimentos técnicos de controle do uso do solo. Tal setorização se tornou um elemento-chave para a operação dos planos das operações urbanas, pois permite: o controle de densidades (1), a graduação dos incentivos urbanísticos (2) e a cobrança de contrapartida diferenciada por usos (3).

FIGURA 2.15 | MAPA DAS PERMANÊNCIAS DE TIPOLOGIAS E USOS NAS QUADRAS DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA (2001)



FORNTE: SEMPLA/ATOU

Para o primeiro caso (1), as densidades seriam controladas principalmente pela capacidade de suporte do sistema viário, isto é, a capacidade da infraestrutura viária instalada e a ser melhorada em absorver a sobrecarga viária decorrente do incremento de viagens em função do adensamento populacional. Nesse sentido, o redesenho do perímetro em setores passa a considerar as diferenças de configuração urbana, de articulação e hierarquização da trama viária e do dimensionamento do carregamento viário para cada setor (a partir de simulações conforme cenários futuros).

Para o segundo caso (2), seria definido um estoque (limite) de área adicional de construção, conforme a disponibilidade de área passível de transformação e de interesse de investimento imobiliário. Logicamente que tal estoque seria compatibilizado com a capacidade de suporte do sistema viário.

Para o terceiro caso (3) seriam definidos valores diferenciados de contrapartida segundo os valores venais (cadastrais) dos terrenos e conforme o incentivo pretendido para determinados usos e tipologias.

A metodologia empregada, tanto para a definição de estoques de potencial adicional de construção, quanto para a definição de critérios de cálculo de contrapartidas, foi o método AMP – Áreas Mais Prováveis de Transformação. Tal método consiste na definição de ‘filtros’, tomando-se por base os critérios urbanísticos e mercadológicos, que estabelecem tendências de disponibilização de solo para renovação de densidades e de usos, a partir do cadastro oficial de terrenos (TPCL) e da área construída existente. O resultado dessa ‘filtragem’ é submetido a uma nova análise mercadológica e urbanística que delinea a tendência dos terrenos a participarem da operação urbana (que utilizam os incentivos urbanísticos previstos na lei) e aqueles que não participam (que não utilizam os incentivos). Por fim, os levantamentos e pesquisas de mercado apontam os valores dos imóveis por setores, para que sejam definidos os fatores de cálculo da contrapartida juntamente com critérios de planejamento urbano.

Ao final, os relatórios apontaram princípios e diretrizes que passariam a orientar a formulação das novas operações urbanas consorciadas, quais sejam (SEMPA, 2001a, 2001b e 2001c):

- *Necessidade de estabelecer um plano urbanístico com regras claras e criteriosas quanto aos investimentos públicos a serem promovidos, os benefícios a serem concedidos, as contrapartidas a serem exigidas e as formas de controle às quais os empreendimentos deverão ser submetidos.*
- *Avançar na melhor definição técnica dos projetos públicos.*
- *Dotar a gestão da operação urbana de critérios objetivos e transparentes na concessão de benefícios e correspondente cobrança de contrapartidas.*
- *Explorar o emprego de outros instrumentos urbanísticos para a viabilização de intervenções urbanas.*
- *Definir projetos urbanos que conjuguem a melhoria dos espaços públicos com a melhor configuração do espaço privado.*

A análise crítica realizada foi importante para identificar a necessidade das operações urbanas serem estruturadas com base em projetos urbanos ou até mesmo se

constituírem como projetos urbanos. Contudo, o emprego do termo **projeto urbano** ainda não era uma unanimidade, uma vez que se utilizava também o termo **plano urbanístico**. E isso não é meramente uma variação terminológica, mas uma grande diferença de conceito, pois, por exemplo, enquanto os planos urbanísticos abarcam territórios maiores, não preveem sua transformação extensiva e a adesão à sua transformação é voluntária, nos projetos urbanos a escala seria menor (intermediária), a transformação seria extensiva e a adesão seria compulsória. Tais diferenças serão analisadas ao longo desta pesquisa.

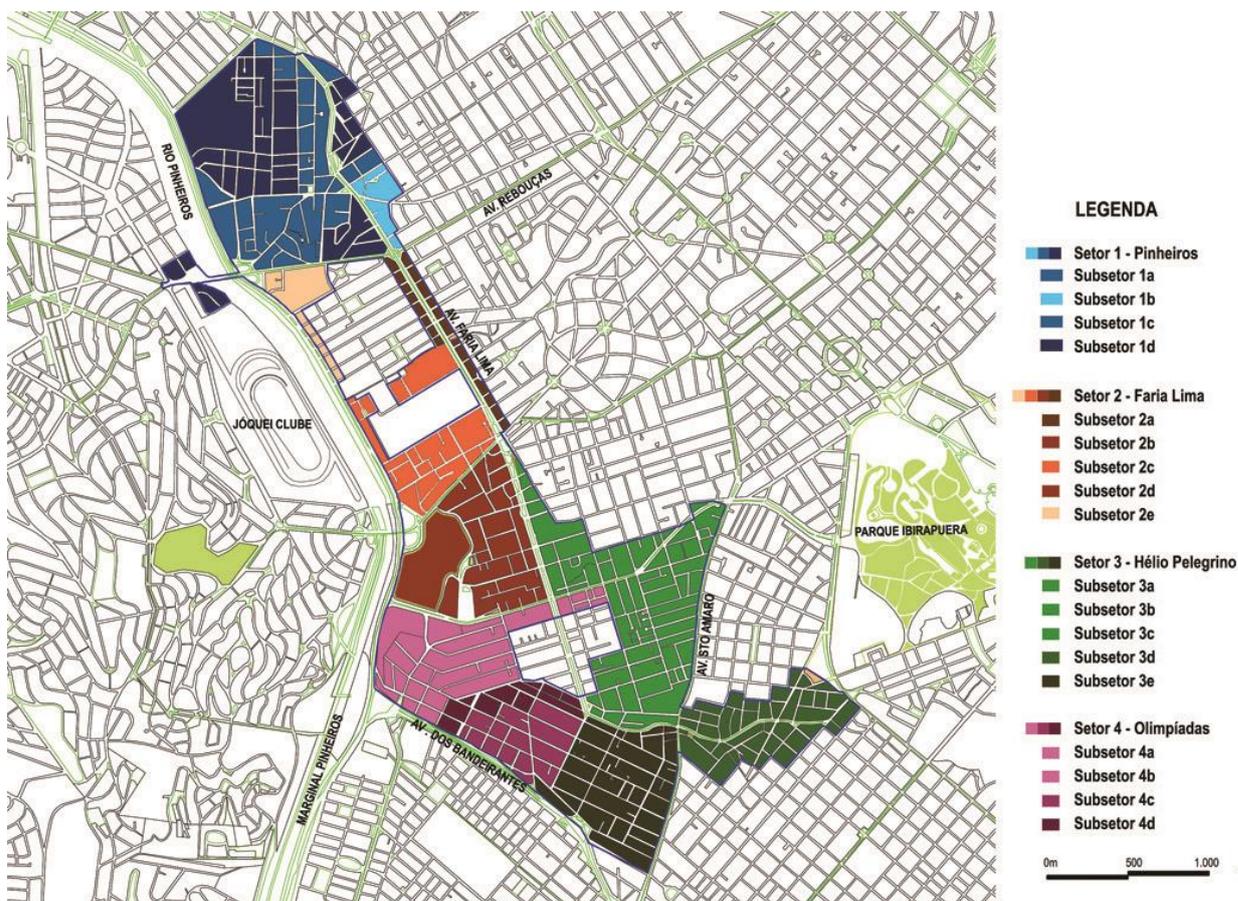
2.2.2.3 REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

A Operação Urbana Faria Lima foi revisada em 2004 através das leis 13.769/04 e 13.871/04, para adequação da legislação às diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico (2002). As principais modificações podem ser assim resumidas:

- Instituição do CEPAC como principal forma de pagamento de contrapartidas.
- Divisão do perímetro em setores, sendo o estoque de potencial adicional de construção distribuído conforme esses setores e para os usos residenciais e não residenciais.
- Redefinição do Plano de Intervenções.
- Revisão da composição do Grupo Gestor.

Pode-se afirmar que a revisão da OUFL adotou praticamente os mesmos elementos explorados na Operação Urbana Consorciada Água Espreada, não avançando na proposição de um projeto urbano mesmo após os trabalhos de avaliação crítica realizados internamente à SEMPLA.

FIGURA 2.16 | MAPA DOS SETORES E SUB-SETORES DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA



FONTE: LEI Nº 13.871/04

2.2.2.4 PLANO-REFERÊNCIA - PRIOU

PRIOU significa Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística. Trata-se do nome atribuído ao plano urbanístico das novas operações urbanas. Este termo não está vinculado somente à peça do plano urbanístico, mas a uma metodologia de formulação desses planos. Veremos ao longo deste trabalho uma breve descrição desta metodologia.

A partir da avaliação realizada pela SEMPLA em 2001, é possível uma interpretação de que o conceito de operação urbana passou a se constituir numa estratégia para o desenho e a gestão das transformações urbanas em um extenso território e num médio prazo, partindo-se da premissa da participação da sociedade e do investimento privado em tais transformações. Com desse entendimento podemos derivar as seguintes reflexões:

- Invariavelmente, os projetos urbanos consorciados devem estar submetidos a mecanismos que permitem que a ‘parceria’ entre investimento privado e o Poder Público

se efetive. Portanto, parte-se de uma hipótese de planejamento urbano que deve envolver, no todo ou em parte, o fator econômico no desenvolvimento urbano.

- Como decorrência disso, o Poder Público tem o papel de submeter o interesse econômico (e imobiliário) ao interesse público (princípio da função social da propriedade), cumprindo o Estado o seu papel (abrangente) de ‘regular o mercado’ e a Prefeitura o seu papel (específico) no ordenamento do desenvolvimento urbano.
- As variáveis de transformação e de estruturação do território pressupõem um plano que assim as reconheça: por um lado, a escala e o funcionamento das infraestruturas são determinantes de um recorte territorial mais amplo; por outro, as diferenças e as partes constituintes desse território devem ser reconhecidas por sua gênese de formação e pela oportunidade de transformação.
- A escala, as variáveis e o tempo de implementação envolvem diversos agentes na viabilização de uma operação urbana. Nesse sentido, a gestão de todo o processo de formulação, implementação e avaliação deve conter um ‘desenho administrativo’ e de participação da sociedade que dê conta dessa complexidade.
- De um modo geral, as lógicas de transformação da cidade, pelo menos nas últimas décadas, estão à margem dos planos e projetos públicos como ações de planejamento. Assim sendo, seria ilusório acreditar que uma operação urbana poderia reverter, sozinha, essas lógicas. Posto isto, o instrumento não deve ser superestimado como política pública, devendo ser compatibilizado com os fatores reais de produção da cidade (formal e informal, legal e ilegal, racional ou irracional) e com as estratégias de governo para o desenvolvimento urbano do Município.

O momento favorável e a disposição política para uma revisão do conceito de operações urbana em 2001 possibilitaram o delineamento de uma nova estratégia para a formulação dos planos das operações urbanas.

A concepção desses novos planos tomou por base a necessidade de se estabelecer um plano em lei que seria implementado ao longo de 15 a 20 anos, passando por diversas gestões do governo municipal e que seria dependente da obtenção de recursos para financiamento integral das obras públicas. Portanto, por um lado o plano deveria conter uma definição específica e precisa das atuações urbanísticas, e por outro, deveria conter

certo grau de flexibilização, tendo em vista a gradual obtenção de recursos no tempo, a execução de obras em cronogramas precisos e a incerta adesão e distribuição dos investimentos privados no território. Nesse sentido foi explorado o conceito do ‘plano-referência’, que conjugaria os elementos precisos e flexíveis, “constituindo num termo que possa antecipar, balizar ou controlar as futuras ações dos agentes públicos e privados no âmbito espacial e legal de atuação de cada operação” (SALES, 2005b). Este plano foi denominado de PRIOU, que segundo Sales (2005b),

[...] é a palavra que abrevia o termo Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística, remetendo, foneticamente, ao objetivo final desse próprio instrumento; qual seja, elaborar estudos e projetos, prefigurar cenários potenciais de construção e compatibilizá-los com vistas a definir um programa de prioridades (conteúdo, valor, etapas) de investimento no marco de atuação de uma determinada operação urbana.

As etapas e componentes do PRIOU são os seguintes (SALES, 2005b):

- *discriminação do perímetro de atuação de uma operação urbana e a subdivisão em setores da área delimitada, segundo critérios analíticos e operativos derivados da específica condição urbana de cada um deles.*
- *identificação e caracterização dos problemas urbanos, bem assim dos objetivos urbanísticos, ambientais e sociais a serem alcançados.*
- *desenvolvimento e definição técnica das diretrizes de intervenção pública, discriminando as melhores e mais viáveis soluções em nível de estudo preliminar ou anteprojeto.*
- *previsão e estimativa das condições e quantidades de realização de potencial de construção adicional por parte da iniciativa privada, mediante simulação de cenários ou modelos tipológicos e volumétricos de ocupação do solo possíveis pela utilização das exceções legais previstas pelo instrumento operação urbana.*
- *compatibilização entre o investimento público e o empreendimento privado, estabelecendo um programa de implantação, que contemple a definição de prioridades, a seqüência e o encadeamento de execução das ações propostas em consonância com a relação custos das obras públicas / previsão de ingresso dos recursos de contrapartida.*

Por outro lado, temos as seguintes atividades e etapas desenvolvidas no contexto da formulação do PRIOU (SEMPA, 2003):

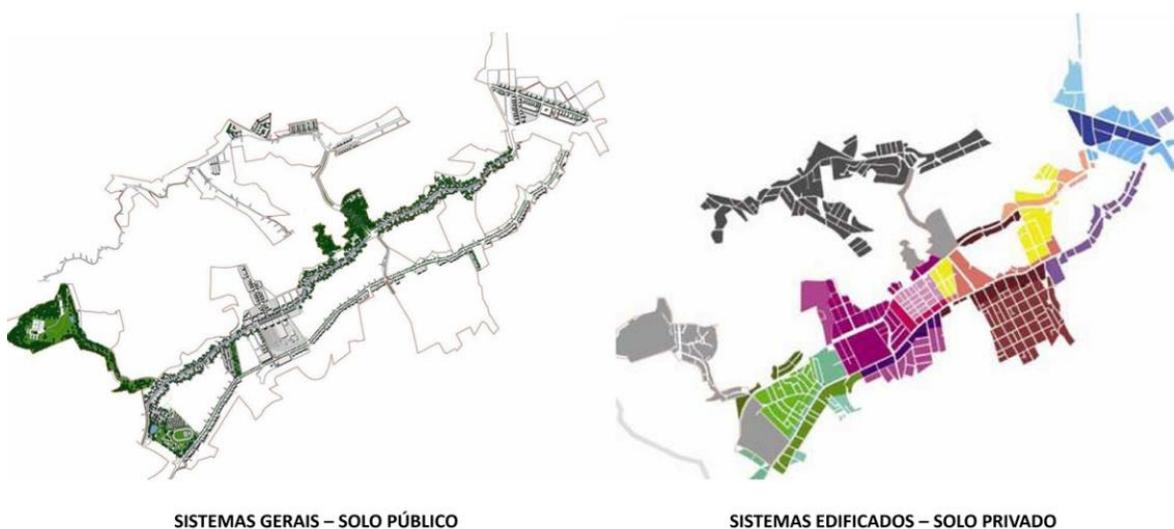
- **Caracterização prévia do território de atuação:** Compreende abordagem crítica, “de conjunto”, da estrutura urbana, com vistas a reconhecer, contextualizar e caracterizar as condições e problemas presentes na área-objeto de operação, identificando a sua relação com âmbitos, disciplinas e temáticas complementares, bem assim as lógicas e as potencialidades de transformação. Isto permitirá enunciar as linhas de concepção urbanística geral a ser adotada, e verificar e qualificar —conceitual, temática e tecnicamente— as diretrizes urbanísticas (de intervenção e ordenação) preliminarmente propostas e justificar os ajustes ou as hipóteses que se mostrarem necessários ou pertinentes.
- **Desenvolvimento e estudo de viabilidade das diretrizes de intervenção:** Desenvolvimento técnico das diretrizes de intervenção pública direta propostas, por meio do estudo das “melhores” e mais “viáveis” alternativas arquitetônicas, urbanísticas, civis e paisagísticas, o que supõe precisão de sua concepção morfológica, funcional e estrutural, especificação dos componentes dimensionais e construtivos, bem assim estimativa das quantidades, prazos, etapas e valores correspondentes. O resultado esperado é seleção e definição dos projetos e obras públicas cujo conjunto, compondo o programa de investimentos públicos diretos da operação urbana, constituirá a coluna dorsal do processo de transformação deste setor da cidade.
- **Estudo do potencial de nova construção:** Estudo e proposição de cenários de uso e ocupação do solo privado, por meio de modelos de configuração tipológico-volumétrica e funcional. Respeitados critérios de coerência com a capacidade infra-estrutural, instalada ou prevista, e parâmetros de compatibilidade com as pré-existências físico-formais, sociais e ambientais, tais cenários e modelos devem refletir, à luz de exceções urbanísticas previstas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Estratégico, a possibilidade de ampliação dos potenciais construtivos. Tais exceções decorrem da possibilidade de “modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como (de) alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente” (...). Tais cenários e modelos subsidiarão e balizarão as linhas de atuação normativa ou indutora da operação.
- **Plano geral de implantação:** Compatibilização e consolidação das propostas de intervenção e ordenamento urbanístico, tendo em vista sua articulação e integração entre si e com relação aos diversos sistemas e escalas, redes e espaços complementares. A partir de uma “visão de conjunto”, que correlaciona as “escalas”, “temas”, elementos e fatores de transformação implicados, e inter-relaciona programa de investimentos públicos e indução ao empreendimento privado, o objetivo é estabelecer linhas prováveis de encadeamento das ações e estipular as fases de sua implantação tendo em vista os custos decorrentes e os benefícios-efeitos esperados.

2.2.2.5 PROPOSTAS DE PLANOS-REFERÊNCIA DE NOVAS OPERAÇÕES URBANAS

Durante a gestão da Prefeitura Marta Suplicy (2001 a 2004) o Departamento de Projetos Urbanos da SEMPLA iniciou o desenvolvimento de planos-referência de 3 operações urbanas: Vila Sônia, Carandiru – Vila Maria e Vila Leopoldina, tendo chegado nos 3 casos na proposição de minuta de projeto de lei (não encaminhadas à Câmara Municipal) e no caso da Vila Sônia foi inclusive elaborado o EIA/RIMA.

A título de exemplo, o PRIOU da Operação Urbana Consorciada Vila Sônia apresentava as seguintes características:

FIGURA 2.17 | ESQUEMA DE TRATAMENTO DO TERRITÓRIO POR SISTEMAS GERAIS E EDIFICADOS NO ÂMBITO DA FORMULAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA VILA SÔNIA



Fonte: SEMPLA/ATOU

- a) **Sistemas gerais e sistemas edificados.** O tratamento do território através de sistemas gerais e edificados corresponde ao solo público e ao solo privado. No primeiro caso, os sistemas gerais se constituem nas redes estruturais de viário, transporte público, áreas verdes e centralidades. São correspondentes às redes estruturadoras do Plano Diretor Estratégico (PDE). Já os sistemas edificados correspondem às edificações e aos usos, habitações, empregos e lazer. Correspondem aos sistemas integradores definidos pelo PDE. Tal divisão facilita a atuação urbanística no contexto do consórcio, sendo definidas as ações públicas (custos) e as normas para a atuação privada

(benefícios e condicionantes). O plano geral daria conta da conjugação dessas atuações pautadas no interesse público, garantindo segurança jurídica.

b) **Diretrizes de intervenções públicas.** Os principais projetos públicos são:

- ***Implantação de conexão viária norte-sul sob a forma de túnel sob o Parque da Previdência, para prolongamento da Avenida João Jorge Saad até a Avenida Corifeu de Azevedo Marques.*** A principal justificativa é a possibilidade de melhoria da articulação viária e integração urbana de larga escala em consonância com as mudanças previstas pela implantação da Linha 4 do metrô.
- ***Intervenções no sistema de espaços públicos dos Pólos Vital Brasil, e Vila Sônia, incluindo a requalificação da Avenida Vital Brasil e a requalificação da Avenida Ministro Laudo Ferreira Camargo.*** Estes projetos têm por objetivo melhorar o espaço público como maneira de otimizar os efeitos da melhoria dos transportes públicos através da consolidação de referências urbanas ou lugares centrais a serem constituídos nos arredores das áreas objetos de intervenção direta. Tais referências serão mais bem estruturadas através da concentração, diversificação e intensificação de usos e funções (notadamente terciárias e residenciais).
- ***Requalificação das avenidas Prof^o. Francisco Morato desde a divisa com o município de Taboão da Serra até as pontes Euzébio Matoso e Bernardo Golfarb.*** As intervenções pressupõem a redução dos impactos decorrentes da saturação do tráfego existente e futuro através da melhoria do espaço público e do mobiliário urbano em determinados trechos. O estabelecimento de parâmetros urbanísticos diferenciados possibilitará uma melhor interface entre as edificações e as vias, principalmente no que se refere aos estacionamentos, à ampliação de espaços de uso coletivo e à melhoria da composição paisagística resultante do conjunto de novos edifícios.
- ***Requalificação da Avenida Eliseu de Almeida implementando melhoramento viário e recuperação paisagística em toda a extensão da avenida.*** Tal intervenção também tem como principal justificativa a redução dos impactos decorrentes da saturação do tráfego existente e futuro. No entanto, além dos parâmetros urbanísticos e da melhoria do espaço público, propõe-se sobre a Avenida Eliseu de Almeida uma retificação funcional e a intensificação das áreas verdes adjacentes. Tal intervenção está vinculada a uma série de ações de gestão e de projetos de maior abrangência territorial e institucional, tais como a conclusão de obras do sistema de piscinões à montante do Rio Pirajussara e na melhor utilização da rede de esgoto implantada.
- ***Implantação do parque linear ao longo do Córrego da Água Podre junto à rua Dr. Ezequiel Campos Dias, entre o Parque Raposo Tavares e a Avenida Eliseu de Almeida.*** Como parte do programa de melhoria ambiental, tal intervenção tem como justificativa tanto a adequação da ocupação ao longo da margem do córrego através da vegetação

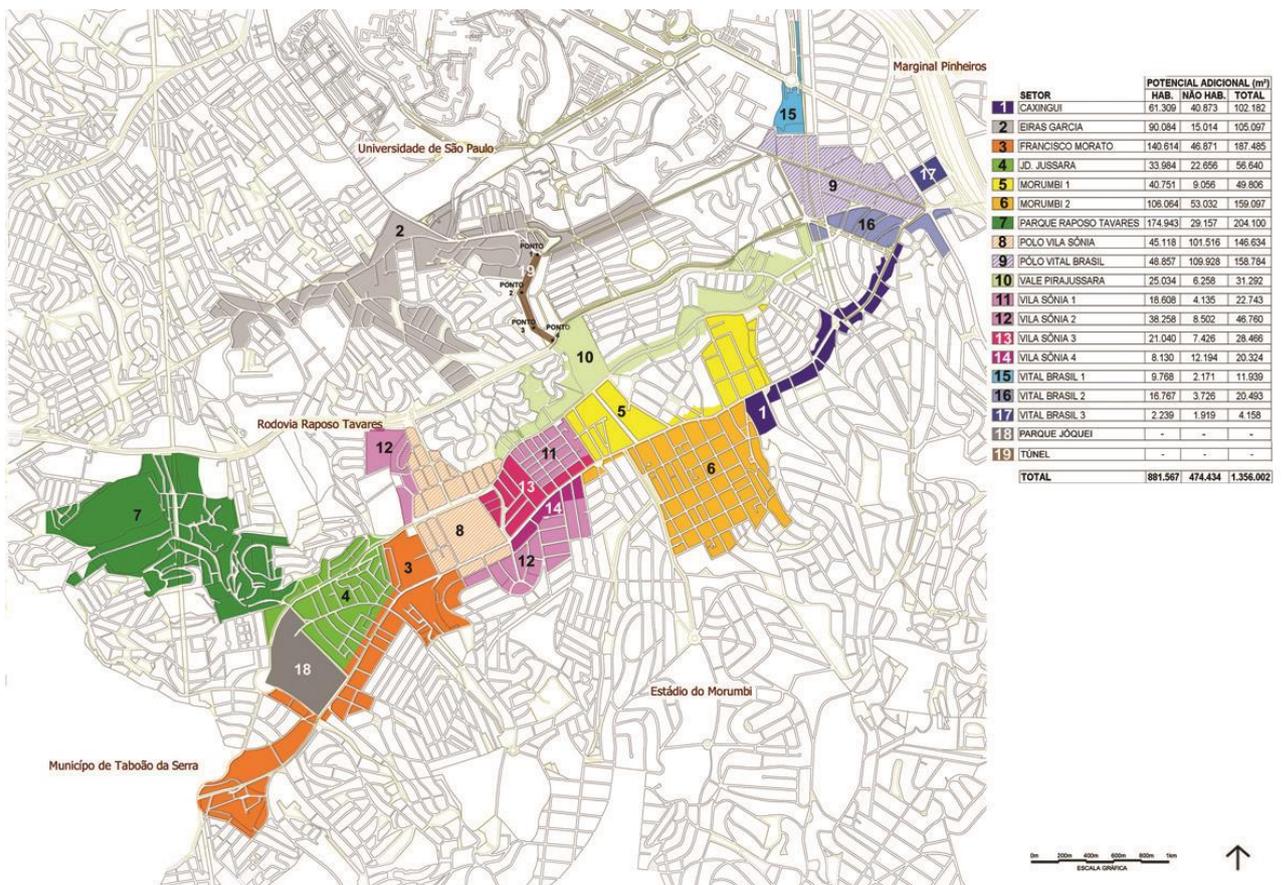
e arborização, quanto à consolidação de uma “peça” do conjunto de áreas verdes públicas da operação, com elementos que caracterizam a articulação dessas áreas, como, por exemplo, a implantação de ciclovia.

- **Recuperação paisagística do Parque Raposo Tavares** consolidando-o como área de lazer para a população moradora da região. Da mesma forma que a intervenção anterior, esta também faz parte do conjunto de áreas verdes públicas e posiciona-se adjacente ao parque linear descrito. Além de ser objeto de recuperação paisagística, serão explorados programas voltados ao lazer, sendo ofertado um equipamento social para a população moradora da região, principalmente àquela moradora nas favelas e loteamentos precários vizinhos.
- **Interligação e recuperação paisagística dos parques da Previdência e Luis Carlos Prestes** através de faixa a ser desapropriada, lindeira à Avenida Eliseu de Almeida. Como seqüência das intervenções relativas à consolidação de um conjunto de áreas verdes públicas, tal intervenção tem por objetivo criar um parque com programa diversificado através da “soma” de dois parques já existentes (Previdência e Luis Carlos Prestes).
- **Implantação de Programa Habitacional de Interesse Social nas favelas Edmundo Lins e Jaqueline, Vale da Esperança, Jardim Mandioquinha e Nella Murare Rosa.** Essa é uma ação fundamental face às premissas distributivas em geral e, em particular, da lógica de adensamento populacional das áreas próximas ao metrô. As intervenções, referentes a 4,5 mil unidades de habitação e a uma superfície que ocupa cerca de 13,60 dos 48,5ha das duas quadras que a contém, deverá ser planejada e viabilizada por investimento público. Por se tratar de áreas de ocupação consolidadas – em grande parte de propriedade particular e situadas em áreas sujeitas a riscos – o programa ora proposto tem como escopo fundamental a regulamentação jurídica e concomitante promoção de melhorias urbanísticas e de infra-estrutura urbana (drenagem, contenção de taludes, saneamento ambiental, entre outras), com possíveis relocações de domicílio internamente aos respectivos assentamentos.
- **Implantação de Programa de realocação da população da favela Peri-Peri / Balbino Miranda.** As áreas identificadas, assim como outras passíveis de inclusão, poderão ser objeto de intervenções a serem financiadas com recursos da Operação Urbana Vila Sônia, cujas soluções serão definidas no rol de programas da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.

c) **Setorização: divisão do perímetro em setores e pólos.** A extensão de 673ha não apresenta uma superfície homogênea em toda a sua extensão. Como foi descrito anteriormente, existem avenidas, estradas, loteamentos, bairros, vilas, shoppings, hipermercados, condomínios e equipamentos sociais que, somados à topografia

irregular e demais elementos geográficos, configuram áreas diferentes umas das outras. Para reconhecer tais diferenças e procurando estabelecer uma maneira de viabilizar empreendimentos privados compatíveis com as aptidões físicas de urbanização de cada uma das áreas da operação, dividiu-se o perímetro da operação urbana em setores e polos.

FIGURA 2.18 | SETORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA VILA SÔNIA



FONTE: SEMPLA/ATOU

d) **Regras de composição do solo privado: sistema edificado.** Os parâmetros urbanísticos comumente empregados que definem as características de dimensionamento e ocupação dos lotes são os coeficientes de aproveitamento, as taxas de ocupação, taxas de permeabilidade mínima, área mínima dos lotes, frente mínima dos lotes, gabaritos de altura máxima e recuos - frontais, laterais e de fundo. No caso da Vila Sônia, foram definidas algumas condições específicas de utilização desses parâmetros, com a finalidade de incentivar a configuração de determinadas tipologias e, sobretudo, compor o desenho de quadras. Uma dessas regras foi a diferenciação

da taxa de ocupação do embasamento (térreo + sobreloja) dos demais pavimentos, com o objetivo de facilitar e induzir a instalação de usos mistos no mesmo lote. Outro parâmetro foi o estabelecimento de condicionantes para a utilização das áreas resultantes dos recuos frontais, com o objetivo de ampliar e melhorar a utilização dos espaços de uso coletivo. Na mesma linha, foram previstos incentivos em área construída computável gratuita para a destinação de áreas de uso coletivo no térreo. O parâmetro inovador introduzido é o espaçamento lateral entre edifícios. Trata-se do afastamento entre edifícios proporcional a altura máxima dos mesmos, com vistas à melhor distribuição destes na quadra. Quanto mais alto o edifício, mais distante deverá estar de outro, sendo a distância medida a partir de 9 metros de altura e majorada horizontalmente conforme o setor.

- e) **Definição de estoque de potencial adicional de construção.** O estoque de potencial adicional de construção previsto é de 1.356.000m², sendo 65% para o uso residencial e 35% para o uso não residencial (SEMPLAa, 2006). A metodologia empregada para previsão deste estoque foi o método AMP descrito anteriormente.
- f) **Previsão de emissão de CEPAC's como forma de pagamento das contrapartidas.** Está previsto pagamento da contrapartida por meio da emissão de CEPAC. O valor mínimo estipulado é de R\$1.000,00 e o número máximo de CEPAC's é de 206.551. Do total de CEPAC's emitidos ou dos recursos obtidos por meio das contrapartidas, 12% deverão ser destinados a construção de habitações de interesse social e à urbanização de favelas (SEMPLAa, 2006)⁵.

⁵ Hoje o percentual mínimo deve ser de 25%, conforme o Plano Diretor Estratégico (PDE, 2014).

FIGURA 2.19 | MAPA GERAL DO PRIOU DA PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA VILA SÔNIA



FORNTE: SEMPLA/ATOU

Essas proposições derivaram tanto dos trabalhos realizados internamente ao Departamento de Projetos Urbanos, quanto de contribuições que surgiram na contratação de empresa para detalhamento do plano, contribuições de outros órgãos públicos municipais, contribuições oriundas de debates públicos e ainda propostas que surgiram no âmbito da elaboração do EIA/RIMA.

Nota-se claramente a definição de uma nova metodologia de formulação de planos urbanísticos das operações urbanas que podemos denominar de plano-referência e que afirma ainda mais o modelo dos planos urbanísticos para extensos territórios, mas com grandes avanços quanto ao controle dos efeitos urbanísticos, sociais, ambientais e econômicos do emprego do instrumento da operação urbana consorciada.

2.2.2.6 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE JACU

Instituída pela Lei Municipal 13.872/04, a Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu totaliza cerca de 7.400 ha, o que constitui o maior perímetro já previsto e estudado em uma operação urbana. Sua amplitude territorial não ocorre por conta da expectativa de

maior arrecadação de recursos com a venda de potencial adicional de construção, mas por seu vínculo com a política de desenvolvimento regional da porção leste da cidade. Tal política tem como pressupostos básicos a geração de empregos por meio do estímulo a atividades industriais em determinados setores e o desenvolvimento urbano pautado na proteção e preservação ambiental e na promoção de melhorias físico-territoriais.

A Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu apresenta elementos semelhantes à lei das operações urbanas consorciadas Água Espraiada e Faria Lima, aprovadas no mesmo período, pós Estatuto da Cidade, quais sejam: definição de um perímetro de abrangência, divisão do perímetro em setores, definição de estoques de área construída adicional diferenciados por usos e por setores, estabelecimento de diretrizes urbanísticas por setores, definição de programa de obras e investimentos, dentre outros aspectos. No entanto, as grandes disparidades territoriais e a escala de abrangência distanciam essas operações urbanas da Rio Verde Jacu. Enquanto Faria Lima e Água Espraiada estão localizadas numa região nobre da cidade, de urbanização consolidada, com grande oferta de empregos, com altas densidades construídas e que vem recebendo constantes investimentos em sistema viário, a Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu incide num território de baixa densidade, carente de infraestrutura, com baixos índices de emprego e de desenvolvimento humano e que contou poucos investimentos em infraestrutura nos últimos anos.

FIGURA 2.20 | PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE – JACU



FONTE: LEI Nº 13.872/04

Foi estabelecido um extenso programa de obras, principalmente de natureza viária, contando com melhoramentos e alargamentos de vias existentes e abertura de novas vias, sendo as principais obras a extensão da Avenida Nova Trabalhadores até o limite com o Município de Mauá e a extensão da Radial Leste até Guaianases. Soma-se ao programa de intervenções, a execução de projetos denominados Projetos Especiais e os projetos habitacionais, que incorporam a aquisição de terrenos, a construção de unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP), bem como execução de obras visando à regularização fundiária.

Foi previsto um estoque de potencial adicional de construção da ordem de 3.570.000 m². Esse estoque foi dividido em setores, conforme pode ser observado na tabela 6. Tal estoque permitirá a emissão de 177.862 CEPAC's, com valor unitário de R\$ 1.000. A equivalência de CEPAC's em área adicional de construção por sub-setores pode ser observada na tabela 7. Nota-se uma novidade em relação à conversão de CEPAC em área

construída adicional. A localização passa a ser um elemento de diferenciação dos valores. Os imóveis localizados em vias estruturais e contidos em centralidades têm o valor da contrapartida majorado na maior parte dos casos, isto é, cada título vale menos área construída adicional, tornando assim a contrapartida mais cara. Outro elemento novo é a que a conversão de CEPAC em área construída adicional não se restringe aos usos residenciais e não residenciais, mas incorpora outras categorias além do uso residencial, como comércio, serviços e indústria.

A Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu previu a utilização de outros instrumentos urbanísticos. São eles: o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos; o consórcio imobiliário; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; o direito de superfície; a concessão urbanística; e as zonas especiais de interesse social – ZEIS (Art. 7º da lei nº 13.872/04). Para tanto, definiu as áreas de incidência desses instrumentos, delimitando principalmente os imóveis próximos e contidos às áreas objeto de intervenções.

Além dos incentivos urbanísticos relativos à modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, a Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu instituiu a regularização fundiária. A contrapartida a ser cobrada neste caso é o dobro da estabelecida para os outros benefícios.

Uma das principais características da Operação Urbana Rio Verde-Jacu é a gestão, que conta não só com um Comitê Gestor, com representantes do poder público e da sociedade civil e com suas atribuições definidas, mas também com um Escritório Técnico atrelado ao gabinete do prefeito, composto por técnicos e representantes da Prefeitura, também com atribuições definidas, com vistas a dar suporte ao Comitê Gestor. Tal condição é um avanço no formato institucional da gestão das operações urbanas em São Paulo.

A lei da Operação Urbana Rio Verde-Jacu nunca esteve inoperante devido à necessidade de elaboração de EIA e obtenção da respectiva Licença Ambiental Prévia (LAP), tendo sido revogada pela Lei Municipal 16.492/16.

Do ponto de vista da concepção, essa operação urbana extrapola a escala plausível para um plano urbanístico de operação urbana, tanto que estudo desenvolvido pela própria Prefeitura em 2012 demonstrou a inviabilidade econômica da operação, conforme será demonstrado adiante.

2.2.3 PERÍODO DE 2005 A 2012

Este período coincide com a mudança de governo no município de São Paulo, com o início da gestão do prefeito José Serra (e posteriormente Gilberto Kassab). É um período marcado pelo desenvolvimento de estudos e projetos com forte contribuição de empresas privadas de consultoria e escritórios de arquitetura, sem, no entanto, haver aprovação de nova lei de operação urbana. A única regulação que ocorreu no período foi a aprovação da Lei Municipal 14.917/09 que instituiu a concessão urbanística no município e a Lei Municipal 14.918/09 que previu a aplicação da concessão urbanística no território do Projeto Nova Luz.

2.2.3.1 PROPOSTA DE REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA

A SP Urbanismo desenvolveu internamente à empresa a proposta de revisão da Operação Urbana Água Branca, entre 2005 e 2012. Curiosamente foi a única proposta que teve desdobramento na aprovação de lei em 2013, como será descrito adiante. Considerando que boa parte das proposições feitas foram incorporadas na Lei Municipal 15.893/13, os estudos sobre a revisão serão analisados mais adiante neste trabalho.

2.2.3.2 ESTUDO PARA REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE JACU

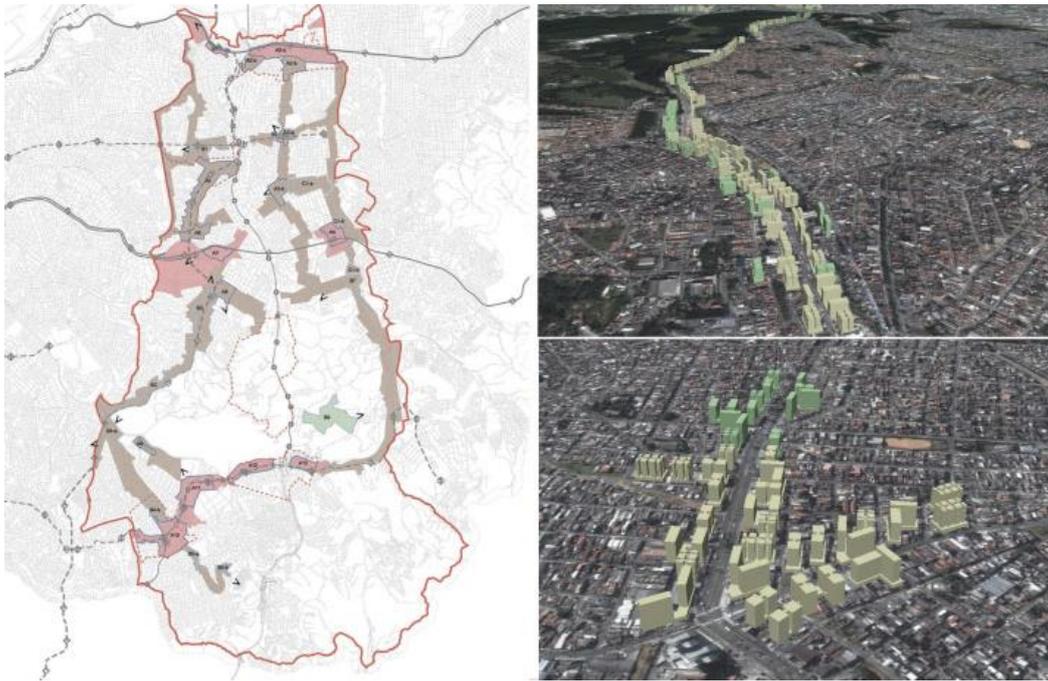
Um dos estudos contratados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em 2012 foi a revisão da Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu.

Não se dispõe de informações detalhadas sobre esse estudo, mas um dos principais aspectos analisados foi a inviabilidade econômica e urbanística dessa operação urbana em função da amplitude do perímetro (ampla escala do projeto), somada à inserção regional (porção leste da cidade, com grandes carências urbanas) e à existência de outras

operações urbanas em áreas de maior interesse do mercado imobiliário (como Faria Lima e Água Espreiada).

O estudo identificou áreas para incidência de projetos estratégicos e avançou na proposição de dois deles (São Miguel Paulista e Catitu), sem, no entanto, ter avançado numa proposta de regulação. Ou seja, a formulação dos projetos não prosperou.

FIGURA 2.21 | ESTUDO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO VERDE – JACU



FONTE: JW URBANA

FIGURA 2.22 | PROJETO ESTRATÉGICO DO CATUTI



FONTE: JW URBANA

FIGURA 2.23 | PROJETO ESTRATÉGICO SÃO MIGUEL PAULISTA



FONTE: JW URBANA

2.2.3.3 ESTUDO PARA FORMULAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS MOOCA – VILA CARIOCA E LAPA – BRÁS

A ideia de uma operação urbana na região da Mooca é antiga dentro da Prefeitura de São Paulo, sendo que desde a década de 1980 a SEMPLA e a EMURB desenvolveram estudos e propostas para a Operação Urbana Sudeste.

O PDE de 2002 (Lei Municipal 13.430/02) previu para esta área a Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul, que se estendia desde o centro da cidade (mais especificamente, o perímetro da Operação Urbana Centro) até a divisa com o município de São Caetano.

O Departamento de Projetos Urbanos da SEMPLA desenvolveu em 2004 um estudo da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul, tendo previsto a estruturação da operação urbana por meio da realização de diversos estudos e serviços complementares, com recursos do Programa Monumenta para a área central.

A proposta da SEMPLA de 2004 foi elaborada no contexto do plano-referência (PRIOU) já descrito neste trabalho e como se vislumbrava avançar em estudos específicos para esta operação urbana, o Departamento de Projetos Urbanos se limitou a definir as linhas gerais para a operação e as principais intervenções a serem testadas e averiguadas. Os principais critérios, objetivos e diretrizes eram (Sales, 2005e):

- *aumento da conexão urbana interna e externa via complementação, interligação e integração das redes de circulação viária e dos transportes sobre trilhos*
- *indução à formação de linhas de intensidade diferenciada e de pólos de aglomeração;*
- *reativação e valorização seletiva do patrimônio construído e criação de um sistema de áreas verdes como referência ou recurso arquitetônico, urbanístico e paisagístico diferencial;*
- *(re-)articulação dos sistemas produtivos, residenciais e ambientais segundo processos de reconversão visando a concentrações / configurações morfológica e funcionalmente compatíveis e socialmente diversificadas.*

FIGURA 2.24
 ESTRATÉGIA PARA FORMULAÇÃO DO PRIOR DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DIAGONAL SUL



FONTE: SALES, 2005E

E esses critérios, objetivos e diretrizes seriam alcançados pelas seguintes ações (Sales, 2005e):

a. Sistemas gerais estruturadores

a.1. mobilidade: conexão-transposição

- *implantação da via tangente em binário articulado com perimetral central (contra-rótula)*
- *integração ferrovia/metrô/VLP/ônibus*
- *criação de transposições transversais e continuidades longitudinais*

a.2. áreas livres e verdes: reconstrução da paisagem

organização primeira do espaço público e do verde coletivo a partir da reocupação dos terrenos ferroviários e da reorganização da matriz fundiária industrial

b. Sistemas edificados de integração

b.1. habitação: repovoamento

- *recuperação e valorização das formas e lugares de moradia tradicionais;*
- *adensamento residencial com especial promoção da moradia subsidiada e de rendas médias;*
- *elaboração e implementação de planos de urbanização das ZEIS (zonas especiais de interesse social).*

b.2. produção: tecno-inovação

identificação das áreas industriais ativas, redefinindo-se bolsões e distritos, bases de apoio logístico, vínculos técnicos, funcionais e infra-estruturais, bem assim as regras de compatibilidade ambiental-funcional

b.3. lugares centrais: conexão / aglomeração / diversidade / especialização

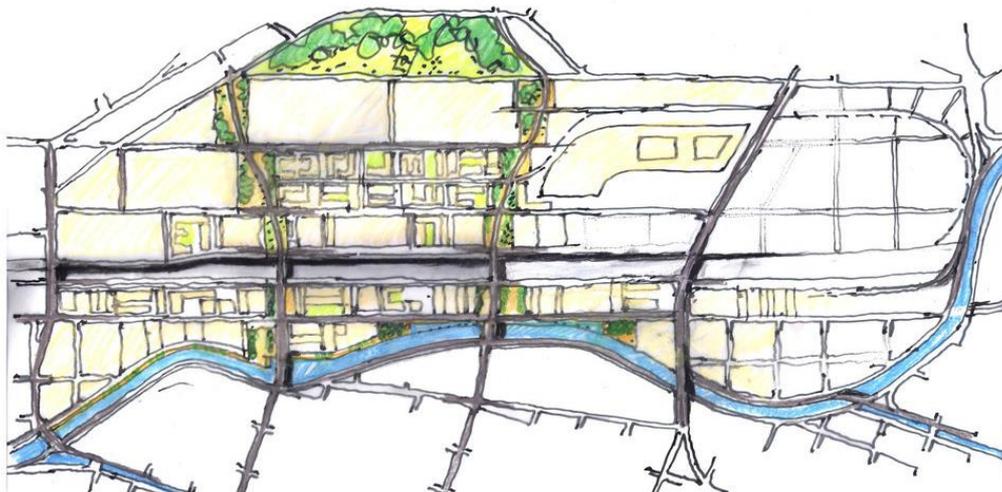
projeto do módulo-estações: praça-âncora de transposição e adensamento.

A contratação dos estudos específicos previstos pelo Departamento de Projetos Urbanos não se efetivou, sendo que em 2012 a SMDU contratou o desenvolvimento de estudos urbanísticos para formulação da operação urbana⁶, com modificações em relação à estratégia prevista inicialmente pelo Departamento de Projetos Urbanos, em especial o perímetro (menor e totalmente não integrado ao centro da cidade) e à

⁶ O Contrato nº 03/2012/SMDU compreendia a elaboração do Plano Urbanístico Específico - PUE, do Estudo de Capacidade de Suporte da Infraestrutura de Mobilidade, do Estudo de Avaliação Econômica, do Plano de Comunicação, o Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental. Os estudos foram desenvolvidos pelo consórcio de empresas capitaneadas pelo escritório Viglicca e Associados – Consórcio Mooca Vila Carioca – CMVC.

denominação (Operação Urbana Consorciada Móoca – Vila Carioca, com alusão aos bairros nos extremos norte e sul da operação urbana).

FIGURA 2.25 | ESTUDOS PARA A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA MOÓCA – VILA CARIOCA



FONTE: [HTTP://WWW.VIGLIECCA.COM.BR](http://www.vigliecca.com.br)

Conforme mencionado, os trabalhos englobaram ainda o desenvolvimento do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que subsidiou todo o processo e licenciamento ambiental da proposta de Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.

As principais características da proposta da operação urbana serão descritas mais adiante neste trabalho, quando for analisada a proposta de Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.

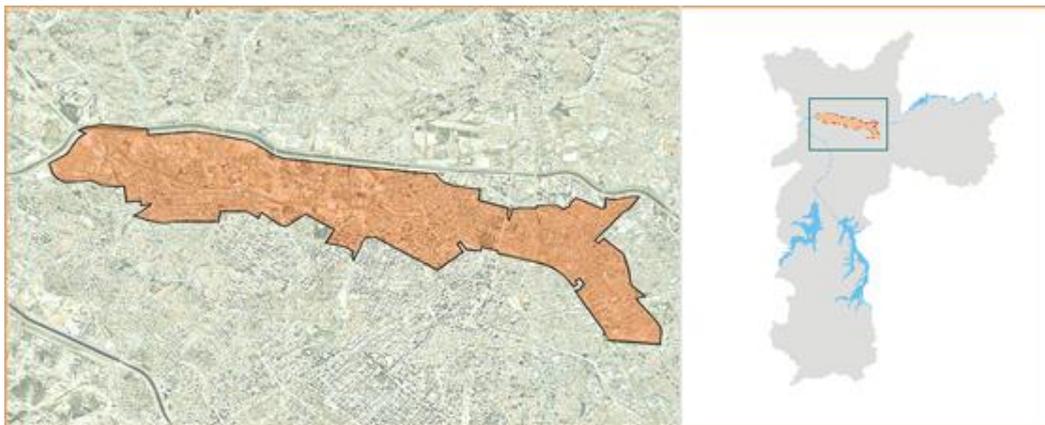
FIGURA 2.26 | ESTUDOS PARA A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA MOÓCA – VILA CARIOCA



FONTE: [HTTP://WWW.VIGLIECCA.COM.BR](http://www.vigliecca.com.br)

Na mesma lógica de adotar o instrumento da operação urbana para reurbanização da orla ferroviária, o PDE de 2002 previu a Operação Urbana Consorciada Diagonal Norte, como sequencia da Diagonal Sul, a partir do centro da cidade. Poucos estudos foram desenvolvidos para esta operação no âmbito da SEMPLA e da SMDU, sendo que em 2012 foram contratados estudos urbanísticos e complementares de subsídio à formulação do projeto de lei da Operação Urbana Consorciada Lapa – Brás. Igualmente ocorreu com a operação Diagonal Sul, a Diagonal Norte teve seu perímetro reduzido e sua denominação alterada pela Gestão Serra-Kassab. Embora a prefeitura tenha previsto a contratação de estudos - tal como foi feito com a operação Mooca – Vila Carioca -, não se tem notícia dos resultados dos trabalhos no caso da operação Lapa – Brás.

FIGURA 2.27 | PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LAPA - BRÁS



FONTE: SMDU

2.2.3.4 PROPOSTA PARA O PROJETO NOVA LUZ: PUE E CONCESSÃO URBANÍSTICA

Na esteira da mudança de governo, em 2005 a gestão Serra-Kassab iniciou a formulação do Projeto Nova Luz, que foi proposto com intuito de promover a revitalização urbana do bairro da Luz, especialmente a área da Cracolândia. O projeto foi desenvolvido em 2005 e apesar de estar contido no perímetro da Operação Urbana Centro, duas estratégias foram adotadas para sua viabilização: a criação de um Programa de Incentivos Seletivos para abatimento de impostos e a concessão urbanística.

No primeiro caso, foi aprovada a Lei Municipal 14.096/2005, que previa a concessão de redução de tributos como IPTU, ITBI e ISS⁷ por um período máximo de 10 anos, para

⁷ Por meio da concessão de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento.

empresas que investissem no mínimo R\$ 50 mil para implantação, expansão ou modernização de determinadas atividades não residenciais e usos residenciais, compreendendo as seguintes ações (§2º do artigo 2º da Lei Municipal 14.096/2005):

- *elaboração de projeto, limitado a 5% (cinco por cento) do valor do investimento;*
- *aquisição de terrenos;*
- *execução de obras (materiais e mão-de-obra);*
- *melhoramento em instalações incorporáveis ou inerentes aos imóveis;*
- *aquisição e instalação de equipamentos necessários à implantação, expansão ou modernização tecnológica da empresa ou do empreendimento.*

No caso da concessão urbanística, a Lei Municipal 14.917/2009 estabeleceu um conjunto de conceitos e procedimentos para viabilizar a transformação de um território por um privado, cujas principais características podem ser assim destacadas:

- 1) Quanto ao conceito, a concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infraestrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do Plano Diretor Estratégico.
- 2) A concessão urbanística pode ser considerada o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do Plano Diretor Estratégico.
- 3) A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco, nos termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, dentre outras fontes, por meio da alienação ou locação de imóveis, inclusive dos imóveis desapropriados e das unidades imobiliárias a serem construídas, da exploração direta ou indireta de áreas públicas

na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados.

- 4) Podem ser objeto de concessão urbanística, entre outras intervenções estruturais, as obras relativas a modificação do sistema viário, da estrutura fundiária, de instalações e equipamentos urbanos, inclusive sistema de transporte público, e da localização de logradouros públicos, a demolição, reforma, ampliação ou construção de edificações nos termos estabelecidos no respectivo projeto urbanístico específico.
- 5) Toda concessão urbanística deve ser autorizada por lei específica e só pode ter por objeto uma área contínua destinada a intervenção urbana com base na lei do Plano Diretor Estratégico.
- 6) Toda concessão deve ser precedida de um Projeto Urbanístico Específico (PUE) que deve compreender no mínimo os seguintes aspectos:
 - estudos de viabilidade econômica, mercadológicos e da situação fundiária da área;
 - estudos de impacto ambiental ou de vizinhança;
 - relatório circunstanciado dos principais conteúdos dos estudos efetuados e das providências a serem executadas com o demonstrativo quantitativo e qualitativo dos custos e benefícios sociais, urbanísticos e ambientais da intervenção urbana a ser realizada;
 - realização de uma audiência pública na área central do Município e em cada uma das Subprefeituras em que será realizada a intervenção urbana, possibilitando a interação com proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados eventualmente interessados.
- 7) A Prefeitura Municipal efetuará a declaração de utilidade pública e de interesse social dos imóveis a serem objeto de desapropriação urbanística para a execução do PUE mediante concessão urbanística.

Nota-se que a lei que regulamentou a concessão urbanística (Lei Municipal 14.917/2009) conferiu forte empoderamento da figura do projeto urbanístico específico (PUE), não

requerendo sua aprovação por lei específica, mas através de um rito englobando a participação da sociedade e deliberação da CTLU.

Quanto ao PUE elaborado, podemos destacar a reduzida escala em relação aos planos urbanísticos das operações urbanas, perfazendo área aproximada de 52ha. Podemos ainda destacar:

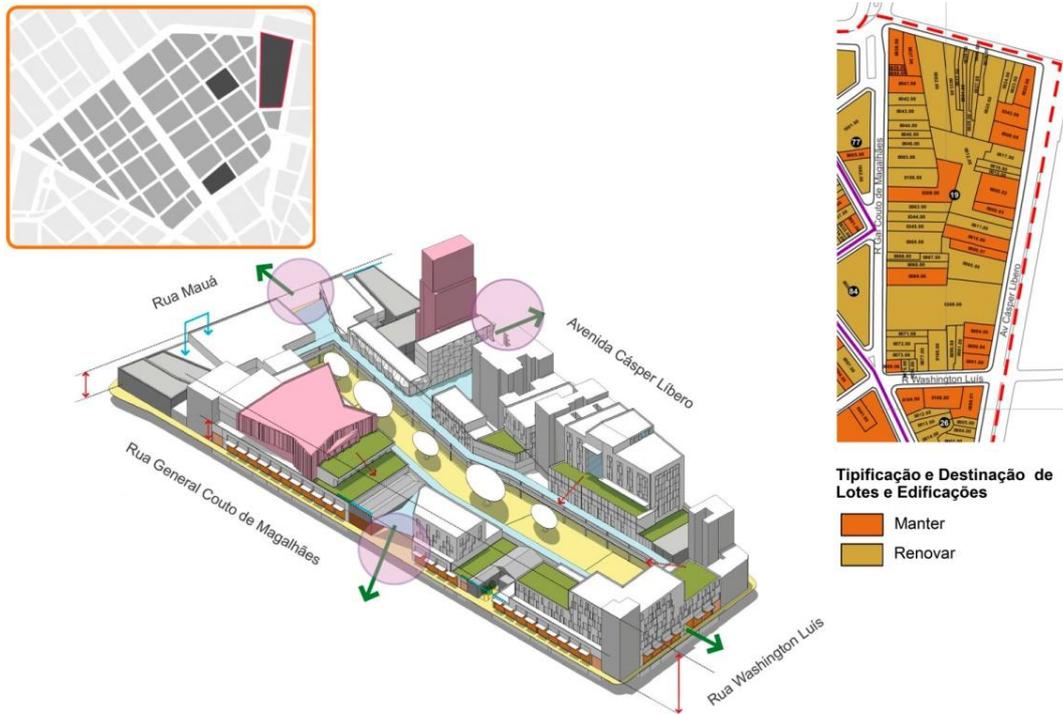
- A adoção de uma estratégia de transformação que considere a estrutura fundiária, num território de urbanização antiga e consolidada.
- A transformação parcial do perímetro.
- A adoção da quadra como unidade de projeto e intervenção.

FIGURA 2.28 | IMPLANTAÇÃO DO PROJETO NOVA LUZ



FONTE: SMDU + SP URBANISMO

FIGURA 2.29 | ESTUDO DE CONFIGURAÇÃO DE QUADRA - PROJETO NOVA LUZ



FONTE: SMDU + SP URBANISMO

Outro aspecto importante a considerar é que dentro do perímetro do Projeto Nova Luz havia uma ZEIS, que teve implicações relevantes para os desdobramentos do projeto.

FIGURA 2.30 | IDENTIFICAÇÃO DA ZEIS NO PERÍMETRO DO PROJETO NOVA LUZ



FONTE: SMDU + SP URBANISMO

A Prefeitura tinha o propósito de implementar o Projeto Nova Luz e aprovou a Lei Municipal 14.918/2009, que previu a aplicação do instrumento da concessão urbanística somente na área do Projeto Nova Luz.

O projeto gerou fortes divergências e conflitos, especialmente envolvendo a Prefeitura e os comerciantes da região. Foram impetradas ações na justiça, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Comerciantes da Santa Efigênia e uma Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública. Ambas acabaram sendo negadas na justiça (apesar de terem tido decisões liminares favoráveis), mas em 2013 o projeto foi cancelado pelo Prefeito Fernando Haddad, dando lugar à implementação de projetos de habitação por meio de Parcerias Público Privada – PPP entre Prefeitura e Governo do Estado.

A despeito das polêmicas e fortes críticas do viés imobiliário do projeto, o Nova Luz foi um experimento relevante de estruturação de projeto urbano consorciado de forma distinta dos projetos e planos elaborados até então, na medida em que adotou escala menor, com maior capacidade de controle dos efeitos urbanísticos, sociais, ambientais e econômicos das transformações esperadas.

Como se pôde observar, no período de 2005 a 2012 não se adotou um único modelo de formulação de projetos, mas um conjunto de experiências distintas, que apesar de ter poucos desdobramentos práticos, foi relevante para a evolução das ideias no âmbito institucional da Prefeitura.

2.2.4 PERÍODO DE 2013 A 2016

É marcado pela vinculação do instrumento da operação urbana ao Projeto de Intervenção Urbana (PIU) e pelo caráter estratégico atribuído ao PIU pelo PDE 2014.

2.2.4.1 REVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA

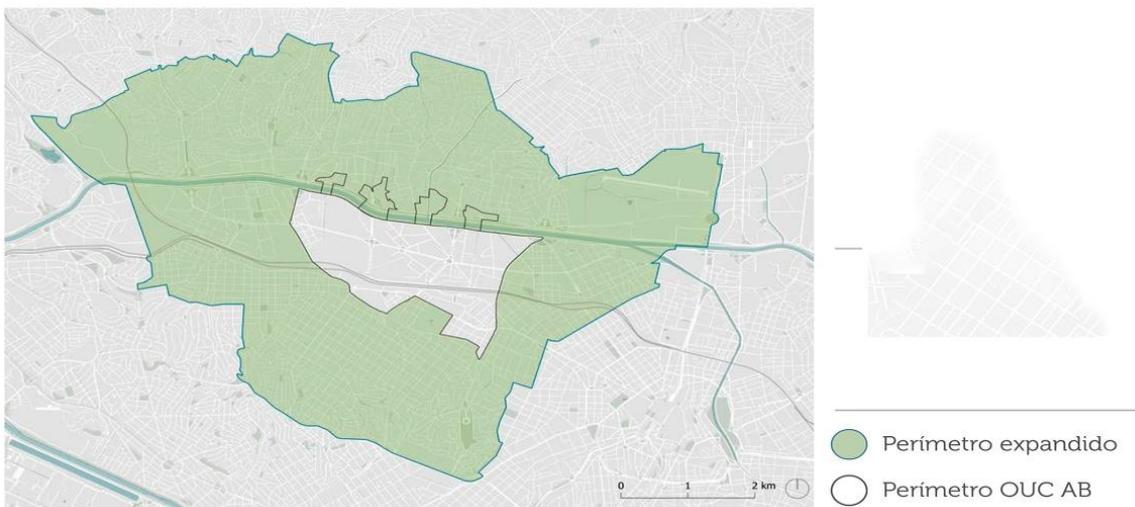
Como comentado anteriormente, os trabalhos de proposição da revisão da operação urbana foram desenvolvidos a partir de 2005, tendo resultado na aprovação da Lei Municipal 15.893/2013. Podemos dizer que além dos elementos que já vinham sendo propostos nas leis de operações urbanas, tais como demarcação de perímetro e sua

subdivisão em setores, definição de parâmetros específicos conforme setores, adoção do CEPAC e definição de valores diferenciados de CEPAC conforme setores, definição de plano de obras e melhorias e adoção de conselho gestor com participação da sociedade, a revisão da operação urbana Água Branca avançou nos seguintes aspectos:

- Introdução do conceito de perímetro de adesão (para empreendimentos que pretendem utilizar os benefícios da lei) e de perímetro expandido (território ampliado para aplicação de recursos da operação urbana na execução do plano de obras e melhorias públicas).
- Definição de percentual mínimo para investimento em HIS (22%).
- Introdução de novos parâmetros urbanísticos para qualificar a ocupação, como a quota de terreno máxima, a quota de garagem máxima, a fachada ativa, a fruição pública, dentre outros.
- Definição de incentivos específicos de áreas não computáveis.
- Adoção de estratégia de adensamento por faixas, conforme traçado viário.
- Adoção de estratégia específica de transforação do Subsetor E2, por meio do reloteamento, da previsão de criação de fundo de investimento imobiliário com participação da SP Urbanismo e do congelamento da área para emissão de novos alvarás de reforma e edificação nova.
- Definição de regras mais claras quanto à função do Grupo de Gestão deliberar o plano de prioridade para implementação do programa de intervenções da operação urbana, devendo ser precedido de audiência pública.

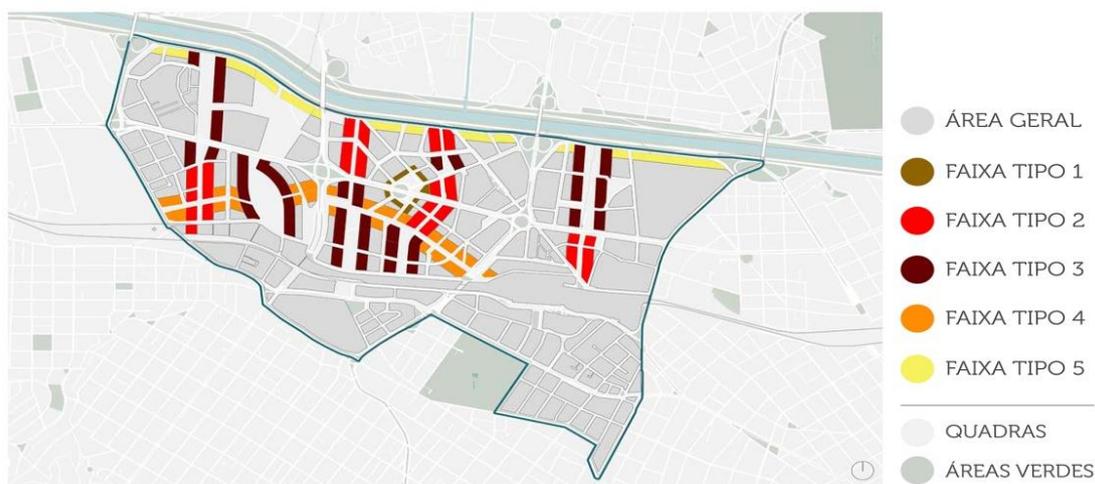
Apesar dos avanços descritos, a ampla escala da operação ainda remete à figura do plano urbanístico (e não do projeto urbano), agora com escala ainda maior em função do perímetro expandido.

FIGURA 2.31 | PERÍMETRO EXPANDIDO DA OUC ÁGUA BRANCA



FONTE: LEI MUNICIPAL 15.893/2013

FIGURA 2.32 | FAIXAS DE ADENSAMENTO - OUC ÁGUA BRANCA



FONTE: LEI MUNICIPAL 15.893/2013

2.2.4.2 PROPOSTA PARA PIU BAIROS TAMANDUATEÍ

O PDE 2014 definiu um conceito de Projeto de Intervenção Urbana (PIU) e previu que toda operação urbana deve estar vinculada a um PIU. Também definiu os locais de incidência das operações urbanas (Macroárea de Estruturação Metropolitana) e previu prazos para envio à Câmara Municipal de projetos de lei regulamentando a transformação de determinados territórios por meio de operações urbanas ou áreas de intervenção urbana. No caso do Arco Tamanduateí, o prazo de envio foi o ano de 2015.

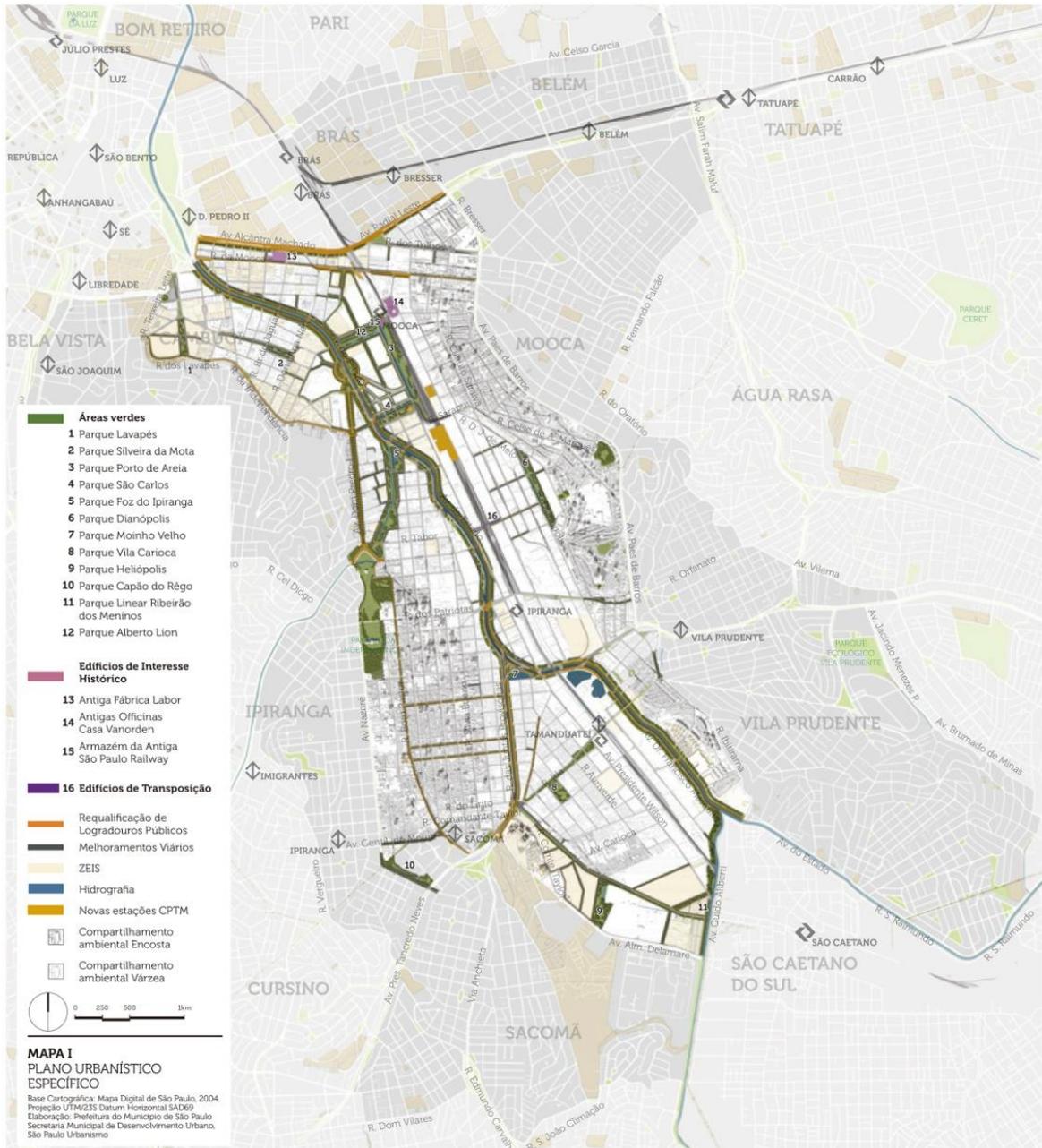
Nesse contexto, a SP Urbanismo aproveitou os trabalhos desenvolvidos até então relacionados à Operação Urbana Consorciada MÓoca – Vila Carioca e elaborou um PIU para esse território.

A proposta da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí pode ser considerada como a mais completa de todas as operações urbanas formuladas até hoje, pois além de incorporar todos os elementos que anteriormente foram sendo formulados nas operações urbanas, inclusive na Operação Urbana Consorciada Água Branca (a lei mais recente até então aprovada), avançou na incorporação de novos elementos, com destaque para o modelo de gestão. Cabe ainda ponderar que a proposta da operação Bairros do Tmanduateí foi concebida após a aprovação do PDE de 2014 e antes da aprovação do zoneamento em 2016, tendo, portanto, explorado elementos novos tratados no PDE e outros que estavam sendo formulados na revisão do zoneamento. Segue descrição desses principais avanços:

- Consagração do perímetro de adesão e do perímetro expandido.
- Definição de percentual mínimo para investimento em HIS conforme o PDE 2014 (25%).
- Introdução de novos parâmetros urbanísticos, instrumentos e condicionantes para qualificar a ocupação que foram propostos no PDE 2014, como a cota de solidariedade.
- Definição de incentivos específicos, dentre eles o estímulo ao parcelamento do solo de determinadas glebas no prazo de 5 anos, com incremento de 10% do coeficiente de aproveitamento.
- Definição de parâmetros específicos de qualificação da ocupação, com incidência incentivada em lotes menores e obrigatório em lotes maiores.
- Avanço significativo na modulação dos parâmetros urbanísticos conforme setores e eixos.
- Introdução do conceito de Quota Ambiental (que estava sendo proposto no processo de revisão da lei de zoneamento).

- Criação da empresa Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA), integrante da Administração Indireta Municipal, com finalidade de promover a implantação do PIU da operação urbana, especialmente seu programa de intervenções, sendo responsável pela gestão de ativos públicos relacionados ao PIU da operação urbana e podendo participar de fundos e promover negociação de imóveis para viabilizar a implantação da operação urbana.
- Previsão de atuação concertada entre órgãos públicos municipais para viabilizar o programa de intervenções da operação urbana.

FIGURA 2.33 | PROJETO URBANÍSTICO ESPECÍFICO DA PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA BAIROS DO TAMANDUATÉ



FONTE: PL 723/2015 | SMDU

2.2.4.3 PROPOSTA PARA PIU ARCO TIETÊ

Dando sequência à estruturação de projetos programada pelo PDE 2014 (o prazo para envio do projeto do Arco Tietê era 2016), a SP Urbanismo desenvolveu o PIU Arco Tietê, a partir de um chamamento público de propostas feito em 2013.

A estratégia adotada pela SMDU e pela SP Urbanismo foi de elaborar o PIU previamente à definição dos instrumentos que seriam utilizados para sua viabilização. Ou seja, somente após estudo do território e de definição das intervenções e medidas necessárias para sua transformação é que seria escolhido o instrumento mais adequado de promover a mediação da participação privada.

No caso do Arco Tietê, o extenso território, a complexidade de questões e a necessidade de volumosos recursos para financiamento das melhorias urbanas, apontavam, desde o início, para a necessária utilização de subsídios públicos. Isto é, tudo indicava que os recursos a serem obtidos pela concessão de benefícios e incentivos (especialmente o potencial adicional de construção) não seria suficiente para arcar com os custos das ações públicas necessárias.

Após amplo processo participativo, a SP Urbanismo consolidou a proposta do PIU, tendo enviado o projeto de lei à Câmara Municipal até o final de 2016 (PL 581/2016).

O Arco Tietê apresenta uma inovação ao não utilizar o instrumento da operação urbana consorciada, mas o instrumento da Área de Intervenção Urbana (AIU), assim definido pelo PDE 2014 (artigo 145 da Lei Municipal 16.050/14):

As áreas de intervenção urbana são porções de território definidas em lei destinadas à reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos com efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento às necessidades sociais, na efetivação de direitos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área.

O PDE 2014 ainda previu que as leis específicas de regulamentação da AIU deverão prever no mínimo (§3º do artigo 145 da Lei Municipal 16.050/14):

I - finalidade e delimitação do perímetro de abrangência da AIU;

II - Projeto de Intervenção Urbana, com a definição das intervenções propostas que atendam as demandas sociais e equacionem os problemas urbanísticos existentes ou decorrentes da implantação de

novas infraestruturas, respeitando e integrando as áreas de valor histórico, cultural e ambiental;

III - parâmetros específicos para o controle do uso e ocupação do solo no perímetro da área de intervenção urbana;

IV - mecanismos de recuperação, para a coletividade, de parte da valorização de imóveis urbanos decorrentes dos investimentos realizados pelo Poder Público e para a promoção da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização;

V - instrumentos de controle social para a democratização da gestão, com a previsão de um conselho gestor paritário, formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil;

VI - propostas para ofertar serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas articuladas com o incremento de novas densidades habitacionais e construtivas e com a transformação nos padrões de uso e ocupação do solo;

VII - mecanismos para integração de políticas setoriais de diferentes níveis de governo, em especial relacionada com os elementos estruturadores do território;

VIII - mecanismos para a implantação compartilhada das intervenções propostas e de arrecadação de receitas mediante parcerias do Poder Público com o setor privado;

IX - soluções para a provisão de Habitação de Interesse Social para a população de baixa renda residente dentro das áreas de intervenção urbana ou em sua vizinhança, com prioridade para o atendimento das necessidades habitacionais das famílias moradoras de favelas e cortiços, que possam ser realocadas, e das pessoas que ocupam logradouros e praças públicas;

X - regulamentação das condições específicas de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórias para glebas, lotes e edificações subutilizadas, não utilizadas e não edificadas, de acordo com o previsto nesta lei;

XI - mecanismos de garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental, protegidos por tombamento ou lei, quando couber.

Nota-se que a AIU é muito semelhante à operação urbana consorciada, se diferenciando nos seguintes aspectos: não permite a utilização do CEPAC, devendo ser aplicada a Outorga Onerosa do Direito de Construir e seu processo de formulação não exige a prévia elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

A proposta do PIU Arco Tietê considerou os seguintes elementos já utilizados em operações urbanas vigentes:

- Definição de perímetro de adesão e perímetro expandido.
- Setorização do perímetro de adesão para diferenciação dos parâmetros urbanísticos.
- Definição de Programa de Intervenção.
- Previsão da atuação concertada dos órgãos públicos municipais.
- Definição de conselho gestores com participação da sociedade.

Ao mesmo tempo, o PIU Arco Tietê trouxe as seguintes inovações:

- Instituição de 3 Áreas de Intervenção Urbana (AIU) com perímetros específicos demarcados para cada uma:
 - Área de Intervenção Urbana Apoios Urbanos – AIU-APO;
 - Área de Apoio Urbano Centralidade da Metrópole – AIU-CEM;
 - Área de Apoio Urbano Lapa - AIU-LAP.
- Subdivisão do perímetro de adesão em áreas de transformação, áreas de qualificação e áreas de preservação, prevendo, ainda, regras específicas para eixos e calçadas.
- Definição de regras específicas para determinados territórios, conforme:
 - Áreas de Transformação Condicionada: áreas contidas no Perímetro Expandido, demarcadas no Mapa V, que necessitarão de PIU específicos para definição de diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo;
 - Projetos Estratégicos: conjuntos de diretrizes que estabelecem programas de interesse público e regras de parcelamento, uso e ocupação do solo a serem implantados em áreas caracterizadas pela presença de terras públicas e infraestrutura contidas nos Perímetros de Adesão, demarcadas no Mapa V e descritas no Quadro 2, desenvolvidos mediante processos com a participação da sociedade;
- Previsão de 3 Conselhos Gestores, um para cada AIU e de contas específicas no FUNDURB, também uma para cada AIU;
- Não foi previsto estoque de potencial construtivo adicional.

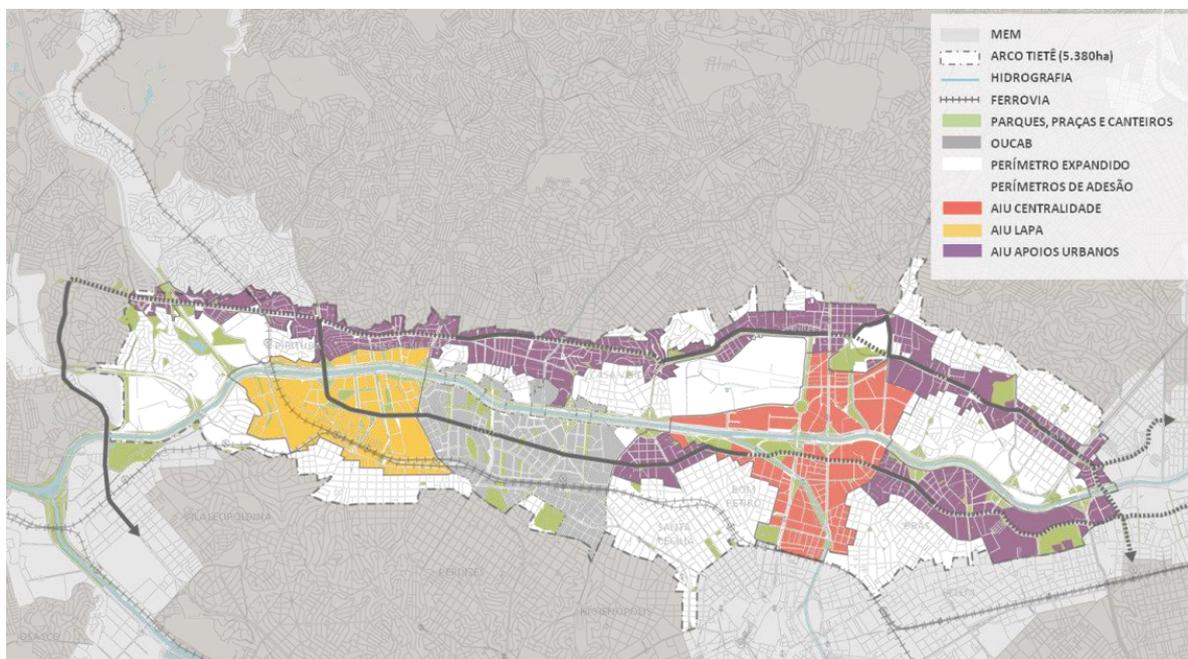
- Definição de valores diferenciados de Fatores de Planejamento (Fp) para cálculo da outorga onerosa conforme áreas de transformação, áreas de qualificação e áreas de preservação.
- Previsão de aplicação do Reordenamento Urbanístico Integrado⁸.

FIGURA 2.35 | PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA ARCO TIETÊ



FONTE: PL 581/2016 | SMDU

FIGURA 2.36 | PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA ARCO TIETÊ: ÁREAS DE INTERVENÇÃO URBANA (AIU) E PERÍMETROS EXPANDIDO E DE ADEÇÃO



Fonte: PL 581/2016 | SMDU

⁸ Conforme artigo 3º do PL 581/2016, trata-se do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados serão objeto de unificação para posterior parcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida.

O PIU do Arco Tietê foi concebido para um extenso território (5.380ha), maior do que as operações urbanas anteriormente formuladas. Contudo, sua estratégia de intervenção acaba subdividindo o território em porções menores, promovendo uma articulação de escalas de regulação: do perímetro de adesão, passa para a escala das Áreas de Intervenção Urbana e depois para a escala dos Projetos Estratégicos e Áreas de Transformação Condicionada que, por sua vez, dependem de um PIU para viabilizar sua transformação numa escala menor. Essa talvez seja a principal característica do Arco Tietê em termos de mediação da participação privada.

FIGURA 2.37 | PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA ARCO TIETÊ: PROJETOS ESTRATÉGICOS E ÁREAS DE TRANSFORMAÇÃO CONDICIONADA (EM VERMELHO)



FONTE: PL 581/2016 | SMDU

Apesar do projeto de lei do PIU Arco Tietê ter sido enviado à Câmara Municipal (PL 581/2016), foi retirado pela gestão Doria para ser reestudado e até hoje não foi reencaminhado ao legislativo.

2.2.4.4 PROPOSTA PARA PIU ARCO JURUBATUBA

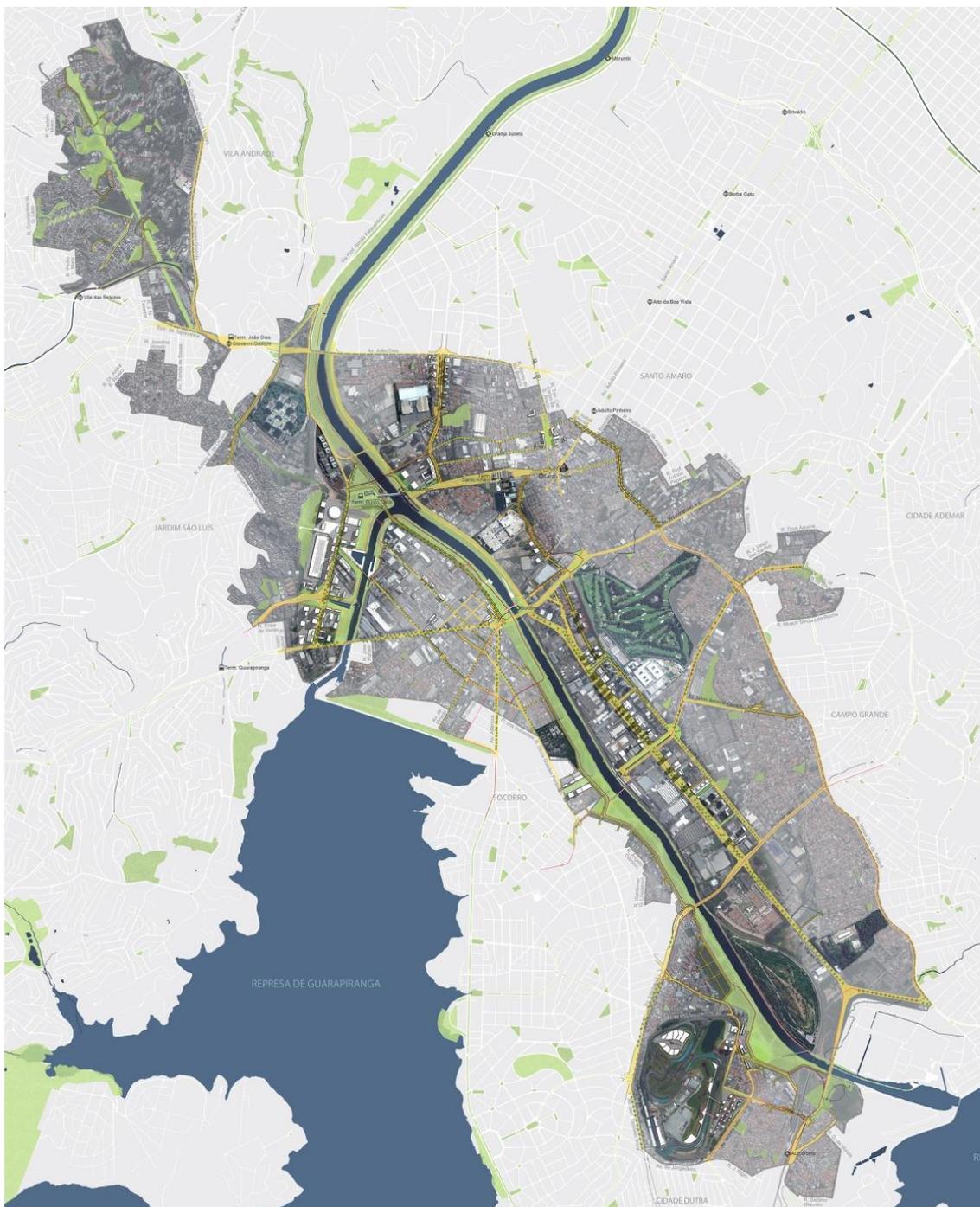
O PIU Arco Jurubatuba (com previsão de envio para a Câmara Municipal até 2017) guarda muita semelhança com o PIU Arco Tietê, ao prever Áreas de Intervenção Urbana (AIU) ao invés do instrumento da Operação Urbana Consorciada e também um extenso território de 2.171ha.

Nota-se na proposta do PIU para o Arco Jurubatuba um conjunto de elementos que passam a integrar a nova “geração” de projetos (ou planos) para os arcos do PDE 2014, conforme segue:

- Divisão da abrangência do projeto em perímetro de adesão (voltado à utilização de benefícios urbanísticos) e perímetro expandido (voltado à implantação de melhorias urbanas).
- Divisão do perímetro de adesão em diferentes setores, com distintos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo: áreas de transformação, áreas de qualificação, eixos estratégicos, faixas de indução, etc.
- Previsão da divisão do perímetro em 3 grandes Áreas de Intervenção Urbana (AIU), sendo que cada uma terá uma conta segregada no FUNDURB.
- Previsão de plano de intervenções e melhorias urbanísticas a ser executado pelo Poder Público com recursos auferidos pela aplicação da outorga onerosa do direito de construir. Esse plano se subdivide, em alguns casos, em planos de ação integrada, quando envolvem diversas intervenções públicas numa mesma área.
- Previsão projetos estratégicos, que se constituem em subsetores, com regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como diferentes incentivos urbanísticos. Importante destacar que a escala desses projetos se assemelha à escala intermediária abordada neste trabalho, sendo mais condizente com a escala dos projetos urbanos consorciados.
- Previsão de conselhos gestores de cada AIU, com participação de representantes da sociedade civil e do governo.
- Previsão da atuação concertada da administração pública municipal para viabilização do plano de intervenções e melhorias.
- Valorização da SP Urbanismo como entidade pública de maior hierarquia responsável pela coordenação dos projetos (ou planos urbanísticos).

A proposta para o PIU Jurubatuba resultou no Projeto de Lei 204/2018 que foi enviado à Câmara Municipal e teve sua tramitação suspensa por decisão judicial em 2019⁹.

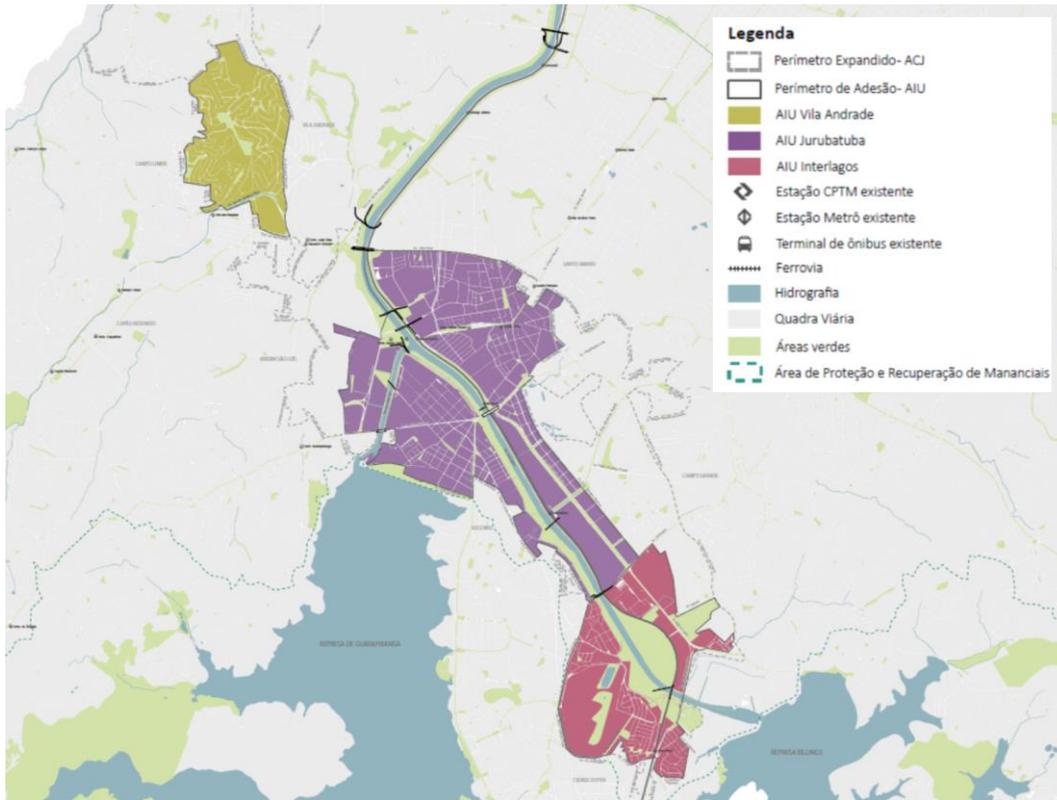
FIGURA 2.38 | PIU ARCO JURUBATUBA (PLANO URBANÍSTICO GERAL)



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

⁹ Ação Civil Pública 1010569-20.2019.8.26.0053. Houve questionamento da ausência de constituição de Conselhos Gestores das ZEIS, ausência de estudo que pudesse justificar o aumento do coeficiente de aproveitamento, a ausência de EIA/RIMA e respectivo licenciamento ambiental e a ausência de EIV/RIV.

FIGURA 2.39 | PIU ARCO JURUBATUBA (IDENTIFICAÇÃO DAS 3 AIU'S)



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

FIGURA 2.40 | EXEMPLO PROJETO ESTRATÉGICO INTERLAGOS (PIU JURUBATUBA)



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

2.2.4.5 PROPOSTA PARA PIU ARCO PINHEIROS

Na mesma lógica dos projetos desenvolvidos para os Arcos Bairros do Tamanduateí, Tietê e Jurubatuba, a proposta do projeto (ou plano) para o Arco Pinheiros incide sobre um extenso território de 1.467ha.

Neste projeto, no entanto, nota-se algumas diferenças entre os demais planos desenvolvidos para os arcos: ausência do perímetro expandido, adoção de apenas uma AIU, presença de diversas escalas de intervenção e de diversos outros PIU's dentro do seu perímetro.

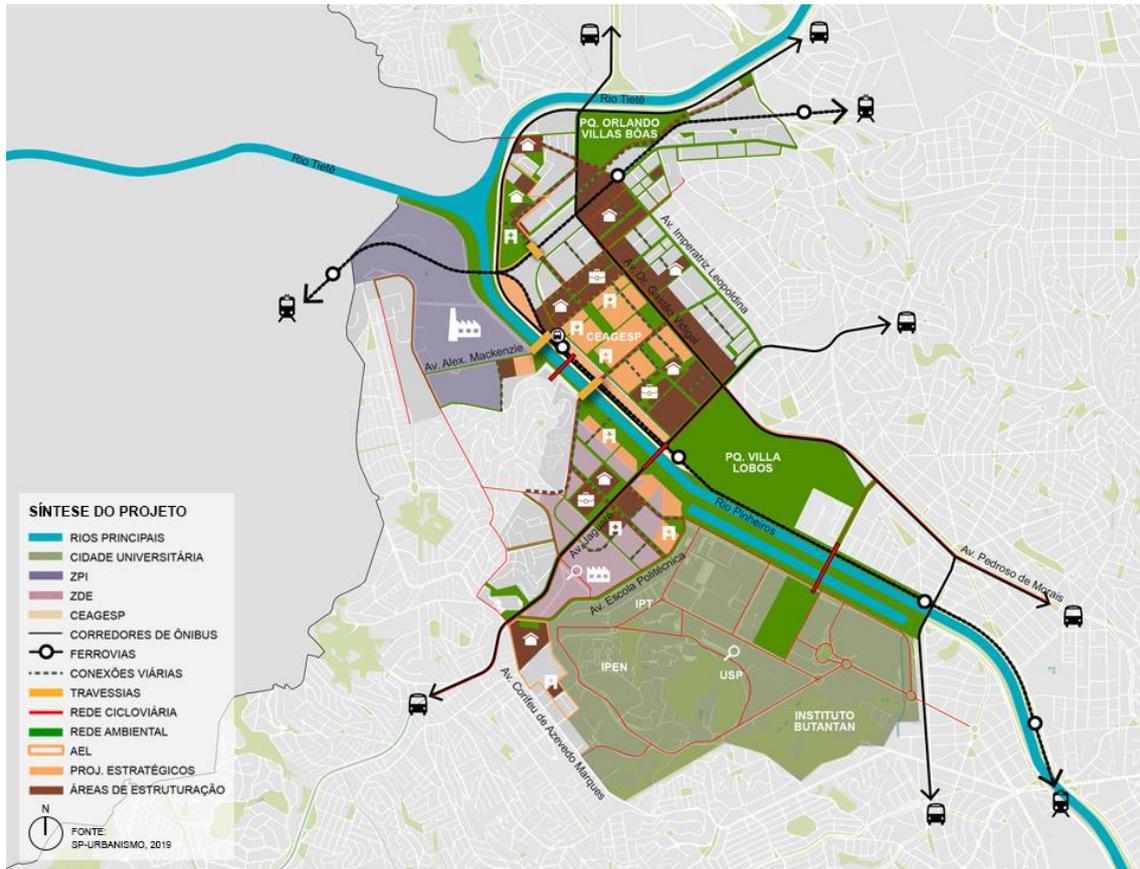
Quanto às diversas escalas de intervenção, cabe destacar a presença de Zonas de Ocupação Especial (ZOE): ZOE do CEAGESP, ZOE USP (Cidade Universitária), ZOE Jaguaré, ZOE do Centro de Detenção Provisória e ZOE Presidente Altino. Além desses perímetros de ZOE, verifica-se também o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, que será abordado mais adiante neste trabalho.

Como desdobramento dessas zonas, o plano prevê projetos estratégicos que apresentam a escala intermediária de planejamento. Quanto a este aspecto, de antemão pode-se dizer que o PIU para o Arco Pinheiros é um grande plano urbanístico articulador de projetos urbanos consorciados em menor escala.

A proposta para o PIU Arco Pinheiros resultou no Projeto de Lei 427/2019 que foi enviado à Câmara Municipal e teve sua tramitação suspensa por decisão judicial em 2019¹⁰.

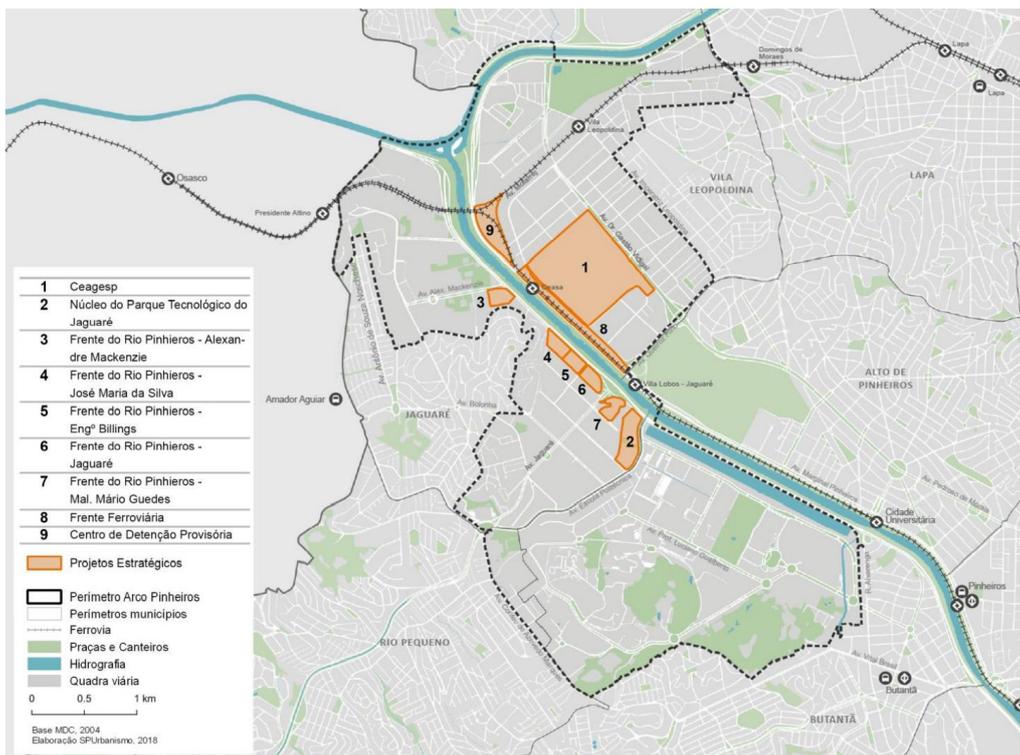
¹⁰ Ação Civil Pública 1050491-68.2019.8.26.0053. Houve questionamento da ausência de EIA/RIMA e EIV/RIV.

FIGURA 2.41 | PIU ARCO PINHEIROS (SÍNTESE DO PROJETO)



FONTE: NOTA TÉCNICA PIU ARCO PINHEIROS SP URBANISMO, 2019

FIGURA 2.42 | PIU ARCO PINHEIROS (PROJETOS ESTRATÉGICOS)



FONTE: NOTA TÉCNICA PIU ARCO PINHEIROS SP URBANISMO, 2019

FIGURA 2.43
PIU ARCO PINHEIROS (PROJETO ESTRATÉGICO NÚCLEO DO PARQUE TECNOLÓGICO DO JAGUARÉ)



FONTE: NOTA TÉCNICA PIU ARCO PINHEIROS SP URBANISMO, 2019

2.2.4.6 PROPOSTA PARA PIU SETOR CENTRAL

O PDE não estipulou prazo para envio de projeto de lei do PIU Setor Central para a Câmara Municipal tal como previu para os Arcos Bairros Tamandateí, Tietê, Jurubatuba e Pinheiros. Contudo, a administração municipal avançou na proposição de PIU para a área central em substituição à Operação Urbana Centro, instituída em 1997, conforme descrito neste capítulo. De fato, essa operação urbana carece de atualização e aprimoramento à luz das mudanças que ocorreram no período.

O PIU Setor Central se assemelha em vários aspectos aos projetos propostos para os Arcos Bairros Tamandateí, Tietê, Jurubatuba e Pinheiros, porém com algumas especificidades decorrentes da área central, em especial a presença de muitos imóveis tombados e outros em situação de subutilização.

Podemos identificar os seguintes aspectos semelhantes aos demais projetos propostos para os arcos:

- Adoção do instrumento da Área de Intervenção Urbana (AIU).

- Previsão de plano de intervenções e melhorias urbanísticas a ser executado pela Prefeitura/SP Urbanismo com recursos auferidos pela aplicação da outorga onerosa do direito de construir.
- Previsão projetos estratégicos, que se constituem em subsetores, com regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como diferentes incentivos urbanísticos.
- Existência de ZOE dentro do perímetro do projeto.
- Previsão de conselho gestor da AIU, com participação de representantes da sociedade civil e do governo.
- Previsão da atuação concertada da administração pública municipal para viabilização do plano de intervenções e melhorias.
- Previsão da atuação da SP Urbanismo como entidade pública de maior hierarquia responsável pela coordenação do plano urbanístico.

Por outro lado, o PIU Setor Central propõe um conjunto de mecanismos inovadores e específicos ao projeto, conforme segue:

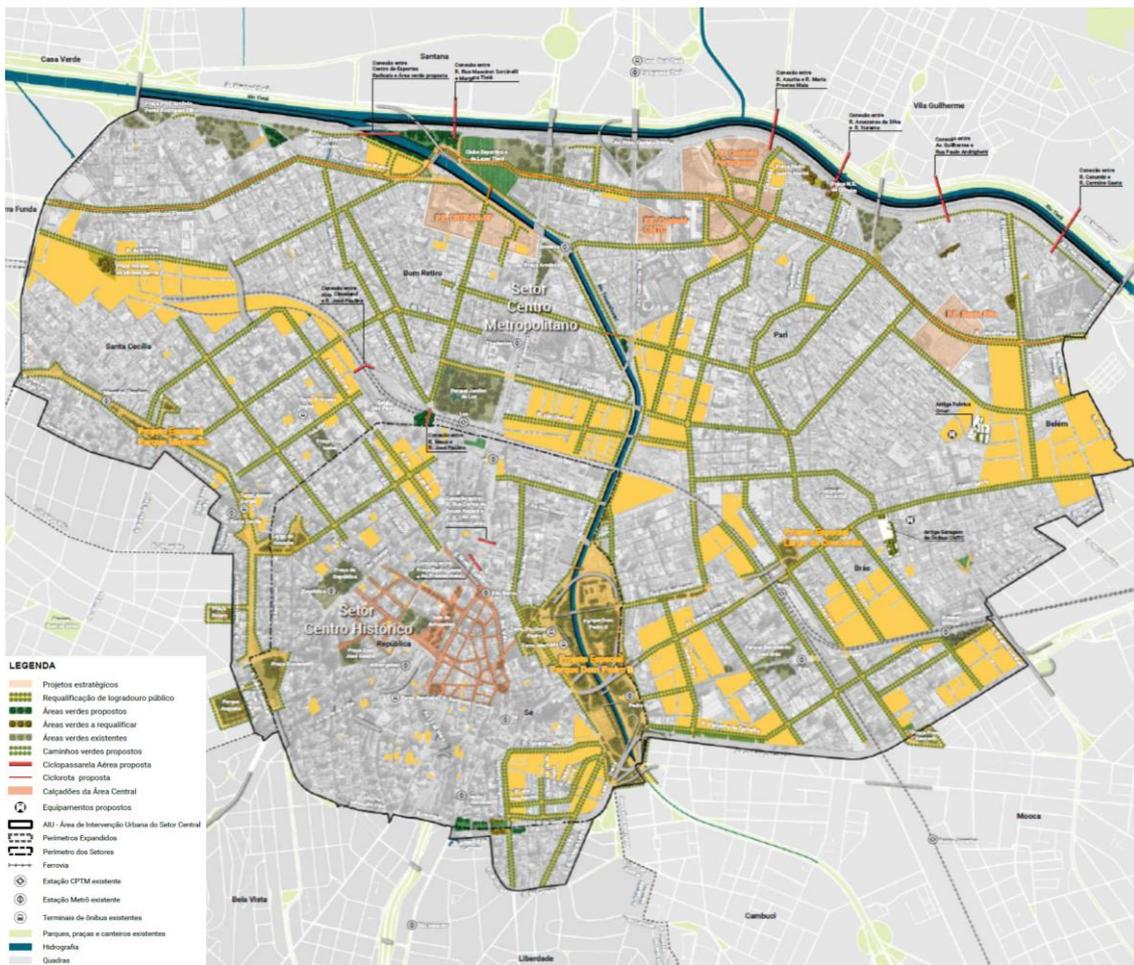
- Previsão da regularização onerosa de imóveis.
- Previsão da utilização da desapropriação por hasta pública, que autoriza a desapropriação de imóveis notificados por descumprimento da função social e sua transmissão a terceiros obrigados a implementar a destinação urbanística indicada no respectivo Decreto de Utilidade Pública.
- Definição de regras específicas para o instrumento da Transferência do Direito de Construir.
- Previsão do Bônus Equivalente¹¹, que corresponde a um potencial construtivo adicional gerado a partir de empreendimentos voltados à produção de HIS 1, à requalificação de edificações e à preservação de edificações tombadas.

¹¹ Será gerada uma Declaração de Potencial Construtivo Adicional a ser utilizada em empreendimentos inseridos no PIU Setor Central em substituição à contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir.

- Previsão de regramento específico para execução do deslocamento involuntário de população vulnerável residente no território do PIU Setor Central.

A proposta para o PIU Setor Central resultou no Projeto de Lei 712/2020 que foi enviado à Câmara Municipal e teve sua tramitação suspensa por decisão judicial em 2020¹².

FIGURA 2.44 | PIU SETOR CENTRAL (PLANO URBANÍSTICO GERAL)



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

¹² Ação Civil Pública 1053265-03.2021.8.26.0053. Houve questionamento da ausência de EIA/RIMA.

Como pudemos observar, a experiência do Município de São Paulo na formulação e implementação de instrumentos de planejamento englobando a participação privada é vasta, com amplo domínio de aplicação do mecanismo do solo criado por meio das operações urbanas consorciadas e da outorga onerosa do direito de construir. A divisão em períodos e o estudo cronológico permitiu avaliar a evolução do pensamento e da prática dos mencionados instrumentos de forma articulada aos planos urbanísticos e aos projetos urbanos.

Cabe destacar os seguintes aspectos principais:

- 1) Foi construído um saber e uma técnica de formulação de **planos urbanísticos** (e não exatamente de projetos urbanos) para extensos territórios. A hipótese que se adota é que a tendência em ampliar cada vez mais o perímetro desses planos ao longo do tempo é uma busca pela maior socialização e maximização dos efeitos urbanísticos das intervenções no território, talvez como uma resposta aos problemas vivenciados de intensa valorização da terra nas operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada.
- 2) A mediação da participação privada se deu pela concessão do direito de construir (potencial construtivo adicional) e não por condicionamento da estrutura fundiária, o que reforçou a lógica do zoneamento, de transformação fragmentada lote a lote. Conseqüentemente a adesão voluntária aos projetos acabou deixando incerta sua implementação no tempo.
- 3) Embora tenha havido considerável evolução técnica na formulação dos planos urbanísticos, o fato desses planos sequer terem sido aprovados por lei específica após o PDE de 2002 e o PDE de 2014 demonstra limitação política da administração e do parlamento municipal para sua viabilização.

2.3 | A REGULAÇÃO DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS NOS PLANOS DIRETORES: PUE E PIU

A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe uma questão a ser enfrentada pelos Municípios na elaboração e revisão dos seus Planos Diretores: como prever a incidência dos instrumentos no território? Como definir isso na lei do plano diretor?

Uma das respostas foi a criação dos conceitos de Projeto Urbanístico Específico (PUE) e de Área de Intervenção Urbana (AIU) no Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei Municipal 13.430/02). Vejamos os respectivos conceitos.

O inciso VI do artigo 46 da Lei Municipal 13.430/02 assim define as Áreas de Intervenção Urbana:

Áreas de Intervenção Urbana são porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, nas quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Nota-se a clara intenção de prever a aplicação de instrumentos de intervenção do Estatuto da Cidade em determinados territórios, conforme definido em projeto urbanístico específico. Tal conceito fica ainda mais claro quando avaliamos quais são os territórios de incidência das Áreas de Intervenção Urbana elegidos pelo plano diretor (artigo 221 da Lei Municipal 13.430/02):

- I - áreas de Operação Urbana Consorciada;*
- II - áreas de Projeto Estratégico indicadas no Quadro nº 10 e Mapa 9;*
- III - áreas de implantação de parques lineares;*
- IV - eixos e pólos de centralidade;*
- V - áreas para a implantação de rede viária estrutural;*
- VI - áreas para implantação de rede estrutural de transporte público coletivo;*
- VII - áreas envoltórias do Rodoanel Metropolitano Mário Covas.*

O PDE 2002 ainda previu que a revisão do zoneamento e a proposição dos planos regionais das Subprefeituras poderiam definir regras e territórios de incidência das Áreas de Intervenção Urbana.

Por sua vez, a Lei Municipal 13.885/04, que definiu o zoneamento e os Planos Regionais das Subprefeituras, avançou nos seguintes aspectos em relação às AIU's:

- Cada AIU deveria ser aprovada por lei específica quando promover a modificação de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo.
- Instituição das seguintes Áreas de Intervenção Urbana:
 - AIU Projeto Estratégico do Programa de Desenvolvimento Econômico Leste - PRODEL;
 - AIU Rodoanel Metropolitano Mário Covas - tramo Norte;
 - AIU Centralidade Celso Garcia;
 - AIU 23 de Maio;
 - AIU Aeroporto de Congonhas;
 - AIU Vila Andrade/Paraisópolis;
 - AIU Ipiranga/Heliópolis.
- Definição de diretrizes específicas para cada perímetro de AIU.
- Previsão de diversos perímetros de AIU nos Planos Regionais das Subprefeituras, conforme intervenções planejadas para sistema viário, implantação de parques lineares, estruturação de centralidades e urbanização de assentamentos precários.

Tudo indica que no PDE 2002 as Áreas de Intervenção Urbana foram idealizadas mais como estratégia de integração de ações no território do que exatamente mecanismos de mediação da participação privada.

Quanto aos Projetos Urbanísticos Específicos, o PDE 2002 não definiu um conceito nem o processo de formulação, cabendo à Lei Municipal 13.885/04 a definição de seu conceito de forma simplória (inciso XXXVI do artigo 2º da Lei Municipal 13.885/04):

Projetos Urbanísticos Específicos - PUE são aqueles aprovados pelo Executivo como necessários à concretização das finalidades das Áreas

de Intervenção Urbana - AIUs, das Operações Urbanas Consorciadas, das reurbanizações de territórios e de projetos de intervenção urbana estratégica.

Não se tem notícia da estruturação, aprovação e implementação de Projetos Urbanísticos Específicos durante a vigência do PDE de 2002. Tampouco da aprovação de leis específicas de Áreas de Intervenção Urbana. Compreende-se que tal insucesso decorra dos seguintes aspectos:

- a) A falta da regulamentação de conteúdos e procedimentos para estruturação e aprovação dos Projetos Urbanísticos Específicos.
- b) A proliferação de quantidade significativa de perímetros de Áreas de Intervenção Urbana no território, sendo alguns deles de ampla extensão territorial (o que acabou banalizando o instrumento).
- c) A não incorporação do conceito pela administração municipal, especialmente no que se refere à integração e articulação das ações públicas no território.

Na revisão do PDE de 2002, o PDE 2014 trouxe uma nova abordagem aos projetos urbanos consorciados, tendo abolido o conceito de Projeto Urbano Específico e adotado o conceito de Projeto de intervenção Urbana – PIU. Vejamos o conceito de PIU (artigo 136 da Lei Municipal 16.050/14):

Os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística.

E ainda, definiu os conteúdos a serem tratados em cada projeto (§1º do artigo 136 da Lei Municipal 16.050/14):

I - estudo do perímetro para a realização do Projeto de Intervenção Urbana;

II - indicações, por meio de mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, das intervenções propostas;

III - indicações, por meio de quadros, mapas, desenhos ou outras formas de representação visual, dos parâmetros de controle do uso, ocupação

e parcelamento do solo propostos, quando aplicável, para o perímetro do Projeto de Intervenção Urbana;

IV - intervenções urbanas para melhorar as condições urbanas, ambientais, morfológicas, paisagísticas, físicas e funcionais dos espaços públicos;

V - atendimento das necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções mencionadas no inciso anterior, com prioridade para o atendimento das famílias moradoras de favelas e cortiços que possam ser realocadas;

VI - instalação de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas a serem ofertadas a partir das demandas existentes, do incremento de novas densidades habitacionais e construtivas e da transformação nos padrões de uso e ocupação do solo;

VII - soluções para as áreas de risco e com solos contaminados;

VIII - estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas na modelagem urbanística com estimativas de custo, previsão das dificuldades de execução e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções propostas sobre a economia local.

Fica evidente que o conceito de PIU evoluiu substancialmente, uma vez que a dimensão da viabilidade econômica passou a fazer parte dos projetos. Por outro lado, a incidência territorial ficou mais flexível, havendo apenas a previsão de elaboração do PIU com prazos definidos em lei para os Arcos Tamanduateí (2015), Tietê (2016), Jurubatuba (2017) e Pinheiros (2018).

Por outro lado, o PDE 2014 condicionou a implementação dos instrumentos da concessão urbanística, operações urbanas consorciadas e áreas de intervenção urbana à prévia definição de um PIU.

Logo após a aprovação do PDE 2014, foi elaborado o Decreto Municipal 56.901/16, que definiu um rito para elaboração de cada PIU, cujas etapas e conteúdos serão descritas a seguir:

- 1) Apresentação de documento contendo proposta de PIU com o seguinte conteúdo:
 - diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais;
 - programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de

vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta.

- 2) Realização de consulta pública pelo período mínimo de 20 dias com base no material elaborado.
- 3) Após a consulta pública, a SMDU (hoje SMUL) analisará a adequação da proposta à política de desenvolvimento urbano do Município poderá autorizar a elaboração do PIU, definindo os seguintes elementos:
 - definição do perímetro de intervenção;
 - características básicas da proposta;
 - fases da elaboração do projeto, obrigatoriamente com mecanismos que assegurem o caráter participativo dessas atividades.
- 4) O interessado passa a elaborar o PIU, que deverá apresentar:
 - proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;
 - modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários;
 - definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto de estudo;
 - elementos complementares necessários, nos termos do artigo 136 da Lei nº 16.050, de 2014.
- 5) Realização de nova consulta pública pelo período mínimo de 20 dias com base na proposta elaborada.
- 6) Após a segunda consulta pública a SMDU deve elaborar e divulgar relatório com as contribuições recebidas e as razões para sua incorporação ou não ao texto e

encaminhar ao Prefeito para elaboração do projeto de lei ou edição de decreto, conforme o caso, ou ainda, para arquivamento da proposta.

- 7) Após aprovação do decreto ou lei específica deve ser iniciada a implantação do PIU (no caso do PIU aprovado por decreto, a implantação será realizada por intermédio da SP Urbanismo).

Pode-se dizer que o rito proposto foi de grande importância para o processo de formulação de Projetos de Intervenção Urbana, uma vez que incorporou elementos indispensáveis definidos pelo Estatuto da Cidade (processo participativo), reforçou a transparência (consulta pública) e avançou em aspectos relacionados à viabilidade de implementação (modelagens urbanística, econômica e jurídica).

Outro aspecto relevante a considerar é que a nova lei de zoneamento (Lei Municipal 16.402/16) além de ter previsto a elaboração de PIU para cada perímetro de ZOE, conferiu forte empoderamento da figura do PIU, ao prever sua prevalência sobre a própria lei de zoneamento, quando elaborado por lei específica (artigo 155 da Lei Municipal 16.402/16):

Os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos nos Projetos de Intervenção Urbana, que forem instituídos por lei específica, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, prevalecerão em relação aos parâmetros estabelecidos na presente lei.

Veremos na sequência que se iniciou um processo de formulação de projetos que não se viu durante todo o período de vigência do PDE 2002.

2.4 | PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA – PIU

Após aprovação do PDE 2014 se iniciou um processo de formulação de Projetos de Intervenção Urbana (PIU) no município de São Paulo, conforme examinado anteriormente. Neste processo, podemos identificar quatro tipos de projetos:

- PIU para os territórios dos arcos previstos no PDE 2014, em especial: Arco Tamanduateí, Arco Tietê, Arco Jurubatuba e Arco Pinheiros.
- PIU para cada perímetro de Zona de Ocupação Especial (ZOE), de iniciativa pública ou privada.
- PIU promovidos pelo Poder Público, como, por exemplo, para o entorno dos terminais de ônibus municipais.
- PIU promovidos pela iniciativa privada, como por exemplo, o PIU Vila Leopoldina Vila Lobos.

A seguir, vamos abordar de forma sucinta esses projetos.

2.4.1 PIU PARA OS TERRITÓRIOS DOS ARCOS PREVISTOS NO PDE 2014

São projetos associados aos instrumentos das operações urbanas consorciadas e áreas de intervenção urbana. Apresentam características de planos urbanísticos para extensos territórios (mais de mil hectares), conforme demonstrado anteriormente. Os projetos elaborados resultaram nas seguintes minutas de projeto de lei:

- Arco Bairros Tamanduateí: PL 723/2015.
- Arco Tietê: PL 581/2016 (foi retirado pela gestão Dória, conforme comentado).
- Arco Jurubatuba: PL 204/2018.
- Arco Pinheiros: PL 427/2019.
- Setor Central: PL 712/2020.

2.4.2 PIU PARA ZOE

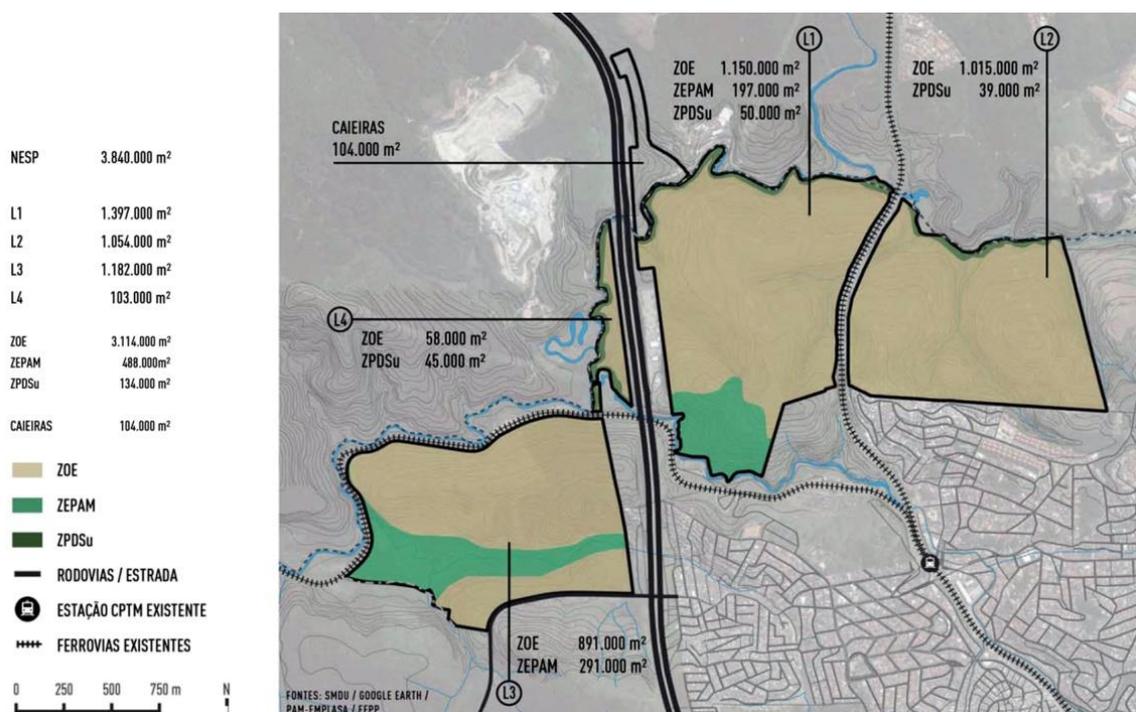
Toda ZOE deve ter os parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo definidos por um PIU, nos termos do artigo 15 da Lei Municipal 16.402/16. Neste contexto, os projetos assumem diferentes características, pois em determinadas zonas o território exige uma ampla ocupação, enquanto em outras o intuito é preservar um grande equipamento urbano (aeroporto, autódromo, estádios, cidade universitária, etc.).

O único PIU de ZOE elaborado até 2016 foi o PIU NESP – Novo Entrepasto de São Paulo, localizado no extremo norte do município, com objetivo de servir de alternativa ao CEAGESP.

Conforme previsto na lei de zoneamento, o projeto constitui basicamente na definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, não avançando de forma significativa na prefiguração dos resultados.

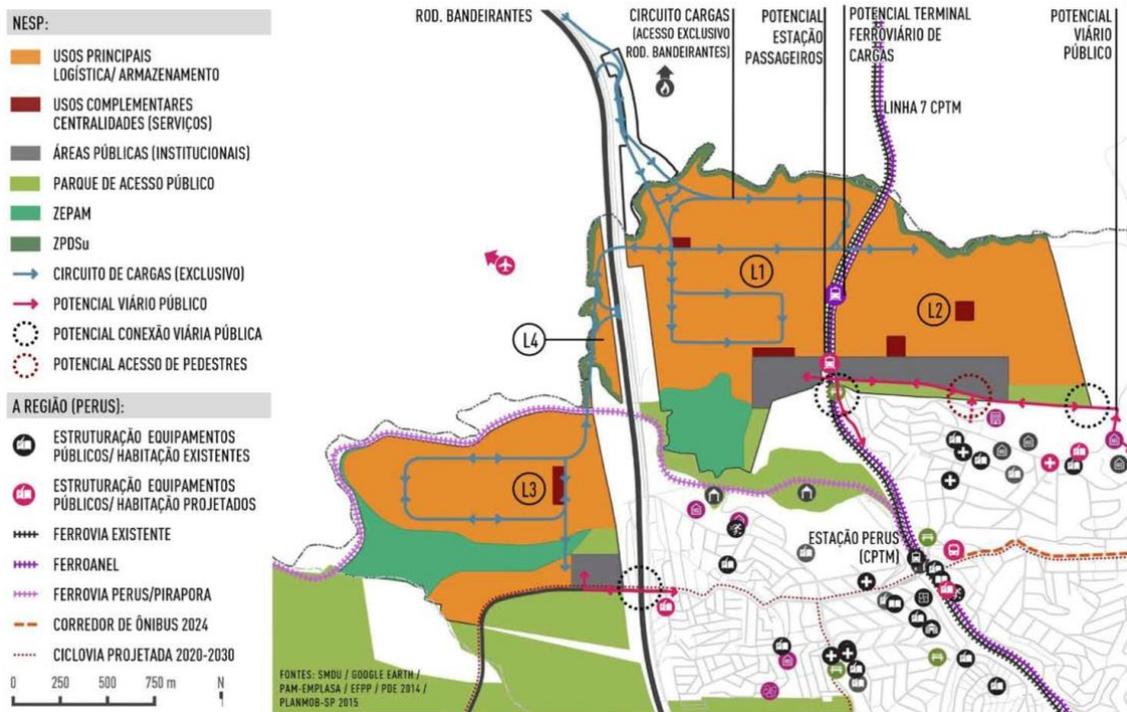
É relevante ponderar que este PIU foi aprovado pelo Decreto Municipal 57.569/16, tendo definido disposições específicas para o loteamento das glebas e não alterado o coeficiente de aproveitamento máximo definido para a macroárea do PDE.

FIGURA 2.45 | PERÍMETRO PIU NESP



FONTE: DECRETO 57.569/16 E PORTAL GESTÃO URBANA

FIGURA 2.46 | ESTUDO DE CENÁRIOS DE OCUPAÇÃO PIU NESP



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

Além do PIU NESP, está em processo de formulação o PIU para a ZOE Nações Unidas, em território contido no perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima e articulado à implementação do Parque Augusta.

2.4.3 PIU PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO

Outro tipo de PIU são os projetos de iniciativa do Poder Público. Foi possível identificar os seguintes projetos:

- 1) PLANO DE URBANIZAÇÃO DO SUBSETOR A1 DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA. Incide sobre áreas públicas municipais e foi objeto de concurso público nacional de projetos promovido pelo IAB e pela SP Urbanismo. O objetivo principal deste projeto é promover articulação e integração de ações públicas. Incide sobre área de 14,50ha. Como não se configura como um projeto urbano consorciado, não interessa a esta pesquisa.

FIGURA 2.47 | PLANO DE URBANIZAÇÃO SUBSETOR A1 OUC ÁGUA BRANCA | SITUAÇÃO ATUAL



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

FIGURA 2.48 | PLANO DE URBANIZAÇÃO SUBSETOR A1 OUC ÁGUA BRANCA | SITUAÇÃO PROPOSTA



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

2) PIU PARA OS TERMINAIS DE ÔNIBUS CAPELINHA, CAMPO LIMPO E PRINCESA ISABEL. Foram desenvolvidos com base nas Leis Municipais 16.211/15 e 16.703/17 relativas à administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus, que preveem a elaboração de PIU para um raio de 600m de cada terminal. São projetos que buscam estruturar a Área de Estruturação Local (AEL) definida no PDE 2014, com intuito de promover melhorias no entorno dos terminais de ônibus. O Decreto Municipal 58.368/18 acabou estabelecendo a incidência dos parâmetros da zona ZEU no terreno do Terminal Princesa Isabel, avançando em disposição que afeta a exploração comercial desse equipamento público. Assim, pode-se dizer que em alguma medida esse projeto se configura como um projeto urbano consorciado, pois acaba mediando a participação privada em concessão.

FIGURA 2.49 | PIU TERMINAL PRINCESA ISABEL | MASTERPLAN



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

3) PIU ANHEMBI. Apesar de se tratar de um PIU para ZOE (daí o fundamento legal para existência do PIU), foi elaborado a partir da Lei Municipal 16.886/18, que definiu parâmetros específicos para a ZOE do Anhembi, tais como potencial construtivo adicional, percentual de destinação de áreas públicas e fatores de planejamento para cálculo da outorga onerosa. Importante lembrar que a Lei Municipal 16.402/16 definiu em seu artigo 169 um potencial construtivo total de 1 milhão de metros quadrados que foi alterado pela Lei Municipal 16.886/18. Com área de 46,45ha, esse projeto tem por objetivo modernizar o ativo municipal do complexo do Anhembi. Ou seja, o PIU incide especificamente sobre um equipamento público municipal, cujo objetivo é envolver o investimento privado para sua modernização.

FIGURA 2.50 | PIU ANHEMBI - ESTUDO DE CENÁRIOS DE TRANSFORMAÇÃO



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

4) PIU PACAEMBU. Igualmente ao Anhembi, o estádio do Pacaembu também está localizado numa ZOE, daí a necessidade de elaboração do PIU. A Lei Municipal 16.696/17 autorizou a concessão do complexo do Pacaembu (estádio e centro poliesportivo), mas não definiu estoque de potencial construtivo para este equipamento. O PIU incide em área de quase 7ha e foi aprovado pelo Decreto Municipal 58.226/18, que definiu parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo específicos para a ZOE, além de instituir o Grupo Gestor do PIU Pacaembu, com participação de representantes da sociedade. Trata-se de projeto urbano consorciado, pois envolve a participação privada. No entanto, o projeto não prevê grandes transformações físicas do conjunto arquitetônico, posto que o estádio é bem tombado.

FIGURA 2.51 | PIU PACAEMBU - ESTUDO DE POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO (EDIFICAÇÃO NOVA)



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

2.4.4 PIU PROMOVIDOS PELA INICIATIVA PRIVADA

Existem os projetos de iniciativa privada que não foram previamente programados pelo PDE no que se refere à sua finalidade, abrangência e localização na cidade. São projetos geralmente concebidos por investidores privados interessados em transformar determinado setor da cidade, indo além da realização de um mero empreendimento imobiliário.

2.4.4.1 PIU VILA LEOPOLDINA

De iniciativa da empresa Votorantim¹³, proprietária de 3 glebas no local, o projeto pretende promover a transformação de um território específico, englobando além das glebas mencionadas, algumas favelas e está localizado ao lado do CEAGESP. Chama atenção a escala do projeto (31,24ha), em que é possível identificar com clareza a estratégia de transformação volumétrica (potencial construtivo), as melhorias pretendidas nos espaços públicos (infraestrutura e serviços públicos) e a transformação fundiária necessária (parcelamento do solo via loteamento), tudo em sinergia.

É possível sugerir que sua escala seja consideravelmente adequada para viabilizar a transformação extensiva e completa da área de projeto.

Foi consolidado Projeto de Lei 428/2019 que já foi aprovado em primeira discussão em sessão extraordinária realizada em 26/10/2021.

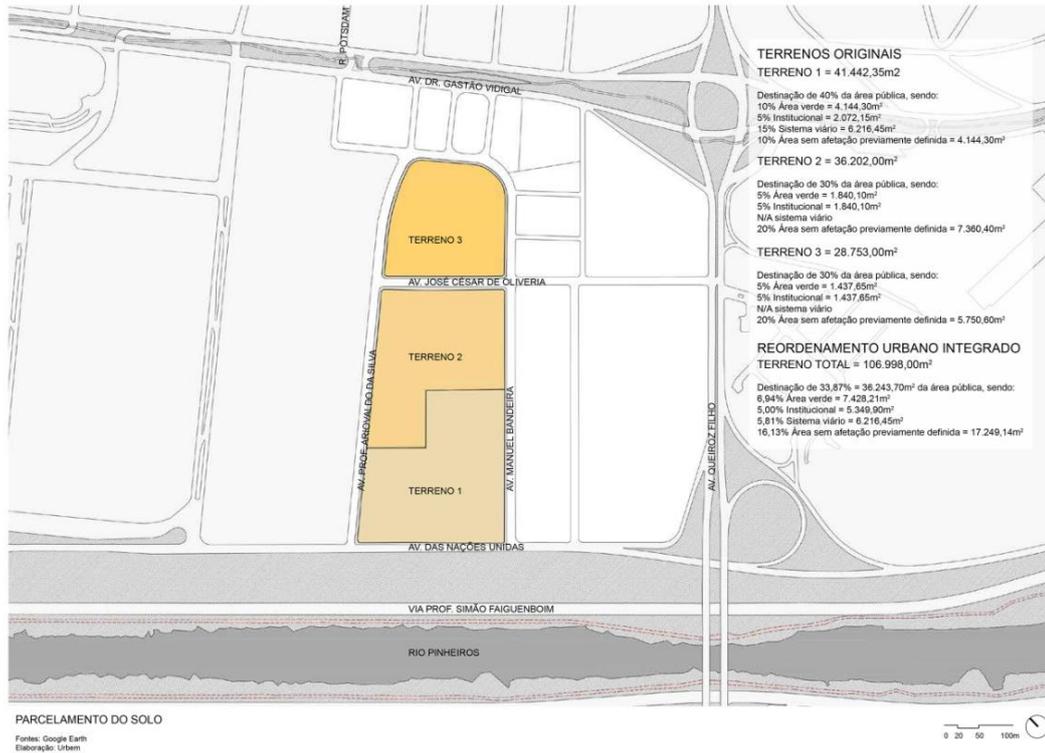
FIGURA 2.52 | PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS | ESTUDO DE CENÁRIO DE TRANSFORMAÇÃO



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

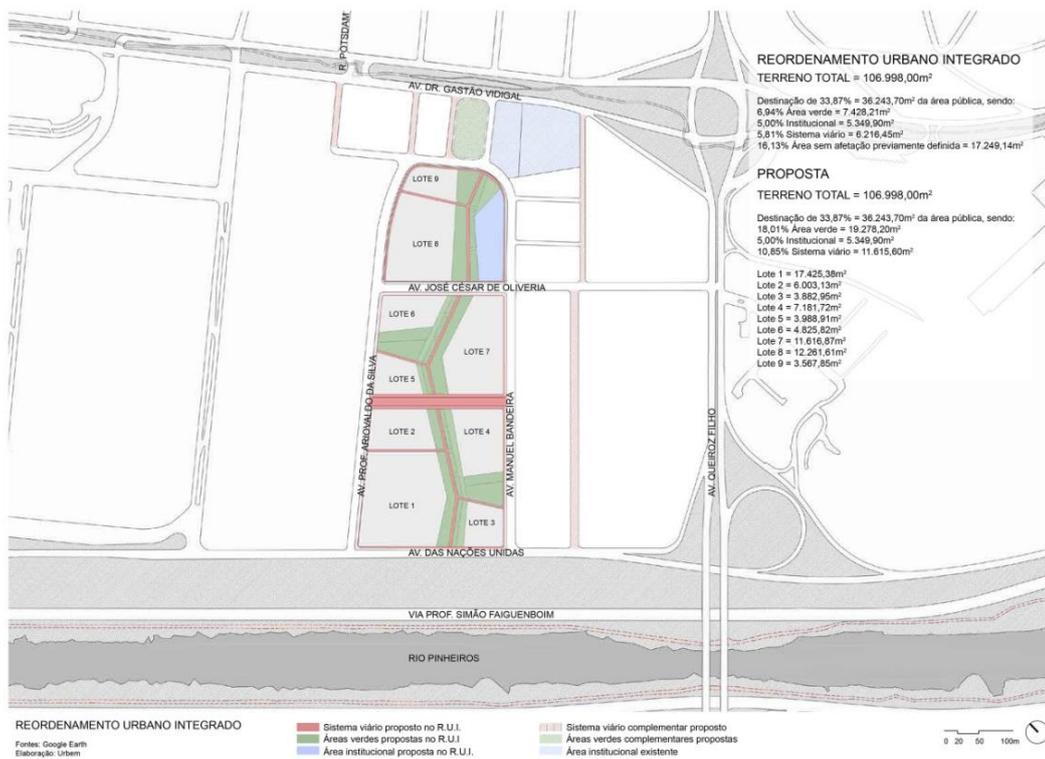
¹³ O projeto foi uma iniciativa privada proposta através de Manifestação de Interesse Privado (MIP).

FIGURA 2.53 | PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS | TERRENOS ORIGINAIS



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

FIGURA 2.54 | PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS | REORDENAMENTO URBANÍSTICO INTEGRADO



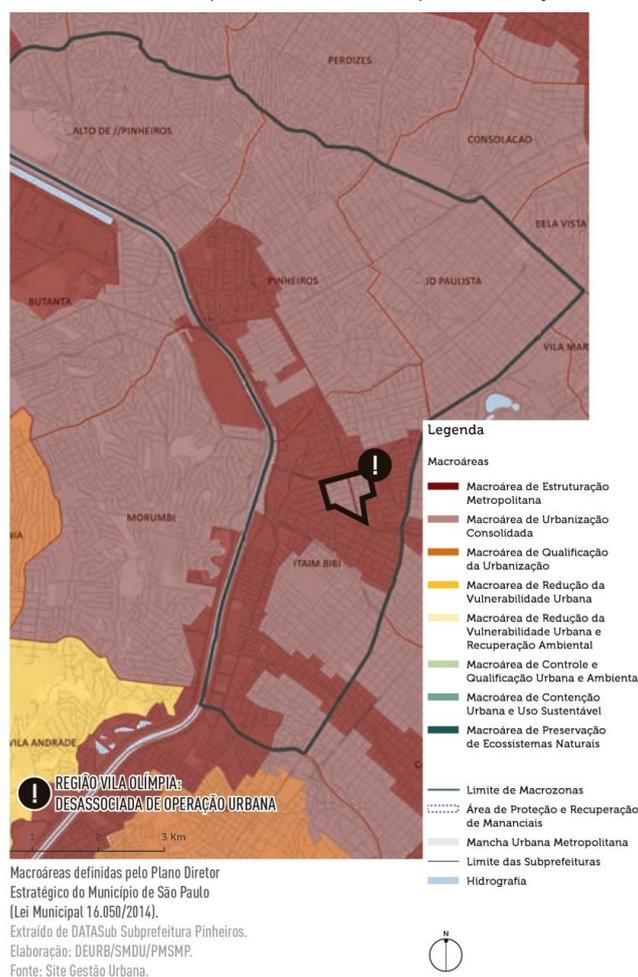
FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

2.4.4.2 PIU VILA OLÍMPIA

Surge como tentativa de viabilizar o adensamento numa área que ficou excluída do perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima e que a Lei Municipal 16.402/16 acabou não demarcando como ZEU, apesar de reunir características para isto. O argumento utilizado pela SMDU na época da revisão do zoneamento é que, se tal área tivesse o regime urbanístico da outorga onerosa e não da operação urbana, geraria forte vantagem em relação àqueles empreendimentos realizados dentro do perímetro da operação urbana, em termos de valores e oportunidades de adensamento. Neste contexto, a iniciativa do PIU Vila Olímpia visa promover o adensamento e criar uma espécie de compensação urbanística e social para isto, por meio da qualificação dos espaços públicos e da destinação de recursos para HIS.

O projeto ainda está em análise pela SMUL.

FIGURA 2.55 | PIU VILA OLÍMPIA | LOCALIZAÇÃO



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

Nesta parte procurou-se descrever o PIU como um tipo de projeto urbano consorciado e se constatou uma quantidade significativa de projetos que aguardam aprovação na Câmara Municipal.

Se por um lado o PDE 2014 avançou significativamente na regulação do PIU como instrumento de planejamento determinante dos instrumentos a serem utilizados e, sobretudo, como mecanismo estratégico para viabilização de transformações almejadas no plano diretor, por outro chama atenção a ausência de diretrizes previamente definidas pelo próprio plano¹⁴ para os perímetros de PIU propostos pela iniciativa privada e daqueles que são objeto de concessão de ativos municipais à iniciativa privada. Ou seja, foi concebido um rito de estruturação de projetos que foi bem acolhido pela iniciativa privada e pela agenda de privatizações dos governos que sucederam a aprovação do PDE 2014. Contudo, a morosidade na aprovação dos projetos tem sido o maior entrave para a sua viabilização.

¹⁴ Como ocorreu no PDE de 2002 e nos Planos Regionais das Subprefeituras de 2004.

2.5 | SÍNTESE DAS PRINCIPAIS IDEIAS CONSTRUÍDAS NO ÂMBITO INSTITUCIONAL RELACIONADAS AO PROJETO URBANO CONSORCIADO

Conforme mencionado no início deste capítulo, o objetivo é descrever e analisar a evolução das ideias sobre projeto urbano consorciado na regulação urbana de São Paulo, de modo a compreender como a figura do projeto urbano consorciado foi tratada no pensamento urbanístico construído internamente aos órgãos da Prefeitura e na legislação urbana.

O estudo demonstra que houve claramente uma evolução da ideia de projeto urbano ao longo do tempo, no sentido de sua valorização, seja nos trabalhos desenvolvidos internamente à EMURB/SP Urbanismo e SEMPLA/SMDU, seja na própria legislação municipal. Ao mesmo tempo, pode-se dizer que essa evolução foi fortemente marcada pela construção de duas figuras de planejamento: a do **plano urbanístico** para viabilização de operações urbanas consorciadas (e mais recentemente áreas de intervenção urbana - AIU) e a do **projeto de intervenção urbana (PIU)**, que, apesar de ser utilizado também para estruturação de operações urbanas, é na escala intermediária que está sua maior diferença.

A principal diferença entre plano urbanístico e projeto de intervenção urbana (ou simplesmente projeto urbano) está basicamente na **escala** (e nos elementos que dela decorrem): enquanto os planos urbanísticos apresentam escala geralmente superior a 100ha, chegando a 7.400ha (Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu), os projetos urbanos apresentam escala variando de 7 a 50ha, sendo o maior deles o Projeto Nova Luz, com 52ha. Na página seguinte consta um quadro com a identificação de cada projeto: área (em hectares), o ano de elaboração (em ordem crescente) e o tipo (plano urbanístico ou projeto urbano).

Esse aspecto relativo à escala dos planos urbanísticos e projetos urbanos consorciados será avaliado no capítulo cinco.

QUADRO 2.1 | ESCALA DE PROJETOS URBANOS E PLANOS URBANÍSTICOS

PROJETO / PLANO	ANO	ÁREA (HA)	TIPO
Plano de urbanização Santana	1975	14,70	projeto
Plano de urbanização Nova Vergueiro	1976	8,00	projeto
Plano de urbanização Brás Bresser	1976	ND	projeto
Plano de urbanização Jabaquara e Conceição	1976	9,30	projeto
OU Anhangabaú	1991	84,00	plano
OU Faria Lima	1995	559,00	plano
OU Água Branca	1995	495,00	plano
OU Centro	1997	645,00	plano
OUC Água Espraiada	2001	1.372,00	plano
OUC Rio Verde Jacu	2004	7.400,00	plano
PRIOU Vila Sônia	2004	673,00	plano
PUE Nova Luz	2005	52,00	projeto
OUC Água Branca ¹	2013	4.268,00	plano
PIU Bairros Tamandateí	2015	1.659,00	plano
PIU Arco Tietê	2016	5.380,00	plano
PIU NESP ²	2016	311,80	plano
PIU Subsetor A1 OUC Água Branca	2016	14,50	projeto
PIU Arco Jurubatuba	2018	2.171,00	plano
PIU Pacaembu	2018	7,00	projeto
PIU Arco Pinheiros	2019	1.467,00	plano
PIU Anhembi	2019	46,45	projeto
PIU Vila Leopoldina Villa Lobos	2019	31,24	projeto
PIU Terminais de ônibus	2019	ND	projeto
PIU Setor Central	2020	2.089ha	plano

¹ Considerando perímetro expandido

² Considerando o perímetro de toda a ZOE

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Não se teve a pretensão neste capítulo de avaliar o grau de implementação dos projetos e planos analisados, tampouco seus efeitos no território. O foco foi avaliar a evolução das ideias no âmbito institucional e na legislação urbana e além de se constatar a construção de dois tipos de “figuras de planejamento” (plano urbanístico e projeto urbano), entende-se que também se construiu um saber específico em relação à formulação e manejo do instrumento das operações urbanas consorciadas, o que determinadas bibliografias denominam de “grandes projetos urbanos” (ver Nobre, 2018): ordenamento do território em setores, modulação de parâmetros urbanísticos conforme setores e eixos, diferenciação de valores de contrapartida financeira conforme setores, definição de

programa de intervenções (obras e melhorias), previsão de incentivos e benefícios, definição de estoque de potencial construtivo, criação de grupos de gestão ou de conselhos gestores, etc. E uma característica marcante desses grandes projetos urbanos (ou planos urbanísticos) é sua operação na lógica do zoneamento, por meio do licenciamento lote a lote e adesão voluntária, ao invés da execução “contratual” por porções do território, conforme ocorre nos projetos urbanos.

Um aspecto importante a salientar é a adoção da quadra como unidade de projeto e planejamento, seja nos planos urbanísticos, seja nos projetos urbanos. Isto é, o conhecimento construído tem explorado (no campo das ideias) a transformação dos territórios tomando por base a quadra ao invés do lote. Acredita-se que isso ocorra em função da busca por melhores resultados da configuração espacial dos espaços públicos e privados.

Cabe também destacar o protagonismo da mobilidade urbana na estruturação dos projetos, especialmente nos projetos e planos concebidos de forma associada à infraestrutura de transporte, como o entorno de estações de metrô e de terminais de ônibus.

Outro ponto identificado é o papel articulador da EMURB / SP Urbanismo em reação aos demais órgãos públicos municipais, com intuito de viabilizar as transformações urbanas. Isso ficou evidente nos planos de urbanização propostos na década de 1980 (associados à implantação do metrô) e mais recentemente nas propostas dos projetos para os Arcos Bairros Tamanduateí, Tietê, Jurubatuba, Pinheiros, Setor Central e para o Subsetor A1 da Operação Urbana Consorciada Água Branca.

CAPÍTULO 3

A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS E DA PRÁTICA DO ZONEAMENTO EM SÃO PAULO

Entende-se que ao longo do século XX e principalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, o plano diretor foi reconhecido como o principal instrumento de planejamento urbano municipal a ser instituído em lei, devendo o zoneamento e os demais instrumentos estarem totalmente subordinados às suas diretrizes e estratégias. Neste sentido, neste capítulo pretende-se identificar a concepção das leis de zoneamento, além de identificar as sinergias, complementaridades e eventuais contradições entre zoneamento e plano diretor, numa análise cronológica desde a origem do zoneamento em São Paulo.

Importante esclarecer que na presente pesquisa o plano urbanístico geral se refere a todas as denominações existentes para o instrumento de planejamento municipal hierarquicamente superior e de maior abrangência territorial: Plano Urbanístico Básico (PUB), Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e Plano Diretor Estratégico (PDE).

Do ponto de vista metodológico, ao focarmos o estudo da concepção das leis e da relação entre zoneamento e plano diretor, não nos interessa avaliar a conjuntura institucional, os agentes envolvidos na formulação dos instrumentos, ou ainda os aspectos políticos relacionados. Isto é, não buscamos exatamente o estudo dos processos de planejamento. Interessa-nos examinar o conteúdo das leis, como os aspectos funcionais (usos) e formais (volumetria) e as relações entre ambos, plano e zoneamento. E também nos interessa diferenciar as dimensões teórica e prática dos instrumentos, uma vez que em diversos momentos o plano diretor existiu na teoria, mesmo aprovado por lei, enquanto o zoneamento acabou existindo na prática, como instrumento protagonista do planejamento urbano paulistano.

O exame da bibliografia, especialmente os trabalhos de Feldman (2005) e de Someck e Campos (2002) permitiu a identificação de 3 fases do zoneamento, especialmente no que se refere à sua relação com o plano diretor:

- **A fase I, que vai de 1886 até 1970** e que consiste no surgimento do zoneamento como instrumento de planejamento fragmentado no território e nos conceitos por ele abordados, sendo um período marcado pela inexistência dos planos diretores legalmente instituídos, apesar de neste período terem sido formulados planos de

grande relevância para a cidade, mas que não se tornaram leis: o Plano de Avenidas de Prestes Maia elaborado em 1930, que conferiu forte influência na estruturação da cidade, especialmente na organização radio-concêntrica das principais vias; e o Plano Urbanístico Básico (PUB), elaborado em 1969, que embora tenha existido muito mais na teoria do que na prática, é um plano abrangente e extenso, fruto do período dos “super-planos”, em que os planos eram desenvolvidos com forte presença das empresas de consultoria (Villaça, 1999). Esse é também um período de experimentação do zoneamento (conforme temas e em porções do território) e de formulação de uma concepção de zoneamento abrangente à totalidade do território municipal, que mais tarde seria regulamentada e implementada.

- **A fase II, que vai de 1971 a 2000** e que consiste na afirmação do zoneamento como principal instrumento prático de planejamento, abrangendo a totalidade do território do município¹, mesmo havendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) em 1971 e os Planos Diretores de 1985, 1988 e 1991, que deveriam ser os instrumentos protagonistas. É um período marcado pela autonomia do zoneamento em relação ao plano urbanístico geral, sendo sua concepção marcada pelo caráter abrangente de regulação do território.
- **A fase III, que vai a partir de 2001**, após a aprovação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico e que consiste num período de maior integração do zoneamento ao instrumento do plano diretor, embora tal integração tenha ocorrido de forma mais completa no recém aprovado Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050/2014 e na nova lei de zoneamento, Lei 16.402/2016. É também um momento em que o zoneamento passa a absorver elementos de qualificação da forma urbana e a apresentar maior aderência a outros instrumentos de planejamento, como a outorga onerosa.

¹ Mesmo tendo sido o zoneamento abrangente formulado a partir de 1947, foi somente em 1972, 25 anos depois, que se aprovou de fato a primeira lei do zoneamento abrangente.

O trabalho de Feldman (2005) demonstra as principais leis que contribuíram para o processo de formulação da lei geral de zoneamento (que viria ocorrer em 1972), regulamentadas numa lógica de fragmentação de temas e de sua incidência no território. São elas:

- Acto 127/1937, instituído no período em que Anhaia Mello era prefeito de São Paulo, trata essencialmente de proteger áreas nobres da cidade por meio da permissão exclusiva de habitações particulares-residenciais em determinadas zonas. Como desdobramento disso, tal proposta acabou por proteger o valor dos terrenos desses bairros, seguindo o modelo americano de zoneamento (FELDMAN, 2005, p. 153). Importante esclarecer que neste diploma legal havia a previsão de espaços para um núcleo comercial e de usos públicos, na lógica de organização de uma unidade de vizinhança.
- Lei 3.571/1937, que previu a variação da volumetria das edificações em relação ao modelo de habitações particulares-residenciais e também dos usos em lotes voltados para determinadas vias localizadas em áreas nobres da cidade. Essa lei é um desdobramento do artigo 40 e demonstra a lógica de adequação das regras conforme determinados territórios, no caso, por exemplo, o bairro de Higienópolis. A referida lei passou por posteriores alterações que incluíram novas vias na flexibilização das regras, sempre buscando estabelecer uma adequação do uso do solo em relação ao sistema viário, com o devido cuidado de não gerar a desvalorização dos terrenos.
- Decreto 99/1941, que elimina a presença de usos públicos e comerciais em bairros nobres, atendendo aos interesses da Cia. City em manter o valor dos imóveis. Esse decreto revogou o artigo 40 e eliminou a lógica da unidade de vizinhança, fazendo com que a concepção de um determinado loteamento fosse absorvida pela regulação urbana. Mais tarde essa prática foi sendo mantida nas leis de zoneamento, fazendo com que as regras estabelecidas nos contratos de loteamento dos bairros nobres prevalecessem sobre alguns parâmetros urbanísticos estabelecidos na lei ordinária, quando estas regras fossem mais restritivas. Tal prática, de adequação da legislação conforme interesses particulares e pontuais, prosseguiu entre 1954 e 1957, com a proliferação do que Feldman (2005) denominou de “decretos silenciosos” voltados à

demarcação de zonas específicas, todas nas áreas nobres da cidade, demonstrando que o zoneamento se constrói “ao vivo”, por partes (FELDMAN, 2005, p. 164).

- Lei 4.805/1955, conhecida como lei dos ruídos, foi proposta pelo Departamento de Urbanismo e consistia na demarcação das zonas exclusivamente industriais. Embora seja uma lei que trate da totalidade do território municipal, tem abordagem específica somente no tema da atividade industrial.
- Lei 5.261/1957, conhecida como lei dos C.A.'s², é a primeira lei que estabelece um controle de densidades conforme os usos de habitação, comércio e hotel, por meio do coeficiente de aproveitamento e da cota mínima de terreno por habitação. Essa lei gera impacto no setor da construção civil ao estabelecer limites e embora tenha incidência abrangente sobre o território, do mesmo modo que as demais regulamentações descritas, trata de um tema de forma isolada.

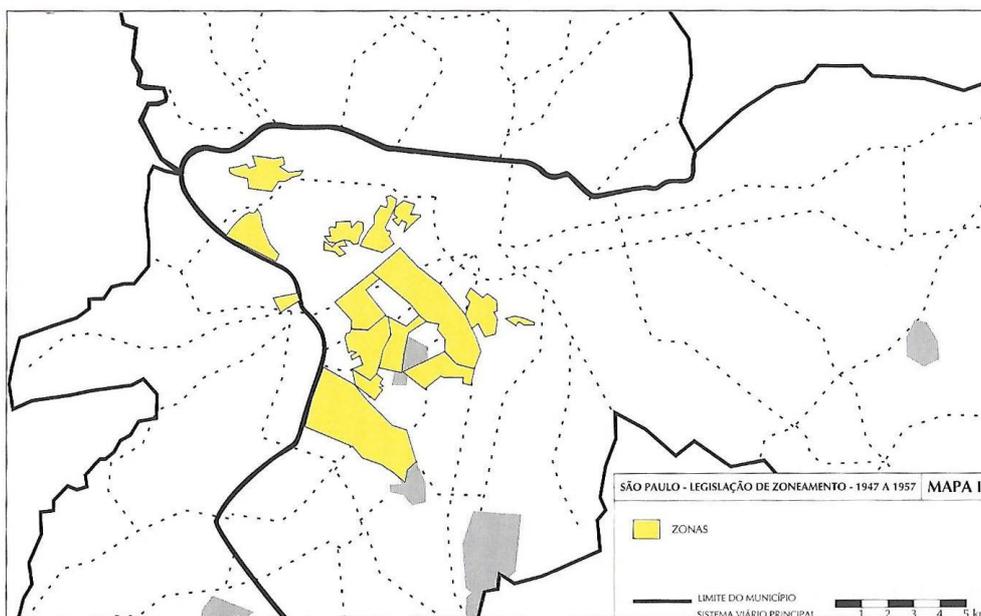
FIGURA 3.2 | LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO, 1931-1946



FONTE: FELDMAN (2005), P. 161.

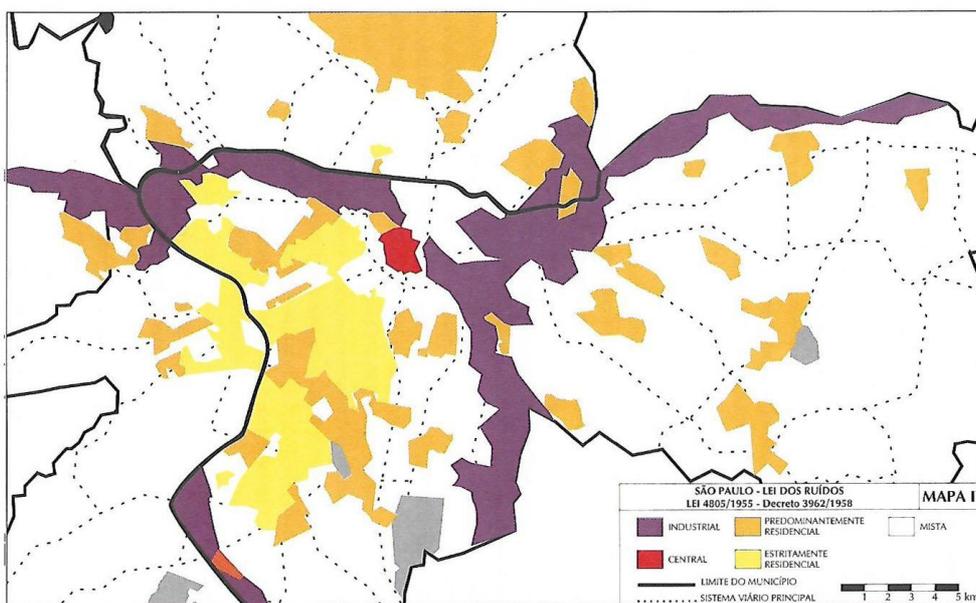
² Coeficientes de aproveitamento.

FIGURA 3.3 | LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO, 1947-1957



FONTE: FELDMAN (2005), P. 166.

FIGURA 3.4 | LEI DOS RÚIDOS, 1958



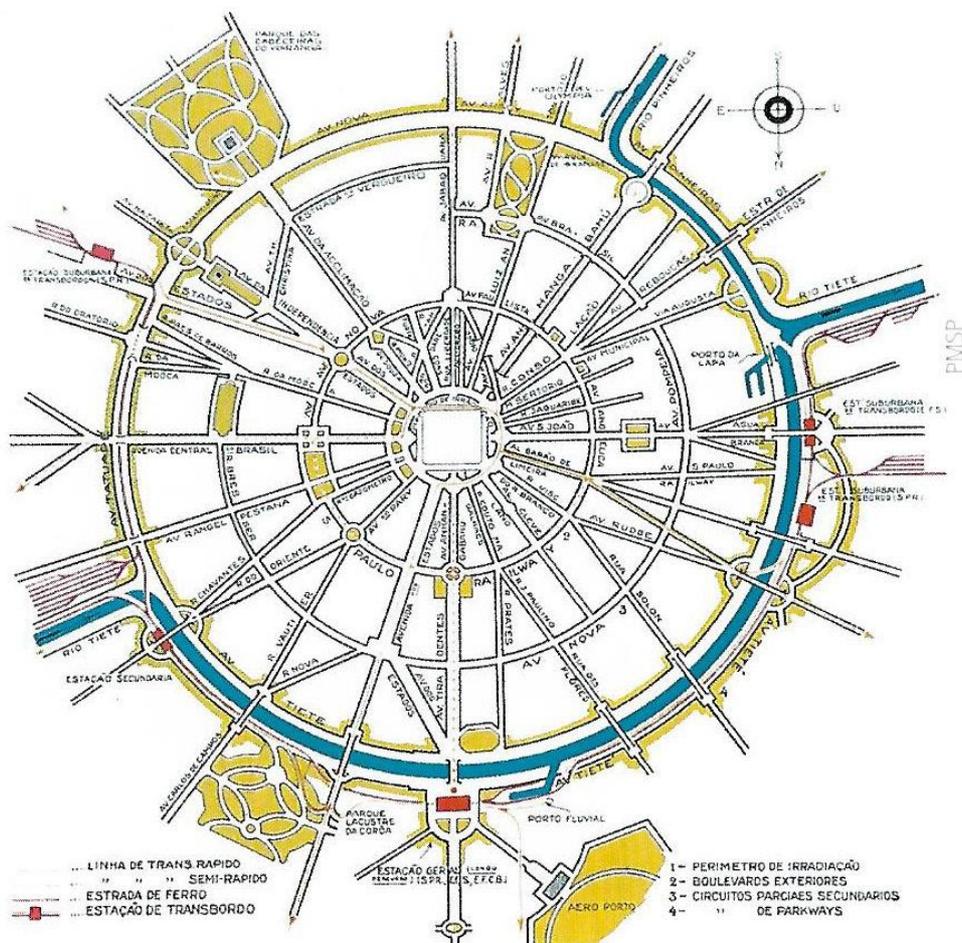
FONTE: FELDMAN (2005), P. 180.

As figuras 3.2, 3.3 e 3.4 foram extraídas de Feldman (2005) e demonstram que a construção do zoneamento em São Paulo até 1972 ocorreu pela abordagem fragmentada de temas e do próprio território. Contudo, veremos que tal abordagem servirá de base para a construção da primeira Lei Geral de Zoneamento em 1972, que se apoia muito mais na soma desses elementos do que exatamente na estratégia de ordenamento territorial estabelecida no plano urbanístico geral (no caso, o PDDI).

No período que vai de 1886 a 1972 não existe plano urbanístico geral legalmente aprovado, ou seja, aprovado por lei. Logo, como vimos, o zoneamento instituído no período não deriva de uma estratégia de ordenamento territorial construída num plano diretor, mas nos elementos que foram descritos acima.

Embora não exista um plano urbanístico geral legalmente aprovado no período citado, é importante ressaltar a existência de dois planos urbanísticos de grande relevância para a história do planejamento urbano paulistano: o Plano de Avenidas elaborado em 1930 por Prestes Maia (na função de especialista) e o Plano Urbanístico Básico (PUB) elaborado em 1969 por uma equipe multidisciplinar oriunda de empresas de consultoria.

FIGURA 3.5 | ESQUEMA TEÓRICO DO PLANO DE AVENIDAS



FONTE: SOMECK E CAMPOS (2002), P. 61.

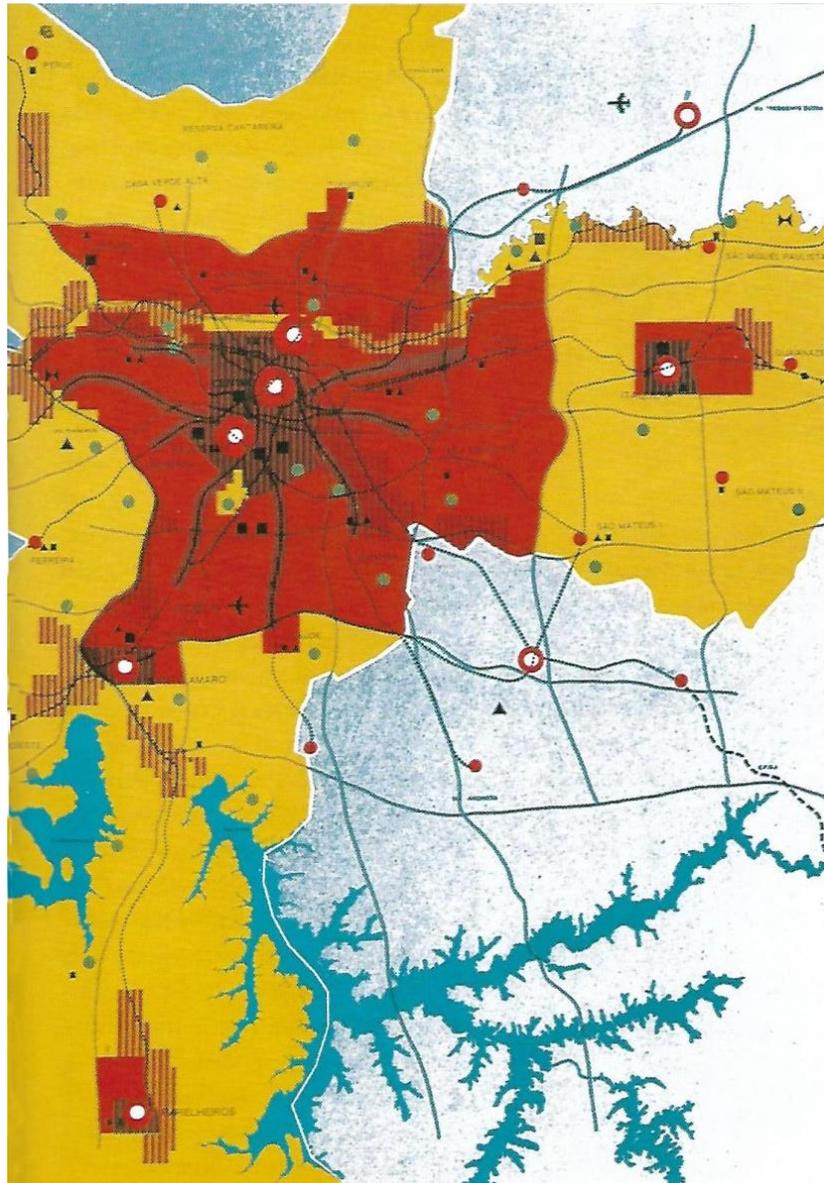
O Plano de Avenidas propôs uma estrutura viária radial-perimetral, composta por vias radiais conectando os bairros e a “periferia” ao centro da cidade e por vias perimetrais compondo anéis a partir do centro até os rios Pinheiros e Tietê (SOMECK E CAMPOS, 2002, p. 61). Apesar desse plano não ser considerado um plano diretor, sua abordagem abrangente e integrada ao uso do solo vai além de um plano de obras. E mesmo não tendo sido aprovado por lei, o Plano de Avenidas foi um documento técnico que balizou a implementação de obras durante as décadas subsequentes, especialmente a implantação de avenidas dentro da lógica radial-perimetral.

Por sua vez, o PUB marca um período que antecede a elaboração da Lei Geral de Zoneamento de 1972, tendo sido produto de pesquisas exaustivas, abrangentes e de rebatimento territorial que excedia o município de São Paulo. O PUB é o resultado dos chamados “super-planos”, elaborado por uma equipe multidisciplinar integrante de um consórcio de empresas de consultoria, como a Asplan e a Montreal (Feldman, 2005, p. 230).

O PUB representa uma inflexão ao processo de planejamento que vinha sendo desenvolvido no interior da administração municipal, principalmente no Departamento de Urbanismo, uma vez que os técnicos municipais não participaram da elaboração do plano, ou tiveram uma participação meramente coadjuvante (FELDMAN, 2005).

Não nos interessa aqui descrever os conteúdos dos planos, apenas examinar suas relações com o zoneamento. E no caso do PUB, houve um avanço na formulação do zoneamento na própria peça do plano, pela previsão da maior mescla de usos e de maior diversidade de parâmetros urbanísticos, embora não tenha avançado na demarcação de zonas. Mais tarde veremos que muito pouco do PUB foi efetivamente incorporado na primeira lei geral de zoneamento.

FIGURA 3.6 | PLANO URBANÍSTICO BÁSICO (PUB) – SÍNTESE DA ESTRUTURA URBANA PROPOSTA



FONTE: SOMECK E CAMPOS (2002), P. 117.

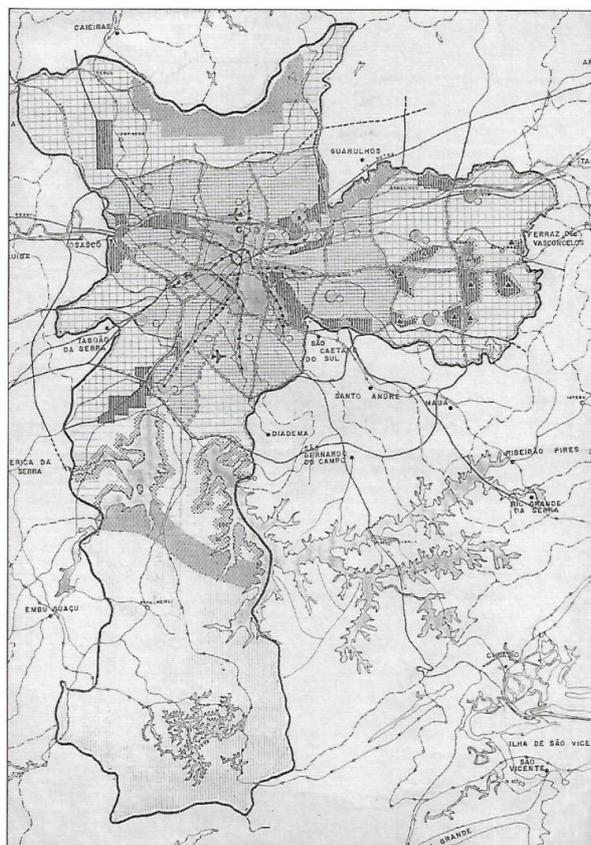
Em síntese, nesta primeira fase, vemos que o zoneamento foi construído no município de São Paulo não exatamente de forma desarticulada dos planos urbanísticos elaborados no período, uma vez que estes planos ou não tinham o propósito primeiro de interferir no zoneamento (como o Plano de Avenidas), ou porque não foram instituídos em lei, ou ainda porque tiveram baixa apropriação pela administração municipal, como no caso do PUB. Assim, o zoneamento foi construído de forma autônoma ao plano geral, dentro de uma lógica de planejamento pragmática sob o ponto de vista da proteção do território das elites na cidade, com forte influência da prática do *zoning* americano.

3.2 | SEGUNDA FASE | 1971 A 2000: A AFIRMAÇÃO DO ZONEAMENTO COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO PRÁTICO DE PLANEJAMENTO

O período que vai de 1971 a 2000 é marcado pela elaboração da primeira lei geral de zoneamento subsequente à aprovação do plano urbanístico geral (o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PPDI) e pela sua efetiva aplicação pela administração municipal.

Logo em 1971, após a conclusão do PUB em 1969, o PPDI é aprovado por meio da Lei 7.688/1971, avançando na conceituação do zoneamento: foram definidas 8 zonas com os respectivos coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação e 15 categorias de usos a serem permitidas conforme as zonas (FELDMAN, 2005). Além disso, o PDDI ainda previu a adoção de um sistema de unidades territoriais hierarquizadas, definiu metas para atendimento da população em termos de equipamentos, serviços e infraestrutura e também previu projetos de renovação de áreas deterioradas e de desenvolvimento de áreas não urbanizadas (SOMECK E CAMPOS, 2002).

FIGURA 3.7 | PPDI – DIRETRIZES BÁSICAS PARA O ARRANJO TERRITORIAL



FONTE: FELDMAN (2005), P. 245.

Um aspecto importante a considerar do PDDI é o fato dele não ter demarcado as zonas no território, deixando tal regulamentação para uma lei de zoneamento (que se tornaria seu principal instrumento prático). Apesar de haver um mapa com as diretrizes básicas do arranjo territorial (Figura 7), o PDDI é considerado um “plano sem mapa”, por não ter não enfoque territorial (VILLAÇA, 1999).

Pode-se dizer que o PDDI é resultado da retomada dos trabalhos desenvolvidos pelos técnicos da administração municipal que tinham ficado apartados do processo de elaboração do PUB, tendo incorporado alguns conceitos do plano que o antecedeu, porém deixado de lado, em sua concepção, a elaboração de volumosos e detalhados estudos, tais como aqueles que embasaram o PUB.

No ano seguinte foi aprovada a primeira Lei Geral de Zoneamento - Lei 7.805/1972, com o seguinte conteúdo principal:

- definição de regras de parcelamento do solo (arruamento e loteamento), com definição de percentuais mínimos para destinação de áreas públicas para vias de circulação (20%), áreas verdes (15%) e 5% para áreas institucionais³, além de critérios de configuração do traçado viário, requisitos mínimos de infraestrutura e ritos a serem observados no processo de aprovação;
- classificação do uso do solo conforme categorias de uso residenciais e não residenciais:
 - Residência unifamiliar (R1)
 - Residência multifamiliar (R2) se subdividindo em :
 - R2.01 - unidades residenciais agrupadas horizontalmente;
 - R2.02 - habitações agrupadas verticalmente;
 - Conjunto residencial (R3)
 - Comércio varejista de âmbito local (C1);
 - Comércio varejista diversificado (C2);

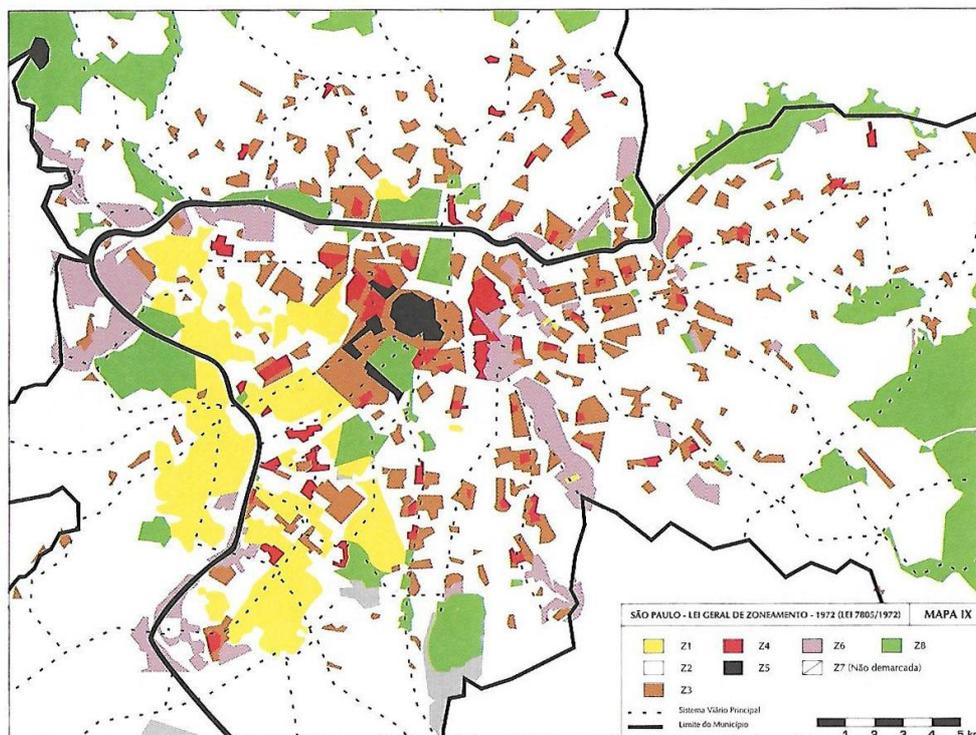
³ Cabe salientar que neste período ainda não existia a Lei Federal 6.766/79 – parcelamento do solo.

- Comércio atacadista (C3);
- Indústria não incômoda (I1);
- Indústria diversificada (I2);
- Indústria especial (I3);
- Serviços de âmbito local (S1);
- Serviços diversificados (S2);
- Serviços especiais (S3);
- Instituições de âmbito local (E1);
- Instituições diversificadas (E2);
- Instituições especiais (E3);
- Usos especiais (E4) - espaços, estabelecimentos e instalações sujeitos à preservação ou a controle específico;
- definição das zonas:
 - Z1 - uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa;
 - Z2 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa;
 - Z3 - uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média;
 - Z4 - uso misto, de densidade demográfica média alta;
 - Z5 - uso misto, de densidade demográfica alta;
 - Z6 - uso predominantemente industrial;
 - Z7 - uso estritamente industrial;
 - Z8 - usos especiais.
- definição de regras de dimensionamento, ocupação e aproveitamento do lote:
 - categorias de uso permitidas;
 - coeficiente de aproveitamento;
 - taxa de ocupação;

- o recuos frontal, lateral e de fundos;
- o dimensões mínimas de lotes (frente e área);
- definição de usos sujeitos a controle especial, com exigência de determinado número de vagas para estacionamento de automóvel conforme a área edificada;
- definição de incentivo para aumento do coeficiente de aproveitamento para uso residencial nas zonas Z3, Z4 e Z5, podendo chegar a 4, desde que a taxa de ocupação fosse reduzida (regra de Adiron);
- situações de regramento discricionário, a serem deliberadas pela Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP e pela Comissão de Zoneamento;
- demarcação de zonas no território (mapa e texto).

Nota-se a ausência do gabarito como parâmetro de limitação da altura dos edifícios e da taxa de permeabilidade, como parâmetro de qualificação ambiental.

FIGURA 3.8 | LEI GERAL DE ZONEAMENTO, 1972



FONTE: FELDMAN (2005), P. 269

FIGURA 3.9 | PARÂMETROS URBANÍSTICOS DAS ZONAS

QUADRO 2, REFERENTE À LEI N.º 7.805, DE 1.º DE NOVEMBRO DE 1972
CARACTERÍSTICAS DAS ZONAS DE USO
 (QUADRO REFERIDO NOS ARTIGOS 9 E 19)

ZONAS DE USO	CATEGORIAS DE USO PERMITIDAS				CARACTERÍSTICAS DE DIMENSIONAMENTO, OCUPAÇÃO E APROVEITAMENTO DO LOTE (c)							
	CONFORMES		SUJEITOS A CONTROLE ESPECIAL (a)		Frete Mínima	Área Mínima	Recuo de Frente Mínimo	Recuo Lateral Mínimo	Recuo de Fundo Mínimo	Taxa de Ocupação Máxima	Coefficiente de Aproveitamento Máximo (b)	
Z-1	R 1		E 4		10 m	250 m ²	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	1	
Z-2	R 1 R 3	C 1 S 1	E 1	C 2 E 2 E 3 E 4	10 m	250 m ²	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	1	
Z-3	R 1 R 2 R 3	C 1 I 1 S 1	E 1 C 2 S 2	E 2 R 3 E 4 S 3	10 m	250 m ²	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	2,5	
Z-4	R 1 R 2 R 3	C 1 C 2 I 1	S 2 E 1 E 2	C 3 I 2 E 4	10 m	250 m ²	5 m	—	5 m	0,7	3	
Z-5	R 1 R 2 R 3	C 1 I 1 I 1	S 1 S 2 E 2	E 3 E 4	10 m	250 m ²	—	—	3 m, somente acima do 2.º pavimento	0,8	3,5	
Z-6	C 1 C 2 C 3	I 1 I 2 S 3		R 1 R 2 R 3	S 1 S 2 E 1	E 2 E 3 E 4	20 m	1.000 m ²	10 m	2,00 m de ambos os lados	0,7	1,5
Z-7	I 1 I 2 I 3	C 3 S 3		C 1 S 2 E 1	S 1 E 3 E 4	E 2 E 3 E 4	50 m	5.000 m ²	10 m	5,00 m de ambos os lados	0,5	1
Z-8		(d)		(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	

OBSERVAÇÕES: a) Ver Art. 21, item II, bem como o Quadro 3
 b) Ver Art. 24
 c) Sem prejuízo de exigências maiores contidas nesta lei para casos específicos
 d) Ver Arts. 19 e 20 bem como o Quadro 5

FONTE: QUADRO 2 DA LEI MUNICIPAL 7.805/72

A lei 7.805/72 foi modificada por algumas leis subsequentes, cabendo destacar algumas delas:

- A Lei Municipal 8.001/73, que adequou as categorias de uso existentes, criou os Corredores de Uso Especial (Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3 e Z8-CR4), definiu regras específicas para as áreas verdes (clubes de campo e clubes esportivos-sociais), dentre outras modificações e complementações;
- Lei Municipal 8.328/75, que instituiu a zona de uso especial Z8, sendo que para alguns perímetros dessas zonas foram previstos planos de urbanização específicos;
- Lei Municipal 8.881/79, que detalhou regras específicas e promoveu alterações na lei de 1972;
- Lei Municipal 9.413/83, que instituiu o parcelamento do solo no Município, alterando as disposições da Lei de Zoneamento de 1972.

A Lei Geral de Zoneamento é resultado dos trabalhos desenvolvidos no Departamento de Urbanismo desde 1947, especialmente pelo fato de sua elaboração ter sido coordenada pelo arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro, que era do quadro da administração municipal e tinha forte envolvimento com os trabalhos desenvolvidos anteriormente à elaboração do PUB (FELDMAN, 2005). Ao examinarmos o mapa da lei, vemos a herança da regulação

fragmentada por temas e também no território, sendo que agora todos os temas e territórios são abrangidos por uma única lei. Ou seja, a concepção de ordenamento territorial da lei é um desdobramento muito mais da prática do zoneamento que ocorreu na primeira fase que descrevemos neste estudo (proteção dos bairros nobres, isolamento da indústria e controle de densidades, dentre outros aspectos) do que de uma estratégia de ordenamento territorial estabelecida no PUB e no PDDI.

Segundo Feldman (2005), o mapa da lei de 1972 deriva de duas lógicas de demarcação de zonas: uma de proteção da situação existente dos bairros nobres e outra que se apoia numa estrutura polinucleada, mais abrangente no território. Como “pano de fundo” resultante da combinação das zonas exclusivamente residenciais, dos centros de bairros, das zonas industriais e das áreas de preservação ambiental, foi prevista uma espécie de zona mista de média densidade, a Z2.

O zoneamento de 1972 avançou no controle de densidades, estabelecendo coeficientes de aproveitamento menores que os praticados anteriormente. Porém, apesar do maior coeficiente de aproveitamento ser igual a 3,5, a lei previu a chamada “fórmula de Adiron”, que permitia o aumento do coeficiente de aproveitamento conforme a redução da taxa de ocupação em determinadas áreas da cidade (FELDMAN, 2005). Essa prática acabou viabilizando a verticalização para os usos residenciais em determinadas áreas da cidade.

Importante salientar o caráter funcionalista e sistêmico da lei de 1972: funcionalista por criar uma classificação de usos e regular sua permissão no território, ora separando, ora aproximando a moradia dos demais usos; e sistêmico, por englobar todo o território, constituído por bairros com diferentes configurações, mas tratados de forma homogênea na lei.

Cabe ainda ponderar que a Lei Geral de Zoneamento de 1972 dialoga com a estrutura radial-perimetral proposta pelo Plano de Avenidas e cujas vias foram implantadas ao longo das décadas que sucederam o plano, uma vez que a lógica de organização do zoneamento decorre também da relação entre uso do solo e sistema viário. Porém, tal relação é meramente casual, não fazendo parte da estratégia da lei de zoneamento, tampouco do PDDI.

De um modo geral, a primeira lei geral de zoneamento consagra o processo de construção do zoneamento como instrumento de planejamento autônomo, não pretendendo uma transformação no processo de desenvolvimento urbano da cidade com base nos objetivos e estratégias de um plano urbanístico geral. E o ano de 1972 também marca uma transformação na organização institucional para o exercício do planejamento na esfera municipal: a criação da Comissão de Zoneamento, da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) e da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), estabelecendo, por um lado, as condições para o zoneamento prosperar na sua dimensão prática, e por outro, abrindo uma nova frente de atuação do planejamento da cidade para o desenvolvimento de projetos urbanos em porções do território fortemente atrelados à implantação das linhas de metrô.

O período que sucedeu a Lei Geral de Zoneamento de 1972 e o novo arranjo administrativo do planejamento urbano paulistano foi um momento de aprimoramento normativo da lei de zoneamento e de sua consagração com principal instrumento prático de planejamento. No início da década de 1980, a redemocratização do país trouxe uma nova perspectiva para o fortalecimento da Reforma Urbana, seja pela atuação dos movimentos sociais, seja por algumas administrações municipais alinhadas aos seus ideais. Ao mesmo tempo, o zoneamento começou a mostrar limitações como principal instrumento de planejamento prático frente ao crescimento populacional e ao consequente aumento dos déficits de habitação e infraestrutura na cidade.

É nessa perspectiva que em 1985 foi proposto um plano diretor contemplando a incorporação de novas questões e instrumentos de planejamento urbano, como o reconhecimento da escala dos problemas urbanos (dimensão metropolitana) e da lógica de produção social do espaço urbano (a dimensão segregadora e desigual), a necessidade de se enfrentar os vazios urbanos, os problemas ambientais, o problema das finanças municipais como consequência da crise econômica, entre outros aspectos. O plano avançou significativamente na previsão de novos instrumentos e na organização territorial, contudo ainda num nível genérico de regulamentação, cujo projeto de lei apresentava caráter de uma carta de princípios sem a devida explicitação dos meios para atingi-los (SOMECK e CAMPOS, 2002). O prefeito à época (Mario Covas) enviou o projeto

de lei à Câmara Municipal no último ano de seu governo, mas o plano não chegou a ser aprovado.

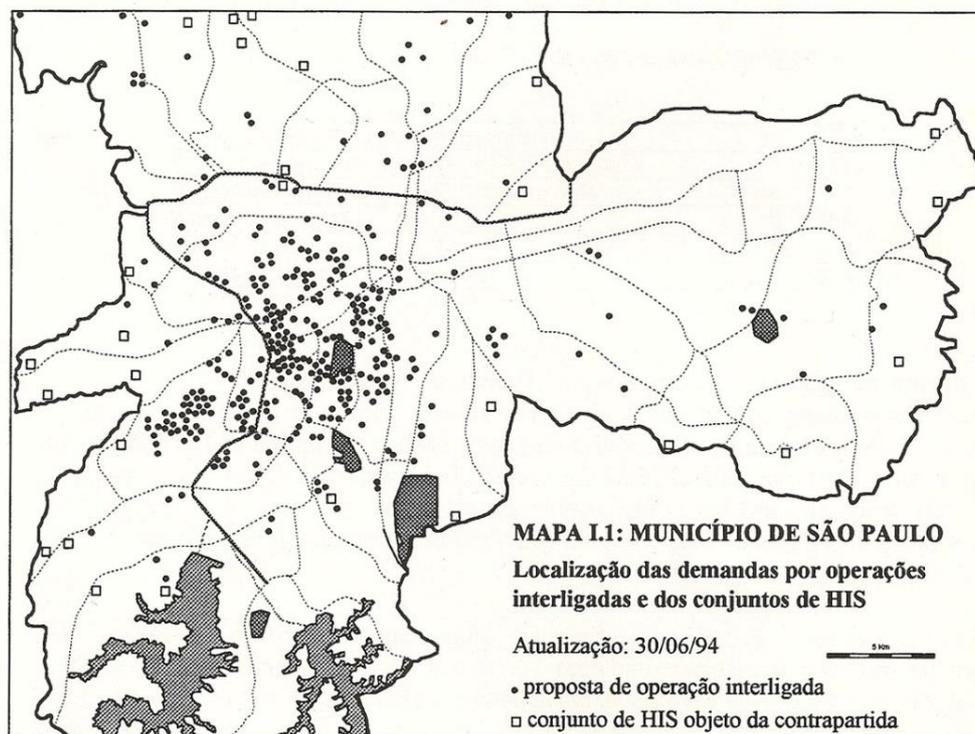
Jânio Quadros, o primeiro prefeito eleito diretamente desde 1965, ao assumir o governo em 1985, retirou o projeto de lei da câmara e adotou outra estratégia no trato dos instrumentos de planejamento urbano. Sob a prerrogativa de superar o problema da escassez de recursos para enfrentamento dos problemas urbanos e também como decorrência do “efeito de congelamento” que a Lei de Zoneamento de 1972 tinha criado ao estabelecer limites de adensamento em grande extensão da cidade (a Z2), a nova gestão explorou as Operações Interligadas (10.209/1986) como uma estratégia de combinar alterações pontuais no zoneamento mediante análise do impacto urbanístico delas decorrente e pagamento de contrapartida por meio da construção de habitações populares. As Interligadas consistiram na primeira experiência do “Solo Criado”⁴ no Município de São Paulo e marcaram uma nova prática no planejamento urbano paulistano de se recuperar à coletividade parte do efeito da valorização da terra gerada por ações públicas e coletivas, fazendo com que a administração municipal obtivesse recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano por meio desse mecanismo de parceria com a iniciativa privada (MONTANDON, 2009).

Essa vertente da parceria com a iniciativa privada acabou influenciando sobremaneira a concepção do novo plano diretor que foi aprovado por meio da Lei 10.676/1988. Esse plano era bastante simples e aproveitava alguns conteúdos do Plano Diretor de 1985. Contudo o que nos interessa é o fato dele não apresentar uma reformulação do zoneamento, apesar de reconhecer os problemas da lei de 1972 (e suas atualizações subsequentes). Por outro lado, ao prever operações urbanas e manter as Operações Interligadas, acaba viabilizando a modificação pontual do zoneamento, seguindo, mais uma vez, o modelo do *zoning* americano. E é fundamental lembrar a sua duvidosa legitimidade, uma vez que foi aprovado por decurso de prazo.

FIGURA 3.10

⁴ Segundo Montandon (2009) a definição de Solo Criado pode ser apresentada em duas linhas de abordagem: uma jurídica e outra urbanística. Do ponto de vista jurídico, a ideia de Solo Criado está vinculada essencialmente à separação do direito de construir do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade. Do ponto de vista urbanístico, o Solo Criado está vinculado à maior intensidade de uso do solo mediada por compensações físicas que possibilitem o melhor equilíbrio entre densidade construída e espaços e equipamentos públicos.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS DEMANDAS POR OPERAÇÕES INTERLIGADAS E DOS CONJUNTOS DE HIS



FONTE: MONTANDON (2009), P. 34.

Em 1991 um novo plano diretor foi elaborado pela equipe da prefeitura na gestão da Prefeita Luiza Erundina. Foi um momento reconhecido como “revolução conceitual do plano diretor”, pois o novo plano explorou os conceitos e instrumentos debatidos no campo da Reforma Urbana, tais como (SOMECK E CAMPOS, 2002):

- o aprimoramento do mecanismo do Solo Criado, prevendo um coeficiente de aproveitamento único para toda cidade e o controle de densidades por meio dos estoques de potencial construtivo adicional definidos por subperímetros dentro da macrozona adensável;
- a criação do Fundo de Urbanização, cujos recursos provenientes do Solo Criado seriam destinados à construção de HIS, infraestrutura de transporte e áreas verdes;
- as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- a urbanização compulsória dos grandes vazios urbanos;
- o controle de impacto dos grandes empreendimentos imobiliários;
- dentre outros instrumentos.

O Plano Diretor de 1991 foi enviado à Câmara Municipal, mas não chegou a ser aprovado. A partir de então, se desenvolve um processo de planejamento em que o zoneamento continua sendo o principal instrumento prático do planejamento urbano da cidade de São Paulo, porém já apresentando problemas pela sua rigidez frente às dinâmicas e problemas da cidade. Assim, a estratégia passa a ser a sua flexibilização, dado o insucesso dos planos diretores propostos na década de 1980. E tal flexibilização se dá pelo desenvolvimento das Operações Interligadas e a aprovação de um conjunto de operações urbanas: Faria Lima, Lei 11.732/1995; Água Branca, Lei nº 11.774/1995; e Centro, Lei 12.349/1997.

Essa fase que vai de 1971 a 2000 é marcada por três movimentos simultâneos:

- 1) por um lado, o zoneamento se consolida enquanto instrumento prático do planejamento urbano, passando por aprimoramentos normativos ao longo dos 10 primeiros anos de sua aprovação;
- 2) ao mesmo tempo, os planos diretores propostos no período acabam fracassando na sua dimensão prática uma vez que as principais mudanças propostas nos planos de 1985 e 1991 não tiveram desdobramentos na aprovação de leis;
- 3) por fim, o terceiro momento foi de flexibilização do zoneamento por meio das Operações Interligadas e das operações urbanas.

É sem dúvida um período de afirmação do zoneamento também como instrumento autônomo em relação ao plano diretor, embora tenha ocorrido no período a prospecção de uma nova concepção de plano diretor e de formulação e experimentação do Solo Criado, que terão forte repercussão conceitual e prática nas próximas décadas.

3.3 | TERCEIRA FASE | A PARTIR DE 2001: O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ARTICULADO AO PLANO DIRETOR

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o plano diretor como principal instrumento de planejamento urbano do município, tendo delegado a ele a função de definir a estratégia de desenvolvimento e expansão urbana. Isto significa que cada plano deve definir de forma própria como cada porção do território municipal cumpre com a sua função social. 13 anos depois, o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana, tendo estabelecido um conjunto de diretrizes e instrumentos para os municípios definirem em seus planos diretores a forma como a propriedade deve cumprir sua função social.

O Estatuto da Cidade absorveu muitos conceitos e instrumentos amplamente debatidos pelo movimento pela Reforma Urbana no Brasil, que foram conceituados e testados em algumas experiências municipais nas décadas de 1980 e 1990, como no caso de São Paulo, com o Solo Criado e o Plano Diretor de 1991. Se por um lado nem todas estas experimentações tenham alcançado resultados práticos relevantes, por outro serviram de referência para a incorporação no Estatuto da Cidade de instrumentos estratégicos para a Reforma Urbana.

O plano diretor previsto no Estatuto da Cidade apresenta as seguintes características:

- Deve ser aprovado por lei municipal, revisto no máximo a cada 10 anos e elaborado de forma participativa.
- Deve abranger a totalidade do território municipal.
- Deve conter, no mínimo, a previsão e demarcação no território dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários voltados ao cumprimento da função social da propriedade e o estabelecimento de um sistema de acompanhamento e controle.
- Deve ser obrigatoriamente elaborado pelos municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

- Deve nortear o planejamento financeiro e fiscal do Município, assim como subsidiar as diretrizes orçamentárias e os orçamentos públicos anuais subsequentes à sua elaboração.

E ainda, quanto aos ideais da Reforma Urbana, podemos destacar as seguintes diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade:

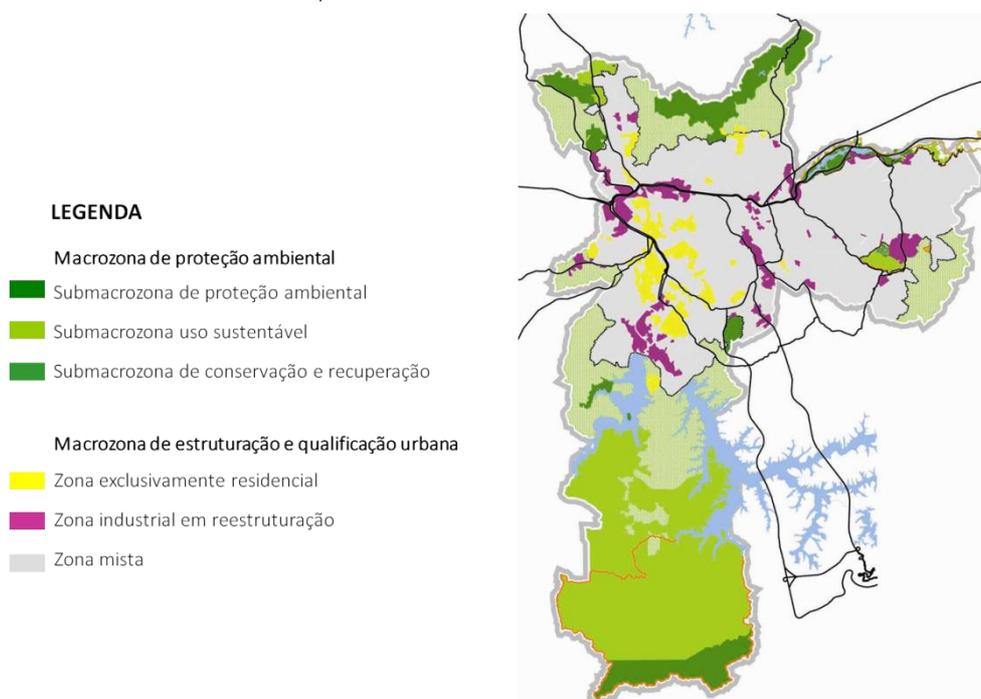
- O estabelecimento de diretrizes que reconheçam o direito à cidade na execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano.
- A definição de diretrizes e a adoção de instrumentos voltados ao controle do uso do solo de forma a: evitar a utilização ociosa de terrenos localizados em bairros com infraestrutura; combater a especulação imobiliária; fomentar o adensamento em conformidade com a capacidade de suporte do território; estabelecer os limites do perímetro urbano, prevendo sua expansão de forma controlada e dando prioridade à ocupação dos vazios urbanos; dentre outras medidas.
- A instituição de instrumentos que possibilitem a destinação de terrenos urbanos localizados em áreas seguras e com acesso aos serviços públicos para a execução de programas habitacionais de interesse social, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).
- A execução de programas de regularização fundiária de interesse social, com aplicação de instrumentos específicos, tais como a usucapião especial urbana.
- A adoção de instrumentos para reverter à coletividade o efeito da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas, especialmente aquela proporcionada pela regulação urbanística.
- O reconhecimento do direito de construir como um bem público, cujo potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico deve ser objeto de concessão onerosa, consagrando a concepção do Solo Criado conceituada na década de 1970 e experimentada no Município de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990.

Para o presente estudo é fundamental destacar que o Estatuto reconhece o plano diretor como principal instrumento de planejamento urbano, posicionando o zoneamento

apenas como um instrumento coadjuvante, dentre diversos outros a serem utilizados pelos municípios.

A cidade de São Paulo aprovou o Plano Diretor Estratégico (PDE) por meio da Lei 13.430/2002, pouco mais de um ano após a aprovação do Estatuto da Cidade, tendo instituído um conjunto de instrumentos previstos no Estatuto, tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; as zonas especiais de interesse social (ZEIS); a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas Consorciadas; a transferência do direito de construir; o direito de preempção; dentre outros.

FIGURA 3.11 | DIRETRIZES DE USO DO SOLO NO PDE DE 2002

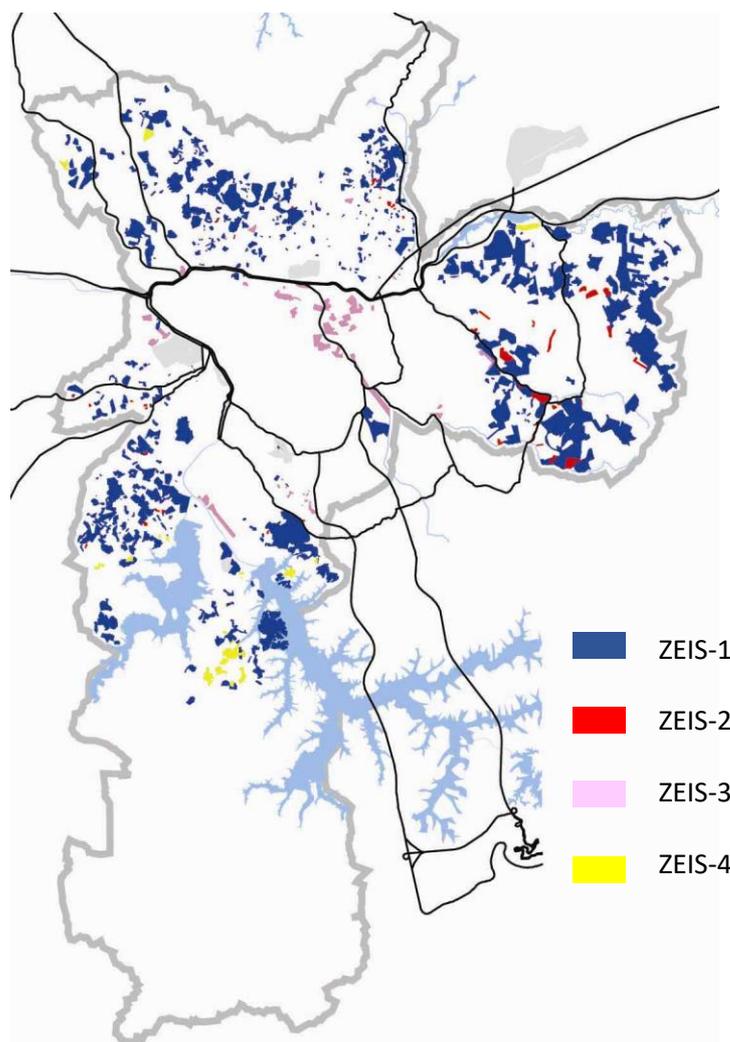


FONTE: LEI 13.430/02

Em relação às ZEIS, o PDE de 2002 previu 4 tipos: as ZEIS-1 que incidem sobre áreas ocupadas por famílias de baixa renda, com objetivo de garantir a segurança da posse dessas famílias, uma vez que nenhuma outra atividade poderia ali se instalar sem resolver o problema habitacional em parceria com o Poder Público Municipal; e as ZEIS 2, 3 e 4 que incidem em áreas vazias, com o objetivo de promover reserva fundiária para produção de moradias para a população de mais baixa renda, diferenciadas conforme os objetivos em relação à política habitacional, ao percentual mínimo obrigatório de produção de HIS, ao lote mínimo para incidência desse percentual e ao território

relacionado. As ZEIS 1 se caracterizam pela existência dos assentamentos precários (favelas, cortiços e conjuntos habitacionais implantados) e são aquelas com maior incidência no território; as ZEIS 2 apresentam terrenos vazios ou subutilizados e incidem de forma relativamente dispersa na cidade; as ZEIS 3 incidem em áreas centrais com infraestrutura, em situações de ociosidade ou subutilização do uso do solo, com ocorrência pontual no território; e as ZEIS 4 são semelhantes às ZEIS 2, mas incidem nas áreas dos mananciais e de proteção ambiental. A incorporação das ZEIS no PDE de 2002 trouxe uma mudança significativa no planejamento da cidade e também no zoneamento, uma vez que foi a primeira vez que a cidade informal e os assentamentos precários foram reconhecidos na legislação urbana da cidade.

FIGURA 3.12 | ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS NO PDE DE 2002 E NA LEI DE ZONEAMENTO



FONTE: LEI 13.885/04

Quanto à outorga onerosa do direito de construir, o PDE de 2002⁵ definiu a fórmula de cálculo da contrapartida financeira, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo de cada zona (sendo que outorga incide sobre o potencial construtivo adicional, decorrente da diferença entre o básico e o máximo), os casos de isenção do pagamento de contrapartida financeira (HIS, por exemplo) e os estoques de potencial construtivo adicional por distritos e por usos residenciais e não residenciais.

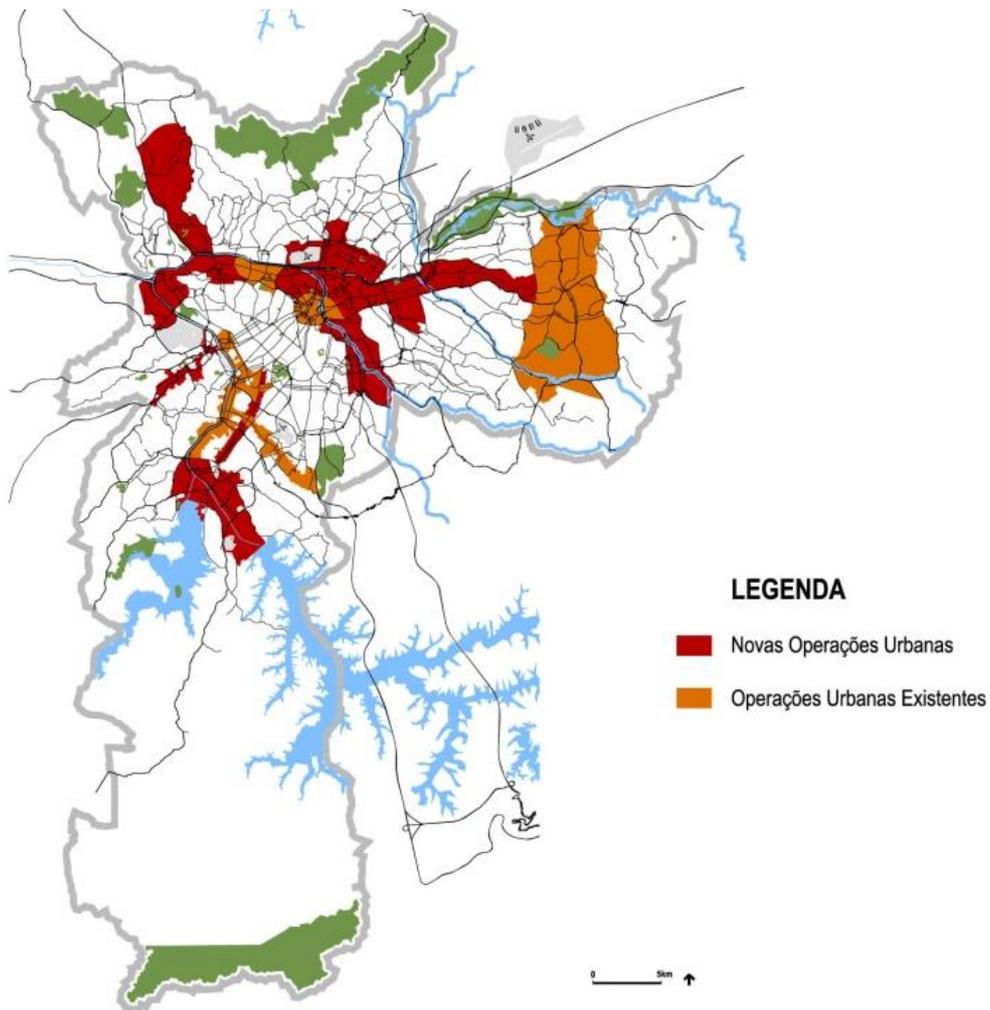
Os estoques derivam da necessidade de serem definidos limites máximos para a concessão do potencial construtivo adicional, uma vez que esse potencial deve ser condicionado à oferta de infraestrutura compatível com o adensamento esperado. Assim, o PDE definiu dois mecanismos para estabelecer o limite máximo: o coeficiente de aproveitamento máximo, que controla a densidade no lote e o estoque de potencial construtivo adicional que controla a densidade na região.

O PDE também instituiu o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), fazendo com que todos os recursos auferidos com a OODC fossem destinados para este fundo.

Relativamente às operações urbanas consorciadas, o PDE de 2002 manteve as leis específicas de operações urbanas instituídas antes de sua vigência (Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas) e previu um conjunto de novas operações urbanas consorciadas: Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego e Tiquatira. A inserção territorial dessas novas operações estava relacionada as áreas das várzeas dos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí ocupadas por antigos distritos industriais, por grandes equipamentos desativados e estruturadas pelas vias marginais e pelo extenso eixo ferroviário. Tratava-se de um território em processo de dinamização da atividade imobiliária, sobretudo para o uso residencial, focada nas áreas vacantes e nos bairros industriais tradicionais.

⁵ Diversos dispositivos da outorga onerosa foram complementados na Lei de Zoneamento instituída em 2004 (Lei 13.885/04), como os coeficientes de aproveitamento e os estoques.

FIGURA 3.13 | OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO PDE DE 2002



FONTE: LEI 13.430/02

O PDE de 2002 avançou significativamente na concretização dos ideais da Reforma Urbana e da concepção de planejamento urbano trazida pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, estabelecendo todas as condições legais e institucionais para uma mudança no planejamento da cidade.

Após a aprovação do PDE de 2002 foi aprovada a Lei 13.885/2004, que estabeleceu um novo zoneamento numa lógica descentralizada de regulamentação: por um lado foram conceituados os parâmetros urbanísticos gerais a serem aplicados em toda a cidade conforme as zonas; e por outro, a métrica dos parâmetros foi definida conforme as 31 subprefeituras, por planos regionais para cada uma delas. Vejamos as principais características da Lei Municipal 13.885/04:

- é uma lei extensa, estando organizada em 3 partes:

- Parte I: define regras complementares ao plano diretor⁶;
- Parte II: institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras⁷;
- Parte III: dispõe sobre normas de parcelamento, uso e ocupação do solo;
- regula as condições para a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, definindo:
 - estoques de potencial construtivo por uso e por distritos;
 - valoração dos fatores social (por uso) e de planejamento (por uso e por distrito);
 - coeficientes de aproveitamento básico e máximo por zonas;
 - complementação da fórmula de cálculo da contrapartida financeira;
- Definição de Zonas Especiais - ZE com incidência em qualquer Macrozona do Município:
 - Zona Especial de Preservação Ambiental - ZEPAM;
 - Zona Especial de Preservação Cultural - ZEPEC;
 - Zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral - ZEPAG;
 - Zona Especial de Interesse Social - ZEIS;
 - Zona Especial de Preservação - ZEP;
 - Zona de Ocupação Especial - ZOE.
- definição das zonas incidentes na Macrozona de Proteção Ambiental:
 - zona mista de proteção ambiental - ZMp;
 - zona de proteção e desenvolvimento sustentável - ZPDS;
 - zona de lazer e turismo - ZLT;
 - zona exclusivamente residencial de proteção ambiental - ZERp;

⁶ Esta parte não será abordada neste trabalho, por englobar aspectos gerais do Plano diretor e não matéria do zoneamento.

⁷ Interessamos a modulação dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo das zonas conforme os diferentes territórios e Subprefeituras.

- zona especial de preservação - ZEP;
- zona centralidade polar de proteção ambiental - ZCPp;
- zona centralidade linear de proteção ambiental – ZCLp;
- definição das zonas incidentes na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana:
 - zonas exclusivamente residenciais – ZER (ZER-1, ZER-2 e ZER-3);
 - zonas predominantemente industriais - ZPI;
 - zonas mistas – ZM (ZM-1, ZM-2, ZM-3a e ZM-3b);
 - zonas centralidade polar – ZCP (ZCPa e ZCPb);
 - zonas centralidade linear – ZCL (ZCLa e ACLb);
 - zonas centralidade linear lindeira ou interna a ZER – ZCLz (ZCLz I e ZCLz II);
 - zona de transição linear da ZER – ZTLz (ZTLz I e ZTLz II);
- definição dos territórios gravados como ZOE: Aeroporto de Congonhas, Campo de Marte, Campi da Universidade de São Paulo – USP, Parque Anhembi, Autódromo de Interlagos, Sambódromo, Parque da Juventude e Complexo do Carandiru, Hipódromo Paulistano, Usina de Piratininga e FEBEM na Vila Maria;
- definição da classificação das vias no município, sendo que a permissão de usos nas zonas mistas está condicionada a esta classificação;
- definição das categorias de uso, subcategorias de uso e grupos de atividades, com eliminação da separação de funções não residenciais (comercio, serviços e usos institucionais):
 - R2h é equivalente às antigas subcategorias da legislação anterior R2.01, R2.03 e R3.03;
 - R2v é equivalente às antigas subcategorias da legislação anterior R2.02, R3.01 e R3.02;
 - usos não residenciais compatíveis - nR1, atividades compatíveis com a vizinhança residencial;

- usos não residenciais toleráveis - nR2, atividades que não causam impacto nocivo à vizinhança residencial;
- usos não residenciais especiais ou incômodos - nR3, as atividades potencialmente geradoras de impacto urbanístico ou ambiental;
- usos não residenciais ambientalmente compatíveis com o desenvolvimento sustentável - nR4;
- usos industriais compatíveis - Ind-1a;
- usos industriais toleráveis - Ind-1b;
- usos industriais incômodos - Ind-2;
- definição de regras de dimensionamento, ocupação e aproveitamento do lote:
 - coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo;
 - taxa de ocupação;
 - recuos frontal, lateral e de fundos;
 - dimensões mínimas de lotes (frente e área);
 - gabarito de altura máxima;
 - taxa de permeabilidade;
- definição de condições de instalação dos usos para os usos na residenciais:
 - número mínimo de vagas para estacionamento;
 - implantação de pátio de carga e descarga;
 - implantação de área destinada a embarque e desembarque de pessoas;
 - horário de funcionamento;
 - lotação máxima;
 - área construída computável máxima permitida;
 - número máximo de funcionários por turno;
- definição de parâmetros de incomodidade para os usos não residenciais;

- definição de incentivo para aumento do coeficiente de aproveitamento para uso residencial, podendo o CA básico de acrescido em 1, desde que a taxa de ocupação fosse reduzida (adaptação da regra de Adiron).

QUADRO 3.1

EXEMPLO DE VARIAÇÃO DO GABARITO PARA UM MESMO TIPO DE ZONA CONFORME A SUBPREFEITURA

Subprefeitura	ZPI	ZM1	ZM2	ZM3a	ZM3b	ZCPa	ZCPb	ZCLa	ZCLb
Aricanduva	15	-	25	s/l	s/l	-	s/l	-	s/l
Butantã	15	15	25	s/l	-	-	-	-	-
Campo Limpo	-	-	-	s/l	-	s/l	-	-	-
Casa Verde	15	15	25	-	s/l	s/l	s/l	-	-
Cidade Ademar	-	25	25	-	-	s/l	s/l	-	-
Cidade Tiradentes	-	-	25	s/l	-	s/l	-	s/l	-
Ermelino Matarazzo	15	15	25	s/l	-	s/l	s/l	-	-
Freguesia/Brasília	-	15	25	-	s/l	s/l	-	s/l	-
Guaianases	-	25	-	-	-	s/l	s/l	s/l	-
Ipiranga	15	-	25	-	s/l	s/l	s/l	-	-
Itaim Paulista	-	25	25	s/l	s/l	-	-	-	-
Itaquera	15	(L+RF)/2	(L+RF)/1,5	-	-	(L+RF)	-	-	-
Jabaquara	9 a 15	15 a 25	s/l	s/l	25 e s/l	-	-	-	-
Lapa	15	9 a 15	25	-	-	-	-	-	-
M'Boi-Mirim	15	-	25	-	-	-	-	-	-
Mooca	15	-	-	s/l	-	-	-	-	-
Parelheiros	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Penha	-	(L+RF)/2	(L+RF)/1,5	-	-	(L+RF)	(L+RF)	-	-
Perus	-	25	25	-	-	s/l	-	s/l	-
Pinheiros	15	10	25 a s/l	-	25 a s/l	-	-	-	-
Pirituba	15	15	25	-	s/l	s/l	-	-	-
Santana/Tucuruvi	15	25	15 a 25	-	s/l	s/l	-	-	-
Santo Amaro	15	25	15 a 25	-	-	s/l	-	15 a 25	-
São Mateus	15	25	25	10 a 25	-	-	-	-	-
São Miguel	15	25	25	-	-	-	-	-	-
Sé	-	9	25	-	s/l	s/l	s/l	s/l	-
Socorro	15	-	-	25	s/l	s/l	-	s/l	-
Tremembé/Jaçanã	15	25	25	s/l	-	s/l	s/l	s/l	-
V. Maria/V. Guilherme	15	-	25	-	s/l	s/l	s/l	-	-
V. Mariana	-	15	25	s/l	s/l	s/l	s/l	s/l	-
V. Prudente/Sapop.	15	-	25	-	-	s/l	-	s/l	-

LEGENDA: medidas em metro s/l = sem limite L = largura da via R = recuo de frente

FONTES: ELABORADO PELO AUTOR A PARTIR DA LEI 13.885/04

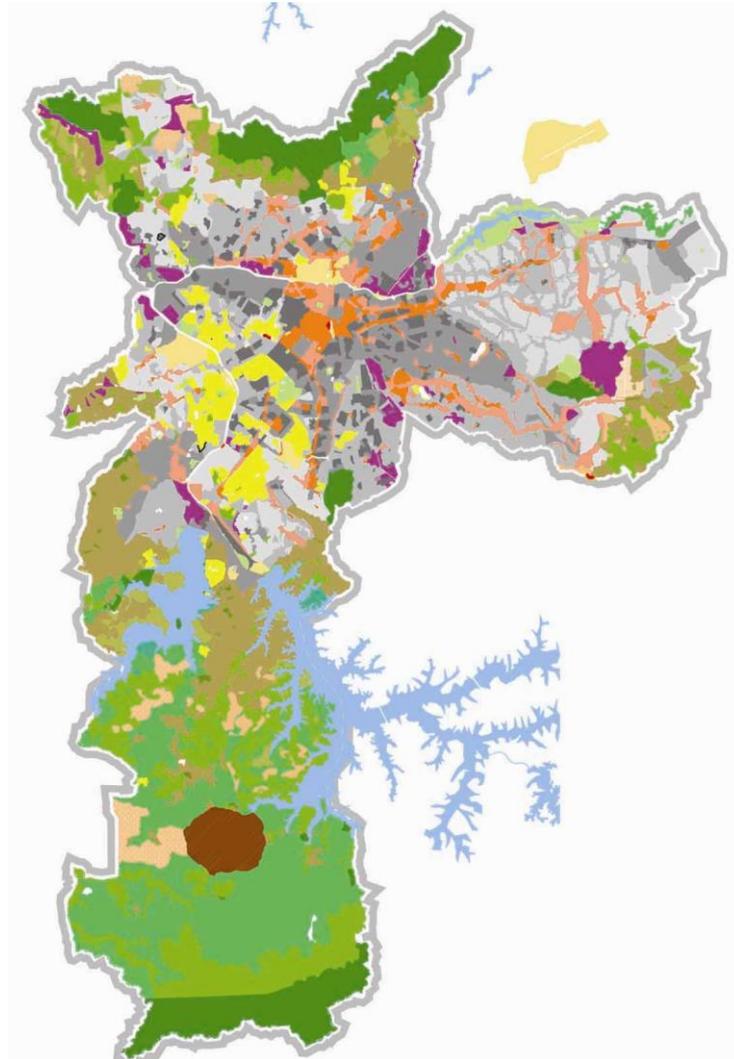
A Lei 13.885/2004 reviu todas as zonas da lei de 1972 (e suas atualizações subsequentes), apresentando as seguintes características e modificações em relação à lei de 1972:

- Modulação das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo, conforme as especificidades territoriais (os parâmetros de cada perímetro de zona variam conforme o território e a subprefeitura), o que representa uma tentativa de ruptura da lógica sistêmica de regulação do uso do solo.
- Verifica-se que a proteção dos bairros exclusivamente residenciais se manteve, assim como a lógica da polinucleação (zonas de maiores densidades e diversidade de usos)

nos centros de bairros e ainda a manutenção das zonas industriais (com redução de alguns de seus perímetros).

- Quanto ao “pano de fundo” de uso misto definido pela antiga Z2 (lei de 1972), embora esta lógica também tenha se mantido na lei de 2004, houve mudanças significativas na diversificação de usos e no controle de densidades, avançando ainda no controle de impactos e de incomodidades, conforme as características físicas e funcionais das vias (largura e classificação da via).
- Reconhecimento da informalidade e da presença das desigualdades sociais no território, por meio da instituição das ZEIS, fazendo com que as famílias de baixa renda passassem a ter certa tutela do direito à moradia por meio da regulação do uso do solo.
- Quanto ao coeficiente de aproveitamento básico para fins de aplicação da outorga onerosa, foram definidos os valores de 1 e 2 conforme duas regras: pelo estabelecimento de valores absolutos em determinadas zonas e pela possibilidade do coeficiente básico ser majorado até 1 (chegando a 2) nos usos residenciais, desde que mediante redução da taxa de ocupação (a chamada regra de Adiron). Essa possibilidade de aumento do coeficiente básico gerou uma distorção do instrumento da outorga, uma vez que reduziu o potencial construtivo adicional operado em grande parte da cidade (conforme dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, a outorga onerosa incidiu em apenas 12,5% do total dos empreendimentos imobiliários realizados no período de vigência do PDE).
- Forte valorização da função e das características das vias na regulação do uso do solo, porém ainda com viés rodoviarista, com prevalência do automóvel sobre o transporte público coletivo.

FIGURA 3.14 | ZONEAMENTO DE 2004



FONTE: LEI 13.885/04

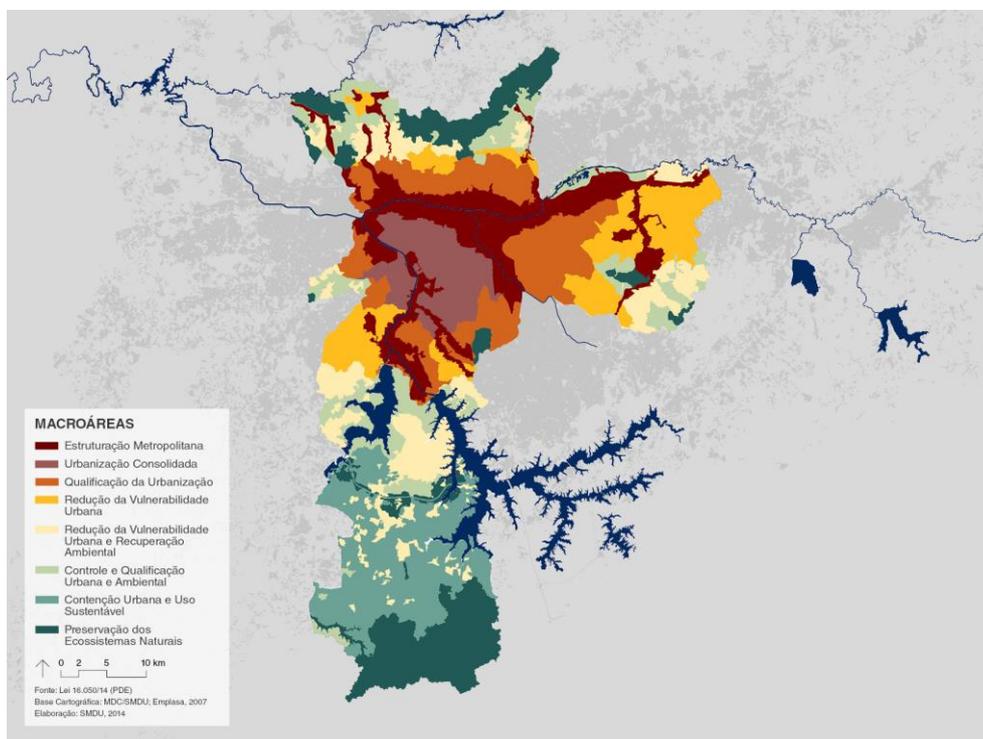
A Lei 13.885/2004 pode ser considerada uma lei híbrida, uma vez que inseriu diversos elementos novos definidos no PDE de 2002 (ZEIS, outorga onerosa, controle de densidades por estoques, intensificação da mescla de usos e maior harmonia com as operações urbanas), mas ainda manteve elementos da lei de 1972, tais como as zonas exclusivamente residenciais, os corredores comerciais e de serviços nessas zonas, a manutenção das zonas industriais, a regra de Adiron, dentre outros elementos. Mas é nítido que o planejamento municipal passou por uma mudança significativa neste período, com maior integração e sinergia dos instrumentos de planejamento urbano, especialmente entre o plano diretor e o zoneamento. E se considerarmos os desdobramentos da aplicação do PDE de 2002 e do zoneamento de 2004, veremos que

os avanços na dimensão prática se deram justamente pelos elementos do PDE operados na lógica do zoneamento: ZEIS, outorga onerosa e operações urbanas.

O PDE de 2002 foi revisto em 2014 por conta da transcorrência do ciclo decenal definido no Estatuto da Cidade, tendo resultado na Lei 16.050/2014, que manteve a denominação de Plano Diretor Estratégico, aqui tratada como PDE.

O PDE de 2014 estabeleceu uma estratégia de ordenamento territorial estruturada em duas vertentes: as macroáreas e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

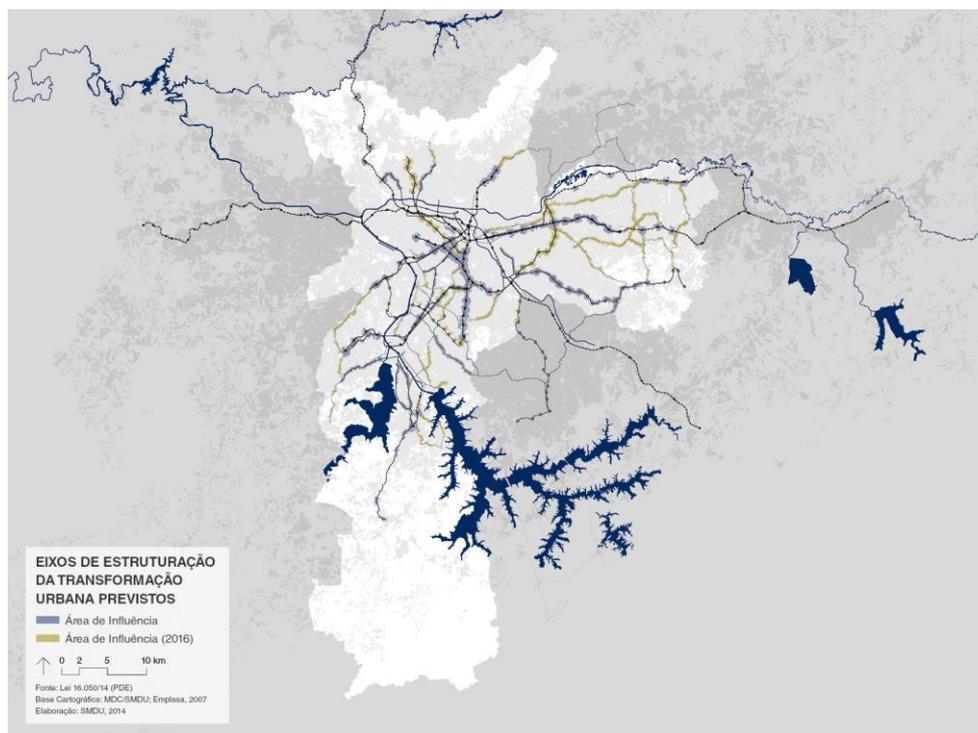
FIGURA 3.15 | MACROÁREAS DO PDE DE 2014



FONTE: LEI 16.050/14

As macroáreas estão organizadas conforme os objetivos da política urbana estabelecidos no plano diretor e também de acordo com as diferenças urbanas, sociais e ambientais dos distintos territórios da cidade. São grandes compartimentos que se diferenciam entre si em função do padrão de urbanização, dos níveis de consolidação da urbanização, dos níveis de vulnerabilidade social, dos atributos ambientais, do potencial de transformação, dentre outras variáveis. Nas Figuras 15 e 16 podemos observar essas macroáreas em conjunto com os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

FIGURA 3.16 | EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA DO PDE DE 2014



FONTE: LEI 16.050/14

Do ponto de vista da estratégia de desenvolvimento urbano e das perspectivas de transformação, a Macroárea de Estruturação Metropolitana é a mais relevante, pois é a única que pode reunir os instrumentos com maior potencial de transformação, como as operações urbanas consorciadas e áreas de intervenção urbana (AIU), a serem instituídos por novas leis específicas, cuja diretriz do PDE é que estes sejam estabelecidos em etapas até o ano de 2018.

Quanto aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, estes incidem numa área de influência ao redor de estações de trem e metrô e também ao longo de vias com corredores de ônibus. Ficou estabelecido que os coeficientes de aproveitamento máximo fossem 4 e 2 para dentro e fora dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, respectivamente, e que o coeficiente de aproveitamento básico seria fixado em 1 em toda a cidade. O estabelecimento do coeficiente básico igual a 1 para toda a cidade foi um dos maiores avanços do PDE de 2014, fazendo com que a outorga onerosa se aproximasse do conceito original do Solo Criado da década de 1970.

Essa concentração das maiores densidades ao longo das linhas de transporte público coletivo de média e alta capacidade é uma das principais premissas do plano diretor, que

busca tanto otimizar o uso da terra onde existe infraestrutura de transporte público, quanto fazer com que mais pessoas residam próximas do trem, do metrô e do ônibus. A estratégia está em organizar a transformação da cidade priorizando o transporte público coletivo em relação ao individual e isso representa uma inflexão no planejamento urbano da cidade, uma vez que essa medida trará uma ruptura na lógica de organização territorial que até agora se baseava numa concepção radio-concêntrica, e que a partir do novo plano passará para uma concepção de rede.

E para qualificar o desenho urbano decorrente do estímulo ao adensamento ao longo dos eixos, o plano definiu alguns parâmetros e mecanismos, tais como a fruição pública (que busca incentivar a circulação de pedestres dentro do lote e dinamizar o espaço público da calçada); a fachada ativa (que busca incentivar usos não residenciais no térreo dos edifícios de modo a promover melhor interação entre espaço público e privado e contribuir com a dinamização do espaço público da calçada); e o alargamento de calçada (que busca condicionar o recuo frontal das edificações a formar uma calçada com largura mínima de 5m, contribuindo com a circulação de pedestres).

Quanto às ZEIS, o PDE 2014 aprimorou o PDE de 2002 ao estabelecer novas regras e ao ampliar significativamente os territórios de incidência das ZEIS na cidade. Foi criada uma nova modalidade (a ZEIS-5), voltada à produção de mercado, com menor percentual de destinação obrigatória de HIS para as faixas de renda mais baixas.

Relativamente à outorga onerosa do direito de construir, o PDE de 2014 trouxe aprimoramentos significativos em relação ao PDE de 2002, tendo modificado a fórmula de cálculo de modo a contribuir com a indução da transformação dos eixos de adensamento ao longo das redes de transporte público coletivo e a aprimorar os valores arrecadados através da contrapartida financeira. Outro avanço significativo e que já foi comentado anteriormente é que o coeficiente de aproveitamento básico foi definido com valor único igual a 1 para toda a área urbana, fazendo com que a outorga passe a incidir num universo maior de empreendimentos (uma vez que agora todo empreendimento que utilizar o potencial construtivo adicional acima de 1 deverá pagar contrapartida financeira da outorga onerosa).

Outra mudança significativa foi a eliminação dos estoques de potencial construtivo adicional como mecanismo de indução e controle de densidades, uma vez que no PDE de 2014, as áreas com oferta de maiores coeficientes de aproveitamento foram reduzidas em relação ao PDE de 2002, estando agora orientadas ao redor das redes de transporte público coletivo e não mais dispersas na cidade, o que dispensa o controle de densidades por região.

Quanto às operações urbanas consorciadas, o PDE de 2014 não delimitou territórios específicos para cada nova operação urbana, mas instituiu um amplo território para incidência desse instrumento, a Macroárea de Estruturação Metropolitana. Por fim, também estabeleceu prazos para que determinados projetos fossem enviados à Câmara Municipal, sob a condição de incidência de um regramento ordinário ao invés das regras específicas previstas por projetos. São eles: Arco Tamandateí, até 2015; Arco Tietê, até 2016; Arco Jurubatuba, até 2017; Arco Pinheiros, até 2018.

Importante destacar que o PDE de 2014 definiu regras de zoneamento para os eixos e as ZEIS, avançando inclusive na demarcação dessas zonas no território. Essa medida acabou proporcionando maior controle da estratégia de ordenamento territorial, fazendo com que a regulamentação dos instrumentos de planejamento ocorresse de forma coordenada e mais integrada.

O PDE de 2014 ainda avançou significativamente na instituição de outros instrumentos de planejamento, tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, Projeto de Intervenção Urbana (PIU) e cota de solidariedade, mas que não serão abordados neste estudo por terem pouca interface com o zoneamento.

O PDE 2014 explora o ordenamento territorial pelos elementos que conferem força de indução: a oferta de maiores coeficientes de aproveitamento e a definição de menores valores da outorga onerosa nos eixos de adensamento de forma articulada à matriz de mobilidade urbana sustentável (pedestre no centro do planejamento) e à qualificação da forma urbana (maior urbanidade nos eixos). E cabe lembrar que a oferta de maiores coeficientes foi reduzida em termos de abrangência territorial, comparativamente ao PDE de 2002 e ao zoneamento de 2004. Essa estratégia de ordenamento pela força de indução também foi uma mudança significativa em relação ao controle de densidades

por estoques de potencial construtivo adicional por usos e distritos, tal como foi concebido no PDE de 2002 e no zoneamento de 2004.

Após a aprovação do plano diretor de 2014 foi aprovada uma nova lei de zoneamento, a Lei 16.402/2016, com forte vínculo ao PDE de 2014, apresentando as seguintes características principais:

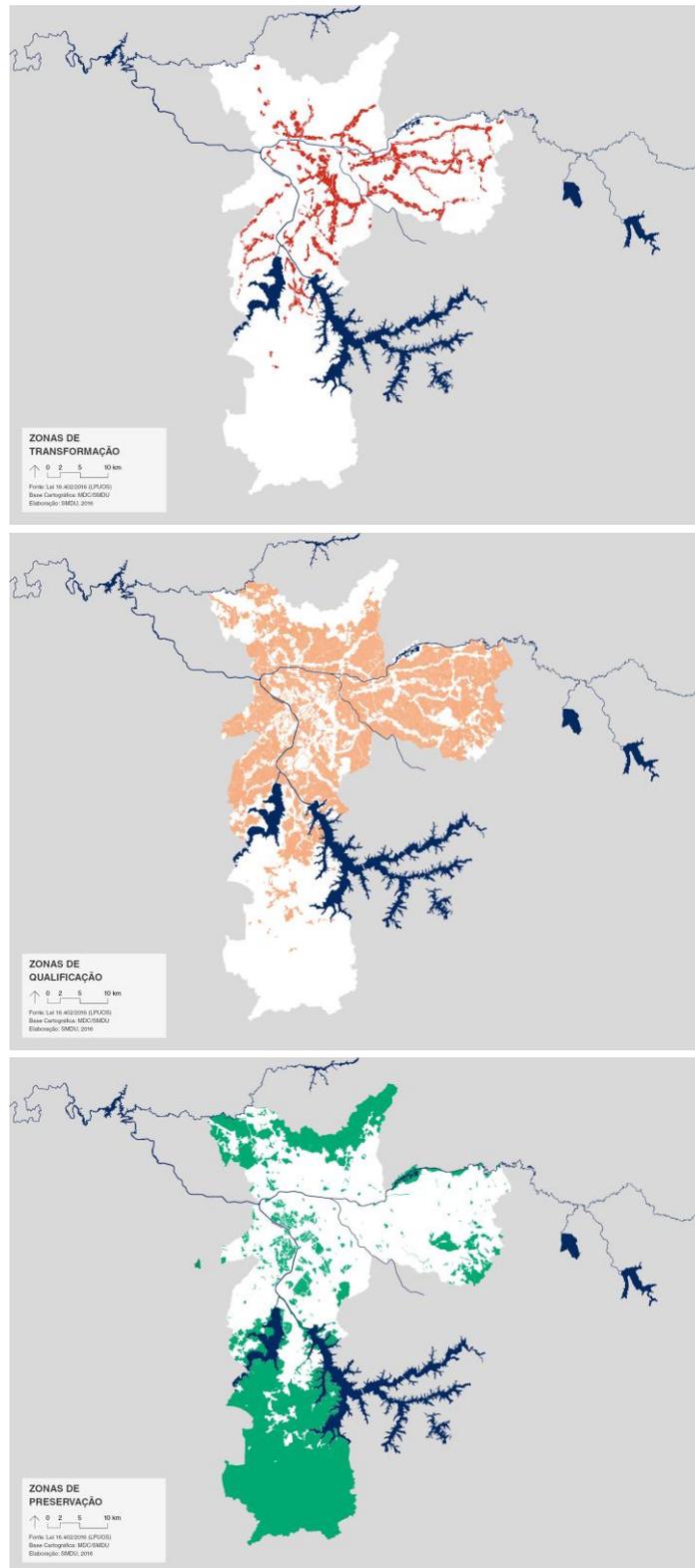
- organização das zonas em 3 grupos: territórios de transformação, de qualificação e de preservação;
- definição das seguintes zonas para os territórios de transformação:
 - Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU);
 - Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental (ZEUa);
 - Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (ZEUP);
 - Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental (ZEUPa);
 - Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM);
 - Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previsto (ZEMP);
- definição das seguintes zonas para os territórios de qualificação:
 - Zona Centralidade (ZC);
 - Zona Centralidade Ambiental (ZCa);
 - Zona Centralidade lindeira à ZEIS (ZC-ZEIS);
 - Zona Corredor 1 (ZCOR-1);
 - Zona Corredor 2 (ZCOR-2);
 - Zona Corredor 3 (ZCOR-3);
 - Zona Corredor Ambiental (ZCORa);
 - Zona Mista (ZM);
 - Zona Mista Ambiental (ZMa);
 - Zona Mista de Interesse Social (ZMIS);

- Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMISa);
- Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS-1);
- Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS-2);
- Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS-3);
- Zona Especial de Interesse Social 4 (ZEIS-4);
- Zona Especial de Interesse Social 5 (ZEIS-5);
- Zona de Desenvolvimento Econômico 1 (ZDE-1);
- Zona de Desenvolvimento Econômico 2 (ZDE-2);
- Zona Predominantemente Industrial 1 (ZPI-1);
- Zona Predominantemente Industrial 2 (ZPI-2);
- Zona de Ocupação Especial (ZOE);
- definição das seguintes zonas para os territórios de preservação:
 - Zona Predominantemente Residencial (ZPR);
 - Zona Exclusivamente Residencial 1 (ZER-1);
 - Zona Exclusivamente Residencial 2 (ZER-2);
 - Zona Exclusivamente Residencial Ambiental (ZERa);
 - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS);
 - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável da Zona Rural (ZPDSr);
 - Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM);
 - Zona Especial de Preservação (ZEP);
 - Zona Especial de Preservação Cultural (ZEPEC).
- manutenção dos parâmetros de ocupação definidos na lei de 2004, com as seguintes mudanças:
 - modulação da taxa de ocupação conforme o tamanho do lote,;

- o flexibilização dos recuos laterais em função de edificações pré-existentes encostadas nas divisas;
- o eliminação do recuo frontal conforme a largura da calçada;
- o introdução do cota parte máxima de terreno por unidade residencial;
- o introdução de parâmetros qualificadores, como fruição pública, fachada ativa, limite de vedação por muros e exigência de alargamento de calçada;
- introdução do conceito de lote máximo, gerando um “parcelamento do solo compulsório” nos casos de obrigatoriedade de destinação de áreas públicas;
- introdução do instrumento da Quota Ambiental, com objetivo de se promover a qualificação ambiental das áreas adensadas e urbanizadas;
- manutenção das condições de instalação dos usos prevista na lei de 2004, com eliminação da permissão e do controle de densidades nas zonas mistas em função da categoria da via;
- manutenção dos parâmetros de incomodidade definidos na lei de 2004;
- tratamento diferenciado às atividades públicas e privadas, tendo os usos de interesse público maior permissão e flexibilidade de instalação na cidade em atendimento às demandas de saúde, educação, esporte, cultura e demais serviços públicos;
- tratamento diferenciado à infraestrutura e serviços públicos (saneamento, energia elétrica, transporte, etc.), desvinculando a permissão do uso do zoneamento em relação ao planejamento setorial e das diretrizes do PDE 2014.

Diferentemente da Lei 13.885/2004, a Lei 16.402/16 reviu a lógica de conceituação e demarcação das zonas, se apoiando na organização de 3 grupos de zonas: as zonas de transformação, as zonas de qualificação e as zonas de preservação. Além disso, eliminou a variação de parâmetros conforme as subprefeituras, lançando mão de um regramento sistêmico, com maior simplificação das regras.

FIGURA 3.17
TERRITÓRIOS DE TRANSFORMAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E PRESERVAÇÃO NO ZONEAMENTO DE 2016



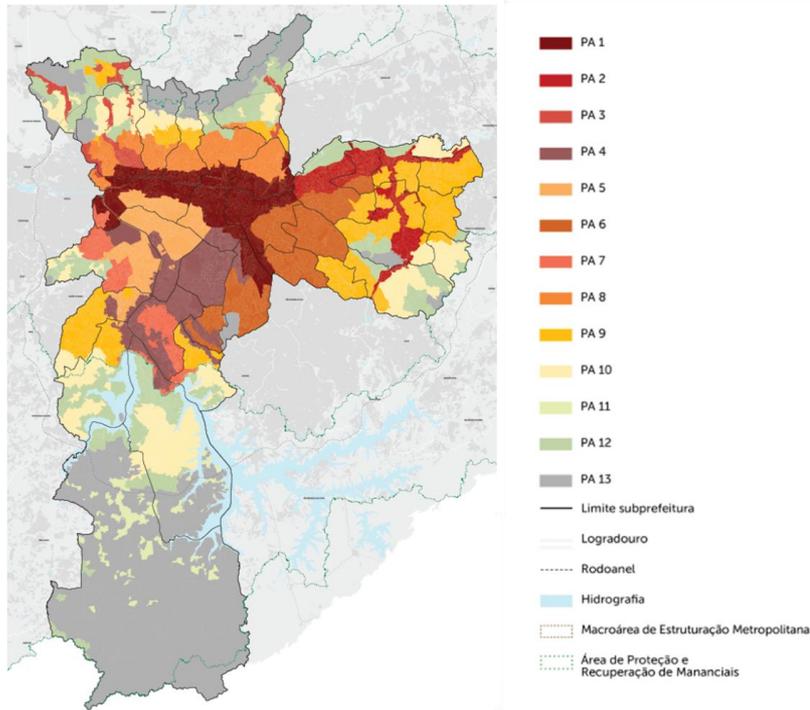
FONTE: LEI 16.402/16

A lei de zoneamento de 2016 também promoveu uma consolidação da legislação referente à disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, tendo revogado leis

como a lei de parcelamento do solo, a lei de hospitais, a lei de escolas, lei de teatros, dentre outras. Assim, ao mesmo tempo em que a lei trouxe uma simplificação, também avançou na definição de regras novas para esses temas que foram objeto de revogação. Um exemplo é o parcelamento do solo, com destaque para a instituição do lote máximo, que passa a exigir o parcelamento do solo em lotes com área acima de 20 mil m², de modo a gerar melhor equilíbrio entre áreas públicas e privadas, melhor conectividade do sistema viário e maior oferta de áreas públicas para construção de equipamentos sociais e áreas verdes conforme as carências de cada região.

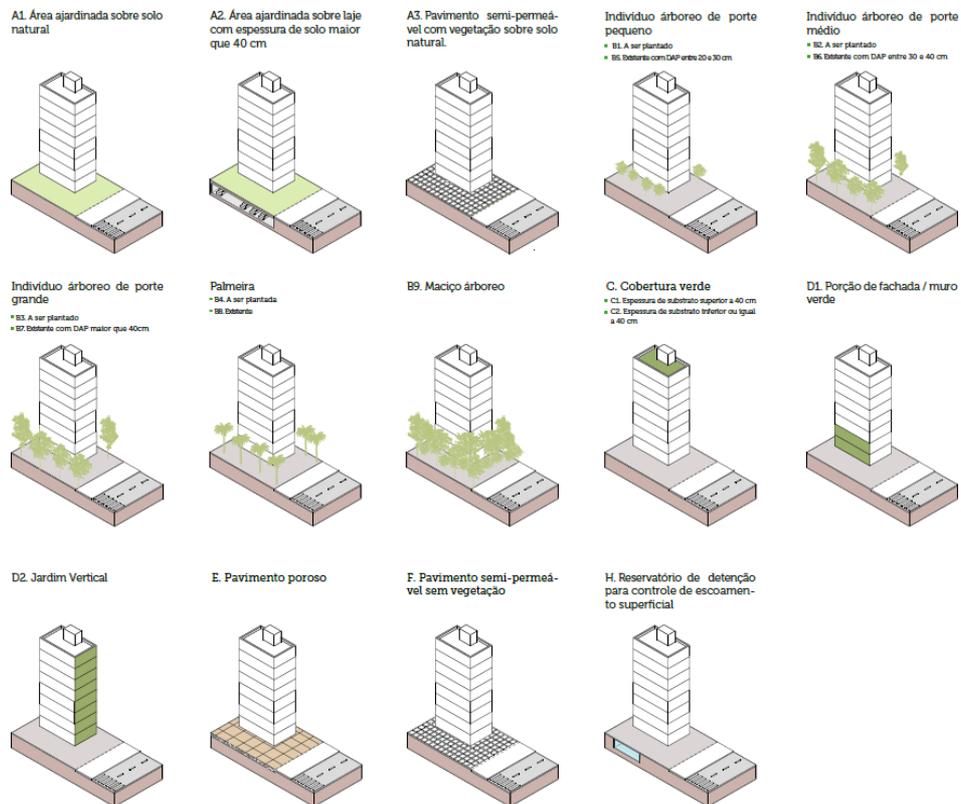
A lei de 2016 trouxe um avanço significativo na qualificação ambiental ao instituir a Quota Ambiental, fazendo com que as novas edificações públicas e privadas tenham que contribuir com a qualidade ambiental da cidade. Com a nova medida, os lotes com áreas acima de 500m² terão que atingir uma pontuação mínima que será obtida mediante adoção de soluções construtivas, paisagísticas e tecnológicas. Basicamente são medidas que reduzem a sobrecarga nos sistemas de drenagem e contribuem com a redução das ilhas de calor, variando conforme os diferentes territórios da cidade.

FIGURA 3.18
 MAPA DOS PERÍMETROS DE QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL PARA APLICAÇÃO DA QUOTA AMBIENTAL



FONTE: LEI 16.402/16

FIGURA 3.19 | EXEMPLO DE SOLUÇÕES CONSTRUTIVAS E PAISAGÍSTICAS PARA ATENDIMENTO DA PONTUAÇÃO MÍNIMA DA QUOTA AMBIENTAL



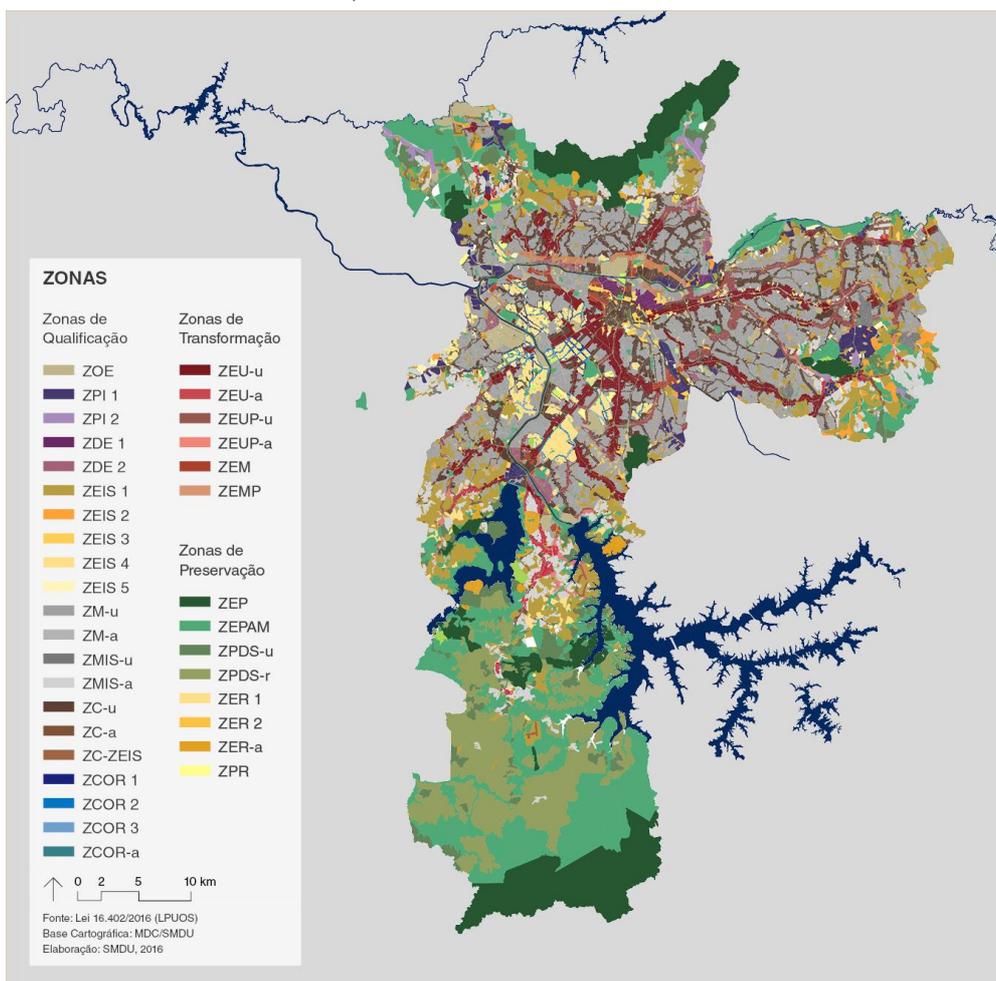
FONTE: SMDU

Quanto às ZEIS, além da lei de 2016 ter mantido as ZEIS previstas no PDE de 2014 e ter ampliado sua demarcação no território, instituiu as Zonas Mistas de Interesse Social (ZMIS), sendo zonas de uso misto (residencial e não residencial) em que a única modalidade de uso habitacional possível é a HIS. A finalidade da ZMIS é fazer com que bairros classificados como ZEIS-1 que já foram regularizados e urbanizados passassem a ter estímulo à geração de empregos, sem obrigar a destinação de área construída de HIS nos novos empreendimentos num local já com elevada densidade de HIS (conjuntos habitacionais, por exemplo) e com baixa oferta de empregos. Assim, grande parte da demarcação de ZMIS (e ZC-ZEIS, similar à ZMIS), incidiu nas áreas de ZEIS-1, o que justifica a redução desse tipo de ZEIS na lei de 2016.

A Lei de 2016 mantém a preservação dos bairros exclusivamente residenciais e também a manutenção das zonas industriais, agora com maior diversificação das regras (quatro tipos de zonas produtivas) e ampliação da incidência territorial.

É notório que a lei de zoneamento de 2016 trouxe mudanças na concepção desse instrumento e de seus vínculos com o plano diretor, sendo instituída como um instrumento de operacionalização da estratégia de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial definida no PDE de 2014. Assim, embora ainda tenha mantido alguns elementos da lei de 1972 e da lei de 2004 (manutenção dos bairros exclusivamente residenciais, por exemplo), não pode ser considerada um modelo híbrido (combinação de elementos das leis antigas e da nova lei), pois grande parte da nova lei traz uma reformulação dos parâmetros urbanísticos e da lógica de incidência territorial. Isto é, os resquícios das leis de 1972 e de 2004 são pontuais frente às inovações trazidas. Além disso, o PDE 2014 e o novo zoneamento, juntos, propõem uma nova organização da cidade, por uma estrutura em rede, com o adensamento ao longo das redes de transporte público, superando o modelo de vias radiais-perimetrais. É sem dúvida uma mudança de paradigma no planejamento da cidade, tanto pelo modelo de cidade proposto, quanto pelos avanços nos instrumentos de planejamento (com destaque para o Solo Criado) e na relação entre zoneamento e plano diretor.

FIGURA 3.20 | MAPA GERAL DO ZONEAMENTO DE 2016



FONTE: LEI 16.402/16

Como pudemos ver, na fase que se inicia a partir de 2001, nota-se que o zoneamento passou a ter maior integração ao plano diretor, com destaque para as modificações trazidas a partir de 2014. Nessas mudanças, podemos dizer que o zoneamento não perdeu seu protagonismo, tendo se mantido ainda como o principal instrumento prático de planejamento urbano em São Paulo. Contudo, seu forte vínculo com as estratégias do plano diretor fez com que esse instrumento tenha se tornado um grande aliado para a viabilização do plano.

3.4 | SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO E DA PRÁTICA DO ZONEAMENTO EM SÃO PAULO

Neste capítulo procurou-se avaliar a evolução do zoneamento no município de São Paulo no que se refere à sua concepção e relação com o principal instrumento de planejamento municipal, o plano diretor (e suas variantes denominações). Foram identificadas três fases de desenvolvimento do zoneamento, sintetizadas no quadro apensado ao final desta tese (Apêndice 1) e verificamos que ao longo dessas três fases o zoneamento se fortaleceu e se consagrou como o principal instrumento prático do planejamento urbano paulistano.

Quanto à sua concepção, se inicialmente a primeira lei geral de zoneamento foi concebida sem uma matriz teórica clara e em certa medida de forma desvinculada do planejamento geral da cidade, a lei mais recente de 2016 apresenta uma matriz de planejamento bem definida e com forte vínculo com o plano diretor. Podemos destacar as seguintes diretrizes estratégicas que orientaram a elaboração da lei de 2016 e que demonstram as bases da matriz de planejamento adotada (SMDU, 2016, p. 16):

- *Conferir maior qualidade ambiental;*
- *Melhorar o desenho e a forma urbana;*
- *Fortalecer a dimensão social;*
- *Viabilizar a mobilidade urbana sustentável;*
- *Melhorar a gestão de impactos urbanísticos;*
- *Equilibrar a oferta de emprego e moradia;*
- *Preservar o patrimônio cultural;*
- *Simplificar a aplicação da lei.*

Um aspecto relevante a ser considerado é o quanto as leis de zoneamento foram concebidas nas esferas técnicas e políticas da administração pública. Segundo Feldman (2005) tudo indica que a lei de 1972 foi concebida dentro do Departamento de Urbanismo, tendo sido resultado de mais de duas décadas dos trabalhos desenvolvidos na esfera técnica. Já a lei de 2004 foi elaborada com forte participação popular, se configurando como a lei de zoneamento mais descentralizada e fragmentada na sua concepção. Por sua vez, a lei de 2016, apesar de ter sido resultado de ampla participação popular, é no caráter sistêmico que está sua força política, em função dos elementos

basilares que passaram a ter forte poder de indução do desenvolvimento urbano e de controle do uso do solo, tendo impacto relevante na produção imobiliária da cidade.

Outro aspecto importante a ser relatado é a intensificação das disputas internas à Prefeitura entre os planejadores e os licenciadores: enquanto os licenciadores são aqueles detentores do conhecimento especializado sobre os códigos de zoneamento e de construção e conseqüentemente tem uma visão mais pragmática do desenvolvimento urbano a partir do licenciamento, os planejadores buscam impulsionar a nova agenda urbana nas esferas nacional e internacional e explorar novos mecanismos de regulação com intuito de promover transformações relevantes para o enfrentamento dos problemas estruturantes da cidade. Essas visões antagônicas geraram uma disputa interna à Prefeitura, tendo os planejadores atuado na formulação das leis de 2004 e 2016 e os licenciadores dominado a aplicação das leis em todo o período⁸.

O exame da evolução no tempo demonstra uma mudança não exatamente na dimensão prática do zoneamento, mas na sua dimensão teórica e conceitual: ao se tornar um instrumento mais articulado ao plano diretor, o zoneamento foi se distanciando da lógica de regulação fragmentada por temas, de proteção de territórios específicos e de controle de densidades, passando a ter utilidade na indução de transformações e na qualificação urbana, social e ambiental, conforme os diferentes territórios da cidade. Ou seja, ao invés de ter perdido seu protagonismo, o zoneamento se fortaleceu, tendo mantido sua força operativa (a dimensão prática), mas agora não mais de forma autônoma, estando à serviço da estratégia de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial do plano diretor.

⁸ Esse comentário decorre da vivência profissional do autor nos trabalhos desenvolvidos internamente à SMDU como Diretor do Uso do Solo (2013 a 2016) e responsável pela coordenação dos trabalhos de revisão da lei de zoneamento.

CAPÍTULO 4

A EVOLUÇÃO DA CIDADE PLANEJADA E DA CIDADE CONSTRUÍDA

Depois de realizada a conceituação e caracterização das matrizes de planejamento urbano – zoneamento e projetos urbanos consorciados –, necessário aferir em que medida essas matrizes se materializaram na prática.

Desde o início desta pesquisa lançou-se a hipótese de que a matriz dos projetos urbanos consorciados existiu no campo das ideias, com desdobramentos práticos irrelevantes ou inexpressivos, enquanto a matriz do zoneamento existiu no campo das ideias e sobretudo na dimensão prática, tendo inclusive se fortalecido, se tornando a principal matriz de planejamento urbano responsável pela viabilização da cidade planejada pelos planos diretores.

No presente capítulo pretende-se examinar em que medida essa hipótese se confirma.

4.1 | A EVOLUÇÃO DA CIDADE PLANEJADA (1971 – 2021)

Geralmente os planos diretores são bastante abrangentes no que se refere ao planejamento de políticas públicas que apresentam relação com o território. E como consequência, essa amplitude acaba por tornar o plano um instrumento muito mais teórico do que prático, dada a ausência de materialidade e concretude físico-espacial das diversas diretrizes, instrumentos e demais mecanismos de regulação por ele estabelecidos.

Neste contexto, importa nesta parte do trabalho não somente o exame dos aspectos físico-territoriais dos planos diretores, mas os elementos de regulação do uso do solo e de intervenção direta no território que expressem a estratégia de ordenamento territorial de cada plano.

Para tanto, pretende-se examinar os seguintes aspectos específicos nos planos diretores e leis de zoneamento:

- A concepção da estrutura urbana planejada, especialmente os territórios com maiores densidades. Além disso, pretende-se também examinar como os assentamentos precários e a preservação ambiental foram tratados pela regulação urbana.

- O papel do zoneamento para viabilizar essa estrutura urbana almejada, especialmente os territórios de maior transformação.
- O papel dos projetos urbanos consorciados para viabilizar essa estrutura urbana almejada, especialmente os territórios de maior transformação.

Considerando que o plano diretor se constitui como instrumento de planejamento quando passa a possuir caráter normativo, iremos considerar neste trabalho somente os planos diretores aprovados por lei para identificação da cidade planejada.

Ao mesmo tempo, interessa examinar as leis de zoneamento instituídas no período, uma vez que, segundo Feldman (2005), o instrumento do zoneamento tomou o lugar do plano diretor (pelo menos até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e do Plano Diretor Estratégico - PDE em 2002). Assim, mesmo que as leis de zoneamento -sobretudo a lei de 1972 - não tenham sido necessariamente concebidas como instrumentos para viabilizar a cidade planejada, acabaram tendo forte influência no processo de produção e transformação do território.

Com intuito de examinar a evolução cronológica da cidade planejada, foram adotados os seguintes períodos, partindo-se de 1971, quando foram instituídas as bases no PDDI para a aprovação da primeira lei geral de zoneamento em 1972:

- período entre 1971 e 2001: é iniciado pela aprovação do PDDI em 1971 e pela primeira Lei Geral de Zoneamento em 1972 e vai até 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01);
- período entre 2002 e 2013: é iniciado com a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2002, pós Estatuto da Cidade e vai até o ano de 2013, quando se iniciaram os trabalhos de revisão do marco regulatório da política urbana no Município de São Paulo;
- período a partir de 2014: é iniciado com a aprovação da revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 e é sucedido pela revisão do Zoneamento e dos Planos Regionais das Subprefeituras em 2016 e pela revisão do Código de Obras e Edificações em 2017.

4.1.1 PERÍODO DE 1971 A 2001

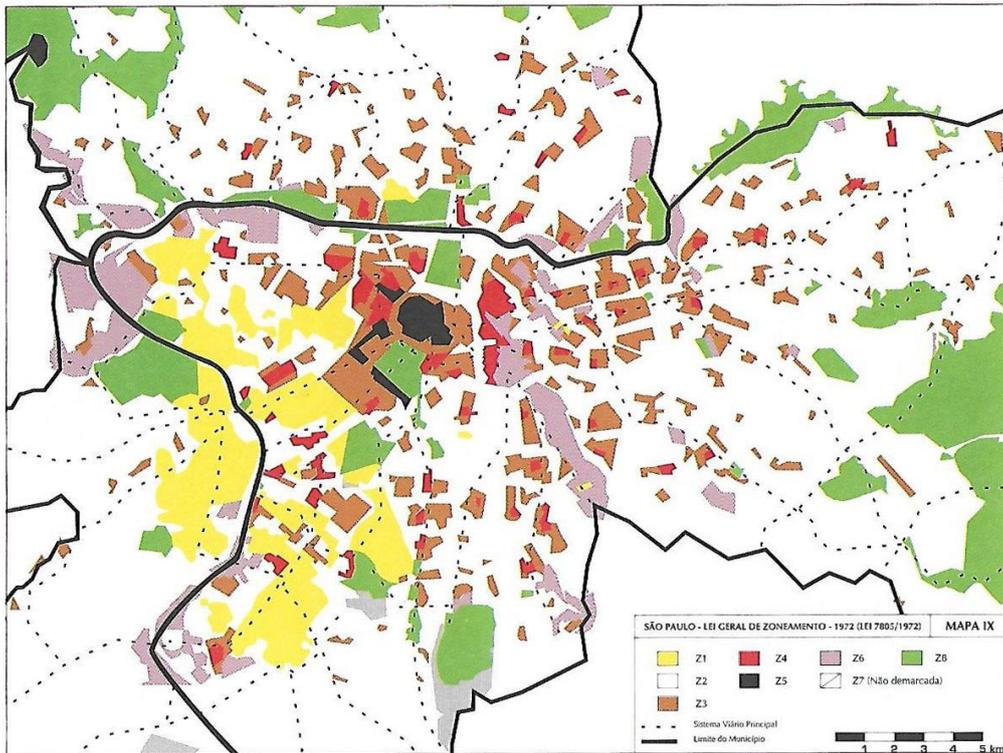
É marcado pela aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDDI) em 1971, pela primeira Lei Geral de Zoneamento (1972), pela aprovação do Plano Diretor em 1988, pela aprovação das Operações Interligadas em 1986, pela aprovação das Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca em 1995 e Centro em 1997 e pelo início da implantação do metrô. Cabe ainda destacar a proposição do Plano Diretor em 1991, que apesar de não ter sido aprovado, foi considerado um processo virtuoso devido à sua contribuição para o aprimoramento das ideias sobre planejamento urbano no período.

As principais características do PDDI e da Lei Geral de Zoneamento de 1972 já foram exploradas no capítulo três desta tese. O esquematismo do PDDI é tão evidente, que nem mapa consta da sua lei. Com isso, fica difícil inferir uma estrutura urbana planejada a partir desse plano.

Com relação à previsão da incidência de projetos urbanos consorciados, o PDDI é totalmente omissivo, nada tendo previsto em termos de conceito e de estratégia de transformação do território via projetos urbanos consorciados.

Com relação ao zoneamento, o PDDI previu oito zonas com os respectivos coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação e quinze categorias de usos a serem permitidas conforme as zonas. Tal aspecto foi examinado no capítulo três desta tese e vale reforçar a análise de Feldman (2005) quanto ao fato do mapa da lei 1972 derivar de duas lógicas de demarcação de zonas: uma de proteção da situação existente dos bairros exclusivamente residenciais de alta renda e outra que se apoia numa estrutura de centralidades. Como “pano de fundo” resultante da combinação das zonas exclusivamente residenciais, das centralidades, das zonas industriais e das áreas de preservação ambiental, foi prevista uma espécie de zona mista de média densidade, a Z2. Essa polinucleação foi estruturada pelas zonas Z5, Z4 e Z3, todas de maior densidade dentre as demais zonas. Vejamos novamente o mapa do zoneamento geral de 1972, com especial atenção para a configuração da “área central expandida” (resultado da combinação das zonas Z5, Z4 e Z3) e para a polinucleação mais abrangente configurada pelas zonas Z3 e Z4, tendo a Z2 como pano de fundo.

FIGURA 4.1 | LEI GERAL DE ZONEAMENTO, 1972



FONTE: FELDMAN (2005), P. 269

Importante destacar novamente que o ano de 1972 marca uma transformação na organização institucional para o exercício do planejamento na esfera municipal, com a criação da Comissão de Zoneamento, da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) e da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB). Neste período também foi iniciada a implantação e operação do metrô em São Paulo, sendo que a EMURB foi criada para desenvolver a urbanização ao longo das linhas do metrô, conforme comentado no capítulo dois. Veremos que a partir de 2014 a implementação das linhas de metrô passou a ser um dos elementos estruturantes da cidade planejada. Retomaremos este assunto mais adiante.

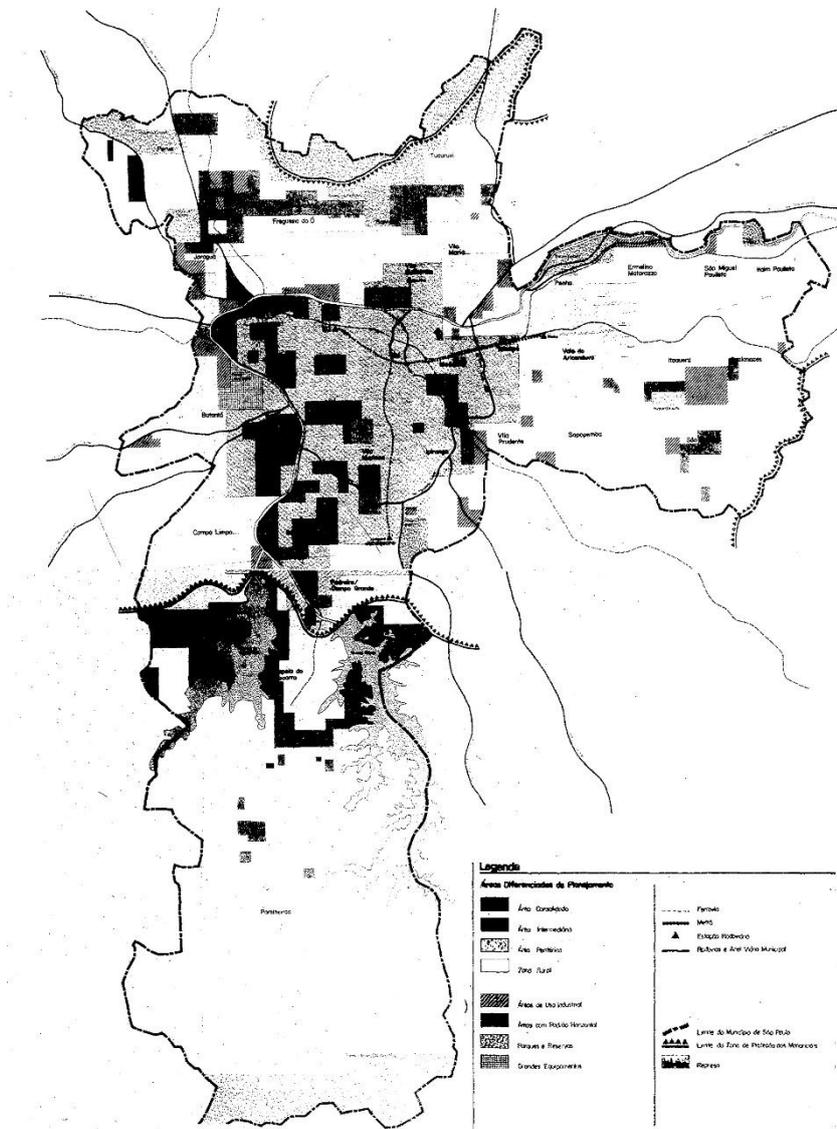
Por sua vez, o Plano Diretor de 1988 também não previu uma estratégia de transformação por meio de projetos urbanos consorciados, tendo organizado o território em três tipos áreas diferenciadas de planejamento, conforme segue:

- *Área Consolidada, caracterizada pelo elevado potencial urbano, dado pela disponibilidade e concentração de infraestrutura básica, equipamentos, boa acessibilidade e concentração de atividades de comércio e serviços;*

- *Área Intermediária, caracterizada por apresentar potencial de urbanização subaproveitado e sistema viário, transportes, comércio e serviços insuficientes, com existência de vazios urbanos;*
- *Área Periférica, caracterizada pela predominância de baixo padrão de urbanização, dispersão e descontinuidade de ocupação, carência de infraestrutura e de serviços urbanos.*

O rebatimento territorial dessas áreas é bastante esquemático, não sendo possível inferir uma clara estratégia de ordenamento territorial. Segue o mapa que consta do anexo da lei.

FIGURA 4.2 | PLANO DIRETOR DE 1988 (ÁREAS DIFERENCIADAS DE PLANEJAMENTO)

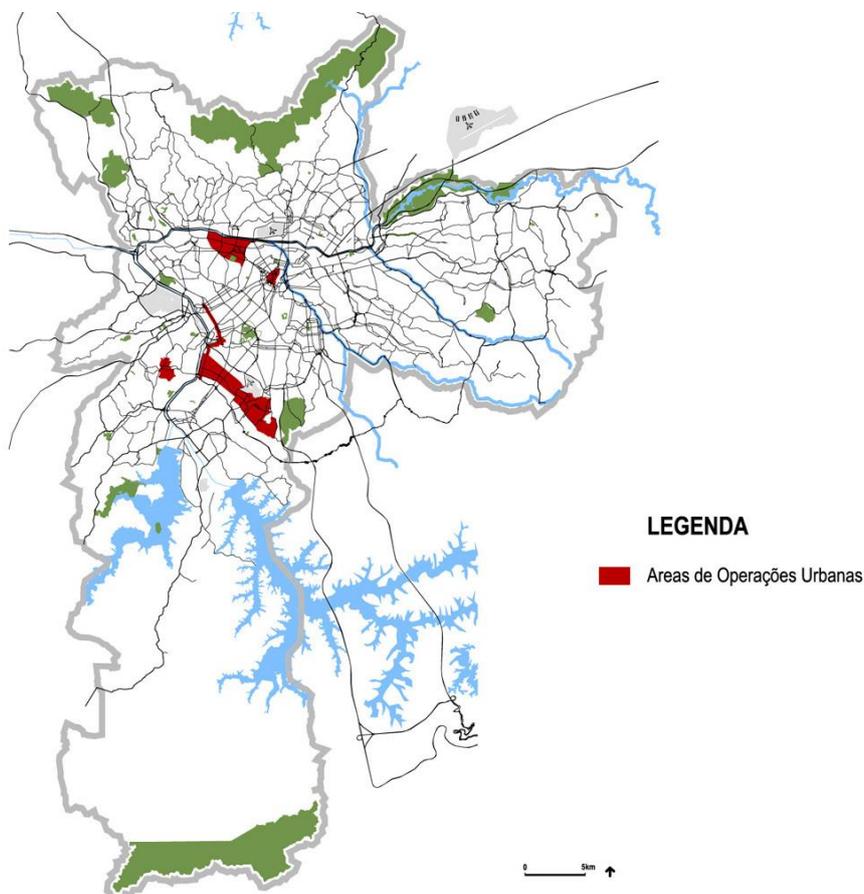


FONTE: LEI MUNICIPAL 10.676/88

Cabe destacar que embora a proposta do Plano Diretor de 1991 não tenha sido aprovada em lei, foi fundamental na evolução das ideias sobre planejamento urbano em São Paulo, tendo introduzido diversos instrumentos que posteriormente acabaram sendo implementados nos Planos Diretores Estratégicos pós Estatuto da Cidade.

Embora as operações urbanas propostas na década de 1990 não possam ser consideradas exatamente como projetos urbanos, por outro lado se aproximam, em alguma medida, do conceito de “projeto urbano consorciado” tratado neste trabalho. Assim, é importante destacar os territórios de incidência das operações urbanas na proposta do Plano Diretor de 1991, pois das cinco operações urbanas previstas, quatro acabaram sendo aprovadas em lei específica: Faria Lima (1995), Água Branca (1995), Centro (1997) e Água Espraiada (2001). Apenas Paraisópolis não foi aprovada como operação urbana.

FIGURA 4.3 | MAPA DAS OPERAÇÕES URBANAS DO PLANO DIRETOR 1991



FONTE: MAPA EDITADO A PARTIR DO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE 24/12/1992

Como pode-se observar, neste período tem-se a ausência do projeto urbano consorciado como elemento integrante do sistema de planejamento municipal para promover as transformações almejadas na cidade planejada. A experimentação das Operações Urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro foi muito mais uma ação de flexibilização do zoneamento da época, do que exatamente a transformação de territórios por meio de projetos urbanos consorciados.

Por outro lado, vimos surgir neste período uma cidade “planejada” pelo zoneamento de 1972 que perdurou por pelo menos 30 anos e que acabou dando suporte para a formação de uma estrutura urbana polinucleada e segregada. Numa vertente, tem-se o adensamento ocorrendo por meio das zonas Z5, Z4 e Z3, numa lógica de centralidades, mas não necessariamente integrada e articulada às redes de transporte público coletivo; numa outra vertente, temos a expressão da segregação sócio-territorial em dois extremos: a preservação dos bairros exclusivamente residenciais de alta renda na área urbana consolidada e a total omissão da regulação urbana em relação aos assentamentos precários espalhados na periferia da cidade, que foram aumentando de forma vertiginosa no período.

Em síntese, neste período a estrutura urbana planejada é aquela prevista na Lei Geral de Zoneamento de 1972, sendo que nos territórios das Operações Urbanas e das Operações Interligadas ocorreu uma flexibilização desse zoneamento.

4.1.2 PERÍODO DE 2002 A 2013

Esse período é marcado pela aprovação do Estatuto da Cidade na esfera federal (2001), pela aprovação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (2001), pela aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002 e pela revisão da lei de zoneamento por meio da Lei Municipal 13.885/04.

Conforme já comentado no capítulo três, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 promoveu uma grande evolução no planejamento urbano municipal, tanto na dimensão das ideias, quanto na dimensão prática, devido, em grande medida, pelas inovações trazidas a partir do Estatuto da Cidade.

No que tange à cidade planejada e naquilo que tem relação com as matrizes de planejamento em análise (projetos urbanos consorciados e zoneamento), podemos destacar os seguintes aspectos principais:

1. Previsão da transformação dos territórios das várzeas dos rios, das orlas ferroviárias e de parte das áreas industriais, de modo a proporcionar maior densidade populacional e diversidade de usos, como alternativa ao espraiamento urbano. Tal transformação ocorreria por meio de nove novas operações urbanas consorciadas: Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego e Tiquatira; além da manutenção das 4 existentes (Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada).
2. Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para assegurar solução habitacional definitiva para a população de baixa renda, em especial nas áreas ocupadas por assentamentos precários (favelas, cortiços e conjuntos habitacionais irregulares). Seria uma estratégia de enfrentamento da desigualdade socio-territorial por meio da regulação urbana, de modo a conferir segurança da posse e “congelar” a área para futuras ações de urbanização para assegurar o direito à moradia adequada ¹.

¹ De acordo com o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), moradia adequada é aquela que apresenta as seguintes características:

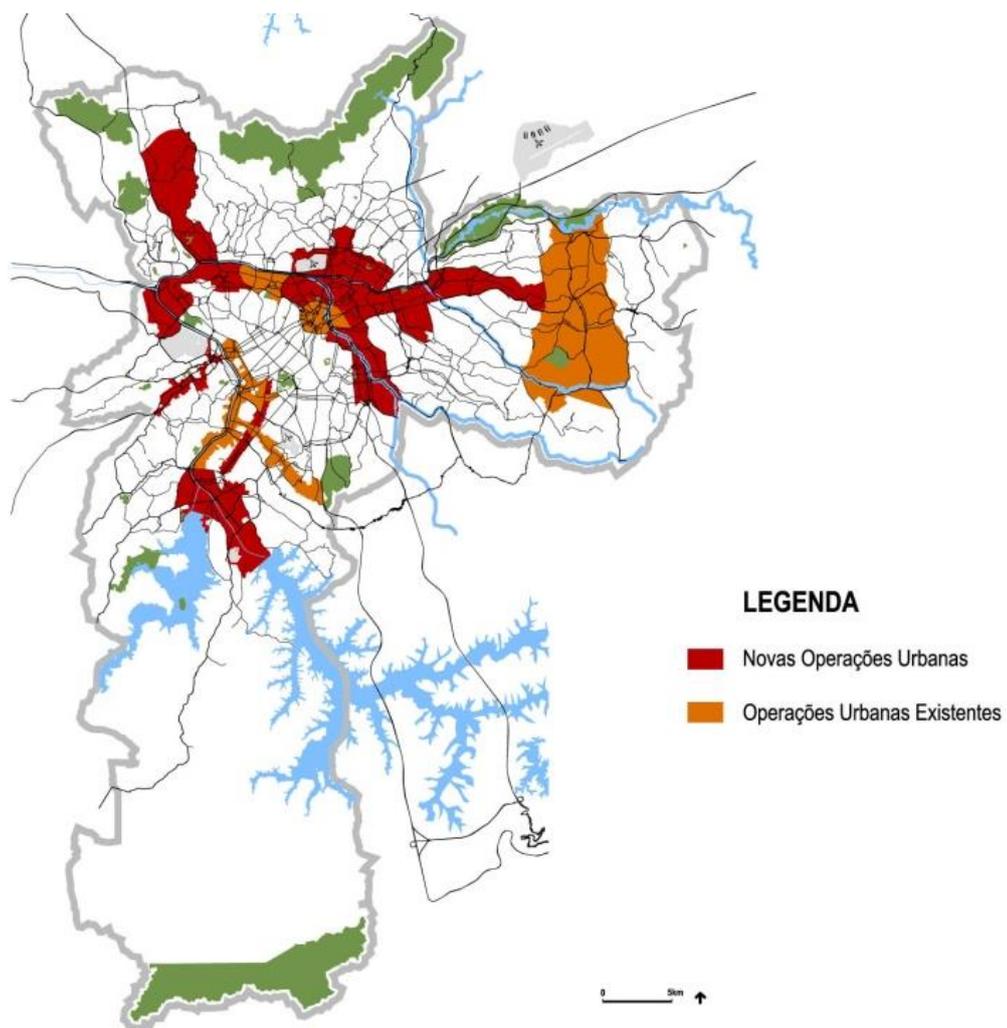
- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991).

3. Previsão de manutenção da proteção dos bairros exclusivamente residenciais de alta renda (medida prevista em todos os planos e leis de zoneamento elaborados em São Paulo e que resulta na segregação socio-territorial dessas áreas).
4. Promoção da mescla de usos e de maior adensamento conforme duas lógicas principais: instituição de centralidades polares e lineares, sendo que ora se manteve a polinucleação prevista no Zoneamento de 1972, ora se previu o adensamento linear ao longo de vias, mas não necessariamente de acordo com a infraestrutura de transporte público coletivo.

Além dessas quatro estratégias principais de ordenamento territorial, o PDE 2002 também previu um controle de densidades construtivas por meio da instituição de estoque de potencial adicional de construção conforme usos (residencial e não residencial) e distritos. Tais estoques serviram como mecanismo de controle de densidades para aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Segue os mapas que demonstram as estratégias citadas, assim como os estoques (os mapas já foram apresentados no capítulo três e estão sendo repetidos aqui para facilitar a leitura).

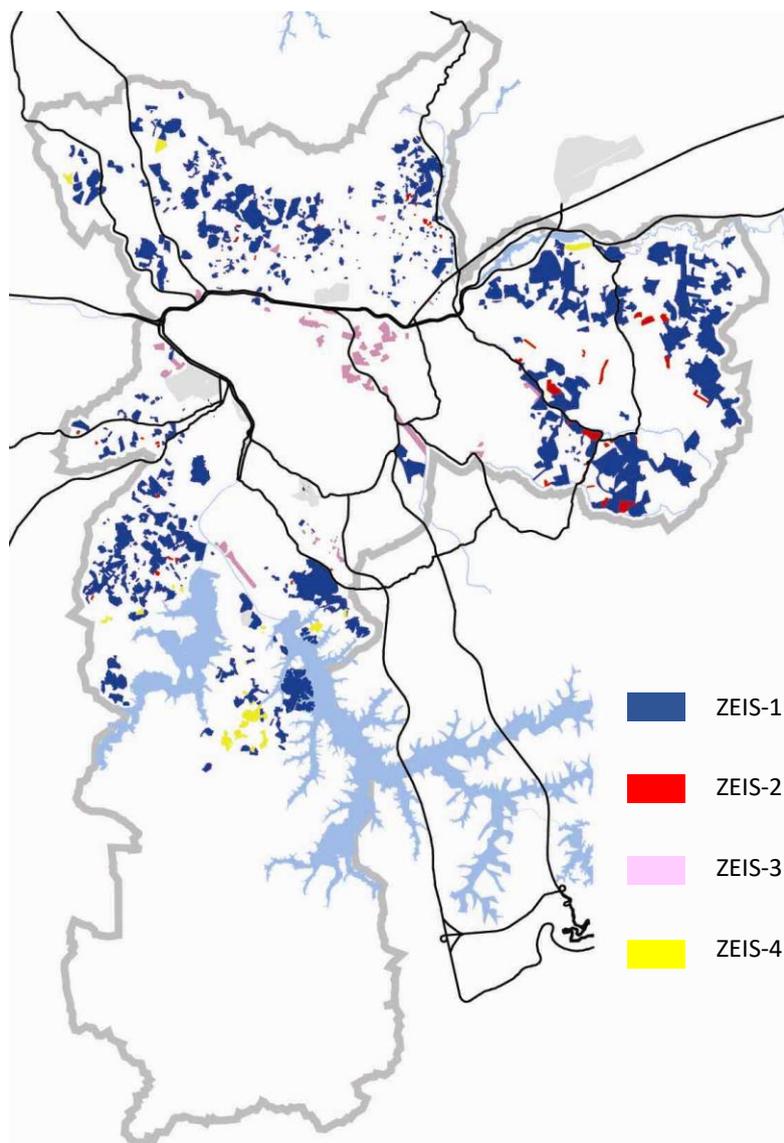
FIGURA 4.4 | OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO PDE DE 2002²



FONTE: LEI 13.430/02

² A Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu tinha sido aprovada por lei em 2004, porém nunca chegou a ser implementada por falta de licença ambiental. Posteriormente foi revogada.

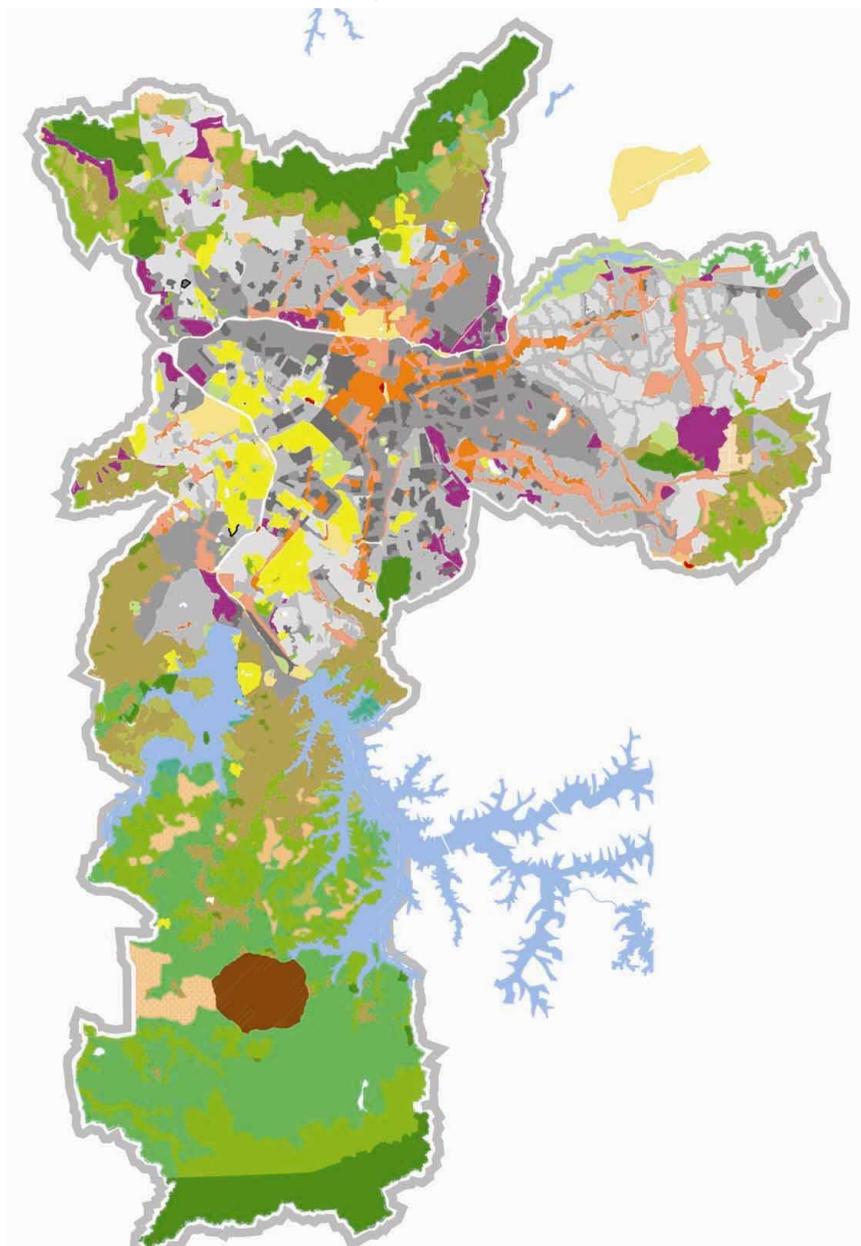
FIGURA 4.5 | ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS NO PDE DE 2002³



FONTE: LEI 13.885/04

³ Observar em azul os assentamentos precários e em rosa as áreas com cortiços e imóveis subutilizados.

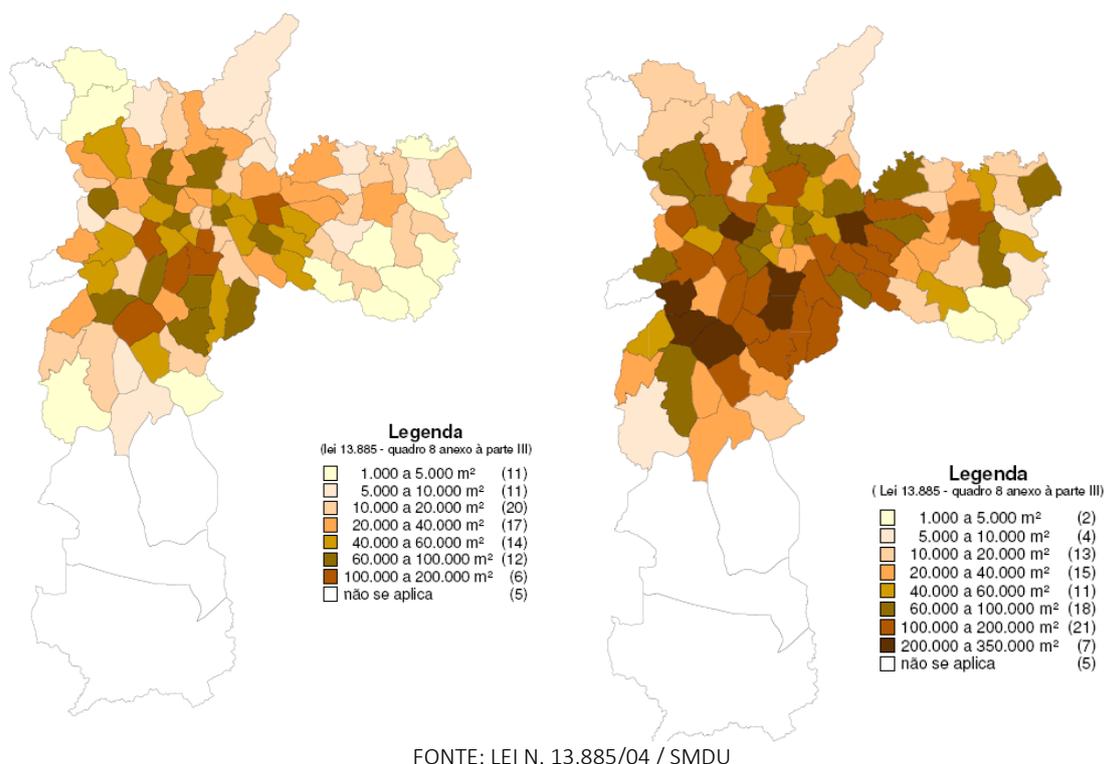
FIGURA 4.6 | ZONEAMENTO DE 2004⁴



FONTE: LEI 13.885/04

⁴ Observar em laranja e cinza escuro as centralidades polares e lineares e em amarelo as Zonas Exclusivamente Residenciais de proteção dos bairros de alta renda.

FIGURA 4.7 | ESTOQUES DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL POR USO E POR DISTRITO⁵



Neste período temos um avanço significativo na incorporação do projeto urbano consorciado no sistema de planejamento urbano municipal, uma vez que uma das principais estratégias de transformação do território deveria ocorrer por meio de nove novas operações urbanas consorciadas. E conforme abordado no capítulo dois, as operações urbanas devem dispor de planos urbanísticos que se assemelham a projetos urbanos. Assim, é clara a estratégia de transformação dos territórios das várzeas dos principais rios da cidade, das orlas ferroviárias e de parte das áreas industriais, de modo a viabilizar maiores densidades populacionais e novos e diversificados usos, dada a tendência de desindustrialização que se apontava em 2002.

No que tange ao zoneamento de 2004, nota-se que a nova lei instituiu novos mecanismos, mas ainda não se desfez de elementos da Lei de 1972, tais como as zonas exclusivamente residenciais, a polinucleação conferida pelas antigas zonas Z5, Z4 e Z3, a

⁵ Do lado esquerdo, tem-se o estoque de potencial adicional de construção por distrito para o uso residencial e no lado direito para o uso não residencial. Quanto mais escura a cor, maior o potencial previsto. Nota-se uma aparente arbitrariedade na distribuição territorial dos estoques e tudo indica que tal definição decorra mais de uma tendência histórica de lançamentos de empreendimentos verticais novos do que de uma estratégia de ordenamento territorial.

manutenção de parte das zonas industriais, etc. Quanto aos novos mecanismos, cabe destacar a instituição das ZEIS e da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a maior mescla de usos e a “modulação” das centralidades conforme centralidades polares e lineares.

Um aspecto fundamental de se alertar para este período é que a estratégia de transformação de territórios por meio das operações urbanas se sobrepõe à regulação prevista pelo zoneamento. Ou seja, se os planos das operações urbanas fossem instituídos, ocorreria uma transformação direcionada para estes territórios. Do contrário - isto é, caso os planos não fossem instituídos -, ocorreria uma transformação conforme a estratégia desenhada pelo zoneamento. Assim, fica evidente a existência de uma “estratégia híbrida”, em que operações urbanas e zoneamento se complementam em alguns aspectos e se conflitam em outros, mas com enormes disparidades quanto à autoaplicabilidade: enquanto o zoneamento passou a incidir automaticamente a partir de 2004 com a aprovação da Lei Municipal 13.885/04, as operações urbanas dependeriam de aprovações individuais de leis específicas. Veremos mais adiante que o fato de não ter ocorrido a aprovação de nenhuma nova operação urbana acabou fazendo com que a “estratégia híbrida” do PDE 2002 não lograsse êxito.

Em síntese, a estrutura urbana planejada neste período apresenta os seguintes elementos:

- Conformação de um “arco” com previsão de maiores densidades e diversidade de usos ao longo dos principais rios, ferrovias e áreas industriais, a ser transformado via operações urbanas consorciadas.
- Conformação de uma área urbanizada com as seguintes características:
 - núcleo central denso;
 - forte mescla de usos;
 - centralidades polares demarcadas principalmente a partir da herança das zonas Z5, Z4 e Z3 do zoneamento de 1972;
 - centralidades lineares demarcadas aleatoriamente conforme a subprefeitura;

- o manutenção da proteção de bairros exclusivamente residenciais de alta renda.
- Incorporação dos territórios vulneráveis na regulação urbana (ZEIS), de modo a transformá-los em bairros, articulando com futuras ações programáticas (urbanização integrada de assentamentos precários).
- Previsão de manutenção da proteção dos bairros exclusivamente residenciais de alta renda (conforme mencionado anteriormente, essa medida foi prevista em todos os planos e leis de zoneamento elaborados em São Paulo e que resulta na segregação socio-territorial dessas áreas).
- Promoção da mescla de usos e de maior adensamento conforme duas lógicas principais: instituição de centralidades polares e lineares, sendo que ora se manteve a polinucleação prevista no Zoneamento de 1972, ora se previu o adensamento linear ao longo de vias, mas não necessariamente de acordo com a infraestrutura de transporte público coletivo.

4.1.3 PERÍODO A PARTIR DE 2014

É o período marcado pela revisão do Plano Diretor Estratégico em 2014, pela revisão da lei de zoneamento (Lei Municipal 16.402/16), pela revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras, pela revisão do Código de Obras e Edificações (Lei Municipal 16.642/17) e pela revisão dos planos setoriais (com destaque para mobilidade e habitação).

De fato, neste período ocorreu uma verdadeira revisão do marco regulatório da política urbana municipal que trouxe inovações e avanços significativos, tanto nas ideias, quanto na prática do planejamento urbano paulistano.

No que se refere à estrutura urbana planejada, podemos destacar os seguintes elementos:

- Previsão da transformação dos territórios das várzeas dos rios, das orlas ferroviárias e de parte das áreas industriais, de modo a proporcionar maior densidade populacional e diversidade de usos, como alternativa ao espraiamento urbano. Tal

transformação ocorreria por meio de quatro Projetos de Intervenção Urbana (PIU)⁶: Arco Tamanduateí, Arco Tietê, Arco Jurubatuba e Arco Pinheiros, além da manutenção das quatro operações urbanas existentes (Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada).

- Previsão do adensamento de forma induzida ao redor de estações, terminais e corredores de transporte público coletivo, os chamados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.
- Aprimoramento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) previstas no PDE de 2002, de modo a assegurar solução habitacional definitiva para a população de baixa renda, em especial nas áreas ocupadas por assentamentos precários (favelas, cortiços e conjuntos habitacionais irregulares).
- Fortalecimento da preservação e qualificação ambiental, em especial pelo aumento dos territórios preservados e pela introdução do mecanismo da Quota Ambiental.
- Manutenção das áreas industriais da cidade.
- Previsão de manutenção da proteção dos bairros exclusivamente residenciais de alta renda.

Importante destacar que tanto o PDE 2014, quanto o Zoneamento que o sucedeu em 2016, previram um forte direcionamento do adensamento para as áreas de influência ao redor do transporte público coletivo, na medida em que somente nestas áreas existe oferta de coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4, liberação do gabarito de altura máxima, concessão de incentivos específicos (tais como usos mistos no mesmo lote, fachada ativa e fruição pública) e fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir que estimula construir mais nestes eixos. Por outro lado, fora dos eixos, o coeficiente de aproveitamento máximo é igual a 2 e o gabarito de altura máxima é de 28 metros, o que limita sobremaneira o adensamento.

Importante também destacar que o PDE 2014 estipulou prazos para envio de projetos de lei à Câmara Municipal referente ao PIU dos arcos: Arco Tamanduateí em 2015, Arco Tietê em 2016, Arco Jurubatuba em 2017 e Arco Pinheiros em 2018. No caso desse

⁶ No capítulo dois desta tese consta explicação sobre o PIU.

encaminhamento não acontecer nos prazos previstos, o PDE 2014 previu a incidência das regras dos eixos, uma vez que se espera no território desses PIU's o maior adensamento e mescla de usos.

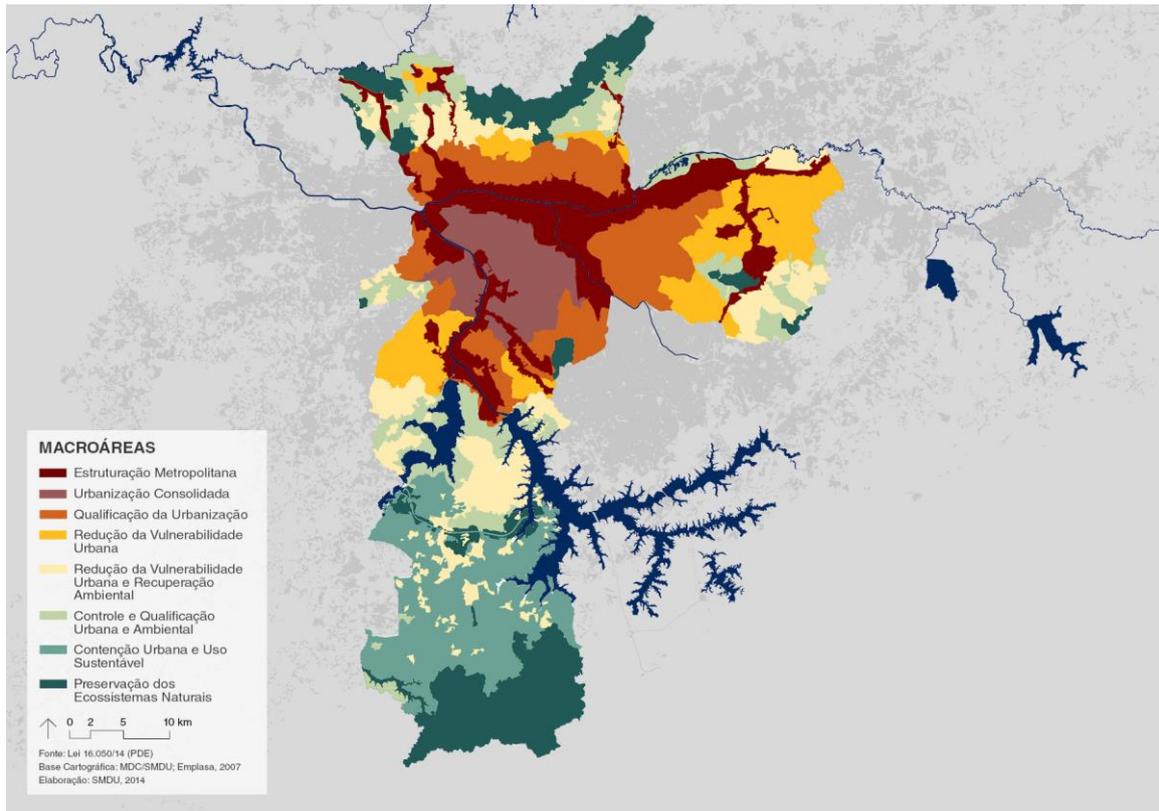
Cabe ainda destacar que o PDE 2014 abriu mão dos estoques de potencial construtivo adicional por usos e por setores até então adotados pelo PDE 2002, uma vez que a estratégia de ordenamento territorial por força de indução proposta no PDE 2014 daria conta de promover o adequado direcionamento do adensamento, sem necessitar da estratégia de controle por restrição (estoques).

Por fim, ainda é fundamental ponderar que o Zoneamento de 2016 definiu certa neutralidade nos territórios dos PIU's ao definir regras restritivas ao adensamento que seriam superadas de modo particular em cada PIU, conforme cada território. Do mesmo modo, o PDE 2014 definiu fatores de planejamento⁷ elevados para estes territórios, que poderiam ser alterados conforme cada projeto. Essas medidas foram fundamentais para evitar que estes territórios fossem transformados sem a aprovação do PIU's previstos.

Segue novamente os mapas que demonstram essa estrutura urbana planejada.

⁷ Fator de planejamento para cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

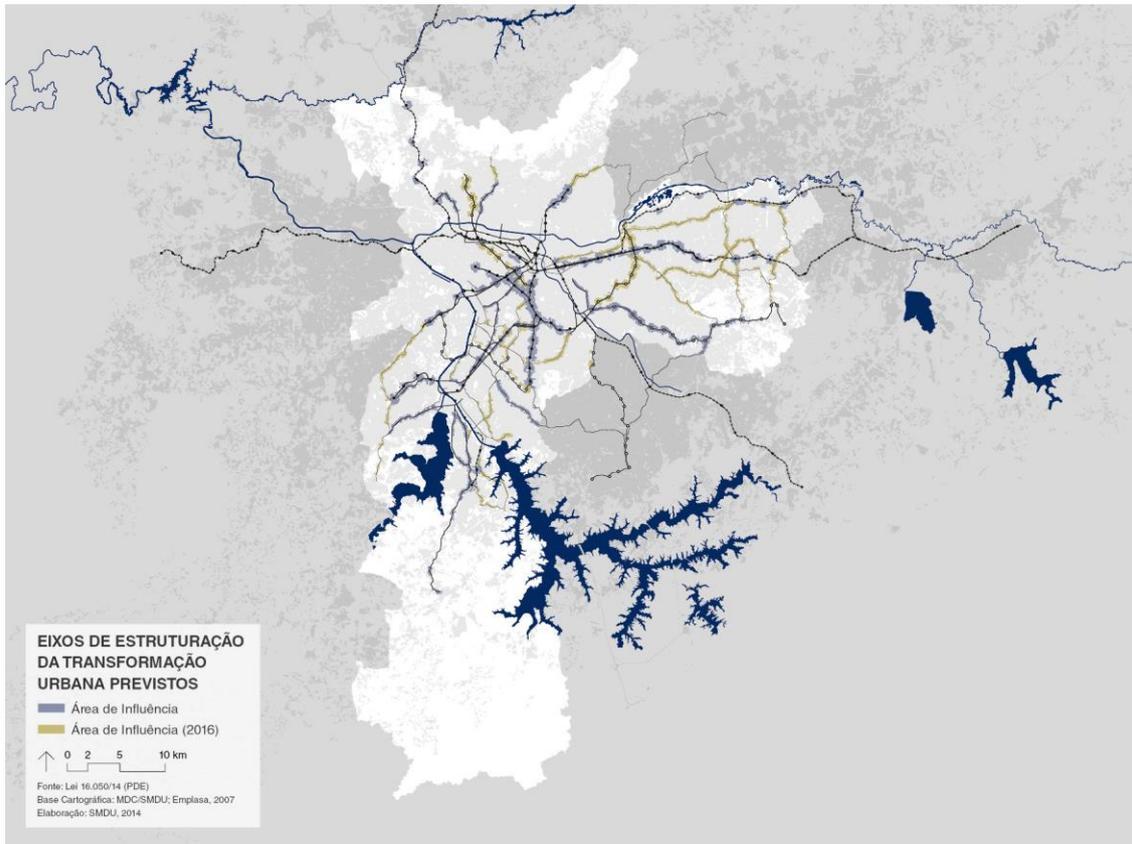
FIGURA 4.8 | MACROÁREAS DO PDE DE 2014⁸



Fonte: Lei 16.050/14

⁸ Os Arcos Tamandateí, Tietê, Jurubatuba e Pinheiros estão dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana.

FIGURA 4.9 | EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA DO PDE DE 2014



FONTE: LEI 16.050/14

FIGURA 4.10 | PARÂMETROS QUALIFICADORES NOS EIXOS (PDE 2014)



FONTE: LEI 16.050/14 (PDE ILUSTRADO)

Como se pode observar e conforme examinado no capítulo três, a cidade planejada a partir de 2014 se desvincilhou de quase todos os elementos da cidade planejada de 1972 - exceto a manutenção dos bairros exclusivamente residenciais de alta renda. Vimos a estrutura urbana planejada deixar de ser polinucleada e desarticulada da infraestrutura de transporte público coletivo, passando para uma estrutura em rede, totalmente articulada e integrada à essa infraestrutura de transporte público coletivo, fazendo com que o adensamento ocorresse nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Tal mudança ainda é acompanhada de elementos estratégicos que a deem suporte, em especial a mudança na matriz de mobilidade urbana (da prevalência do automóvel particular para a prevalência do transporte público e ativo) e o fortalecimento da incidência da Outorga Onerosa do Direito de Construir, como elemento que contribui para a indução do adensamento nas áreas prioritárias (isto é, nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana).

Quanto aos territórios ocupados por assentamentos precários, vimos uma notável evolução no período examinado: se de 1972 a 2001 esses territórios foram totalmente ignorados pela regulação urbana, a partir de 2002 passam a ser cuidadosamente demarcados por ZEIS, de modo que haja uma articulação entre ações programáticas e alocação de recursos públicos (como, por exemplo, recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, obtidos via contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir).

Em síntese, no que tange à evolução da cidade planejada entre 1971 a 2020, temos a seguinte síntese das matrizes de planejamento (projetos urbanos consorciados e zoneamento) conforme os períodos examinados:

- Período de 1972 a 2001: inexistência dos territórios a serem transformados por projetos urbanos consorciados. Neste período, a matriz dos projetos urbanos consorciados existe de forma desarticulada do plano diretor e do zoneamento, sendo apenas uma medida de flexibilização do zoneamento que foi se tornando obsoleto frente às dinâmicas territoriais ocorridas do período. Por outro lado, é o momento em que o zoneamento concebido na lei geral de 1972 assume total protagonismo, sendo definidor da produção e transformação da cidade “formal”.

- Período de 2002 a 2013: período de fortalecimento da matriz dos projetos urbanos consorciados e da sobreposição das duas matrizes de planejamento examinadas, que se complementam no campo das ideias, mas ainda de modo frágil, sem elementos potentes de regulação urbana que viabilizem tal integração. É também o período de total protagonismo da matriz do zoneamento.
- Período a partir de 2014: período de fortalecimento de ambas as matrizes de planejamento e de forte incorporação de ambas no plano diretor. É evidente a justaposição das matrizes, havendo elementos mais sólidos para a integração de ambas, pois o zoneamento se tornou “neutro” nos territórios estratégicos de modo que os projetos urbanos consorciados pudessem ter protagonismo nestas áreas (por exemplo, não há demarcação de Eixos de Estruturação da Transformação Urbana nas áreas de PIU e os fatores de planejamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir são elevados, de modo a inviabilizar empreendimentos imobiliários antes que os PIU’s sejam estruturados). Pode-se dizer que é o período de maior integração e sinergia entre as duas matrizes, mas também, um período de total protagonismo do zoneamento (agora muito mais integrado ao plano diretor).

Vejamos como se deu a evolução da cidade construída e em que medida as matrizes em análise contribuíram para viabilizar a cidade planejada.

4.2 A EVOLUÇÃO DA CIDADE CONSTRUÍDA (1971 – 2021)

Para examinar a evolução da cidade construída, foram abordados os seguintes aspectos principais: produção imobiliária recente, adensamento e dimensão socioeconômica. Buscou-se, dentro do possível, avaliar a evolução ocorrida no período entre 1971 e 2020, especialmente os territórios em que se busca a maior transformação (até mesmo porque os territórios de preservação de fato se mantiveram preservados, sem transformações, ou pelo menos sem transformações significativas). No entanto, conforme a disponibilidade de dados mais recentes, não foi possível comparar para todos os temas as mudanças transcorridas no período descrito. Mesmo assim, foram utilizados os dados disponíveis⁹, conforme recortes temporais distintos do período todo analisado, uma vez que o objetivo é aferir em que medida as principais transformações da cidade construída – especialmente o adensamento - foram influenciadas pela matriz dos projetos urbanos consorciados ou pela matriz do zoneamento.

Aqui cabe ressaltar que não se objetiva realizar um diagnóstico de todas as transformações ocorridas na cidade, tampouco de avaliar o efeito de todos os instrumentos de regulação sobre o território, mas apenas aferir como as matrizes do zoneamento e dos projetos urbanos consorciados interferiram na concretização da cidade construída.

De início cabe ponderar que nenhum novo projeto urbano consorciado previsto no PDE 2002 e no PDE 2014 foi implementado, e tampouco aprovado por lei específica. Isto é, se de 1971 a 2001 os planos diretores não previram a transformação do território por projetos urbanos consorciados, a partir de 2002, mesmo o PDE 2002 tendo previsto 9 novas operações urbanas e o PDE 2014 previsto 4 grandes projetos urbanos (arcos), nenhuma destas novas operações urbanas e novos projetos urbanos foram instituídos por lei e conseqüentemente implementados. O que se viu foi a implementação (parcial) de planos urbanísticos (esquemáticos) de operações urbanas aprovadas ao longo das décadas de 1990 (Faria Lima, Água Branca e Centro) e em 2001 (Água Espraiada) e suas

⁹ Isto é, dados que não comparam necessariamente todo o período em análise (1971 a 2020), mas apenas parte desse período.

respectivas atualizações (Faria Lima em 2004, Água Branca em 2013 e Água Espreiada em 2019).

Ora, se nenhum novo projeto urbano consorciado foi implementado no período mencionado, conseqüentemente tem-se a clara ausência de sua prática, fazendo com que essa matriz tenha existido apenas no campo das ideias (exceto no que se refere às operações urbanas que já existiam desde a década de 1990). Mesmo com tal premissa, procedeu-se com a análise da cidade construída, para se conhecer as dinâmicas ocorridas tanto nos territórios dos projetos urbanos consorciados, quanto nas demais áreas da cidade. E também para examinar como a matriz do zoneamento influenciou na transformação da cidade construída, ocupando (ou não), o lugar dos projetos urbanos consorciados.

Partindo das análises da cidade planejada, foram identificados os seguintes territórios prioritários de transformação (considerando principalmente o PDE 2014 e em caráter secundário, o PDE 2002):

- Os territórios dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros.
- Os territórios dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU).
- Os territórios das operações urbanas existentes.

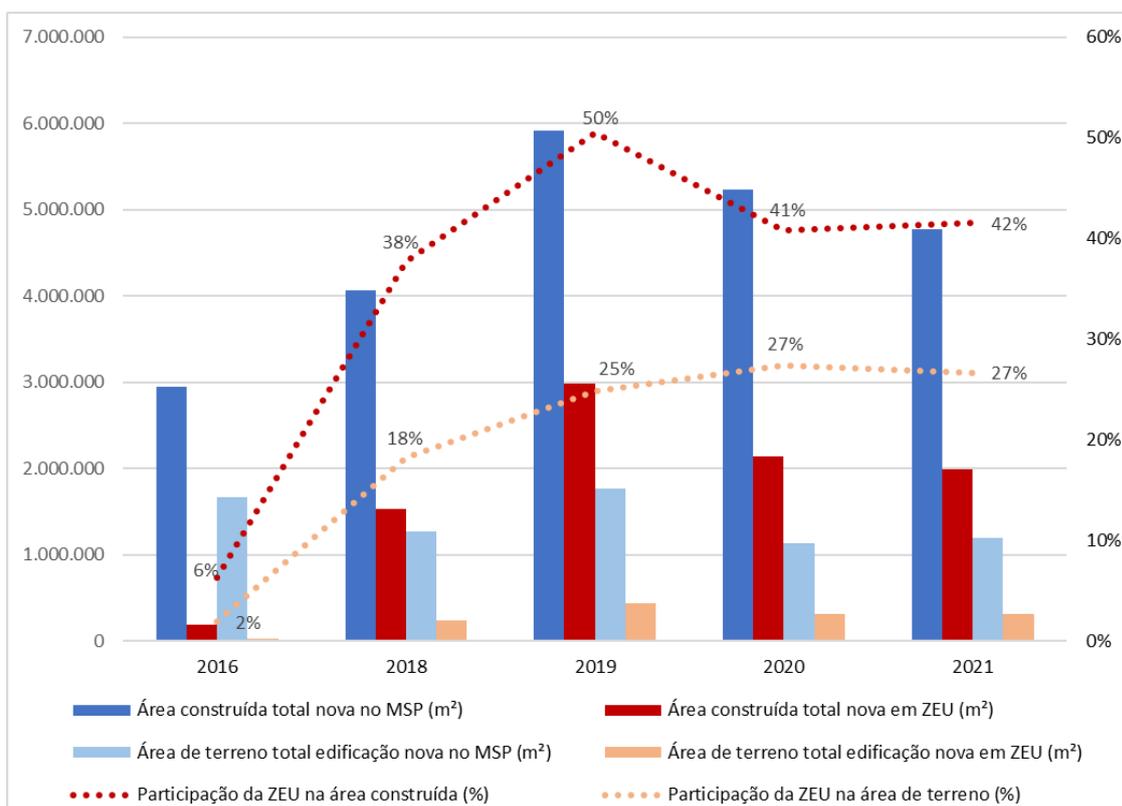
Vejamos primeiramente como se deu a dinâmica da produção imobiliária.

4.2.1 PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA RECENTE

Com intuito de aferir em que medida a produção imobiliária mais recente ocorreu de forma direcionada para os territórios dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, foram examinados relatórios de alvarás de aprovação de edificação nova durante o período de 2016 a 2021 elaborados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL. A pesquisa selecionou apenas os alvarás de aprovação e de execução de edificação nova, excluindo os casos de reformas, demolições, parcelamento do solo, apostilamentos, etc.

Conforme pode-se observar no Gráfico 4.1, a partir de 2016, a aprovação de empreendimentos em EETU e ZEU¹⁰ foi significativa. Se considerarmos especificamente os anos de 2018, 2019, 2020 e 2021, a área construída de empreendimentos novos em EETU e ZEU representou uma participação média de 42,75% em relação a toda área construída de empreendimentos novos em todo o município de São Paulo. Ao examinarmos o mapa de cada ano, embora haja uma certa dispersão de empreendimentos novos no território, a produção ocorrida nos eixos é significativa, o que demonstra se tratar de uma evidência de concretização da cidade planejada no período pós 2014.

GRÁFICO 4.1 | EVOLUÇÃO DA APROVAÇÃO DE EDIFICAÇÕES VERTICAIS NOVAS | ZEU X MSP



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

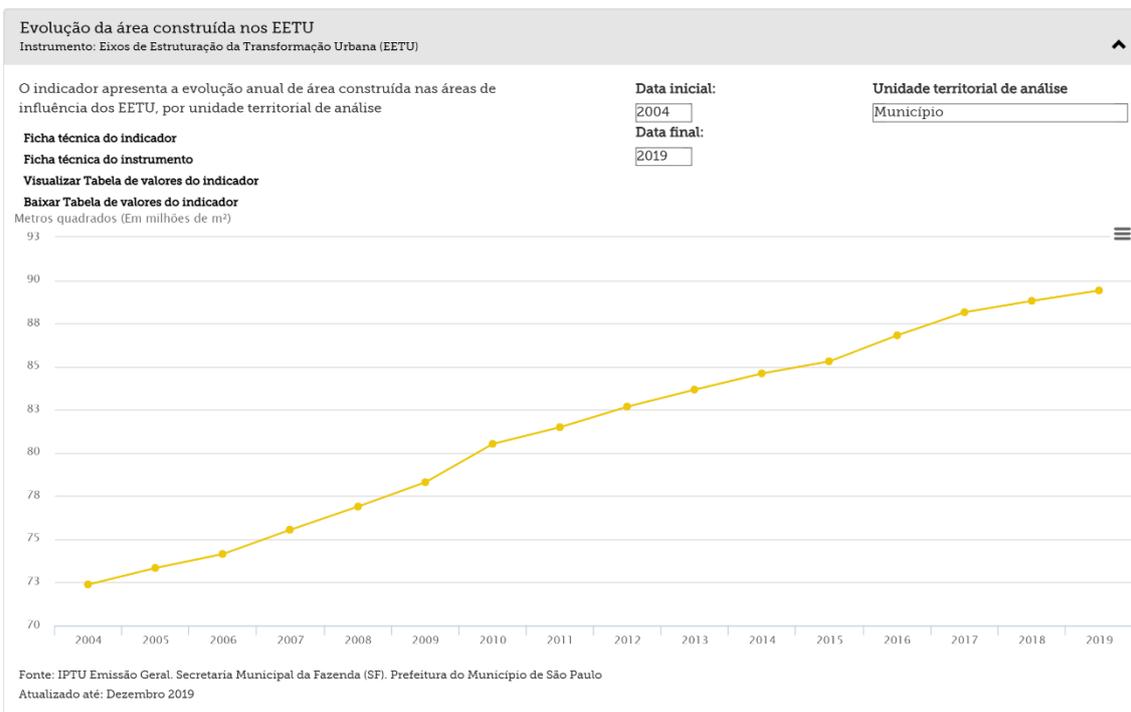
¹⁰ EETU = Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (PDE 2014). ZEU = Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (LPUOS 2016).

Quando examinamos a participação da área de terreno desses novos empreendimentos em relação à área de terreno total de empreendimentos novos no município de São Paulo no mesmo período analisado, verifica-se uma participação proporcionalmente menor do que a área construída: nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021, a área de terreno de empreendimentos novos em EETU e ZEU representou uma participação média de 24,25% em relação a toda área de terreno de empreendimentos novos em todo o município de São Paulo. Isso sugere que de fato está ocorrendo o adensamento construtivo dessas áreas – pelo menos comparativamente a empreendimentos concebidos à luz da legislação anterior ao PDE 2014 -, com provável aumento da densidade demográfica, pois tem-se uma racionalização do aproveitamento dos terrenos próximos à infraestrutura de transporte público coletivo, conforme planejado pelo PDE 2014.

Aqui é importante destacar que não se trata apenas de viabilizar algo que está planejado, mas de demonstrar a concretização de um modelo de cidade compacta, densa, conectada e com forte mescla de usos.

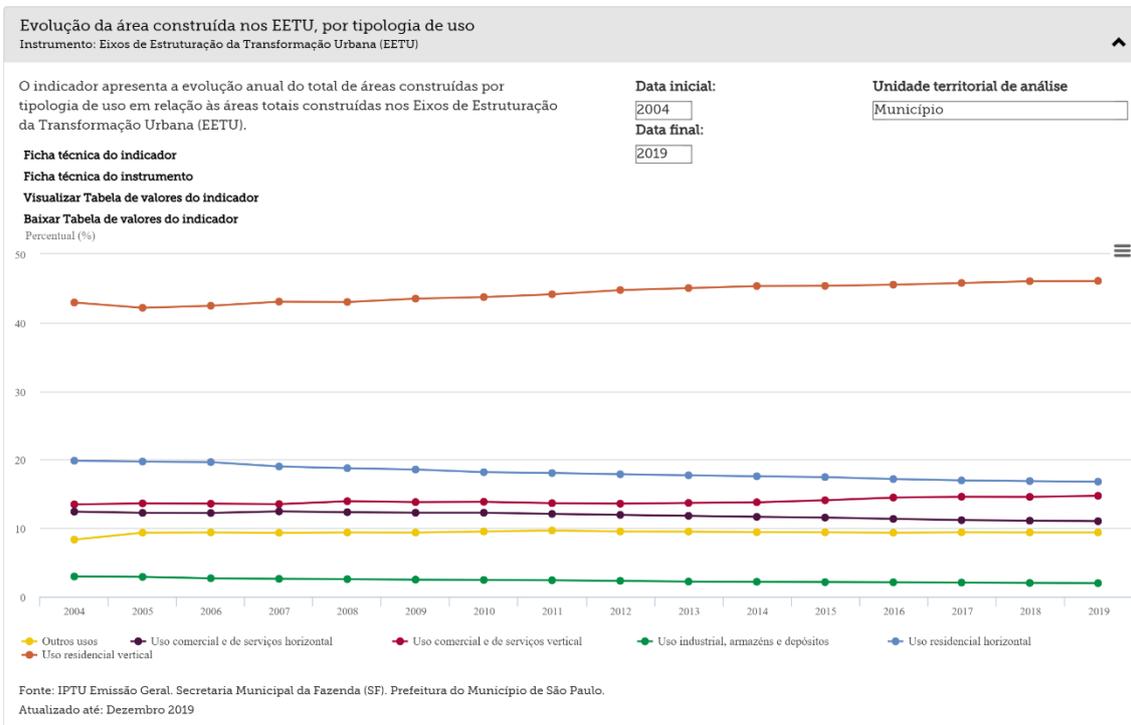
Para reforçar a evidência do adensamento nos eixos (EETU e ZEU), podemos utilizar os dados de monitoramento do PDE 2014 disponibilizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL. Os Gráficos 4.2 e 4.3 demonstram tanto o incremento de área construída nos eixos, quanto a maior participação do uso residencial neste incremento, evidenciando claramente o adensamento. Segundo Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PDE 2014 da SMUL, mais de 480 novos empreendimentos imobiliários tinham sido licenciados em EETU e ZEU até dezembro de 2020, correspondendo a um crescimento de 411% de área construída após 2016.

GRÁFICO 4.2 | EVOLUÇÃO DA ÁREA CONSTRUÍDA EM EETU E ZEU – 2004 A 2019



FONTE: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE 2014

GRÁFICO 4.3 | EVOLUÇÃO DA ÁREA CONSTRUÍDA EM EETU E ZEU POR USOS – 2004 A 2019



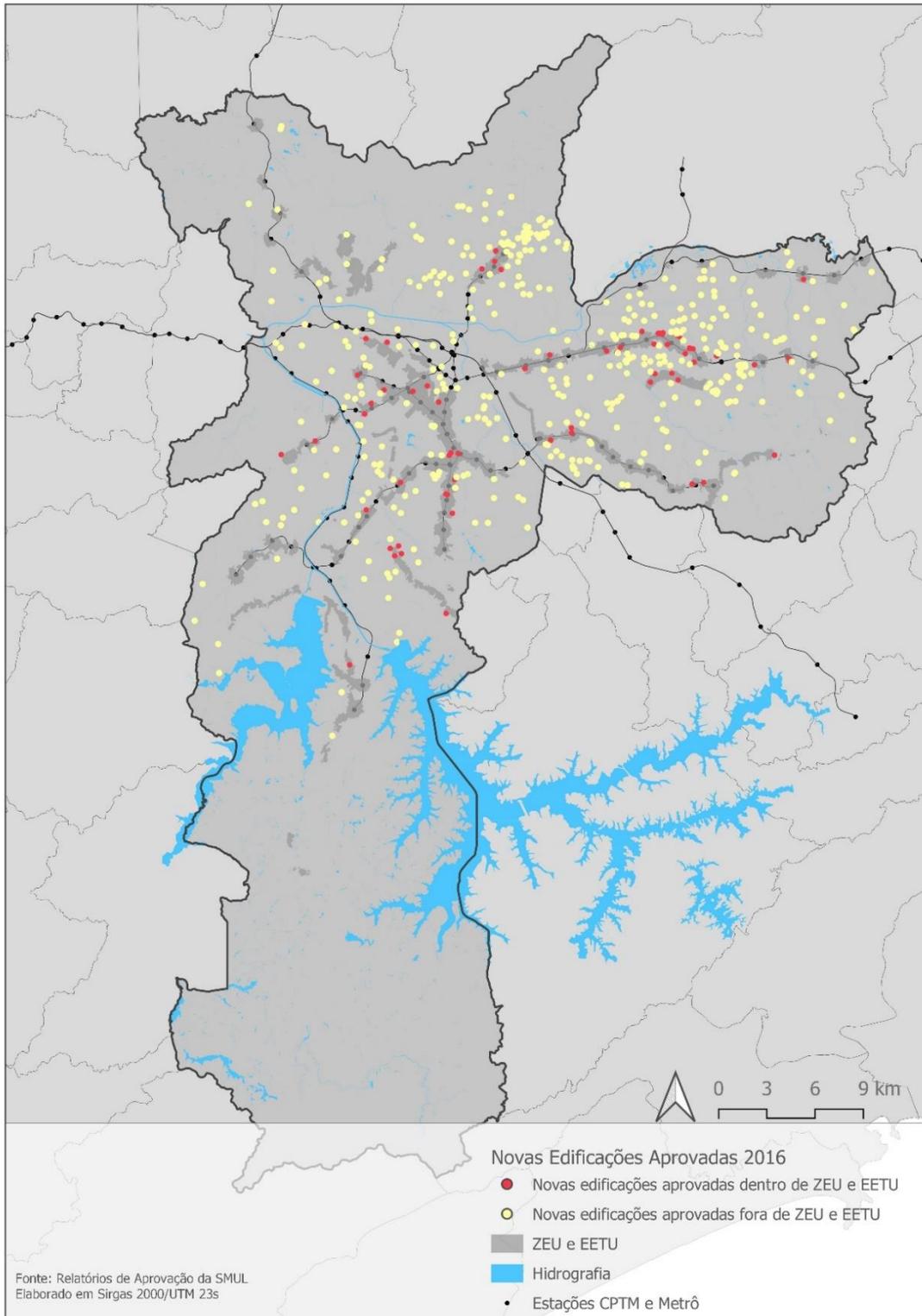
FONTE: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE 2014

Quando examinamos o mapa de 2016, nota-se que a distribuição espacial dos empreendimentos novos ainda segue mais a lógica do zoneamento anterior do que a lógica dos eixos de adensamento do PDE 2014, pois a maior parte dos projetos tinha sido aprovada com base na legislação de 2002 e 2004.

Na sequência, serão apresentados os mapas da aprovação de edificações novas nos eixos de adensamento (EETU e ZEU), partindo de relatórios de aprovação da SMUL. Importante observar que a partir de 2018 tem-se claramente uma maior evidência dos efeitos do PDE 2014, uma vez que grande parte dos projetos aprovados neste período foram protocolados já na vigência do PDE 2014.

Do ponto de vista metodológico, importante esclarecer que o levantamento realizado tomou por base as edificações novas, independentemente da tipologia do edifício (vertical ou horizontal). Ao examinarmos o coeficiente de aproveitamento médio do total das edificações aprovadas nos territórios dos eixos, temos os seguintes dados: 5,84 em 2016, 4,54 em 2018, 5,68 em 2019, 5,34 em 2020 e 6,50 em 2021. Nota-se, portanto, uma clara evidência do adensamento construtivo, com predominância de edificação vertical, em que pese a ocorrência de algumas edificações horizontais.

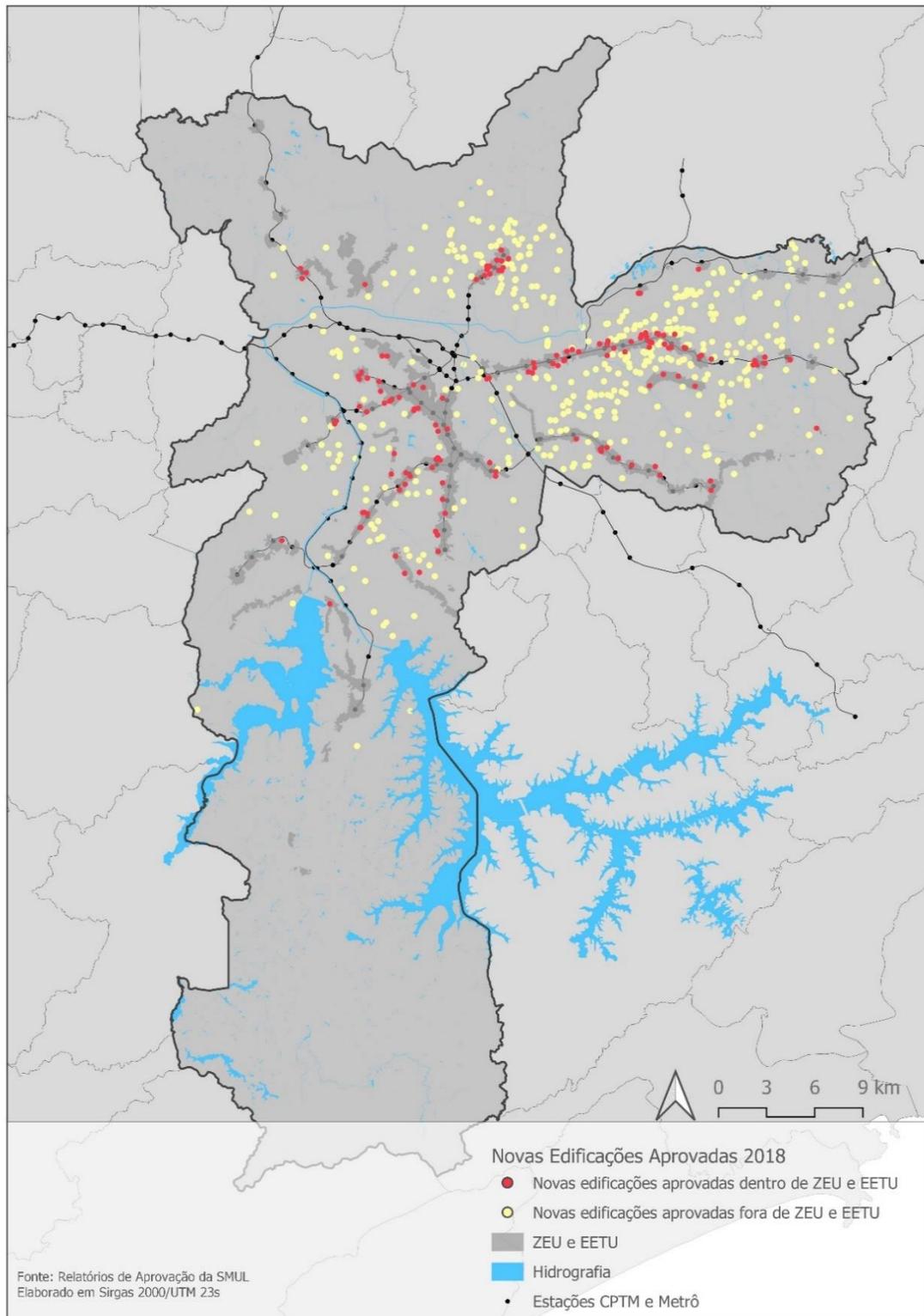
MAPA 4.1 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2016¹¹



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

¹¹ Os dados de 2016 referem-se aos EETU do PDE 2014. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas.

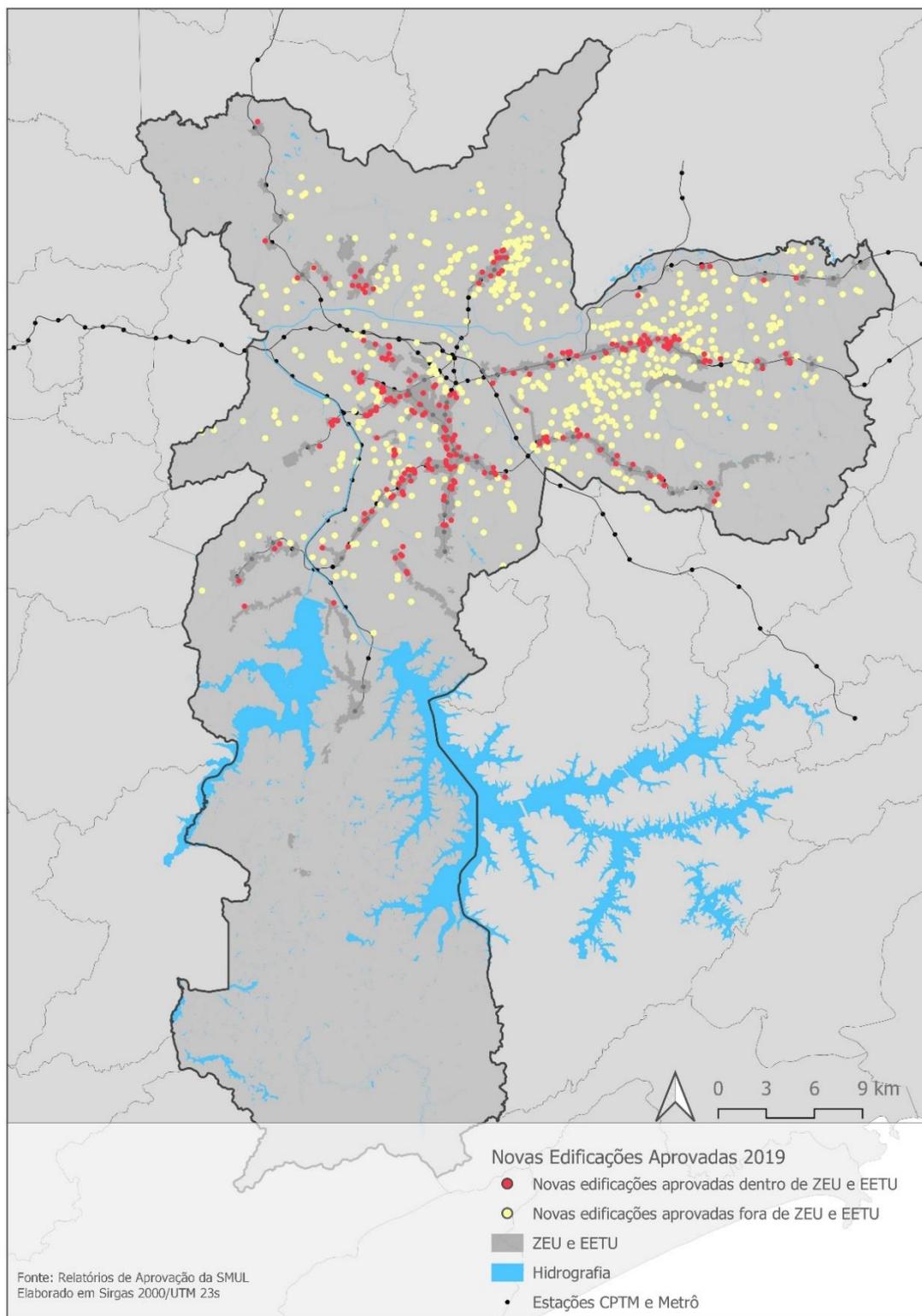
MAPA 4.2 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2018¹²



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

¹² Os dados de 2018, 2019, 2020 e 2021 referem-se à ZEU. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas.

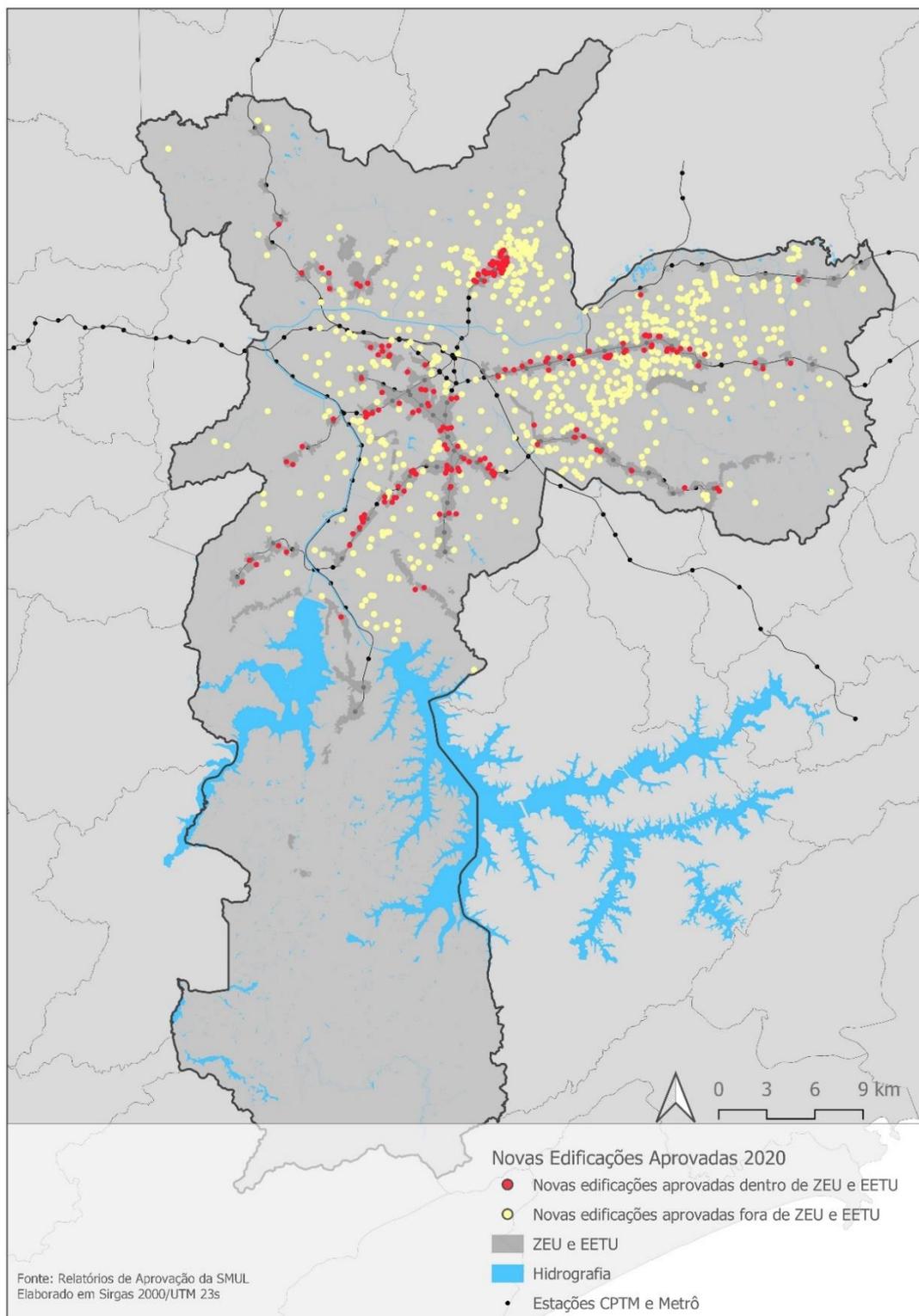
MAPA 4.3 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2019¹³



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

¹³ Os dados de 2018, 2019, 2020 e 2021 referem-se à ZEU. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas.

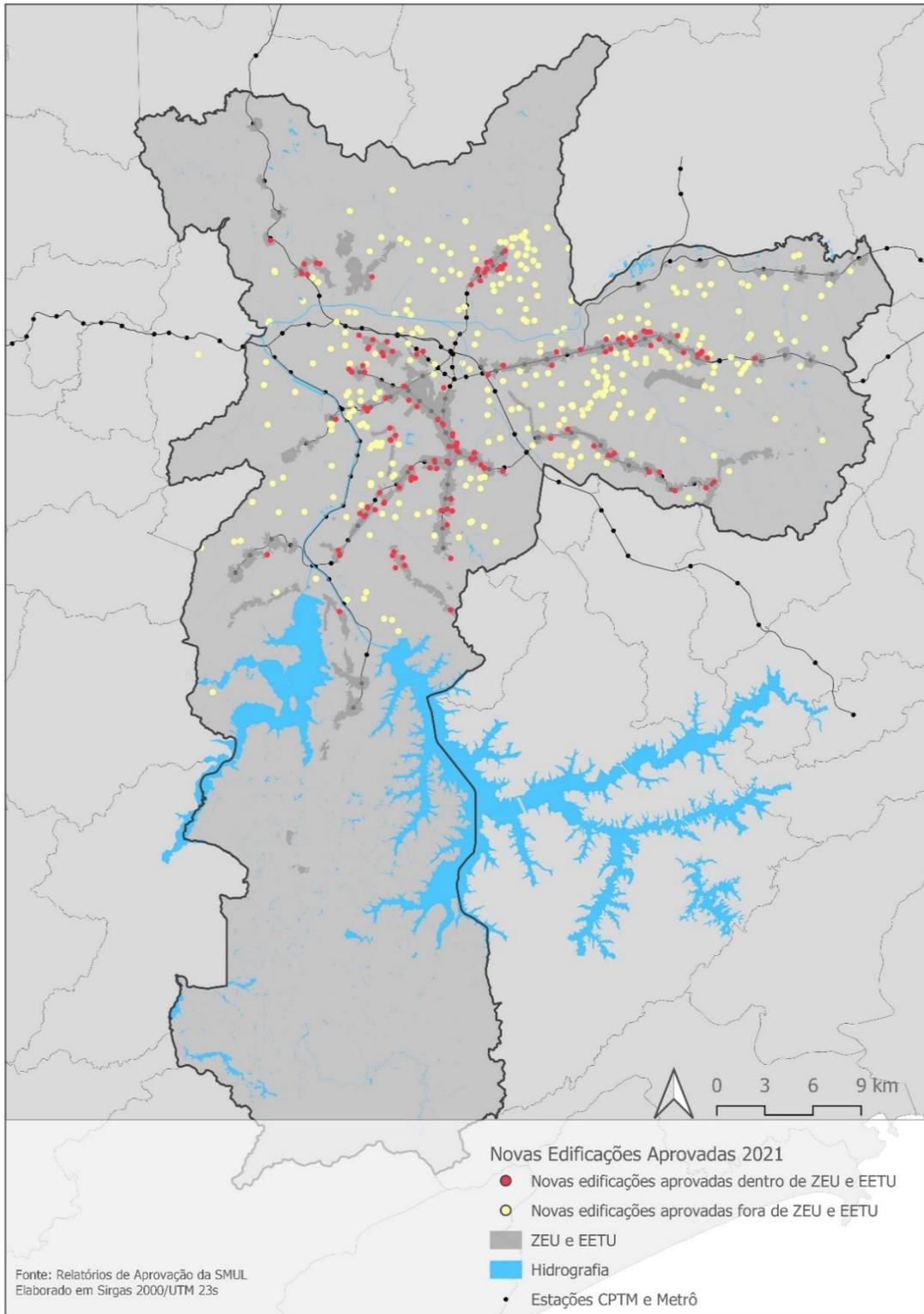
MAPA 4.4 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2020¹⁴



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

¹⁴ Os dados de 2018, 2019, 2020 e 2021 referem-se à ZEU. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas.

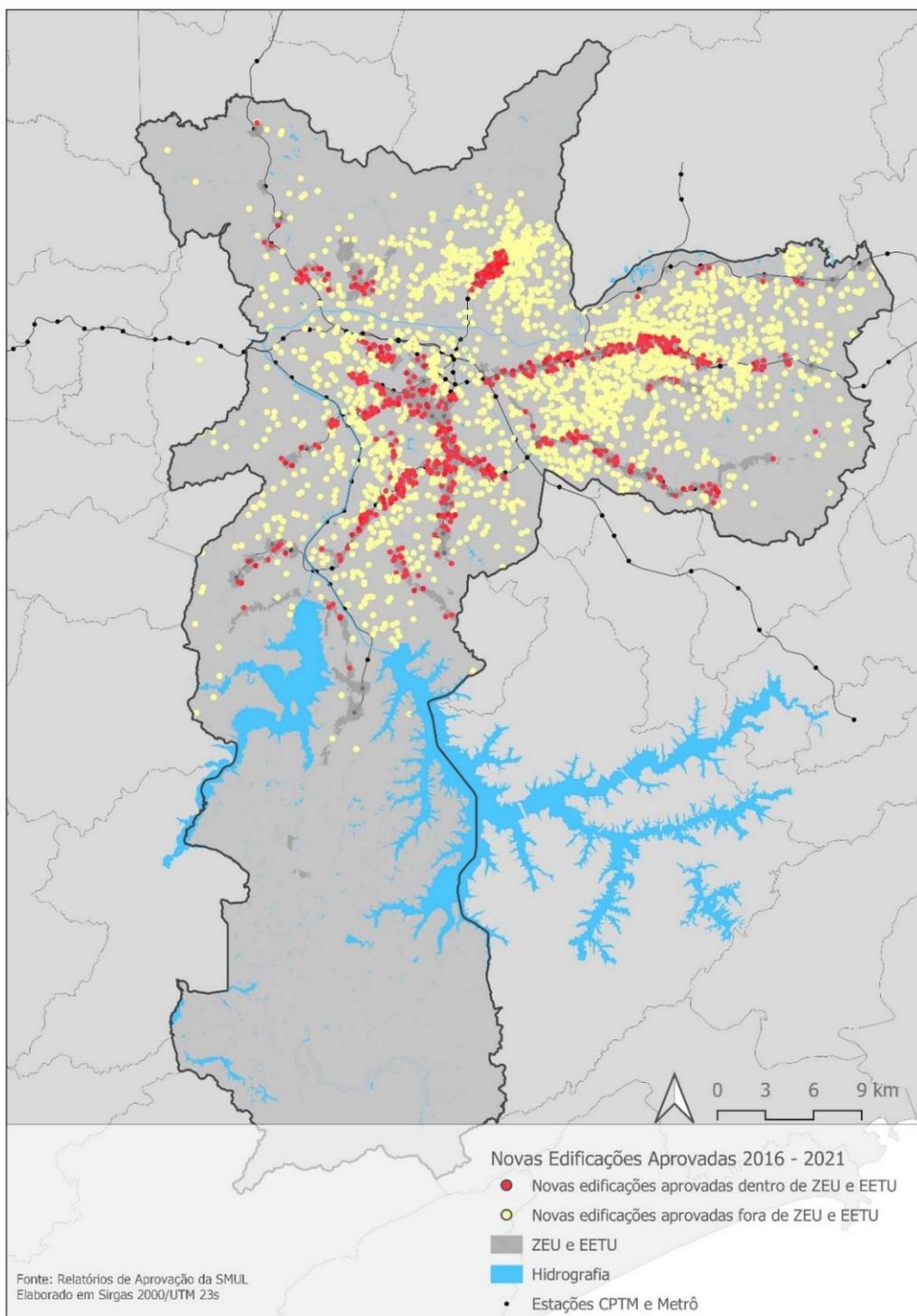
MAPA 4.5 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS EM 2021¹⁵



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

¹⁵ Os dados de 2018, 2019, 2020 e 2021 referem-se à ZEU. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas. Os dados de 2021 se referem até o mês de setembro.

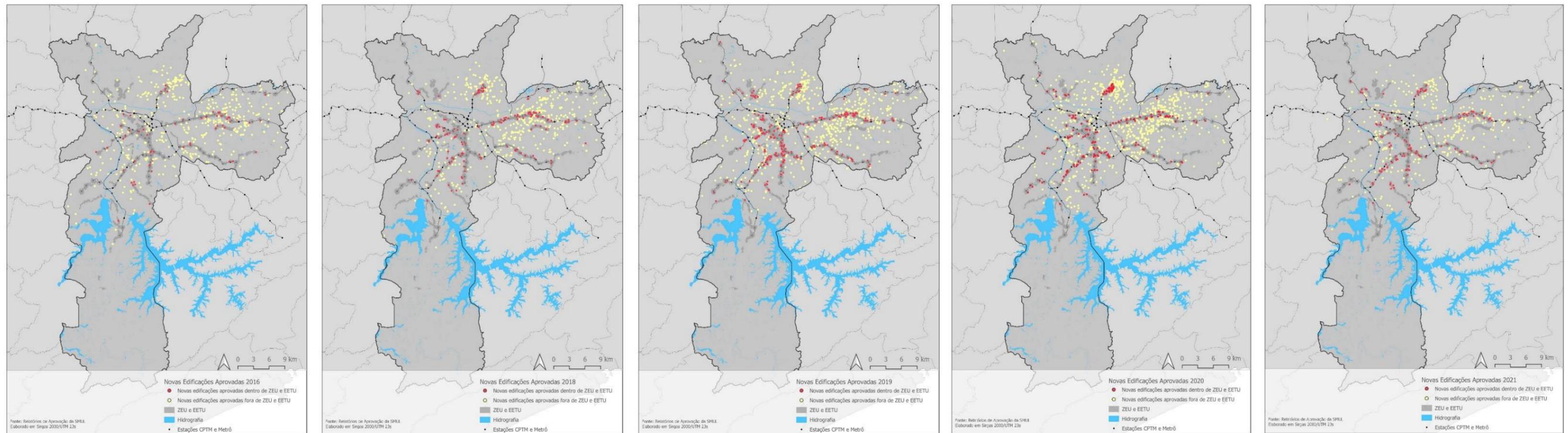
MAPA 4.6 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS DE 2016 A 2021 (DESTAQUE EETU E ZEU)¹⁶



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

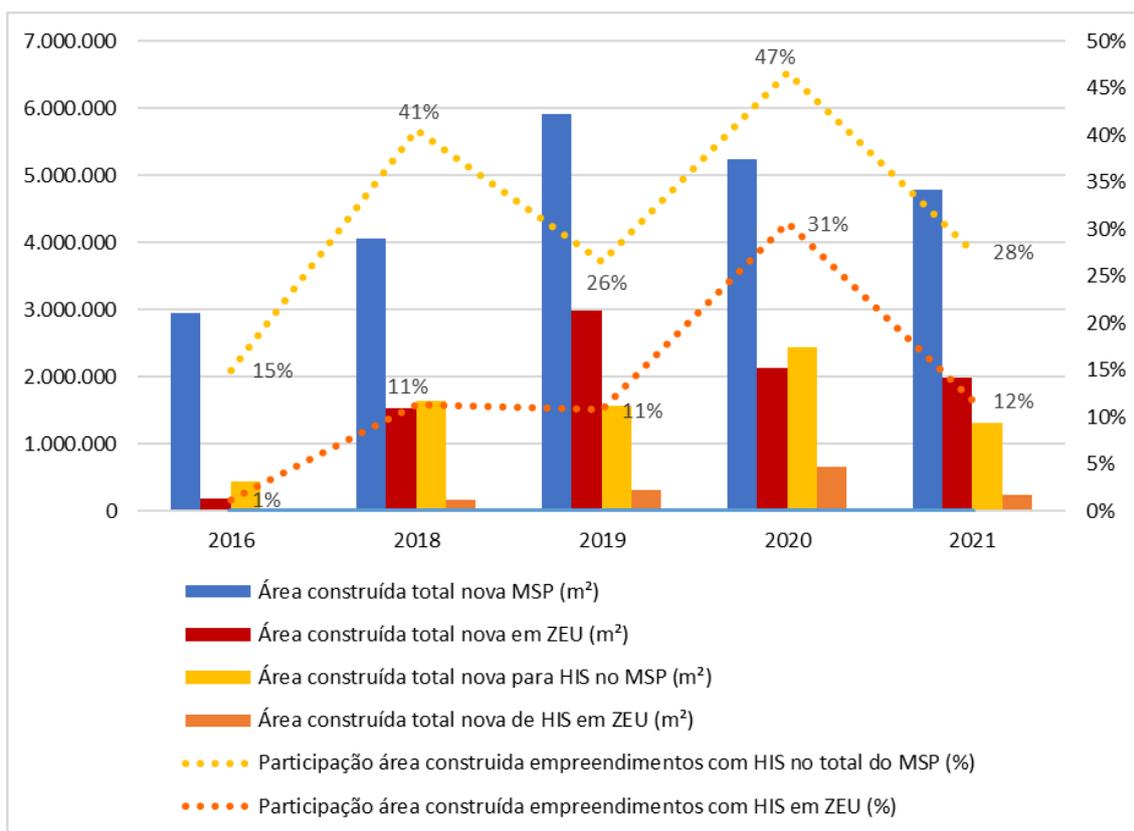
¹⁶ Os dados de 2015 e 2017 não estão disponíveis no site da PMSP/SMUL. Os dados de 2016 referem-se aos EETU do PDE 2014. Os dados de 2018, 2019, 2020 e 2021 referem-se à ZEU. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas. Os dados de 2021 se referem até o mês de setembro.

COMPARAÇÃO DOS MAPAS 4.1 A 4.5 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS DE 2016 A 2021 (DESTAQUE EETU E



Para aferir a transformação ocorrida fora dos eixos, foi examinada a produção de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) no mesmo período. O Gráfico 4.4 demonstra que a aprovação de novos empreendimentos teve uma oscilação no período de 2016 a 2021. Mas se considerarmos os anos de 2018, 2019, 2020 e 2021 (mesmo período examinado para verificação da transformação dos eixos), vemos que a área construída de empreendimentos verticais novos de HIS representou uma participação média de 35,50% em relação a toda área construída de empreendimentos novos em todo o município de São Paulo. E se avaliarmos somente a participação média dos empreendimentos verticais novos de HIS na área construída total em EETU e ZEU no mesmo período, o percentual é de 16,25%.

GRÁFICO 4.4 | EMPREENDIMENTOS VERTICAIS NOVOS COM HIS | ZEU X MSP



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

Tal condição demonstra que a maior transformação imobiliária ocorrida no município se deu nos territórios dos eixos e também para provisão de HIS, esta última de forma dispersa na cidade e por meio da produção privada. Em que pese não ser o foco desse

trabalho o estudo da produção de HIS na cidade, tal produção privada e dispersa é um desdobramento da cidade planejada almejada pelo PDE 2014, uma vez que a Lei Municipal 16.050/14 previu a definição de regras específicas para produção de HIS no município¹⁷, o que ocorreu pela aprovação dos Decretos Municipais 57.377/16, 59.885/20 e 59.886/20.

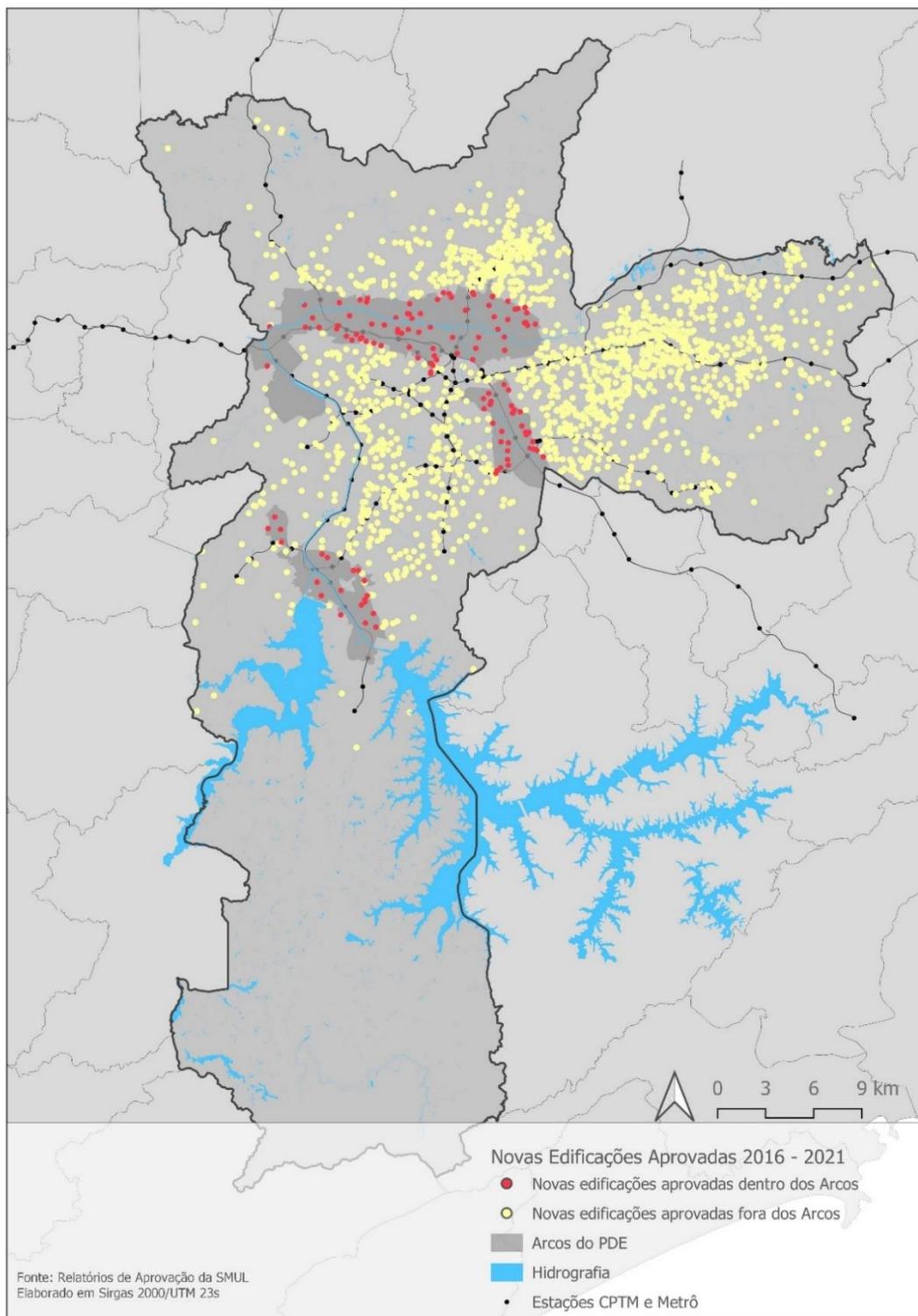
Quando examinamos as edificações novas aprovadas nos territórios dos Projetos de Intervenção Urbana dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros, nota-se poucos projetos novos. Não se chegou a examinar se tais projetos tratam de edificações verticais, mas considerando a limitação do coeficiente de aproveitamento máximo (2), do gabarito de altura máxima (28m) e dos maiores valores dos fatores de planejamento para cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir (1,2 residencial e 1,3 não residencial), acredita-se que se algum empreendimento vertical foi aprovado, isso ocorreu com base em protocolos feitos na legislação anterior ao PDE 2014. Neste cenário, tudo indica que a diretriz planejada se concretizou, isto é, o adensamento ainda não ocorreu nestes territórios, pois dependem da estruturação e aprovação dos respectivos Projetos de Intervenção Urbana.

Por sua vez, no caso dos territórios das operações urbanas existentes, vemos que ocorreu aprovação de algumas edificações novas, numa comparação bastante recente (2016 a 2021). Contudo, se avaliarmos as transformações ocorridas em todo o período analisado (1971 a 2020), veremos uma significativa transformação nas áreas das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada.

Neste caso, não há limitação ao adensamento, uma vez que incidem as disposições normativas das leis específicas das operações urbanas vigentes. Do mesmo modo, tal condição demonstra a concretização da cidade planejada para estes territórios (mesmo que em certo desalinhamento à principal concepção de adensamento do PDE 2014 que busca o adensamento nas proximidades do transporte público coletivo).

¹⁷ Mais especificamente o artigo 60 da referida lei.

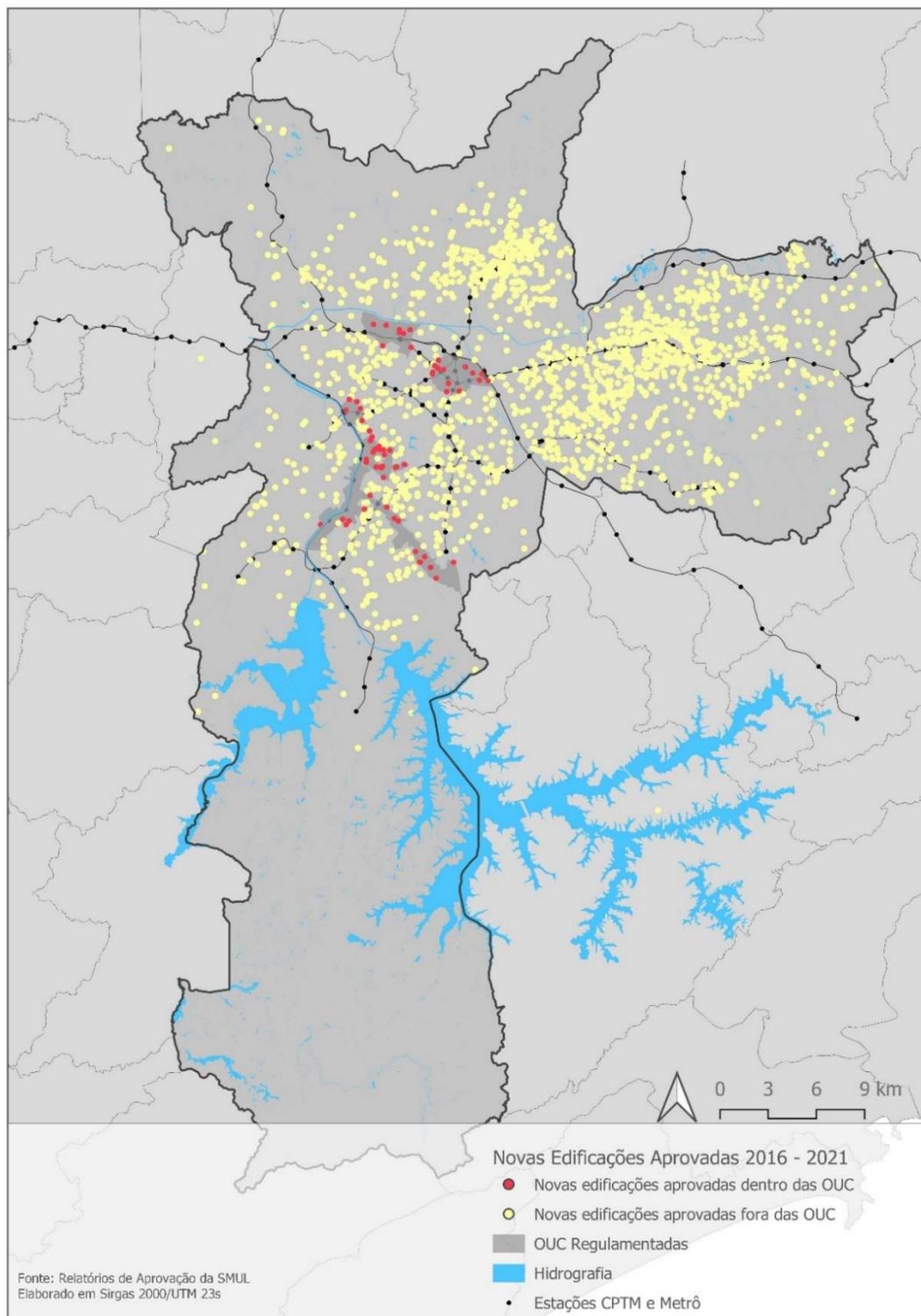
MAPA 4.7 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS DE 2016 A 2021 (DESTAQUE PARA OS ARCOS)¹⁸



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

¹⁸ Os dados de 2015 e 2017 não estão disponíveis no site da PMSP/SMUL. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas. Os dados de 2021 se referem até o mês de setembro.

MAPA 4.8 | EDIFICAÇÕES NOVAS APROVADAS DE 2016 A 2021 (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS)¹⁹



FONTE: RELATÓRIOS DE APROVAÇÃO SMUL

¹⁹ Os dados de 2015 e 2017 não estão disponíveis no site da PMSP/SMUL. Foram considerados apenas os alvarás de aprovação e execução de edificações novas. Os dados de 2021 se referem até o mês de setembro.

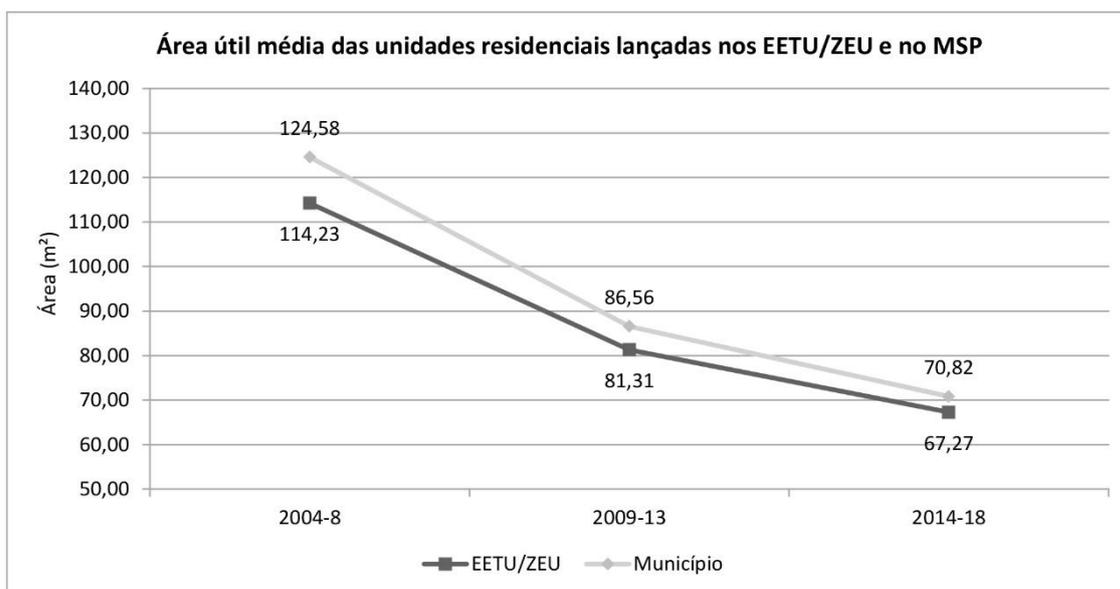
Quanto à tipologia dos empreendimentos, quando examinamos especialmente aqueles promovidos nos territórios dos eixos, temos uma mudança nos projetos desenvolvidos e aprovados na vigência do PDE 2014, seguindo os regramentos e incentivos definidos nas Leis Municipais 16.050/14 e 16.402/16.

Considerando os empreendimentos aprovados nos eixos, temos as seguintes tendências ocorrendo:

- Exploração do maior gabarito de altura e do maior coeficiente de aproveitamento, estando a garagem muitas vezes acima do pavimento térreo.
- Redução do tamanho médio das unidades, provavelmente como decorrência da aplicação da cota-parte máxima de terreno por unidade.
- Redução do número de vagas.
- Exploração do uso misto e da fachada ativa no térreo dos edifícios.
- Alargamento de calçadas no entorno imediato dos empreendimentos novos, resultando em calçadas com largura de 5m.

Os gráficos e imagens a seguir demonstram algumas dessas tendências.

GRÁFICO 4.5 | ÁREA ÚTIL MÉDIA DAS UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS NOS EETU/ZEU E NO MSP



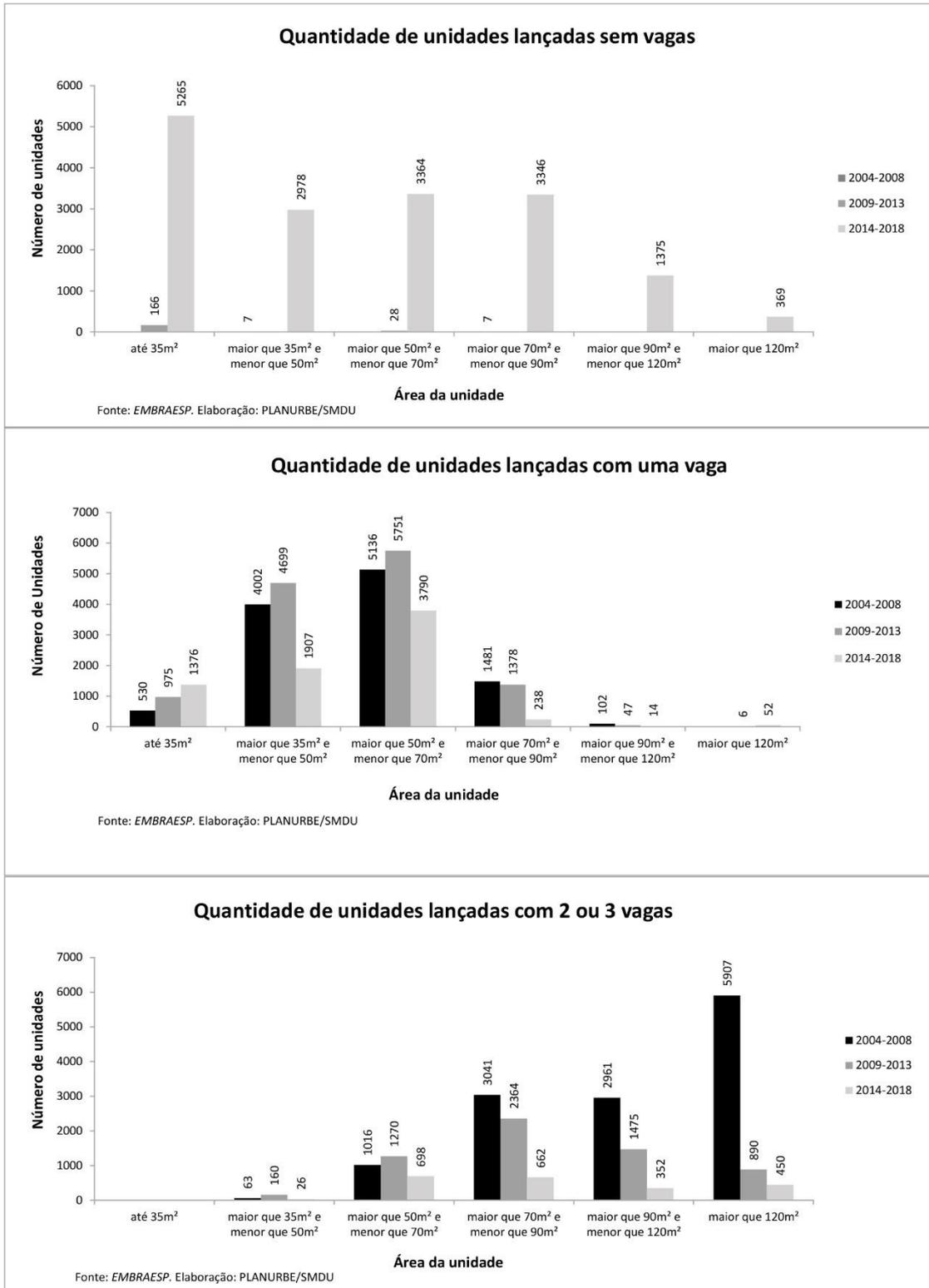
Fonte: EMBRAESP.

Elaboração: SMDU/PLANURBE.

FONTE: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE 2014 DA SMUL, P. 62

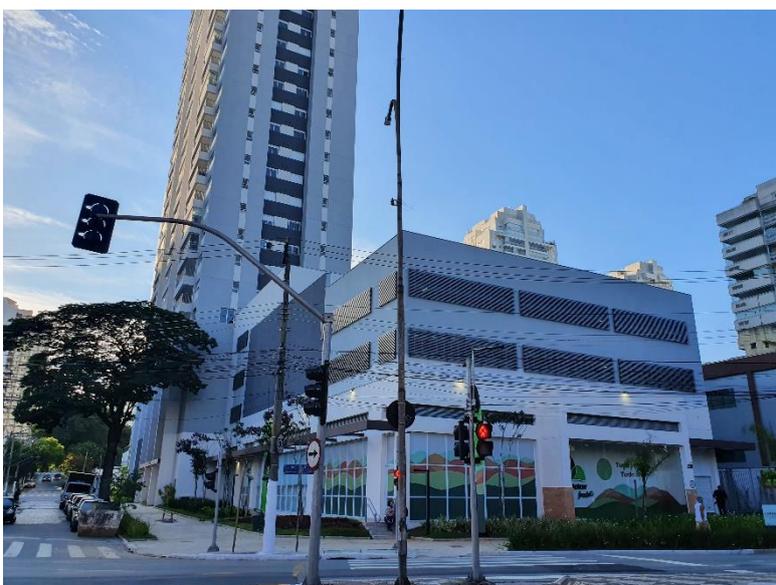
GRÁFICO 4.6

TOTAL DE UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS SEM VAGA E COM 1, 2, 3 OU MAIS VAGAS EM EETU/ZEU



FONTE: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE 2014 DA SMUL, P. 63

FIGURAS 4.11 e 4.12 | EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (ALTO DA BOA VISTA)²⁰



FOTOS: DANIEL TODTMANN MONTANDON, JANEIRO DE 2022

²⁰ Empreendimento de uso misto já inaugurado próximo da estação Alto da Boa Vista do Metrô (Linha 5 lilás). Observar garagem sobre pavimento térreo e uso comercial no pavimento térreo.

FIGURAS 4.13, 4.14 e 4.15 | EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (ALTO DA BOA VISTA)²¹



FONTE MAQUETE ELETRÔNICA: <https://www.even.com.br/sp/sao-paulo/alto-da-boa-vista/residencial/lume>
FOTOS: DANIEL TODTMANN MONTANDON, JANEIRO DE 2022

²¹ Empreendimento de uso misto em obras próximo da estação Alto da Boa Vista do Metrô (Linha 5 lilás). Observar garagem sobre pavimento térreo e uso comercial no pavimento térreo.

FIGURAS 4.16 e 4.17 | EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (PINHEIROS)²²



FONTE: <https://nortisinc.com.br/empreendimento/pod>

²² Projeto de empreendimento de uso misto próximo da estação Oscar Freire do Metrô (Linha 4 amarela). Observar uso comercial no pavimento térreo. Projeto escritório de arquitetura FGMF. Atualmente em obras.

FIGURAS 4.18 e 4.19 | EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (VILA MADALENA)²³



FONTE: <https://www.even.com.br/sp/sao-paulo/vila-madalena/residencial/misc>

²³ Projeto de empreendimento de uso misto próximo da estação Vila Madalena do Metrô (Linha 4 amarela). Observar uso comercial no pavimento térreo e garagem sobre pavimento térreo. Atualmente em obras.

FIGURA 4.20 | EXEMPLO DE EMPREENDIMENTO EM EETU (VILA MARIANA)²⁴



FONTE: <https://www.cyrela.com.br/nau>

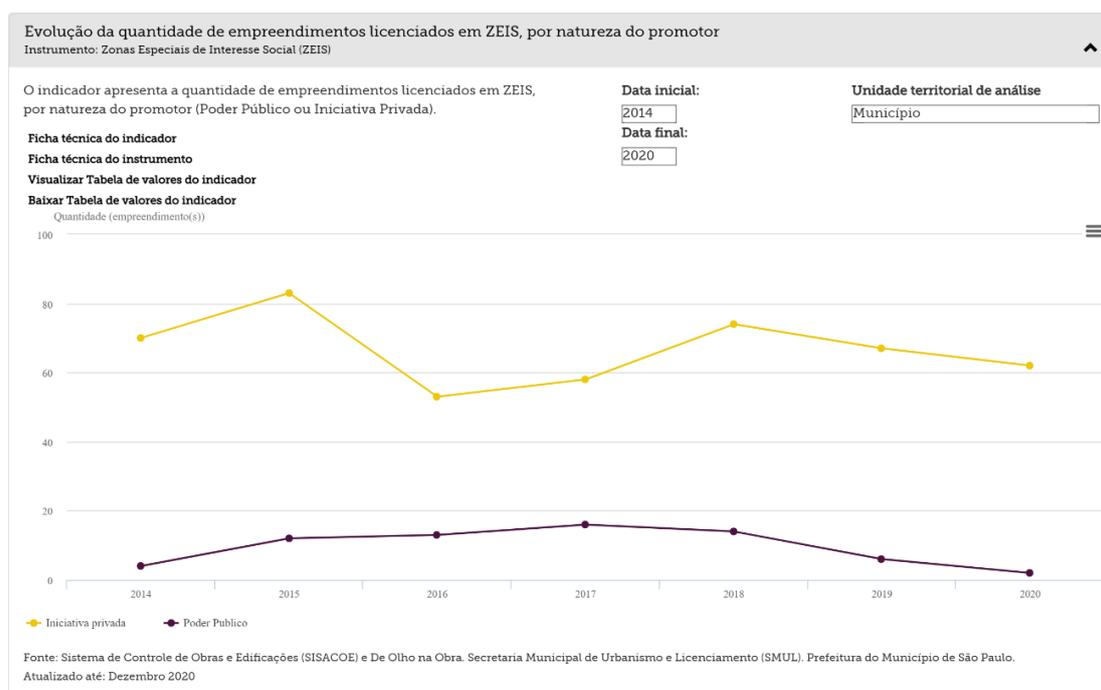
²⁴ Projeto de empreendimento de uso misto próximo da estação Vila Mariana do Metrô (Linha 1 azul). Observar uso comercial no pavimento térreo.

Outro aspecto importante a analisar é a dinâmica valorização imobiliária ocorrida no período. Partindo dos dados da EMBRAESP relativos ao valor de lançamento de unidades novas para os anos de 2002, 2014 e 2018, foram elaborados os mapas de concentração de empreendimentos a seguir apresentados.

Podemos identificar as seguintes dinâmicas ocorridas nos territórios dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, dos arcos (ou PIU's do PDE) e das operações urbanas existentes conforme os seguintes valores:

- Imóveis até R\$ 300 mil: no ano de 2002 é a faixa de valor com ocorrência mais significativa na cidade, sendo que os empreendimentos estão distribuídos de forma dispersa, tanto no centro expandido, quanto nas áreas mais periféricas da cidade. Em 2014 verifica-se uma ocorrência pontual e isolada (centro, extremo leste, norte e oeste). Por sua vez, em 2018, nota-se uma ocorrência nas áreas periféricas, com maior concentração na zona leste. Importante destacar que esta faixa abrange as categorias de HIS 1 e HIS 2, contando com financiamento subsidiado pelos governos estadual e federal, tendo, inclusive, ocorrido significativo incremento da produção privada, conforme Gráfico 4.7.

GRÁFICO 4.7 | EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE EMPREENDIMENTOS LICENCIADO EM ZEIS



FONTE: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE 2014

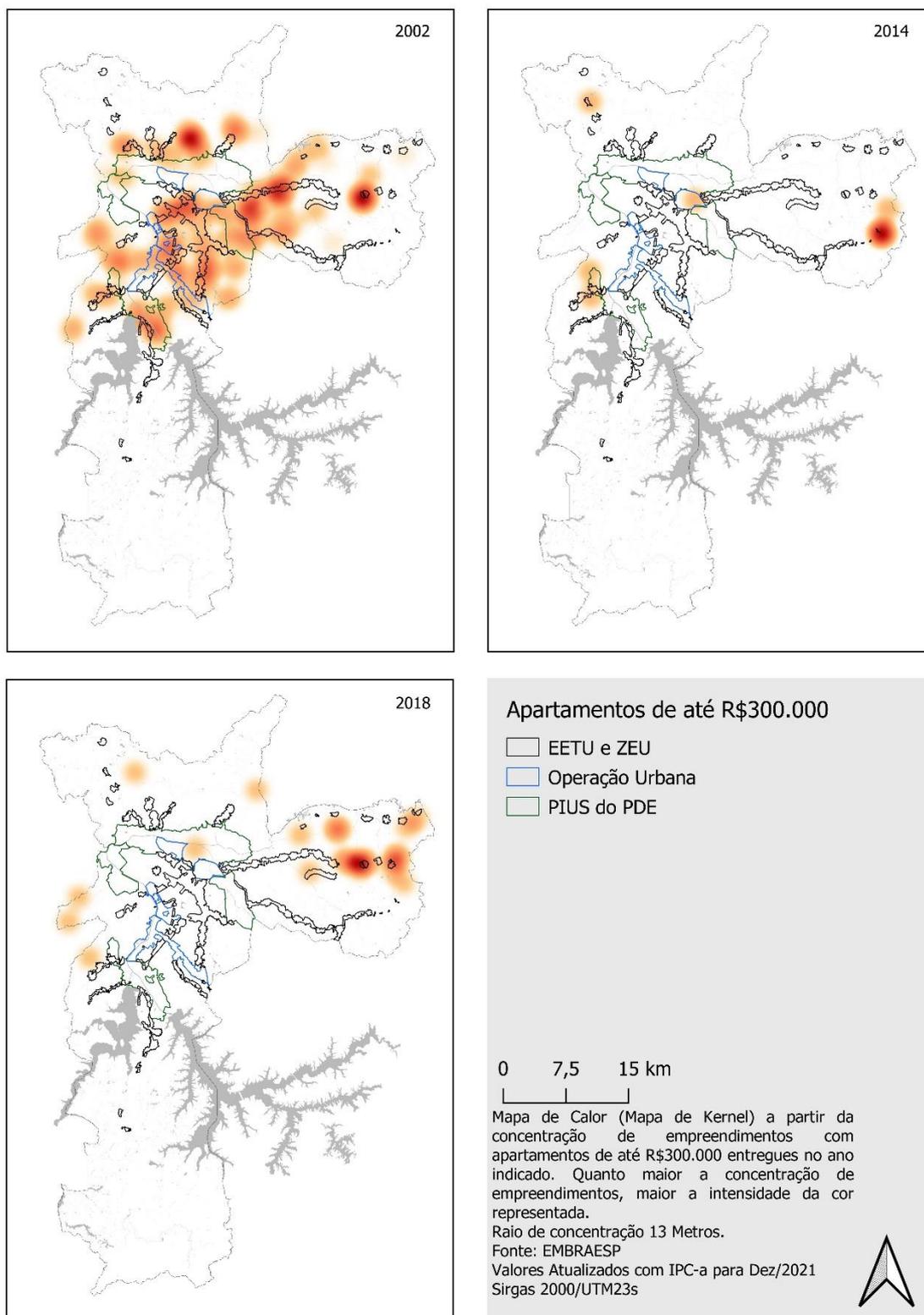
- Imóveis entre R\$ 300 mil e R\$ 600 mil: no ano de 2002, nota-se uma ocorrência mais significativa no centro expandido e nas suas bordas, com destaque para determinados bairros: Tatuapé, Vila Andrade, Lapa, Vila Romana, Vila Mariana e Campo Grande. Importante destacar que esta concentração se dá de forma desarticulada aos territórios dos eixos, dos arcos e das operações urbanas. Em 2014 verifica-se uma ocorrência pontual e dispersa na periferia da cidade, com maior intensidade na Vila Andrade. Já em 2018, a concentração dos empreendimentos se dá no centro e no Tatuapé, com algumas ocorrências isoladas na periferia da cidade. Em que pese haver alguma ocorrência nos territórios dos eixos, das operações urbanas existentes e dos arcos, não se verifica um padrão que seja determinante para a concentração desses empreendimentos.
- Imóveis entre R\$ 600 mil e R\$ 900 mil: no ano de 2002 estão concentrados no centro expandido, com uma ocorrência significativa também na Vila Andrade. Em 2014, nota-se uma ocorrência em centralidades nas bordas do centro expandido, com destaque para o bairro do Tatuapé. Em 2018 verifica-se uma concentração no centro da cidade.
- Imóveis acima de R\$ 900 mil: para os três períodos analisados, nota-se uma clara ocorrência mais concentrada no centro expandido, com variações nos bairros do Tatuapé, Vila Mariana e Itaim.

Com relação aos eixos, para todos os períodos e valores, verifica-se uma ocorrência generalizada, uma vez que os eixos incidem em territórios heterogêneos. No entanto, não se verifica uma clara influência dos eixos na concentração de empreendimentos.

No caso do território dos arcos, verifica-se uma generalizada ausência de concentração de empreendimentos para todas as faixas de valores e períodos analisados.

E no caso das operações urbanas existentes, nota-se uma ocorrência significativa na Operação Urbana Centro de imóveis nos valores acima de R\$ 300 mil no ano de 2018 e nas Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada a concentração de imóveis com valores acima de R\$ 600 mil nos anos de 2002 e 2014.

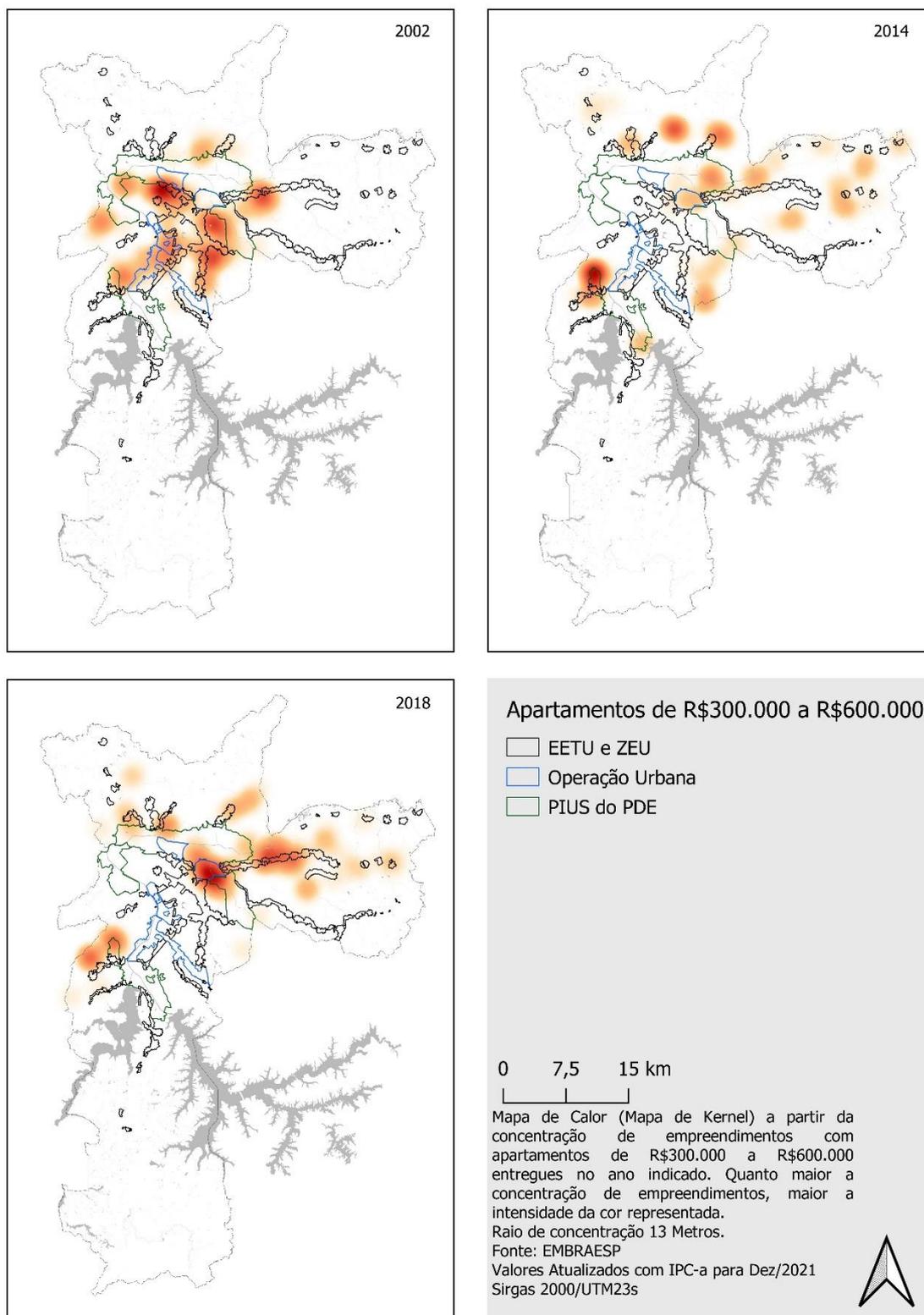
MAPA 4.9 | CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ATÉ R\$ 300MIL²⁵



FONTE: EMBRAESP

²⁵ Observar que todos os valores foram atualizados para dezembro de 2021 pelo IPCA.

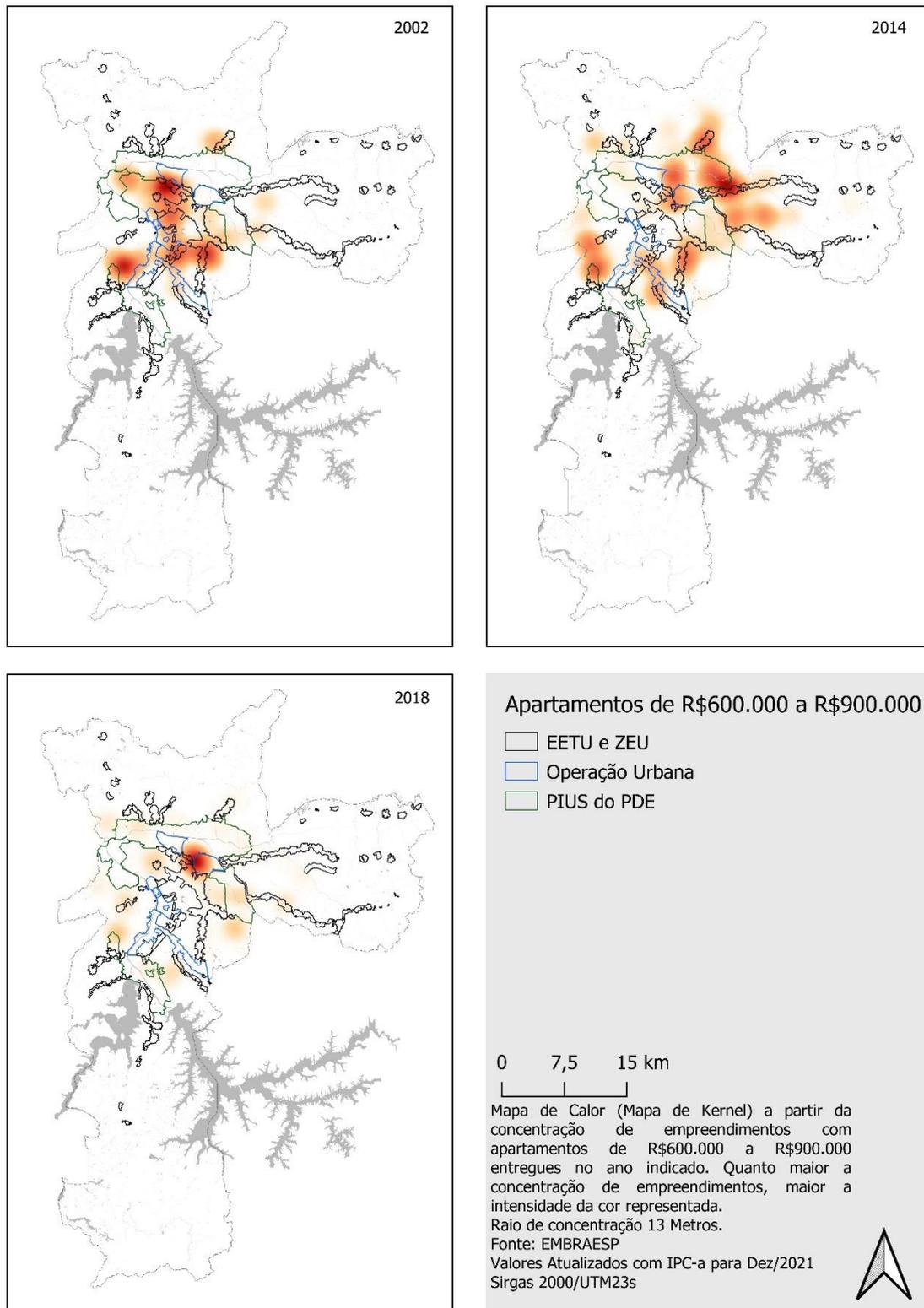
MAPA 4.10 | CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ENTRE R\$ 300MIL E R\$600 MIL²⁶



FONTES: EMBRAESP

²⁶ Observar que todos os valores foram atualizados para dezembro de 2021 pelo IPCA.

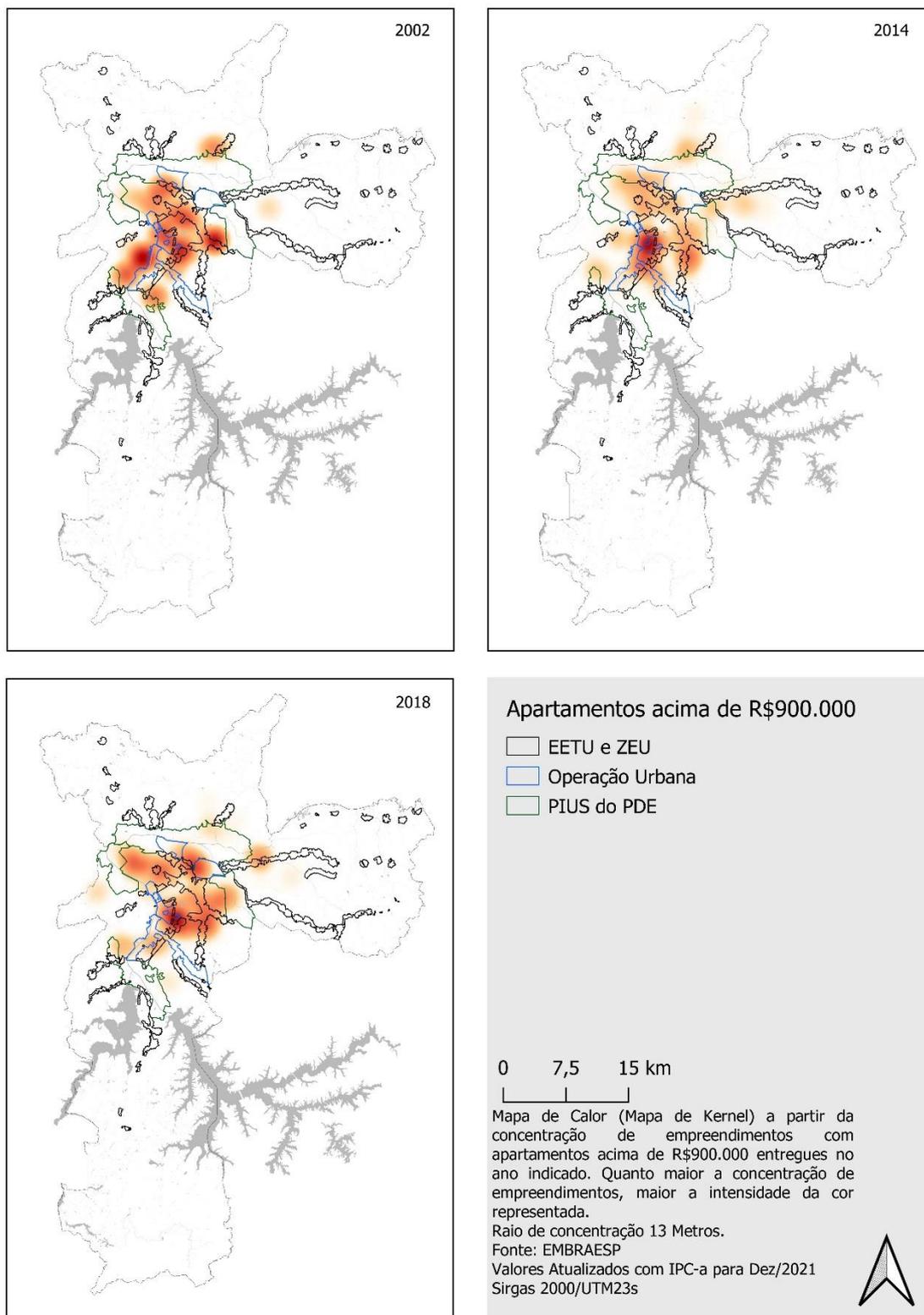
MAPA 4.11 | CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ENTRE R\$ 600MIL E R\$900 MIL²⁷



FUNTE: EMBRAESP

²⁷ Observar que todos os valores foram atualizados para dezembro de 2021 pelo IPCA.

MAPA 4.12 | CONCENTRAÇÃO DE UNIDADES NOVAS COM VALOR ACIMA DE R\$900 MIL²⁸



FONTA: EMBRAESP

²⁸ Observar que todos os valores foram atualizados para dezembro de 2021 pelo IPCA.

4.2.2 ADENSAMENTO

Quando examinamos o adensamento construtivo e demográfico, importante ponderar que os territórios de maior transformação (ou adensamento) apresentam diferentes configurações territoriais e abrangem áreas distintas:

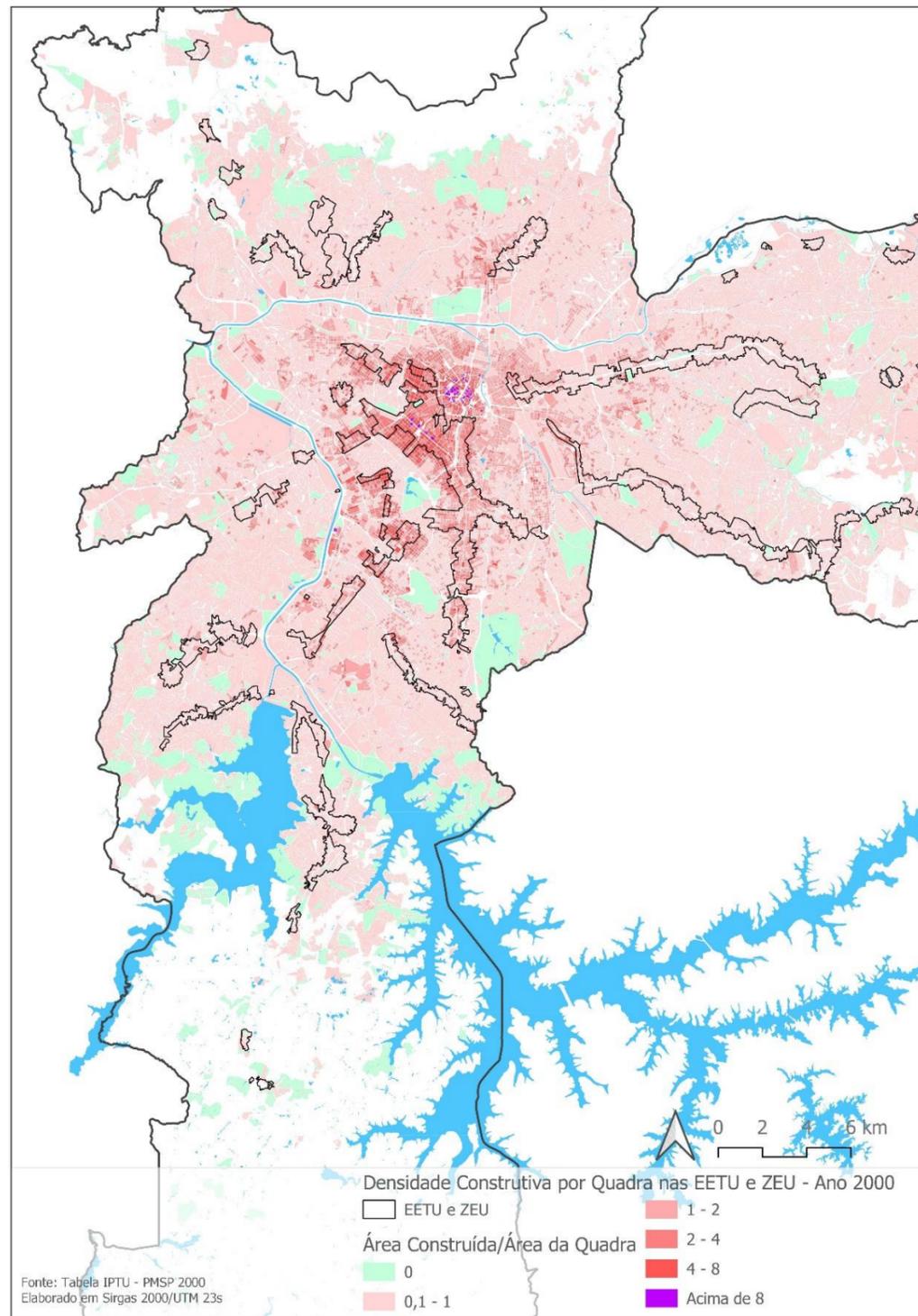
- Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana seguem a estrutura em rede do transporte público coletivo e acabam englobando áreas bastante heterogêneas da cidade: desde áreas centrais com maiores densidades construtivas e demográfica, maior oferta de empregos, maior valor imobiliário e melhores condições de renda da população, até bairros localizados na periferia extrema da cidade, com baixa densidade construtiva, baixíssima oferta de empregos, menores valores imobiliários, menores rendas e acesso deficitário aos serviços públicos.
- Os territórios dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros englobam o que chamamos de territórios de transição: são áreas que fazem a interface com o centro expandido e a periferia da cidade e acabam apresentando um padrão de uso do solo compatível com essa transição.
- Os territórios das operações urbanas existentes são bastante pontuais e diferentes um dos outros, e podemos identificar claramente 3 situações distintas:
 - A área central, com incidência da Operação Urbana Centro.
 - O território de transição, semelhante aos territórios dos Arcos, com incidência da Operação Urbana Consorciada Água Branca.
 - O território do centro expandido e de maior transformação ocorrida no período analisado, que é a área das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada.

Primeiramente, vejamos a evolução da densidade construída, comparando os períodos de 2000 a 2020 e utilizando a relação entre a área construída total da quadra e a área de terreno da quadra, com base nos dados do IPTU. Podemos observar que ocorreu um incremento de densidade construída nos seguintes territórios:

- Nos EETU e ZEU do centro expandido, excluindo o eixo da Avenida Cupecê e de forma mais moderada na porção sul, na região de Santo Amaro (em que pese que atualmente diversos edifícios estão sendo construídos na região).
- De forma mais intensa nas áreas das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada e com menor intensidade no bairro da Barra Funda na Operação Urbana Consorciada Água Branca.
- De forma mais expressiva, em determinados bairros, formando “bolsões” de adensamento (ou centralidades): Vila Andrade e Morumbi (fora de EETU e ZEU), Tatuapé (dentro e fora de EETU e ZEU, com maior intensidade fora), Santana-Tucuruvi (mais fora do que dentro de EETU e ZEU).
- De forma mais dispersa, nas regiões de Vila Sônia e Vila Romana na região oeste e Campo Grande na região Sul.

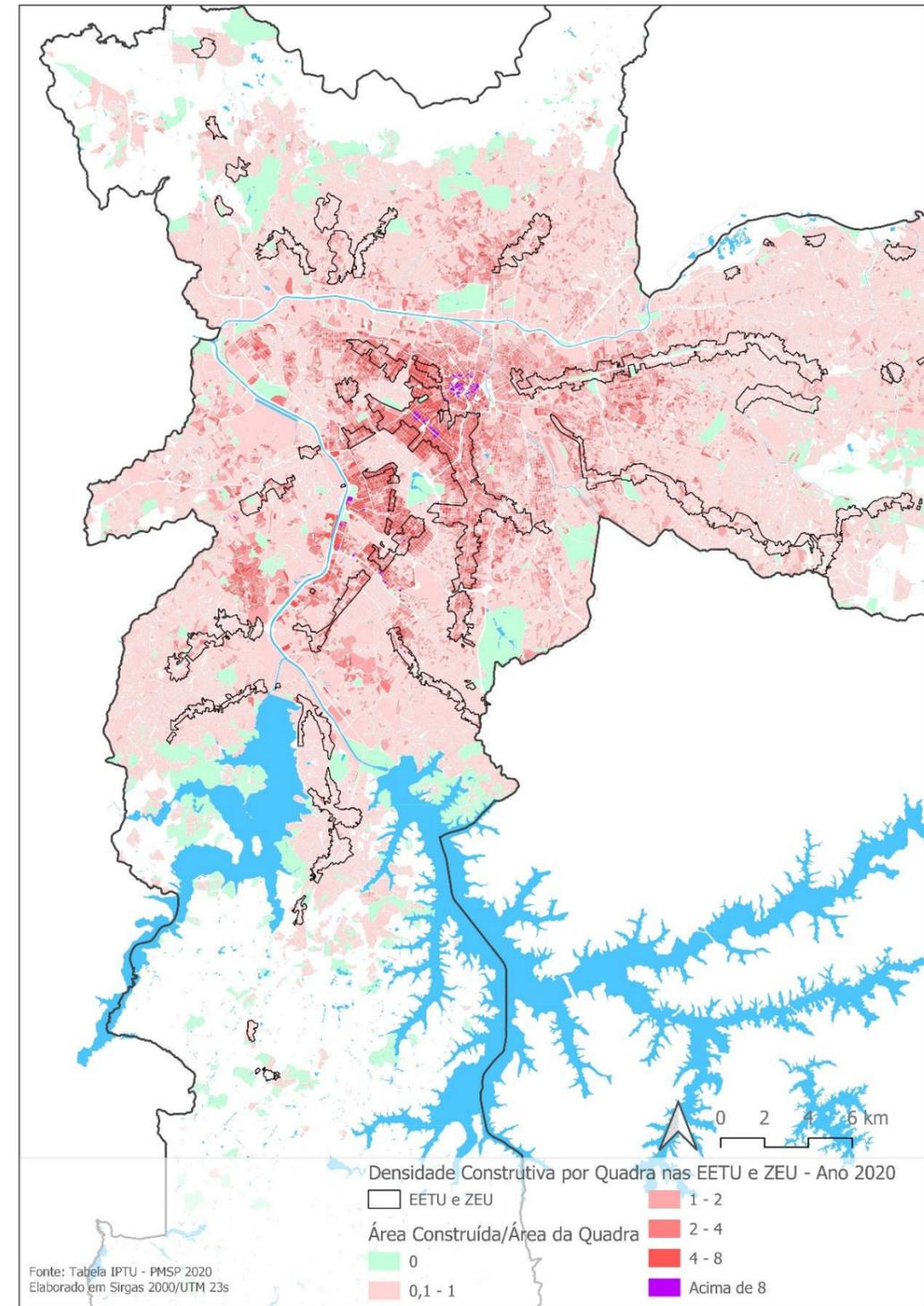
No caso dos territórios dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros, nota-se, de um modo geral, uma estagnação do adensamento, com sua ocorrência pontual em apenas algumas áreas, como, por exemplo, os bairros do Ipiranga (Arco Tamanduateí), da Vila Andrade (Arco Jurubatuba) e da Barra Funda e Lapa (porção sul do Arco Tietê).

MAPA 4.13 | DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU)



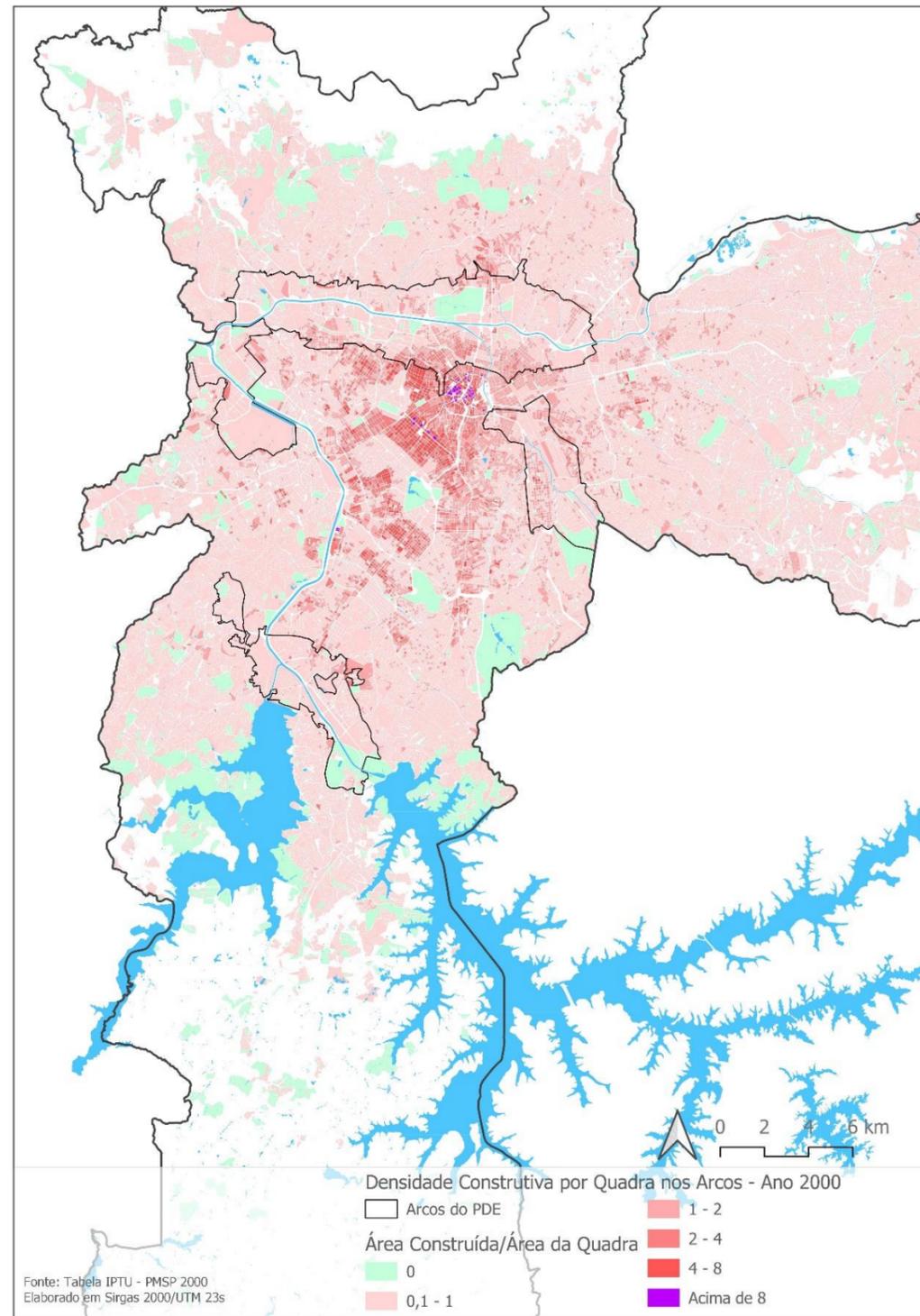
FONTES: IPTU 2000

MAPA 4.14 | DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU)

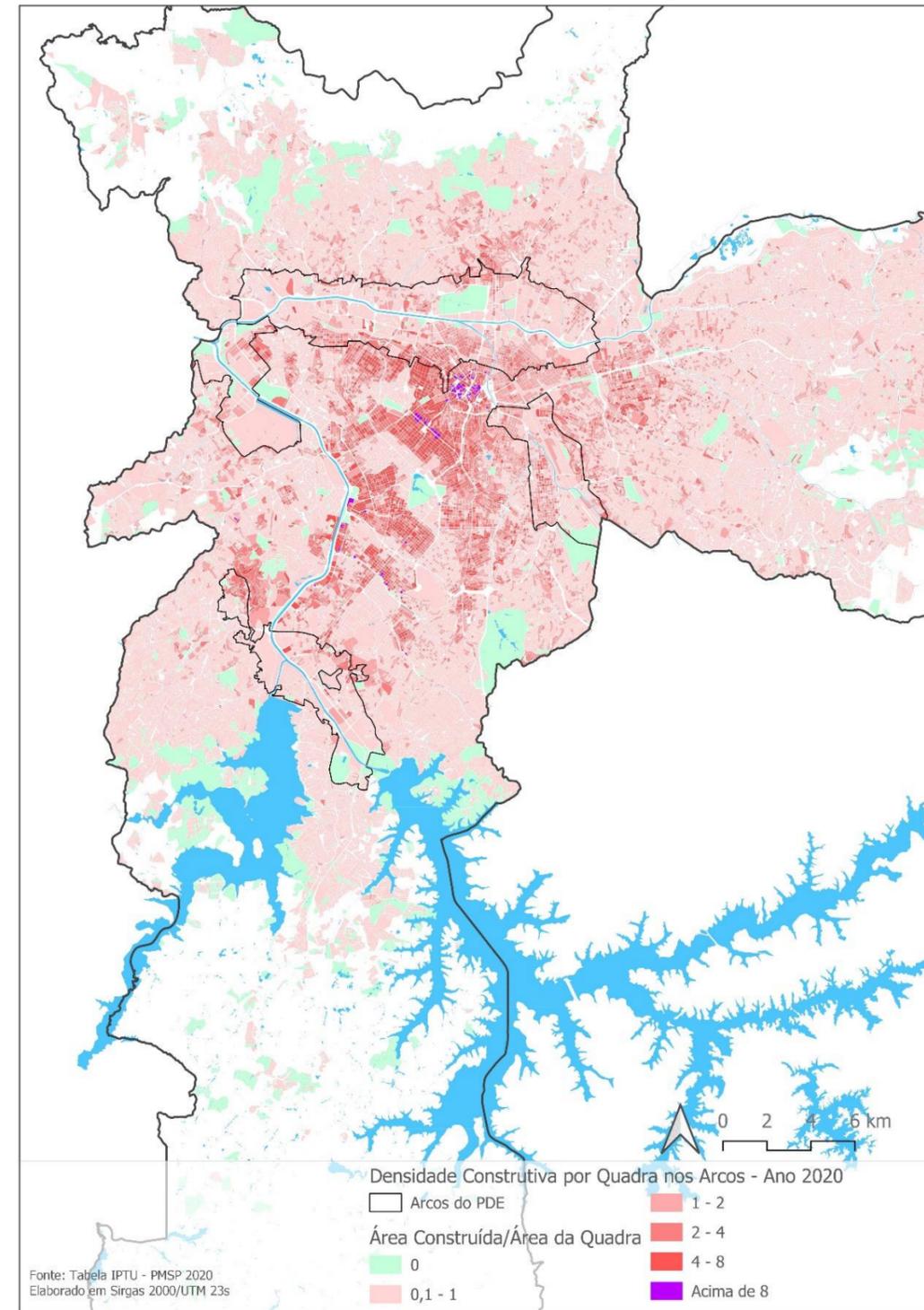


FONTES: IPTU 2020

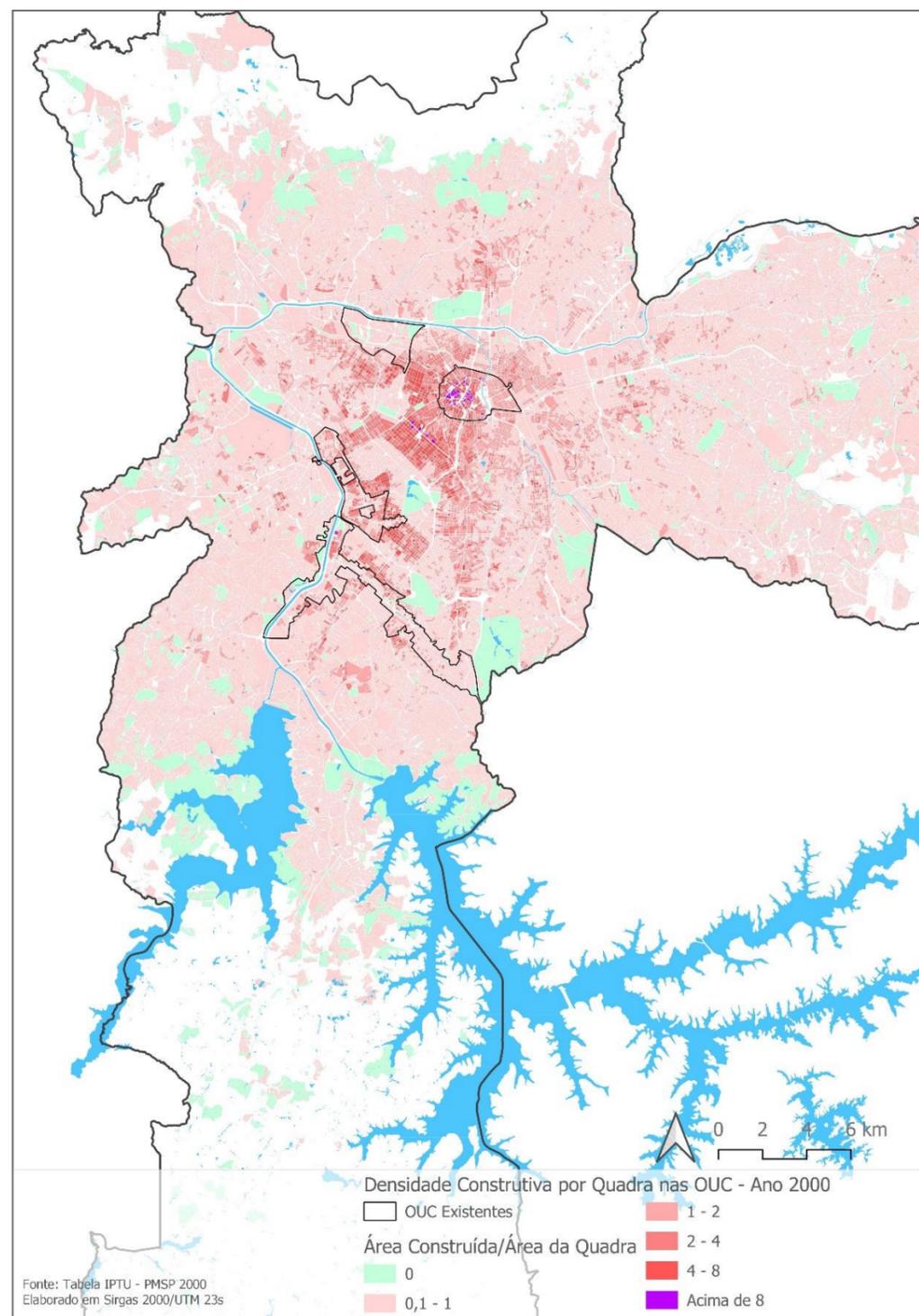
MAPA 4.15 | DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS)



MAPA 4.16 | DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS)

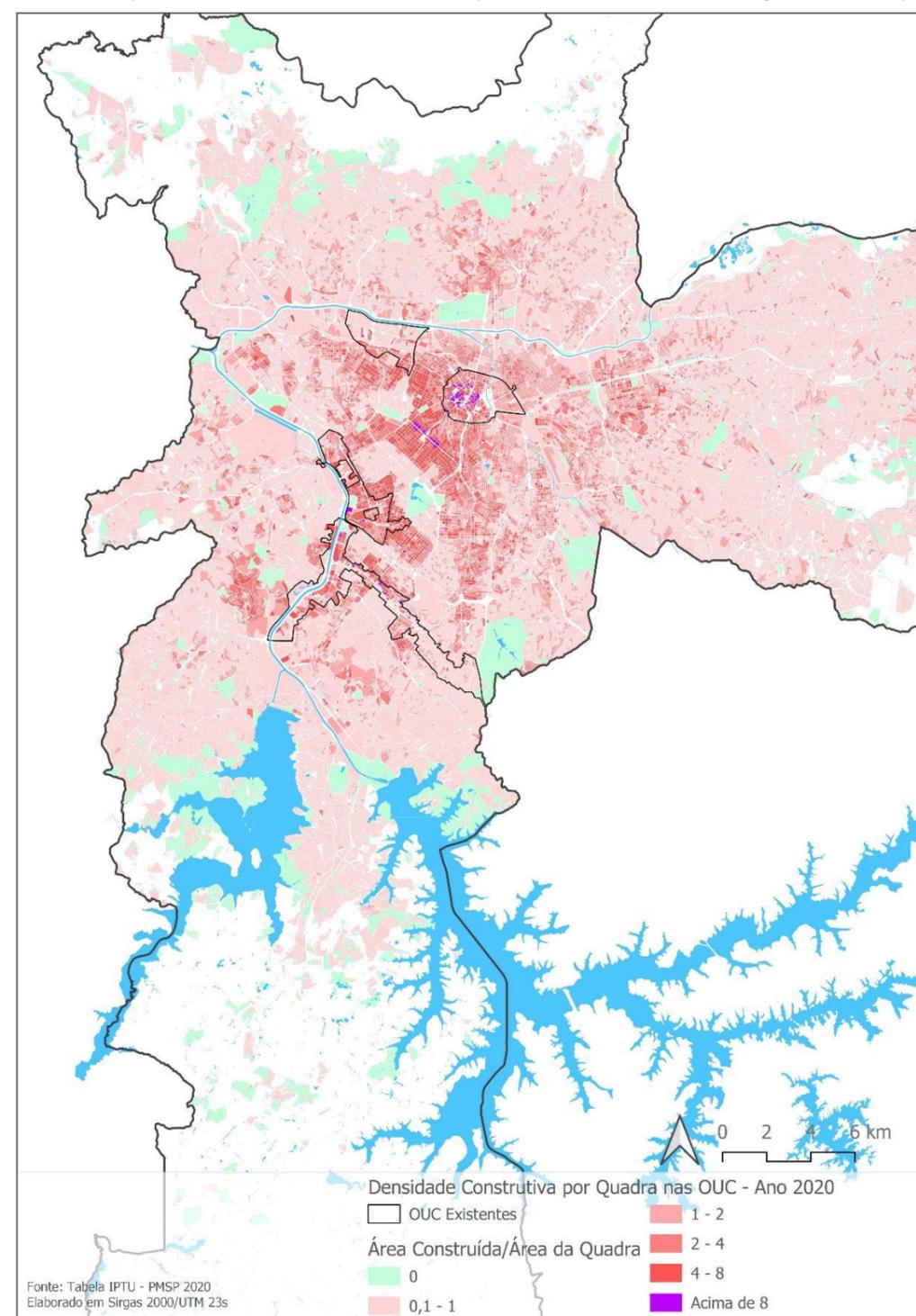


MAPA 4.17 | DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS)



FONTE: IPTU 2000

MAPA 4.18 | DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS)



FONTE: IPTU 2020

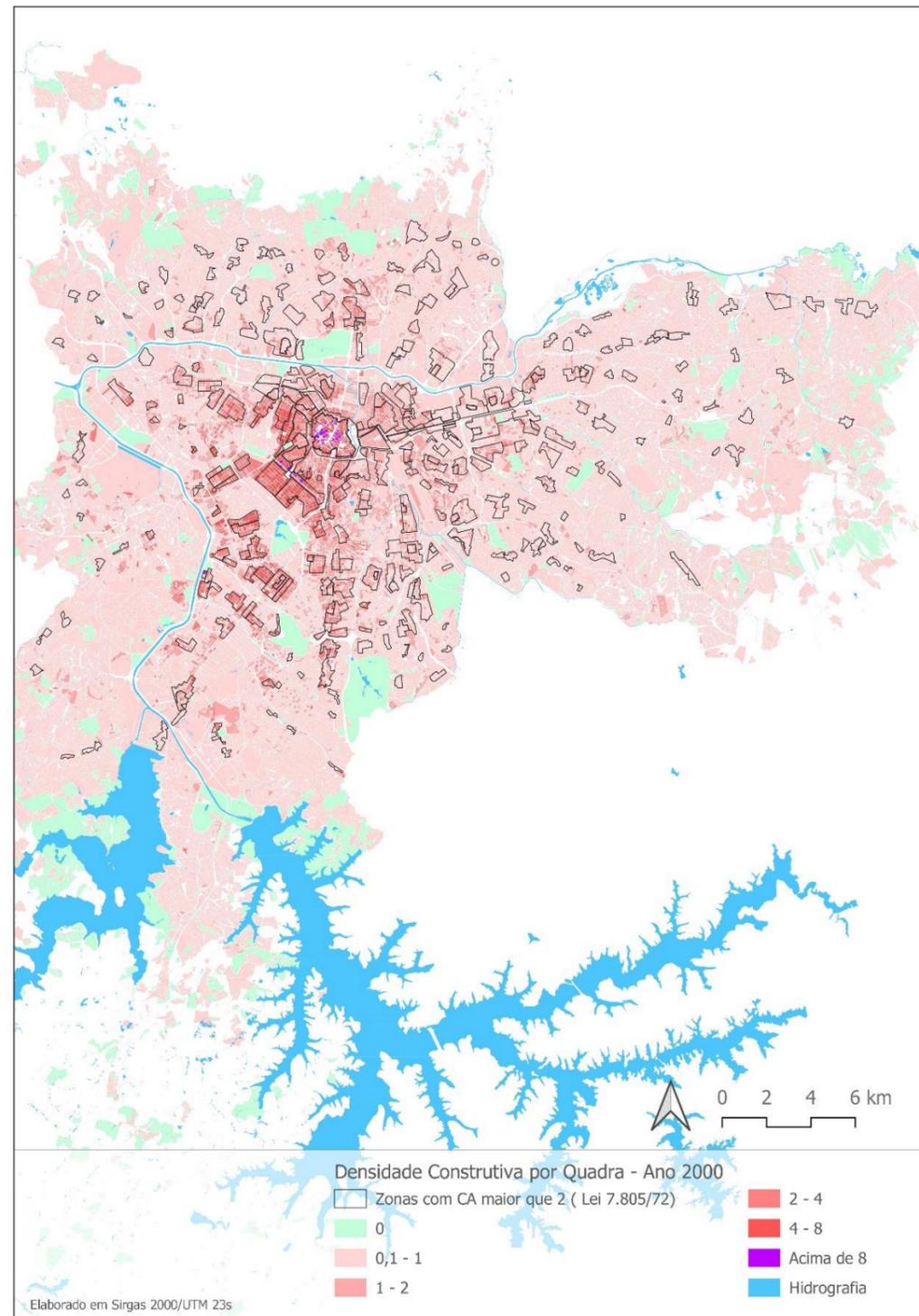
Ainda sobre a densidade construtiva, quando comparamos as maiores densidades com o zoneamento de 1972 e o zoneamento de 2004²⁹, verifica-se que as zonas com coeficiente de aproveitamento superior a 2 da Lei Municipal 7.805/72 foram determinantes para orientação da produção formal imobiliária de edificações verticais na cidade de São Paulo. O resultado é um generalizado adensamento no centro expandido, com algumas “ilhas” de baixa densidade decorrente da proteção dos bairros exclusivamente residenciais e de grandes equipamentos urbanos (como o Parque do Ibirapuera, por exemplo).

No caso da Lei Municipal 13.885/04, embora haja alguma influência na produção imobiliária, não se verifica uma mudança em relação ao padrão de adensamento decorrente do zoneamento de 1972.

Segue mapas com tal comparação.

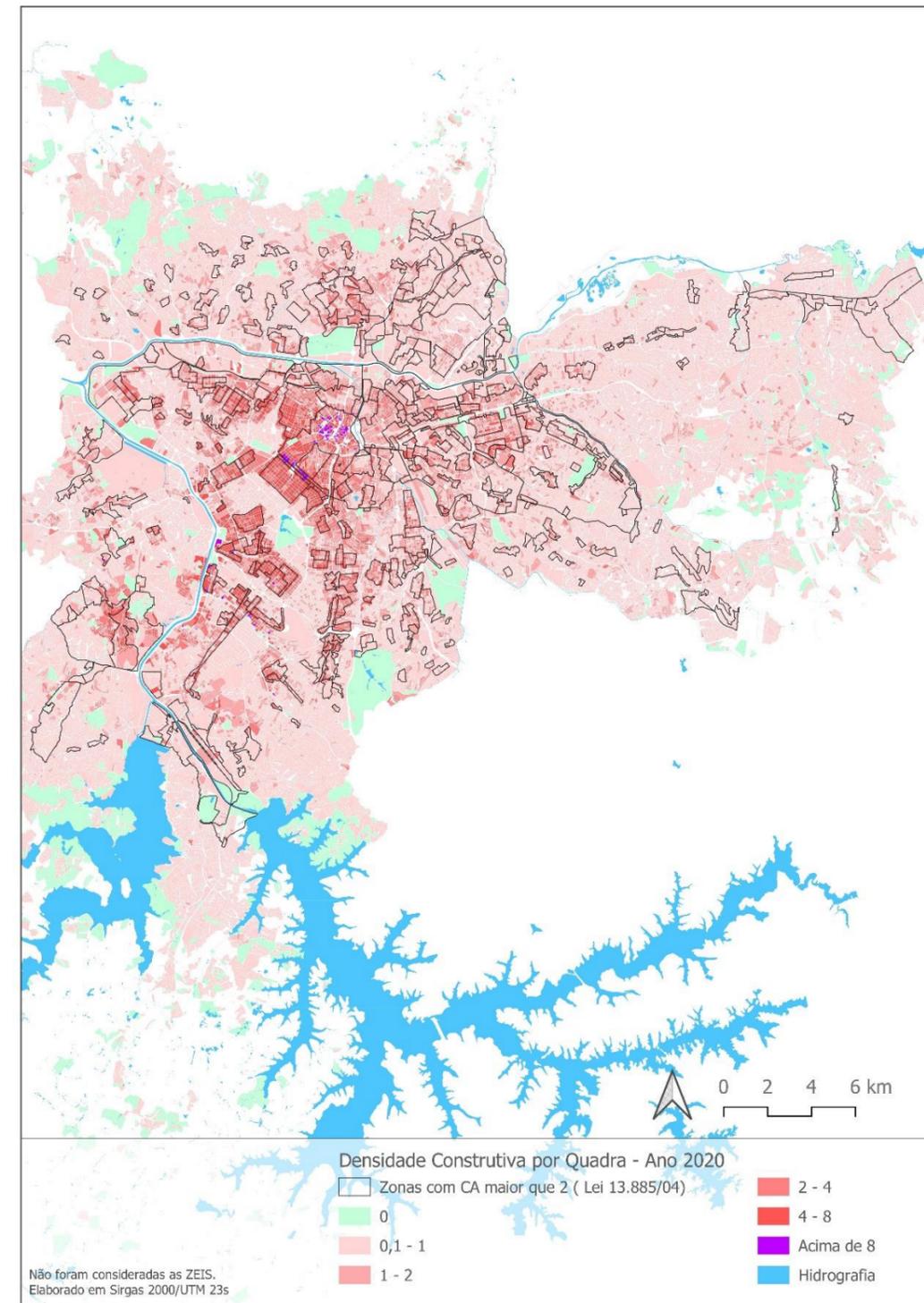
²⁹ Compreende-se que não tenha transcorrido tempo suficiente para exame da influência da legislação de 2016 sobre a densidade construtiva.

MAPA 4.19
COMPARAÇÃO ZONAS COM CA > 2 NO ZONEAMENTO DE 1972 X DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2000



FONTE: IPTU 2000 E LEI MUNICIPAL 7.805/72

MAPA 4.20
COMPARAÇÃO ZONAS COM CA > 2 NO ZONEAMENTO DE 2004 X DENSIDADE CONSTRUTIVA EM 2020



FONTE: IPTU 2000 E LEI MUNICIPAL 13.885/04

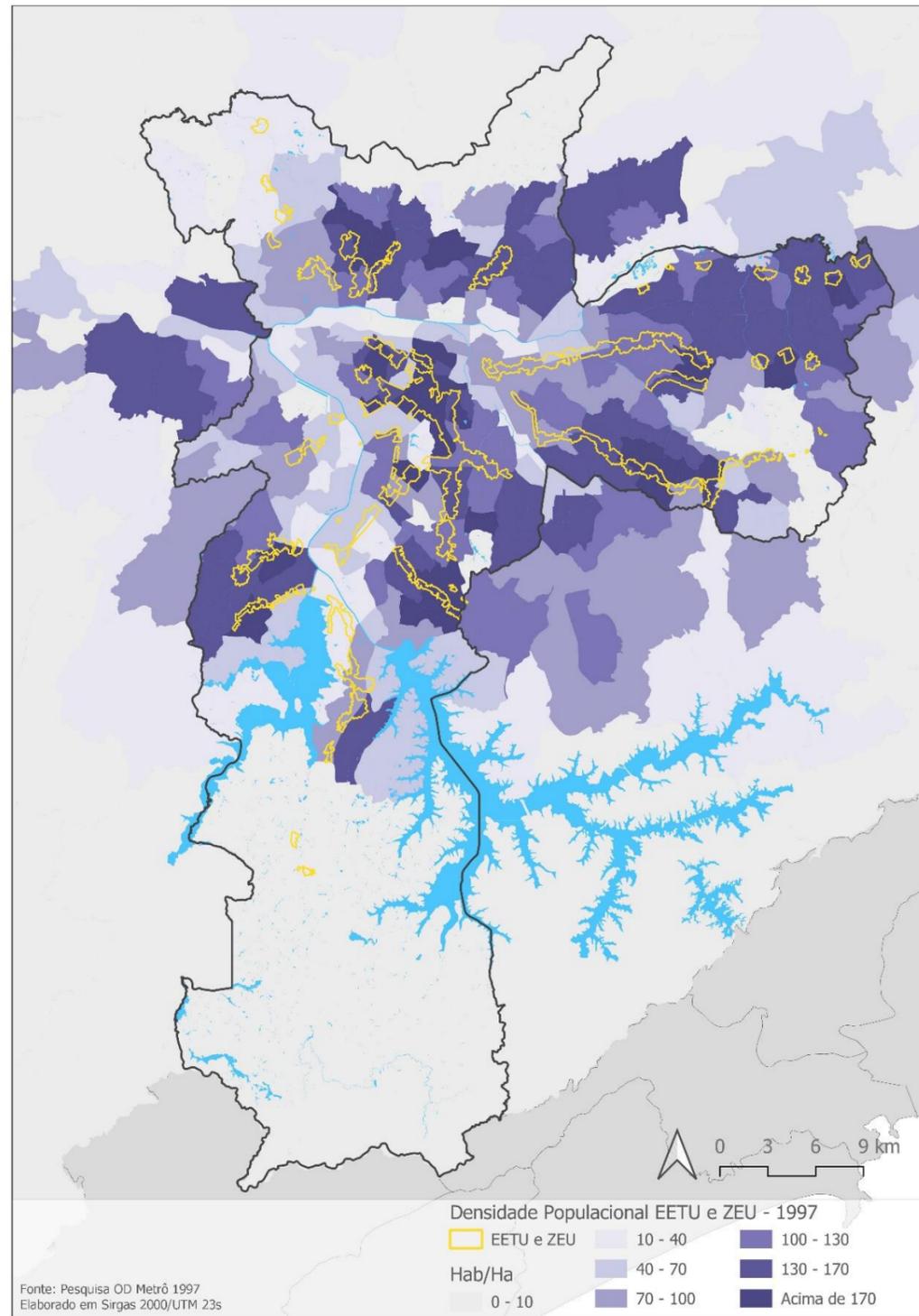
Vejamos agora como se deu o adensamento demográfico. Para tanto, foram analisados os dados da Pesquisa Origem-Destino do Metrô para os anos de 1997, 2007 e 2017.

De um modo geral, as maiores densidades demográficas seguem duas lógicas distintas: no centro expandido, as maiores densidades decorrem da verticalização (e, portanto, incidem num território com melhor padrão de urbanização) e no caso das áreas periféricas (fora do centro expandido) as maiores densidades decorrem de assentamentos precários (e conseqüentemente incidem em territórios com favelas, loteamentos irregulares e núcleos habitacionais).

Assim, temos as seguintes situações nos territórios em análise:

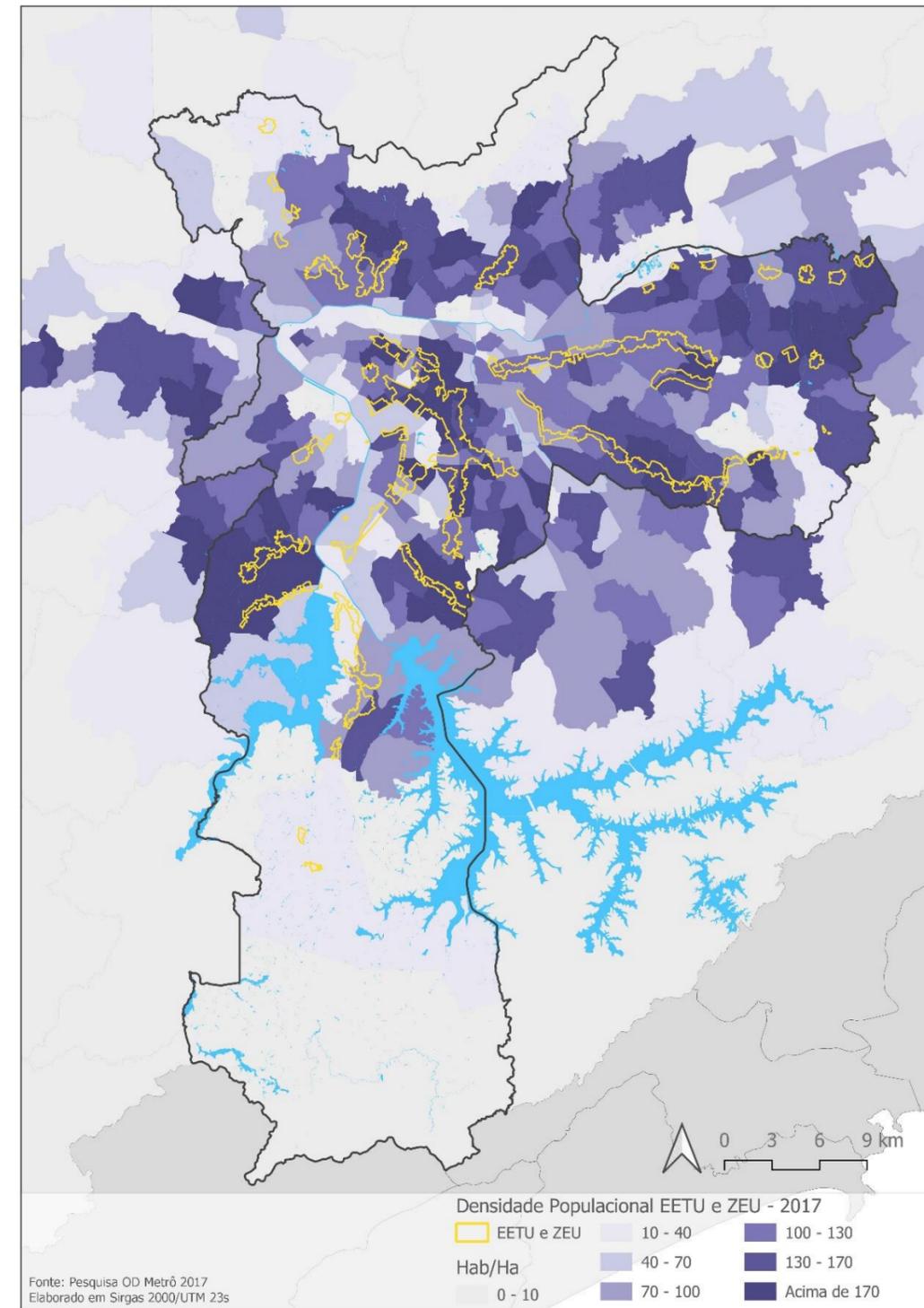
- Território dos eixos (EETU e ZEU): as densidades demográficas se apresentam conforme as duas lógicas acima descritas, apresentando grande diversidade ao longo dos eixos. A comparação entre 1997 e 2017 evidencia o adensamento em algumas áreas pontuais, mas ainda sem alterações significativas, até mesmo porque a maior parte dos empreendimentos nos eixos foi aprovada e construída a partir de 2017.
- Território dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros: são as áreas com menor densidade demográfica dentre todos os territórios examinados, pois são áreas com forte ocorrência de usos industriais, imóveis subutilizados, grandes glebas públicas e equipamentos de infraestrutura.
- Território das operações urbanas existentes: embora as operações urbanas apresentem densidades demográficas diferentes entre si e também internamente em seus territórios, ao compararmos 1997 e 2017, vemos claramente um incremento de densidade demográfica em todas as operações urbanas, sendo mais significativo o adensamento demográfico nas Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada.

MAPA 4.21 | DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU)



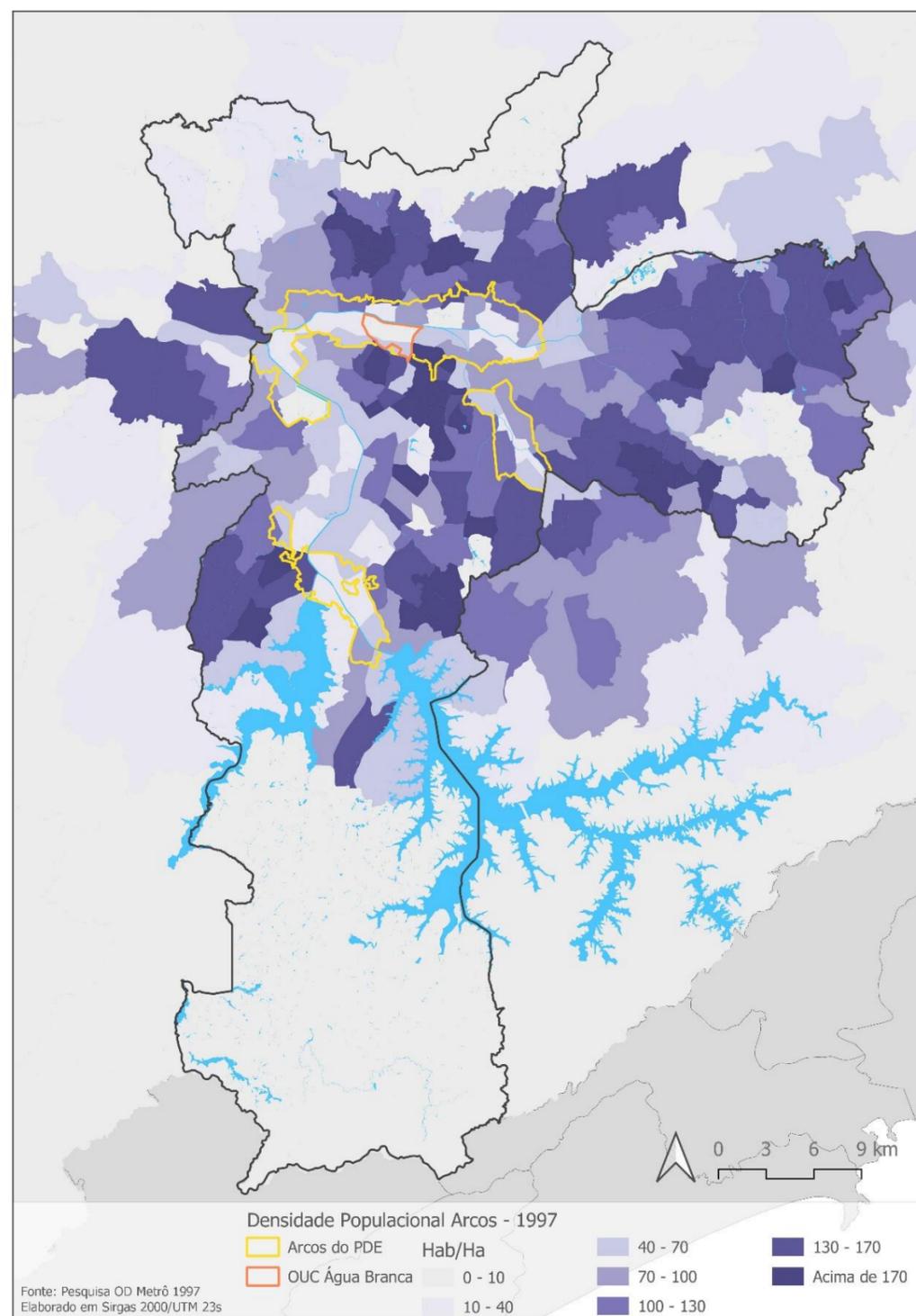
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.22 | DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU)



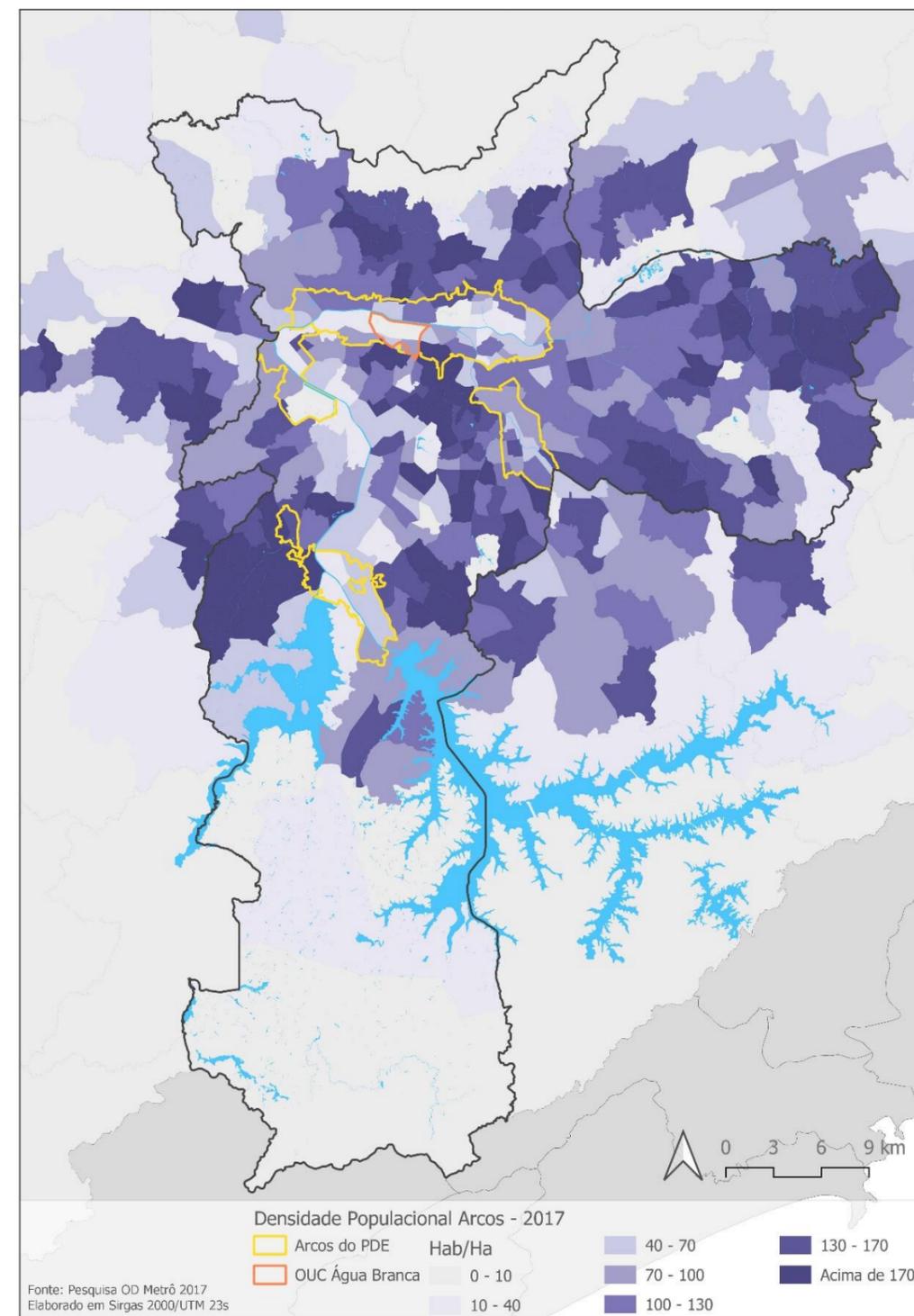
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

MAPA 4.23 | DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO ARCOS)



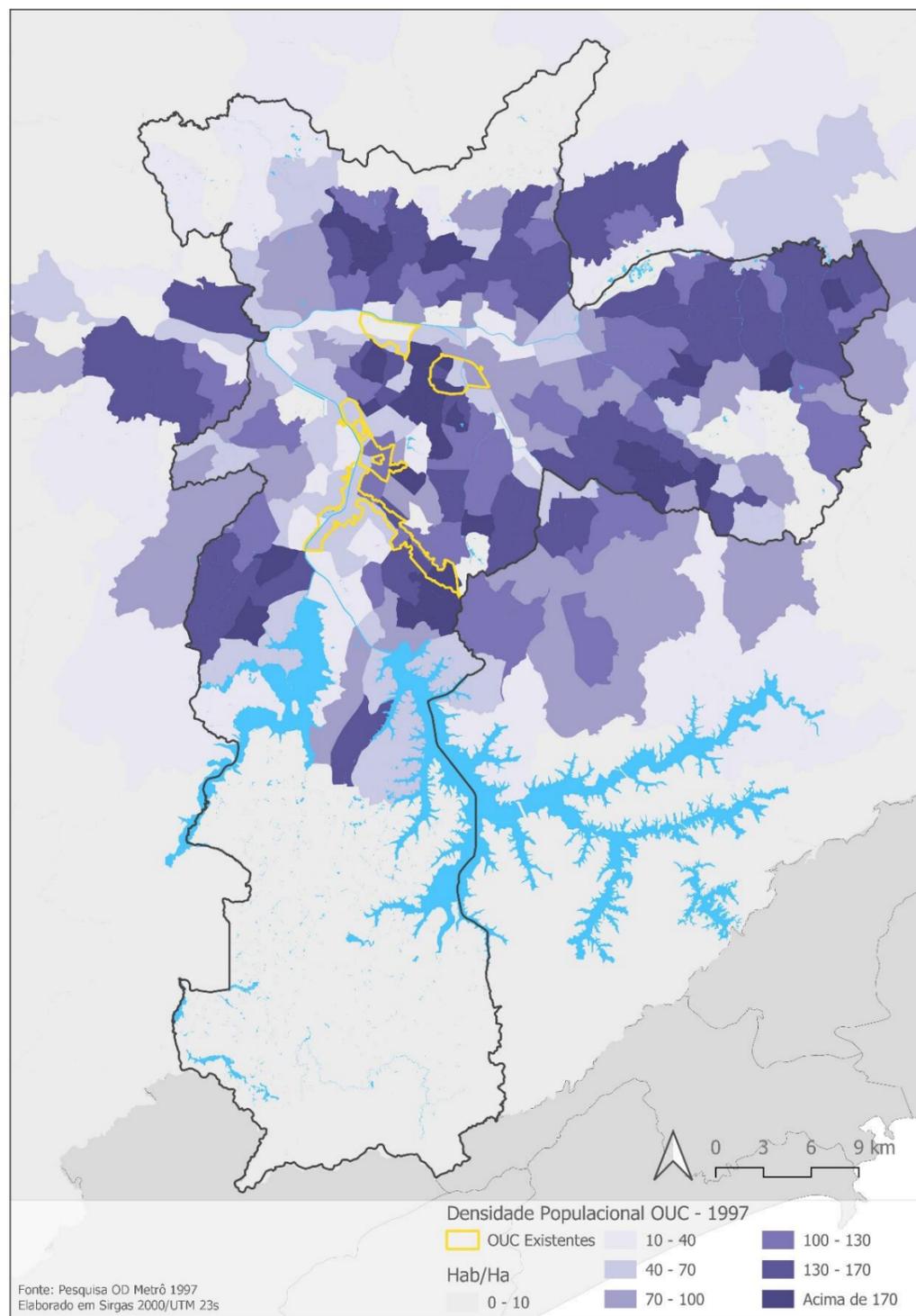
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.24 | DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO ARCOS)



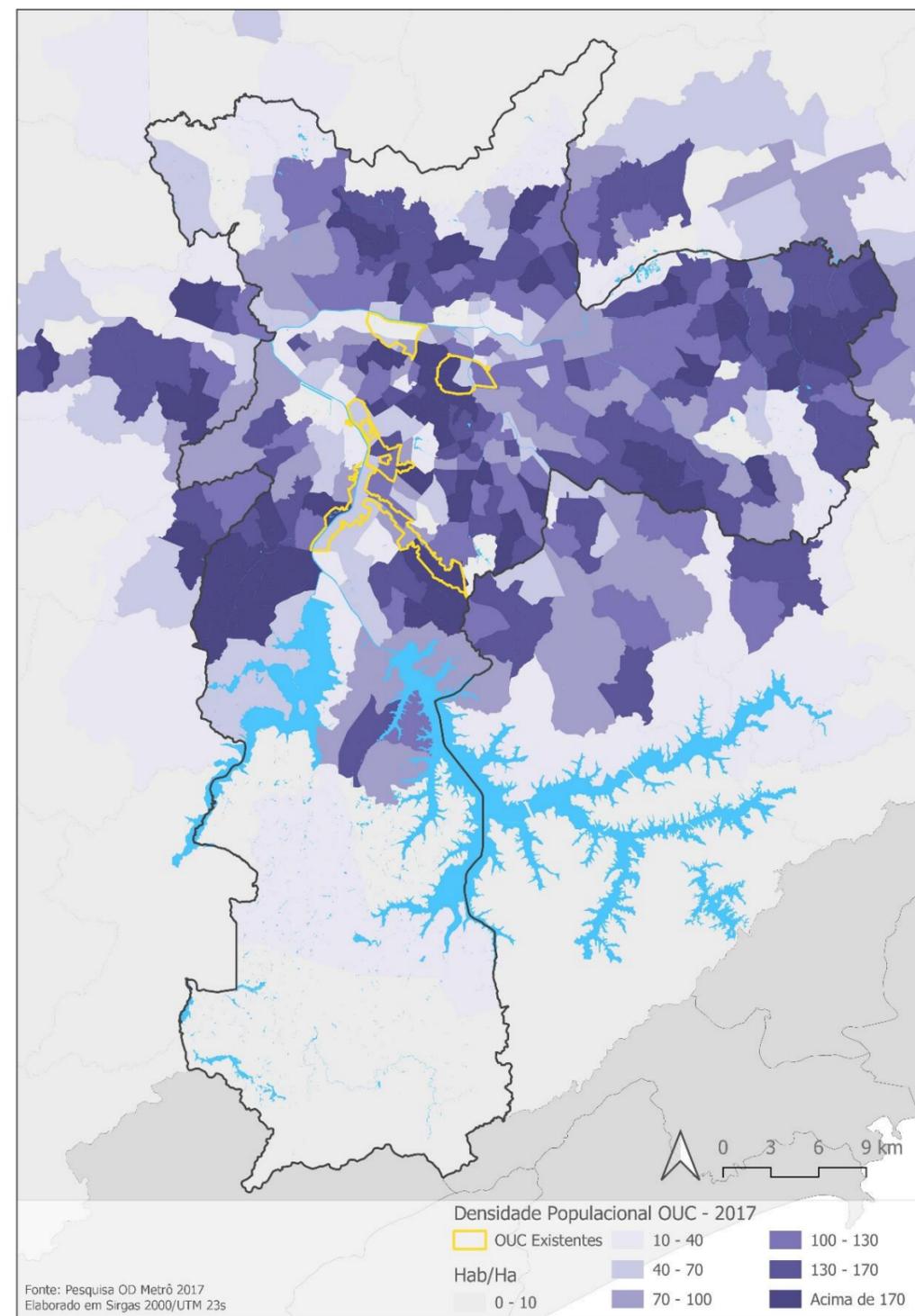
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

MAPA 4.25 | DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS)



FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

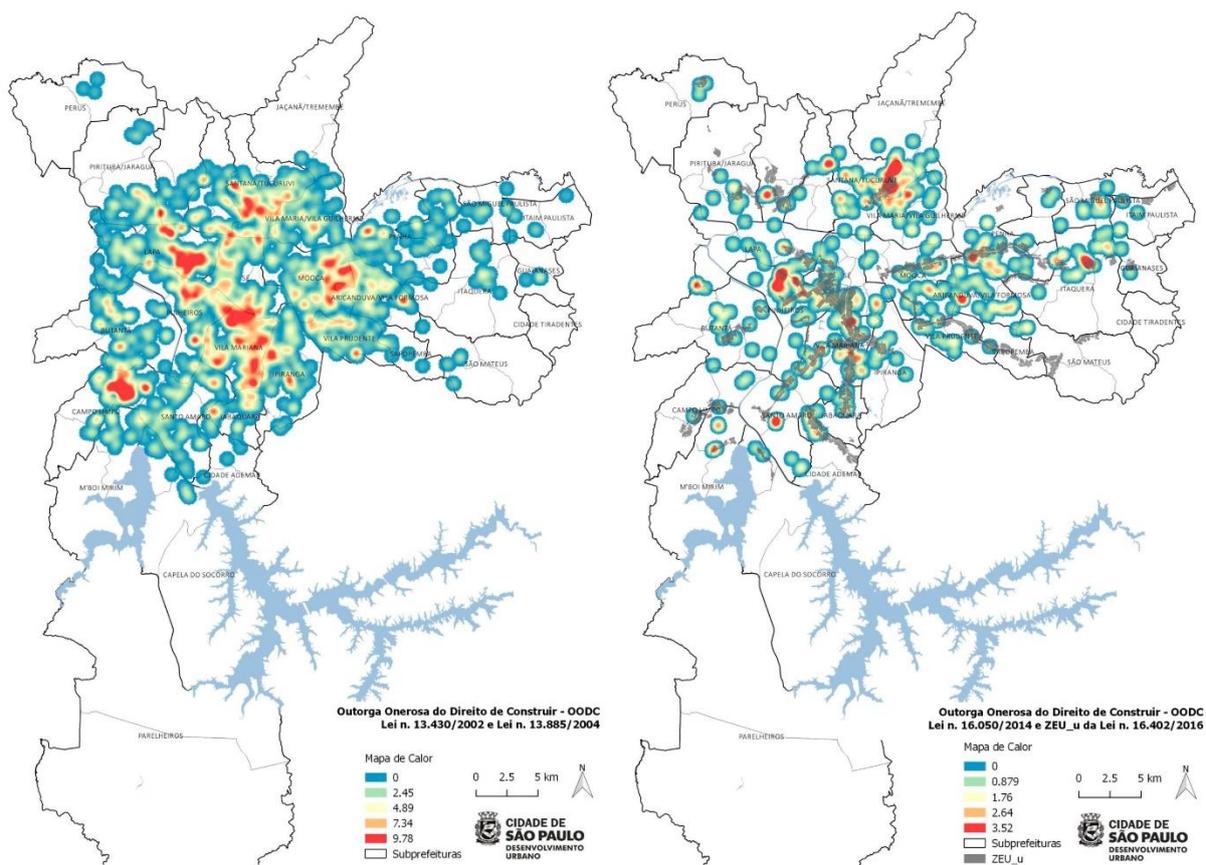
MAPA 4.26 | DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS)



FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

Outro aspecto importante a ponderar é a configuração territorial do adensamento utilizando as informações sobre localização dos empreendimentos que utilizaram a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Na Figura 4.21 temos a comparação de mapas de calor que demonstram a concentração de empreendimentos que utilizaram e outorga onerosa no PDE 2002 (Leis Municipais 13.430/02 e 13.885/04) e no PDE 2014 (Leis Municipais 16.050/14 e 16.402/16). Nota-se claramente uma alteração na distribuição territorial desses empreendimentos: enquanto no PDE 2002 vê-se uma dispersão generalizada dos empreendimentos e uma concentração aleatória no centro expandido e em determinadas centralidades, no PDE 2014 a dispersão ainda está presente, contudo, a concentração ocorre claramente nos territórios dos eixos (EETU e ZEU).

FIGURA 4.21
CONCENTRAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS COM OODC (COMPARAÇÃO PDE 2002 E PDE 2014)



FONTE: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE 2014 DA SMUL, P. 80 E 82

4.2.3 DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA

Partindo da caracterização dos territórios realizada no item sobre o adensamento, para exame da dimensão socioeconômica, foram examinados os aspectos relacionados a perfil de renda da população (de 1997 a 2017), oferta de emprego (de 1997 a 2017), existência de assentamentos precários (apenas dados de 2020) e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS (de 2000 a 2010).

Primeiramente vamos examinar a renda média das famílias, utilizando os dados da pesquisa Origem-Destino do Metrô para os anos de 1997, 2007 e 2017³⁰.

A renda média também apresenta uma determinada lógica de distribuição territorial, cujos maiores valores estão localizados no centro expandido (e em determinados bairros, especificamente os bairros exclusivamente residenciais de baixa densidade, em todos os períodos analisados) e à medida em que se afasta para a periferia, os valores vão reduzindo drasticamente.

Segue análise das principais dinâmicas identificadas nos diferentes territórios de transformação:

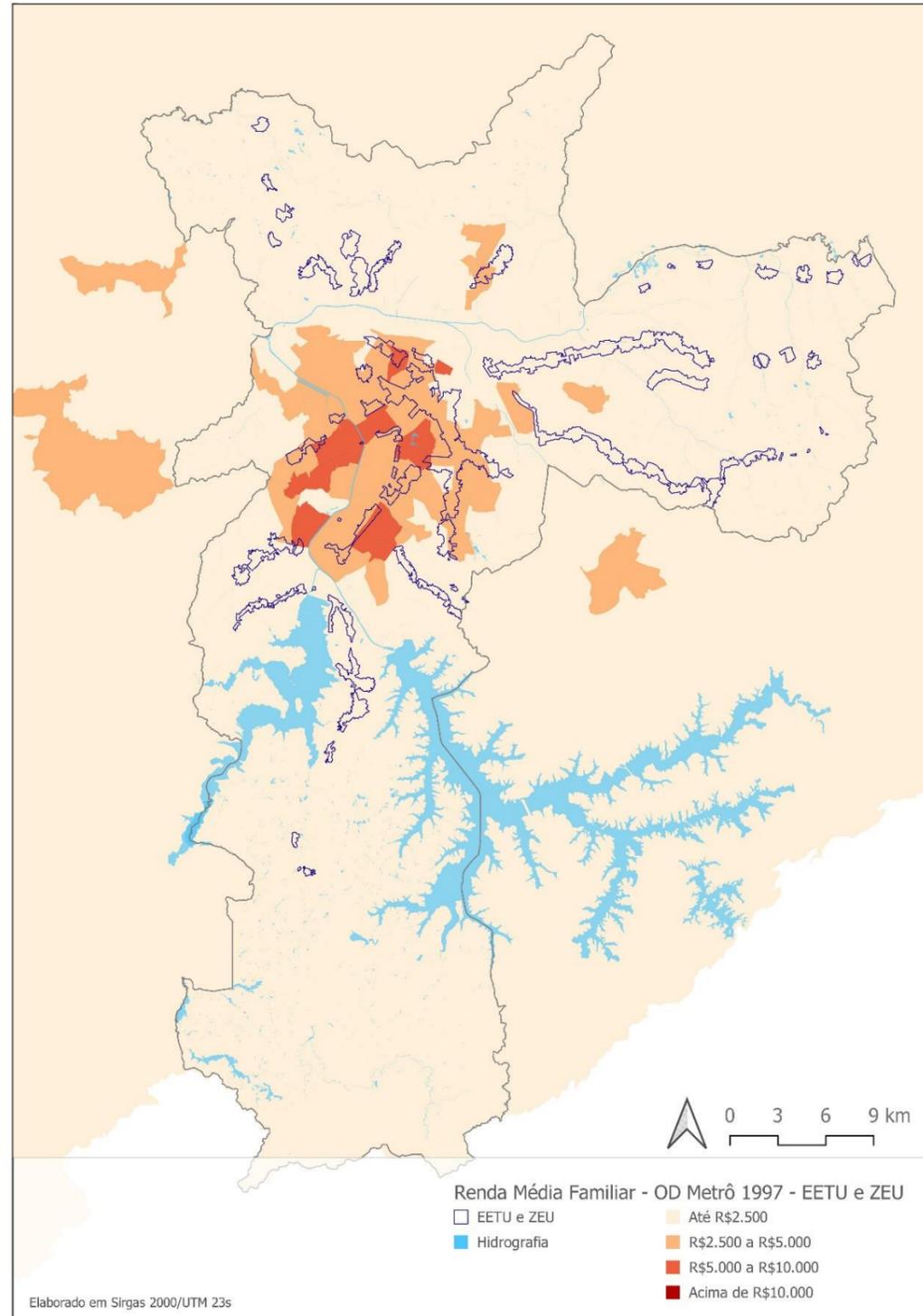
- Território dos eixos (EETU e ZEU): de um modo geral, houve incremento de renda em todos os eixos. Na comparação temporal (1997 e 2017), vemos um significativo incremento de renda no território do centro expandido, sendo mantido o contraste com os eixos mais periféricos, com valores inferiores. Isto é, além de ter ocorrido um incremento generalizado da renda, também foi mantida a desigualdade de renda em entre centro expandido e os territórios periféricos.
- Território dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros: são os territórios que apresentam a lógica da transição, isto é, fazem a transição da maior renda do centro expandido com a menor renda da periferia. Na comparação temporal (1997 e 2017), vemos um generalizado incremento de renda em todos os perímetros dos arcos .

³⁰ Para preservar os dados da pesquisa Origem-Destino do Metrô, não foram realizadas atualizações dos valores aferidos em cada ano, tendo-se adotado a mesma classificação dos valores de renda em todos os períodos analisados.

- Território das operações urbanas existentes:
 - No caso das Operações Urbanas Centro e Água Branca, temos a ocorrência de um menor padrão de renda, com ocorrência pontual de renda média em determinadas áreas. Na comparação temporal entre 2007 e 2017, verifica-se um aumento generalizado da renda, porém, sem alteração da dinâmica, sendo mantidas as ocorrências isoladas dos maiores valores de renda.
 - No caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada, temos a predominância da ocorrência dos valores médios e altos, sendo que na comparação temporal entre 2007 e 2017, nota-se que na Operação Urbana Faria Lima ocorreu uma maior diversificação de valores de renda (3 faixas), enquanto na Água Espraiada ocorreu um aumento da presença das maiores rendas.

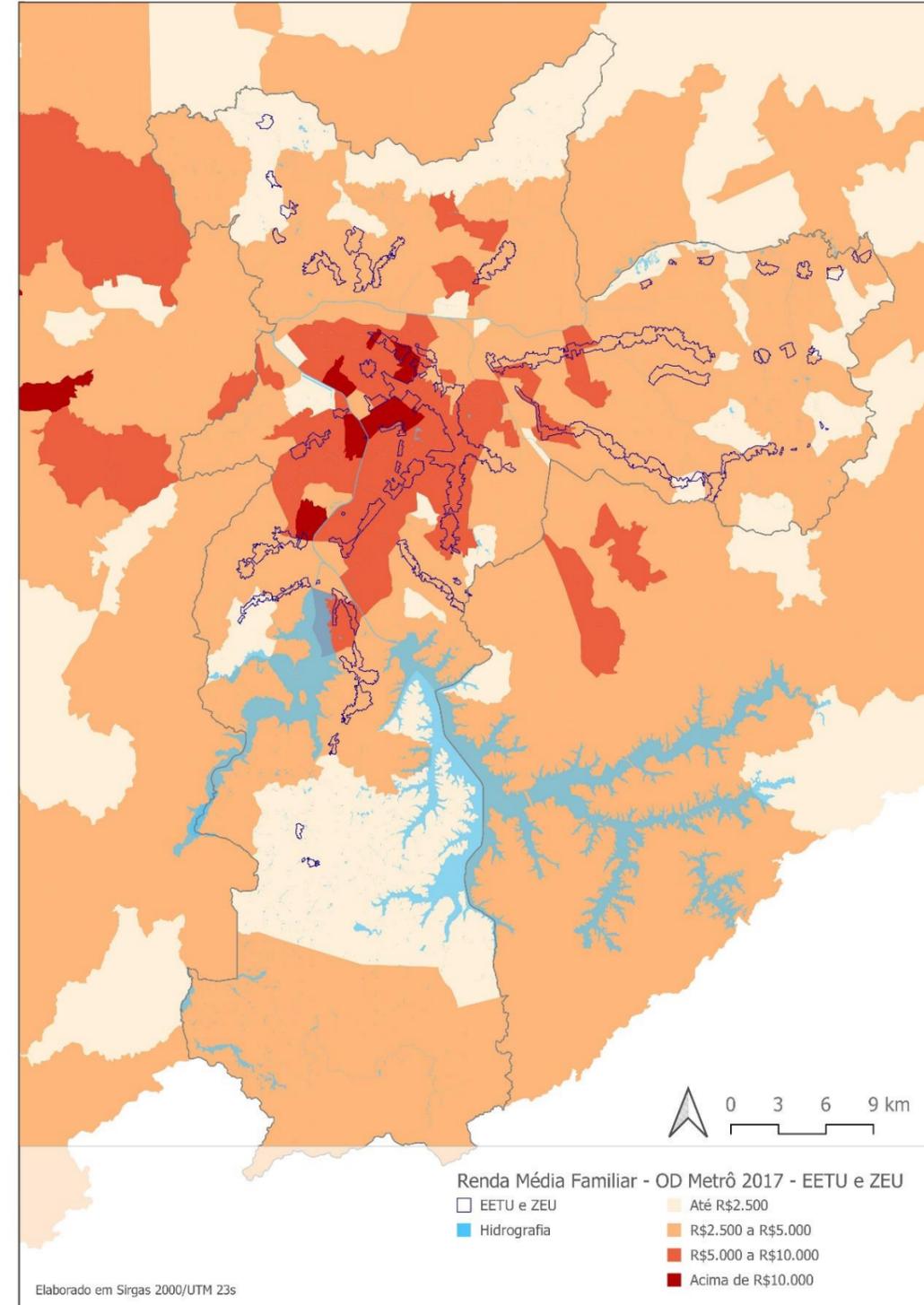
Cabe destacar que nos períodos examinados, embora a renda média tenha aumentado de um modo geral na cidade, o custo de vida das famílias também aumentou de forma mais intensa. No entanto, tal aspecto não foi analisado neste trabalho por não se tratar do foco da pesquisa.

MAPA 4.27 | RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU)



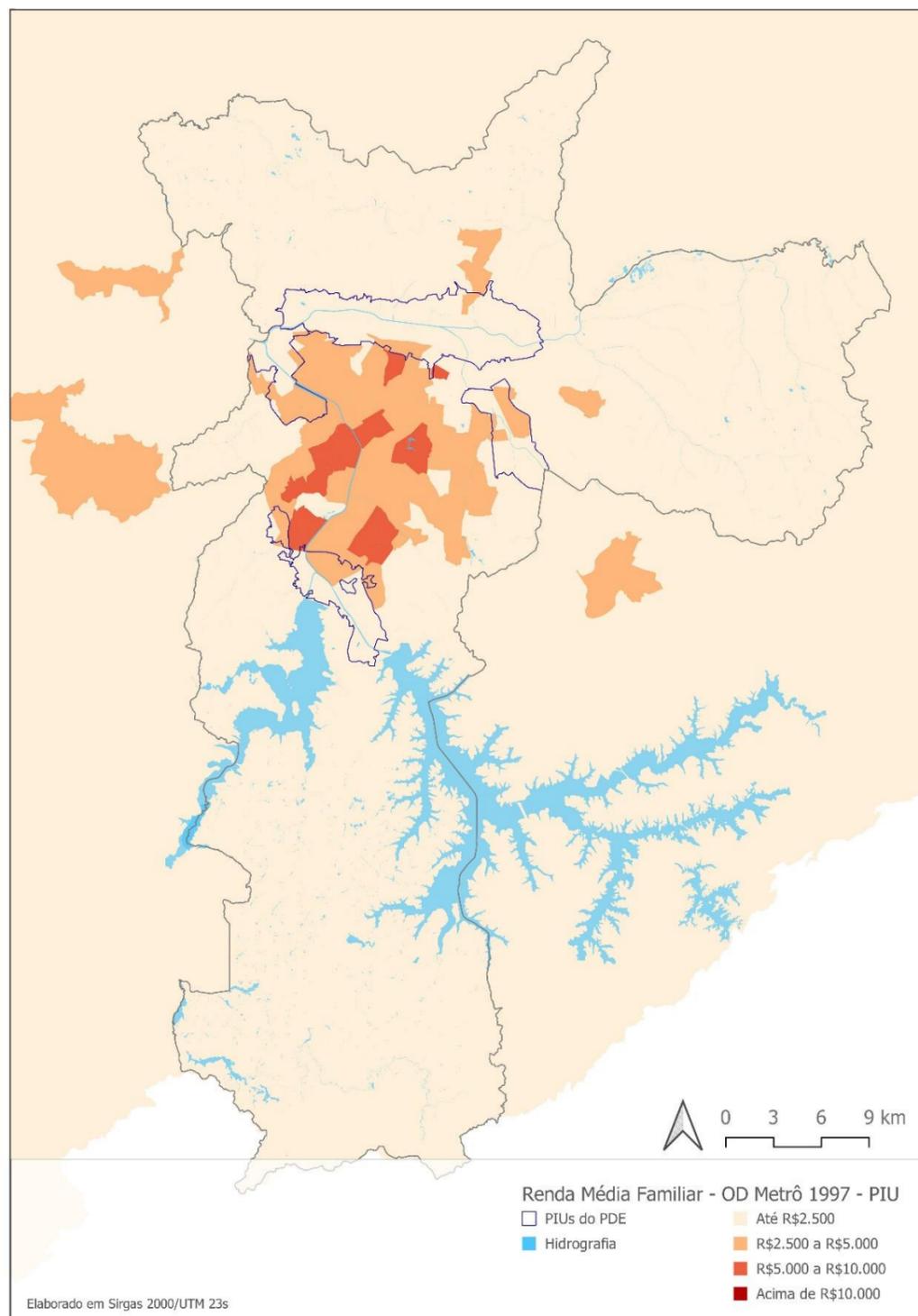
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.28 | RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO EETU E ZEU)



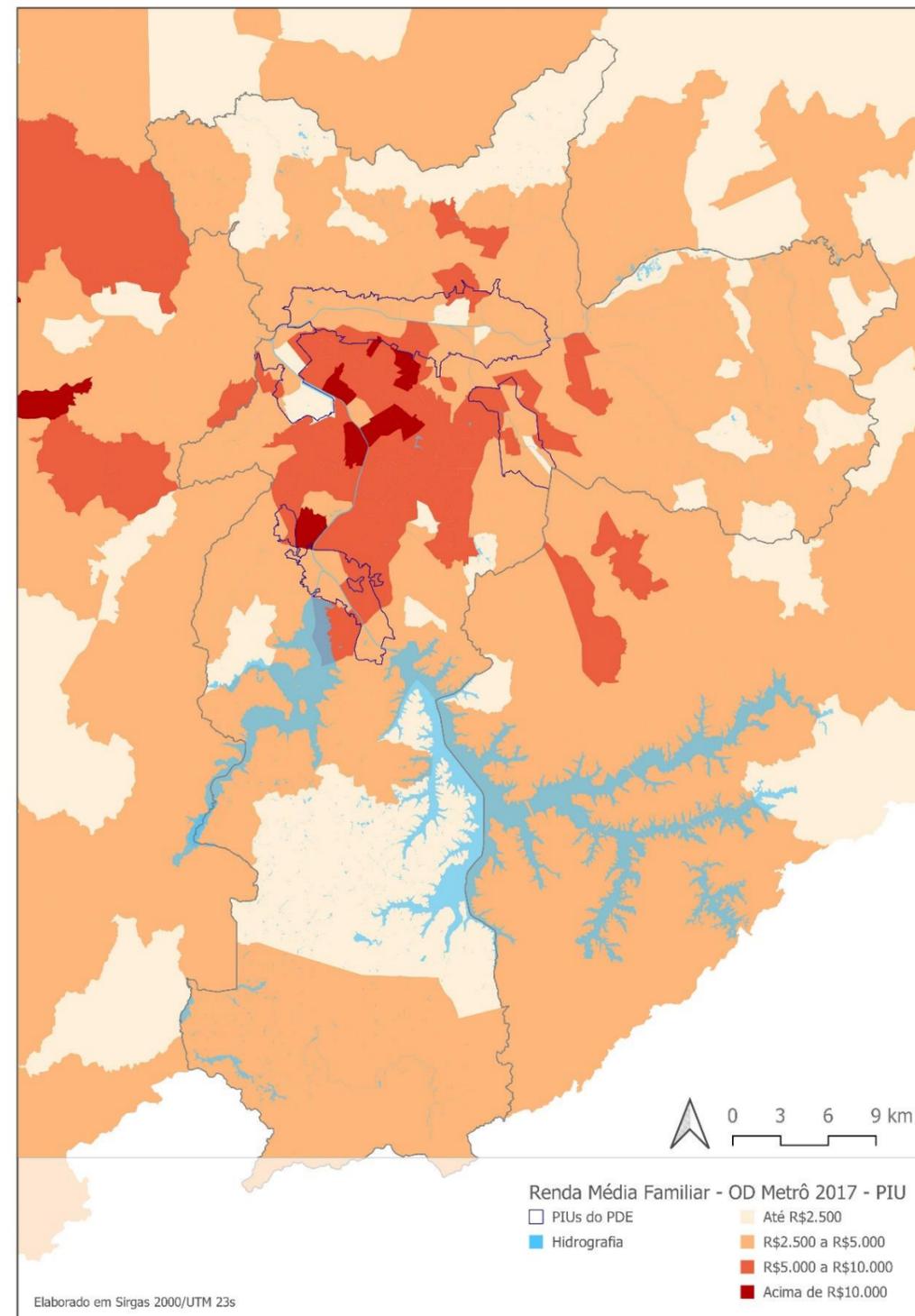
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

MAPA 4.29 | RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS)



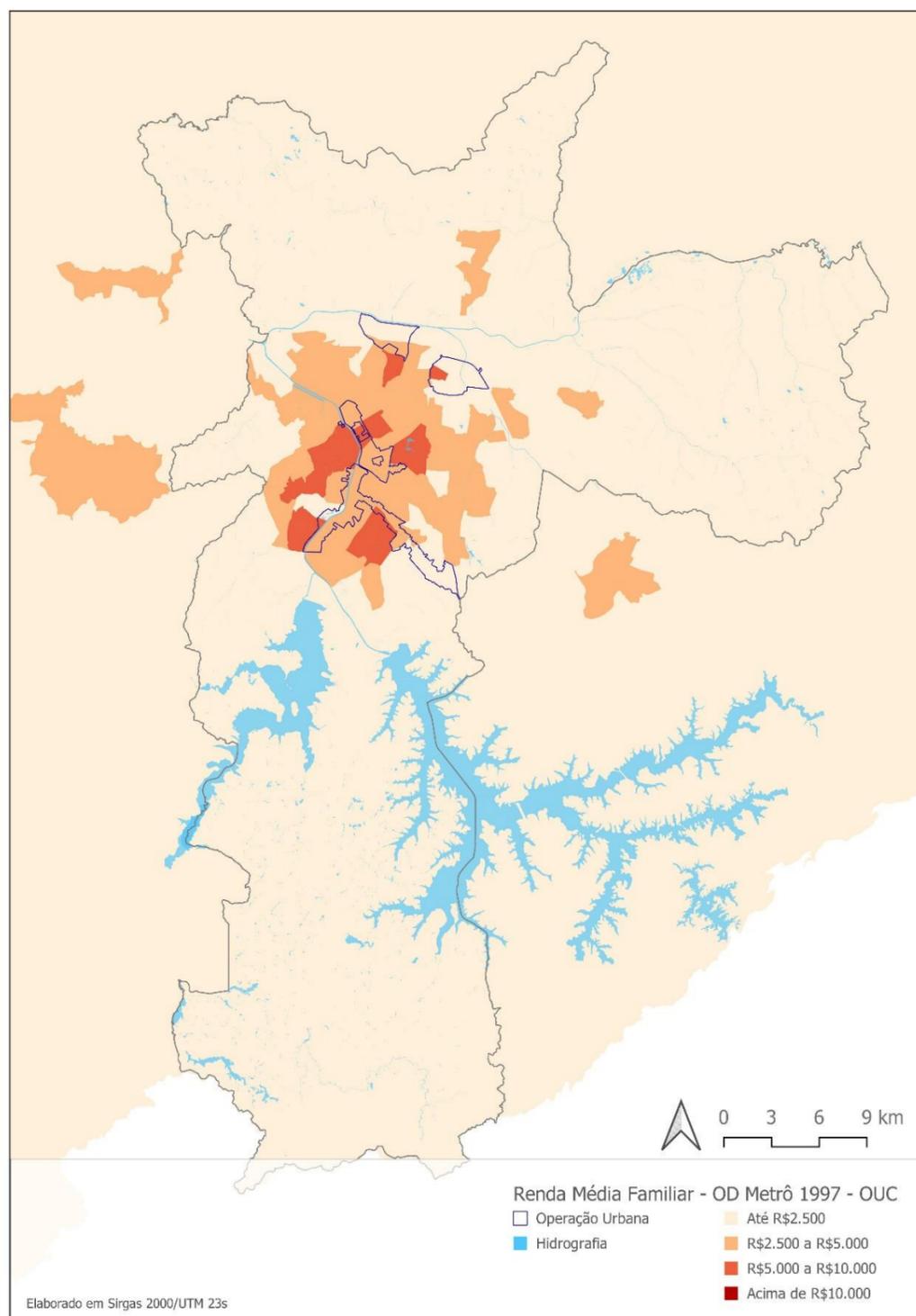
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.30 | RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO DOS ARCOS)



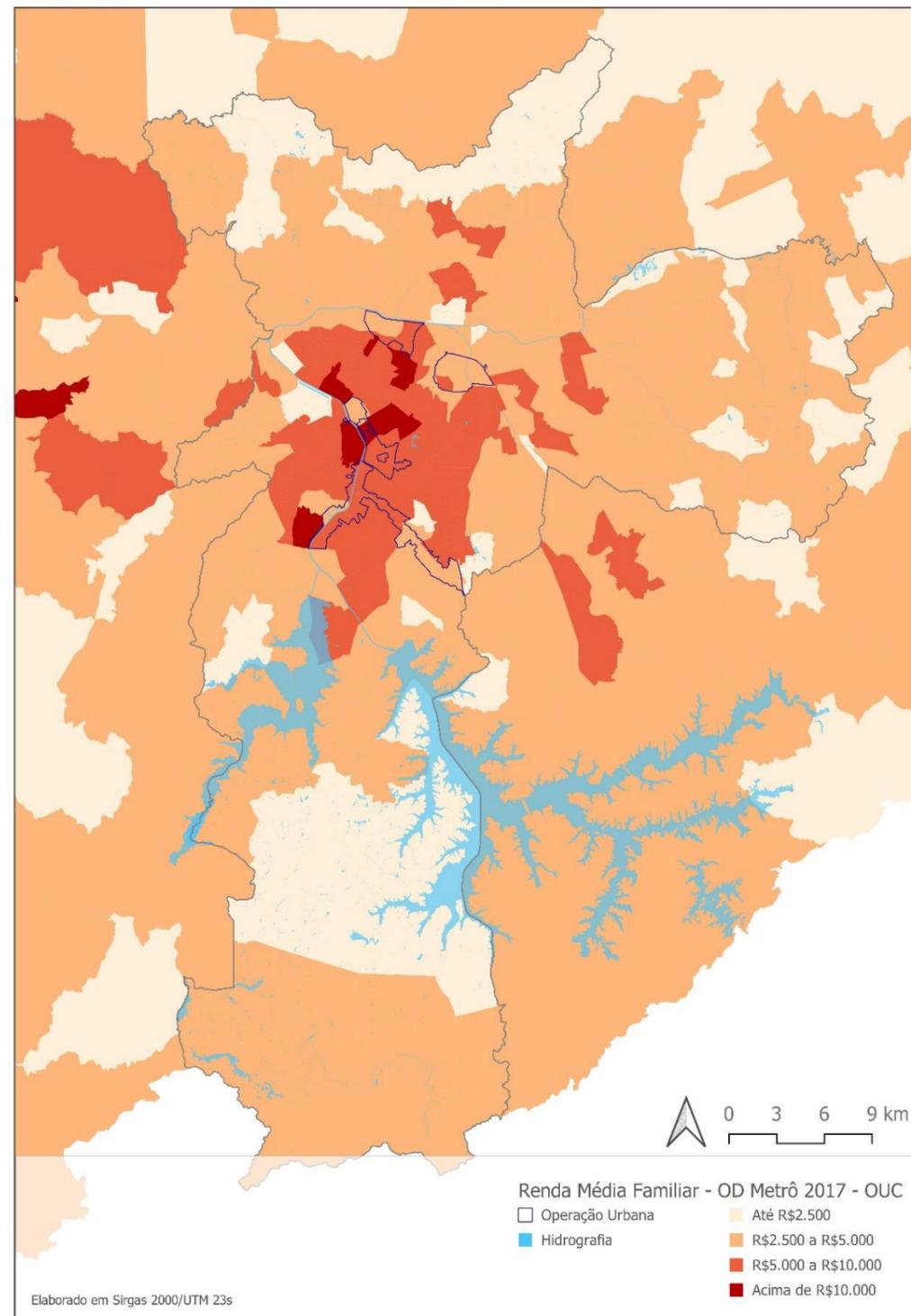
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

MAPA 4.31 | RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 1997 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS)



FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.32 | RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS EM 2017 (DESTAQUE TERRITÓRIO OPERAÇÕES URBANAS)



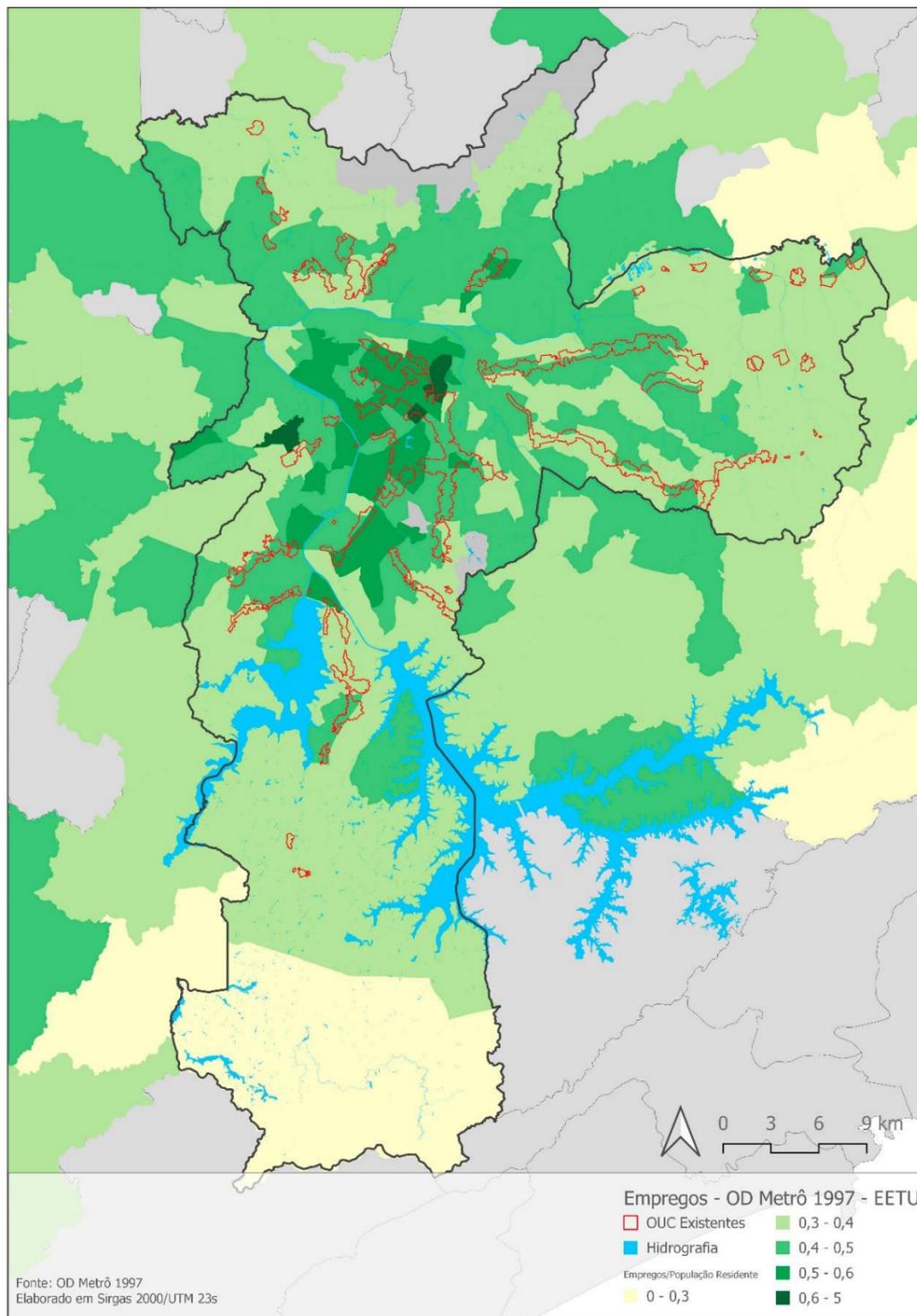
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

Com relação à oferta de emprego por habitante, também foram utilizados os dados da Pesquisa Origem-Destino do Metrô para os períodos de 1997, 2007 e 2017. De um modo geral, a oferta oscila no período, uma vez que tanto o número de empregos, quanto a população residente, alteram. Segue análise das principais dinâmicas identificadas nos diferentes territórios de transformação:

- Território dos eixos (EETU e ZEU): os eixos incidentes no centro expandido mantiveram uma oferta média de 0,5 a 0,6 empregos por habitante no período analisado, sendo bastante pontual a incidência de locais com oferta superior a 0,6 empregos por habitante. Por sua vez, os eixos localizados na porção periférica da cidade (fora do centro expandido) tiveram uma oferta média de 0,3 a 0,5 empregos por habitante, com um ligeiro incremento geral entre 1997 a 2017.
- Território dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros: nota-se a oferta média de 0,4 a 0,5 empregos por habitante em todos os períodos analisados e também nos territórios de todos os 4 projetos. Verifica-se um ligeiro incremento da oferta de emprego de forma pontual em determinadas áreas nos períodos de 2007 e 2017 (de 0,5 a 0,6 empregos por habitante).
- Território das operações urbanas existentes: na Operação Urbana Centro, nota-se que em 1997 havia a melhor oferta média de número de empregos por habitante (acima de 0,6) e em 2007 e 2017 essa proporção média reduziu, porém, não inferior a uma oferta média de 0,5 empregos por habitante. Na Operação Urbana Consorciada Água Branca nota-se uma redução da oferta média entre 1997 e 2017, de 0,4 a 0,5 empregos por habitante, para 0,3 a 0,4 empregos por habitante. Nas Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada se constata um aumento na oferta de empregos por habitante, passando de uma oferta média 0,4 a 0,5 empregos por habitante, para 0,5 a 0,6 empregos por habitante.

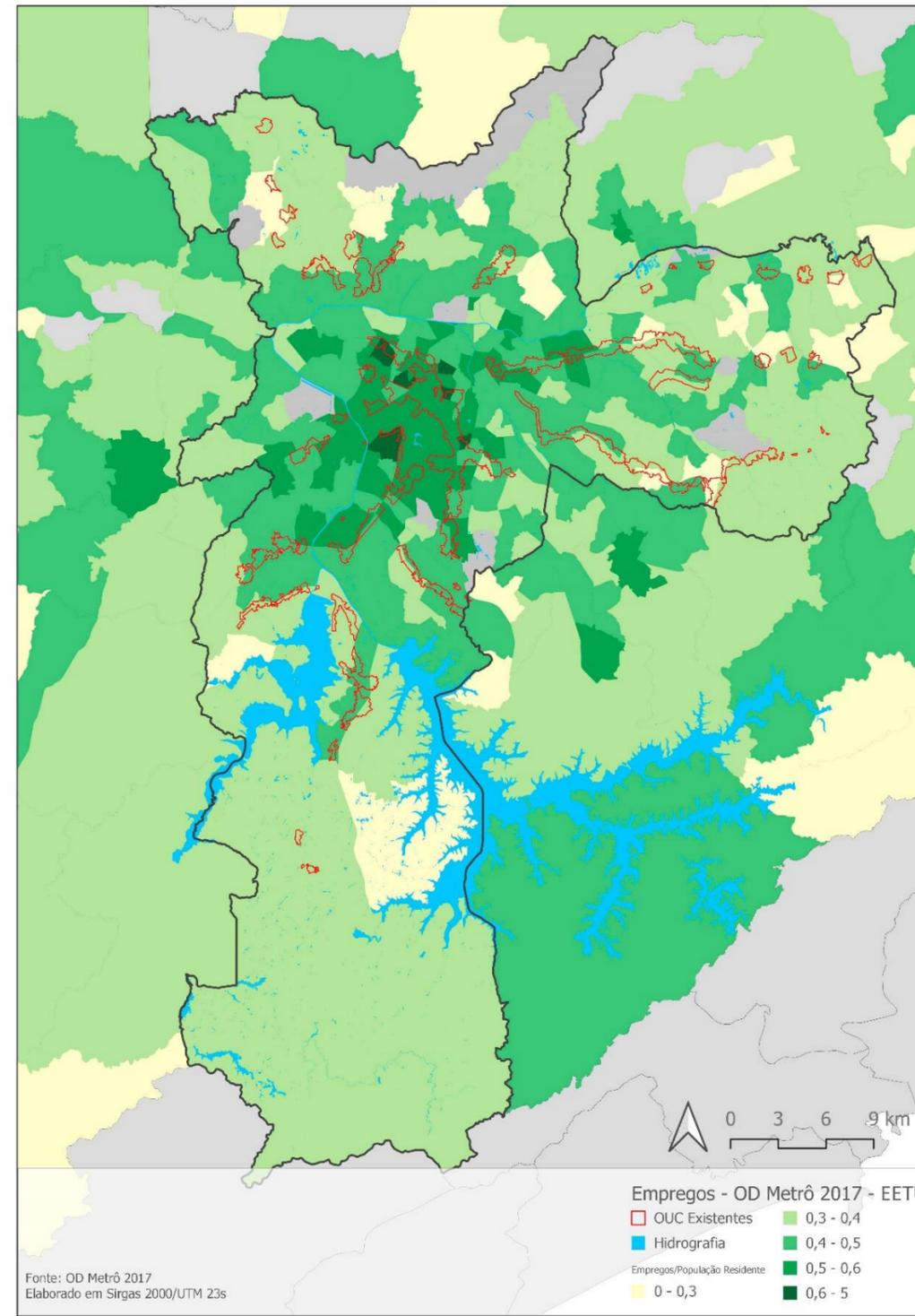
Nos 3 territórios examinados, é no período de 2007 quando se registra a melhor proporção de oferta de emprego por habitante.

MAPA 4.33 | OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 1997 (DESTAQUE EETU E ZEU)



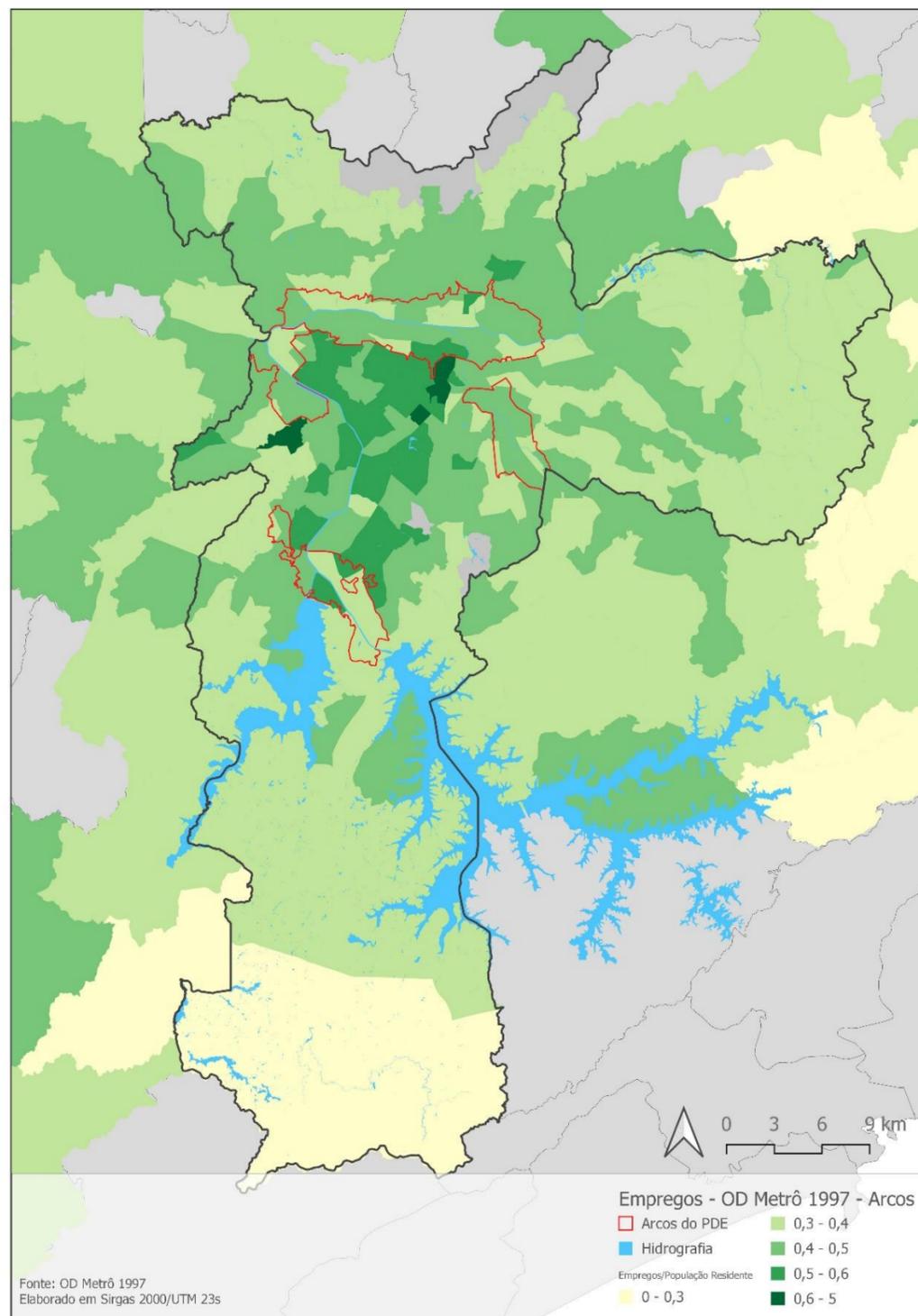
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.34 | OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 2017 (DESTAQUE EETU E ZEU)



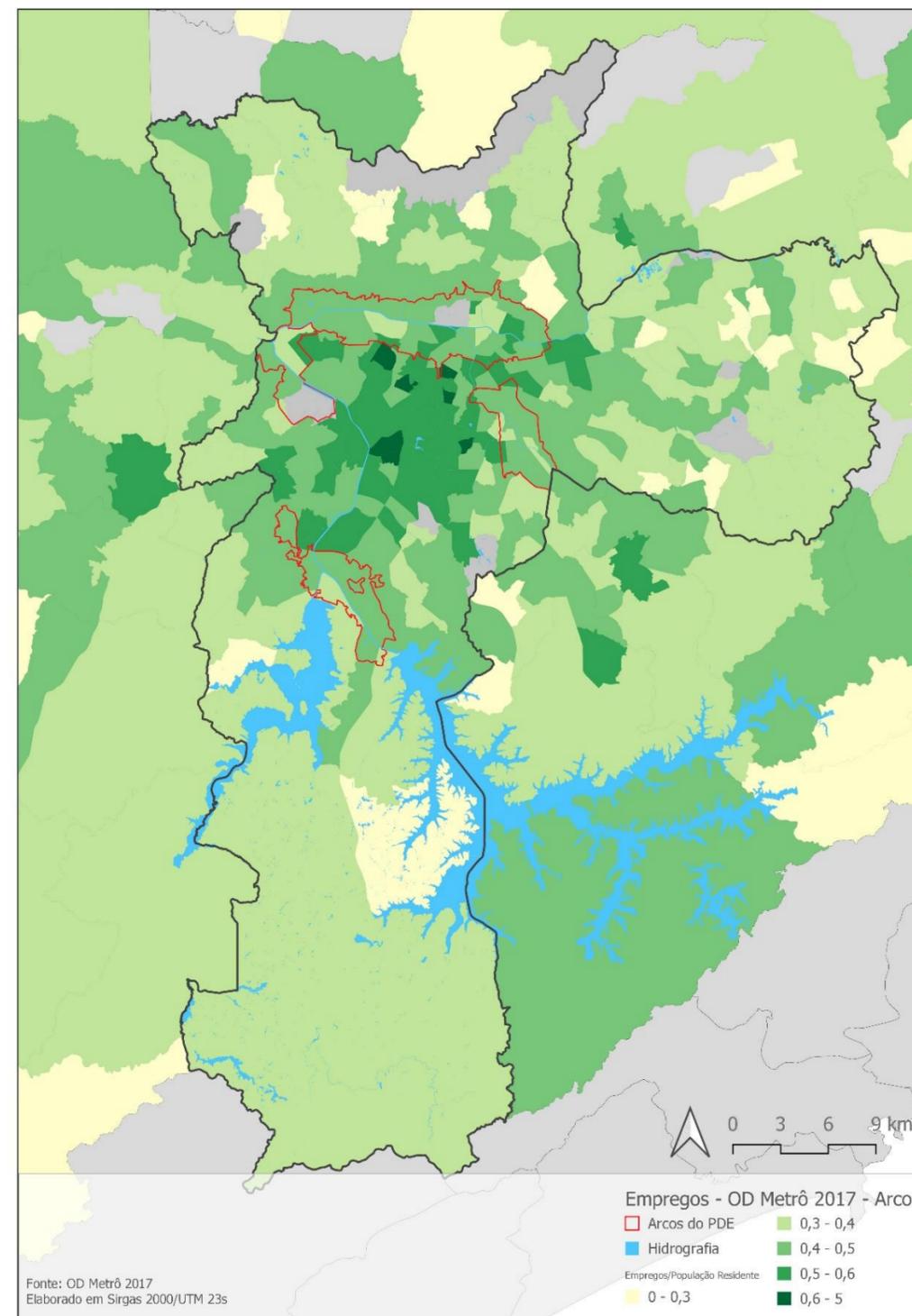
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

MAPA 4.35 | OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 1997 (DESTAQUE ARCOS)



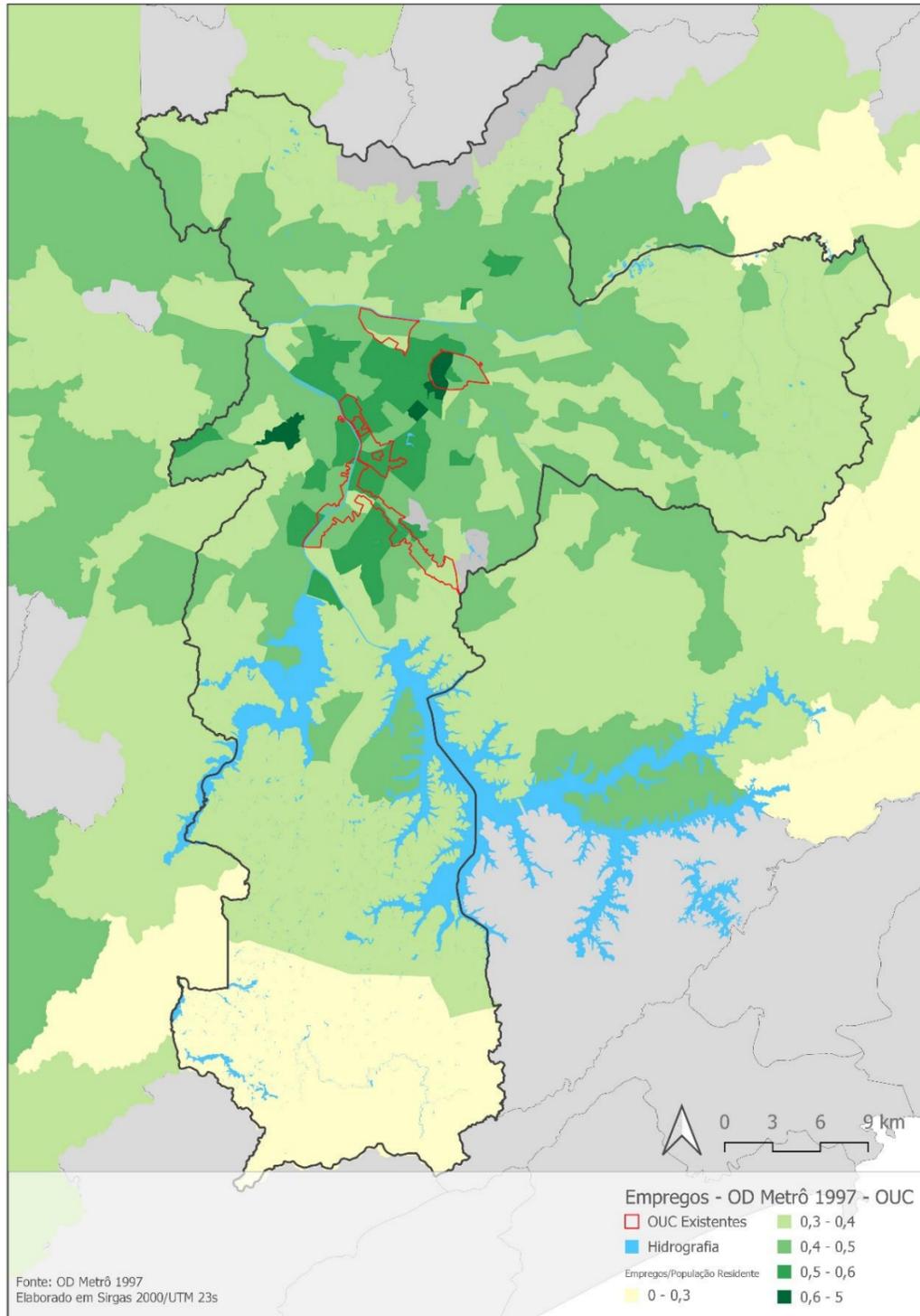
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.36 | OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 2017 (DESTAQUE ARCOS)



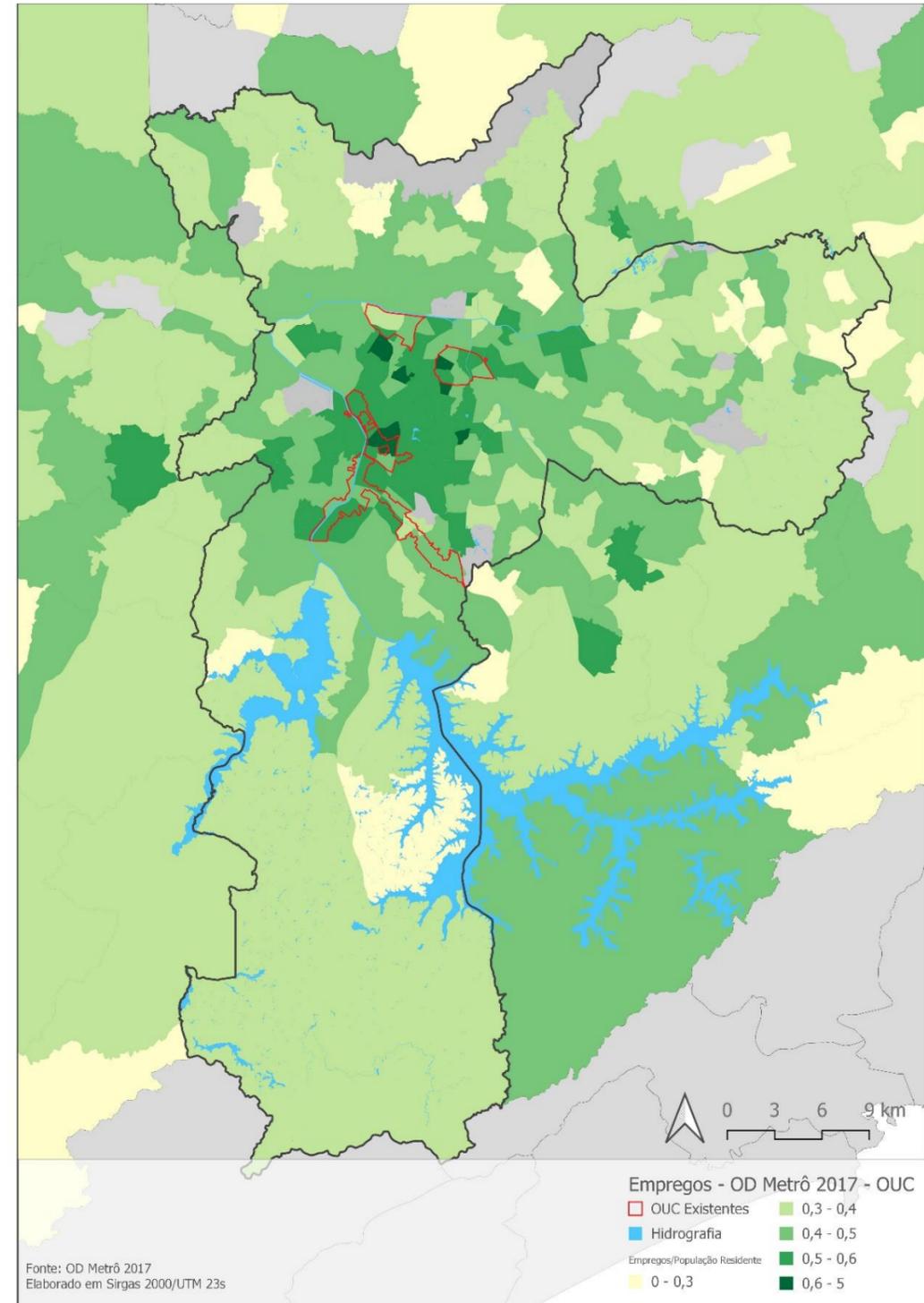
FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

MAPA 4.37
OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 1997 (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS)



FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 1997

MAPA 4.38
OFERTA DE EMPREGOS FORMAIS POR HABITANTE EM 2017 (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS)



FONTE: PESQUISA ORIGEM DESTINO DO METRÔ, 2017

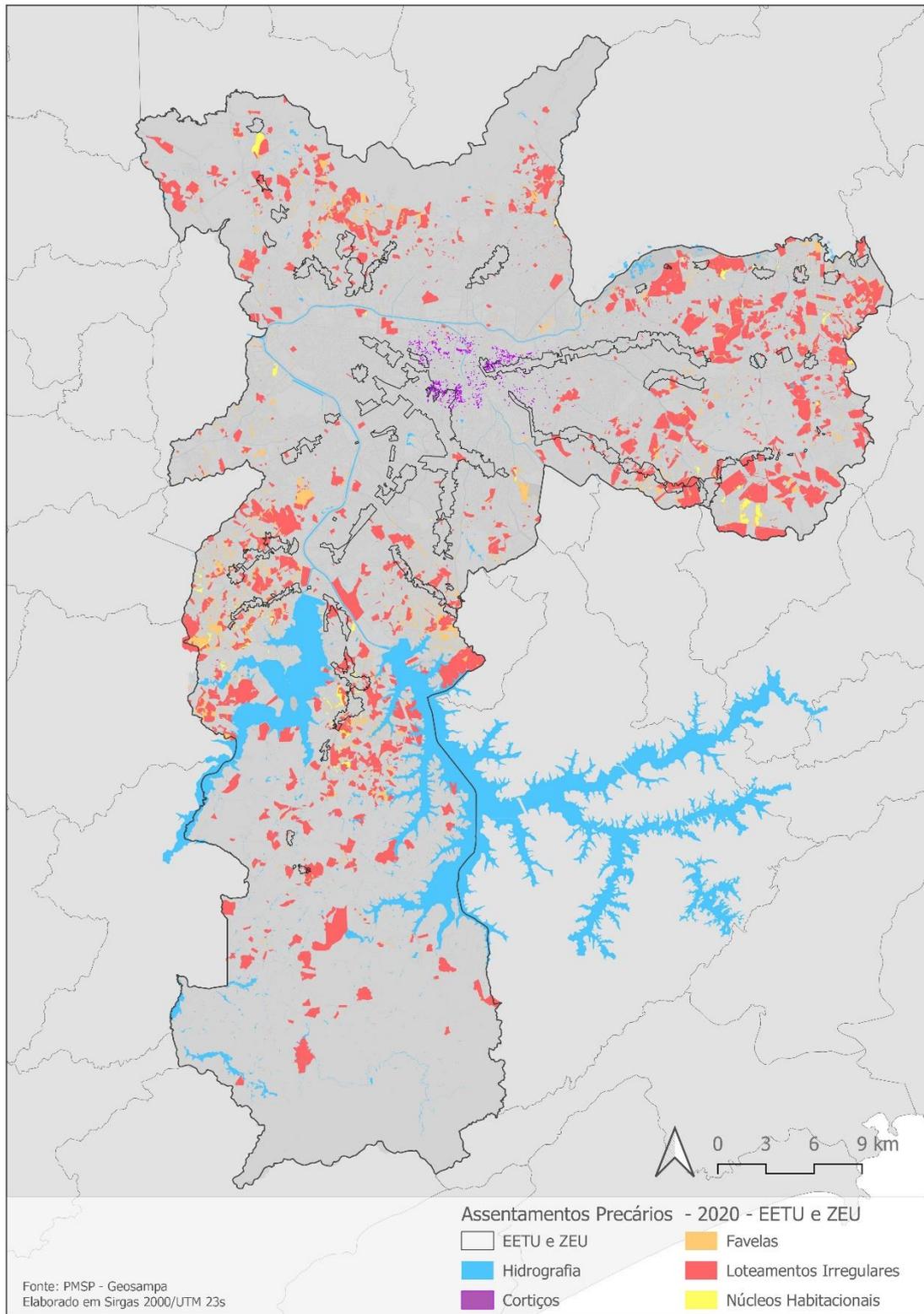
No caso dos assentamentos precários³¹, examinou-se apenas os dados atuais, conforme consulta realizada às bases da Prefeitura (portal HABISP e portal Geosampa).

Verifica-se a seguinte situação dos assentamentos precários conforme os diferentes territórios de transformação:

- Território dos eixos (EETU e ZEU): nota-se a generalizada ausência de assentamentos precários ao longo dos eixos, sendo pontual a ocorrência nos eixos localizados na região periférica da cidade (especialmente leste, sul e noroeste) e os cortiços em parte dos eixos da área central (porção leste).
- Território dos Arcos Tietê, Tamandateí, Jurubatuba e Pinheiros (segue descrição de cada um):
 - Arco Tietê: ocorrência pontual de loteamentos irregulares e de cortiços na porção central.
 - Arco Tamandateí: ocorrência bem pontual de loteamentos irregulares e de cortiços na porção central.
 - Arco Pinheiros: ocorrência muito pontual de favela e loteamento irregular.
 - Arco Jurubatuba: ocorrência de loteamentos irregulares e favelas.
- Território das operações urbanas existentes:
 - Operação Urbana Centro: ocorrência de cortiços.
 - Operação Urbana Faria Lima: ocorrência muito isolada de pequenas favelas.
 - Operações Urbanas Água Branca e Água Espraiada: ocorrência pontual de loteamentos irregulares.

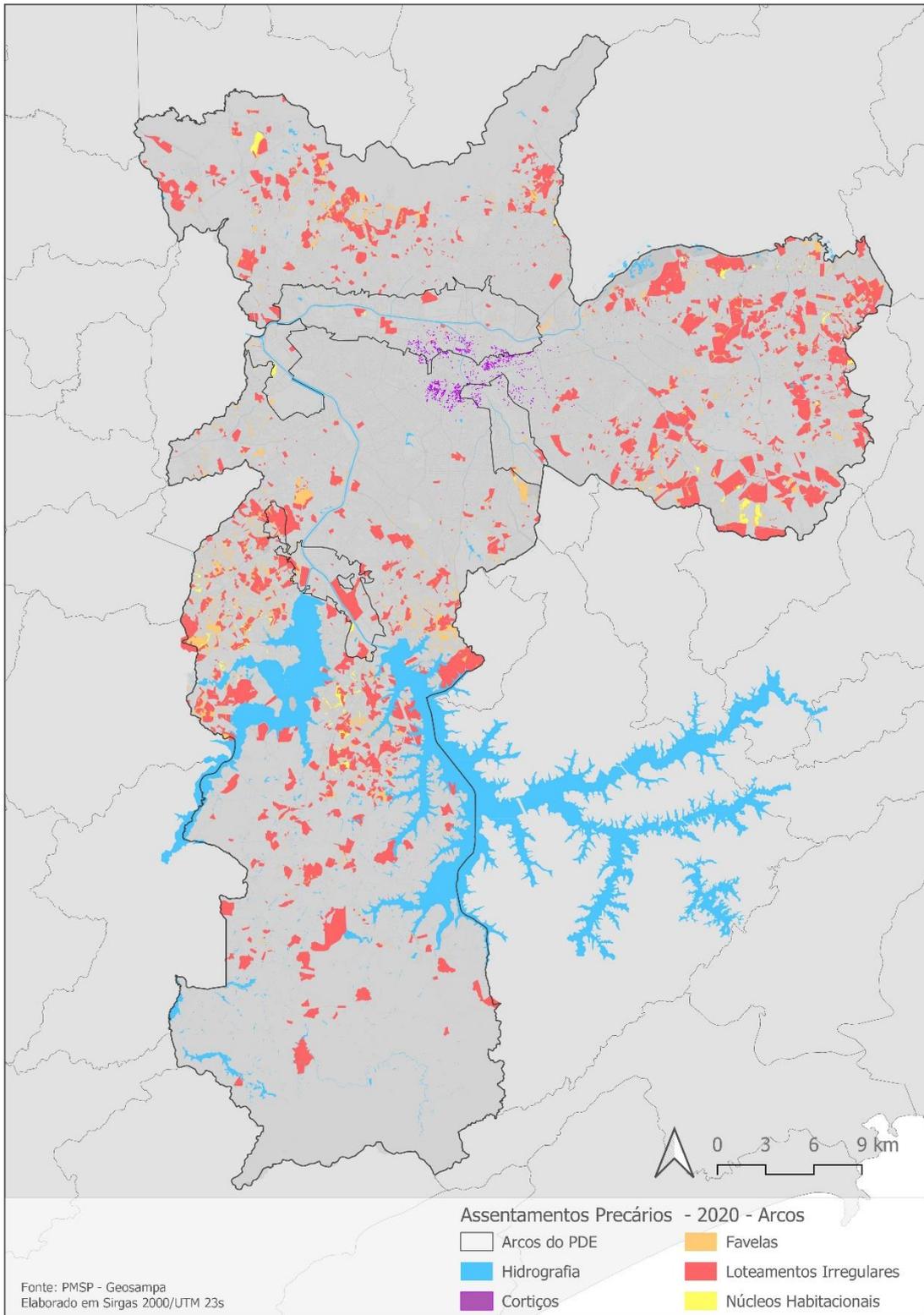
³¹ Favelas, cortiços, loteamentos irregulares e núcleos habitacionais.

MAPA 4.39 | ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (DESTAQUE EETU E ZEU)



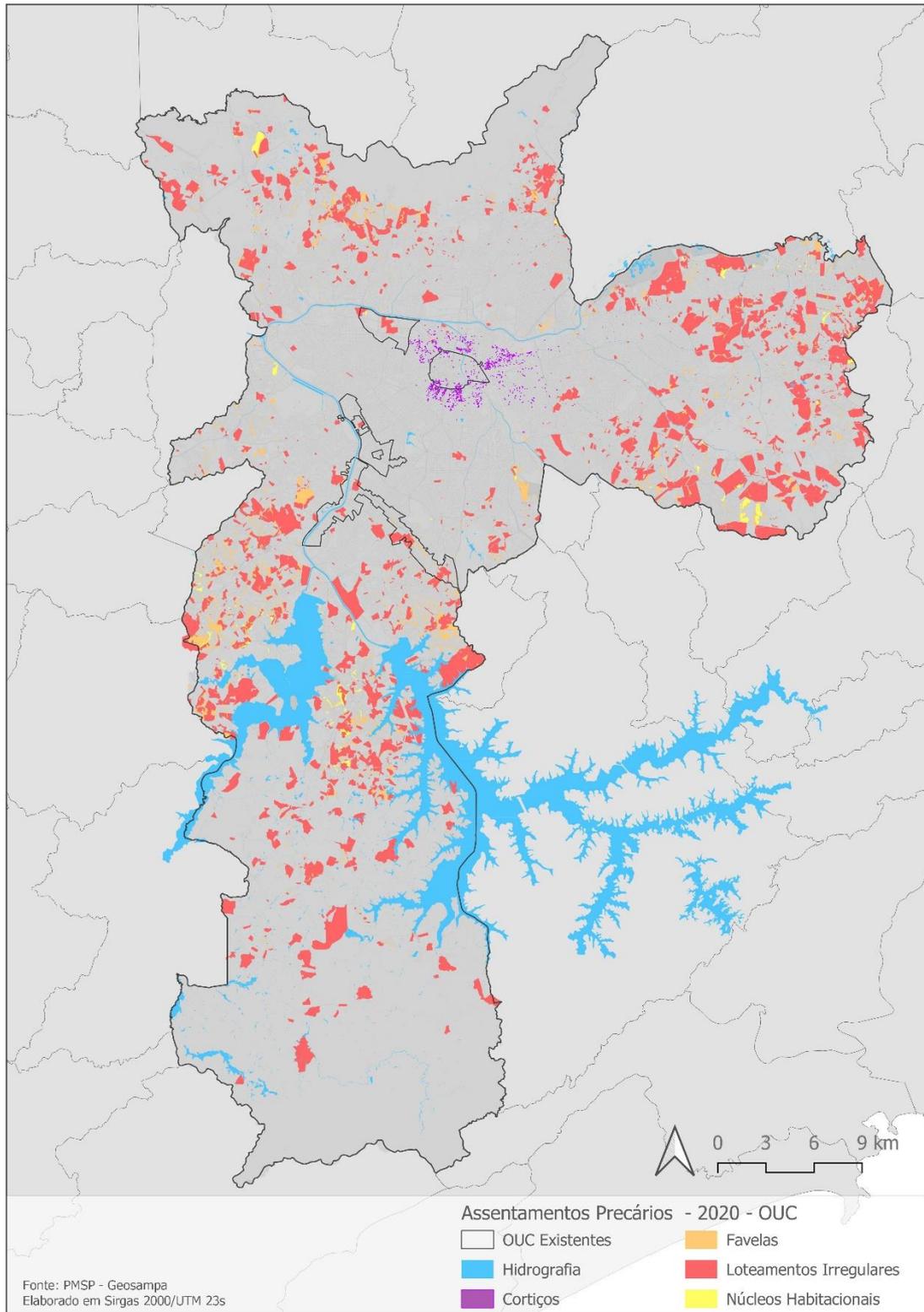
FONTE: PMSP, GEOSAMPA

MAPA 4.40 | ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (DESTAQUE ARCOS)



FONTE: PMSP, GEOSAMPA

MAPA 4.41 | ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (DESTAQUE OPERAÇÕES URBANAS EXISTENTES)



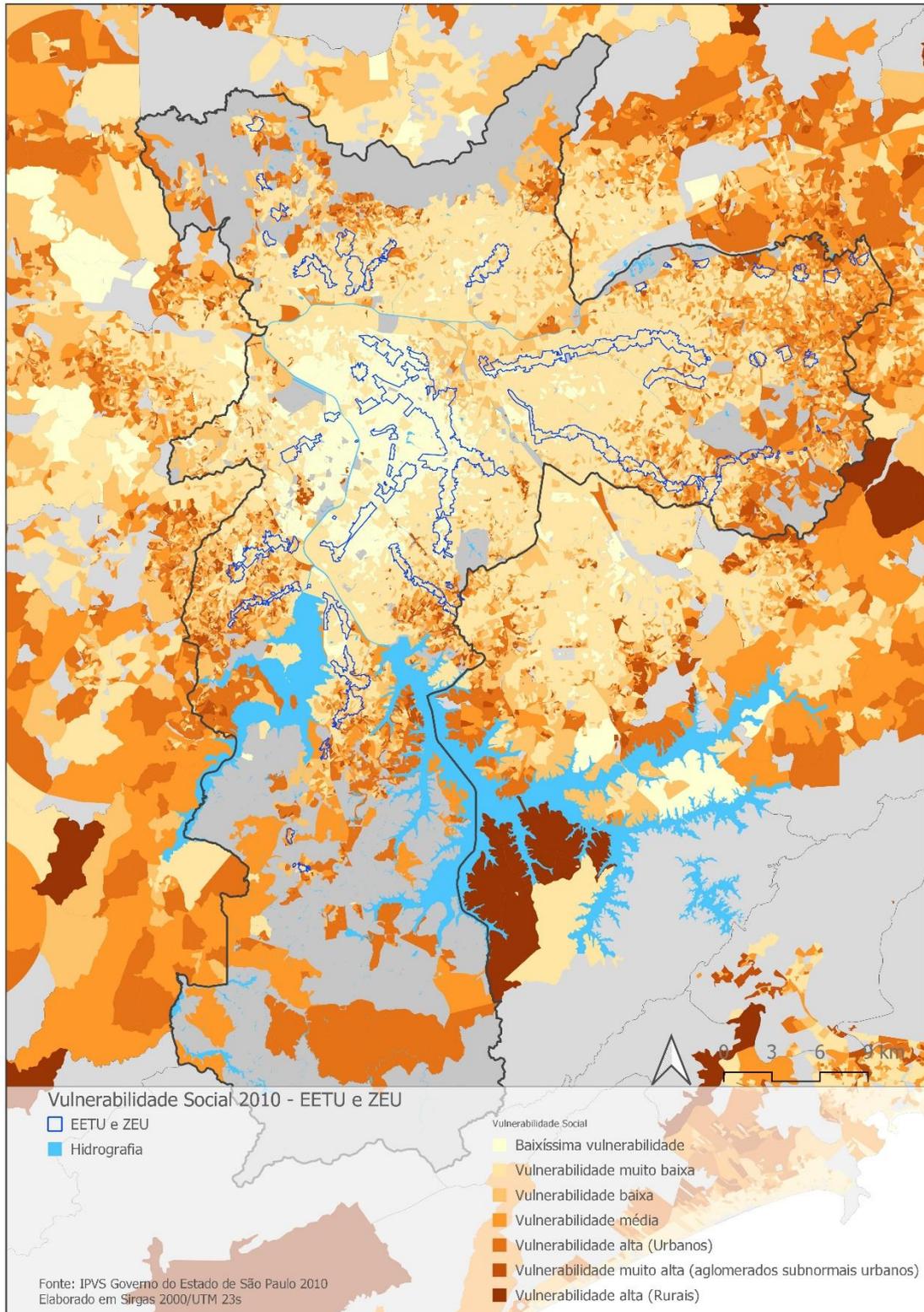
FONTE: PMSP, GEOSAMPA

A utilização do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, permite ir além das variáveis socioeconômicas isoladas, de modo que sejam examinadas além da renda, as informações sobre escolaridade, saúde, condições de inserção no mercado de trabalho, acesso aos serviços prestados pelo Estado, etc.

Assim, temos a seguinte situação do IPVS conforme os diferentes territórios de transformação:

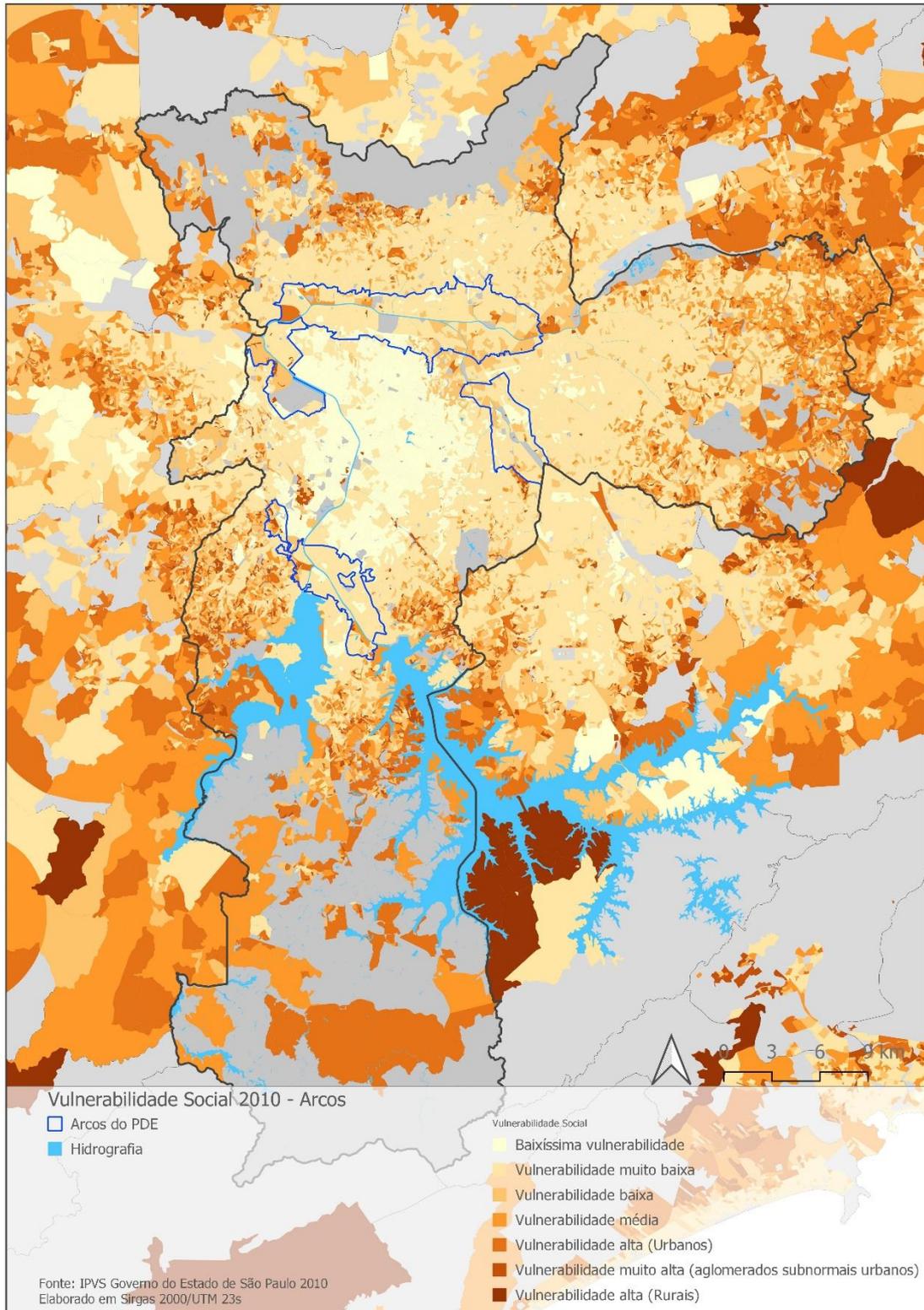
- Território dos eixos (EETU e ZEU): conforme informado anteriormente, os eixos incidem sobre territórios bastante heterogêneos e isso se intensifica quando examinamos o IPVS. Os eixos localizados no centro expandido apresentam situação de muito baixa ou baixíssima vulnerabilidade, enquanto os eixos radiais, que vão do centro para a periferia, incidem em territórios com muito baixa vulnerabilidade, sendo pontual a ocorrência de territórios com baixa, média ou até alta vulnerabilidade.
- Território dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros: do mesmo modo, como informado anteriormente, são territórios de transição, que englobam diferentes padrões socioeconômicos e isso também se aplica ao IPVS. Predomina nos arcos a vulnerabilidade muito baixa, havendo ocorrências pontuais de baixa, média ou até alta vulnerabilidade, em todos eles (Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros).
- Território das operações urbanas existentes:
 - Operação Urbana Centro: predominância da baixa vulnerabilidade, com ocorrências de média ou até alta vulnerabilidade.
 - Operação Urbana Água Branca: predominância da baixíssima ou muito baixa vulnerabilidade.
 - Operação Urbana Faria Lima: predominância da baixíssima vulnerabilidade.
 - Operação Urbana Água Espraiada: predominância da baixíssima e muito baixa vulnerabilidade, com ocorrências muito pontuais de baixa, média ou até alta vulnerabilidade.

MAPA 4.42 | ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL (DESTAQUE PARA EETU E ZEU)



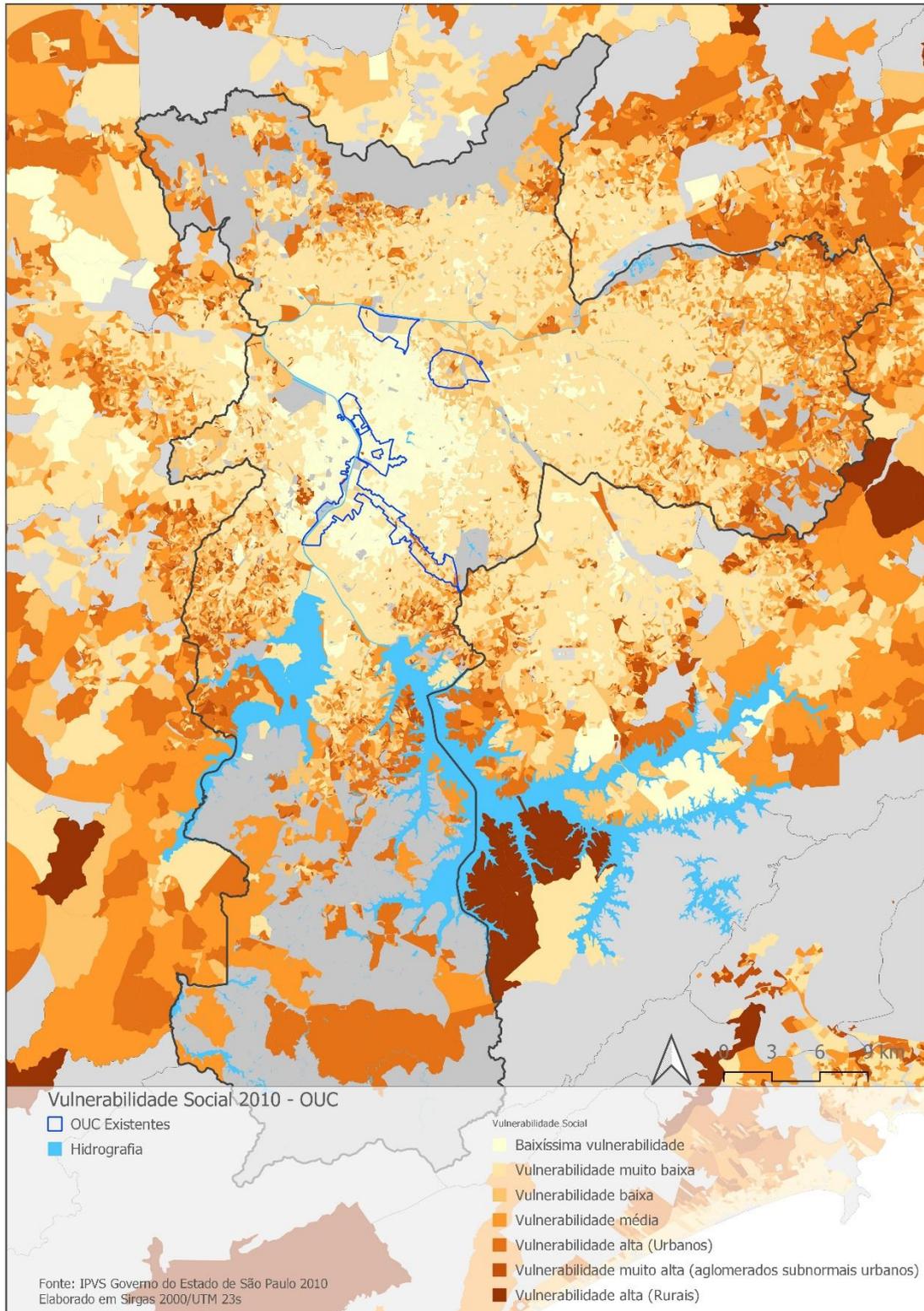
FONTA: IPVS, 2010

MAPA 4.43 | ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL (DESTAQUE PARA ARCOS)



FONTE: IPVS, 2010

MAPA 4.44 | ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL (DESTAQUE PARA OPERAÇÕES URBANAS)



FONTES: IPVS, 2010

4.3 | SÍNTESE: A PARTICIPAÇÃO DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS E DO ZONEAMENTO NA CIDADE CONSTRUÍDA

O exame da evolução da cidade construída demonstra que a matriz dos projetos urbanos consorciados teve uma influência limitada para o adensamento e transformação apenas nos territórios das operações urbanas existentes, mais especificamente nas áreas das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Isto é, embora as ideias sobre transformação da cidade a partir de projetos urbanos consorciados tenham evoluído de forma significativa no âmbito institucional e da regulação urbana, tendo a cidade planejada se apropriado cada vez mais dessa matriz de planejamento urbano, na dimensão prática, quase nada se obteve de êxito.

Aqui é importante reforçar que a experiência das operações urbanas existentes no município de São Paulo são muito mais desdobramentos de planos urbanísticos para amplos territórios e de iniciativas de flexibilização da legislação urbana na década de 1990 do que exatamente a efetivação de projetos urbanos consorciados. Tal questão reforça ainda mais o fracasso da dimensão prática dessa matriz de planejamento urbano.

Por outro lado, a matriz do zoneamento teve forte influência na materialização da cidade construída, especialmente para viabilização da principal estratégia do PDE 2014: o adensamento próximo da infraestrutura de transporte público coletivo (Eixos de Estruturação da Transformação Urbana). Os dados demonstram claramente que boa parte da produção e transformação formal de área construída recente da cidade ocorreu de acordo com esse objetivo de direcionar o adensamento para os territórios dos eixos. E aqui, mais uma vez, confirmamos o êxito dessa matriz de planejamento (zoneamento) em proporcionar resultados práticos a partir de uma determinada concepção da cidade planejada.

Por outro lado, verifica-se uma tendência de elitização dos eixos: embora os novos imóveis estejam menores, com menos vagas e provavelmente com mais moradores, possuem valores muito elevados, incompatíveis com a população de baixa renda, que compõe maior parte do déficit habitacional. Assim, se a matriz do zoneamento contribuiu para viabilizar o adensamento nos eixos, também contribuiu para a sua elitização.

Outro aspecto importante a ser destacado é o papel do zoneamento para neutralizar o adensamento nos territórios dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros, sem que cada um tenha seu respectivo Projeto de Intervenção Urbana estruturado e aprovado. Em que pese tais territórios serem extensos, se aproximando mais dos planos urbanísticos do que dos projetos urbanos consorciados, tiveram sua transformação inibida por determinados dispositivos legais definidos nas Leis Municipais 16.050/14 e 16.402/16: limitação do coeficiente de aproveitamento máximo (2), limitação do gabarito de altura máxima (28m) e majoração dos fatores de planejamento para cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir (1,2 residencial e 1,3 não residencial).

Também é importante destacar que a partir de 2002, os territórios vulneráveis da cidade passaram a dispor de uma regulação que conferiu segurança da posse das famílias de baixa renda, por meio da instituição de ZEIS nestas áreas. Ao mesmo tempo, esses territórios também receberam investimentos para o melhoramento integrado do habitat, porém, ainda de forma bastante pontual.

Por fim, importante também lembrar que os bairros exclusivamente residenciais de alta renda e baixa densidade, ainda continuam totalmente preservados, tendo sua segregação socio-espacial assegurada tanto na dimensão planejada, quanto na dimensão prática.

E agora, qual o futuro dos projetos urbanos consorciados e do zoneamento?

CAPÍTULO 5

ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO DAS IDEIAS E DA PRÁTICA DOS PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS E DO ZONEAMENTO EM SÃO PAULO

Após conceituação e caracterização das matrizes do zoneamento e dos projetos urbanos consorciados, foi realizado exame da evolução temporal dessas matrizes, bem como a contribuição de cada uma para a cidade planejada e para a concretização da cidade construída. Antes de prospectar o futuro dessas matrizes, cabe uma análise crítica quanto a forma como cada uma contribui para as ideias e para a prática do planejamento urbano no município de São Paulo.

5.1 | ANÁLISE CRÍTICA DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO: PROJETOS URBANOS CONSORCIADOS E ZONEAMENTO

DA SUPOSTA DUALIDADE AO BINÔMIO: A CONVIVÊNCIA DAS DUAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO

De início, conjecturou-se que as duas matrizes de planejamento poderiam ser opostas. Isto é, o pensamento que se apoia nos projetos urbanos consorciados tenderia a supor que a cidade deveria ser construída e transformada por um conjunto de projetos urbanos, sendo o zoneamento um instrumento oposto, pois não reconheceria as especificidades locais, sendo desprovido de uma “concepção de cidade” (ou de um determinado desenho desejado para a cidade).

Contudo, o estudo desenvolvido demonstrou que os projetos urbanos consorciados, ao estarem focados na transformação de determinados territórios, necessitavam do zoneamento para regular a porção territorial desprovida de projetos, ou seja, a maior parte da superfície do município. Assim, embora as propostas de projetos urbanos consorciados abrangessem extensas áreas, sempre incidiram numa determinada porção territorial específica, reconhecida como “estratégica”¹, pelo seu potencial de transformação.

Tais territórios elegidos para transformação eram locais com presença de terrenos vazios e imóveis subutilizados, bairros industriais em reestruturação e áreas de influência de ferrovias, linhas de metrô, vias estruturais e rios, com intuito de se promover o melhor

¹ Conforme mencionado no capítulo dois, os trabalhos de Meyer (2006) e Morales (1986 e 1997) esclarecem o que seria o “território estratégico” de transformação.

aproveitamento urbanístico dessas áreas e solucionar déficits de habitação, infraestrutura e serviços urbanos. Por sua vez, as demais áreas reguladas pelo zoneamento são os territórios de preservação constituídos por bairros exclusivamente residenciais de alta renda, as áreas de preservação e proteção ambiental e os imóveis e bairros de preservação cultural; além dos territórios de qualificação, em que se pretende melhorar a urbanização, mas sem necessariamente promover o intenso adensamento.

Como se vê, a matriz de planejamento apoiada nos projetos urbanos consorciados convive de forma harmônica com a matriz do zoneamento para viabilizar plenamente a regulação e o planejamento da totalidade do território municipal. E nos locais onde há sobreposição de ambas as matrizes, a prevalência está para os projetos urbanos consorciados, que estabelecem precisamente os elementos a serem modificados no zoneamento (por exemplo, intensificação do adensamento).

Isto posto, arriscamo-nos a afirmar que zoneamento e projetos urbanos consorciados são um binômio e não uma dualidade, uma vez que são complementares e não antagônicos.

PLANO URBANÍSTICO X PROJETO URBANO: UMA QUESTÃO DE ESCALA

A pesquisa realizada identificou a construção de dois tipos de figuras de planejamento a partir da experiência na formulação de projetos urbanos: o **plano urbanístico** para viabilização de operações urbanas consorciadas e o **projeto de intervenção urbana (PIU)** – ou simplesmente projeto urbano consorciado - para viabilização de transformações na escala intermediária. A principal diferença entre ambos está justamente na **escala**: enquanto os planos urbanísticos apresentam escala geralmente superior a 100ha, chegando a 7.400ha (Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu), os projetos urbanos consorciados apresentam escala menor, variando de 7 a 50ha, sendo o maior deles o Projeto Nova Luz, com 52ha.

Mas afinal, que diferença faz a escala? É simplesmente uma questão de tamanho dos projetos? Ou existem elementos distintos tratados em cada escala?

Os estudos demonstraram que a escala traz, sim, elementos distintos e, portanto, resultados diferentes na transformação urbana. Foram identificados pelo menos os seguintes elementos principais:

- Enquanto os planos urbanísticos promovem a transformação pontual do seu território de atuação, os projetos urbanos consorciados preveem, de um modo geral, a transformação extensiva de todo o seu território. Ou seja, nos projetos urbanos consorciados todo o território é regulado e transformado, enquanto nos planos urbanísticos todo o território é regulado, mas apenas uma parte é efetivamente transformada.
- Os planos urbanísticos focam mais o manejo do direito de construir, prevendo a modulação de índices urbanísticos no território, servindo como uma espécie de zoneamento específico. Por sua vez, os projetos urbanos consorciados avançam no redesenho fundiário do seu perímetro, de forma combinada com a regulação específica dos parâmetros urbanísticos. Esse é um aspecto essencial de diferenciação dos planos e dos projetos, pois a base fundiária de territórios urbanizados se apresenta de forma complexa em função da sua heterogeneidade de configuração e de domínio (propriedade e posse), sendo um dos entraves para a transformação, especialmente no contexto de subutilização e baixo aproveitamento dos imóveis. A partir do momento que os projetos urbanos consorciados preveem a reorganização da estrutura fundiária, além de se atingir uma nova configuração espacial, a própria base fundiária passa a ser objeto de regulação da valorização imobiliária e mediação da participação privada, cabendo, por exemplo, a exigência de destinação de áreas públicas como pagamento de contrapartidas.
- Nos planos urbanísticos a adesão é voluntária (participa quem tem interesse em “comprar” os incentivos e benefícios). Já nos projetos urbanos consorciados a adesão é compulsória, ou seja, todos os proprietários estão sujeitos às regras definidas no projeto.

A maior parte dos projetos urbanos examinados ainda não foi implementada, embora após a aprovação do PDE 2014 tenha se iniciado um movimento de formulação de projetos com forte participação da iniciativa privada. Como desdobramento disso, é fundamental afirmar que, apesar de existir um repertório de projetos urbanos consorciados concebidos na escala intermediária, tal evolução ocorreu ainda de forma restrita ao campo das ideias, com reduzidos resultados práticos.

Do mesmo modo ocorreu com os planos urbanísticos. Embora alguns planos tenham servido de base para a implementação de operações urbanas consorciadas, os avanços ocorreram muito mais no campo das ideias do que na prática, tendo havido mais planos formulados do que efetivamente implementados. Afinal, desde a vigência do Estatuto da Cidade e do PDE 2002, apenas ocorreu a revisão de operações urbanas que já existiam no Município, sem ter ocorrido a aprovação de novas operações urbanas.

FIGURA 5.1 | PIU VILA LEOPOLDINA VILLA LOBOS - REORDENAMENTO URBANÍSTICO INTEGRADO (SITUAÇÃO FUNDIÁRIA ORIGINAL E SITUAÇÃO PROPOSTA)



FONTE: WWW.GESTAOURBANA.PREFEITURA.SP.GOV.BR

Deste modo, podemos afirmar que os planos urbanísticos e os projetos urbanos consorciados evoluíram no campo das ideias no período estudado, se diferenciando claramente entre si em função da escala e dos elementos a ela associados, mas apresentaram poucos resultados práticos até o momento.

DO ZONEAMENTO AUTÔNOMO AO ZONEAMENTO INTEGRADO: O PROTAGONISMO DA REGULAÇÃO EXTENSIVA SOBRE A REGULAÇÃO FRAGMENTADA

Quanto à evolução do zoneamento, o estudo identificou três períodos principais:

- A fase I, que vai de 1886 até 1970 e que consiste no surgimento do zoneamento como instrumento de planejamento fragmentado no território e nos conceitos por ele abordados.
- A fase II, que vai de 1971 a 2000 e que consiste na afirmação do zoneamento como principal instrumento prático de planejamento, abrangendo a totalidade do território do município.
- A fase III, que vai a partir de 2001, após a aprovação do Estatuto da Cidade e do PDE 2014 e que consiste num período de maior integração do zoneamento ao instrumento do plano diretor.

Considerando que a primeira lei de zoneamento para a totalidade do território municipal foi elaborada em 1972, vemos que nas fases II e III o zoneamento evoluiu e se afirmou como a principal matriz de planejamento urbano na sua dimensão prática.

Por outro lado, o estudo desenvolvido demonstra uma evolução não exatamente na dimensão prática do zoneamento, mas na sua dimensão teórica e conceitual: ao se tornar um instrumento mais articulado ao plano diretor, o zoneamento foi se distanciando da lógica de regulação autônoma e fragmentada, passando a ter utilidade na indução de transformações e na qualificação urbana, social e ambiental, conforme os diferentes territórios da cidade. Embora a Lei Municipal 13.885/04 tenha buscado incorporar elementos locais no instrumento do zoneamento, tal iniciativa gerou muito mais complexidade para a aplicação das normas e uma fragmentação da regulação (por exemplo, critérios de demarcação de zonas variando conforme a subprefeitura) do que de fato a efetiva modulação do zoneamento de acordo com especificidades locais.

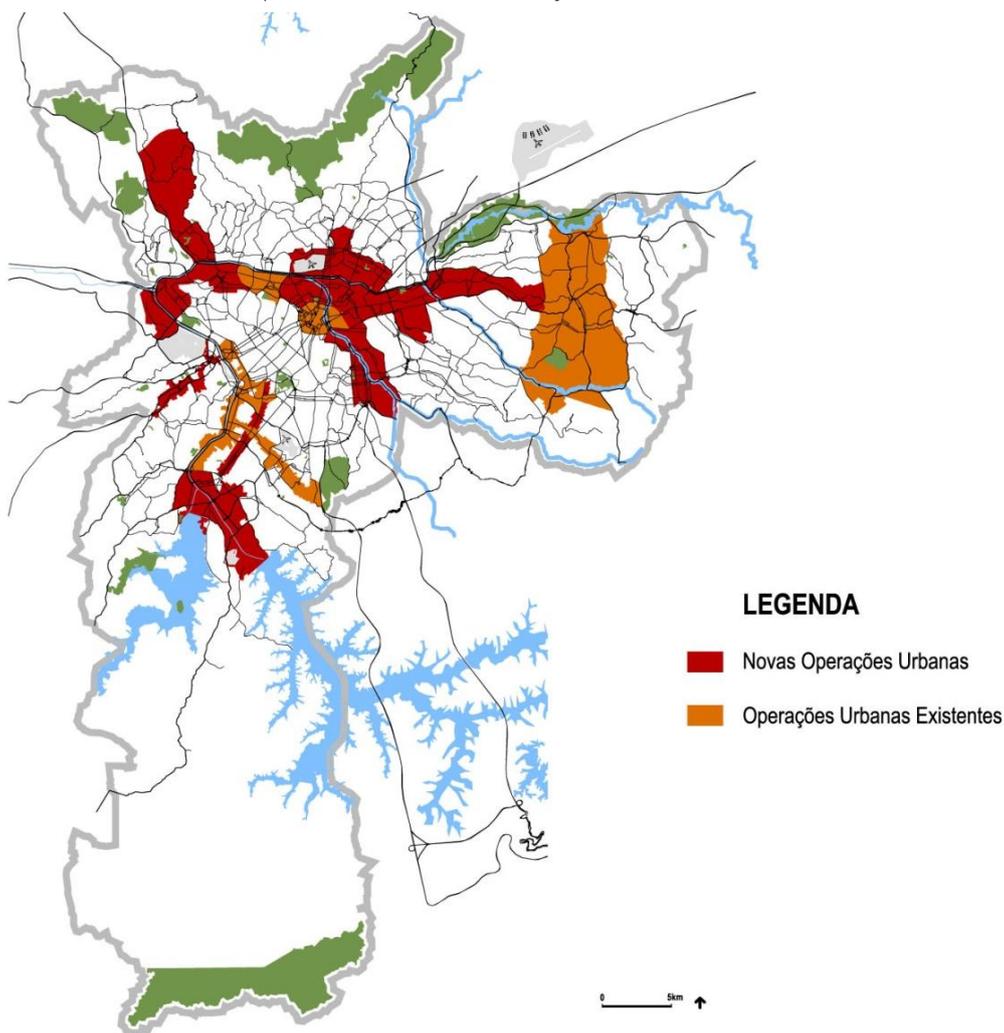
Ou seja, o zoneamento se fortaleceu, tendo mantido sua força operativa (a dimensão prática), se constituindo em instrumento de viabilização da estratégia de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial do plano diretor, não sendo mais concebido e operado de forma autônoma e fragmentada.

AS GRANDES IDEIAS DE PROJETOS URBANOS

Um aspecto importante a destacar é que os Planos Diretores Estratégicos de 2002 e 2014 previram a transformação estratégica do território por meio de um conjunto de operações urbanas consorciadas: a Lei Municipal 13.430/02 manteve as disposições das leis das operações urbanas vigentes Água Branca, Faria Lima, Centro e Água Espreiada e previu a instituição das novas operações urbanas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego e Tiquatira.

A inserção territorial dessas novas operações urbanas estava relacionada à Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana definida pelo macrozoneamento do PDE 2002. São basicamente as áreas das várzeas dos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí ocupadas por antigos distritos industriais, por grandes equipamentos desativados e estruturadas pelas vias marginais e pelo extenso eixo ferroviário. Tratava-se de um território em processo de dinamização da atividade imobiliária, sobretudo para o uso residencial, focada nas áreas vacantes e nos bairros industriais tradicionais. O crescente interesse imobiliário ocorria, provavelmente, em função do deslocamento das plantas industriais e pelas perspectivas de melhoramento da infraestrutura em função da modernização da ferrovia. Tal condição supunha o emprego do instrumento das operações urbanas para promover a recuperação ambiental e paisagística, a otimização da infraestrutura instalada e para incentivar os usos mistos ao longo de um território cuja configuração proporcionava uma transição e interface entre o centro expandido e a área periférica da cidade.

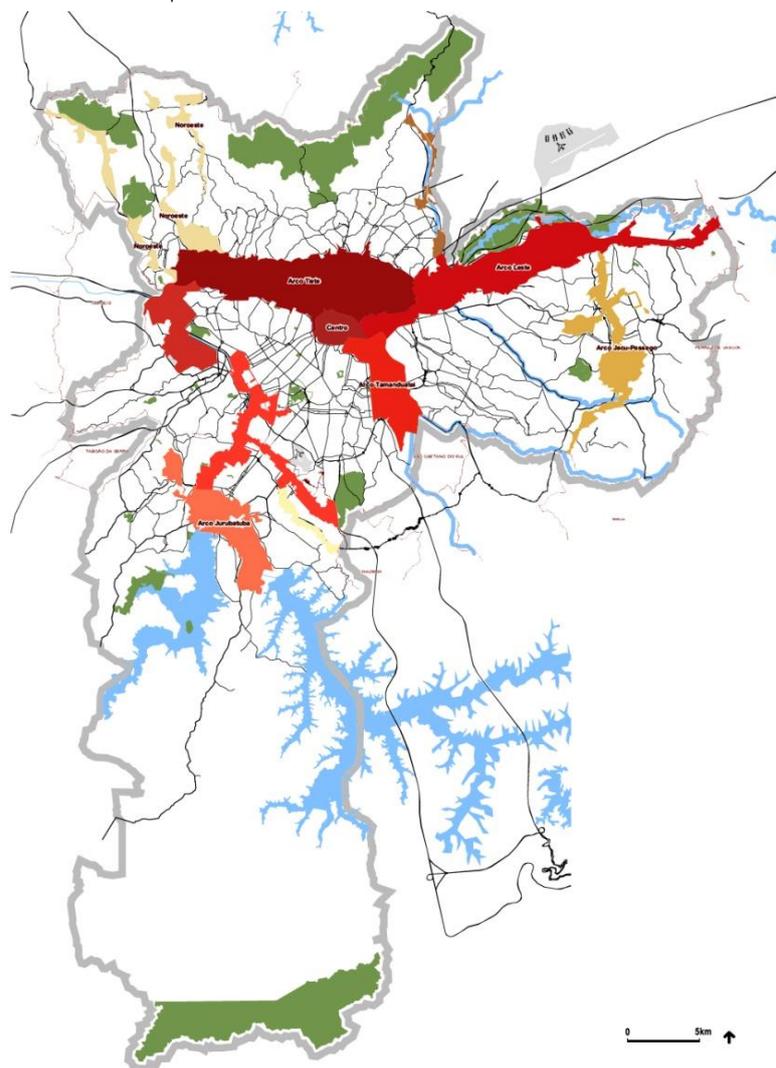
FIGURA 5.2 | MAPA GERAL DAS OPERAÇÕES URBANAS NO PDE 2002



FONTE: LEI 13.430/02

Podemos dizer que algo bastante semelhante ocorreu com o PDE 2014, especialmente em relação ao porte e ao território das operações urbanas, com variações na nomenclatura adotada: foi prevista a Macroárea de Estruturação Metropolitana composta pelas operações urbanas existentes (Água Branca, Faria Lima, Centro e Água Espraiada) e pela previsão de novos arcos e setores: Arcos Leste, Tietê, Tamanduateí, Pinheiros, Faria Lima - Água Espraiada - Chucrí Zaidan, Jurubatuba e Jacu-Pêssego e Setores Centro, Eixos de Desenvolvimento (Avenida Cupecê, Noroeste - Avenida Raimundo Pereira de Magalhães e Rodovia Anhanguera) e Fernão Dias.

FIGURA 5.3 | MAPA GERAL DOS ARCOS E SETORES NO PDE 2014



FONTE: LEI 16.050/14

Conforme vimos no capítulo dois, foi construída internamente à Prefeitura uma concepção de plano urbanístico (o plano-referência), tendo sido formulados um conjunto de planos para as operações urbanas Vila Sônia, Carandiru Vila Maria e Vila Leopoldina, Mooca Vila Carioca (2012), Bairros Tamandateí (2015), Arco Tietê (2016), Arco Jurbatuba (2017) e Arco Pinheiros (2018). Todos esses planos consistem em grandes planos urbanísticos concebidos pela empresa SP Urbanismo e pela SEMPLA/SMDU, com envolvimento de consultorias técnicas e escritórios de arquitetura e urbanismo, mas que não foram aprovados por lei e conseqüentemente não foram implementados. Assim, podemos afirmar que tais planos (comumente denominados de grandes projetos urbanos) existiram apenas no campo das ideias. Ao mesmo tempo, a partir do momento que esses grandes projetos urbanos (ou operações urbanas) teriam uma função

estratégica conforme definido pelos PDE 2002 e PDE 2014, pode-se afirmar uma falência da eficácia dos referidos planos diretores em relação às próprias transformações por eles previstas.

A PRESENÇA DO DESENHO NO ZONEAMENTO

Outro aspecto importante abordado no capítulo três é que na Lei Municipal 16.402/16 o zoneamento passou a incorporar um conjunto de parâmetros urbanísticos e incentivos que, de alguma maneira, contribuem para a qualificação da forma urbana. Embora tais mecanismos tenham sido previstos na Lei Municipal 16.050/14 (PDE 2014), foi na lei de zoneamento que estes parâmetros e mecanismos foram mais bem regulamentados, especialmente no que se refere aos territórios de incidência. São eles:

- Cota parte máxima de terreno por unidade: tem o objetivo de promover o adensamento populacional, uma vez que acaba limitando o tamanho dos apartamentos e obriga um maior número de unidades habitacionais no mesmo lote.
- Fruição pública: busca incentivar a circulação de pedestres dentro do lote e dinamizar o espaço público da calçada.
- Fachada ativa: busca incentivar usos não residenciais no térreo dos edifícios de modo a promover melhor interação entre espaço público e privado e contribuir com a dinamização do espaço público da calçada.
- Uso misto: busca incentivar a mescla de usos de modo a reduzir os deslocamentos na cidade e também contribuir com a dinamização do espaço público.
- Alargamento de calçada: trata-se de condicionar o recuo frontal das edificações a formar uma calçada com largura mínima de 5m. É uma medida que contribui com a circulação de pedestres.
- Limite de vedação do fechamento do lote: tem por objetivo limitar a existência de muros de modo a tornar a interface entre espaço público e privado mais agradável ao pedestre (com aberturas e tratamento paisagístico, por exemplo).
- Limite do número mínimo de vagas de estacionamento: além de não exigir mais vagas obrigatórias para o uso residencial, a área não computável destinada às vagas de

estacionamento foi reduzida, assim como a exigência de número mínimo de vagas para o uso não residencial.

Nota-se que tais parâmetros e mecanismos buscam qualificar a interface do edifício com o espaço público da calçada de modo a fomentar a mobilidade urbana sustentável, ou seja, o transporte público em detrimento do individual, o não motorizado em detrimento do motorizado, o não poluente em detrimento do poluente, etc., adotando o pedestre no centro do planejamento da cidade.

Além desses elementos voltados à qualificação da forma urbana na perspectiva da mobilidade urbana sustentável, também foram previstos elementos de qualificação da forma urbana na perspectiva de controle de impactos urbanísticos (lote máximo) e de qualificação ambiental (Quota Ambiental), a seguir descritos²:

- Área máxima de lote: visa a melhor distribuição entre áreas públicas e privadas, uma vez que a modalidade de parcelamento do solo “loteamento” exige a destinação de áreas públicas para sistema viário, áreas verdes e áreas institucionais. Além disso, os valores adotados tomaram por base a quadra como unidade de referência, fazendo com que o limite máximo de área do lote seja quando este assume a dimensão e a proporção de uma quadra. Assim, o regramento novo evita a formação de grandes quadras que geram descontinuidade da trama urbana e do sistema viário e que resultam em longas distâncias de face de quadra, incompatível com a escala do pedestre e com os preceitos da mobilidade urbana sustentável.
- Quota Ambiental: trouxe uma perspectiva de qualificação ambiental associada à produção imobiliária, fazendo com que o processo de produção e transformação do espaço urbano, em especial o adensamento demográfico e construtivo, seja acompanhado de medidas de melhoria da drenagem urbana - como dispositivos de retenção das águas pluviais e soluções paisagísticas voltadas à infiltração da água no solo, quando o solo assim favorecer - e medidas de redução das ilhas de calor e de melhoria da paisagem - por meio da arborização e do plantio de diversas espécies vegetais.

² Extraído da Exposição de Motivos do PL 272/15.

Assim, tais medidas demonstram que o desenho, enquanto ideia de qualificação da forma urbana, está de alguma maneira presente no zoneamento.

AS DIMENSÕES ECONÔMICA E SOCIAL DAS DUAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO

Como pudemos verificar ao longo deste trabalho, especialmente no capítulo um, ambas as matrizes possuem forte aderência aos demais instrumentos de regulação urbana previstos no Estatuto da Cidade e nos planos diretores (PDE 2002 e PDE 2014), em especial, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Isso significa que, se por um lado os territórios de transformação examinados (Eixos de Estruturação e Transformação Urbana, territórios dos Arcos Tietê, Tamandateí, Jurubatuba e Pinheiros e territórios das Operações Urbanas Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada) pretendem estimular o desenvolvimento imobiliário (e consequentemente a valorização imobiliária), por outro, um conjunto de instrumentos proporciona a compensação social dessa valorização:

- A Outorga Onerosa do Direito de Construir gera contrapartida financeira cujos recursos são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, que por sua vez, no mínimo 30% são destinados para habitação de interesse social, com prioridade para aquisição de terrenos em áreas centrais providas de empregos, serviços públicos e infraestrutura urbana.
- As ZEIS pretendem assegurar espaços para produção de moradia para famílias de baixa renda.
- A Cota de Solidariedade assegura que pelo menos 10% da área construída em grandes empreendimentos³ seja destinada para Habitação de Interesse Social.

Além da compensação social descrita, incidem outros mecanismos que proporcionam compensações urbanísticas, tais como:

³ Acima de 20.000m² de área construída computável total.

- Compensações oriundas do enquadramento dos empreendimentos em Pólos Geradores de Tráfego (PGT), cujo valor das medidas mitigadoras e compensatórias pode chegar até 5% do valor do empreendimento.
- Compensações oriundas do enquadramento em empreendimento gerador de impacto de vizinhança, sujeito à elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que pode estipular compensações complementares conforme o impacto gerado.
- Destinação de áreas públicas para equipamentos sociais, áreas verdes e sistema viário, decorrente do parcelamento do solo compulsório nos casos de empreendimentos inseridos em lotes com área de terreno superior a 20.000m² de área de terreno.

Como se vê, os instrumentos que proporcionam compensações sociais e urbanísticas estão concebidos nos planos diretores e também nas leis de zoneamento, de modo que ambas as matrizes estejam fortemente associadas à implementação desses instrumentos.

Cabe apenas destacar que os projetos urbanos consorciados podem modular tanto as regras de compensações urbanísticas e sociais (por exemplo, reduzindo fatores de planejamento e conseqüentemente a contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir), quanto os ganhos imobiliários (majoração de coeficientes de aproveitamento que proporcionam melhor aproveitamento econômico dos terrenos). Neste sentido, é importante ponderar que esse é um dos aspectos que torna os projetos urbanos consorciados atraente ao desenvolvimento imobiliário e não à toa foram formulados diversos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) após a entrada em vigor do PDE 2014. Contudo, diversos fatores contribuíram para que estes projetos não fossem aprovados e implementados, tais como:

- a necessidade de aprovação desses projetos em lei específica incorporando medidas de compensação social e urbanística e também a criação de instância de controle social;
- a ineficiência da gestão governamental e parlamentar em aprovar esses projetos;

- posição fortemente litigante do Ministério Público perante as práticas governamentais adotadas na formulação dos projetos;
- intensa mobilização de entidades da sociedade civil que adotaram uma ação vigilante e litigante perante as práticas governamentais adotadas na formulação dos projetos.

OS IMPACTOS URBANÍSTICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS DA REGULAÇÃO SISTÊMICA

Embora não seja prioridade desse trabalho examinar os efeitos das matrizes de planejamento sobre o território, cabe identificar determinados impactos urbanísticos, sociais e ambientais proporcionados pela regulação sistêmica.

O primeiro deles é a transformação ocorrida em bairros consolidados proporcionada pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. O estímulo ao adensamento acabou substituindo casas e pequenos edifícios por edifícios verticais com uso misto, fazendo com que alguns bairros perdessem sua autenticidade, implicando na substituição de um “tecido econômico e social típico de bairro” por atividades residenciais e econômicas mais genéricas. Embora tal ocorrência seja bastante pontual, é uma deficiência da lógica da regulação sistêmica, especialmente nos territórios de adensamento e transformação, sendo cabível prospectar mecanismos de controle do adensamento para evitar a desfiguração de determinadas morfologias urbanas e para proporcionar o melhor aproveitamento do parque edificado existente.

Outro impacto identificado é a chamada “elitização” dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ver dados da Embraesp informados no capítulo quatro). Mesmo que os novos edifícios tenham apartamentos menores e menor número de vagas, o valor praticado dos imóveis ainda é direcionado a famílias com alta renda. Ainda não se dispõe de elementos concretos para avaliar se estas famílias que estão indo morar nos eixos realmente utilizam o transporte público coletivo e o transporte ativo em detrimento do transporte individual, mas tudo indica ser necessário avançar na diversificação do padrão social dos eixos.

Também é importante destacar que embora tenha havido avanços significativos na preservação e qualificação ambiental (por exemplo, pela instituição do mecanismo da Quota Ambiental), o tema da resiliência urbana frente às mudanças climáticas não

avançou no município, inexistindo uma estratégia robusta de gestão integrada de riscos e desastres na escala local, à luz das diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei Federal 12.608/08). Por exemplo, o município não dispõe de uma carta geotécnica de aptidão à urbanização, de um mapeamento atualizado de áreas de risco e de sistemas de resposta mais bem estruturados (ponderando que se envidou esforços para melhoria do sistema de monitoramento e gestão).

5.2 | PROSPECÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DAS MATRIZES DE PLANEJAMENTO

Qual o futuro do zoneamento e dos projetos urbanos consorciados?

As análises desenvolvidas demonstram que ao longo do período examinado o zoneamento prosperou nas duas dimensões, teórica e prática, fruto da lógica de construção das cidades via licenciamento lote a lote e do pragmatismo para operar o desenvolvimento imobiliário. Por sua vez, os projetos urbanos consorciados existiram no campo das ideias, na fase de formulação, sem terem resultado sequer na aprovação de leis específicas que viabilizassem sua implementação. Neste quadro, compreende-se que o fracasso dos projetos urbanos consorciados esteja no campo político, especialmente na ineficiência dos diversos governos que sucederam a elaboração dos planos (PDE 2002 e PDE 2014) e na ineficiência do parlamento municipal. Além das debilidades na dimensão política, acredita-se que a concepção adotada dos “planos urbanísticos consorciados” em detrimento de “projetos urbanos consorciados na escala intermediária” por parte da EMURB/SP Urbanismo e da SEMPLA/SMDU também tenha dificultado a viabilização dos projetos urbanos consorciados, pelos motivos expostos ao longo deste capítulo.

Assim, com intuito de prospectar o futuro das duas matrizes de planejamento examinadas a partir de uma posição propositiva, procurou-se formular algumas medidas a partir dos estudos desenvolvidos⁴, com intuito de aprimorar tais matrizes no campo das ideias e também na sua dimensão prática.

Para tanto, a seguir serão apresentadas, de forma sucinta, algumas proposições.

1. Aprimoramento da regulação sistêmica (zoneamento), de modo que se proporcione um maior reconhecimento das heterogeneidades do território, maior diversidade social, mitigação de impactos urbanísticos e facilitação da aprovação de projetos. Para tanto, propõe-se as seguintes medidas:
 - 1.1. Instituir o *retrofit* incentivado, com objetivo de facilitar a regularização de edificações existentes, reverter a situação de subutilização de bairros centrais providos de infraestrutura e serviços urbanos e promover a modernização do

⁴ E também a partir da atuação profissional do autor.

sistema edificado existente na cidade. Seria uma maneira de melhor aproveitar o parque edificado existente em contraponto à indiscriminada expansão imobiliária de novos empreendimentos verticais.

- 1.2. Redefinir o zoneamento da Macroárea de Estruturação Metropolitana, especialmente os territórios das operações urbanas existentes, aplicando a lógica dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana do PDE 2014. Ao mesmo tempo, prever a finalização das operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada, como uma transição para a aplicação do regime ordinário da regulação urbana⁵.
- 1.3. Instituir o conceito de controle de impactos cumulativos, por meio da definição de perímetros em determinados territórios da cidade que apresentem problemas urbanos decorrentes da concentração de determinados tipos de empreendimentos e atividades (residenciais e não residenciais), de modo que sejam definidos mecanismos que permitam a proibição de novos empreendimentos ou a mitigação ou atenuação de seus impactos. Por exemplo, no bairro da Vila Madalena, poderia incidir um setor de controle de impactos cumulativos em que a instalação de novos usos caracterizados como locais de reunião ou com lotação superior a 100 pessoas seja condicionada à definição de medidas mitigadoras, como por exemplo, a existência de vagas de estacionamento, espaços para embarque e desembarque de pessoas e espaços para carga e descarga em quantidade compatível à demanda e que não prejudiquem a fluidez do tráfego e a circulação de pessoas. Nesta hipótese, caberia à Prefeitura examinar as condições urbanísticas para definir as medidas mitigadoras ou até mesmo exigir a elaboração de estudos pelos interessados.
- 1.4. Elaborar a carta geotécnica de aptidão à urbanização, conforme previsto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei Federal 12.608/08). Prever ainda que nas áreas que forem identificadas como inaptas à urbanização, não será permitida a emissão de autorizações para novas edificações e reformas,

⁵ Nesta hipótese, as contrapartidas financeiras para utilização do potencial construtivo adicional deixariam de ser pagas via CEPAC, passando a ser aplicada a lógica da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Consequentemente, os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras passariam a ser destinados ao FUNDURB, proporcionando um efeito distributivo maior.

ou que tais autorizações sejam precedidas de soluções técnicas a serem adotadas nas construções e instalações pretendidas de modo a adequar as edificações à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos com grande potencial de destruição. O objetivo dessa medida é assegurar que a Prefeitura tenha a prerrogativa de condicionar a aprovação de projetos ou até mesmo proibir a expedição de novos alvarás de aprovação e execução de edificações novas e reformas, com base em critérios técnicos decorrentes da análise geotécnica, mesmo que o zoneamento incidente no local permita que determinados usos e tipologias edificadas sejam implementados no local.

1.5. Avançar na demarcação de ZEIS-2, 3 e 5 nos terrenos vagos e subutilizados localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, de modo a reservar áreas para produção de habitação de interesse social e consequentemente contribuir para diversificação do padrão social nos eixos.

1.6. Modular a incidência da cota de solidariedade nos territórios dos eixos, de modo que a exigência de destinação de área construída para habitação de interesse social ocorra em empreendimentos residenciais verticais com área construída menor do que 20.000m² (por exemplo, 10.000m² ou 15.000m²) e talvez em maior percentual de destinação (ao invés de 10%, aplicar de 12% a 20%). Essa seria uma medida que poderia contribuir para diversificação do padrão social nos eixos.

1.7. Modular o conceito de fachada ativa conforme segue:

- fachada ativa direta: uso não residencial no pavimento térreo, com aberturas e acesso direto ao logradouro público da principal testada do imóvel, localizado a uma distância máxima de 5m do alinhamento do lote;
- fachada ativa indireta: uso não residencial no pavimento térreo, com acesso indireto ao logradouro público da principal testada do imóvel, localizado a qualquer distância do alinhamento do lote, desde que haja livre circulação interna de pedestres à área construída do respectivo uso não residencial.

Tais medidas visam facilitar o correto emprego da fachada ativa de modo a efetivar a dinamização e ativação do uso da calçada em diferentes concepções arquitetônicas.

1.8. Eliminar as áreas não computáveis, fazendo com que toda a área construída seja considerada computável. Para viabilizar tal ação é necessário adotar pelo menos as seguintes medidas:

- majorar o coeficiente de aproveitamento máximo por zonas, cotejando os usos e tipologias já praticados atualmente, sendo necessário realizar uma espécie de “interpolação” da métrica dos parâmetros. Por exemplo, o coeficiente de aproveitamento máximo em ZEU poderá chegar a 10 (hoje é 4) de acordo com a área construída total média já praticada hoje nos empreendimentos, enquanto na ZPI o coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser igual a 2 (hoje é 1,5);
- alterar a fórmula de cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir, de modo que não haja redução significativa dos valores a serem pagos;
- alterar os percentuais dos incentivos concedidos para hotéis, hospitais, escolas, locais de culto, etc., uma vez que os coeficientes máximos serão diferentes;
- adequar os incentivos de fachada ativa, fruição pública e uso misto, de modo que os incentivos não sejam mais em áreas não computáveis, mas em acréscimos de áreas construídas (ou isenção do pagamento da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir no caso da fruição pública em área descoberta);
- adequar os incentivos de áreas não computáveis de todas as leis vigentes de operações urbanas e também nos projetos de lei em tramitação na Câmara Municipal.

Essa medida tem por objetivo facilitar o licenciamento urbanístico e edílico e evitar que os projetos explorem áreas não computáveis apenas pelo seu benefício econômico.

2. Fortalecimento da estratégia de desenvolvimento de projetos urbanos consorciados, por meio das seguintes medidas principais:

2.1. Pré-definir locais na cidade para incidência dos principais projetos urbanos consorciados, com definição de diretrizes específicas que caracterizem o interesse público de cada intervenção, englobando ou não a Macroárea de Estruturação Metropolitana. Diferentemente do que existe hoje no PDE de 2014, os territórios dos projetos urbanos consorciados não seriam escolhidos apenas de forma voluntária pelos interessados em desenvolvê-los, mas pré-definidos pelo próprio plano, num efeito de “congelamento” dessas áreas para que sejam transformadas por meio de projetos urbanos consorciados. Importante esclarecer que estas áreas seriam diferentes dos territórios potenciais de adensamento e transformação que serão descritos mais adiante.

2.2. Não prever a incidência dos projetos urbanos consorciados (ou Projetos de Intervenção Urbana – PIU) em amplos territórios, procurando definir locais menores, compatíveis com a escala intermediária, mesmo que sejam em maior número. Para tanto, propõe-se a definição dos territórios potenciais de adensamento e transformação, conforme será descrito adiante.

2.3. Como desdobramento dos itens anteriores, transformar a Macroárea de Estruturação Metropolitana, de modo a:

- dissociar o território dos Arcos dos instrumentos das operações urbanas consorciadas e áreas de intervenção urbana, incidindo nestas áreas apenas planos urbanísticos de orientação de investimentos públicos no território, de modo semelhante ao que existe hoje nos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras;
- prever a finalização das operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada e redefinir o zoneamento nestas áreas a partir da lógica dos eixos, conforme mencionado anteriormente;
- eliminar a criação de contas segregadas no FUNDURB para áreas de intervenção urbana nos Arcos.

2.4. Como desdobramento das proposições anteriores, explorar a dispersão no território de aplicação da outorga onerosa para obtenção de recursos para financiamento das principais intervenções urbanas. A partir do momento em que as operações urbanas incidirem em territórios menores, haverá maior capacidade de arrecadação do FUNDURB para aplicação em intervenções estratégicas definidas nos grandes planos urbanísticos. Neste contexto, os recursos do FUNDURB passariam a ser alocados em ações integradas no território ao invés de serem utilizados numa lógica setorial e fragmentada.

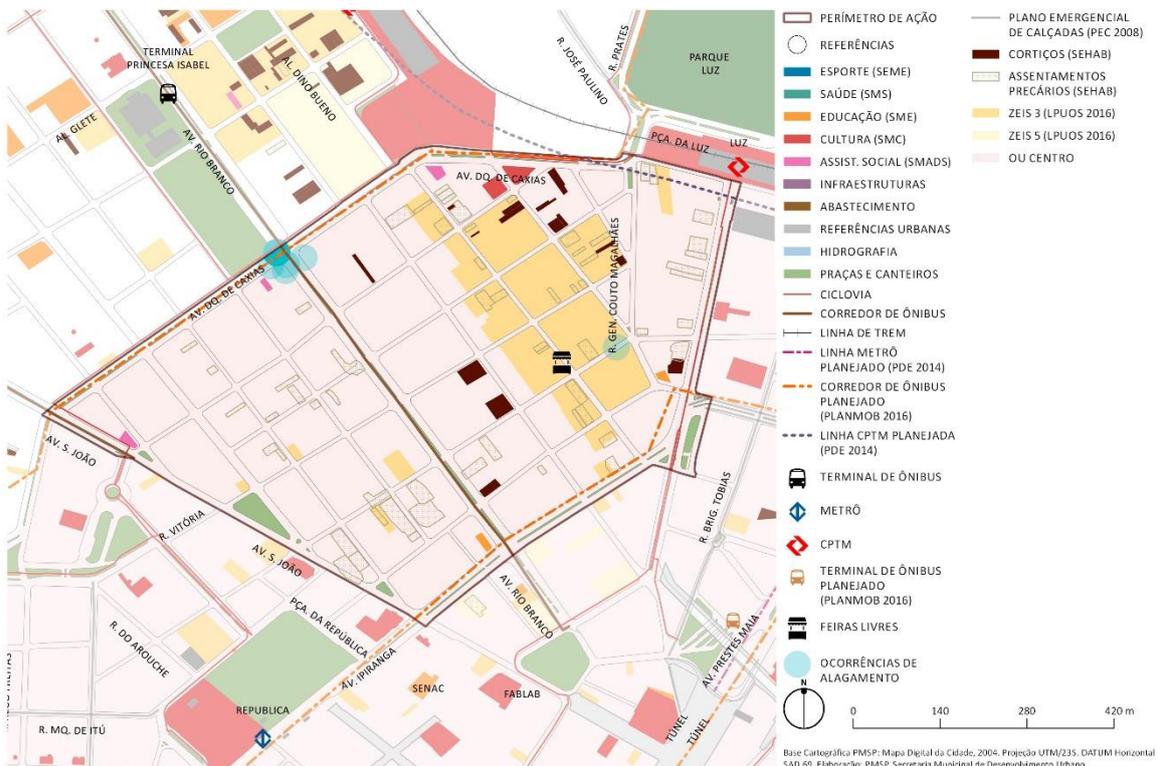
2.5. Introduzir o conceito de intervenções de caráter geral, como as obras e melhorias que beneficiam amplas regiões da cidade; e o conceito de intervenções de caráter local, como obras e melhorias que beneficiam um perímetro específico objeto de projeto urbano. O intuito é fazer com que as intervenções de caráter geral sejam financiadas pelo FUNDURB e por outras fontes de subsídio público, enquanto as intervenções de caráter local sejam autofinanciadas pelos projetos urbanos consorciados.

FIGURA 5.4 | EXEMPLO DE INTERVENÇÕES DE CARÁTER GERAL (APOIOS NORTE E SUL)



FONTE: PL 581/2016 (ARCO TIETÊ) | SMDU

FIGURA 5.5 | EXEMPLO DE INTERVENÇÕES DE CARÁTER LOCAL (PERÍMETRO DE AÇÃO SANTA IFIGÊNIA)



FONTE: PLANO REGIONAL DA SUBPREFEITURA DA SÉ | PERÍMETRO DE AÇÃO SANTA IFIGÊNIA

A partir das análises desenvolvidas e das proposições feitas, foi elaborado um mapa dos territórios potenciais de adensamento e transformação por projetos urbanos consorciados e pelo zoneamento, constituído a partir dos seguintes critérios:

- Incorporação das zonas ZEU, ZEUP, ZEM e ZEMP, inclusive dos territórios que tiveram as regras de ZEU acionadas por decreto. São justamente as áreas em que se pretende o maior adensamento construtivo e demográfico na cidade, conforme já explicado ao longo deste trabalho.
- Aplicação da regra de demarcação das áreas de influência dos eixos de transporte público coletivo⁶ nos territórios dos Arcos Tietê, Tamanduateí, Jurubatuba e Pinheiros e nas áreas das operações urbanas existentes (Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada). O intuito é adotar a lógica dos eixos nestes territórios com objetivo de reduzir as grandes superfícies de incidência dos projetos urbanos consorciados. Segue transcrição do artigo 76 da Lei Municipal 16.050/14:

⁶ Que consta do artigo 76 da Lei Municipal 16.050/14 (PDE).

Art. 76. As áreas de influência dos eixos delimitados nos Mapas 3 e 3A contêm quadras inteiras e são determinadas segundo as capacidades e características dos modais:

I - nas linhas de trem, metrô, monotrilho, Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) e Veículos Leves sobre Pneus (VLP) elevadas, contêm:

a) quadras internas às circunferências com raio de 400m (quatrocentos metros) centradas nas estações; e

b) quadras alcançadas pelas circunferências citadas na alínea anterior e internas às circunferências, centradas nos mesmos pontos, com raio de 600m (seiscentos metros);

II - nas linhas de Veículos Leves sobre Pneus (VLP) não elevadas e nas linhas de corredores de ônibus municipais e intermunicipais com operação em faixa exclusiva à esquerda do tráfego geral, contêm as quadras internas às linhas paralelas ao eixo das vias distanciadas 150m (cento e cinquenta metros) do eixo e as quadras alcançadas por estas linhas e inteiramente contidas entre linhas paralelas ao eixo das vias distanciadas 300m (trezentos metros) do eixo;

III - nas linhas 1 Azul, 3 Vermelha do Metrô e 15 Prata do Monotrilho, aplicam-se simultaneamente os critérios estabelecidos nos incisos I e II do “caput”.

§ 1º Ficam excluídas das áreas de influência dos eixos:

I - as Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER;

II - as Zonas de Ocupação Especial - ZOE;

III - as Zonas Especiais de Preservação Ambiental - ZEPAM;

IV - as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

V - os perímetros das operações urbanas conforme estabelecido na legislação em vigor;

VI - as Zonas Especiais de Preservação Cultural - ZEPEC;

VII - as áreas que integram o Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres;

VIII - as áreas contidas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, nos subsetores:

a) Arco Tietê;

b) Arco Tamanduateí;

c) Arco Pinheiros;

d) Arco Jurubatuba.

[...]

- Incorporação das zonas ZOE (excluindo os cemitérios), uma vez que na legislação ordinária de parcelamento, uso e ocupação do solo, essas zonas já devem elaborar um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), conforme artigo 15 da Lei Municipal

16.402/16. Ao mesmo tempo, são geralmente perímetros condizentes com a escala intermediária de planejamento urbano.

- Incorporação de perímetros de zonas ZEIS-3 incidentes em territórios (e não pontualmente em determinados imóveis), pois são áreas com imóveis vazios ou subutilizados que carecem de um PIU específico voltado à produção habitacional para população de baixa renda. Igualmente, são perímetros compatíveis com a escala intermediária de planejamento urbano.
- Incorporação de grandes glebas públicas federais localizadas próximo das ferrovias e linhas de metrô.

O intuito é fazer com que nestes territórios incidam incentivos e condicionantes especiais para o desenvolvimento de projetos urbanos consorciados, de modo que o procedimento de estruturação e aprovação desses projetos seja mais célere. Isto é, se os projetos obedecerem aos incentivos e condicionantes básicas, não precisarão ser aprovados por lei específica⁷. Cada um teria seu desenho próprio, atendendo aos limites máximos dos benefícios e às contrapartidas e compensações. Do contrário, teriam que ser submetidos para aprovação por lei na Câmara Municipal.

Segue proposição dos incentivos e das condicionantes básicas a serem observados nos projetos urbanos consorciados que forem propostos nos territórios potenciais de adensamento e transformação:

- Permitir a incidência do regramento ordinário definido pelo zoneamento, acrescido dos seguintes benefícios:
 - coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4;
 - liberação do gabarito de altura máxima (observadas as disposições de tombamento e de controle de tráfego aéreo);
 - possibilidade de pagamento de 50% do valor da contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir (calculada sobre todo o potencial construtivo adicional do projeto) por meio da execução de obras dentro do

⁷ Conforme amplamente argumentado nesta pesquisa, compreende-se que um projeto urbano consorciado apresente escala intermediária. Mas havendo alguma situação em que o projeto exceda 100ha, caberá a elaboração de EIA/RIMA nos termos da Resolução CONAMA 001/86.

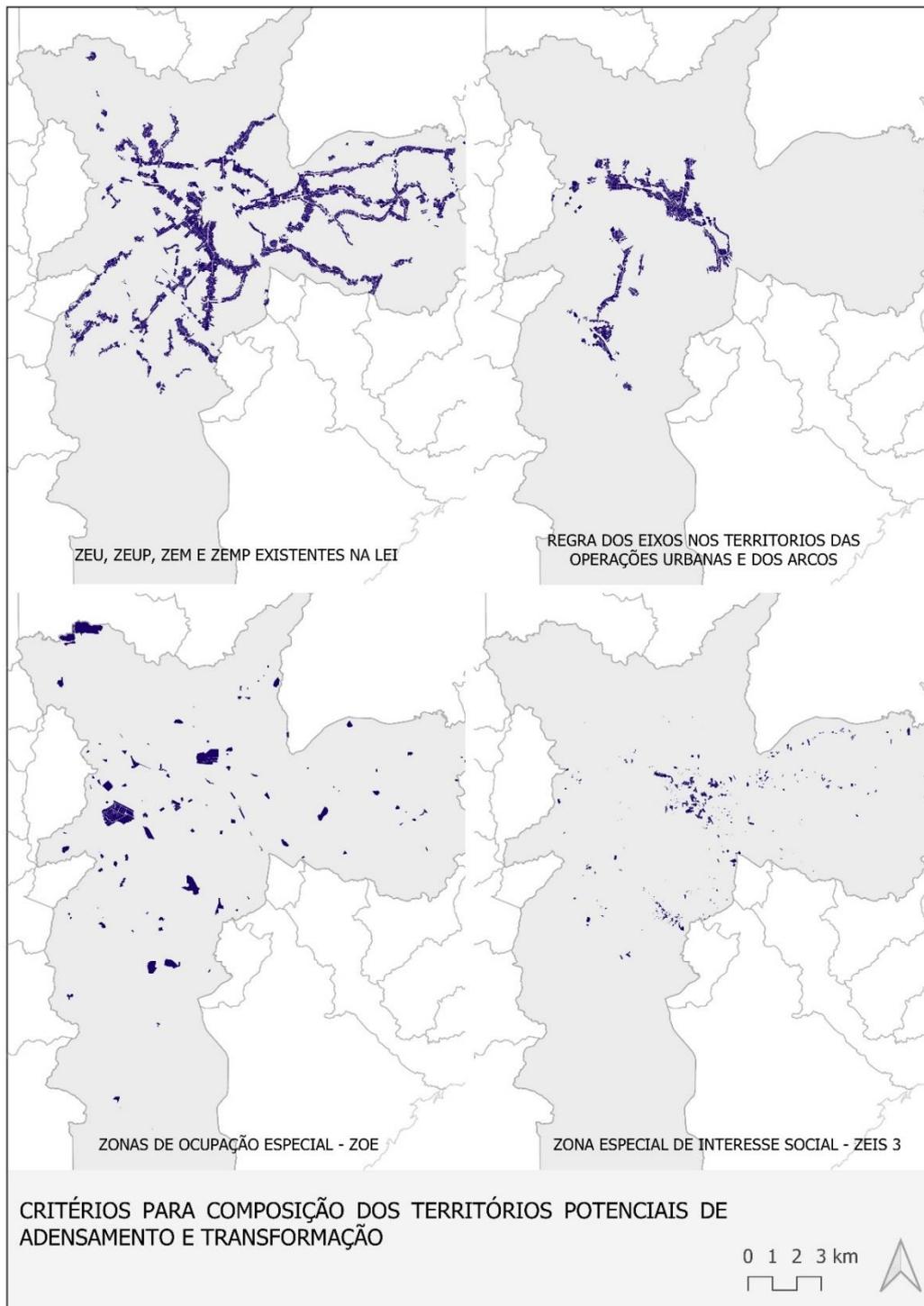
- perímetro do projeto urbano consorciado, sendo que tal alternativa deverá ser deliberada pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU;
- aprovação do projeto por decreto, desde que atendidas as condicionantes mínimas e respeitados os limites máximos dos benefícios descritos;
 - aplicação dos demais benefícios previstos na legislação ordinária de parcelamento, uso e ocupação do solo.
- Como decorrência do item anterior, exigir as seguintes condicionantes básicas:
- aplicação da cota de solidariedade considerando a totalidade da área construída computável pretendida no projeto (independentemente da área construída computável total);
 - incidência da outorga onerosa do direito de construir sem alteração de fatores de interesse social e de planejamento, sendo que pelo menos 50% do valor da contrapartida financeira seja destinado ao FUNDURB;
 - incidência das exigências de parcelamento do solo previstas na legislação ordinária, em especial as dimensões máximas dos lotes e os percentuais mínimos de destinação de área pública;
 - definição de plano de intervenções de caráter local a ser executado pelo proponente do projeto em atendimento às diretrizes específicas a serem definidas pela CTLU;
 - incidência das demais medidas compensatórias aplicáveis conforme empreendimentos (e não territórios), tais como as compensações oriundas do enquadramento dos empreendimentos em Pólos Geradores de Tráfego (PGT) e as compensações oriundas do enquadramento em empreendimento gerador de impacto de vizinhança sujeito à elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Segue descrição dos critérios mencionados acima e demonstração do mapa dos territórios potenciais de adensamento e transformação⁸.

⁸ O intuito desse mapa não é demonstrar com acuidade os territórios objeto de adensamento e transformação, mas prospectar os territórios para desenvolvimento de projetos urbanos consorciados em

Segue também exemplos de algumas áreas e setores desses territórios potenciais de adensamento e transformação.

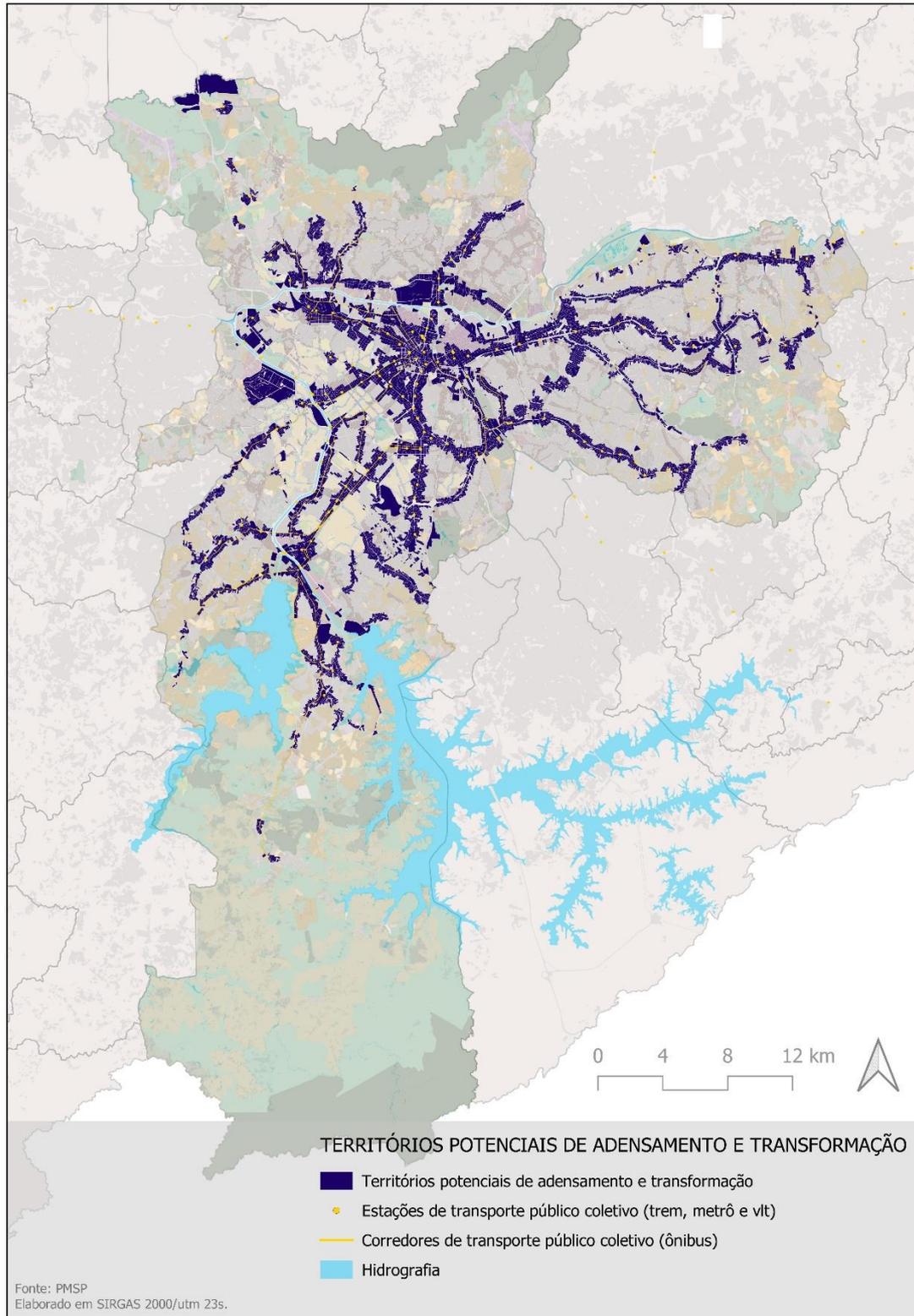
FIGURA 5.6
CRITÉRIOS DE COMPOSIÇÃO DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI MUNICIPAL 16.402/16

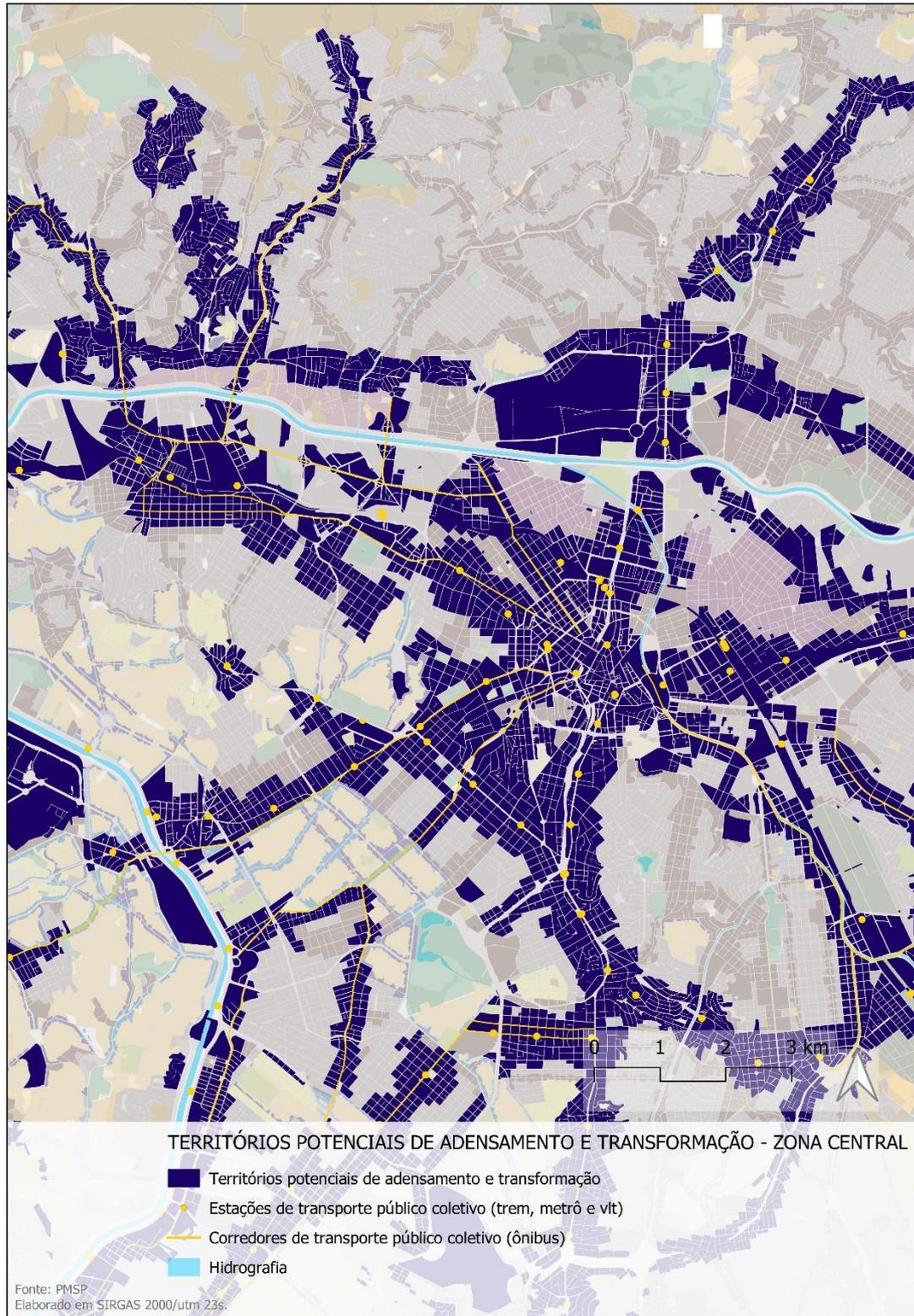
menor escala (intermediária) e para consolidação de uma lógica sistêmica de adensamento e transformação via zoneamento (os eixos).

FIGURA 5.7 | MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (VISÃO GERAL)



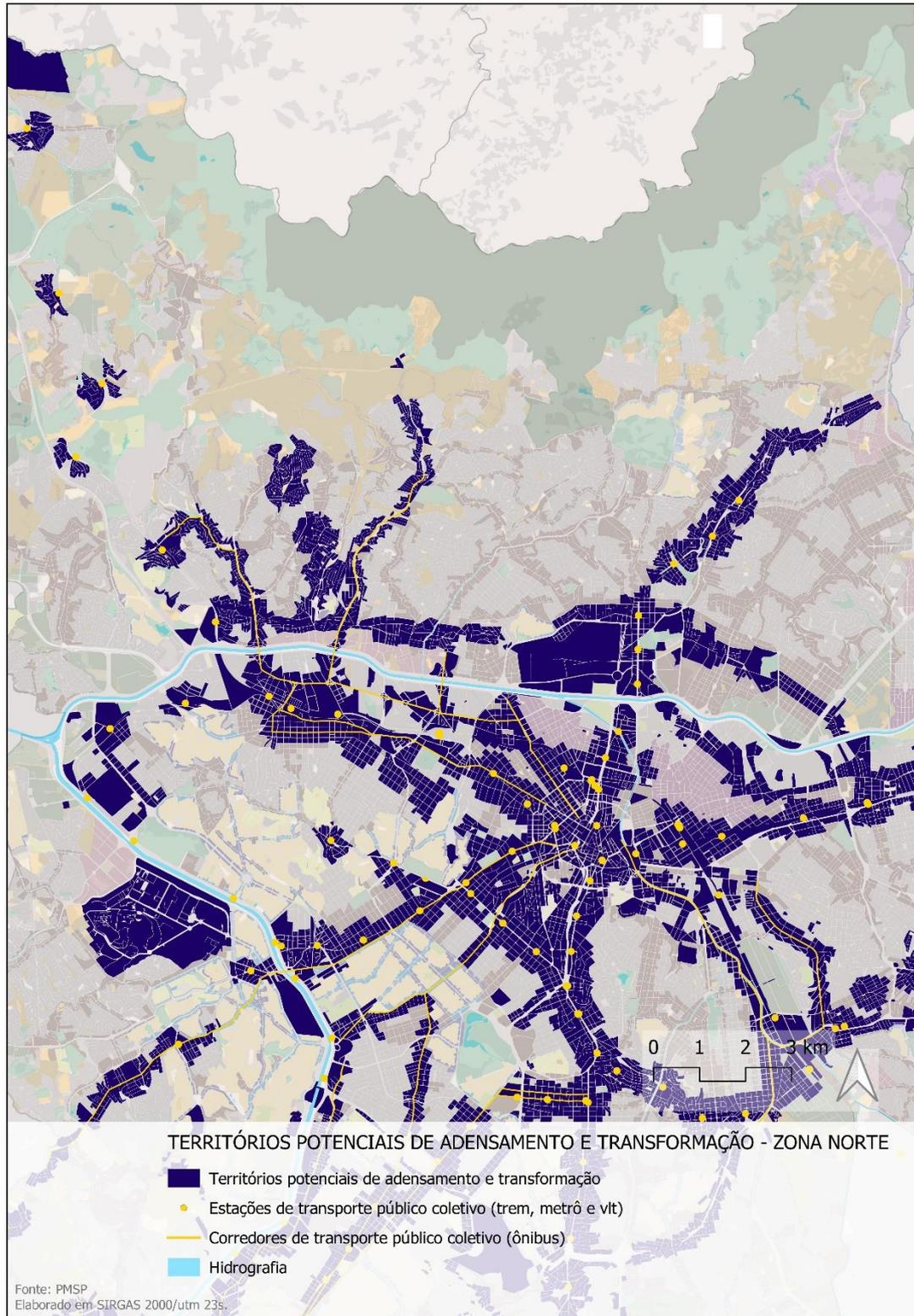
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI MUNICIPAL 16.402/16

FIGURA 5.8
MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ÁREA CENTRAL)



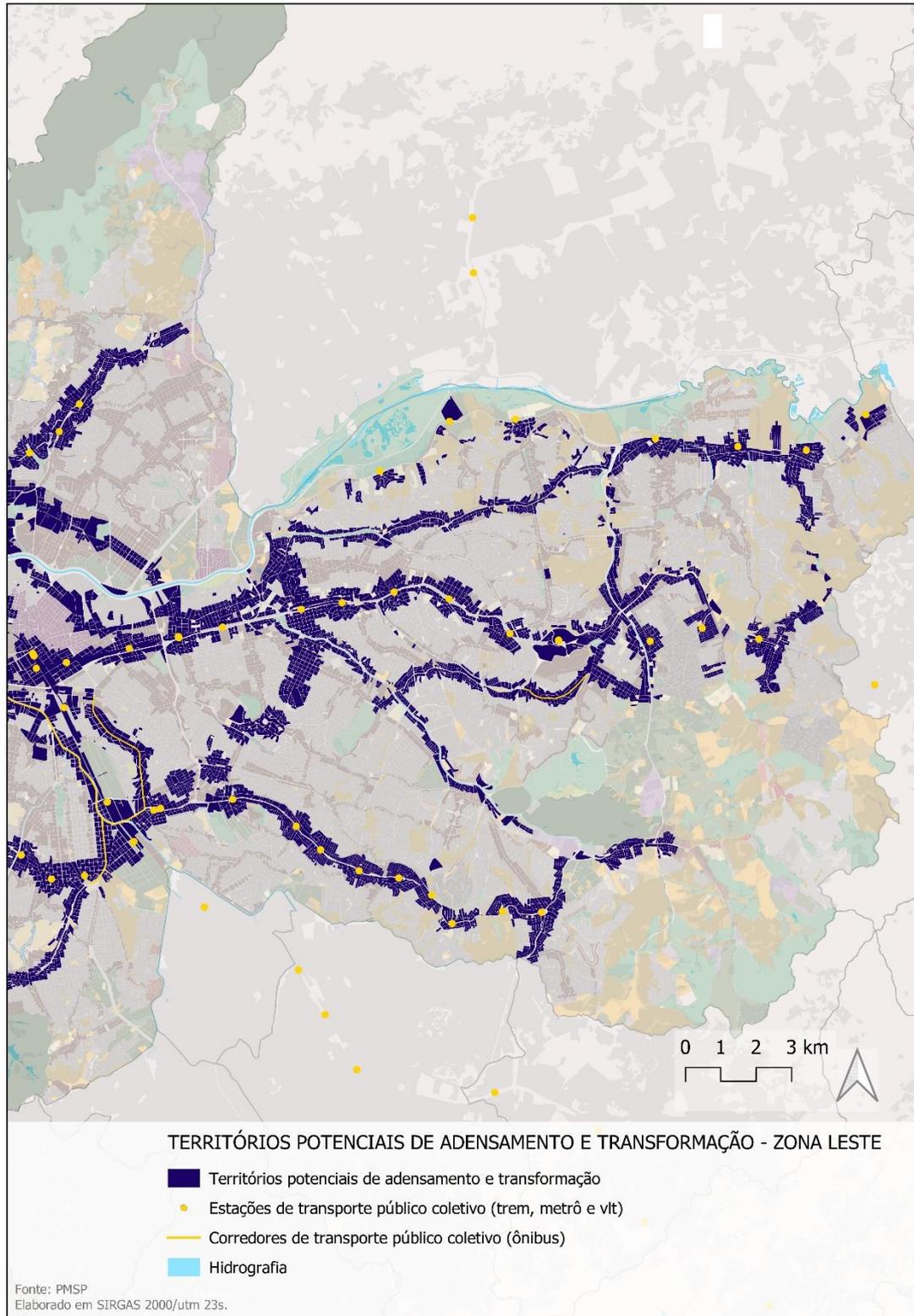
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI MUNICIPAL 16.402/16

FIGURA 5.9
MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA NORTE)



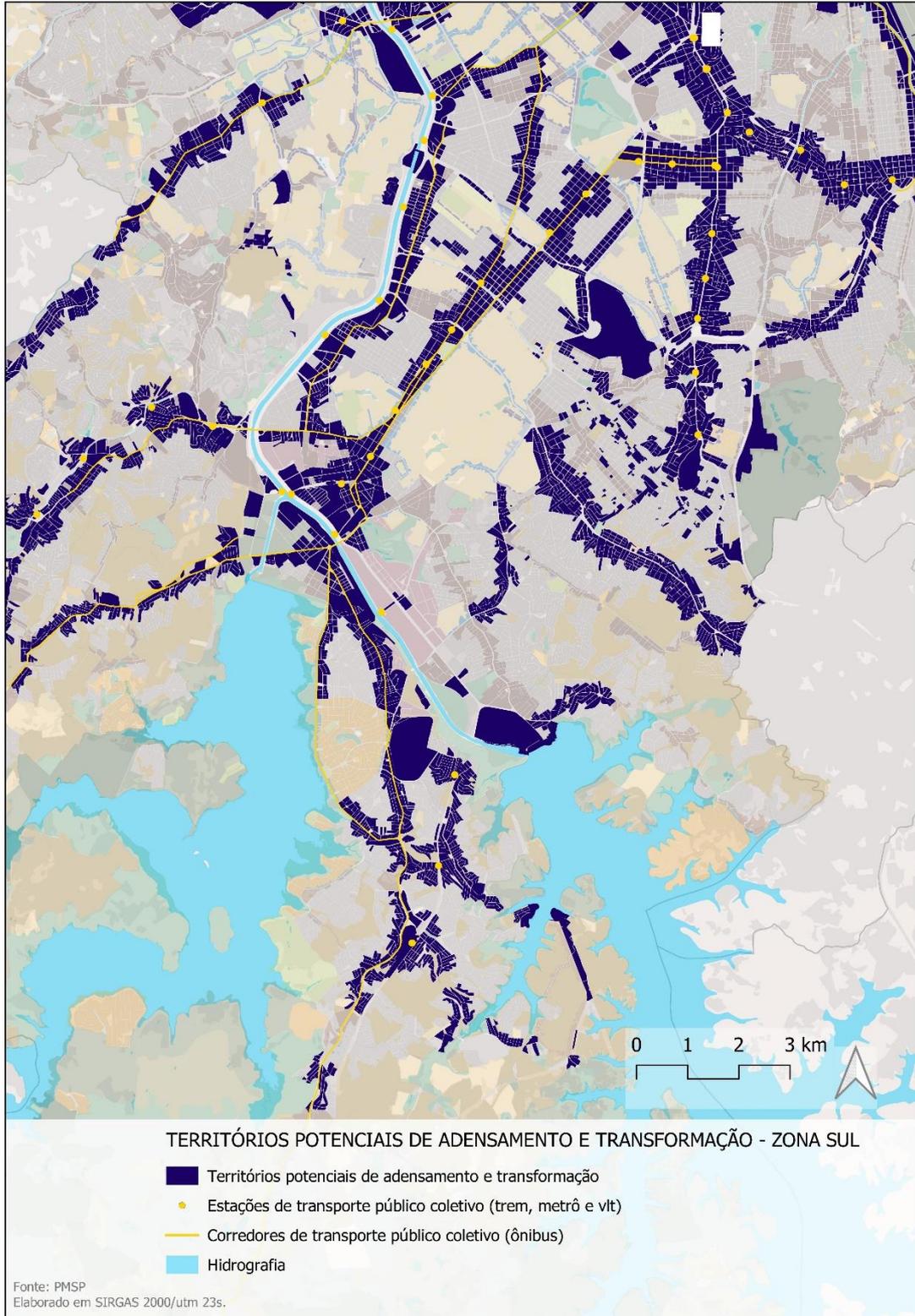
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI MUNICIPAL 16.402/16

FIGURA 5.10
MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA LESTE)



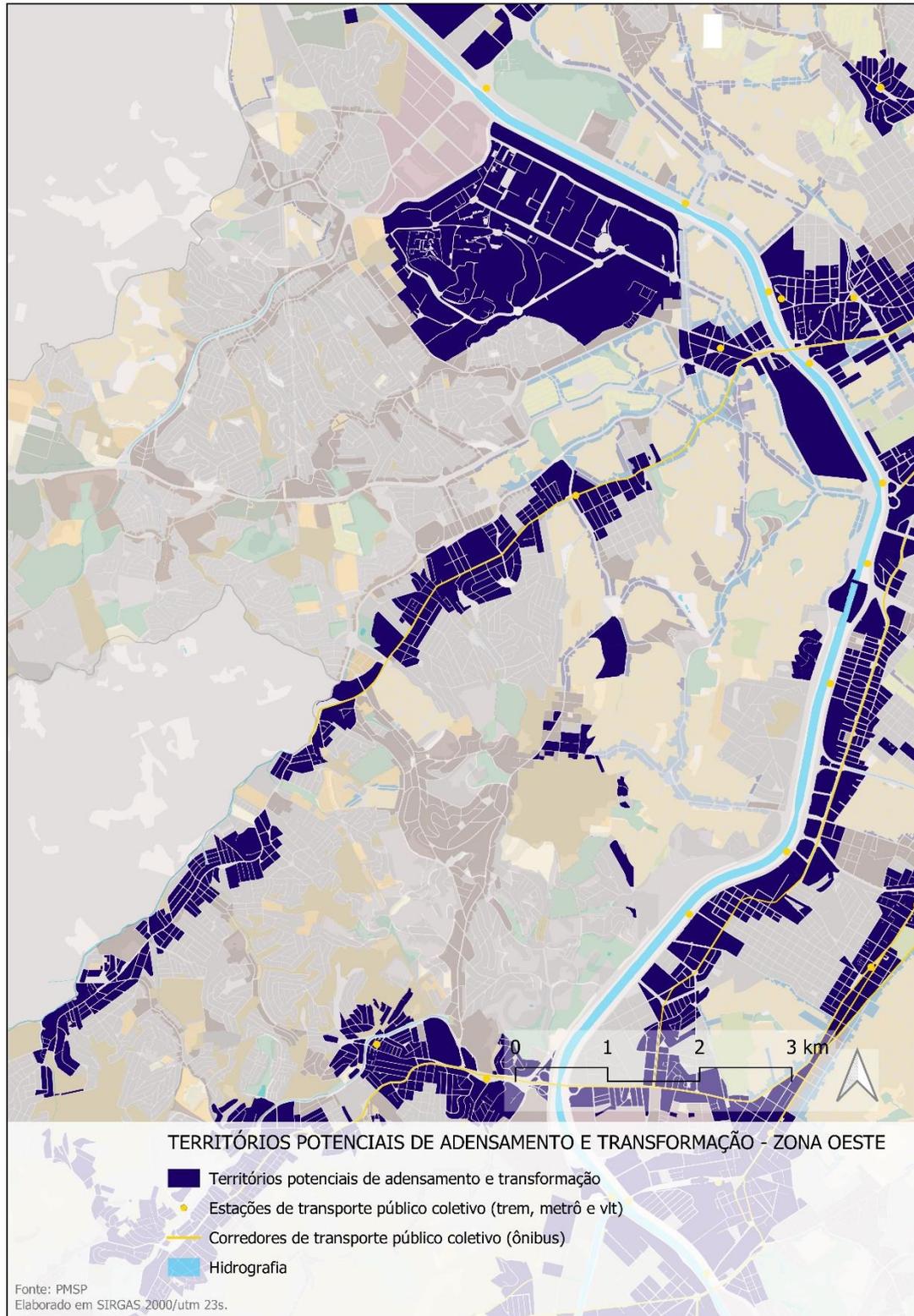
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI MUNICIPAL 16.402/16

FIGURA 5.11
MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA SUL)



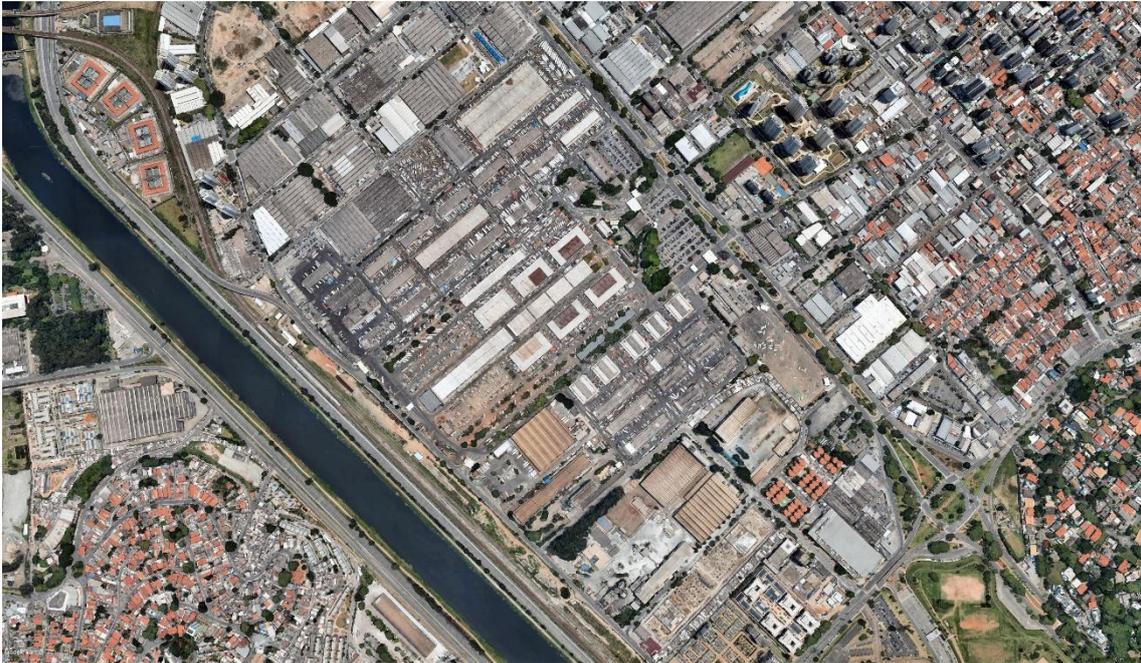
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI MUNICIPAL 16.402/16

FIGURA 5.12
MAPA DOS TERRITÓRIOS POTENCIAIS DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO (DESTAQUE ZONA OESTE)



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI MUNICIPAL 16.402/16

FIGURA 5.13
EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: CEAGESP E ENTORNO



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 5.14
EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: PÁTIO FERROVIÁRIO DA LAPA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 5.15
EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: ÁGUA BRANCA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 5.16
EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: CAMPO DE MARTE



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 5.17
EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: MÓOCA/IPIRANGA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 5.18
EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: PARQUE D. PEDRO II



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 5.19 | EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: PENHA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

FIGURA 5.20 | EXEMPLIFICAÇÃO DE TERRITÓRIO DE ADENSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO: ITAQUERA



FONTE: GOOGLE EARTH, 2021

Não se pretendeu aqui esgotar as proposições acerca do aprimoramento e fortalecimento dos projetos urbanos consorciados e do zoneamento, mas apenas prospectar (ou apenas indicar) ações para o desenvolvimento das duas matrizes estudadas, a partir dos estudos desenvolvidos e também a partir da vivência profissional do autor.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa surgiu da motivação de se investigar as bases teóricas, conceituais, técnicas e metodológicas que sustentam os principais instrumentos de planejamento urbano do Município de São Paulo. As inquietações que alimentaram este trabalho se manifestaram ao longo dos últimos vinte anos, fruto da vivência acadêmica e profissional do autor, sendo que pelos menos dez desses vinte anos foram de atuação direta na formulação e implementação de projetos urbanos, planos urbanísticos e do zoneamento no âmbito institucional da Prefeitura do Município de São Paulo, mais especificamente na Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA e na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU.

Como desdobramento, a hipótese inicial era a de que existem duas principais matrizes de planejamento urbano no Município de São Paulo: uma que se apoia no desenvolvimento de projetos urbanos em territórios estratégicos e outra que se apoia no instrumento do zoneamento, com regulação extensiva de todo o território municipal. E ainda, conjecturou-se, desde o início, que a matriz dos projetos urbanos teria existido eminentemente no campo das ideias, enquanto a matriz do zoneamento teria existido na prática. Aqui cabe comentar que, embora esse entendimento seja semelhante ao trabalho desenvolvido por Feldman (2005), há uma diferença muito clara entre ambos os trabalhos, pois enquanto Feldman (2005) examina o plano diretor e o zoneamento no período entre 1947 e 1972, o presente trabalho analisa os projetos urbanos e o zoneamento no período entre 1972 e 2021.

Ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, de fato se constatou que existem essas duas matrizes de planejamento urbano (projetos urbanos e zoneamento), assim como a hipótese inicial se confirmou: a matriz dos projetos urbanos existiu mais na teoria enquanto a matriz do zoneamento existiu na prática. E como todo processo de investigação, o presente trabalho revelou e confirmou conceitos, argumentos, evidências e entendimentos sobre ambas as matrizes estudadas, o que talvez seja a principal contribuição desta pesquisa.

Vejamos os principais resultados e conclusões dos estudos desenvolvidos.

Primeiramente foi necessário definir um enquadramento conceitual do termo “projeto urbano”, dada a amplitude do conceito e o risco desta pesquisa pender para o campo da teoria e história do urbanismo, para a economia urbana, para o paisagismo ou até mesmo

para a sociologia urbana. Para tanto, foi definido o conceito de “projeto urbano consorciado”, como sendo o conjunto de intervenções num determinado território da cidade no qual se pretende promover sua transformação englobando obrigatoriamente a participação do investimento privado e da autoridade pública local (Prefeitura). No capítulo um foram identificados os seguintes elementos que caracterizam o projeto urbano consorciado:

- Incidência em territórios estratégicos da cidade, nos quais se busca impulsionar transformações ou afirmar determinada identidade, que irradiam efeitos de forma abrangente no território, para além do setor de intervenção.
- Forte articulação com o planejamento geral da cidade.
- Transformação integral do território de projeto (setor).
- Presença de programas complexos, com diversidade de usos.
- Desenho de espaços públicos e espaços privados de modo que seja possível identificar o programa pretendido, as densidades almejadas, a forma urbana resultante, os custos envolvidos, os benefícios e a valorização proporcionada, dentre outros aspectos.
- Adoção da quadra como unidade básica de desenho e composição projetual.
- Identificação dos conflitos de uso e ocupação do solo envolvidos, funcionando como instrumento para sua resolução.
- Comando público da sua formulação, regulação, aprovação e implementação, mas sem necessariamente ser promovido e implementado pelo Poder Público.
- Forte participação privada.

Por sua vez, no capítulo um também foi desenvolvido estudo de conceituação do zoneamento, tendo sido identificados os seguintes elementos que o caracterizam:

- Definição de zonas que se diferenciam conforme parâmetros urbanísticos.
- Definição de parâmetros urbanísticos que caracterizam as tipologias de edifícios:
 - Densidades construtivas
 - Altura dos edifícios

- o Taxa de ocupação
- o Recuos
- Definição de usos permitidos conforme as zonas.
- Demarcação das zonas no território: uma lei de zoneamento é sempre acompanhada de um mapa.
- Adoção do lote como unidade de regulação e implementação, tendo o licenciamento urbanístico e edílico de cada lote/projeto o seu mecanismo de operação.
- Caráter esquemático da regulação, fazendo com que a heterogeneidade da morfologia urbana seja desconsiderada ou pouco considerada.
- Existência de duas linhas de regulação: uma sistêmica, que abarca todo o território, sendo a preponderante e a mais “avançada”; e outra fragmentada, com incidência localizada em apenas determinados locais.
- Desvinculação do planejamento geral da cidade e de diretrizes maiores emanadas por planos e políticas nacionais e até por marcos internacionais de sustentabilidade.
- Incidência em locais com presença de conflitos de uso e ocupação do solo motivados por diversos fatores, mas tendo sempre o interesse econômico presente.

O desenvolvimento da pesquisa requereu a divisão temporal para exame de determinados temas. Para tanto, o recorte principal e mais amplo se deu para o período de 1972 a 2021, pois foi somente em 1972 que foi aprovada a primeira Lei Geral de Zoneamento do Município de São Paulo (Lei Municipal 7.805/72). Por sua vez, esse período foi subdividido em outros “subperíodos”, conforme os diferentes elementos de análise (vide capítulos dois, três e quatro). Segue síntese dessa divisão temporal de acordo com temas específicos de análise (evolução dos projetos urbanos e operações urbanas, evolução do zoneamento e evolução da cidade planejada).

QUADRO 6.1 | DIVISÃO TEMPORAL CONFORME TEMAS DE ANÁLISE

EVOLUÇÃO DOS PROJETOS URBANOS E OPERAÇÕES URBANAS	EVOLUÇÃO DO ZONEAMENTO	EVOLUÇÃO DA CIDADE PLANEJADA
Período de 1986 a 2001: é marcado pela ausência da figura do projeto urbano nas leis das Operações Interligadas e das Operações Urbanas	Fase I: de 1886 a 1970 surgimento do zoneamento como instrumento de planejamento fragmentado no território e nos conceitos.	Período entre 1971 e 2001: é iniciado pela aprovação do PDDI em 1971 e pela primeira Lei Geral de Zoneamento em 1972 e vai até 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01).
Período de 2001 a 2004: é marcado pela forte crítica às operações urbanas das décadas anteriores e pela afirmação de um método de formulação de projetos urbanos consorciados	Fase II: de 1971 a 2000 afirmação do zoneamento como principal instrumento prático de planejamento abrangendo a totalidade do território do município	Período entre 2002 e 2013: é iniciado com a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2002, pós Estatuto da Cidade e vai até o ano de 2013, quando se iniciaram os trabalhos de revisão do marco regulatório da política urbana no Município de São Paulo.
Período de 2005 a 2012: é marcado pela experimentação de diferentes metodologias de estruturação projetos de novas operações urbanas	Fase III: a partir de 2001, após a aprovação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico; consiste num período de maior integração do zoneamento ao instrumento do plano diretor	Período a partir de 2014: é iniciado com a aprovação da revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 e é sucedido pela revisão do Zoneamento e dos Planos Regionais das Subprefeituras em 2016 e pela revisão do Código de Obras e Edificações em 2017
Período de 2013 a 2016: é marcado pela consolidação de uma nova metodologia de estruturação de projetos (Projetos de Intervenção Urbana - PIU) e pela revisão da Operação Urbana Água Branca		

FONTE: ELABORADO PELO AUTOR

Com relação aos projetos urbanos consorciados, a pesquisa evidenciou que essa matriz existiu no campo das ideias, com resultados práticos inexpressivos face às transformações almejadas, uma vez que a partir de 2002, quando o planejamento urbano no município passou por intensa reformulação e aprimoramento, nenhum novo projeto urbano consorciado foi aprovado e conseqüentemente implementado. O capítulo dois aborda a evolução das ideias sobre projeto urbano consorciado e o capítulo quatro demonstra a concretização da cidade planejada.

Conforme demonstrado no capítulo dois, embora as Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada tenham apresentado expressivos resultados urbanísticos¹ e

¹ Mesmo que muitos deles sejam contraditórios aos próprios objetivos de desenvolvimento urbano definidos no PDE 2002 e no PDE 2014.

financeiros, essas operações foram muito mais variações do mecanismo do Solo Criado atreladas a grandes planos urbanísticos do que exatamente experiências de implementação de projetos urbanos consorciados.

Sobre este aspecto, o trabalho identificou a construção de dois tipos de figuras de planejamento a partir da experiência na formulação de projetos urbanos em São Paulo: o plano urbanístico para viabilização de operações urbanas consorciadas (e também os projetos dos Arcos previstos no PDE 2014) e o projeto urbano consorciado para viabilização de transformações na escala intermediária. A principal diferença entre ambos está justamente na escala: enquanto os planos urbanísticos apresentam escala geralmente bem superior a 100ha, os projetos urbanos consorciados apresentam escala menor, variando de 7 a 50ha. Esses grandes planos urbanísticos existiram tanto nas operações urbanas existentes, quanto na formulação das “novas” operações urbanas a partir de 2002, tendo por base o PDE 2002 e o PDE 2014. Por sua vez, os projetos urbanos consorciados permaneceram no mundo das ideias.

Sobre as diferenças conceituais entre plano urbanístico e projeto urbano consorciado, a pesquisa identificou ainda os seguintes aspectos principais:

- Enquanto os planos urbanísticos promovem a transformação pontual do seu território de atuação, os projetos urbanos consorciados preveem, de um modo geral, a transformação extensiva de todo o seu território. Ou seja, nos projetos urbanos consorciados todo o território é regulado e transformado, enquanto nos planos urbanísticos todo o território é regulado, mas apenas uma parte é efetivamente transformada.
- Os planos urbanísticos focam mais o manejo do direito de construir, prevendo a modulação de índices urbanísticos no território, servindo como uma espécie de zoneamento específico. Por sua vez, os projetos urbanos consorciados avançam no redesenho fundiário do seu perímetro, de forma combinada com a regulação específica dos parâmetros urbanísticos. Esse é um aspecto essencial de diferenciação dos planos e dos projetos, pois a base fundiária de territórios urbanizados se apresenta de forma complexa em função da sua heterogeneidade de configuração e de domínio (propriedade e posse), sendo um dos entraves para a transformação, especialmente no contexto de subutilização e baixo aproveitamento dos imóveis. A

partir do momento que os projetos urbanos consorciados preveem a reorganização da estrutura fundiária, além de se atingir uma nova configuração espacial, a própria base fundiária passa a ser objeto de regulação da valorização imobiliária e mediação da participação privada, cabendo, por exemplo, a exigência de destinação de áreas públicas como pagamento de contrapartidas.

- Nos planos urbanísticos a adesão é voluntária (participa quem tem interesse em “comprar” os incentivos e benefícios). Já nos projetos urbanos consorciados a adesão é compulsória, ou seja, todos os proprietários estão sujeitos às regras definidas no projeto para um determinado território.

Quanto ao zoneamento, o capítulo três demonstrou como esse instrumento evoluiu desde a aprovação da primeira Lei Geral de Zoneamento em 1972, passando de um instrumento operado numa lógica de regulação autônoma e fragmentada por temas, com a proteção de territórios específicos e o controle de densidades, para um instrumento totalmente articulado ao plano diretor, com papel relevante para induzir e qualificar o adensamento de modo articulado à infraestrutura de transporte público coletivo e, ao mesmo tempo, contribuir com a preservação e qualificação urbana, social e ambiental, conforme os diferentes territórios da cidade. O capítulo quatro também evidenciou como a produção da cidade formal - especialmente os territórios de maior adensamento - decorreu do zoneamento, desde 1972.

Ainda sobre o zoneamento, se por um lado pode-se conjecturar que houve certa influência do *zoning* norte-americano (mais especificamente novaiorquino) na origem da sua implementação no município de São Paulo, por outro, o seu desenvolvimento ocorreu num processo eminentemente endógeno.

Um aspecto importante revelado neste trabalho é a complementariedade entre as duas matrizes de planejamento urbano: ao longo do tempo, projetos urbanos consorciados e zoneamento passaram a ter uma convivência harmônica no sistema de planejamento urbano municipal (mesmo que apenas no campo das ideias), especialmente pelo fato dos projetos urbanos consorciados terem deixado de ser meros mecanismos de flexibilização do zoneamento.

No que se refere à agenda urbana nacional e internacional do direito à cidade, ambas as matrizes demonstraram forte aderência aos seus fundamentos, conceitos e estratégias, especialmente no que se refere à contribuição para a implementação dos demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Contudo, cabe ponderar que ambas as matrizes dependem de ação governamental local fortemente compromissada com essa agenda do direito à cidade, pois a regulação urbana, sozinha, não terá como viabilizar as transformações necessárias para superação do quadro urbano problemático da cidade de São Paulo. Assim, é notório que a dimensão política é elemento chave para viabilizar as duas matrizes.

Por fim, este trabalho procurou prospectar alguns caminhos para o desenvolvimento das duas matrizes estudadas a partir das análises e estudos desenvolvidos. Não se pretende aqui repetir as proposições feitas no capítulo cinco, mas apenas destacar os seguintes aspectos de cada matriz estudada:

- A matriz do zoneamento requer seu aprimoramento de modo a contribuir com a redução das externalidades negativas decorrentes do desenvolvimento imobiliário e da intensa diversificação de usos, melhorar a resiliência ambiental frente às mudanças climáticas, modernizar o licenciamento urbanístico e edilício de modo a contribuir com a melhoria do ambiente de negócios na cidade e contribuir com a redução das desigualdades socio-territoriais.
- A matriz dos projetos urbanos consorciados requer intensa reformulação dos seus conceitos, processos e técnicas, de modo a contribuir para a viabilização das principais estratégias de transformação territorial previstas no plano diretor.

Como desdobramento das proposições indicadas e possibilidades de continuação dessa pesquisa, vislumbra-se a realização de trabalhos de investigação dessas proposições, especialmente aqueles que examinem de forma prospectiva a sua viabilidade para aprimoramento dos instrumentos de planejamento urbano na cidade de São Paulo.

Para encerramento, compreende-se que este trabalho tenha contribuído na elucidação das matrizes do projeto urbano consorciado e do zoneamento, possibilitando uma melhor compreensão sobre o planejamento urbano no Município de São Paulo e indicando proposições para o seu aprimoramento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PUBLICAÇÕES

ANELLI, Renato Luiz Sobral. **Urbanização em rede. Os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da EMURB (1972-82)**. Arqtextos, São Paulo, 088.01 ano 08, set. 2007. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/08.088/204>>.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro. **O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação: A Lei Nº 10.209/86 do Município de São Paulo 1986-1993**. Dissertação de Mestrado - FGV / EASP, São Paulo, 1994.

_____. *Problemas e Desafios do Controle do Uso do Solo*. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro et al. *O Solo Criado*. In: **CJ ARQUITETURA, revista de arquitetura, planejamento e construção Nº 16**. Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Brasília: [S.n], 2001.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. Tese de doutorado – FAUUSP, São Paulo, 2007.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades. Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para implantação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: Editora Fupam, 2012.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo, Boitempo, 2001.

_____. *A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo*. In: SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio (org.) **Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003. (Edição especial de Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo).

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de plusvalias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**. Tese de doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1999.

GEHL, Ian. **Cidades para Pessoas**. São Paulo, Perspectiva, 2ª ed., 2013.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Artigo publicado na Revista New Left Review em 2008 e traduzido pela Revista Piauí no blog da Boitempo. S.l. S.d.

- HECK, Eneida Regina Belluzzo Godoy. **A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001**. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAU USP, 2005.
- LANGENBUCH, Juerguen Ernest. **A Estruturação da Grande São Paulo**. São Paulo: Fundação IBGE, 1971.
- LEFEVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001, 5a. edição 2008.
- LEME, Maria Cristina. **Planejamento em São Paulo, 1930 – 1969**. Dissertação de mestrado, São Paulo, FAUUSP, 1982.
- MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana**. Tese de doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2010.
- MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona, Gustavo Gili, 1980.
- MEYER, Regina M. P. **O urbanismo: entre a cidade e o território**. Revista da Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência, São Paulo, v. 1, n. 58, 2006, p. 38-41.
- _____. **(Re)Visão do Plano de Avenidas**. Tese de doutorado, São Paulo, FAUUSP, 1990.
- _____. **Metrópole e Urbanismo – São Paulo Anos 50**. Tese de doutorado, São Paulo, FAUUSP, 1991.
- MEYER, Regina M. P., GROSTEIN, Marta D. & BIDERMAN, Ciro. **São Paulo, Metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2001.
- MENEGON, Natasha Mincoff. **Planejamento, Território e Indústria: as operações urbanas em São Paulo**. Dissertação de mestrado – FAUUSP, São Paulo, 2008.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- MONTANDON, Daniel Todtmann e ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador**. São Paulo: Publisher Brasil, 2017.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. *Dificuldades e alternativas para a efetivação do Plano Diretor*. In: FILHO, Josué Vieira e MORAES, Lúcia Maria (org.): **Políticas Sociais Urbanas: a cidade para todos e todas**. Editora PUC Goiás, Goiânia, 2013.

MONTANDON, Daniel Todtmann e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades IPPUR/UFRJ, 2011.

_____. *Desafios para a implementação do Estatuto da Cidade no Brasil*. In: BRAVO, Alvaro A. Sánchez: **Sostenibilidad ambiental urbana**. Sevilla, Espanha: ArCiBel Editores, S. L., 2012.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Dissertação de mestrado, FAUUSP, São Paulo, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann e SOUZA, Felipe Francisco de. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**. São Paulo, Romano Guerra Editora, 2007.

NERY JR. José Marinho. **Um Século de Política para Poucos: O Zoneamento Paulistano, 1886-1986**. Tese de doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2002.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. Tese de livre docência. FAUUSP. São Paulo, 2018.

_____. *Financiamento da Implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e recuperação da valorização imobiliária*. In SMDU & IPEA, **Instrumentos para o desenvolvimento urbano em São Paulo: avaliação e inovação. Relatório Final referente ao Convênio 01/2013 IPEA/PMSP-SMDU**. São Paulo: SMDU & IPEA, 2015, 380p.

_____. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros**. Tese de doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2000.

_____. **Towards a better approach to Urban Regeneration: defining strategies for intervention in the central area of São Paulo**. 1994. Dissertação de mestrado – Schools of Architecture & Planning, Oxford Brookes University, Oxford, 1994.

ONU, Assembleia Geral. **Nueva Agenda Urbana Declaración de Quito sobre Ciudades y Humanos Sostenibles para Todos**. S.I., 2016.

ONU. **Agenda 2030, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Nova Iorque, setembro de 2015.

P. PANERAI, CASTEX J. e DEPAULE J-C. **Formas Urbanas: a dissolução da quadra**. São Paulo: Editora Bookman, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1999.

ROSSBACH, Anaclaudia e CARVALHO, Celso Santos: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades, 2010.

ROSSBACH, Anaclaudia. **Estatuto da Cidade - a velha e a nova ordem urbana: uma análise da implementação da lei**. São Paulo: Cities Alliance, Publisher Brasil, 2016.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1: Introdução**. In: *"Arquitextos, Texto Especial nº 295"*. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica**. In: *"Arquitextos, Texto Especial nº 300"*. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 3 – Operações Urbanas: plano-referência e proposições**. In: *"Arquitextos, Texto Especial nº 305"*. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 4 – Operação Urbana Butantã Vila Sônia**. In: *"Arquitextos, Texto Especial nº 310"*. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 5 – Operação Urbana Diagonal Sul**. In: *"Arquitextos, Texto Especial nº 310"*. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>.

SECCHI, BERNARDO. **Primeira Lição de Urbanismo (trad. Marisa Barda e Pedro M.R.Sales)**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

SEMPA, Secretaria Municipal de Planejamento. **Capítulo 10: Operações urbanas**. In: *"Dossiê 020/23 Plano Diretor Gestão Luiza Erundina: Memória técnica do Plano Diretor"*. São Paulo: s.d., v.10/15.

_____. **Dossiê Operações Urbanas**. São Paulo: SEMPLA, 1985.

_____. **Plano Diretor da Cidade de São Paulo 1985-2000**. São Paulo: SEMPLA, 1985.

_____. **Um novo instrumento na construção da Cidade: a parceria entre os setores Público e Privado – Relatório dos resultados obtidos no exercício de 1996**. São Paulo: Diário Oficial do Município - Suplemento, 24/12/1996.

_____. **Relatório dos estudos de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa**. São Paulo: SEMPLA, 2001, mimeo.

_____. **Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria 132 de maio de 2001**. São Paulo: 2002, mimeo.

- _____. **Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria 133 de maio de 2001.** São Paulo: 2002, mimeo.
- _____. **Termo de Referencia para Contratação de Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística da área da Operação Urbana Butantã – Vila Sônia.** São Paulo: 2003, mimeo.
- SMDU, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014: Texto da lei ilustrado.** São Paulo: 2014, 248p.
- _____. **Parcelamento, uso e ocupação do solo - Lei nº 16.402 de 23 de março de 2016. Zoneamento ilustrado.** São Paulo: 2016, 180p.
- SMUL, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020.** São Paulo: outubro de 2021.
- SOLÀ-MORALES, Manuel de. **Las formas de crecimiento urbano.** Barcelona: Edicions UPC, 1993.
- _____. **La segunda historia del Proyecto Urbano.** DEARQ - Revista de Arquitectura / Journal of Architecture, núm. 1, 2008, pp. 30-41. Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.
- SOMEKH, Nadia & CAMPOS Fº, Candido Malta (org.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no Século XX.** São Paulo: Mackpesquisa, 2002.
- VAINER, Carlos B. **Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano.** In: ARANTES, O., VAINER, C. & MARICATO, E. *“A cidade do pensamento único: desmanchando consensos”*. São Paulo: Vozes, 2002.
- VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. *“O processo de urbanização no Brasil”*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, primeira reimpressão - 2004.
- _____. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.
- WILDERODE, Daniel Julien Van. **Desregulamentação urbana: as operações interligadas.** Dissertação de Mestrado, FAUUSP, São Paulo, 1994.
- WRI (diversos autores). **DOTS nos planos diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano.** Porto Alegre: WRI Brasil, 2018.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: [S.n], 1988.

_____. Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979. Parcelamento do Solo Urbano. Brasília: [S.n], 1979.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: [S.n], 2001.

_____. Lei nº 12.587 de 3 de Janeiro de 2012. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: [S.n], 2012.

_____. Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília: [S.n], 2012.

_____. Lei nº 12.651 de 25 de Maio de 2012. Proteção da vegetação nativa (novo código florestal). Brasília: [S.n], 2012.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole. Brasília: [S.n], 2015.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de. Lei 7.688 de 1 de novembro de 1971, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI.

_____. Lei 7.805 de 1 de novembro de 1972, Lei Geral do Zoneamento.

_____. Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo: [S.n], 1990.

_____. Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo: [S.n], 1986.

_____. Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Operação Urbana Anhangabaú. São Paulo: [S.n], 1991.

_____. Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995. Operação Urbana Faria Lima. São Paulo: [S.n], 1995.

_____. Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995. Operações Interligadas - Programa "Direito à Moradia". São Paulo: [S.n], 1995.

_____. Lei nº 11.774 de 18 de maio de 1995. Operação Urbana Água Branca. São Paulo: [S.n], 1995.

_____. Lei nº 12.346 de 6 de junho de 1997. Operação Urbana Centro. São Paulo: [S.n], 1997.

- _____. Lei nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo: [S.n], 2001.
- _____. Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: [S.n], 2002.
- _____. Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Revisão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: [S.n], 2004.
- _____. Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004. Revoga e complementa parcialmente a Lei nº 13.769/2004 que revisou a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: [S.n], 2004.
- _____. Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004. Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu. São Paulo: [S.n], 2004.
- _____. Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004. Complementação do PDE, estabelecimento de 31 Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e Normas de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. São Paulo: [S.n], 2004.
- _____. Lei nº 14.096 de 8 de dezembro de 2005, dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, na área central do Município de São Paulo.
- _____. Lei nº 14.917 de 7 de maio de 2009. Dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo.
- _____. Lei nº 14.918 de 7 de maio de 2009. autoriza o executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz.
- _____. Lei nº 15.893 de 7 de novembro de 2013, revisão da Operação Urbana Consorciada Água Branca.
- _____. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014, Plano Diretor Estratégico.
- _____. Lei nº 16.402 de 23 de março de 2016, Lei de Zoneamento.
- _____. Lei nº 16.696 de 5 de setembro de 2017, disciplina a concessão do Complexo do Pacaembu, composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e por seu Centro Poliesportivo, a ser realizada no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD.
- _____. Lei nº 16.886 de 4 de maio de 2018, Define índices e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo a serem observados na elaboração de Projeto de Intervenção Urbana – PIU para a Zona de Ocupação Especial – ZOE do Anhembi.

- _____. Decreto nº 57.569, de 28 de dezembro de 2016, Aprova o Projeto de Intervenção Urbana do Novo Entrepasto de São Paulo – PIU-NESP, bem como estabelece os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para Zonas de Ocupação Especial – ZOE localizadas no Distrito de Perus.
- _____. Decreto nº 58.226 de 15 de maio de 2018, Aprova o Projeto de Intervenção Urbana para a Zona de Ocupação Especial do Complexo do Pacaembu, composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e por seu Centro Poliesportivo – PIU – Pacaembu.
- _____. Decreto nº 58.368 de 16 de agosto de 2018, Aprova o Projeto de Intervenção Urbana para o perímetro específico do Terminal de Ônibus Princesa Isabel e cria a respectiva Área de Estruturação Local.
- _____. Projeto de Lei 723/2015. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.
- _____. Projeto de Lei 581/2016. Projeto de Intervenção Urbana do Arco Tietê – PIU-ACT.
- _____. Plano Municipal de Habitação - Projeto de Lei nº 619/16. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2016.
- _____. Projeto de Lei 204/2018. Projeto de Intervenção Urbana do Arco Jurubatuba - PIU-ACJ.
- _____. Projeto de Lei 427/2019. Projeto de Intervenção Urbana Arco Pinheiros - PIU-ACP.
- _____. Projeto de Lei 712/2020. Projeto de Intervenção Urbana Setor Central - PIU-SCE.

APENDICE I | QUADRO SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO ZONEAMENTO E DE SUA RELAÇÃO COM O PLANO URBANÍSTICO GERAL

	FASE I		FASE II		FASE III	
	DE 1886 A 1966	DE 1967 A 1970	DE 1971 A 1987	DE 1988 A 2000	DE 2001 A 2013	A PARTIR 2014
PRINCIPAL LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO NO PERÍODO¹	Acto 127/1931 Ato 663/1934 (Artigo 40) Lei 3.571/1937 Decreto 99/1941 Lei 4.805/1955 Lei 5.261/1957	Neste período as leis e decretos instituídos apenas ampliavam a incidência de regras do zoneamento a algumas vias.	Lei geral de zoneamento, Lei 7.805/1972.	Lei geral de zoneamento, Lei 7.805/1972.	Lei de zoneamento e dos planos regionais das subprefeituras, Lei 13.885/2004.	Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, Lei 16.402/2016.
ABRANGÊNCIA TERRITORIAL DO ZONEAMENTO	Em bairros e setores (porções do território), conforme temas ²	Em bairros e setores (porções do território), conforme temas ³	Totalidade do município	Totalidade do município	Totalidade do município	Totalidade do município
EXISTÊNCIA DE PLANO DIRETOR	Não havia um plano urbano geral instituído em lei, embora o Plano de Avenidas tenha sido um documento referencial para a implantação de vias na cidade no período.	Não havia um plano urbano geral instituído em lei, embora o PUB tenha marcado o período dos “super-planos”, de extensa abordagem temática e territorial.	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Lei 7.688/1971.	Plano Diretor, Lei nº 10.676/1988. Importante ponderar que apesar de ter vigorado a lei de 1988, a proposta elaborada em 1991 foi inovadora, tendo representado uma revolução conceitual, especialmente no trato dos instrumentos de planejamento.	Plano Diretor Estratégico, Lei 13.430/2002.	Plano Diretor Estratégico, Lei 16.402/2016.
RELAÇÃO DO ZONEAMENTO COM O PLANO DIRETOR	Zoneamento sem plano: não havia a figura do Plano Diretor instituído por lei.	Plano sem mapa: zoneamento previsto no PUB previa maior diversidade de usos e de parâmetros urbanísticos, mas não foi proposta sua incidência territorial.	Plano sem mapa: o plano apresenta um cardápio de zonas e de categorias de uso, contudo, não dispõe de mapa com sua incidência territorial.	Flexibilização do zoneamento: Plano Diretor permite modificações pontuais por meio das Operações Interligadas, Lei 10.209/1986 ⁴ .	Modelo híbrido de zoneamento, com manutenção de elementos do zoneamento de 1972 e introdução de elementos novos do PDE, como as ZEIS, o controle de densidades por estoques e a outorga onerosa do direito de construir.	Integração entre plano e zoneamento para conferir força de indução: organização territorial por macroáreas e por uma estrutura em rede (os eixos de adensamento) resultou em 3 critérios para demarcação das zonas (transformação, qualificação e preservação), cujos parâmetros conferem forte indução para a promoção de melhorias sociais, ambientais e urbanísticas.

¹ Não consideramos aqui os projetos de lei.

² Importante esclarecer que aqui não estamos considerando as propostas de lei geral que foram elaboradas no período.

³ Idem.

⁴ Embora não seja uma lei que trate estritamente do zoneamento, apresenta forte influência num contexto em que o Plano Diretor tinha pouquíssima incidência.