LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA

IXX
SÉCULO
PÁULO
FORMA
URBANA

SÃO

TATIANE OLIVEIRA TELES

LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA
E FORMA URBANA.
SÃO PAULO
SÉCULO XXI.

Dissertação apresentada à
**Faculdade de Arquitetura
e Urbanismo da
Universidade de São Paulo**
para a obtenção do
título de Mestre.
Área de Concentração
**História e Fundamentos da
Arquitetura e do Urbanismo.**

Orientador **Luiz Antonio
Recamán Barros**

São Paulo, 2020

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

TELES, Tatiane Oliveira. Legislação urbanística e forma urbana. São Paulo, século XXI. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 no período de 01.04.2018 a 01.12.2019, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) no período de 01.01.2019 a 31.03.2020 (processo n. 2018/02923-2).

AGRADECIMENTOS

A crença na produção coletiva não motivou somente o tema deste mestrado, foi também parte do processo que afigurou a dissertação. Contribuições múltiplas, diretas ou indiretas, ao tema ou ao ânimo que toda pesquisa requer.

Seria impossível agradecer aqui a todos aqueles que viveram comigo o processo que resulta neste trabalho. Os nomes seriam muitos, os predicados muitos complexos, as emoções muito intensas, o trabalho de fazer a lista nunca iria acabar. O que se segue é não mais do que uma suma.

Pela energia, ideias e apoio agradeço à Ana Carolina Caldas Alves, Janaina Paixão, Victoria Sayuri, Taís Miyano, Cida Moris, Plínio Moris Junior, Nelma Teles, Kamilla Koyama, Jessica Katarine, Vitor Martins, Philippe Jacob, Raísa Mendes, Guilherme Nicacio, Aline Bravo, Sheila Quilice, Julia Poli, Bruno Zanotti, Andressa Hernandez, Nathalia Duran, Camila Emi, Giseli Oliveira, Mayara Lacerda, Graziela Lima, Neyara Feitosa, Daniela Felipe, Michele Sales, Marília Weissheimer, Renata Yamada, Luciana Fioratti, Marijke Vermander e Paulo Leonardo.

Pelas contribuições acadêmicas e pessoais, agradeço aos membros do grupo de pesquisa PC3: Jaime Solares, Mariana Carvalho, Alessandro Muzi, Raphael Grazziano, Mariana Wilderom e Leandro Medrano.

Por diversas conversas que me auxiliaram na compreensão das potencialidades e limites da legislação urbanística, meu agradecimento às pessoas vinculadas a Prefeitura de São Paulo: Henem Kim Seo, Rafael Mielnik, Daniel Montandon, Kaio Nogueira e Daniela Zilio.

Pelos atendimentos que me assessoraram na produção de mapas sobre o tema da pesquisa, agradeço ao corpo técnico do CESAD-USP: Ricardo Nader, Eunice Barbosa e Edgar Spilla.

Pela militância por uma educação mais democrática, agradeço aos amigos do cursinho popular da Ocupação Mauá: Fernanda Veloso, Paolo Colosso, Bruno Kassabian, Sara Sulamita, Marcelo Sant’ana e Gabriela Balbino.

Pela compreensão e incentivo à pesquisa, agradeço ao Luiz e Fátima Checoli; à Adriana Yazbek; ao escritório 23 Sul, em especial ao Ivo Magaldi, Luiz Pompeo, Tiago Oakley e Gabriel Manzi; à Carolina Gimenez e à Paula Dedecca.

Por toda a contribuição artística, técnica, e por diversos momentos compartilhados no processo final desta dissertação, agradeço à Barbara Nudelman, designer gráfica deste trabalho.

Por instruir meu desenvolvimento acadêmico durante a graduação, agradeço ao Mario Henrique D’Agostino e ao Jorge Bassani.

Por me orientar no decurso dessa pesquisa com seu conhecimento teórico, agradeço ao Luiz Recamán.

E por fim e não menos importante, meus mais profundos agradecimentos às minhas avós, pais e irmão pelas contribuições incontáveis e diárias ao longo desses 30 anos.

À minhas avós, com todo o meu amor.

RESUMO

A pesquisa, vinculada ao projeto temático “Arquitetura e Urbanismo frente ao espaço social no século 21: estratégias de segregação e táticas de apropriação”, trata da relação das legislações urbanísticas com a forma urbana da cidade de São Paulo. Para tanto, os objetos de estudo são leis que incidem diretamente sobre a forma e a inserção do edifício no lote, sobretudo pós década de 70.

O Plano Diretor Estratégico de 1971 e a Lei Geral de Zoneamento de 1972 marcaram a produção da tipologia do edifício isolado no lote, obstando a relação contínua entre edifício e cidade e contribuindo para a progressiva inibição dos usos mistos no lote. Tal morfologia, considerada deletéria à dinâmica urbana, perdeu por meio de legislações urbanísticas até 2014.

Em 2014 e 2016, promulgou-se, respectivamente, o Plano Diretor Estratégico e sua subsequente Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, leis que implementaram incentivos à fachada ativa, diretriz que prefigura contestações à tipologia do edifício isolado no lote.

Visto que as Leis pós Plano Diretor Estratégico de 2014 são consideradas formatadoras de um novo paradigma na produção espacial, o estudo visa compreender em que medida a forma do objeto arquitetônico, condicionada pelos parâmetros legais, pode ser considerada ou não um avanço do ponto de vista de uma cidade heterogênea e não segregadora, dado o reconhecimento que tais instrumentos, sobretudo na perspectiva da morfologia urbana, influenciam diretamente a qualidade dos espaços da cidade.

PALAVRAS-CHAVE

Cidade de São Paulo
Legislações urbanísticas
Forma urbana
Edifício isolado no lote
Fachada ativa

ABSTRACT

The research, linked to the thematic project “Architecture and urbanism, addressing the social space in the 21st century: segregation strategies and appropriation tactics”, deals with the relation of urban legislation and the urban form of the city of São Paulo. To this end, the objects of study are laws that directly affect the shape and insertion of the building in the lot, especially after the 1970s.

The 1971 Strategic Master Plan and the 1972 General Zoning Law marked the production of the isolated building in the lot typology, preventing the continuous connexion between building and city and contributing to the progressive inhibition of mixed uses in the lot. Such morphology, considered harmful to urban dynamics, lasted through urban legislation until 2014.

In 2014 and 2016, the Strategic Master Plan and its subsequent Land Installment, Use and Occupation Law were enacted, laws that implemented incentives for the active façade, a guideline that prefigures objection to the typology of the isolated building in the lot.

Since the Laws after the 2014 Strategic Master Plan are considered to format a new paradigm in spatial production, the study aims to understand to what extent the shape of the architectural object, conditioned by legal parameters, can be considered or not an advance from the point of view. of a heterogeneous and non-segregating city, given the recognition that such instruments, especially from the perspective of urban morphology, directly influence the quality of the city's spaces.

KEY WORDS

São Paulo city
Urban planning regulations
Urban form
Isolated building in the lot
Active facade

INTRODUÇÃO

12

CAPÍTULOS 1 | 2 | 3

22 | 68 | 130

CONSIDERAÇÕES FINAIS

212

ANEXO

222

BIBLIOGRAFIA

242

1 MORFOLOGIA URBANA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

- 1.1. Legislação urbanística: preço da terra e produção do espaço
- 1.2. Antecedentes à Lei Geral de Uso e Ocupação do Solo de 1972
- 1.3. Legislações urbanísticas da década de 70: preço da terra e forma urbana
- 1.4. Urbanismo modernizador: rendimento urbano e segregação socioespacial
- 1.5. Legislações urbanísticas, décadas de 80 e 90

2 CONTESTAÇÃO DA PRODUÇÃO PATRIMONIALISTA DO ESPAÇO E DA TIPOLOGIA DO EDIFÍCIO ISOLADO NO LOTE

- 2.1. Debates sobre a problemática social e a reivindicação da reforma urbana
- 2.2. Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade: mudança de paradigma?
- 2.3. Modelo de cidade a ser revertido, Planos Diretores e Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo pós Estatuto da Cidade

3 ANÁLISE DOS PARÂMETROS DE INCENTIVO À FACHADA ATIVA

- 3.1. Macro espacialização dos incentivos de fachada ativa no município de São Paulo
- 3.2. Quantificação de lançamentos de empreendimentos com fachada ativa e suas localizações por zonas
- 3.3. Estudo das tipologias de fachada ativa

“Arquitetura é
também a rua.”

KAHN, apud MUNFORD,
2009, p.74

Dentre as pautas recentes da arquitetura e urbanismo no Brasil, sobretudo após a aprovação da Lei Federal de política urbana – Estatuto da Cidade¹ – destaca-se o papel determinante das legislações urbanísticas como instrumentos de orientação e mediação dos mais diversos fatores que incidem na produção do espaço urbano. (FERREIRA; MARICATO, 2001; NOBRE, 2006; ROSSBACH, 2016; MONTANDON, 2016, SAULE, 2016). Embora tal pauta esteja em voga, nota-se um predomínio histórico no município de São Paulo do engajamento para configurar Planos sem, contudo, haver mobilização similar ao que concerne ao estudo da morfologia² construída, induzida sobretudo pelas Leis de Zoneamento³, que por sua vez apresentaram de 1972 até 2014 características, ainda vigentes, consideradas deletérias do ponto de vista da forma urbana (NAKANO; GUATELLA, 2016, p. 146).

Tal diagnóstico é resultado de uma conjuntura de planejamento da cidade que reinterpreta o “*zoning* norte americano”⁴ e incorpora pressupostos da vanguarda do movimento moderno, como: a organização setorializada das funções urbanas, a autonomia dos edifícios pautados pela busca de garantias mínimas de ventilação e iluminação e, a negação da rua pré-industrial, essa entendida como um entrave às novas velocidades dos automóveis (POTZAMPARC, 1997, p.39).

Potzamparc advoga que tais pressupostos modernistas esfacelaram a morfologia urbana da quadra de ocupação perimetral:

A ruptura descrita pelo autor [POTZAMPARC, 1997] é dramática. A lógica milenar de construção da cidade a partir da distinção entre cheios e vazios é subvertida pela possibilidade de multiplicação dos vazios e de concentração (em altura) dos cheios. A esta equação, foi adicionado o fator automóvel que também desviou o foco do urbanismo para a

1 Na década de 80, concomitante à emergência no país de políticas neoliberais e a luta pela redemocratização, houve o crescimento dos movimentos sociais e em 1988, momento de abertura política brasileira, foram inseridos no capítulo da Política Urbana na Constituição Federal os artigos 182 e 183 que consolidou a aplicação da função social na propriedade rural e urbana. Tal capítulo foi regulamentado após 13 anos, em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, que trata dos instrumentos urbanísticos de desenvolvimento sobre as dinâmicas de produção da cidade e cuja operatividade é atrelada a elaboração de um Plano Diretor Municipal (BONDUKI, 2011; FERREIRA; MARICATO, 2001; NOBRE, 2006).

2 [...] urban morphology [...] is the study of physical urban form and the people and the processes that shape it.” (TALEN, 2012, p. 17-18).

3 Leis que estabelecem normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, que dispõem sobre Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

4 Segundo Feldman (2005, p. 114), o *zoning* norte americano, cujas características técnicas coincidiam com o urbanismo moderno, pautava-se em uma preocupação programática e uma negligência com a forma urbana, serviu de referência desde o início do século XX para debates e proposições dos mais diversos engenheiros e urbanistas radicados em São Paulo, tais como Francisco Prestes Maia, Anhaia Mello, Vitor da Silva Freire, João Florence D’Ulhoa Cintra, Carlos Lodi, dentre outros.

possibilidade de um funcionamento dos sistemas de deslocamento intraurbano de outra ordem. O quarteirão perdeu a raiz de sua necessidade: a rua não seria mais o único lugar do pedestre, uma vez que as distâncias a serem percorridas passam a contar com o auxílio da mecanização. Os espaços públicos puderam, assim, multiplicar-se em dimensão e frequência. (NOTO, 2017, p. 102).

Essa subversão da lógica de cheios e vazios da quadra tradicional é reconhecível nos esquemas ilustrativos feitos por Ernst May sobre a evolução da quadra publicado na revista *Das Neue Frankfurt*, em 1930.

[...] se o edifício deve ser explorado em suas melhores condições de desempenho (ambiental, estrutural, ocupacional), não deve se submeter a premissas alheias a sua lógica particular. [...] O diagrama da evolução da cidade, apresentado por May (1930) é a perfeita ilustração do desmonte gradativo da ocupação das quadras. Do quarteirão de ocupação perimetral, com lotes múltiplos respeitando uma lógica implícita de alinhamentos com a criação de espaços internos ambíguos e aleatórios à rigidez funcionalistas dos blocos paralelos perfeitamente orientados e igualmente espaçados. (NOTO, 2017, p. 99).

No Brasil, como manifestado por diversos autores⁵, o urbanismo e a arquitetura moderna tornaram-se parte integrante da cultura nacional, e mesmo sem possuir as “[...] condições sócio produtivas que catalisaram a formulação daquela arquitetura no cenário centro-europeu[...]” (NOTO, 2017, p.39), o país destacou-se internacionalmente pela interpretação da modernidade correlacionada à tradição cultural.⁶ E assim como outros países da América Latina, a aclamação do movimento moderno resultou na sua permanência perpassando diversos regimes políticos.

A despeito da proposta modernista socializante, de ambiguidade entre edifício e cidade, da cidade no parque, de prédios sobre pilotis, da diluição dos limites entre interior e exterior, a apropriação dessas normativas por uma sociedade de características sociais segregadoras as timbrou também no território. No texto intitulado “Enclaves fortificados: A nova segregação urbana”, Teresa Caldeira relaciona a reinterpretação da sintaxe moderna com estratégias de segregação. A autora afirma: “[...] os elementos mantidos

5 Ver textos: “Modernidade congênita”, por Guilherme Wisnik; “Fundando a nação: a representação de um Brasil barroco, moderno e civilizado”, por Marcia Chuva; e “A arquitetura da Escola Paulista Brutalista (1953-1973)”, tese de Doutorado de Ruth Verde Zein.

6 Sobre tudo após publicação do catálogo e exposição *Brazil builds: architecture new and old, 1652-1942*, organizada pelo Museu de Arte Moderna de Nova Iorque, em 1943. Realizada pelo arquiteto norte americano Philip L. Goodwin e baseada em fotografias feitas por G. E. Kidder Smith.

Figura 01 Esquemas ilustrativos, por Ernst May, da evolução da quadra. Publicado na revista *Das Neue Frankfurt*, 1930.
Fonte PANERAI; CASTEX; DEPAULE, 2013, p. 117.

são aqueles que destroem o espaço público e a vida social moderna [...] os elementos modificados ou abandonados são os que pretendem criar igualdade” (1997, p. 169).

A compreensão da produção do espaço como um processo dialético (material e social) evidencia a possibilidade de caminhos alternativos para se pensar em diferentes formas de apropriação e significação de espaços urbanos comuns. Nesse sentido, este estudo tem como enfoque aprofundar a relação entre as legislações urbanísticas (da Legislação Federal até o Plano Diretor do Município de São Paulo) e seus resultados morfológicos, entendendo elementos arquitetônicos como unidades que compõe física e socialmente a cidade. Considerando a diversidade das estratégias de uso e ocupação do solo no território da cidade de São Paulo, a pesquisa estuda os parâmetros urbanísticos que orientaram tipologias de edifícios isolados no lote e uma recente perspectiva de contestação desse cenário por meio do instrumento de incentivo à tipologia de fachada ativa.

A pesquisa, organiza-se em **três capítulos**, mantendo-se nos três a análise da relação do objeto arquitetônico com a tecido urbano⁷.

Capítulo 1

O capítulo 1 analisa o histórico de legislações do Município de São Paulo na segunda metade do século XX, apresentando seus resultados morfológicos e arquitetônicos como fontes documentais que servem de base para a compreensão da forma urbana atual. Para tanto, os principais objetos de estudos são legislações urbanísticas que incidiram diretamente sobre o uso e a ocupação do solo, em especial o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, nº 7688, de 1971 e, sua lei complementar, Lei Geral de Zoneamento, nº 7.805, de 1972.

Tais Leis implementaram no município paulistano parâmetros urbanísticos antagônicos ao tecido urbano até então existente e orientaram uma nova produção espacial, sobretudo ao que concerne a forma e a inserção urbana de tipologias edilícias isoladas no lote, que por sua vez influenciavam diretamente no modelo de produção do espaço urbano e a re-produção das relações sociais, em grande medida vigentes até os dias de hoje.

⁷ Abordagem apresentada por Aragão (2006) como “tipo-morfológica”, isto é, estudo que analisa os tipos edificados em relação ao tecido urbano.

Dado que o objetivo deste capítulo é servir de base para uma compreensão da produção do espaço urbano, o debate fundamenta-se na análise do solo enquanto mercadoria e as especificidades da “produção patrimonialista do espaço brasileiro”⁸. Para tanto, a pesquisa parte de estudos de Plínio Sampaio Jr., Topalov, Candido Malta, Villaça, Erminia Maricato, Rolnik, Somekh, Joao Whitaker, Eduardo Nobre, entre outros – que tratam sobre as especificidades da mercadoria “solo” urbano, seu valor de uso e de troca, a lógica do Estado patrimonialista brasileiro, seu impacto sobre o histórico de legislações urbanísticas do município de São Paulo e suas influências sobre as tipologias construídas, preço e segregação sócio espacial – bibliografia base a qual soma-se a fala de Benjamin Adiron Ribeiro, coordenador incumbido da elaboração das leis citadas, em entrevista a Jorge Pessoa de Carvalho.

Transgredindo o pensamento de Guido Mantega sobre a importância do estudo histórico (de teorias econômicas) para o conjunto de legislações urbanísticas analisadas nessa pesquisa:

O leitor pode-se questionar sobre a utilidade de se fazer uma arqueologia do pensamento econômico brasileiro das últimas três décadas, em vez de concentrarmo-nos no conhecimento da atualidade. Com tantas interrogações e incertezas sobre o presente, **afinal, qual é a utilidade de se investigar a interpretação dos fatos passados e fazer reviver as teorias que estavam em voga 20, 30 ou mesmo 40 anos atrás? Certamente não é por mera nostalgia, mas porque o entendimento do passado revela os fundamentos do presente. A destruição da memória, diz Eric Hobsbawm, é um dos fenômenos mais característicos e**

⁸ Ciente de que o conceito “patrimonialismo” possui outras abordagens, nesta pesquisa utilizo do termo “produção patrimonialista do espaço brasileiro cunhado” por João Whitaker em 2018 e apresentado na disciplina “AUP5911 - Formação urbana e condicionantes da produção do espaço no Brasil. Em seu Memorial circunstanciado para provimento de cargo de professor titular na FAUUSP, ele escreve: “Se tivéssemos que resumir o sentido que hoje teria o conceito de patrimonialismo, poderíamos dizer que se trata da forma pela qual o Estado – entendendo-se como tal todo o aparato político-administrativo de poder e de governança no país – foi historicamente, e continua sendo, em certa medida, instrumentalizado pelos setores dominantes para beneficiar seus interesses particulares acima dos interesses coletivos. Também seria necessário acrescentar que não só o Estado, mas a sociedade, ao aceitar e alimentar tal dinâmica, contribui para a existência de uma *sociedade patrimonialista*. Em outras palavras, as “políticas públicas” postas em prática no país, embora se inspirem no ideário de um Estado defensor da esfera pública tal qual nos ensina a bibliografia clássica da ciência política, não são na verdade exatamente “públicas”, mas sim direcionadas a determinados setores da sociedade, o das classes dominantes. Estas, que se articulam, pactuam e se agrupam de formas variadas a cada contexto histórico, alimentam tal *modus operandi* naturalizando a ideia de que o que serve a poucos pode ser entendido como servindo a todos. Esta é, evidentemente, uma simplificação. O caminho para chegar a esse ponto de desvirtuamento do que se costuma entender e definir como o Estado e o seu papel é longo e complexo, e envolve um conjunto de fenômenos que juntos caracterizam nossa sociedade, e que vão desde a herança colonial e escravocrata até o que Ermínia Maricato chama de ‘nó da terra’. ” (FERREIRA, 2017, p. 13-14).

lúgubres do final do século XX⁹. Portanto a reconstituição da história do pensamento econômico é o primeiro passo para saber como a economia brasileira tornou-se o que ela é hoje e para onde ela pode ir (MANTEGA, 1997, p.8, grifo nosso).

À vista disso, a compreensão histórica do pensamento urbanístico e sua incidência na materialidade da cidade construída, sobretudo pós década de 70, serve de base para o debate crítico das legislações urbanísticas promulgadas a partir do século XXI, principalmente, as legislações subsequentes ao Estatuto da Cidade.

Capítulo 2

O capítulo 2 apresenta um conjunto normativo que se inicia com a Constituição Federal de 1988, perpassa o Estatuto da Cidade promulgado em 2001 e fundamenta os Planos Diretores e as subsequentes Leis de Zoneamento. Por todos eles são destacados trechos das Leis, por meio de citações diretas, de um processo de entendimento que o direito de construir não é inerente à propriedade, em virtude de ter o dever de atribuir a ela uma função social, até a compreensão de que a forma urbana, ainda limitada ao lote, também implica no espaço coletivo.

Em 2002, após trinta anos da aprovação da Lei Geral de Zoneamento do Município de São Paulo, foi promulgado o Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei nº 13.430, com base nos instrumentos urbanísticos determinados no Estatuto da Cidade em 2001, estes considerados como formatadores de um novo paradigma de produção espacial. Se por um lado houve avanços de ordem social, de garantia de direitos coletivos sobre o interesse privado, por outro lado, tal aperfeiçoamento não foi desenvolvido no âmbito dos estudos morfológicos que problematizassem as estratégias de inserção do edifício no lote e sua relação com a cidade.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 e sua Lei complementar de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), Lei nº 13.885, de 2004, reafirmaram, para algumas zonas, incentivos às tipologias de empreendimentos imobiliários residenciais verticais isolados no lote mediante a lógica de diminuição da taxa de ocupação (TO) como contrapartida para majoração do coeficiente de aproveitamento (CA).

Em 2013, com o intuito de inserir nas diretrizes do PDE 2014 propostas que pudessem qualificar o desenho urbano, a Prefeitura de São Paulo e o Departamento de São Paulo do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP) promoveram o “Concurso Nacional Ensaio Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo”, como consequência do reconhecimento de que

⁹ HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.13.

a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente até o momento possuía instrumentos pouco indutores de tipologias edificadas integradas ao espaço público.

O Plano Diretor Estratégico de 2014, Lei nº 16.050, e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016, Lei nº 16.402, implementaram estratégias e mecanismos jurídicos e morfológicos de ordenamento territorial que prefiguram contestações à tipologia de edifício isolado no lote. Em princípio, tais incentivos e coibições manifestam estratégias de construção de uma fachada urbana ativa extrapolando o conceito de “habitat”, entendido como uma “função isolada”, e buscando a inserção na lógica de sociabilização da cidade, o “habitar”, que refere-se “as mais diversas manifestações da vida urbana” nos termos de Henri Lefebvre (2001, p. 134).

Dentre as legislações estudadas, e considerando a diversidade de estratégias de uso e ocupação do solo no território da cidade de São Paulo, o capítulo circunscreve os parâmetros urbanísticos específicos que orientaram tipologias de edifícios com fachada ativa, entendidos como uma inflexão a lógica do edifício isolado no lote. Tais parâmetros são base para o debate do capítulo 3.

Capítulo 3

O capítulo 3 busca compreender a relação do objeto arquitetônico com o tecido urbano¹⁰ induzido pós Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, sobretudo, pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016. Mapas, gráficos e modelos tridimensionais são considerados instrumentos metodológicos substanciais para a análise do tema, dado que tais ensaios possibilitam a compreensão das potencialidades e das problemáticas da forma urbana que eles envolvem. Para tal, desenvolve-se o estudo desde a escala macro do município até a escala da quadra, averiguando, por meio da modelagem, parâmetros que incidem diretamente sobre a forma e a inserção do edifício no lote com o incentivo à fachada ativa.

A modelagem dos parâmetros é resultado da correlação de indicadores, esses contidos nos artigos destacados do PDE 2014, LPUOS 2016 e COE 2017, apresentados no capítulo 2.

Devido à recente promulgação do Plano Diretor Estratégico de 2014, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016 e do Código de Obras e Edificações de 2017, destaca-se que tais leis urbanísticas são analisadas, sobretudo, pelo ponto de vista de suas potencialidades e limitações cotejando com o objetivo do PDE 2014 de superar “[...] exclusivamente o lote como unidade de referência da configuração urbana [...]” (Art. 27, LPUOS 2016)” (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 54) .

¹⁰ Abordagem apresentada por Aragão (2006) como “tipo-morfológica”, isto é, estudo que analisa os tipos edificados em relação ao tecido urbano.

Por fim, analisa-se em que medida o Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 e, sobretudo, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016 e o Código de Obras e Edificações de 2017 propõem obter resultados morfológicos e arquitetônicos que possam ser considerados como ganhos na construção de uma cidade não segregadora e heterogênea.

Esta dissertação de mestrado busca, a partir do recorte proposto, contribuir para o conjunto de trabalhos que reconhecem que as Legislações urbanísticas selecionadas conferem à esfera municipal a mediação do conflito entre o espaço privado e o espaço público e tem, portanto, a oportunidade de elaboração de uma posição crítica à degeneração da forma urbana.

1

“A interdependência entre a forma do edifício e a forma urbana é uma das relações mais importantes entre a cidade e o projeto de arquitetura. A forma urbana é, simultaneamente, produto e produtora da tipologia arquitetônica edificada. O edifício, portanto, não pode ser entendido como um acontecimento isolado na cidade, mas como parte integrante de um complexo sistema de relações espaciais e formais com todo o espaço urbanizado em sua volta. Os edifícios constituem parte da forma do espaço urbano estabelecendo com esta uma relação dialética.”

CARVALHO, 2008, p.14

1.1. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA: PREÇO DA TERRA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

As legislações urbanísticas constituem forças políticas que moldam o ambiente construído e conseqüentemente sua relação dialética com os processos sociais, políticos e econômicos que o constrói¹¹. Nesse âmbito é imprescindível entender a questão do preço da terra, como a legislação pode induzi-la e conseqüentemente regular a segregação socioespacial.

Segundo Topalov (1979, p. 107-115), na cadeia de produção o capital-dinheiro através da soma dos meios de produção e da força de trabalho torna-se mercadoria – com valor maior que a soma dos custos com os meios de produção e com a força de trabalho – resultando assim na chamada “mais-valia” e na constante renovação desse processo de acumulação do capital.

Embora tal descrição sirva para configurar um diagrama geral sobre o modo de produção capitalista, há no setor imobiliário especificidades que dificultam a reprodução do seu capital, como a dependência da terra enquanto parte da mercadoria – sendo ela um bem escasso e geograficamente localizado – e o longo período necessário para adquirir o retorno do capital se comparado a outros segmentos produtivos. Tais especificidades da mercadoria imobiliária quando manipuladas contribuem para o processo de segregação socioespacial, sendo este ainda enfatizado pela transferência de renda feita por terceiros, sobretudo investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos (CARVALHO, 2008, p. 47).

¹¹ “[...] it is through form and pattern that zoning exerts control over things like social behavior, daily patterns of movements and access to public goods. Rules impact how places perform – socially, environmentally and economically.” (TALEN, 2012, p.11).

Os recursos públicos investidos nessa contínua reestruturação de áreas já urbanizadas são viabilizados através da arrecadação dos impostos de todos os cidadãos, mas a valorização imobiliária decorrente desses investimentos é transferida apenas aos poucos proprietários da área, caracterizando este processo como um mecanismo de concentração de renda e agravante das injustiças sociais. (CAMPOS FILHOS, 2001 apud CARVALHO, 2008, p.47).

De acordo com Campos Filho (2001, p.48-51), no Brasil, a retenção especulativa de terrenos vazios agrava a segregação socioespacial – já existente devido a concentração de renda em uma pequena parcela da população – induzindo a configuração da cidade ao espraiamento e, por sua vez, resultando na “periferização” da população de baixa renda afastada da multiplicidade de atributos da cidade como infraestrutura urbana, comércios e serviços em geral (em especial os de cultura e lazer),

A lógica cíclica de reprodução do capital almejando o maior lucro interfere não só nas diversas disputas de interesses pela localização, mas também nas tipologias construídas, dado que determinados potenciais construtivos, categorias de uso e recuos obrigatórios influenciam diretamente no valor do solo e, conseqüentemente, no preço da mercadoria imobiliária (CAMPOS FILHO, 2001, p.130-131). Tais fatores são amplamente determinadas pelo planejamento urbano¹², sendo que a legislação urbana, ao estabelecer usos e formas de ocupação, mais ou menos restritivas, induz a valorização do lote, como no caso da Z1, delimitada pela Lei Geral de Zoneamento de 1972 e, protegida ao longo do tempo por diversos mecanismos e subzonas criadas para preservá-la de “[...] fricções decorrentes do contato com outras formas de ocupação do espaço.” (ROLNIK, 1997, p. 188):

Hoje, as zonas residenciais exclusivas de baixa densidade [localizada sobretudo no quadrante sudoeste da cidade] têm sua tradução na Z-1, zona exclusivamente residencial, de baixa densidade. Nelas, definem-se de saída características que só uma ocupação de alta renda tem capacidade de pagar – uso residencial exclusivamente unifamiliar, frente mínima de 10 metros, recuo de frente mínimo de 5 metros e fundos e 3 metros lateral¹³, taxa de ocupação máxima de 0,5 e coeficiente máximo igual a 1. Nesse caso, o pequeno rendimento decorrente da baixa densidade é largamente compensado pela valorização devida ao prestígio e exclusividade. (ROLNIK, 1997, p. 188).

¹² Disciplina que diz “[...] respeito à regulação do espaço urbano, ou seja, toda a legislação urbanística que implica em padrões de produção do ambiente construído urbano.” (MARICATO, 2000, p.17).

¹³ Segundo o Quadro 2 da Lei nº 7.805/72 o recuo lateral é igual a 1,5 metros.

Para além de todas as questões apresentadas – escassez da mercadoria, vínculo geográfico, investimentos de terceiros, condições restritivas e permissivas – complexifica-se o debate do preço do solo urbano pela impossibilidade da sua análise isolada, sendo fundamental o estudo da relação sistêmica que diversas condicionantes provocam na dinâmica urbana. Maiores potenciais construtivos associados à possibilidade de usos diversificados contribuem com a maior renda do solo urbano (valor de troca), assim como também ocorre com baixos potenciais construtivos e demográficos, mas cuja exclusividade da ocupação urbana resulta no alto valor de uso e, que por sua vez, também influenciará no preço do solo das áreas adjacentes (CARVALHO, 2008, p. 48-49).

[...] a retenção especulativa de terrenos urbanos, a concentração de renda em uma pequena parte da cidade e o controle dos proprietários sobre a renda fundiária – associados à dependência do solo urbano no setor imobiliário, acabam por dificultar e encarecer o processo de produção imobiliária pois contribuem para a elevação do preço da terra. O preço da terra, por sua vez, interfere de maneira determinante na tipologia dos edifícios, uma vez que o alto valor do solo urbano faz com que os empresários imobiliários pressionem os governos municipais por coeficientes cada vez maiores, para construir prédios cada vez mais altos e com maior número de unidades. (CARVALHO, 2008, p. 47).

No Brasil, o solo se normatizou como mercadoria através de legislação urbanística em setembro de 1850 com a promulgação da Lei de Terras¹⁴ n° 601, estabelecendo a compra como a única forma de acesso à terra e anulando, em definitivo, o regime de sesmarias:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.¹⁵ (BRASIL, 1850).

¹⁴ Para aprofundamento sobre o tema do acesso à terra urbana a partir da Lei de Terras, checar texto “Origem do Conflito Fundiário no Brasil Contemporâneo”, por Norma Lacerda e Lucia Leitão (2001, p. 278 - 294).

¹⁵ Ortografia de acordo com as normas gramaticais vigentes em 1850.

Tal medida configurou a “ [...] transição de uma sociedade escravocrata para um país capitalista de elite”^{16 17} (DEAK, 1991 apud NOBRE, 2006, p.2) sem nenhuma providencia de programas que combinassem participação social e desenvolvimento econômico, reiterando a lógica de “produção patrimonialista do espaço”¹⁸ cuja apropriação era possível somente por aqueles que tinham dividendo, excluindo aproximadamente 50% da população brasileira constituída por escravos ou ex-escravos e fomentando diversos problemas urbanos de traços ainda permanentes na atualidade (NOBRE, 2006, p. 2).

Segundo Rolnik, Kowarick e Somekh (1991, p. 212), “[...] na cidade escravocrata, o trabalho é cativo¹⁹, mas a terra é livre”. Segundo os autores, tal conjuntura não determinava imensa segregação espacial (de localização) entre as classes dado a imensa discriminação social entre senhor de engenho e escravo, atrelada às raças (marcas físicas consideradas socialmente significativas). Esse cenário, suscitava um espaço público em que a rua e a praça se desenvolviam como o espaço comunal da vida social urbana.

Ao inverso, “na cidade do trabalho assalariado, por definição ele é livre, mas a terra é mercadoria, cuja única forma de apropriação é o contrato de compra e venda” (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 212). Para tal, conforma-se a lógica do lote – unidade mensurável – na qual o espaço privado da intimidade burguesa é oposto ao público, e a rua perde sua vida social e torna-se o espaço de circulação de mercadorias.

¹⁶ “[...] foi uma forma de se estimular a entrada de imigrantes no Brasil, já que previa o fim do trabalho escravo, sendo necessária a transição para o trabalho livre. Logo, essa transição seria financiada pela venda de terras devolutas da Coroa. Embora as medidas não tivessem uma correlação intimamente dependente, houve então, uma vinculação entre a questão da regulamentação da propriedade privada e a imigração. O que se pode concluir diante da Lei de Terras é que essa foi uma espécie de divisor de águas em relação à territorialização do Brasil, tanto na legitimação da propriedade privada e do latifúndio como na demarcação de terras devolutas no país (FILHO; FONTES, 2009, p.66).

¹⁷ “Ao longo do século XIX, a terra, gradualmente, substitui o escravo na composição da riqueza. Se, até então, ‘o principal capital do fazendeiro estava investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada’, durante a transição para o trabalho livre o papel de lastro passou para a terra. (ROLNIK, 1997, p.24).

¹⁸ Ferreira (2017, p.19), em seu memorial circunstanciado para o concurso público de professor titular, argumenta: “De tal forma que poderíamos dizer que não se trata apenas do Estado patrimonialista, sob o que correríamos o risco de colocar sobre o ente público toda a responsabilidade por nossas mazelas, como se ele fosse estanque à sociedade, o que evidentemente não é o caso. Podemos falar, sim, de uma sociedade patrimonialista, o que de alguma maneira se aproxima do conceito de sociedade de elite, colocado por Florestan Fernandes e retomado por Deák (1991). O ‘patrimonialismo’ atualizado deve compreender outras explicações do que somente a natureza patrimonialista do estamento colonial herdado de Portugal, pois essa forma peculiar de organização social foi gerando infinitos rearranjos, reagrupamentos, e não foi isenta de conflitos internos, fenômenos estes sempre marcados pela hegemonia onipotente das elites sobre a maioria mais pobre.”

¹⁹ Expressão de José de Souza Martins no livro “O Cativo da Terra”, Livraria e Editora Ciências Humanas, São Paulo, 1979.

Os limites precisos do terreno passam a ser importantes quando se trata de a ele atribuir um preço e de registrá-lo enquanto propriedade definitivamente privada e, portanto, definitivamente subtraída da esfera comunal. (ROLNIK, 1997, p. 25).

A forma do loteamento, a contraposição casa/rua e a rua como domínio exclusivo do tráfego – elementos tão determinantes na estruturação da cidade – têm sua origem nesta forma particular e historicamente datada de apropriação do espaço. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 212).

O desequilíbrio socioespacial da sociedade do trabalho assalariado, por sua vez, foi agravado ao longo dos séculos XIX e XX com a manutenção da lógica de um Estado que não estabelece distinções entre os limites públicos e os privados e favorece, no caso brasileiro, os espaços habitados pela sociedade de elite. Tal organização política e econômica difere-se do Estado de Bem-Estar Social dos países centrais, cujos rendimentos são compartilhados a fim de diminuir os dispositivos segregadores da sociedade (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 212).

Essa análise sobre a “produção patrimonialista do espaço” brasileiro retoma diversos estudos como o texto de Plínio de Arruda Sampaio Jr. intitulado “A Natureza da Burguesia Brasileira em Florestan Fernandes” (2001), como também o livro “Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80” por Csaba Deak (1991).

Para explicar a formação da burguesia nacional brasileira, Sampaio Jr. discorre e a insere no grupo de revoluções burguesas do século XIX, que ao inverso do caso clássico da revolução inglesa e francesa contra o antigo regime - lideradas pelo ímpeto revolucionário das massas camponesas e urbanas - tiveram seu ímpeto revolucionário comprometido com alianças entre burguesias e segmentos conservadores da sociedade, dado o receio de perda do regime burguês em razão do fortalecimento das forças operárias (SAMPAIO JR., 2001, p.1).

Por fim, as revoluções burguesas ‘atrasadas’ caracterizaram-se pelo fato de que a sua direção política foi monopolizada por burguesias ultraconservadoras e dependentes que, ao fechar o circuito político a participação das massas populares e selar uma associação estratégica com o imperialismo, acabaram por associar capitalismo e subdesenvolvimento. [...] condições históricas externas e internas restringem muito da possibilidade de conciliar capitalismo e integração nacional. (SAMPAIO JR., 2001, p.1).

De acordo com Sampaio Jr. (2001), no processo político do Brasil, o Estado burguês é comprometido com a defesa dos interesses particularistas da

1.2. ANTECEDENTES À LEI GERAL DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 1972

plutocracia brasileira cuja afirmação do poder é uma contra-revolução permanente. Para Florestan Fernandes, as burguesias das nações capitalistas dependentes e subdesenvolvidas converteram-se em “[...] autênticas ‘fronteiras internas’ e em verdadeiras vanguardas políticas do mundo capitalista [...]” (FERNANDES, 1976, p. 293).

Para Deak (1991), a precariedade socioespacial brasileira tem suas raízes no impasse da “acumulação entravada”, na qual apenas uma parte do capital é reincorporado (acumulado) na produção interna, enquanto a outra parte é expatriada para pagamentos de juros da dívida externa, ou repatriações dos Investimentos Externos Diretos. Tal entrave, advindo da estrutura latifundiária e escravista do período colonial, conserva de uma forma endógena as características fundamentais de organização da produção e da sociedade mesmo após a Independência da metrópole portuguesa, contudo, agora incorporado a manutenção dos interesses e reprodução da “sociedade de elite”.

A preocupação com o entendimento espacial e social do uso do solo urbano, enquanto regramento com diretrizes urbanísticas, se esboça na cidade de São Paulo na primeira metade do século XX, quando em 1929 o então prefeito José Pires do Rio anuncia em 19 de Novembro que a Câmara municipal decretou o Código de Obras Arthur Saboya, cujas normativas foram consolidadas pelo Ato 663 em 1934. O Código, relacionado ao surgimento de edifícios verticalizados, disciplinou o uso e ocupação do solo para apenas alguns perímetros em ruas do município com obrigatoriedade de ocupação sem recuos frontais e laterais (SÃO PAULO (Município), 1934; MEYER; CUNHA JR.; FONTENELE, online).

Os gabaritos eram calculados em função da largura do viário no qual o novo edifício seria erguido. [...] Apesar de suas inegáveis qualidades, o código Saboya se mostrou, muito rapidamente, aquém das necessidades e, sobretudo, das possibilidades abertas pelo plano de Prestes Maia. As obras do novo sistema criavam e valorizaram novas áreas urbanas ao permitir e estimular a expansão das atividades centrais para fora do Centro Velho. (MEYER; CUNHA JR.; FONTENELE, online).

Já nos anos 30 e 40, houve uma série dispositivos legais que induziram em um perímetro de irradiação na área central uma conformação morfológica concordante ao Plano de Avenidas. A lógica de tais normativas é paradigmática ao que concerne ao desenho urbano pois associa a ocupação perimetral de base (com gabaritos contínuos de fachada, galerias comerciais no térreo) com a tecnologia da verticalização, condizente com a conjuntura de uma metrópole emergente, mas cujas torres deveriam atender exigências de recuos mínimos a partir de uma altura mínima estabelecida.

A autonomia dos corpos elevados em relação à base permitiu a característica ímpar de diversos exemplares construídos sob tais normativas: a sintaxe da arquitetura moderna em uma composição de desenho urbano da quadra tradicional do século XIX (MEYER; CUNHA JR.; FONTENELE, online). São exemplo desse processo os edifícios: Cine Ipiranga (1941-1943) de Rino Levi; Arlinda (1959) e Itália (1953-1956) de Franz Heep; Edifício Copan (1951-1966), Eiffel (1952-1955) de Oscar Niemeyer, entre outros.²⁰

Concomitante a leis nas década de 30 e 40 que estipulavam o desenho de quadra (como o Código Arthur Saboya de 1934 e o Decreto-Lei nº 92, de 2 de maio de 1941), há outras legislações incidentes em áreas conjuntas ao centro com exigências de recuos do edifício em relação ao lote, como a Lei nº 3.571, de 07 de abril de 1937²¹.

Em 1957, é promulgada a Lei municipal nº 5.261, de 1957,²² que “estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica,

²⁰ Para maior aprofundamento no tema, checar a Tese de Doutorado de Felipe Noto intitulada “O Quarteirão como suporte da transformação urbana de São Paulo” e o texto disponível na revista “Vitruvius” com nome “Centro Novo de São Paulo. Um projeto de chão”, por Regina Meyer, Jaime Cunha Jr. e Sabrina Fontenele.

²¹ Lei 3.571, de 07 de abril de 1937: “Art. 1º As exigências do corpo do artigo 40 do Ato 663 são aplicáveis às avenidas Paulista, Higienópolis, Angélica, Pedro I, Pompeia e rua Maranhão, mantidos os recuos estatuidos em lei; Art. 3º Nas vias públicas para as quais vigoram as disposições citadas no artigo 1º, só serão permitidas construções coletivas (casas de apartamentos) quando afastadas no mínimo três metros das divisas do lote, devendo as fachadas laterais e posteriores receber tratamento arquitetônico idêntico ao das fachadas principais”.

²² “Até 1957, a legislação vigente era o Código Arthur Saboya, promulgado em 1929, ou seja, quando foi estabelecido a cidade de São Paulo possuía uma configuração que se transformou a curto prazo por conta do processo de industrialização do Brasil. A partir disso, surgiu a necessidade de revisar o Código Arthur Saboya e durante o mandato do prefeito Adhemar Pereira de Barros (1957-1961) foi promulgada a lei nº 5.261, que foi revogada pela lei Lei nº 6.877/1966.” (TREVISAN et al., online).

Esquema 4
Regulamentação de altura
pela largura de vias
Código de Obras (consolidado
pelo Ato nº663, de 10 de
agosto de 1934)

Esquema 5
Regulamentação de altura
pela largura de vias
Código de Obras (consolidado
pelo Ato nº663, de 10 de
agosto de 1934)

Figura 02 Esquemas da
regulamentação da altura
dos edifícios pela largura de
vias. Código de Obras Arthur
Saboya, consolidado em 10 de
agosto de 1934.

Fonte NOTO, 2017, p. 176-177.

Esquema 7
Alturas mínimas obrigatórias em diversas ruas, com dois padrões 39m (térreo + 10 pavimentos) e 22m (térreo + 6 pavimentos); estabelecidas as altura máximas (com recuos) e suas relações com largura de vias. Decreto-Lei nº92, de 2 de maio de 1941 (Art.5º).

Esquema 8
Limites máximos de altura baseados na largura da rua e exceções baseadas na existência de “pontos focais ou de grande interesse arquitetônico” e maiores alturas permitidas aos lotes de esquina. Decreto-Lei nº92, de 2 de maio de 1941 ((Art.2º, 4º).

Figura 03 Esquemas da regulamentação da altura dos edifícios pela largura de vias. Decreto-Lei nº92, de 2 de maio de 1941.
Fonte NOTO, 2017, p. 183-185.

área mínima de lote por habitação e área mínima de espaços livres, e da outras providências” (SÃO PAULO (Município), 1957).²³

Um ano antes da promulgação desta, em 1956, Vladimir de Toledo Piza, nomeado prefeito da cidade, contrata o serviço do sociólogo francês Louis Joseph Lebreton para analisar o aglomerado urbano da cidade paulistana e dos municípios mais conectados a ela. O trabalho, que demorou dois anos para ser concluído, de 1956 a 1957, foi entregue na gestão do prefeito subsequente, Adhemar de Barros, e reconhecia a existência de uma dinâmica espontânea de desenvolvimento na qual Lebreton classificou como unidades escalonadas, cujo reconhecimento do tecido urbano serviu de base para a formulação das Leis subsequentes e também para a continuidade das tendências urbanísticas existentes.

As unidades eram estruturas de organização urbana e foram classificadas de acordo com o uso e a ocupação do solo: “unidades de primeiro grau” referiam-se a núcleos residenciais com equipamentos essenciais, “unidades de segundo grau” eram a somatória de unidades primárias com equipamentos maiores e, “unidades de terceiro grau” eram relativas às atuais Subprefeituras, caracterizando-se como um centro de desenvolvimento da região.

Após quase dez anos da análise de Lebreton, em março de 1965, o militar Faria Lima, eleito à prefeitura de São Paulo foi instruído por assessores e pelo Instituto de Arquitetos sobre a necessidade de um Plano Diretor. Benjamim Adiron Ribeiro, então funcionário do Departamento de Urbanismo, fluente em inglês e especialista no assunto de legislação e uso do solo foi nomeado Secretário Executivo do Grupo Executivo de Planejamento (GEP), criado para administrar a concorrência de âmbito internacional com o objetivo de configurar o Plano Urbanístico Básico (PUB)²⁴.

Em uma primeira seleção, foram habilitados oito consórcios de firmas brasileiras e estrangeiras, sendo sete delas compostas por escritórios brasileiros e americanos e um composto por empresas americanas e italianas. Tal presença expressiva de empresas americanas favoreceu uma aproximação do planejamento brasileiro ao *planning* americano, segundo esquema sugerido pelo IAB (FELDMAN, 2005, p. 233-235). Foram apresentadas aproximadamente vinte propostas cujo processo de escolha durou dois dos quatro anos da gestão de Faria Lima.

23 Maiores detalhes sobre a Lei nº 5.261, de 1957, ver Feldman, 2005, p. 177-183. Para a autora, embora essa seja, junto com a Lei nº 4.805, de 1955, as primeiras leis que incorporam a cidade de forma holística, limitam-se a normatização de um ou dois parâmetros fazendo parte do processo de configuração do zoneamento no município de São Paulo, sem importância de destaque quando comparada a outras leis parciais (FELDMAN, 2005, p.177).

24 “O PUB é elaborado por um consórcio internacional de empresas de consultoria, e se viabiliza por meio de um contrato que segundo o jornal *O Estado de São Paulo* (10.06.1970), é da ordem de mais de oito milhões de cruzeiros, que correspondem a cerca de dois milhões de dólares.” (FELDMAN, 2005, p. 233).

O plano ganhador era de autoria de um consórcio composto pelas empresas Asplan e Montreal Empreendimentos, brasileiras, e, Leo A. Daly Company e Wilbur Smith and Associates, americanas, além de consultores autônomos totalizando cerca de cem especialistas (FELDMAN, 2005, p.235). A elaboração efetiva do Plano Urbanístico Básico, que durou os dois anos restantes do governo de Faria Lima, constatou que a dinâmica de desenvolvimento da cidade, averiguada por Lebrez dez anos antes, ainda se mantinha (RIBEIRO, 2015, online). Segundo Adiron Ribeiro:

Por fim, eles apresentaram uma proposta detalhada de Plano Urbanístico Básico: a organização do espaço físico-territorial incluía infraestrutura viária e regulamentação do uso do solo. Foi, creio, a primeira vez que tivemos, na cidade de São Paulo, uma proposta ampla de legislação de uso do solo, amarrada a uma proposta de sistema viário. Em propostas anteriores, os dois assuntos eram tratados em separado. (RIBEIRO, 2015, online).

O PUB foi entregue no início de 1969, no penúltimo dia da gestão de Faria Lima e início do governo de Paulo Maluf, vigente até 1971, que por sua vez não o implementou por motivos que, segundo Adiron Ribeiro, concerniam à disputa política.

Nesse período, início da década de 70, o município paulistano contava com aproximadamente 4 milhões de habitantes e com um processo de verticalização que incitou ao longo das primeiras décadas legislações diversas²⁵ que - a despeito dos estudos mais holísticos sobre o uso do solo, como o desenvolvido por Lebrez - se circunscreviam sobretudo em projetos de edificações (RIBEIRO, 2015, online).

Dentre as legislações urbanísticas, a mais restritiva até a década de 70 havia sido a Lei municipal nº 5.261, de 1957, na qual havia instituído pela primeira vez o coeficiente de aproveitamento igual a 6 para edifícios comerciais e 4 para edifícios residenciais. Entretanto, segundo Rolnik, Kowarick e Somekh “[...] os promotores imobiliários, num primeiro momento, opuseram-se ao projeto [de lei], mas seguiram a recomendação de

25 “Percebendo os problemas advindos de uma verticalização sem controle, a Prefeitura do Município incorporou o controle da altura das edificações no primeiro Código de Obras Municipal, promulgado na Lei nº 3.427 de 1929. Esse controle se dava a partir da relação da altura do edifício com a largura da rua, que chegava a 2,5 vezes nas áreas centrais e ia decaindo em direção à periferia, enfatizando o processo de verticalização do Centro, que já ocorria” (OSELLO, 1986, apud NOBRE, 2004, p.2). Preocupado com as questões de ventilação e iluminação dos cômodos internos das edificações, esse Código de Obras estipulou também as dimensões mínimas para os fossos de ventilação, visto que não havia a necessidade de recuos laterais. A partir da década de 1940 a verticalização assume caráter residencial e passa a ocupar bairros próximos ao Centro, como Campos Elíseos e Higienópolis, enquanto que no Centro predominava a verticalização comercial. Segundo Rolnik, Kowarick e Somekh (1991, p.110), “[...] a média do coeficiente de aproveitamento variava entre 8 e 10 vezes a área do terreno, mas, em certos casos, chegava até a 22 vezes[...], como no Edifício Itália com 46 pavimentos, cujo período de construção foi de 1960 a 1965.

Figura 04 Proposta do Plano Urbanístico Básico de São Paulo.

Fonte SÃO PAULO (Município), 1969.

Figura 05 Matéria veiculada no dia 12 de março de 1969 pelo Jornal Folha de S. Paulo, sobre o primeiro Plano Urbanístico de São Paulo.

Fonte FOLHA DE S. PAULO, 1969.

aprovar imóveis residenciais como comerciais e, desse modo, o coeficiente de aproveitamento máximo real passou a ser 6.” (1991, p.110).

[...] interessante notar que até 1957 a legislação urbanística se referia apenas ao controle da altura dos edifícios, apesar de ter como discurso o controle da verticalização. O estabelecimento de alturas máximas permitidas, se avaliado corretamente, estimulava muito mais do que restringia o crescimento vertical. Por exemplo, fora da zona central ela era de 80 metros, ou seja, 25 andares, o que para a época não representava restrição efetiva, uma vez que até hoje existem poucos edifícios em São Paulo com essas dimensões. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p.110).

Somado a tais parâmetros, tal lei propôs uma densidade residencial líquida de 600 ha por edifício, exigência de cota mínima de 35m² de terreno a cada habitação, resultando em apartamentos com áreas mínimas de 210 m². Tais normativas limitaram o mercado de apartamentos a uma classe de renda restrita em consequência do seu preço (alto), excluindo desse mercado a construção de quitinetes – típicas da década de 50 – e a população de mais baixa renda. Outra consequência da promulgação dessas taxas de aproveitamento teria sido a ênfase no deslocamento do mercado imobiliário sobretudo para o quadrante sudoeste, por exigir maiores bases fundiárias devido a diminuição da possibilidade de verticalização vigente na época. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 110-111).

Em 1971²⁶, sob a gestão do então prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, cuja gestão foi entre 1971 e 1973, foram criadas a Coordenadoria de Planejamento (Cogep)²⁷ - órgão regulador próprio com o objetivo de exercer a função de coordenar o planejamento urbano da Prefeitura - e a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) - empresa pública responsável pelo processo de renovação urbana - ambos inicialmente coordenados pelo amigo pessoal do prefeito, Roberto Cerqueira César.

Posteriormente, o cargo de coordenador da Cogep foi transferido à Benjamin Adiron Ribeiro, funcionário do antigo Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras e na época já diretor da Cogep. Adiron era especialista na área de legislação e uso do solo e ficou responsável tanto

26 Nesse período, a cidade de São Paulo tinha como instituição responsável pelo planejamento o Departamento de Urbanismo, que segundo Benjamin Adiron Ribeiro se tratava de um departamento da Secretaria de obras que se limitava “[...] quase exclusivamente ao problema viário, de circulação de veículos [...]” (RIBEIRO, 2015, online).

27 Coordenaria que se transformou na Secretaria Municipal do Planejamento de São Paulo (SEMPPLA). Segundo Feldman (2005, p.256 - 257): “Embora de acordo com a lei lhe sejam atribuídos poderes de super secretaria, a importância real da Cogep, quando criada, não está em seu papel previsto nas questões relacionadas ao planejamento ou a um plano para a cidade. Esses jamais virão a se concretizar. Sua importância está em seu papel enquanto marco institucional do processo de construção do zoneamento, como marco do processo de definição do perfil do setor de planejamento como órgão normativo, que se esboça, em São Paulo, a partir de 1947.”

Figura 06 Evolução do licenciamento edilício apresentada no Código de obras e edificações do município de São Paulo de 2017.
Fonte SÃO PAULO (Município), 2017, p.11.

pela configuração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, em 1971, quanto pela formulação da Lei Geral de Uso e Ocupação do Solo²⁸, em 1972, incluindo a demarcação dos perímetros de todas as zonas de uso da cidade²⁹.

1.3.
LEGISLAÇÕES
URBANÍSTICAS
DA
DÉCADA
DE
70:
PREÇO
DA
TERRA
E
FORMA
URBANA

No livro intitulado “Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972”, Feldman aponta que o *planning* norte americano³⁰ (2005, p. 43-49), cuja característica pautava-se em uma preocupação programática e uma negligência com a forma urbana, serviu de referência, desde o início do século XX³¹, para debates e proposições dos mais diversos engenheiros e urbanistas

28 A Lei Geral de Uso e Ocupação do Solo de 1972, seguiu a estrutura de organização de espaço proposta pelo Plano Urbanístico Básico (PUB), desenvolvido nos anos de 1967 e 1968 durante a gestão do prefeito Faria Lima, e este por sua vez baseada na pesquisa de Lebrecht realizada entre 1955 e 1957.

29 “O zoneamento é elaborado e implantado na surdina, tanto no período democrático [...] como no auge da ditadura militar. Assim, nos anos de 1950, para aprovação de leis parciais se recorre deliberadamente aos decretos; nos anos de 1960, ao decurso de prazo e, em 1972, a aprovação da lei geral se dá por uma Câmara Municipal constituída no auge da ditadura militar.” (FELDMAN, 2005, p.282)

30 Feldman (2005, p.66-69) apresenta: “Walker (1941) desenvolve um estudo minucioso sobre a composição das comissões em 1937-38, e mostra[...] uma excessiva representatividade dos setores imobiliário e construtivo, o que resultava na prevalência, nas comissões, de um conceito de *planning* limitado ao de *zoning* e à expansão da cidade. [...] mostra que as comissões não estão voltadas para o *planning* como instrumento de combate às questões sociais, mas apenas para o planejamento físico em sentido limitado.

31 Sobre a influência do modelo americano, Feldman (2005, p.255-263) também discorre sobre o sistema de gestão apresentado por Basset em 1925, mentor do *zoning* de Nova York, no trabalho “*Zoning in Practice – Fundamentals of American Zoning with Special Reference to the Vital Importance of Court Review.*”

radicados em São Paulo³², tais como Francisco Prestes Maia, Anhaia Mello, Vitor da Silva Freire, João Florence D’Ulhoa Cintra, Carlos Lodi, dentre outros.

Embora na década de 70 o planejamento urbano estivesse imbuído de uma visão mais complexa que considerava questões econômicas, sociais e ambientais, a primazia programática, viária e a preocupação com a conformação física dos edifícios estava evidente em 1971 quando se promulgou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e, em 1972, adotou-se a Lei Geral de Zoneamento do município de São Paulo, Lei nº 7.805.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) tinha por objetivo ser um plano contínuo, constantemente atualizado sem tempo determinado e, que integrasse as mais diversas funções urbanas, considerando não apenas os limites geográficos da cidade, mas o aglomerado urbano enquanto uma metrópole.

Os parâmetros, inicialmente definidos no PDDI e posteriormente detalhados na sua lei complementar, Lei Geral de Zoneamento, configuravam unidades urbanas com predominância de uso, estruturadas por uma rede de vias e com centralidades comerciais e de serviços que irradiariam suas influências nas mais diversas escalas, desde a escala elementar que seria a distância de 500m de caminhada até a escala de distrito (RIBEIRO, 2015, online). Em tais legislações foram instituídas oito zonas de uso baseadas nas premissas de unidade de vizinhança³³ e divididas em parcelas circundadas por vias expressas, que de acordo com Benjamim Adiron eram premissas contidas na análise de Lebrecht, acrescidas ou atualizadas no PUB³⁴, e transferidas para o PDDI³⁵.

32 “O zoneamento, que surge na Alemanha no século passado e se desenvolve nos Estados Unidos, influencia a ação urbanística paulistana. Essa influência é, no entanto, filtrada perifericamente para a eficiência da cidade, deixando de lado a questão social, presente principalmente na experiência alemã.” (SOMEKH, 1997, p.15).

33 Conceito formulado na década de 20 por Clarence Perry para as concepções das Cidades Jardins. Posteriormente adaptado aos preceitos funcionais da Carta de Atenas. Lewis Mumford a descreve como “[...] núcleo social organizador, que proporcionava as necessárias facilidades de trabalho e cooperação em todos os tipos de atividade de vizinhança.” (MUMFORD, 2008, p.77). Vale destacar que tal matriz também estava presente na concepção de Brasília, recentemente inaugurada e contemplada à época.

34 O PUB (1969) propunha uma malha quadrada de vias expressas de 4km de lado, totalizando 400km de extensão e uma rede de metro de 650km como elementos estruturadores do transporte metropolitano de São Paulo (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 154).

35 Feldman, não diferindo totalmente da fala de Adiron Ribeiro sobre a influência do PUB na Lei de Zoneamento de 1972, argumenta que tal influencia foi parcial e de elementos isolados, como a estratégia de predominância de uso em algumas zonas (Z2, Z3, Z6) e, a categoria de zona de uso “Especial”. Para a autora, o PUB desconsidera a lógica vigente desde meados da década de 40, cuja construção se dá “[...] no interior do Departamento de Urbanismo [...] envolvendo interesse e personagens concretos[...]” (2005, p.241). Segundo a autora, o PDDI, aprovado em 1971, é “[...] antes de tudo, a negação da concepção de um plano que o PUB representou [...]” (FELDMAN, 2005, p.243), ao que concerne as intensas análises espaciais dos aspectos da vida urbana do PUB, e, a lei promulgada em 1972 mantém “[...] a lógica das leis parciais elaboradas desde os anos 50” (FELDMAN, 2005, p. 241). “Embora Adiron Ribeiro declare que ‘a elaboração de uma lei geral de zoneamento se dá a partir do PUB’, sua presença na coordenação da Lei Geral de Zoneamento é, sem dúvida, indício e garantia da continuidade do processo de construção do zoneamento assumido, desde 1947, pelo Departamento de Urbanismo.”(FELDMAN, 2005, p. 264).

Figura 07 Desenho esquemático da grelha de vias expressas e das unidades escalonadas, por Benjamim Adiron Ribeiro durante a entrevista à Jorge Pessoa de Carvalho.

Fonte RIBEIRO, 2015, online.

A grelha de vias era uma proposta inteligente, teoricamente e tecnicamente perfeitamente defensável. Porque a via expressa, você sabe, é um negócio que foi criado pelos americanos, não tem cruzamentos, por isso chama-se expressa. Ela tem em cada ponto de intersecção com outras vias, todo um sistema de alças e viadutos que permitem a entrada e saída sem a colocação de sinais, semáforos, seja o que for. Então ela permite circulação contínua dos veículos. A proposta do PUB era criar em São Paulo uma grelha de vias expressas e eles propuseram inclusive quais as localizações adequadas. Hoje estão desenvolvendo um pedacinho da grelha, com o nome de Rodoanel. [...] O que aconteceria com o território? Ficaria dividido em parcelas circundadas por vias expressas. (RIBEIRO, 2015, online).

Esse era o ponto número um do PUB, que eu transferi para o PDDI. Adotei a proposta do PUB na área de vias expressas por que isso resolve indefinidamente o problema. Porque se a cidade for crescendo, você pura e simplesmente vai fazendo novos elementos de vias expressas certo? (RIBEIRO, 2015, online).

Então, as unidades que seriam definidas por contorno das vias expressas seriam as unidades completas. É o que o Lebrecht já tinha chamado de unidades completas, o PUB continuou chamando de unidades completas, e que hoje nós chamamos de Subprefeituras. (RIBEIRO, 2015, online).

Para cada uma das oito zonas haviam siglas correspondentes e diferentes parâmetros de taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, gabaritos de altura e recuos frontais, laterais e de fundo do edifício em relação às divisas do lote. A Z1 constituía a “unidade elementar” e era a área residencial; a Z2, de caráter sobretudo residencial, possuía também o programa de prestação de serviços e de comércio para a unidade primária; a Z3 caracterizava-se como o centro do bairro e supriria aproximadamente quatro unidades primárias; a Z4 compunha o centro especializado de um certo aglomerado de bairros; a Z5 representava o principal centro da cidade, a Z6 comporia os distritos em áreas onde já havia grande concentração de indústrias na época; a Z7, área estritamente industrial, e; por fim, a Z8 constituía-se de área cujo objetivo estava indefinido, como por exemplo grandes áreas vazias e área de mananciais (RIBEIRO, 2015, online).

Em depoimento feito em 1996, Adiron explicita duas estratégias que orientaram a elaboração da Lei de Zoneamento de 1972, sendo uma delas a manutenção das áreas pré-existent de uso estritamente residencial, sobretudo, projetos desenvolvidos pela Cia. City (Z1, que abrange áreas reguladas pelas diretrizes do Artigo 40 do Código de Obras, Lei n. 3571), e, ao que concerne as demais áreas da cidade, dever-se-ia seguir a estrutura

Figura 08 Mapa do Zoneamento do município de São Paulo em 1972.
Fonte FELDMAN, 2005, p.269.

Figura 09 Siglas e características básicas das zonas de uso apresentadas na Lei Geral de Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo de 1972.
Fonte Elaborada pela autora com base na Lei de Zoneamento de 1972.

Lei Geral de Zoneamento de 1972			Majoração resultante da Fórmula de Adiron	
Zonas de uso	Características	CA máximo	CA máximo	
Z1	uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa	1,0		
Z2	uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa	1,0	2,0	
Z3	uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média	2,5	4,0	
Z4	uso misto, de densidade demográfica média alta	3,0	4,0	
Z5	uso misto, de densidade demográfica alta	3,5	4,0	
Z6	uso predominantemente industrial	1,5		
Z7	uso estritamente industrial	1,0		
Z8	usos especiais		específico para cada perímetro	

polinucleada de Lebrete e, reforçada pelo PUB, antagônica ao tecido urbano presente à época (FELDMAN, 2005, p.268).

A diferença entre a produção de espaços valorizados e desvalorizados da cidade transparecem não só no valor do solo, como também na ocupação urbana, no acesso a bens e serviços e nos investimentos destinados às áreas mais encarecidas. Estas atraem para si, em um processo cíclico, investimentos públicos e privados, fato manifesto no zoneamento do setor sudoeste que “[...] viabiliza, lado a lado, as Z1 e a verticalização nos limites máximos permitidos pela lei, por meio da demarcação de zonas do tipo Z3 e Z4.” (FELDMAN, 2005, p.273).

Concentra-se assim, nesta pequena parte da cidade [porção sudoeste], a maior parte de suas categorias e subcategorias de uso, identificando esta região como concentradora das paisagens formais ricas e valorizadas e, conseqüentemente, com maior capacidade de atrair investimentos e melhoramentos para a região. No restante da cidade apenas um mar de Z2, pontilhadas por pequenas áreas de Z3 ou Z4, zonas de maior potencial construtivo, no centro de cada um dos bairros, ou então zonas industriais. (CARVALHO, 2008, p.50).

Para além das propostas viárias e zonas de uso dissociadas, de modo geral, da realidade urbana, ao que concerne à forma construída, a Lei Geral de Zoneamento estabeleceu recuos obrigatórios que induziram a produção da tipologia do edifício isolado no lote. Esta tipologia, contrastante com a morfologia urbana de ocupação perimetral de quadra, tem como característica intrínseca a desarticulação espacial e formal com o tecido urbano e, conseqüentemente, a inibição de usos nas calçadas, cuja aproximação entre o campo privado e o público é essencial (CARVALHO, 2008, p. 58).

Somado a tal fato, a Lei de Zoneamento criou para cada zona categorias de usos permitidas e propôs a diminuição do CA máximo (igual a 6) vigente desde o final da década de 50 para 3,5 apenas na Z5, que corresponde a 1% da área da cidade (basicamente a área do centro histórico e da Avenida Paulista); coeficiente 2,5 e 3 respectivamente, na Z3 e Z4, correspondendo a 10% da área urbana; e coeficiente igual a 1 na Z2 correspondendo a quase 70% - o que causou grande incômodo nos investidores do setor imobiliário (CARVALHO, 2008, p. 48). Tal conjuntura sucedeu na criação do instrumento urbanístico elaborado sob a coordenação de Benjamim Adiron Ribeiro denominado “fórmula de Adiron³⁶” – já concebida na proposta de 1952, de Henrique Neves Lefèvre (FELDMAN, 2005, p.273) – o que agravou a produção de tipologias de edifícios isolados no lote (NAKANO; GUATELLA, 2016, p.147).

36 Lei municipal nº 7.805, de Novembro de 1972, Art. 24.

QUADRO 2, REFERENTE A 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	C A T E G O R I A S D E U S O P E R M I T I D A S					C A R A C T E R I S T I C A S D E D I M E N S I O N A M E N T O , O C U P A Ç Ã O E A P R O V E I T A M E N T O D O L Ó T E (c)						
	C O N F O R M E S		S U J E I T O S A C O N T R O L E E S P E C I A L (a)			Fronte Mínima	Área Mínima	Recuo de Fronte Mínimo	Recuo Lateral Mínimo	Recuo de Fundo Mínimo	Taxa de Ocupação Máxima	Coefficiente de Aprovei- tamento Máximo (b)
Z-1	R 1			E 4		10 m	250 m2	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	1
Z-2	R 1	C 1	E 1	C 2	E 2	10 m	250 m2	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	1
	R 3	I 1 S 1		S 2	E 3 E 4							
Z-3	R 1	C 1	E 1	E 2		10 m	250 m2	5 m	1,50 m apenas de um lado	5 m	0,5	2,5
	R 2	I 1	C 2	R 3								
	R 3	S 1	S 2	S 3	E 4							
Z-4	R 1	C 1	S 2	C 3	E 4	10 m	250 m2	5 m	—	5 m	0,7	3
	R 2	C 2	E 1	I 2								
	R 3	I 1	E 2									
Z-5	R 1	C 1	S 1	E 3		10 m	250 m2	—	—	3 m, somen- te acima do 2.º pavil- mento	0,8	3,5
	R 2	C 2	S 2	E 4								
	R 3	I 1	E 2									
Z-6	C 1	I 1		R 1	S 1	20 m	1.000 m2	10 m	2,00 m de ambos os lados	10 m	0,7	1,5
	C 2	I 2		R 2	S 2							
	C 3	S 3		R 3	E 1							
Z-7	I 1	C 3		C 1	S 1	50 m	5.000 m2	10 m	5,00 m de ambos os lados	15 m	0,5	1
	I 2	S 3		I 1	S 2							
	I 3			C 2	E 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												

Figura 10 Siglas e características básicas das zonas de uso apresentadas na Lei Geral de Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo de 1972.

Fonte SÃO PAULO (Município), 1972.

Artigo 24 — Os coeficientes de aproveitamento do lote, relativos às zonas Z3, Z4 e Z5, constantes do Quadro 2, anexo, e referidos no artigo 19, poderão ser aumentados até o limite máximo de quatro, desde que a taxa de ocupação do lote a ser utilizada seja inferior ao máximo permitido para a zona, na proporção estabelecida pela seguinte fórmula:

$$c = \frac{t}{T} + (C - 1), \text{ onde}$$

c = coeficiente de aproveitamento do lote, a ser utilizado;

t = taxa de ocupação do lote a ser utilizado;

C = coeficiente de aproveitamento máximo do lote, constante do Quadro 2;

T = taxa de ocupação máxima do lote, constante do Quadro 2.

Figura 11 Fórmula de cálculo para majoração do CA mediante diminuição da TO, instituídos pela Lei Geral de Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo de 1972.

Fonte SÃO PAULO (Município), 1972.

Em síntese, tal fórmula consolidada em negociação com representantes vinculados à produção imobiliária, em especial o Secovi³⁷ e Sinduscon³⁸ - além do Instituto de Engenharia, Instituto de Arquitetos do Brasil, e a Ordem dos Advogados do Brasil - permitiu um padrão de verticalização baseado no aumento do coeficiente de aproveitamento (CA) até o limite de 4 vezes a área do terreno nas zonas Z3, Z4 e Z5, e, até o limite de 2 na Z2 para a categoria R3 (conjuntos residenciais) com 50 habitações ou mais, mediante diminuição da taxa de ocupação (TO)³⁹ (FELDMAN, 2005, p. 273-275).

Em 1973, após pressão dos incorporadores imobiliários foi aprovada a Lei nº 8.001, permitindo a majoração de todos os coeficientes para uso residencial verticalizado mediante diminuição da taxa de ocupação, somado a exigência de áreas descobertas de uso comum, destinada ao lazer, devendo conter um círculo de raio mínimo de 8m (círculo de 16 metros de diâmetro), conforme Art. 18 da Lei (ROLNIK, 1997, p.200-201).

O pacote normativo dos anos 1970 (Lei Geral de Zoneamento, Código de Obras) é a consolidação tardia dos anseios do urbanismo moderno aplicado à cidade de São Paulo. Além da setorização da cidade em zonas de uso e da tentativa de organizá-las em núcleos autônomos, a legislação fez uma aposta na autonomia do edifício como solução de todos os problemas decorrentes da ocupação tradicional de quadras. (NOTO, 2017, p.250).

37 Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo. Maricato (1987, p.83) relata que o Secovi é a entidade que após criação do BNH – Banco Nacional de Habitação, representa os interesses dos grandes empresários da construção civil.

38 Sindicato da Indústria da Construção Civil e Grandes Estruturas do Estado de São Paulo.

39 Fala de Adiron Ribeiro em entrevista a Jorge Pessoa de Carvalho: “Qual era a vantagem de se obter espaço vazio maior em torno das edificações? Havia várias vantagens, que eu coloquei para eles: “Primeira vantagem, do ponto de vista de forma das edificações, vocês vão poder desenvolver projetos mais limpos, acabar com esse negócio de escadinha. Não vão depender de escadinha e de largura de rua. Vão depender só de maiores áreas vazias. Então, poderão desenvolver projetos de melhor padrão arquitetônico. Esta é a primeira! Segunda: vocês evidentemente vão ter que aumentar todos os recuos, certo? Para poder deixar mais áreas livres só aumentando os recuos em relação à edificação. Isto, em termos de salubridade, é extremamente favorável. Mais ventilação, mais insolação”. Mas a terceira vantagem, eu disse a eles. Ninguém falava disso na época, foi uma inovação que eu introduzi na discussão do problema, exatamente nessa época. “Terceira é que nós vamos poder deixar mais áreas de infiltração para as águas pluviais nas edificações” (RIBEIRO, 2015, online).

Como decorrência da manutenção dos princípios da fórmula de Adiron por mais de 40 anos, houve uma multiplicação de tipologias verticalizadas e isoladas no lote (tipologia que se mantém até hoje), dado que o mercado imobiliário optava pelo acréscimo de área construída em menor área de projeção e consequentemente no aumento da altura dos edifícios⁴⁰.

A altura do edifício, por sua vez, influenciava diretamente o tamanho dos recuos obrigatórios exigidos por lei, pois o Código de Obras do Município de 1992, Lei nº 11.228,⁴¹ estabelecia faixas de ventilação e iluminação livres que estavam diretamente relacionados com o número de andares da edificação. Essas exigências resultavam em recuos muito mais restritivos que os estabelecidos pelo zoneamento e induziam a implantação do edifício no centro do lote, sendo os chanfros nas arestas do edifício uma medida arquitetônica recorrentemente proposta para sua implantação. (CARVALHO, 2008, p. 58).

O térreo do edifício, no que lhe concerne, não deveria ultrapassar a máxima projeção dos andares superiores, contribuindo para a progressiva inibição da fachada ativa e dos usos mistos nos lotes⁴². Isso ocorria mesmo nas zonas que permitiam usos diversificados, obstando a relação contínua entre edifício e cidade e a perda de vitalidade gerada pela desertificação e rarefação de usos nas calçadas e nos espaços públicos.

A aplicação da fórmula de Adiron, associada às exigências de faixas de iluminação e ventilação pelo Código de Obras⁴³, foi determinante para a formação de uma tipologia característica praticada pelo mercado imobiliário ao longo dos últimos quarenta anos na cidade de São Paulo. [...] Esta tipologia pode ser claramente observada em regiões de maior concentração de renda, como Moema, Itaim Bibi, Vila Olímpia, Vila Nova Conceição, Tatuapé, Vila Leopoldina, entre outras, bairros que sofreram processos de verticalização nas últimas décadas e, portanto, foram edificados sob os parâmetros desta legislação. Uma tipologia de torres altas e estreitas, fisicamente isoladas por estarem implantadas no centro dos lotes, ocupando uma pequena parte dos terrenos, com diferentes alturas e diferentes afastamentos da rua e, na maior parte da cidade, de uso exclusivamente residencial. Com pavimentos térreos

⁴⁰ No caso dos lotes contidos na Z2, zona correspondente a aproximadamente 70% da cidade, ao aplicar a fórmula de Adiron, poderia-se duplicar o coeficiente de aproveitamento, contanto que se diminuísse a TO para 25%, isso resulta em um edifício 4 vezes mais alto do que o que não aplica a mesma fórmula.

⁴¹ Faixas de ventilação e iluminação já eram exigidas desde o Código de Edificações, Lei de nº 8.266 de 1975, denominadas faixas livres A1 e A2. Em 1992 tal lei é revogada pelo Código de Obras do Município, Lei nº 11.228, onde são estabelecidas novas regras para faixas de ventilação "A" e iluminação "I".

⁴² Inibição do uso misto no lote, não na quadra.

⁴³ Lei nº 11.228, de 1992.

Figura 12 Desenho esquemático da morfologia urbana da quadra após aplicação da instituídos pela Lei Geral de Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo de 1972.
Fonte ROLNIK, 2015, online.

cheios de equipamentos e serviços exclusivo para moradores e com implantações que não são mais objeto de um desenho urbano, suas áreas externas se tornaram apenas espaços residuais, resultado do que sobra da implantação do edifício no lote, sem comunicação com cidade ao seu redor. (CARVALHO, 2008, p.58).

Somado aos requisitos legislativos de inserção do edifício no meio do lote, a Lei 7.805/72 padronizou para todas as zonas, exceto as industriais e especiais, um lote mínimo de 250m² e frente mínima de 10m, muito embora 91,7% do território fosse ocupado por um padrão residencial cuja média correspondia a um lote de 239m² e 81m² de construção. Tais normativas, exigiam grandes áreas apontando para o remembramento de lotes, condição que somada ao coeficiente de aproveitamento igual a 4 em algumas áreas da cidade as tornaram favoráveis para a produção do setor imobiliário formal de grandes empreendimentos verticais construídos para as classes de alta renda e que geraram inevitavelmente, em algumas áreas da cidade, a expulsão da população moradora (FELDMAN, 2005, p.273-274).

Além disso, os diferentes índices de coeficiente de aproveitamento enfatizaram o processo de exclusão socioespacial intensificado a partir da década de 70, ao criar uma valorização artificial nos terrenos localizados em áreas da cidade com maior potencial construtivo – coeficiente de aproveitamento igual a 4 - em contraposição aos 90% da cidade cujo coeficiente máximo era 2. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p.111).

Se por um lado a parcela mínima de 250m² representava um horizonte muito acima da realidade de grande parte das ocupações irregulares de São Paulo tornando árduo o caminho jurídico de sua regularização fundiária, por outro estabeleceu um parâmetro de parcelamento insuficiente para a atuação do mercado imobiliário residencial nos setores economicamente mais atrativos, incentivando (e permitindo) a multiplicação de remembramentos e a consequente reconfiguração social de bairros inteiros. (NOTO, 2017, p. 219).

Importante observar que, apesar das decisões técnicas muitas vezes descoladas da malha urbana existente, tanto o PDDI quanto a Lei de Zoneamento de 1972 promoveram a manutenção das áreas estritamente residenciais do quadrante sudoeste habitadas pela elite paulistana e permite, pelo declarado acordo com o SECOVI, uma grande influência dos interesses do setor imobiliário.

Ao que concerne à verticalização, embora a Lei Geral de Zoneamento de 1972 tenha enfatizado o aumento de altura das edificações devido à majoração do CA e dos recuos exigidos, até o início da década de 1990 São Paulo era uma cidade predominantemente horizontal. Segundo dados da Secretaria Municipal do Planejamento do Município de São Paulo,

Figura 13 Gráfico sobre a verticalização do município de São Paulo na década de 80.
Fonte Elaborado pela autora.

VERTICALIZAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO EM 1980

VERTICALIZAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO EM 1989

em 1980 havia 139.433.496 m² de área construída de uso residencial, o que equivalia na época a 66,8% do uso da cidade, sendo que desses 46,4% era horizontal e 20,4% vertical. Em 1989, o número em porcentagem não sofreu muita variação, dos 186.300.499 m² de área construída de uso residencial, correspondendo a 67,4% da cidade, 43,7% era horizontal e 23,7% vertical⁴⁴ (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 115).

Segundo Rolnik, Kowarick e Somekh, diversas críticas poderiam ser feitas ao PDDI de 1971 e a Lei Geral de Zoneamento de 1972, sobretudo ao que concerne ao fato de serem planos para a cidade baseada em uma malha viária inexistente, desconsiderando, na sua grande maioria, a base física existente e sem diferenciações sobre as áreas e seus respectivos problemas de ocupação. Também não há dados de análise da infraestrutura urbana e nem de saturação das vias existentes ou propostas que fundamentem esses diferentes índices de potencial construtivo (1991, p.111).

Ao longo dos 30 anos subsequentes, diversas leis e emendas⁴⁵ que dispunham sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município foram promulgadas criando onze zonas, somadas as oito zonas existentes em 1972, resultando em um total de dezenove zonas (CARVALHO, 2008, p. 48). Dentre essas leis, em 1979, a Lei nº 8.881, atualizaria a forma de cálculo da fórmula de Adiron, fazendo distinções entre terrenos com áreas menores e maiores que 1000 m² ⁴⁶.

Em 1980, promulgou-se a Lei 9.049, que entre outras normas, criou as zonas Z17 (uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local), e Z18 (uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e diversificados), com o intuito de proteger as características urbanísticas da Z1 (zona exclusivamente residencial localizada sobretudo no quadrante sudoeste) (CARVALHO, 2008, p.49).

Com a sistemática ocupação da cidade por empreendimentos imobiliários que buscavam sempre o maior coeficiente, o uso misto foi ficando cada vez mais raro. No caso específico das Z11, Z13, Z17, Z18 e principalmente da Z2 - grande maioria da área da cidade - o uso misto das edificações era ainda mais difícil, uma vez que a aplicação da fórmula

44 Outra ressalva é que a verticalização (área construída) do município de São Paulo não assume forma efetivamente densa.

45 Lei nº 8.001 de 24 de dezembro de 1973; Lei nº 8.328 de 02 de dezembro de 1975; Lei nº 8.769 de 31 de agosto de 1978; Lei nº 8.881 de 1979, Lei nº 9.049 de 24 de abril de 1980; Lei nº 9.300 de 24 de agosto de 1981; Lei nº 9.411 de 30 dezembro de 1981.

46 “A distinção das fórmulas para terrenos maiores e menores de 1.000 metros acontece por ocasião de Lei nº 8.881 de 79. Anteriormente não havia esta distinção e a fórmula utilizada para todos os terrenos era a mais restritiva; posteriormente foi utilizada apenas para os terrenos menores que 1.000 m.” (CARVALHO, 2008, p.56).

$$c = \frac{T}{t} + (C - 1) \quad \text{PARA TERRENOS} < 1000\text{m}^2$$
$$c = \frac{T}{t} \times C \quad \text{PARA TERRENOS} \geq 1000\text{m}^2$$

Onde:
c = coeficiente de aproveitamento do lote a ser utilizado;
t = taxa de ocupação do lote a ser utilizado;
C = coeficiente de aproveitamento máximo do lote;
T = taxa de ocupação máxima do lote.

Z2, Z11, Z13, Z17, Z18		Z3				Z4				Z5			
SOMENTE PARA R3		A < 1000 m²		A ≥ 1000 m²		A < 1000 m²		A ≥ 1000 m²		A < 1000 m²		A ≥ 1000 m²	
t	c	t	c	t	c	t	c	t	c	t	c	t	c
0,25	2,00	0,20	4,00	0,31	4,00	0,35	4,00	0,52	4,00	0,53	4,00	0,70	4,00
0,50	1,00	0,50	2,50	0,50	2,50	0,70	3,00	0,70	3,00	0,80	3,50	0,80	3,50

Figura 14 Cálculo da Fórmula de Adiron, Art. 24 da Lei nº 7.805, de 1972, retificado no Art. 18 da Lei nº 8.881, de 1979.

Fonte CARVALHO, 2008, p.53.

Figura 15 Projeto com demonstração gráfica do recuos exigidos pelo Código de Obras de 1992, Lei nº 11.228. Em vermelho, recuos para ventilação (A); em azul, recuos para insolação (I).

Fonte CARVALHO, 2008, p. 54.

Por conta da grande altura dos edifícios, a faixa de iluminação se tornava tão restritiva que, para implantar o edifício no terreno, algumas vezes era necessário chanfrar o canto de prédio.

FIGURA 2.6 - EDIFÍCIO EM SÃO PAULO COM CANTOS CHANFRADOS. A ILUSTRAÇÃO DEMONSTRA QUE MUITAS VEZES ISSO OCORRE POR CONTA DA FAIXA DE ILUMINAÇÃO. FONTE FOTO: TIRADA PELO AUTOR. ILUSTRAÇÃO ELABORADA PELO AUTOR.

de Adiron, condição *sine qua non* para qualquer incorporador, podia ser feita apenas para a categoria de uso R3, conjunto residencial. O Conjunto Residencial, R3, teve suas características estabelecidas pelo artigo 19 da Lei 8.881 de 1979 e uma das principais era a exigência de um círculo de 16 metros de diâmetro⁴⁷, descoberto, destinado a área de lazer. Considerando que o lote regular mínimo estabelecido por lei para a zona 2 tinha as dimensões de 5 X 25 metros, é necessário pelo menos quatro lotes para que se possa cumprir esta exigência. Quatro lotes unidos configuram uma área de 500 m²; mas, para aplicar a fórmula de Adiron, nesta zona podia-se ocupar apenas 25% do lote, a área de projeção máxima desse empreendimento poderia então atingir no máximo 125 m², o que não é suficiente para um padrão econômico de construção, tipo “H”, com quatro apartamentos por pavimento e a circulação vertical no centro. Tomemos como exemplo um edifício com quatro apartamentos de 50 m² por pavimento, mais área para circulação vertical com escada e elevadores. Para um pavimento tipo com essas características é necessário uma laje com, ao menos, 220 m². Considerando que a área do pavimento tipo era, na maioria das vezes, igual a área de projeção do empreendimento, significa que, para aplicação da Fórmula de Adiron, esta área devia corresponder até ao máximo de 25% do tamanho total do lote que, portanto, necessitaria ser no mínimo quatro vezes maior, de 880 m², ou seja, correspondente a sete lotes típicos da zona 2. Analisando desta forma podemos perceber uma quarta consequência da fórmula de Adiron: ela acabou por limitar as oportunidades imobiliárias para os pequenos investidores, uma vez que sua aplicação requeria condições que apenas operações de remembramento ou proprietários de grandes lotes podiam cumprir, promovendo assim circunstâncias especiais para os incorporadores, que não se restringem apenas à Z2. [...] Em terrenos com área menor que mil metros quadrados, para se atingir o coeficiente de aproveitamento máximo, a taxa de ocupação acabava se tornando muito mais restritiva do que para terrenos maiores que esta área. Uma quinta consequência da fórmula de Adiron residia no fato da lei restringir a sua aplicação apenas ao uso residencial na maior parte da cidade. Nas Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18, a condição da aplicabilidade da Fórmula de Adiron, e portanto a possibilidade de se atingir o coeficiente 2, ser somente para o uso residencial, não incentivou o investimento em empreendimentos comerciais, fazendo com que muitas áreas sem vocação para o uso residencial, por estarem em avenidas de tráfego intenso ou em áreas de forte comércio de rua, mas inseridas nessas zonas, fossem desvalorizadas pelo mercado imobiliário, gerando muitas vezes abandono e degradação. (CARVALHO, 2008, p. 55-56).

⁴⁷ Art. 19 da Lei nº 8.881, de 1979, que retifica o Art. 18 da Lei nº 8.001.

Essa relação entre parâmetros de ocupação e segregação socioespacial, causada tanto pelos usos quanto pelas tipologias edilícias no espaço, é manipulada por aqueles que podem pagar pelo valor do solo literal e pelo valor do solo criado. Essa diferenciação de valores enfatiza-se com a especulação imobiliária urbana e com a transferência de investimentos, sobretudo públicos – governos municipais e estaduais – que valorizam indiretamente propriedades privadas.

Na década de 70, no município de São Paulo, essa transferência configurou-se paralelamente ao crescimento das cidades em uma conjuntura em que em 1977, 44% da área urbana da cidade era composta por terrenos vazios (Cogep – Cadastro TP-CL, 1977 apud CAMPOS FILHO, 2001, p.51).

O desequilíbrio socioespacial resultante de uma práxis jurídica que fortalece a desigualdade soma-se à inaplicabilidade de outras diretrizes. Com a crise do petróleo e o fim do Milagre Econômico na década de 70, o modelo de vias proposto na Lei Geral de Zoneamento não foi implementado e os recursos do BNH não foram empregados de maneira ampla na cidade, mas concentrados na construção de edifícios residenciais verticalizados nas áreas do Centro Expandido, de maior coeficiente de aproveitamento e maior valor do solo urbano (NOBRE, 2006, p. 8).

Segundo Adiron Ribeiro (2015), em entrevista a Jorge Pessoa de Carvalho, houve propostas por parte dos representantes do Secovi como alternativas para a não aplicação da proporção inversa entre Coeficiente de Aproveitamento e Taxa de Ocupação do lote. Dentre elas, foi sugerido a contrapartida financeira paga à prefeitura do município a fim de adquirir potencial construtivo, o que na época não foi aceito por Adiron ao considerar que “[...] esbarraria na ética profissional [...]” (CARVALHO, 2008, p.56).

Podemos compreender a preocupação do urbanista e funcionário público, com as questões que envolveriam o pagamento em dinheiro como contrapartida de um benefício. Também temos que considerar que as teorias que hoje embasam o planejamento urbano não estavam totalmente desenvolvidas na década de 1970, época em que a legislação foi formulada. São Paulo perdeu, no entanto, a oportunidade de se instituir, naquele momento, a “Outorga Onerosa”, um dos instrumentos legais mais avançados para o combate de uma das principais modalidades de especulação imobiliária: a valorização imobiliária para poucos proprietários decorrente dos investimentos públicos em infraestrutura urbana. A Outorga Onerosa é justamente uma taxa paga pelos empreendedores imobiliários à prefeitura dos municípios como contrapartida para poder construir acima do coeficiente básico gratuito, até o limite do coeficiente máximo, também definido por lei para cada zona de uso da cidade. Este montante em dinheiro deve ser empregado para financiar a implementação de uma infraestrutura urbana

de suporte adicional exigida pela verticalização acima dos níveis básicos, que é geradora de valorização imobiliária. (CARVALHO, 2008, p.57).

A Outorga Onerosa foi usada pela primeira vez em São Paulo apenas em 1991, limitado a região da Operação Urbana Anhangabaú, Lei nº 11.090. Tal instrumento foi aprovado pelo Estatuto da Cidade em 2001 e implementado no município paulistano por meio do seu Plano Diretor, em 2002.

Todo esse debate elucida que tanto as legislações urbanísticas brasileiras, quanto a instituição da propriedade privada como forma fundamental de ocupação do espaço, induziram uma cultura baseada também na privatização do habitar, que não entende o espaço público como espaço de reponsabilidade coletiva, mas como espaço privado do poder público (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 212)⁴⁸. Dessa forma, a materialidade construída e as práticas sociais, que constituem dialeticamente os espaços do cotidiano, negam reiteradamente os espaços coletivos.

1.4.
URBANISMO
MODERNIZADOR:
RENDIMENTO
URBANO
E
SEGREGAÇÃO
SOCIOESPACIAL

Embora a lógica de divisão da cidade em zonas de uso, aplicada à São Paulo, tenha similaridades com o conceito de zoneamento moderno, para Somekh, o urbanismo paulistano poderia ser considerado modernizado, porém, não moderno. Baseada nos conceitos de Topalov, a autora afirma que o urbanismo moderno propunha “[...] a transformação da sociedade e a redução de desigualdades como medida da própria reprodução capitalista [...]”, enquanto que “[...] o urbanismo modernizador tem o capital e a sua reprodução como questão central [...]” (SOMEKH, 2012, online), sendo o rendimento urbano um dos grandes propulsores da segregação no espaço socialmente produzido.

48 Para aprofundamento do tema, veja tese de doutorado intitulada “Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar”, por Luiz Guilherme Rivera de Castro.

Um elemento importante na compreensão deste processo é a crescente segregação espacial e suas dimensões relativamente reduzidas. Com efeito, cada vez mais [as camadas de alta renda] se concentram em uma área relativamente pequena da metrópole, trazendo para esta área, inclusive, os elementos de alta renda das cidades, que ela absorve e homogeneiza e, cada vez mais, essa área desequilibra totalmente a estrutura urbana, dado o peso relativo que ela assume na metrópole. As elites não só dotam sua área geral da concentração dos mais elevados padrões de serviços públicos e privados, mas também manipulam o espaço no sentido de não só minimizar para si os custos e tempos de deslocamento, mas ainda no de transferir para aquela área geral todos os principais órgãos de condução política e econômica da sociedade.” (VILAÇA, 1978⁴⁹, apud CAMPOS FILHO, 2001, p. 45).

Sob outra perspectiva, Ermínia Maricato no texto intitulado “Planejamento urbano no Brasil: As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” (2000) faz críticas ao urbanismo modernista, fundamentalmente, em relação a fragmentação dos espaços e a negação da rua:

[...] a segregação espacial e a ordem rígida decorrentes do urbanismo modernista mereceram muitas críticas que não vieram apenas de setores neoliberais. Jane Jacobs formulou sua crítica, ainda nos anos 60 afirmando que o caos urbano, ordem rica e complexa, foi sufocado pela ordem mecânica, redutiva, frívola. Para Berman, a cidade funcionalista segregou os espaços e ‘neutralizou as forças anárquicas e explosivas que a modernização havia reunido’. A célebre frase de Le Corbusier, enunciada em 1929 – ‘Precisamos matar a rua’ – (já que de acordo com ele, o novo homem precisaria de um outro tipo de rua), sintetiza com precisão o objeto de tantos ataques⁵⁰. A relação dos críticos ao planejamento urbano e especialmente à técnica do zoneamento, é muito vasta. Lefebvre foi mais longe em sua atraente radicalidade, identificando o planejamento (ou o urbanismo, indiferentemente) como o pior inimigo do urbano ao destruir a vida cotidiana. (MARICATO, 2000, p. 7)

No caso específico da configuração urbana do Brasil, cuja urbanização ocorreu predominantemente no século XX sob a influência dos dogmas do movimento moderno - na busca de inserção no contexto internacional, aliado a constituição de uma linguagem própria a fim de conformar uma identidade nacional – esse, orientou a prática de uma arquitetura “[...] absolutamente

49 VILLAÇA, Flavio. “A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira”. FAUUSP, 1978, Tese de Doutorado, p. 335-338.

50 Segundo Maricato (2000, p.7) “as citações foram retiradas de FALCOSKI 1997 se referem a trabalhos bastante conhecidos de Jane Jacobs, Marshal Berman, Le Corbusier e Henri Lefebvre.”

extraordinária que nada tem a ver com o cotidiano (dramático) ou com a gigantesca escala dos problemas das nossas cidades. Especialmente no ensino de arquitetura, o que se persegue é um outro tipo de descolamento em relação à realidade, que não deixa de ser também alienante.” (MARICATO, 2000, p. 18).

Se por um lado existia um engajamento utópico na leitura modernista nacional, por outro, essa tentativa de “acerto da maioria precoce” do Brasil com o movimento internacional, sem a revisão de estruturas socioeconômicas, reduziu nossa leitura do modernismo a arquétipos formais esvaziados da utopia social. Como dito por Otilia Arantes: ficou “sem assunto” (MARICATO, 2000, p.18).

Ao que concerne ao urbanismo, houve, sobretudo ao longo da segunda metade do século XX, um descolamento da “[...] matriz funcionalista modernista em relação a realidade urbana [...]” chamada por Maricato (2000, p.11) de matriz postiça que caracterizou o planejamento no capitalismo semiperiférico. Aos planos, cujo desenho do edifício isolado no lote e do programa monofuncional enfatizou a homogeneidade e a segregação no tecido urbano “formal”, somou-se uma política excludente na qual a parcela “informal” não foi considerada parte da cidade.

De acordo com Rolnik (1997, p.183), tal negligência é atestada na representação dos mapas e políticas da Lei de Zoneamento vigentes desde 1972, na qual os assentamentos irregulares são desconsiderados, caracterizados nos mapas como interrupções no desenho da cidade, ou quando contidos em alguma outra zona, são pintados da mesma cor que essa, sem existir no meio dela.

Ou seja, concomitante aos espaços formais - aqueles regulamentados por lei - houve uma produção consciente por parte do Estado do padrão ilegal de ocupação urbana. Tal ocupação, contrariando a percepção primeira de falta de planejamento urbano, também se fundamenta na produção patrimonialista do Estado. Sobre a participação do Estado na produção do espaço urbano nas décadas de 70 e 80, Rolnik, Kowarick e Somekh afirmam:

[...] longe de representar ausência de planejamento, o padrão periférico [de ocupação territorial] responde a uma estratégia de máxima acumulação capitalista. Viabiliza o assentamento de amplos contingentes populacionais em loteamentos destituídos de tudo através do sobretrabalho na autoconstrução, e reduz ao mínimo a necessidade de investimentos em moradia e infra-estrutura, seja pelo setor público, seja pelo setor privado. Paralelamente, o modelo amplia as possibilidades da especulação imobiliária e de rendimento eleitoral através de uma política clientelista, que barganha apoio nas urnas por algumas melhorias urbanas, ainda que modestas, em bairros dispersos. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 77).

Com base em tal compreensão, Rolnik, Kowarick e Somekh, (1991, p.95) questionam a pertinência do conceito da “ilegalidade” utilizado para se referir àqueles que não conseguem entrar no “mercado formal e legal de aquisição de uma moradia”, a população das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos⁵¹ e dos imóveis irregulares.

A atitude do planejamento urbano e da normativa urbanística em geral – de ignorar esta produção real do espaço que pouco tem a ver com seus padrões desejáveis ou mínimos – na verdade representa a tolerância e mesmo o encorajamento destas práticas. Em primeiro lugar, porque elas permitem que terras não urbanizáveis entrem no mercado e sejam rentabilizadas. Em segundo lugar, a situação de irregularidade representa um campo de exercício de poder. Finalmente, na base deste raciocínio está a premissa da homogeneidade das formas de ocupação do espaço, uma homogeneidade evidente baseada no modo de vida, na política familiar, na concepção de público/privado, no acesso a recursos econômicos e poder político dos 35% de **legalizados** que dela participam. Um plano diretor [referindo-se ao PDDI de 1971, em vigor na época] que não encare de frente a heterogeneidade das leis urbanas - as oficiais e as contratuais, enunciadas através da relação entre habitantes/proprietários de terrenos e o Estado - é, mais uma vez, um plano ficcional, de uma cidade não real, mas de papel. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 95, grifo do autor).

A ilegalidade é, portanto, funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. Dependendo do ponto de vista, no entanto, ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. (MARICATO, 2000, p. 2)

Embora esse tipo de moradia informal contrarie de todas as formas as normas urbanísticas e de edificações, em sua generalidade, e sem desconsiderar as fragilidades decorrentes de sua precariedade, apresenta diversidades de usos e funções que por não seguirem a lei, mas, fundamentalmente, as necessidades cotidianas, dialogam com o espaço público de forma mais intensa do que diversas ocupações formais.

51 “Emblemático é o caso das áreas de proteção ambiental dos mananciais de água da Região Metropolitana de São Paulo, onde se impuseram exageradas restrições ao aproveitamento do solo, contrariando os interesses da propriedade, desvalorizando os terrenos e induzindo sua ocupação pelos segmentos mais empobrecidos da população, da forma mais precária.” (ANCONA, 2001, p.94).

Como já assinalado, as legislações urbanísticas a partir da década de 70 intensificaram o processo de segregação socioespacial ao definir índices variáveis de coeficientes de aproveitamento no município de São Paulo resultando numa valorização artificial dos terrenos (ROLNIK; KOWARICK E SOMEKH, 1991, p. 111). Ao longo dos anos, tal segregação foi contestada na vigência de alguns governos, porém não de modo efetivo a fim de promover o desenvolvimento do tecido urbano mais igualitário. Pelo contrário, de modo geral, as modificações aplicadas estavam relacionadas, sobretudo, ao interesse de lucro do mercado imobiliário.

Rolnik explica que a crença histórica no investimento em imóveis como a única aplicação de fato segura, mesmo em períodos de crise, explica a razão das disputas e interesses causados pelo potencial de valorização das propriedades urbanas induzidas pelas legislações urbanísticas, pois tal inferência “[...] vai além das simples limitações de ordem técnica ou estética, interferindo em uma reserva de valor historicamente estratégica.” (1997, p.25).

Durante o período autoritário, o planejamento foi cada vez mais se tornando requintado tecnicamente e se isolando. Seu isolamento da esfera da gestão provocou uma espécie de discurso esquizofrênico nas administrações: de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida; de outro, o destino da cidade ia sendo negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, através de instrumentos como cooptação, corrupção, lobby ou outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiam ter acesso à mesa centralizada de decisões. Na década de 80, com a crise econômica e o questionamento da ordem político-institucional do país, a questão urbana se politizaria e entrariam em cena atores até então alijados da política. A politização do urbano remonta a própria constituição de um território popular. Durante os anos de expansão das periferias, em cada precário bairro novo que se formava, micromovimentos reivindicatórios se organizavam para conseguir água, luz ou a extensão da linha de ônibus para o local. O interlocutor desses movi-

mentos foi, desde sempre, o Poder Público, de quem se esperava obter as melhorias desejadas. Toda uma rede de intermediações políticas se constituiu a partir daí, marcando o renascimento do clientelismo e do populismo como forma de relação da sociedade civil com seus representantes, quando começava a se dar a abertura democrática. Sob esta perspectiva, bens e serviços urbanos se transformam em estratégias moedas de barganha, capazes de assegurar votos ou determinar esferas de controle político. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p.213).

Logo após o fim desse período autoritário, e, como resultado da ascensão dos questionamentos da produção do espaço, são legitimados os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, em 1988⁵². Tais artigos regulavam o uso da propriedade e, embora estivessem na ordem econômica e não na ordem dos Direitos Civis, retomavam no final da década de 80, momento de redemocratização e debate da constituinte o debate sobre a reforma urbana iniciado na década de 60.

A lei “[...] politiza o planejamento, na medida que traz para o centro do debate temas como a função social da propriedade, justa distribuição dos bens e serviços urbanos, a gestão democrática e a recuperação ambiental da cidade.” (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p.215). Segundo os autores, tais artigos não significaram apenas o acréscimo de novas diretrizes ao planejamento, mas sobretudo, e na época tinha-se por expectativa, ser a “[...] reconceituação do planejamento como instrumento de democratização da gestão. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p.215).

De acordo com Paul Singer em 1991 - então secretário municipal do Planejamento do município de São Paulo - nas décadas anteriores a de 80, São Paulo funcionou como um pólo de expansão da indústria brasileira marcado por um desenvolvimento “cego dos mecanismos de mercado”, fato que resultou em um espaço urbano cheio de contrastes sociais entre as diversas frações de classes e, respectivamente, nos espaços socialmente construídos e apropriados por elas. (SINGER, 1991, p.9).

Singer apresenta o panorama socioeconômico que ocorre na década de 80, difícil de supor, na qual juntamente com o processo de estagnação econômica ocorre a diminuição da desigualdade relativa concomitante ao aumento da pobreza absoluta da população de mais baixa renda. Processo que se deve ao fato de equalizar por baixo os diversos segmentos da classe trabalhadora, que segundo Singer “[...] é curioso notar que a estagnação econômica reduz a desigualdade exatamente pelo mesmo mecanismo com que o crescimento capitalista a aumenta.” (SINGER, 1991, p.9).

⁵² As implicações desses artigos da Constituição Federal de 1988 no debate proposto é apresentado de modo mais detalhado no subcapítulo “2.1. Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade: mudança de paradigma?” desta dissertação de mestrado.

Nessa conjuntura da década de 80 (NOBRE, 2006, pp. 8-9), em meio à crise econômica do Estado Brasileiro e a inaplicabilidade do PDDI, tornou-se evidente a necessidade de remodelação dos planos e do papel do investimento financeiro do Estado. Dado tal compreensão, foi proposto na gestão do prefeito Mario Covas (1982-1985) um novo Plano Diretor, estabelecendo a revisão do modelo urbano a ser desenvolvido e o instrumento urbanístico denominado “Operação Urbana”. Tal instrumento propunha a Parceria Público-Privada a fim de diminuir os gastos públicos e direcioná-los para a viabilização de infraestrutura urbana, habitação popular e transformações urbanísticas em regiões tanto centrais como periféricas.

Em 1986, durante a gestão do prefeito Jânio Quadros (1985-1989) foi criado um novo instrumento denominado “Operação Interligada”, incluído no Plano Diretor Lei 10.676 de 1988 que engavetou a proposta de lei anterior. As Operações Urbanas e as Operações Interligadas⁵³ “[...] representaram a ascensão do neoliberalismo na política urbana em São Paulo, através da flexibilização da legislação urbanística, mediante contrapartida da iniciativa privada” (NOBRE, 2006, p.9) ao permitir a alteração dos usos e dos índices de ocupação do solo definidos com o objetivo do Estado financiar habitação de Interesse Social.

De acordo com Wilderode (1997, p. 47- 49), das 115 propostas de operações interligadas existentes entre 1988 a 1996, a maioria localizou-se na Z2 e nas áreas com os maiores valores de solo urbano e, consequentemente, ocupados pela população de maior renda.

Embora permitindo alterações das regras desde que se pagasse pelo excedente de construção, e exigissem leis específicas, não passavam de uma nova modalidade de atender às demandas, flexibilizando a legislação apenas pontualmente. É por meio da Comissão de Zoneamento instituída com a criação da Cogep, juntamente com a aprovação da lei geral de zoneamento, que se institucionaliza essa prática que já vinha se desenvolvendo há décadas: o atendimento combinado de proteção rígida, flexibilização, e proteção de valores. (FELDMAN, 2005, p.283).

De 1989 a 1993, no governo da prefeita Luiza Erundina, foi elaborado um novo projeto de lei para o Plano Diretor, cujo foco discutia a produção socioespacial sob o reconhecimento de que um dos principais problemas da cidade era a questão do déficit ou precariedade habitacional. No prefácio do livro “São Paulo: Crise e mudança” (1991, p.10), Singer destaca que essa é a primeira vez que São Paulo era governado “[...] por uma administração

⁵³ “Em 1998, esse mecanismo [Operações Interligadas] foi suspenso e posteriormente proibido devido à ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, por estar em desacordo com a Lei de Zoneamento.” (NOBRE, 2006, p. 9).

‘democrática e popular’, ou seja, comprometida com a maioria trabalhadora da população, a favor da qual se esforça por redistribuir a renda pública municipal”. Tal escrita explicita a esperança em uma gestão e produção espacial diferente das aplicadas durante o período da ditadura e, sobretudo, pós a recente configuração da Constituição Federal de 1988. No prefácio mencionado, Singer destacou:

Trata-se de utilizar a pujança e a própria crise de São Paulo para criar um tipo novo de ordenamento da vida na cidade, em que a democracia possa continuar se aperfeiçoando até que logre dominar e guiar a economia de mercado, impedindo que continue a causar crise e produzir desigualdade. (SINGER, 1991, p.10).

Rolnik (1997), concluía em seu livro:

Uma regra que partisse da cidade real, e não de um modelo abstrato e ideal. Que incorporasse a heterogeneidade, a transformação e o conflito como valores positivos. Que libertasse a cidade de uma legislação que assegura reservas de mercado, desenhando muralhas invisíveis, e que assumisse as lógicas e ritmos de produção dos assentamentos populares como parte integrante da cidade. (ROLNIK, 1997, p. 210).

Nesse momento realizou-se um diagnóstico sobre a realidade urbana, o que constatou que em 1990 7,7 milhões de pessoas, correspondente a 65%, do total de 11 milhões de habitantes do município de São Paulo, viviam em condições consideradas deficitárias: 8,7% moravam em favelas, 26,1% moravam em cortiços, 20,9% moravam em loteamentos clandestinos e 11,3% em casas precárias (NOBRE, 2006, p.30).

O acréscimo da precariedade de moradia foi acompanhado de “diminuição perversa da segregação” (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 13), assim denominada, pois tratou-se da propagação da pobreza no espaço, cujo padrão de ocupação periférica urbana – ricos nas áreas centrais e pobres nas áreas periféricas – passou por uma reversão parcial. Essa reversão caracterizou-se por bairros centrais habitados também pela população de baixa renda e população de alta renda na periferias da cidade, sendo “[...] importante ressaltar que se trata de uma aproximação de diferentes classes e não de mistura, provocando uma espécie de segregação ‘intensiva’ (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 13). Para Rolnik, Kowarick e Somekh, essa reversão espacial teria ligação direta com o agravamento da tipologia de edifícios isolados no lote, que passam a se proliferar como condomínios verticais “com grandes dispositivos de segurança [...] sinais visíveis desta aproximação conflitiva” (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 13).

[...] pode-se dizer que o processo de adensamento que se verificou entre 1977 e 1987, desde a periferia até o Centro, mudou o modelo de segregação da população em São Paulo. Não há mais, na cidade, uma grande periferia de baixa densidade populacional e regiões definidas de média e altas densidades, como ocorria em 1977. O que se observa [...] é uma disputa no espaço na área mais urbanizada por populações de diversas faixas de renda. Este novo fenômeno na ocupação do espaço da cidade produz maior continuidade de um tecido mais consolidado, onde convivem, lado a lado, mesmo nas regiões mais valorizadas, o favelado, o encortiçado, e os grupos de renda média, que correspondem, como denominado anteriormente, à **diminuição perversa da segregação sócio-espacial**. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 118, grifo dos autores).

[...] a aproximação territorial dos grupos pobres e médios no espaço urbano nada tem de democrática, pois não traduz uma abertura social e econômica que levasse a um processo de ascensão dos grupos de renda mais baixos. Além disso, esta aproximação nada tem de igualitária, pois se exhibe de forma bem menos acentuada onde moram as classes médias superiores – e preservam as restritas áreas de moradia das classes mais privilegiadas. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 58).

A tipologia edificada dos condomínios verticais, com grandes dispositivos de segurança, é resultado das dinâmicas segregadoras da produção do espaço urbano e como parte do próprio espaço construído, é produto e produtor de outras materialidades e relações sociais.

Esse 'novo conceito de moradia' [edifício isolado e condomínio fechado] articula cinco elementos básicos: segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços. A imagem que confere maior *status* (e é mais sedutora) é a da residência enclausurada, fortificada e isolada, um ambiente seguro no qual alguém pode usar vários equipamentos e serviços e viver só com pessoas percebidas como iguais. (CALDEIRA, 2000, p. 265).

No início dos anos 90, Rolnik, Kowarick e Somekh faziam um diagnóstico crítico sobre a experiência do planejamento urbano dos últimos trinta anos:

A experiência dessas décadas foi útil, no entanto, para revelar que muito da tecnocracia dos anos 60 ainda está presente no planejamento urbano brasileiro e paulista, e que as causas de sua ineficácia não devem ser procuradas nos aspectos técnicos ou científicos dos planos, no seu conteúdo, ou objetivos. Não foi por falhas desse tipo que tantos planos fracassaram. Diga-se de forma clara e direta: a fraqueza de aglutina-

Figura 16 Mapa da localização de cortiços e loteamentos regulares no município de São Paulo nos anos 2000, mostrando a reversão parcial do padrão periférico de ocupação urbana.

Fonte ROLNIK, 2015, online.

ções sociais e políticas permite aos planos serem meros reprodutores da ordem instituída. Na melhor das hipóteses, meros instrumentos de retórica tecnocrática ou neo-populista. [...] não são os planos, nem o planejamento, mas as organizações sociais e políticas que lutam pela conquista de seus interesses os responsáveis pelas mudanças na sociedade. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 214).

Em resposta a tal crítica⁵⁴, ao déficit e à precariedade habitacional, a principal proposta do Plano Diretor da gestão de Luiza Erundina foi o instrumento urbano da Outorga Onerosa, baseado em discussões advindas do Movimento de Reforma Urbana da década de 80. O instrumento definia uma contrapartida financeira, paga ao Município de São Paulo, realizada pelo empreendedor imobiliário pela compra de solo criado superior ao coeficiente básico estabelecido pelo plano, na época já proposto como uma vez a área do terreno para toda a cidade. O montante arrecadado com tal medida seria destinado ao Fundo de Urbanização e utilizado em áreas de ZEIS (Zonas de Interesse Social) (NOBRE, 2006, p.10).

Tal projeto de lei, como contumaz, foi desconsiderado na gestão seguinte (1993-1997) do então prefeito Paulo Maluf, cuja administração deu prioridade a Operação Urbana Faria Lima instituída pela Lei nº 11.732, em 1995, com a finalidade de realizar obras de extensão viária. A lógica da Outorga Onerosa do Direito de Construir foi então aplicada com a venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivos (CEPACs).

Contudo, ao inverso da premissa de democratizar os ganhos com o solo criado e “[...] transformar as obras públicas em autofinanciáveis mediante aporte financeiro dos empreendedores imobiliários” (NOBRE, 2006, p. 10), iniciaram-se as obras antes do arrecadamento, que por sua vez quando obtido, foi um montante inferior aos gastos com obras e desapropriações. Esses fatos oneraram o governo municipal, geraram uma sobre-valorização (pois resultaram no aumento de recursos investidos na região) e expulsaram a população moradora de baixa renda, dado que os recursos arrecadados com CEPACs só poderiam ser aplicados dentro do perímetro da Operação Urbana. Por fim, não teve porcentagem destinada a provisão de habitação de interesse popular na área (NOBRE, 2006, p. 10).

⁵⁴ Na época Rolnik era Diretora de Planejamento da Secretaria de Planejamento do município de São Paulo e coordenadora do Plano Diretor da Cidade, durante a gestão da prefeita Luiza Erundina.

No livro “A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo”, publicado em 1997, Rolnik afirma que toda a legislação urbanística desenvolvida ao longo do século XX se referia a uma parte minoritária da cidade, porém, muito influente⁵⁵, correspondendo na época da escrita a 30% do município paulistano (1997, p.186) e, quando referia-se as camadas de baixa renda, consagrava o modelo de construção afastada das redes de infraestrutura. Assim o é na Lei nº 9.412 que criou a Z8 100/1, destinada à produção de moradias populares na primeira franja da zona rural e apenas por empresas estatais, como a Cohab, mantendo a lógica que predominou em boa parte do histórico de produção de habitação popular até os dias de hoje: a construção em áreas desvalorizadas e de ínfimo interesse por parte do mercado imobiliário (ROLNIK, 1997, p.203).

Porém, considerando as dificuldades decorrentes da localização desses grandes conjuntos na Z8-100/1, o custo unitário dessas moradias, computados a extensão das redes de infra-estrutura equipamentos, os serviços de terraplanagem e recuperação da erosão causada pela própria terraplanagem, é comparável ao custo de uma habitação de classe média no mercado privado. Isso sem contar o custo social ou funcional, numa paisagem monocórdica no limite da zona rural, sem pertencer verdadeiramente à cidade. Ao desejar bloquear a especulação imobiliária através de uma *urban fence* constituída por grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado, a lei reiterou a velha fórmula de criar possibilidades legais para a moradia popular onde não existe cidade. (ROLNIK, 1997, p. 204, grifo do autor).

Por outro lado, no livro “São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem”, Mariana Fix (2007, p.113) apresenta, dentre vários dados um trecho do Boletim da empresa de consultoria Jones Lang LaSalle. O boletim informava o investimento massivo na região das avenidas Brigadeiro Faria Lima e Engenheiro Luís Carlos Berrini, na qual na década de 90 aproximadamente 85% dos investimentos públicos foram destinados à obras viárias e infraestrutura urbana da região, como: na execução das avenidas Hélio Pellegrino, Águas Espraiadas, do túnel Ayrton Senna e o prolongamento da avenida Faria Lima.

⁵⁵ “O cálculo de 30% foi efetuado pela Secretaria Municipal do Planejamento de São Paulo em 1990, excluindo do total das edificações aquelas oficialmente contabilizadas como imóveis irregulares (345 611, que correspondem a 51 079 903 metros quadrados aproximadamente 20% do total da área construída do município, excluídas as favelas) aquelas contidas em loteamentos clandestinos (constavam em 1900 dos cadastros da Prefeitura 2500 processos de loteamentos irregulares em andamento, ocupando 13 088 há, ou seja, 16% da área do município), os domicílios e favela (recenseados em 1987 em 150 mil) e uma estimativa do número de domicílios em cortiço (70 mil, baseada nos dados do Recenseamento Geral de 1980/domicílios de um só cômodo – e do Cadastro Predial Territorial Municipal). Conforme Rolnik e al. São Paulo crise e mudança. São Paulo, Brasiliense 1900, p. 90-105.” (ROLNIK, 1997, p.212).

Sobre essa ultra-regulamentação e intensivo investimento público no vetor sudoeste, em contraste com os demais setores, Rolnik argumenta que a Lei de Zoneamento de 1972, e ainda vigente no momento da fala, além de ter garantido em forma de leis o modo de ocupação e a valorização da região sudoeste, contribui para a reprodução da “*gestalt* discriminatória da cidade” (ROLNIK, 1997, p. 187).

Na gestão do Prefeito Paulo Maluf (1993-1996) e na gestão de Celso Pitta (1997-2000), além de não se contraporem ao desenho urbano segregador do edifício isolado no lote, não consideraram a relação entre uso do solo e circulação e, mais gravemente, ignoraram mais de 50% dos habitantes de São Paulo, moradores de favelas, loteamentos ilegais e cortiços (MARICATO, 2000, p. 14).

Sobre a prática do zoneamento que se desenvolve em São Paulo ao longo da segunda metade do século XX, Feldman manifesta que as leis com esse tema viabilizam a proteção e atendimento das demandas de uma pequena parcela da população, aquela que habita a área residencial de alto padrão. Desse modo, e ao inverso dos textos publicados pelos engenheiros do Departamento de Urbanismo, o zoneamento não se configurou como um instrumento contributivo para uma distribuição mais igualitária dos benefícios da produção espacial, ele atuou tal qual sua referência americana, como um instrumento de segregação que “[...] ratifica, perpetua e acentua diferenças que desde fins do século XIX estão presentes na cidade, e se conforma como um novo código para garantir uma velha ordem. E, também de acordo com a experiência americana, o zoneamento atua como instrumento isolado, sem apoio de outras políticas de intervenção na cidade: é um objetivo, e não parte de um sistema.” (FELDMAN, 1997, p. 10).

A respeito da produção territorial e a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais Rolnik (2001, p.116) escreveu: “essa situação de exclusão [territorial] é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. ”

Ao que concerne a morfologia urbana, ao longo de aproximadamente quarenta anos, especificamente até fevereiro de 2005, quando começa a vigorar a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2004, prevaleceu na cidade de São Paulo as diretrizes da Lei nº 7.805 de 1972 com alterações realizadas por diversas leis e emendas posteriores. No que se refere a tipologia edilícia do edifício isolado no lote, o fundamento da fórmula de Adiron, de majoração de CA mediante diminuição de taxa de ocupação, sobreviu em algumas zonas até o início de 2017, momento de aplicação da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo de 2016.

2

“Nada pode substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades. Mas a experiência mostra também que há uma diversidade de atores na cena urbana e que, enquanto alguns aspectos não podem ser flexibilizados, outros podem e é até desejável que o sejam. Uma relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do universo urbano, social e institucional brasileiro se impõe para definir técnicas, programas e instrumentos que possam constituir uma ação de resistência à exclusão.”

MARICATO, 2000, p.36

No Brasil, houve um processo acelerado de urbanização na segunda metade do século XX. Em 1950 a população urbana representava 36,2% do total de 51.944.397 habitantes, porcentagem que nos anos 2000 subiu para 81,2% de um número total de 169.590.693 habitantes. Tal crescimento populacional gerou uma imensa demanda por terra urbana, somado a desproporção entre a grande procura e a escassa oferta dentro da lógica capitalista (de maximização do lucro) contribuiu historicamente para uma prática que restringe apenas à população de maior renda o acesso às áreas plenamente urbanizadas dotadas de bem e serviços (CARVALHO, 2016, p.15).

Com o acentuado crescimento demográfico nas grandes cidades do país⁵⁶, houve no início da década de 60 um amplo debate teórico sobre a problemática social existente, resultando na reivindicação da reforma urbana (entenda-se também como reforma social). Como um dos marcos desse processo, em 1963, discutiu-se no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana parâmetros e diretrizes que nortegassem o crescimento das cidades, contudo, tal processo foi reprimido pela Ditadura Militar instaurada em 1964 (NOBRE, 2006, p. 7; MARICATO; FERREIRA, 2001, p. 1).

Durante o Regime Militar, o planejamento urbano pautou-se por uma tecnocracia centralizadora e, muito embora se tenha desenvolvido políticas de financiamento habitacional e de infraestrutura urbana através do Banco Nacional de Habitação (BNH), tais medidas não contribuíram para mudar o quadro estrutural brasileiro de segregação sócio espacial vigente (FERREIRA; MARICATO, 2001, p. 1).

56 Atingindo médias de 5% a cada década no município de São Paulo (IBGE, Censos Demográficos)

Ano	População urbana		População total
Año/Year	Población urbana/Urban population		Población total/ Total population
1950	18.782.891	36,2%	51.944.397
1960	32.004.817	45,1%	70.992.343
1970	52.904.744	56,0%	94.508.583
1980	82.013.375	67,7%	121.150.573
1990	110.875.826	75,5%	146.917.459
2000	137.755.550	81,2%	169.590.693

Figura 17 Crescimento populacional no Brasil na segunda metade do século XX.
Fonte CARVALHO, 2016, p.15.

Figura 18 Crescimento da mancha urbana do município de São Paulo.
Fonte DEÁK, 2013, online.

Nessa conjuntura, onde o tecido urbano passa a representar, sobretudo, os modos de ação do capitalismo e a coincidência da produção do espaço com o pensamento cidade mercadoria, surgiram no Brasil diversos questionamentos que engendraram a necessidade de transformação das cidades.

Um desses caminhos passa, sem dúvida, por uma nova concepção do ordenamento jurídico relacionado à propriedade. O direito irrestrito à propriedade, que permite ao detentor da terra estabelecer individualmente o uso que lhe proporcione maior lucratividade, precisa ser limitado pelo princípio da função social da propriedade, a partir do qual o poder público possa estabelecer limites ao uso da propriedade privada, de forma a atender ao interesse coletivo. (CARVALHO, 2016, p.17).

Segundo Nelson Saule Júnior (2007, p.47), uma das contestações sobre a produção do espaço, no contexto brasileiro, está vinculado as lutas sociais da década de 60 que reivindicavam reformas fundiárias estruturais, tanto no campo como na cidade. Abafada nas décadas de 70 e 80, pelo período repressivo da ditadura militar, a discussão sobre tais reformas reapareceu no final da década de 80 com uma preocupação que politizava a questão urbana e aspirava o “[...] direito fundamental inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades [...]”.

2.2.
CONSTITUIÇÃO
FEDERAL
DE
1988
E
ESTATUTO
DA
CIDADE:
MUDANÇA
DE
PARADIGMA?

2.2.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na década de 80, a emenda popular de reforma urbana para a Constituição

Brasileira de 1988⁵⁷ propunha um conjunto de princípios e diretrizes que conferiram competências específicas ao poder público - União, Estado e Município - como a possibilidade e o dever de aplicar instrumentos jurídicos e urbanísticos⁵⁸ que garantiriam condições de vida digna.⁵⁹

De acordo com Kowarick, Rolnik e Somekh (1991, p.190) a “[...] Constituição do país inovou ao incluir um capítulo específico sobre Política Urbana no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira”. A política urbana a partir de então deveria ser feita garantindo o “direito à cidadania e à dignidade da pessoa humana” e objetivando “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”⁶⁰. Para os autores, garantir a cidadania e a dignidade da pessoa humana corresponde à garantia do respeito para exercê-los, sejam eles direitos individuais, coletivos ou difusos. Ademais, exprimia a legitimação da participação democrática e a consciência de que o processo em busca por maior igualdade deveria ser realizado mediante o reconhecimento das disparidades sociais e econômicas.

Nos objetivos da Constituição Federal de 1988 foi legitimado a garantia do bem-estar dos seus habitantes e o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (BRASIL, 1988), objetivos que deveriam estar compreendidos nas diretrizes do Plano Diretor e servir de base para garantir um ganho coletivo, muito embora ainda enraizado na unidade da propriedade privada.

A partir da Constituição Federal de 1988, inicia-se um processo de compreensão da propriedade privada como elemento constitutivo de um

57 “No debate da comissão da questão urbana na Assembleia Constituinte de 1987, para a elaboração da Constituição de 1988, representantes de movimentos falaram em direito à cidade. E o fizeram, segundo observa Tavorali, com uma amálgama de sentidos, que abarca tanto o aprofundamento da democracia quanto a reivindicação de direito a serviços e equipamentos concretos ‘tentando apontar quantas pessoas estavam excluídas de serviços básicos ou da propriedade na cidade [...] mas também pedindo mecanismos participativos’”. (NEXO, 2018, online)

58 Para José Afonso da Silva (1995), O Direito Urbanístico é ramo autônomo dentro da ciência jurídica que fornece instrumentos normativos ao poder público, a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade. “A importância do elemento jurídico para o desenvolvimento urbano decorre do fato de que a cidade é o produto da ação de diversos atores, cuja interação é regulada predominantemente por normas jurídicas.” (CARVALHO PINTO, 2017, online)

59 “À União foi atribuída competência para legislar, instituindo normais gerais de direito urbanístico, diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e desapropriação, além das competências exclusivas previstas no artigo 23. Aos Estados foi dada competência legislativa plena ou suplementar, conforme o caso, para atender as suas peculiaridades em matéria de direito urbanístico, proteção do patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Ao município compete legislar e prestar os serviços públicos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.” (MOTTA, 2001, p.20).

60 Conforme artigo 1º inciso II e III e parágrafo único, e artigo 3º inciso III da Constituição Federal.

bem coletivo que é a cidade. Esse decurso, apresentado nos subcapítulos a seguir, é entendido como o fundamento para o debate de desenho urbano a qual a pesquisa se propõe a analisar.

2.2.1.1. O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Na Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade é compreendida como um dos “princípios gerais da atividade econômica” (Título VII, Capítulo I) sendo sua relação com a política urbana estabelecida nos artigos 182 e 183 (Título VII, Capítulo II) (SANTOS, C., 2001, p. 370).

Segundo Moreira, Netto e De Ambrosis, a função social da propriedade aplica-se sobre qualquer propriedade imobiliária rural ou urbana, pública ou privada. No Título II “Dos direitos e garantias fundamentais”, “Capítulo I “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, artigo 5º, inciso XXIII, diz-se que “a propriedade atenderá a sua função social”. Os direitos e deveres fundamentais é especificado no Título VII, “Da ordem econômica e financeira”.

Conforme Capítulo II “Da política urbana”, § 2º, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, e cujo ordenamento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes é de responsabilidade do Poder Público municipal.

Diferentemente, a propriedade imobiliária rural cumpre sua função social quando, simultaneamente, segue os requisitos contidos no Capítulo III “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”, artigo 186: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

[...] a partir de 1988, com a atribuição constitucional ao município para ordenar o uso e a ocupação do solo, pode-se afirmar que o conteúdo do direito de construir, que antes era inerente ao direito de propriedade, não é mais absoluto, pois não se pode mais falar em propriedade como instituto de direito privado, mas sim de direito público, em virtude de ter recebido qualificação constitucional de função, de função social, o que se reflete na forma de analisar o direito de construir. (SANTOS, C., 2001. 367, grifo nosso).

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade (Art. 5º, inc. XXII), mas com função social (Art. 5º, inciso XXIII), o que corresponde a dizer que o proprietário de um imóvel tem seu direito privado à propriedade garantido, mas também deve cumprir normas de utilização que atendam a

interesses da comunidade; essas obrigações, segundo Toshio Mukai (2001, p. 132) têm importância igual ou talvez maior “[...] daqueles direitos privados invocáveis pelo proprietário, posto que, se sobressaem, das próprias exigências do Plano Diretor, aquelas normas de direito público, pois elas compõem, estruturam e fazem parte do próprio direito de propriedade.”

Para Di Sarno (2001, p.74), se o Poder Público municipal regula a utilidade da propriedade, então “a função social da propriedade” é uma concordância entre interesses público e privado, sendo este último submetido ao primeiro, pois compreende-se a relação sistêmica das partes (propriedades) que estabelecem o todo do espaço urbano.

De acordo com o artigo 182, § 4º é facultado ao Poder Público municipal, por meio de lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob penas aplicadas de modo sucessivo: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – progressivo constitui, seguramente, o instrumento de arrecadação fiscal urbana mais importante previsto na Constituição de 1988. O IPTU é um expediente central de financiamento das cidades na Europa e Estados Unidos. Seu papel no auxílio à justiça urbana também não é nada desprezível. No entanto, ele é deprimido no Brasil como em toda a América Latina, como demonstrou Fernanda Furtado. Há uma rejeição em relação à tributação imobiliária na América Latina, onde a valorização imobiliária é vista como um direito do proprietário e não como um ganho que lhe é alheio, como levam a concluir autores como Henry George, para quem o ganho especulativo imobiliário não tem “legitimidade”. E essa é a percepção de ricos e pobres segundo Fernanda. Desconfiança em relação aos governantes na aplicação de recursos, desinteresse dos governantes em ampliar a arrecadação com medidas impopulares, tradição de repasse de recursos federais aos municípios, papel estável da propriedade imobiliária em um contexto instável e de frágil alcance da previdência social são outros argumentos arrolados para explicar a falta de importância do IPTU como instrumento fiscal (Furtado, 1999). Nenhum desses argumentos se iguala ao principal obstáculo ao fortalecimento do IPTU, em especial à implementação

do IPTU progressivo⁶¹, que é dado pela correlação de forças que tem nos proprietários imobiliários e na histórica relação entre poder e patrimonialismo, os limites para a aplicação da função social da propriedade. (MARICATO, 2000, p. 38).

Embora tais princípios tenham tido caráter progressista - com propostas como o "solo criado" e a "função social da propriedade", descentralizando as competências da União para Estados e Municípios, reconhecendo competências e padrões diferenciados de crescimento e permitindo maior agilidade na sua efetuação - havia um descompasso entre a configuração de leis e sua efetiva aplicação. Esse descompasso foi exemplificado no subtítulo desta dissertação intitulado "Legislações Urbanísticas, décadas de 80 e 90" devido, principalmente, a manutenção de práticas patrimonialistas de algumas gestões da década de 90, além de compreender dentro das suas diretrizes apenas a parcela forma do tecido urbano:

O FNRU [Fórum Nacional de Reforma Urbana]⁶² foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No entanto, ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas. (MARICATO, 2000, p.16).

Interessante observar o debate sobre a produção do espaço urbano na Constituição Federal como uma conquista das lutas pelos movimentos sociais, conjuntamente com a crítica de que a Constituição de 1988, assim como os Planos Diretores na época da Ditadura Militar, tornaram-se construções ideológicas dominadas pela classe dominante em resposta ao "[...] aguçamento dos movimentos urbanos e entidades sociais que haviam rejeitado a proposta de plano diretor, na proposta de Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana" (MARICATO, 2000, p. 37).

Em resposta à superação dos discursos dos planos diretores, as entidades sociais reivindicavam instrumentos garantidores da função social da

⁶¹ Informações mais aprofundadas podem ser checadas no texto elaborado por Mariana Moreira, Domingos Theorodo de Azevedo Netto e Clementina De Ambrosis, intitulado "Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU Progressivo no Tempo" (2001, p. 457-462).

⁶² De acordo com Maricato (2000, p.16): "[...] entidade criada por a) setores da igreja católica de tendência progressista, b) setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos e c) pelas próprias lideranças de movimentos urbanos, permaneceu bastante ativo nos anos 80, na defesa de uma agenda de Reforma Urbana que sempre priorizou, entre outras, a figura jurídica do "solo criado."

Figura 19 Gravura sobre o conceito de "solo criado".

Fonte C. J. ARQUITETURA, n.16, 1977

propriedade que incidiam sobre a propriedade fundiária e imobiliária, a “[...] rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador de conflitos sociais urbanos.” (MARICATO, 2000, p. 38). Segundo Maricato, a vinculação da aplicabilidade desses instrumentos à existência de um Plano Diretor obrigatório⁶³ constituiu um aparelho de protelação do alcance da função social da propriedade.

Após o ciclo de planos diretores de cunho tecnocrático (entre os anos 1950 e os anos 1980), essa constatação gerou um grande descrédito na eficácia do planejamento para enfrentar e equacionar os grandes problemas urbanos nas cidades brasileiras, que cresceram intensa e desordenadamente, marcadas pela especulação imobiliária, ilegalidade na implantação dos assentamentos, invasão das áreas de proteção ambiental e descontrole do processo de uso e ocupação do solo. A crítica ao planejamento urbano nos anos 1980 vinha tanto da visão neoliberal, que defendia a redução do Estado e dos controles estatais sobre o mercado como do pensamento urbanístico progressista, que criticava o processo técnico-burocrático na elaboração dos planos diretores, sem participação da sociedade, e a baixa efetividade do instrumento para enfrentar a desigualdade, enquanto a maior parte da cidade – a chamada cidade real – crescia por meio de processos informais. (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 179).

Se por um lado, o Plano Diretor pode ser visto como um fim em si mesmo (MOTTA, 2001, p.38) ou como um elemento de diferimento da aplicação da função social da propriedade, sobretudo por seu histórico conteúdo patrimonialista, por outro lado, e para outros críticos, urbanistas e juristas, ele é o instrumento fundamental de ordenação de crescimento das cidades. Para estes críticos, após a configuração do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o plano pode configurar uma política de desenvolvimento urbano menos segregadora (SAULE JÚNIOR, 1997; SOMEKH, 2001, p.87; MUKAI, 2001, p. 135-137), dado que a função social da propriedade - que precisa ser melhor regulamentada - só cumpre a sua função quando segue as diretrizes do Plano Diretor.

Nesse sentido, o Plano Diretor teria a competência de, por exemplo, por meio da aplicação de padrões urbanísticos de ocupação e uso do solo, induzir espaços urbanos sócio e economicamente mais inclusivos, assim como pelo reconhecimento e indicações de áreas de interesse social ocupados pela população de baixa renda.

⁶³ Art. 182. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (BRASIL, 1988).

Outra medida considerada um progresso constitucional foi a legitimação da participação popular, citada no artigo 29, inciso X, e reforçada pelo artigo 14, “[...] que deixa claro o exercício do poder pelo povo mediante o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei (pelo menos 5% do eleitorado no caso dos Municípios)”. (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991, p. 190). Ainda que haja questionamentos sobre a dimensão do progresso dessas modificações, é certo que ao menos como desígnios, elas questionavam o processo histórico de produção do espaço.

O que decerto deva ser considerado após a Constituição de 1988 é a crença no desenvolvimento das cidades pautadas em princípios configurados em regimes, a partir de então, democráticos. A resistência dos setores conservadores é comprovada com a morosidade de normatização de instrumentos, que foram regulamentados somente após treze anos, em 2001, com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) e cuja aplicabilidade é atrelada ao desenvolvimento de outras leis, incluindo em casos em que é obrigatório o Plano Diretor⁶⁴ do município.

Os setores da sociedade beneficiados pelo processo histórico da estrutura fundiária no Brasil atrasaram, ao máximo possível, a possibilidade de os municípios desenvolverem sua política urbana para fins de assegurar que as cidades e as propriedades urbanas desenvolvessem suas funções sociais. Em geral, esses beneficiados são os detentores de grandes concentrações de terras rurais e de imóveis urbanos, que conseguem influência com os seus representantes nos partidos políticos e parlamentos. Exemplo caro foi o período de 13 anos necessários no parlamento brasileiro para aprovação do Estatuto da Cidade que só ocorreu em 2001. (SAULE JÚNIOR, 2016, p.101).

Durante esses treze anos houve projetos de lei com o objetivo de regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, além de novos instrumentos urbanísticos como: a outorga onerosa, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, o direito de superfície, o direito

⁶⁴ “Diante disso, a mensagem que fica é a da postura corretiva do ordenamento urbano, ou seja, tais municípios podem crescer de forma desordenada, reforçando a política do imediatismo e quando atingirem uma das hipóteses descritas, deverão aplicar medidas corretivas, que acertem os erros e as distorções criados pela falta de planejamento. A postura preventiva, através do planejamento sistemático, deveria ser a regra aplicável a todos os casos. Seja para o município desenvolvido, em desenvolvimento, ou até estagnado, o Plano Diretor é instrumento fundamental para direcionar seu crescimento. Todas essas considerações refletem sobremaneira na realização da função social da propriedade, pois, com a existência de Plano Diretor, será possível determinar a importância dos imóveis para a coletividade.” (DI SARNO, 2001, p. 82-83).

de preempção. O Projeto de Lei nº 5.788, de 1990⁶⁵ instituía o Estatuto da Cidade com base no projeto de Lei nº 2.191, de 1989, de autoria do deputado Raul Ferraz. Este último sendo o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 775, de 1983⁶⁶, com as devidas revisões requeridas pós Constituição Federal de 1988, especificamente no que se refere às competências de nível federal, estadual e municipal e ao plano diretor quanto à políticas urbanas (MOTTA, 2001, p. 17-25) (DEL MANNA, 2001, p. 196). Contudo, a Lei Federal “Estatuto da Cidade” só será aprovada em 2001.

2.2.2. ESTATUTO DA CIDADE

Em 2000, um ano antes da aprovação do Estatuto da Cidade, Erminia Maricato (2000, p.3) discorria sobre a crise da matriz modernista – que influenciou o planejamento ao longo do século XX – e sua prenunciada substituição por um novo modelo. A autora questionava se esse modelo resultaria “[...] de um processo endógeno calcado na práxis urbana[...]” ou se seguia “[...] o mesmo caminho de dominação econômica, política e ideológica de inspiração externa, seguido pela primeira.” A autora concluiu seu texto assim:

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é a de ‘replantear’ a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades. Trata-se também de ousar apontar caminhos, mesmo em meio à tormenta... e por isso mesmo. (MARICATO, 2000, p. 47).

Em 2001, como resultado de intensos debates sobre uma produção do espaço menos segregador, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei Federal que teve como diretriz regulamentar os artigos 182 e 183 da Política Urbana da Constituição Federal, “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Capítulo I, artigo 1º). O Estatuto foi constituído por 58 artigos, divididos em cinco capítulos, em grande medida dedicados a instrumentos e demais dispositivos.

65 De acordo com Marcelo Santos, 2001, p. 313 “[...] o Projeto de Lei nº 5.788 de 1990, recebeu uma série de sugestões. Foram apresentados ao original comentado, até 28 de novembro de 2000, os seguintes projetos de lei: PL 2.191/89, PL 2.587/89, 2.937/89, PL 4.004/89, PL 4.019/89, PL 4.024/89, PL 4.310/89, PL 6.119/90, PL 273/91, PL 856/91, PL 1.882/91, PL 3.624/93, PL 1.734/96, PL 2.807/97, PL 3.196/97.”

66 Segundo Diana Meirelles da Motta, coordenadora geral de Política Urbana do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o PL 775/83 teve importante contribuição à regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (MOTTA, 2001, p. 23).

Sobre a promulgação do Estatuto da Cidade, Nelson Saule Júnior destaca a sua significância no processo das lutas sociais no qual, para o autor, “[...] ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos.” (2007, p.50).

Nos incisos do artigo 2º do Estatuto constam alguns elementos complementares aos artigo 1º, como o acesso às diversas funções da cidade, à moradia, bens e serviços; a gestão democrática por meio da participação popular e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; princípios que tentam ser operacionalizados nos instrumentos regulamentados pela mesma lei, que segundo Moreira, Netto e De Ambrosis, são diretrizes “[...] bastante ambiciosas, contemplando situações ideais, um tanto divorciadas da realidade [...]” (2001, p. 443). Alguns deles são:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
(BRASIL, 2001, grifo nosso)

A partir do 4º artigo da Lei, o Estatuto da Cidade apresenta um conjunto de instrumentos de desenvolvimento social, econômico, ambiental e ordenamento territorial, integrados as diversas escalas nacionais (nacional, estadual, metropolitana, intermunicipal, municipal e regional) que concretize a função social da propriedade, destacando a esfera municipal e os instrumentos de sua competência a fim de induzir usos e atividades consideradas importantes para a política urbana.

Em relação a Constituição Federal, o Estatuto amplia a gama de instrumentos para que seja assegurado a “função social da propriedade”. Dentre alguns instrumentos de planejamento estão: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; gestão orçamentária participativa; outorga onerosa do direito de construir⁶⁷ e de alteração do uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; direito de preempção; instituição de zonas

67 “Maleronka e Furtado (2013) apontam várias experiências municipais de cobrança da OODC anteriores ao Estatuto da Cidade, com grande variedade de interpretações tanto no conceito como em sua aplicação. Essa heterogeneidade prevaleceu também depois do Estatuto da Cidade, visto que a lei nacional delegou aos planos diretores sua regulamentação.” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.231).

especiais de interesse social; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas, entre outros⁶⁸.

Conforme artigo 5º, § 1º do Estatuto da Cidade, dos dispositivos a fim de garantir a função social da propriedade, o Plano Diretor, ou legislação dele decorrente, deve desenvolver as diretrizes gerais que fundamentarão os índices de aproveitamento mínimo, bem como os usos permitidos. As propriedades imobiliárias que não cumprirem as exigências de edificação, utilização ou parcelamento, e que não apresentarem projeto de regularização ao órgão municipal - dentro de um ano após notificação - estarão sujeitas a cobrança tributária de IPTU progressivo no tempo pelo prazo máximo de 5 anos consecutivos, e no limite deste, em desapropriação do imóvel pelo município com indenização correspondente com títulos de dívida pública ou mantendo cobrança pela alíquota máxima (Capítulo II, Seções III e IV).

Ao que concerne à usucapião especial de imóvel urbano (Capítulo II, Seção V, artigos 9º ao 14), o Estatuto da Cidade amplia o direito regulamentado na Constituição Federal de 1988, que legitimava o domínio para ocupação particularizada, e não coletiva, para uso de moradia em propriedade com até 250m². A Lei Federal de 2001 inova ao possibilitar a usucapião coletivo que devem ser regulamentados no Plano Diretor por meio de zonas e índices urbanísticos especiais para esses condôminos (MOREIRA; NETTO; DE AMBROSIS, 2001, p. 464-465). Quanto a propriedades públicas, o Estatuto da Cidade prevê a concessão de uso, e não o domínio dessas áreas, concordando juridicamente com o artigo 183, § 3º da Constituição Federal na qual “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

Outro princípio instaurado pelo Estatuto da Cidade foi a possibilidade de o Plano Diretor instituir a contrapartida financeira não apenas para se construir acima dos coeficientes de aproveitamento básicos definidos em lei, bem como para alteração do uso. Para tal, o Plano Diretor e suas Leis complementares devem definir coeficientes de aproveitamento básico e máximo – na qual a subutilização configura-se quando a edificação é inferior aos parâmetros mínimos de ocupação - e cujo intervalo entre os coeficientes básicos e máximos constitui o estoque de áreas oferecidas aos beneficiários que podem ser adquiridas mediante pagamento, instrumento intitulado Outorga Onerosa do Direito de Construir (Seção VII, artigos 28 a 31). Sobre tal instrumento Maria Magnólia Lima Guerra já declarava em 1981:

68 Dentre os instrumentos urbanísticos regulamentados no Estatuto da Cidade, não consta a “Requisição Urbanística”, prevista em projetos anteriores. Sobre tal instrumento checar textos de Candido Malta Campos Filho e Márcia Walquiria Batista dos Santos, p. 408-419, no livro “Estatuto da Cidade”, Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001.

[...] a solução preconizada, na verdade, admite o direito de construir como um direito cuja titularidade pertence ao proprietário do solo, mas só até o limite de edificação estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento do solo instituído por lei. **A partir desse limite é que o direito de construir passa a pertencer à coletividade. Isso significa também que, dentro do coeficiente de aproveitamento, é assegurado ao proprietário a faculdade de separar o direito de construir do direito de propriedade do solo**, de modo a torna-lo suscetível de alienação. (GUERRA, 1981, p.75, grifo nosso).

Os parâmetros mínimos e máximos devem induzir a uma distribuição das densidades, populacionais e de áreas edificáveis, mais equitativa e funcional de acordo com a infraestrutura existente e prevista em cada parcela territorial, objetivando um desenvolvimento mais equilibrado na sua forma de conjunto.

[...] o Estatuto da Cidade introduziu a utilização como obrigatoriedade compulsória de forma muito apropriada, pois, a utilização, ou seja, a atividade instalada na propriedade urbana, é atributo essencial para o estabelecimento das restrições urbanísticas e edílicas, as quais deverão ser atendidas para o pleno atendimento da função social. (ANTENOR, 2001, p. 213).

Como bem observa Antenor (2001, p. 213), há índices de ocupação – como área do lote e recuos – que relacionam-se ao parcelamento do solo, ao passo que, índices como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito de altura relacionam-se a “intensidade da área edificada” e “controle de densidade”. Sobre os recursos captados com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Moreira, Netto e De Ambrosis, afirmam:

[...] os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir, segundo o Estatuto da Cidade, devem ser aplicados nas finalidades previstas na própria lei, a saber: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos públicos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. (MOREIRA; NETTO; DE AMBROSIS, p. 474).

A depender da cidade, a aplicação desses instrumentos tem sua aplicabilidade atrelada à configuração de Planos Diretores Municipais. Diferentemente da Constituição Federal de 1988 – que regulamentou que o plano diretor seria obrigatório para cidade com mais de vinte mil habitantes – o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, acrescentou outras exigências (MOREIRA;

NETTO; DE AMBROSIS, 2001, p.447): o plano diretor é obrigatório para cidades: a) com mais de vinte mil habitantes (Art. 41, I), b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Art. 41, II), c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, da CF/88, qualquer que seja a população (Art. 41, III), d) integrantes de áreas de especial interesse turístico (Art. 41, IV) e e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional (Art. 41, V). A primeira vista tais acréscimos poderiam parecer pouco significante, porém pesquisas da década de 80 apresentaram que aproximadamente 40% dos municípios do Estado de São Paulo se encaixavam nessas condições (DI SARNO, 2001, p.82).

A instituição do Plano Diretor está contida no Capítulo III do Estatuto da Cidade trata (artigos 39 ao 42), compreendido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que deve ser aprovado por lei municipal. **Conforme o artigo 39, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor**, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 2º desta Lei”⁶⁹. Por sua vez, o artigo 40, §2º, determina que plano deve englobar o território do município como um todo, ou seja, área urbana e rural, e o § 3º exige a revisão do Plano Diretor, pela câmara municipal, pelo menos, a cada dez anos. Segundo o artigo 42, o plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do Art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 da mesma Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

Para Toshio Mukai, (2001, p.141) “[...] o aspecto econômico do desenvolvimento urbano e o aspecto social são os conteúdos básicos do plano [...]”.

[...] o Estatuto da Cidade logra escapar da tecnocratização excessiva, ao dispor apenas os atributos mínimos que um Plano Diretor deve apresentar, em geral ligados à função social da propriedade urbana. **Ao declarar obrigatório o Plano Diretor deixando, no entanto, em aberto seu conteúdo, abre-se também a possibilidade de este assumir inúmeras formas e temporalidades, refletindo assim as necessidades, os conflitos e a pauta local. O Plano Diretor como uma ‘caixa vazia’ nada mais é do que a previsão do espaço da política – ela também uma ‘caixa vazia’.** (ROLNIK, 2001, p.120, grifo nosso).

⁶⁹ Para Antônio Cláudio M. L. Moreira (2001, p. 157) “o problema desses requisitos é conceituar as expressões ‘qualidade de vida’, ‘justiça social’ e ‘desenvolvimento das atividades econômicas’, para tronar esse dispositivo aplicável”.

O Capítulo IV, artigos 43 a 45, “Da Gestão Democrática da Cidade”, institui o tema da participação cuja complexidade envolve participação coletiva, engajamento popular e crenças nas instituições democráticas. E por fim, o Capítulo V, artigos 46 a 58 que estabelecem “Disposições gerais” concernentes ao campo tributário, jurídico e político, delineando normas de transição para a aplicabilidade do projeto, bem como normas no tema de improbidade e da ação civil pública.

Ao legitimar que a função social da cidade⁷⁰ deve ser um bem comum a todos, para os atuais e futuros habitantes da cidade, independente de categorias socioeconômicas, gênero ou raça, o direito à cidade no âmbito jurídico é entendido como um interesse difuso e, em casos de conflitos no campo urbano, deve ser aplicado pelas esferas do Poder Público e Poder Judiciário (SAULE JÚNIOR, 2007, p.55).

Se, por um lado, reconheceu-se o enorme avanço que os instrumentos do Estatuto da Cidade significavam para as possibilidades de produção da cidade, por outro, haviam inseguranças em relação a suas aplicabilidades. Em matéria publicada em julho de 2001, Maricato e Ferreira expunham a oposição de grupos de representantes do setor imobiliário, como o Secovi, que questionavam intensamente os principais avanços sociais do Estatuto:

Como vemos, a briga está longe de acabar, assim como está longe de se apagar a marca patrimonialista que faz parte da história da sociedade brasileira, e que está presente tanto no campo quanto nas cidades. (MARICATO; FERREIRA, 2001, p.3)

No mesmo ano, Rolnik manifestava a maleabilidade do Estatuto e a possibilidade de sua instrumentalização para uma lógica de produção espacial que mantém a histórica segregação socioeconômica:

O Estatuto da Cidade revela uma compreensão profunda dos processos e conflitos em jogo na questão da política urbana, e procura dar ao Poder Público a possibilidade concreta de mediá-los. Por outro lado, persiste – e persistirá sempre – a possibilidade de sua instrumentalização para fins excludentes e populistas. Temos que ser sóbrios, e não incorrer novamente no erro de acreditar que a existência de um dispositivo jurídico vai garantir uma melhora no nosso ambiente urbano. Pelo contrário, as forças que se opõe à democratização do acesso à terra continuam presentes e atuantes e permanecem com um acesso privilegiado aos canais de decisão, significando que se trata de uma luta sem

70 Em texto elaborado por Mariana Moreira, Domingos Theodoro de Azevedo Netto e Clementina De Ambrosis, os autores esclarecem: “É preciso fazer, neste ponto, a diferenciação entre a função social da propriedade e as funções socias das cidades. A primeira se refere à função social de cada propriedade urbana no território municipal. A segunda diz respeito à cidade como um todo, um organismo social. O Plano Diretor assume, assim, importância capital, pois nele estarão previstas as funções de ordenamento da cidade, onde cada uma das propriedades urbanas deverá cumprir sua específica função. A soma dessas realizações será o pleno desenvolvimento apontado no Plano Diretor. ” (2001, p. 440).

descanso por mais igualdade em nossa realidade urbana. Mas é exatamente esse o papel da política, e o Estatuto da Cidade prevê um espaço em que ela se efetive. O restante está a cargo da capacidade de organização e pressão dos diferentes atores. (ROLNIK, 2001, p. 121).

Por fim, deve-se ressaltar que a complexidade desse embate em relação à produção do espaço é um processo de luta cuja compreensão do direito urbanístico não deve ser positivista e imutável, mas sim entendido dentro de uma chave da pessoa em comunidade e não isolada no indivíduo. (RUIZ, 1967, 123).

2.3.
MODELO
DE
CIDADE
A
SER
REVERTIDO,
PLANOS
DIRETORES
E
LEIS
DE
PARCELAMENTO,
USO
E
OCUPAÇÃO
DO
SOLO
PÓS
ESTATUTO
DA
CIDADE⁷¹

71 Para aprofundamento do tema da configuração dos PDEs 2002 e 2004, checar texto intitulado A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 – 2014. In: BONDUKI, Nabil (Org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, p.179-245.

A despeito da histórica ineficácia dos planos diretores com relação ao enfrentamento dos grandes problemas urbanos, houve - por parte de quem defendia uma reforma urbana - após a normatização da compulsoriedade dos planos, o esforço e a crença de que os instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade e operados por meio dos Planos Diretores Estratégicos pudessem conferir à esfera municipal a possibilidade de contrapor o processo socialmente produzido de segregação socioespacial, sobretudo ao considerar que os instrumentos tributários e urbanísticos fossem capazes de distribuir a riqueza e minimizar a desigualdade no acesso à terra urbana.

Ao que concerne ao município de São Paulo, de acordo com Bonduki e Rossetto:

O processo de planejamento de São Paulo no século XXI, que se inicia com a formulação e aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002, insere-se em um movimento que **busca alterar o modelo de desenvolvimento urbano que se consolidou no século XX**, introduzindo uma nova perspectiva para a cidade. Nesse sentido, o PDE e os instrumentos urbanísticos vinculados à agenda da reforma urbana devem ser entendidos como ferramentas de transformação urbana, considerando o contexto de São Paulo. (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.183, grifo nosso).

Tal “modelo a ser alterado”, a qual os autores se referem, trata-se da profunda crise urbana que caracterizava a cidade de São Paulo no final da década de 90. Segundo dados apresentados por Bonduki e Rossetto (2018 p. 182-188), ocorria o esvaziamento de áreas dotadas de infraestrutura e de empregos concomitante ao aumento da ocupação em áreas periféricas, incluindo áreas de proteção aos mananciais. O desequilíbrio populacional, de oferta de moradia e localização do emprego ocasionava sérios problemas de mobilidade, cujas propostas de solução eram investimentos públicos em obras viárias que priorizavam o transporte individual motorizado.

A crise que a cidade vivia na virada do século era resultado não só da estagnação econômica do país nesse período, como da manutenção extemporânea de um modelo de desenvolvimento urbano. Adotado em São Paulo, assim como em muitas cidades brasileiras ao longo do século XX, esse modelo se consolidou entre 1950 e 1970, momento em que o Brasil se tornou um país majoritariamente urbano e que o município de São Paulo se tornou a metrópole nacional, com uma explosão urbana que elevou sua população de 2,2 milhões de habitantes em 1950 para 8,5 milhões até 1980. Esse modelo está baseado em seis elementos fundamentais: a opção pelo automóvel; a ampliação horizontal da mancha urbana, com manutenção especulativa de terrenos e glebas vazios e baixa densidade demográfica; expansão vertical

do centro expandido, com o **predomínio de condomínios murados; a segregação e desigualdade socioterritorial; o abandono do espaço público** e o desprezo pela proteção ambiental. (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.189, grifo nosso).

A degradação do espaço urbano era resultado não somente da segregação funcional e programática, mas também da desarticulação dos espaços públicos e privados:

O descaso com o espaço público, que nunca teve grande prioridade em São Paulo, se aprofundou com a proliferação de condomínios fechados e murados e o crescente predomínio do automóvel. A veiculação de notícias sobre a violência urbana agravou a sensação de insegurança que, por sua vez, provocou um esvaziamento das ruas e espaços públicos, levando à decadência do comércio e dos cinemas de rua, cada vez mais confinados aos shoppings segregados do tecido urbano. (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.187, grifo nosso).

Transformar esse modelo de desenvolvimento urbano - pautado na segregação programática e morfológica - por meio da aplicação dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, tornou-se o grande desafio dos Planos Diretores do município de São Paulo no século XXI.

2.3.1. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2002 E LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 2004

Logo após a regulamentação do Estatuto da Cidade, iniciou-se o debate sobre o projeto de lei PL 290, cujos atores principais foram: o setor empresarial composto por trinta entidades lideradas pelo Secovi, nomeado **Frente pela Cidadania**; movimentos de moradia, ONGS, urbanistas e institutos engajados na luta pela reforma urbana, intitulados **Frente Popular pelo Plano Diretor**; e o **Defenda São Paulo**, composto por aproximadamente 50 associações de moradores de classe média (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 196-199).

Todos os agentes – com suas perspectivas diversas – aferiram sobre o projeto de Lei. O Secovi questionava a proposta de CAb igual a 1 para toda a cidade e advogava que a cobrança pelo solo criado (Outorga Onerosa do Direito de Construir), fosse realizada apenas para construções acima do CAMáx instituído à época, que variava entre 1 a 4. A Frente Popular pelo Plano Diretor era o segmento que mais apoiava as diretrizes do projeto de Lei, contudo, criticava o processo considerado pouco participativo e pleiteava maior número de ZEIS nas áreas centrais. O Defenda São Paulo por sua vez, defendia a manutenção das Z1, zona estritamente residencial, de densidade demográfica baixa – advinda da Lei Geral de Zoneamento de 1972, posteriormente denominadas ZER (Zona Exclusivamente Residencial), (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 195-197).

Dentre os embates, havia o desafio de aplicar a diferenciação já posta pelo Estatuto da Cidade entre direito de propriedade e direito de construção, além do esforço de fazer os agentes urbanos compreenderem que a Outorga Onerosa, além de ser um instrumento de arrecadação, também era um instrumento de política pública.

A proposta que garantiu o acordo estabeleceu uma redução gradual do CAB, que passou a ser 1 ou 2, conforme as zonas de uso onde o terreno estava situado. Assim, as antigas zonas, onde o coeficiente de aproveitamento máximo era 4 (Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12), passaram a ter um CAB igual a 2, estabelecendo-se um dispositivo de transição, com a queda gradativa do índice durante dois anos, garantindo um processo mais suave de acomodação dos empreendedores à nova regra. Nas demais zonas, o CAB passou a ser 1, mas se acordou que nas antigas Z-2, que eram a zona predominante na cidade, haveria uma regra de transição que permitiria aos promotores utilizar o coeficiente igual a 2, sem pagamento da outorga onerosa, em edifícios residenciais que reduzissem a taxa de ocupação a 25% (a chamada fórmula de Adiron). (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 200).

Após intensos debates entre os diferentes agentes representantes da sociedade, a então prefeita Marta Suplicy sancionou o Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei nº 13.430⁷², e, em 2004, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), Lei nº 13.885, complementar ao PDE 2002, ambas com base nos instrumentos urbanísticos desenvolvidos no Estatuto da Cidade em 2001, e estes considerados como formatadores de um novo paradigma de produção espacial. Tanto o PDE 2002, quanto a LPUOS 2004, continham em si mudanças em relação ao tecido urbano até então existente, reação ao anacronismo da legislação em comparação às dinâmicas sociais, culturais e espaciais pós anos 2000, e às reivindicações críticas dos movimentos pela reforma urbana.

72 Pois de acordo com o artigo 50 do Estatuto da Cidade de 2001, os Municípios enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 do Estatuto que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos sob o risco de incorrer em improbidade administrativa. Sobre a formulação e aplicação do Plano Diretor de 2002, Bonduki e Rossetto explicam: “O PDE de São Paulo de 2002 foi um dos primeiros planos diretores do país formulados e aprovados logo após o início de vigência do Estatuto da Cidade, tendo incorporado todos os novos instrumentos por ele introduzidos. Embora sua implementação não tenha sido uma prioridade da administração Serra/ Kassab (2005-2012), ele não foi abandonado e gradativamente foi ganhando maior apoio e reconhecimento pela sociedade, inclusive de forças políticas não comprometidas com sua elaboração. Nesse período, alguns dos dispositivos por ele criados foram regulamentados e utilizados, enquanto outros não avançaram. A luta pela reforma urbana no Brasil organizações de diferentes perfis sociais e ideológicos, reunidas na Frente em Defesa do Plano Diretor, impediu alterações que a gestão municipal e parte do Legislativo tentaram promover, por meio de uma revisão em 2009.” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 181-182).

Nos Capítulo II dos PDE 2002, constam os princípios, diretrizes e objetivos que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico, sendo eles:

Art. 7º – Este Plano Diretor Estratégico rege-se pelos seguintes princípios: I - justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais; II - inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os municípios; III - direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; [...]. (SÃO PAULO (Município), 2002).

Segundo Felipe Noto:

As principais inovações deste conjunto de regulamentação urbanística são desdobramentos diretos das propostas do Estatuto da Cidade, além de uma leitura da cidade a partir da definição de duas macrozonas estabelecidas por critérios ambientais. A definição das zonas de uso e ocupação segue, em linhas gerais, as indicações da lei de 1972 e seus complementos; mas surgem as zonas especiais que criam ilhas de exceção e supõem a aplicação de instrumentos de equidade social e ambiental. ZEIS, ZEPEC e ZEPAM são conquistas do movimento de política urbana, no sentido de estabelecer garantias aos interesses menos representados da disputa social. (NOTO, 2017, p.221).

Se por um lado, o PDE 2002 e a LPUOS 2004, representam um aprimoramento no debate de instrumentos que orientam o desenvolvimento da cidade pertinentes a temas jurídico-econômicos e da função social da propriedade⁷³ – entre eles: a outorga onerosa⁷⁴; o parcelamento, edificação ou utilização

73 “A aplicação de instrumentos para fazer valer a função social da propriedade, como a edificação, utilização ou parcelamentos compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, visava conter a especulação com imóveis ociosos bem localizados. Nesse sentido, eles cumprem um papel estrutural de aproveitar os terrenos bem situados na cidade para absorver o crescimento urbano.” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.191).

74 PDE 2002, Art. 146. XVI - Outorga Onerosa é a concessão, pelo Poder Público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo, de alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira.

compulsórios do solo urbano não edificado e não utilizado⁷⁵; o IPTU progressivo no tempo – mesmo com a ressalva de possuírem “limitações” (BONDUKI; 2011, p. 27), por outro lado tal aperfeiçoamento não foi desenvolvido no âmbito dos estudos morfológicos que problematizassem as estratégias de inserção do edifício no lote e sua relação com a cidade (CARVALHO, 2008; NAKANO; GUATELLA, 2015, p. 143; MONTANDON, 2016, p. 79). Pelo contrário, e mesmo após discussões sobre a interferência da propriedade privada no âmbito coletivo, tanto o PDE 2002 como a LPUOS 2004 reiteraram tipologias monofuncionais e o edifício isolado no lote propostas pela legislação de 1972.

Importante ressaltar que a despeito do Art. 186 da LPUOS 2004 isentar a obrigatoriedade de recuos laterais e de fundo para edificações com até 6m de altura em relação ao perfil natural, permitindo assim a tipologia base-torre - que não será propriamente uma novidade incentivada na LPUOS 2016 - o estímulo ao edifício isolado no lote ocorre por meio de incentivos cuja lógica é análoga à Fórmula de Adiron.

Como explicado por Daniel Montandon, no PDE 2002 o coeficiente de aproveitamento básico variava de 1 a 2 mediante duas regras, uma delas com valores absolutos pré-determinados e a outra com a flexibilidade de majoração de 1 no valor do coeficiente básico, atingindo 2, sob a condição de diminuir a taxa de ocupação. Tal permissão, além de reiterar formas urbanas da legislação de 1972, contradizia a lógica de aplicação da Outorga Onerosa uma vez que “[...] incidiu em apenas 12,5% do total dos empreendimentos imobiliários no período de vigência do PDE” (MONTANDON, 2016, p. 79) e, portanto, diminui o arrecadamento com a valorização imobiliária gerada que deveria ser destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb)⁷⁶ e revertido em melhorias à coletividade.

75 De acordo com o Estatuto da Cidade a regulamentação desse e de outros instrumentos é função dos municípios, onde segundo Bonduki e Rossetto (2018, p.217) “[...] os interesses dos proprietários estão fortemente representados na câmara dos vereadores.” A manifestação desse embate pode ser percebida na aprovação do PEUC no PDE 2002. O processo se deu sem uma intensa oposição devido ao fato de que sua implementação dependia de uma lei específica e na época o certame dos debates era a definição do CA básico para a cobrança de contrapartida financeira. Tanto nas gestões Marta, Serra e Kassab não houve iniciativa para o desenvolvimento de um PL por parte do poder Executivo, fato que, se praticado, resultaria no enfrentamento aos interesses de setores influentes. Por fim, restou ao Legislativo definir prazos para que o Executivo cumprisse com o encaminhamento de um PL.. Após dois encaminhamentos de PLs, um em 2005 e outro em 2009, o instrumento foi então e somente regulamentado em 2010, pela Lei nº 15.234, contudo, conforme Bonduki e Rossetto “[...] as poucas notificações efetuadas entre 2011 e 2013 não tiveram qualquer resultado efetivo, pois não geraram qualquer obrigação legal para o proprietário. ” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 217-218)

76 Segundo Bonduki e Rossetto (2018, p. 234-235): “O Fundurb foi concebido como um instrumento de caráter redistributivo, que capta recursos do processo imobiliário e os direciona para investimentos em desenvolvimento urbano, em tese de acordo com os objetivos do PDE. No entanto, como a lei de 2002 não estabeleceu prioridades, o fundo se tornou entre 2003 e 2014 uma espécie de caixa suplementar para a prefeitura viabilizar obras que em situações normais seriam realizadas com recursos do orçamento. Por essa razão, o impacto da utilização desses recursos não foi visível para a sociedade e nem mesmo para os especialistas.”

Art. 166 - Nas atuais zonas Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18 [zonas de uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e diversificado] e nos corredores de uso especial à elas lindeiras, até a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, para categoria de uso R3 01 e R3 02 [empreendimentos imobiliários residenciais verticais] , **o coeficiente de aproveitamento básico poderá ser beneficiado de acréscimo, limitado a 1,0 (um), sem o pagamento de contrapartida, mediante a redução da taxa de ocupação permitida**, segundo a seguinte equação: $CAu = TO/TOu \times CAB$.⁷⁷ (SÃO PAULO (Município), 2002, grifo nosso).

Art. 297 – Nas zonas Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12 [zonas de uso predominantemente residencial e zonas de uso misto] da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em vigor, o coeficiente de aproveitamento básico poderá, mediante a redução de taxa de ocupação permitida, segundo a equação expressa no artigo 166 desta lei e a manutenção de área permeável equivalente a no mínimo 15% (quinze por cento) da área do lote e a reserva de no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área não ocupada para jardim, ser beneficiado de acréscimo, podendo chegar a a) 4,0 (quatro), no exercício de 2002; b) 3,0 (três), no exercício de 2003. (SÃO PAULO (Município), 2002).

Em 2004, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), Lei nº 13.885, complementar ao PDE 2002, reafirmou incentivos às tipologias de empreendimentos imobiliários residenciais verticais isolados no lote (Art. 240) ao mesmo tempo em que não exigia recuos em quadras que tivessem mais de 50% de face com ocupação perimetral. No entanto, a lógica de lucro regulamentada nos artigos 166 e 297 provavelmente mitigou a potencialidade do artigo 240:

Art. 185. Não será exigido recuo mínimo de frente nas zonas ZM-2 e ZM-3, ZMp, ZCP, ZCL, ZCPp, ZCLp, ZPI e ZEIS quando no mínimo 50% (cinquenta por cento) da face da quadra em que se situa o imóvel esteja ocupada por edificações no alinhamento do logradouro, no levantamento aereo fotográfico do Município de São Paulo, de 2000. (SÃO PAULO (Município), 2002).

Art. 240. Até a revisão do PDE e PREs, independentemente do coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido nos planos estratégicos regionais, **fica mantido o incentivo à produção habitacional expresso**

77 CAu = Coeficiente de Aproveitamento a ser utilizado. TOu = Taxa de Ocupação a ser utilizada. TO = Taxa de Ocupação Máxima admitida. CAB = Coeficiente de Aproveitamento Básico.

Figura 20 Áreas onde, segundo o PDE 2002, o coeficiente de aproveitamento básico pode majorar mediante diminuição da taxa de ocupação.

Fonte NAKANO; GUATELLA, 2016, p.148.

Figura 21 Arrecadação com a Outorga Onerosa entre 2005 e 2012

Fonte MONTANDON, 2017, p. 67.

Apenas 1% da receita bruta dos empreendimentos imobiliários foi arrecadado via OODC

Somente 12,5% da área construída no mesmo período tenha sido por meio de OODC

nas disposições do artigo 166 do PDE para a categoria de uso R2v⁷⁸, nos lotes contidos nas zonas Z2, Z11, Z13, Z17, Z18 e os corredores de usos especiais a elas lindeiros da legislação anterior ao PDE [...]. (SÃO PAULO (Município), 2002).

Outra medida deletéria no tocante à arrecadação de fundos e melhoria da produção do espaço contradiz um dos objetivos contido no próprio plano (de privilegiar o transporte coletivo), ao exigir número mínimo de vagas nas categorias de uso R1, R2h e R2v (Art. 190 da LPUOS 2004) de acordo com a área edificada. Essa normativa também afetou o desenho das tipologias edíficas construídas, ao incitar a necessidade de ampla área para a guarda de autos, podendo ser ou não subterrânea.

Para Bonduki e Rossetto (2018, p. 235-236) apesar da regra de transição gradativa, por 2 anos, e da diminuição da TO para majoração do CAb igual a 2 em grande parte da cidade, a análise da receita obtida por meio da Outorga Onerosa demonstra a relevância de investimento do instrumento “[...] caso tivesse sido concentrado em obras estratégicas previstas no PDE [...]” (BONDUKI; ROSSETO, 2018, p.235).

Considerando todo o período de sua aplicação (2004-2017), o Fundurb arrecadou R\$ 2,3 bilhões em valores nominais que, corrigidos para dezembro de 2017, equivaleriam a R\$ 3,17 bilhões (São Paulo: GeoSampa, 2018). [...] Esse valor teria sido suficiente, por exemplo, para implantar cerca de 100 quilômetros de corredores de ônibus à esquerda, com tratamento urbanístico, reformas de calçadas e aterramento da fiação elétrica; para garantir um subsídio de R\$ 31 mil para 100 mil famílias obterem uma moradia (complementando o financiamento e/ou o subsídio federal e estadual), ou para desapropriar cerca de 5 milhões de m2 de terrenos bem localizados na área intermediária de São Paulo, suficientes para construir cerca de 120 mil unidades habitacionais. A OODC não pode resolver o problema da crise fiscal do município, mas tem potencial para contribuir no equacionamento de algum dos seus graves problemas sem gerar qualquer impacto urbanístico ou ambiental. Na regulamentação obtida em São Paulo, a outorga onerosa é paga sem que seja concedido nenhum benefício adicional, em termos de uso e ocupação do solo, em relação ao que estabelece a LUOS, a lei do zoneamento. O avanço propiciado pela regulamentação desse instrumento é ainda mais expressivo se for observado que anteriormente ao PDE de 2002 essa mais-valia imobiliária era apropriada integralmente pelo setor privado, que nada pagava de contrapartida pelo solo criado. (BONDUKI; ROSSETO, 2018, p.235).

78 Art. 151, inciso III. R2v: conjunto com mais de duas unidades habitacionais agrupadas verticalmente – edifícios de apartamentos ou conjuntos residenciais verticais em condomínio.

No tocante às mudanças de escala e de aproximação ao espaço construído, foram preconizadas intervenções por meio do desenvolvimento de planos regionais e perímetros definidos de Áreas de Intervenção Urbanísticas (AIUs) e Operações Urbanas (OUs). Os perímetros das AIUs não foram fomentados e as operações urbanas alavancadas, como já amplamente debatido pela crítica, “[...] foram inférteis nas áreas deprimidas da cidade pois são dependentes de condições muito favoráveis para o mercado imobiliário [...] ou seja, as operações urbanas previstas no PDE 2002 só funcionaram onde as condições do mercado já eram favoráveis [...]” (NOTO, 2017, p. 225).

Para além do questionamento estratégico, as Operações Urbanas foram lançadas como um pacote de incentivos monetários à iniciativa privada, carente de um horizonte de transformação comandado pelo poder público. A única contrapartida prevista ao mercado foi o pagamento da outorga onerosa, a ser investida baixo critérios não definidos por uma estratégia urbanística. Não houve projetos de Operações Urbanas. O desinteresse pelo resultado morfológico também se expressa numa investigação mais aprofundada dos termos do pacote de leis. São pouquíssimos os artigos mais que impactam na forma urbana, e os que fazem apresentam-se de maneira aleatória, sem compor um entendimento amplo da transformação pretendida. (NOTO, 2017, p. 225).

Em relação à tipologia edífica do edifício isolado no lote, o fundamento da fórmula de Adiron e de majoração de CA mediante diminuição de TO, sobreviu até o início de 2017, momento de aplicação da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo de 2016.

Entre 2004 e 2017, proliferou tal tipologia pela região metropolitana, em especial nos bairros de caráter industrial em transformação como Barra Funda, Vila Leopoldina, Santo Amaro e Mooca. Torres isoladas, principalmente empreendimentos residenciais verticais, de caráter condominial, com grandes áreas de lazer no térreo e áreas para estacionamento, se tornaram objetos apropriados para uma ideia de segregação que traz segurança, como apelo diferencial de venda apoderado pela publicidade do mercado imobiliário (NOTO, 2017, p. 226).

Em outras palavras, embora inaugurada uma nova condição de enfrentamento da desigualdade social em sua manifestação territorial (a segregação urbana) e política (com os novos mecanismos de representação e participação), os anos 2000 não superaram a prática do urbanismo sem desenho, do plano sem mapa. [...] É verdade que a definição de perímetros de zonas é fruto de uma negociação social (feita, hoje, de maneira muito mais transparente que há quatro décadas), mas é incapaz de tecer o desenvolvimento urbano de modo controlado e harmônico. Compreende-se que, passados os anos do regime autoritário,

cada conquista progressista tenha sido comemorada como um avanço notável, mas é fundamental problematizar o alcance efetivo de cada uma delas. (NOTO, 2017, p.223).

Sobre a tentativa de instituir o CA_h igual a 1 para toda a cidade, apesar de seu insucesso, a “[...] negociação consagrou o conceito do novo instrumento; embora pudesse ser considerado um recuo em relação à proposta original, ele permitiu que mais adiante, no PDE 2014, fosse dado um passo definitivo em direção à concepção original. ” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 200).

No período entre o PDE 2002 e o PDE 2014, houve uma conjuntura de crescente politização sobre a questão urbana, possibilitando a inserção de novas diretrizes de cunho socioespacial menos segregador no PDE 2014, dentre elas a preocupação com a interface do espaço público impulsionada por “[...] coletivos e ações de ativismo urbano que apontavam para novos paradigmas de desenvolvimento urbano e ambiental. ” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 208).

2.3.2. CONCURSO NACIONAL ENSAIOS URBANOS: DESENHOS PARA O ZONEAMENTO DE SÃO PAULO

Em consequência do reconhecimento de que a legislação de Uso e Ocupação do Solo vigente até 2013 possuía “[...] mecanismos limitadores ou pouco indutores de tipologias⁷⁹ edificadas (...) integradas ao espaço público [...]” (SÃO PAULO (Município); IAB-SP, 2013, p. 5), a Prefeitura de São Paulo e o Departamento de São Paulo do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP) promoveram no final de 2013 o “Concurso Nacional Ensaio Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo”. O intuito foi explorar morfologias baseadas nas diretrizes propostas pelo Projeto de Lei do Plano Diretor (PL 688/13) que pudessem qualificar o desenho urbano e servissem de subsídios para a revisão da Lei 13.885 de 2004. (SÃO PAULO (Município); IAB-SP, 2013).

O concurso reconhecia problemas e oportunidades. Das limitações e problemas da legislação vigente, estavam:

79 Conforme Carvalho (2008, p. 40), em sua dissertação de mestrado: “Os estudos de tipologias arquitetônicas, assim como a análise urbana pelo método tipológico, nunca foram muito difundidos no Brasil. Denise Antonucci (2005) considera duas hipóteses que colaboram para este fato. A primeira hipótese aponta para o fato das discussões sobre tipologia terem voltado à cena arquitetônica europeia como parte de um questionamento teórico que combatia o urbanismo funcionalista proposta pelo movimento moderno, e ter seu auge nas décadas de 60 e 70. Nesta época o Brasil vivia um encantamento com o projeto de Lúcio Costa para Brasília, síntese dos princípios promulgados pela carta de Atenas, defendidos por Le Corbusier. A segunda hipótese seria o estreito vínculo dos estudos tipológicos aos movimentos de preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e urbanístico, muito presentes nos países europeus e pouco referenciados no Brasil.”

Número mínimo de vagas de garagem; facilitação ao isolamento da torre no lote; poucos incentivos capazes de induzir o uso misto no mesmo lote; controle de densidades pautado no coeficiente de aproveitamento (limite do lote) e no estoque (limite no distrito); inexistência de parâmetros de parcelamento do solo que limitem a extensão de quadras e muros na cidade; possibilidade do subsolo aflorado gera tipologias com pouca ou nenhuma interface com o espaço público; (PMSP; IAB SP, 2013, online).

A partir desse reconhecimento foram propostas duas modalidades, sendo que a primeira se subdividiu em cinco categorias:

Modalidade 1: Definição de regras gerais de configuração urbana, conforme contextos urbanísticos ou tipologias pré-definidos, organizadas em cinco categorias:

Categoria 1| estudos de configuração de corredores urbanísticos

Categoria 2| estudos de configuração de tipologias edificadas de uso

misto no mesmo lote, envolvendo obrigatoriamente o uso residencial

Categoria 3| estudos de configuração da frente dos lotes com

as vias, com ênfase no tratamento da testada dos lotes e do

pavimento térreo de modo a melhorar a fruição do espaço público e a interação do pedestre com o embasamento do edifício

Categoria 4: estudos de configuração de lotes em territórios com ele-

vadas declividades, considerando situações com acesso exclusivo por

uma via e lotes com duas alternativas de acesso, na frente e no fundo

do lote.

Categoria 5: estudos de configuração de lotes e quadras de grandes di-

mensões, resultantes ou não do desmembramento e parcelamento de

grandes glebas, inseridos ou não em Zoneamento predominantemente

industrial, devendo ser considerado o uso misto nos novos lotes e a

investigação das dimensões máximas de configuração das quadras.

(SÃO PAULO (Município), 2016, p.15).

Modalidade 2: Proposição de parâmetros de configuração urbana para unidades territoriais selecionadas, identificadas como de especial interesse paisagístico, histórico, social ou cultural. (PMSP; IAB SP, 2014, online).

Na publicação dos resultados das premiações e menções honrosas, a organização do evento exprimiu: “[...] o concurso foi uma oportunidade de ensaiar as diretrizes apresentadas no Plano Diretor e de se explorar modelos inovadores de regulação urbana que atribuam sentido público, urbanidade, melhorias sociais e ambientais e que considerem o tecido urbano existente no processo de produção e transformação da cidade” (PMSP; IAB-SP, 2014,

online). Algumas propostas serviram como reflexão a fim de qualificar o debate para as diretrizes inseridas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016, nº 16.402⁸⁰, onde relaciona diretamente o “direito das pessoas à cidade”, entre outras coisas com a “diversidade de usos” e com a “qualidade na relação entre os espaços públicos e privados” (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 23).

2.3.3. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2014

No ano de 2013 o PDE 2002 já havia completado dez anos de vigência, sendo então o momento de sua revisão segundo o ciclo decenal estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Tal período concordou com o início da gestão do prefeito Fernando Haddad que incluiu no Programa de Metas de 2013 a 2016 a revisão do Plano Diretor Estratégico de 2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004. Após um extenso debate de cunho participativo nos anos 2013 e 2014, foi aprovado em 31 de julho de 2014 o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, Lei nº 16.050.

As críticas feitas em relação ao PDE 2002 serviram de base para a revisão do PDE 2014⁸¹, somado ao aprimoramento dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade e em partes refreados ou apenas indicados tanto no PDE 2002 quanto na LPUOS 2004 .

A macro equação do PDE 2014, propõe orientar o desenvolvimento da cidade São Paulo baseado em 10 estratégias que se entrecem. São elas:

- 1. Socializar os ganhos da produção da cidade.
- 2. Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa.

80 A revisão da Lei de Zoneamento da cidade realizada no início de 2015 contou com um processo participativo: “Segundo dados da própria prefeitura, mais de 4.500 pessoas participaram das oficinas de propostas realizadas em cada uma das 32 subprefeituras e, durante todo o processo, a prefeitura recebeu 5.577 propostas vindas de cidadãos paulistanos. ” (CARVALHO, 2015, online). Sobre o processo participativo, consultar “Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei nº 16.050 (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 9).

81 “A revisão de 2014 manteve os objetivos e a estratégia do PDE definidos em 2002, garantindo uma continuidade, mas aperfeiçoou os instrumentos urbanísticos e sua aplicação, beneficiando-se inclusive das experiências e iniciativas tomadas durante os doze anos que separaram os dois textos. Por outro lado, a gestão do prefeito Fernando Haddad estava alinhada com as propostas do PDE e durante seu debate e após sua aprovação em 2014, começou a colocar em prática um conjunto de ações diretamente relacionada à sua estratégia nas áreas de urbanismo, mobilidade, meio ambiente e habitação, o que potencializou seus resultados e estreitou o espaço entre planejamento e gestão, que tem sido grande obstáculo para o sucesso dos planos diretores”. (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 182). O contexto de elaboração dessa lei ocorria em meio a um atraso de 7 anos de revisão do Plano Diretor em vigor, somado a necessidade de um projeto de regulamentação da ação imobiliária de acordo com diretrizes almejadas, dado que a década se configurava com a produção imobiliária mais intensa dos últimos 30 anos. (SÃO PAULO (Município), 2014, p.9).

- 3. Melhorar a mobilidade urbana.
- 4. Qualificar a vida urbana dos bairros.**
- 5. Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público.
- 6. Reorganizar as dinâmicas metropolitanas.
- 7. Promover o desenvolvimento econômico da cidade.
- 8. Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade.
- 9. Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais.
- 10. Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade. (SÃO PAULO (Município), 2014, grifo nosso).

Sobre os avanços delineados pelo PDE 2014:

Em linhas gerais, é quase consensual que o novo PDE, aporta à cidade uma contribuição que avança em relação a seu antecessor, ao corrigir a falta de direcionamento estratégico. Há, agora, uma intenção geral – embora abstrata – clara: desestimular o uso de automóvel no deslocamento cotidiano e estimular as soluções coletivas [...]. (NOTO, 2017, p.228).

Dentre esses avanços está a definição de CA_b igual a 1 para toda a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana⁸² e CA_{máx} variando de 2 (com gabarito máximo de 28m e número de pavimentos sendo térreo mais 8) a 4⁸³, para respectivamente áreas fora e dentro da influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU⁸⁴).

A definição do CA_b igual a 1 retoma conceito original do solo criado, da década de 1970 (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.66), cuja tentativa de implementação não vigorou em 2002 e após 12 anos torna-se um instrumento não só de aumento de arrecadação municipal (Outorga Onerosa

82 Na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, cujos objetivos são qualificar a relação urbana e ambiental, conter a expansão urbana e preservar ecossistemas naturais, a lei definiu parâmetros de ocupação mais restritivos do que Macroárea de Urbanização Consolidada, com coeficientes de aproveitamento que variam entre o CA_{mín} igual a 0,3 e CA_{máx} igual a 1, entre outros casos em que o CA_{máx} é igual a 1 ou não se aplica.

83 “Além de coeficientes mais altos, a produção imobiliária nos eixos também foi estimulada por uma outorga onerosa menor (metade por m2 na mesma região) do que aquela a ser paga nos chamados miolos de bairros, que devem ser desestimulados, em decorrência da adoção de uma nova fórmula de cálculo. Esta manteve os fatores de planejamento e de interesse social vinculados às estratégias e objetivos mais gerais de estruturação urbana e desvinculou a outorga do valor venal dos imóveis, base utilizado para o cálculo do IPTU (e, portanto, muito influenciado por decisões políticas), passando a adotar os valores de outro cadastro municipal de valores imobiliários, cuja avaliação se aproxima mais do valor de mercado.” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.233).

84 Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) definidos pelo PDE 2014 são as Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) na LPUOS 2016, composta pelas ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa.

Figura 22 Mapa das Macrozonas de Estruturação e Qualificação Urbana e de Proteção e Recuperação Ambiental
Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, p. 166.

do Direito de Construir⁸⁵), como também instrumento elementar de indução de forma urbana e de redistribuição para a coletividade dos ganhos com a produção imobiliária da cidade, cujos recursos são investidos em melhoramentos urbanos como habitação social, transporte, equipamentos públicos, entre outros⁸⁶. (SÃO PAULO (Município), 2014).

A deliberação de maior coeficiente de aproveitamento nos Eixos de Estruturação Urbana, associada à uma cota parte (área média por habitação) e à área máxima de vaga de garagem não computável, busca induzir maior adensamento construtivo e populacional em áreas de maior concentração do transporte coletivo de massa (trem, metrô e corredores de ônibus). Essa estratégia visa tanto intensificar o uso da terra nos locais com infraestrutura de mobilidade de média e alta capacidade, como também reorganizar a dinâmica dos usuários aproximando os usos residências dos não residências.

Segundo Montandon (SÃO PAULO (Município), 2016, p.13), o PDE 2014 se fundamenta com base em duas estratégias. Uma delas são os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), esses definidos pelas quadras contidas em uma faixa de 150 metros de cada lado dos corredores de ônibus e no raio de 400m ao longo das estações de metrô e trem. A outra são as macroáreas que se diferenciam segundo suas especificidades urbanas, sociais e ambientais e conforme objetivos diversos de ocupação, além de cálculos para a contrapartida financeira de Outorga Onerosa do Direito de Construir (com método atualizado, considerando valor do m² do terreno, fator de interesse social e fator de planejamento)⁸⁷.

85 PDE 2014, Art. 115. A Prefeitura poderá outorgar onerosamente o direito de construir correspondente ao potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários, nos termos dos Art. 28 a 31 e seguintes do Estatuto da Cidade, e de acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos nesta lei. Parágrafo único. Os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB.

“Art. 116. O potencial construtivo adicional é bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais. § 1º Considera-se potencial construtivo adicional o correspondente à diferença entre o potencial construtivo utilizado e o potencial construtivo básico.” (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 81).

“A Outorga Onerosa é a contrapartida financeira paga para que um empreendimento possa construir além do Coeficiente Básico até o limite máximo. A nova fórmula para o cálculo de contrapartida está vinculada ao valor de mercado do terreno e às diretrizes de aproximação entre oferta de emprego e moradia na cidade, com o objetivo de estimular o aproveitamento máximo dos terrenos e induzir a produção de moradias populares, para isso existem fatores sociais e de planejamento.” (PMSF, 2014, online)

86 Os recursos arrecadados com o pagamento para obter-se o direito de construir entre o CA_b e o $CA_{máx}$ são destinados ao FUNDURB. Desse montante, 30% devem ser investidos em execução de programas habitacionais de interesse social, regularização de imóveis e aquisição de terras bem localizadas para produção de habitação social, enquanto os outros 30% devem ser investidos em sistemas de transporte público e mobilidade ativa (sistema ciclovitário e pedonal), e os outros 40% em obras de infraestrutura, equipamentos, parques, patrimônio cultural, etc., permitindo investimento em campos estratégicos consoantes com os objetivos de melhoria urbana propostos pelo PDE (SÃO PAULO (Município), 2014, 150).

87 Para verificação da fórmula para cálculo de Outorga Onerosa ver página 81 do PDE 2014.

Figura 23 Área de influência dos eixos
Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, p.67.

Os eixos são subdivididos entre existentes e previstos. Nos eixos existentes, ou seja, onde estão consolidadas as infraestruturas de transporte coletivo, o $CA_{máx}$ igual a 4 pode ser atingido de imediato. Já nos eixos previstos - onde as infraestruturas serão implementadas - segundo o Art. 83 do PDE, só poderão atingir os parâmetros de ocupação estabelecidos no PDE ⁸⁸ “[...] após a emissão da Ordem de Serviços das obras das infraestruturas do sistema de transporte que define o eixo, após a emissão pelos órgãos competentes de todas as autorizações e licenças, especialmente a licença ambiental, correspondentes à obra em questão. ” (SÃO PAULO (Município), 2014, p.71). Tal deliberação implica no licenciamento de empreendimentos de alta densidade somente mediante implantação do sistema de transporte público coletivo.

Com relação ao desenho urbano, propôs-se mecanismos qualificadores por meio de descontos ou concessões de áreas computáveis na contrapartida de Outorga Onerosa do Direito de Construir, contribuindo para a indução ou inibição de tipologias. 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 pedestre 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).

88 Após regulamentação da LPUOS 2016, normatizou-se que após atendimento dos requisitos do artigo 83 do PDE 2014, as zonas previstas (ZEUP e ZEUPa) passam a atender automaticamente os parâmetros da ZEU e ZEUPa. **ZEU** $CA_{mín}=0,5 / CA_b=1 / CA_{máx}=4$; **ZEUP** $CA_{mín}=0,5 / CA_b=1 / CA_{máx}=2$; **ZEUPa** $CA_{mín}=NA / CA_b=1 / CA_{máx}=2$; **ZEUPa** $CA_{mín}= NA / CA_b=1 / CA_{máx}=1$ (SÃO PAULO (Município), 2016, p.151).

Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, p. 80.

Figura 28 Mapa da localização dos índices de coeficiente de aproveitamento máximo em 2004.
Fonte MONTANDON, 2017, online, p. 32.

Figura 29 Mapa da localização dos índices de coeficiente de aproveitamento máximo em 2016.
Fonte MONTANDON, 2017, online, p. 33.

Figura 30 Fontes de recursos do FUNDURB e destinação de seus recursos.

Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, 150.

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. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 14, grifo nosso).

Nota-se que tais parâmetros de qualificação urbana - somados ao aumento da densidade construtiva e populacional ao longo dos transportes coletivos - representam inflexões no planejamento urbano do município paulistano, dado que tais diretrizes reconhecem a necessidade do pedestre e de sua dinâmica de uso da cidade na produção da mesma.

Dos artigos que constam na Lei nº 16.050, referentes especificamente à contestação do edifício isolado no lote:

Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes:

- VIII - orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar:
- a) diversificação nas formas de implantação das edificações nos lotes;
 - b) maior fruição pública nos térreos dos empreendimentos;
 - c) fachadas ativas⁸⁹ no térreo dos edifícios;
 - d) ampliação das calçadas, dos espaços livres, das áreas verdes e permeáveis nos lotes;
 - e) convivência entre os espaços públicos e privados e entre usos residenciais e não residenciais;
 - f) ampliação da produção de Habitação de Interesse Social e de mercado popular; (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 53).

[...]

Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo – LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes:

[...] IX- proporcionar a composição de conjuntos urbanos que superem

89 Como consta no PDE 2014 e é reiterado na LPUOS 2016, o termo fachada ativa refere-se à: “[...] exigência de ocupação da extensão horizontal da fachada por uso não residencial com acesso direto e abertura para o logradouro, a fim de evitar a formação de planos fechados na interface entre as construções e os logradouros, promovendo a dinamização dos passeios públicos (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 183; SÃO PAULO (Município), 2016, p. 62).

exclusivamente o lote como unidade de referência da configuração urbana, sendo também adotado a quadra como referência de composição do sistema edificado.

X - promover a articulação entre espaço público e espaço privado, por meio de estímulos à manutenção de espaços abertos para fruição pública no pavimento de acesso às edificações;

XI - estimular a implantação de atividades de comércio e serviços nas regiões onde a densidade populacional é elevada e há baixa oferta de emprego, criando regras para a adequada convivência entre usos residenciais e não residenciais;

XII - estimular o comércio e os serviços locais, especificamente os instalados em fachadas ativas, com acesso direto e abertura para o logradouro;

XIII - fomentar o uso misto no lote entre usos residenciais e não residenciais, especialmente nas áreas bem servidas pelo transporte público coletivo de passageiros; (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 54, grifo nosso).

XIV - estabelecer limites mínimos e máximos de área construída computável destinada a estacionamento de veículos, condicionando o número máximo à compensação urbanística por sua utilização; [...]

XVII - promover o adensamento construtivo e populacional e a concentração de usos e atividades em áreas com transporte coletivo de média e alta capacidade instalado e planejado; [...]

Art. 29. A legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS deverá apresentar estratégia para controle de:

- I - parcelamento do solo, englobando dimensões mínimas e máximas de lotes e quadras;
- II - remembramento de lotes, englobando dimensões máximas do lote resultante e previsão das condições para destinação de áreas públicas;
- III - densidades construtivas e demográficas;
- IV - volumetria da edificação no lote e na quadra;
- V - relação entre espaços públicos e privados;**
- [...]

Art. 80. Nas áreas de influência dos eixos, serão consideradas não computáveis:

IV - as áreas construídas no nível da rua com acesso direto ao logradouro, em lotes com testada superior a 20m (vinte metros), até o

Figura 31 Parâmetros e incentivos urbanísticos nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana com objetivo de conferir qualidade urbana.

Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, p. 68.

limite de 50% (cinquenta por cento) da área do lote, destinadas a usos classificados nas subcategorias de usos nR1 ou nR2⁹⁰;

Art. 176. São objetivos específicos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável:

IV - incentivar o comércio e os serviços locais, especialmente os instalados em fachadas ativas, junto às ruas; (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 100, grifo nosso).

Vale destacar que dentro da macro equação do PDE e de seu período de configuração, muitos parâmetros – como a fachada ativa, área não computável de vaga de garagem e larguras de calçadas – foram mais especificados para os Eixos de Estruturação Urbana, sendo apenas indicado desígnios para outras zonas, cujo detalhamento será realizado na LPUOS 2016. Entre 2014 e 2016, vigoraram nos miolos de bairro regras gerais da LPUOS 2004, contudo, prevalecendo o menor gabarito (28m) e CA_b igual a 1 estipulados pelo PDE 2014 no Quadro 2 e Quadro 2A. Referente aos recuos mínimos de frente nos lotes, estipulou-se que até a revisão da LPUOS, aplicariam-se os artigos 184 e 186 da Lei nº13.885/2004 de acordo com o inciso II do § 1º do artigo 368 do PDE 2014.

Art. 184. As edificações, instalações ou equipamentos, inclusive subsolos, devem observar recuo mínimo de frente de 5 (cinco) metros em relação ao alinhamento do logradouro para o qual o imóvel faz frente.

[...]

Art. 186. As edificações, instalações ou equipamentos, a partir de 6 m (seis metros) de altura em relação ao perfil natural do terreno devem observar recuos laterais e de fundos, que podem ser escalonados e dimensionados de acordo com a fórmula a seguir, respeitado o mínimo de 3 m (três metros):

$$R = (H - 6) \div 10$$

onde:

R = recuos laterais e de fundos;

H = altura da edificação em metros contados a partir do perfil natural do terreno. (SÃO PAULO (Município), 2004, grifo nosso).

Sobre a aplicação do instrumento “fachada ativa” no hiato de tempo entre regulamentação do PDE 2014 e a revisão da LPUOS 2004 até sua aprovação em 2016, tem-se:

90 nR1: uso não residencial compatível com a vizinhança residencial; **nR2:** uso não residencial tolerável à vizinhança residencial.

Art. 75. [...]

Parágrafo único. As disposições relativas à instalação e ao funcionamento de usos e atividades, índices e parâmetros de ocupação do solo definidas neste PDE para as áreas de influência dos eixos prevalecem sobre o estabelecido na LPUOS - Lei nº 13.885, de 2004. (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 67).

Art. 368. Projeto de lei de revisão da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004 - LPUOS deverá ser encaminhado à Câmara Municipal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da entrada em vigor desta lei.

§ 1º Até que seja feita a revisão da LPUOS prevista no “caput”, aplicam-se as seguintes disposições:

VIII - fora das áreas de influência dos eixos, serão consideradas não computáveis:

[...]

b) a área ocupada por usos nR no pavimento ao nível da rua, nos edifícios residenciais, limitada a 20% (vinte por cento) da área do terreno. (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 158-159).

Sobre a largura mínima dos passeios públicos, o Art. 79 do PDE 2014 normatiza que nas áreas de influência dos eixos, os lotes com frente para os eixos deveriam ter passeio público com largura mínima de 5m, e nos demais lotes, o passeio público deveria apresentar largura mínima de 3m (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 70). Essa diretriz foi revisada pelo Art. 67 da LPUOS 2016.

Também nos eixos, particulariza-se áreas não computáveis para vagas de garagem, representando uma inflexão até então existente de legislações que privilegiavam o automóvel com a exigência de número mínimo desse item. A mudança é representada agora não mais pela exigência, mas sim pela não computação de área destinada a tal função até 1 vaga por unidade habitacional e 1 vaga a cada 70m² de área construída para uso não residencial. Na LPUOS 2016 (Art. 62, inciso I, alíneas “a” e “b”) tais parâmetros serão aplicados para ZEU⁹¹, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM e ZEMP. Para as demais zonas as vagas de garagem não são computáveis.

Somado a tais normativas, vale destacar a Seção IX do Capítulo II do PDE 2014, intitulada “Das Diretrizes para o ordenamento da paisagem”. Tal seção, que compreende os artigos 85 a 88, atribui à Prefeitura o dever

91 Importante ressaltar que o Art. 174 da LPUOS 2016 flexibiliza esse regramento para ZEU, durante o período de três anos após a entrada em vigor da referida Lei, sendo “[...] admitida 1(uma) vaga a cada 60m² (sessenta metros quadrados) de área construída computável da unidade.” (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 102).

QUALIFICAR A VIDA URBANA DOS BAIRROS

Para garantir a preservação da qualidade de vida nos miolos de bairros, o Plano Diretor define limites máximos de altura e adensamento construtivo nessas áreas, controlando a verticalização dispendiosa e a pulverização de grandes empreendimentos. Para promover a melhoria da qualidade de vida, o Plano Diretor define a estruturação de uma rede de centralidades, com oferta de equipamentos urbanos e sociais, prevê a ampliação das áreas verdes e espaços livres da cidade, além de definir instrumentos de planejamento e projeto urbano de escala local, a serem formulados em conjunto com a sociedade.

- INCENTIVAR A FACHADA ATIVA
- AMPLIAR A REDE DE EQUIPAMENTOS URBANOS E SOCIAIS: EDUCAÇÃO, SAÚDE, ESPORTES, CULTURA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR
- ELABORAR OS PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS E PLANOS DE BAIRRO DE FORMA PARTICIPATIVA
- AMPLIAR A QUANTIDADE DE PARQUES NA CIDADE: 167 PARQUES PROPOSTOS
- ACABAR COM A EXIGÊNCIA DO NÚMERO MÍNIMO DE VAGAS DE AUTOMÓVEIS

ESSE É O NOSSO PLANO

Figura 32 Parâmetros e incentivos urbanísticos nos miolos de bairros com objetivo de conferir qualidade urbana.

Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, p. 22.

de elaborar o Plano de Ordenamento e Proteção da Paisagem do território municipal⁹² (Art. 86) assinalando questões de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental, e considerando as interferências das ações públicas e privadas no “ [...] conforto individual e social [...] ”, a “ [...] facilitar o acesso e utilização das funções e serviços de interesse coletivo das vias e logradouros [...]” e “[...] à melhora de qualidade de vida da população”(SÃO PAULO (Município), 2014, p.71).

Ao menos no discurso, tais parâmetros parecem propor uma forma urbana que permite maior apropriação coletiva por meio de um território que diminui a importância do automóvel, que considera o conjunto edificado no lote e sua interface com o logradouro, que proporciona maior heterogeneidade de usos, dentre outras medidas de regulação do solo que pressupõe uma antítese ao modelo morfológico segregador induzido pela legislação vigente desde a década de 70 até a época de sua revisão (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 15).

A mono funcionalidade tornou-se regra na ação do mercado imobiliário após a regulamentação dos anos 70 e a especialização dos nichos de atuação associadas às regras de ocupação do solo incentivaram o crescente remembramento de lotes e o surgimento de empreendimentos que ocupam parcelas grandes (quando não a totalidade) das quadras. Acrescenta-se a isso uma ideologia bélica de venda de segurança privada e **o que se vê é a multiplicação de muros estéreis nas mais diversas escalas (dois ou três lotes associados até a quadra completa), isolando completamente o uso privado de qualquer possibilidade de apropriação da rua. Esse tipo consolidado recentemente (anos 1990/2000) é a condensação maior da falência da regulamentação postulativa da matriz moderna em São Paulo; é a potencialização da lógica isoladora funcionalista completamente corrompida em sua origem socializante (térreos livres, torres no parque). Ao isolar torres em condomínios autônomos a dissolução da rua corredor concretiza-se da maneira mais perversa, pois além de não realizar a liberdade de implantação de edifícios numa cidade-parque, aniquila a animação de uma ocupação diversa em seu térreo.** (NOTO, 2017, p. 265, grifo nosso).

Figura 33 Área não computável de vagas de garagem nas áreas de influência dos Eixos.

Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, p. 70.

92 Plano até o presente momento (dezembro de 2019) não elaborado. Informação obtida em conversa com Rafael Mielnik e Daniel Montandon, respectivamente, membro da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMDU/PLANURBE) e diretor da SMUDU/DEUSO de 2013 a 2016.

Figura 34 Imagem representativa da Seção IX do PDE 2014, “Das diretrizes para o ordenamento da paisagem”.
Fonte SÃO PAULO (Município), 2014, p. 71.

Figura 35 Condomínio residencial em São Paulo
Fonte EL PAÍS, 2016, online.

2.3.4. LEI DE PARCELAMENTO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE 2016

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, nº 16.402, de 2016 tem por objetivo reger a utilização e ocupação da cidade de São Paulo de acordo com o Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. De acordo com Montandon (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 13), as regulamentações do Zoneamento sempre tiveram alguma relação com o Plano Diretor vigente, contudo tal vínculo se tornou mais consolidado após aprovação do Estatuto da Cidade, comparado com as leis da década de 70.

Seguindo as diretrizes do Plano Diretor Estratégico de 2014, a LPUOS 2016 especificou parâmetros e mecanismos jurídicos e morfológicos de ordenamento territorial. Dentre as normativas há a flexibilização de áreas computáveis de CA, e consequentemente de outorga onerosa, que podem inibir ou induzir determinadas formas urbanas, como: diminuição de áreas destinadas a vagas de garagem, calçadas mais largas, fruição pública no pavimento térreo, estímulo à fachada ativa e edifícios de uso misto, inclusive àqueles destinado a habitação de interesse social:

Ao que concerne à diretriz de “Qualificar a vida urbana dos bairros”, a LPUOS 2016 reitera:

O novo zoneamento busca garantir o direito das pessoas à cidade, proporcionando diversidade de usos, disponibilidade de espaços verdes e **qualidade na relação entre os espaços públicos e privados. Para isso, a nova lei orienta como cada lote deve contribuir para uma melhor convivência nos bairros e na cidade. O atual modelo de produção imobiliária em São Paulo pouco dialoga com o pedestre. Edifícios com calçadas estreitas, muros altos em quadras extensas e empenas cegas são exemplos de como a circulação de pedestre é prejudicada, além de gerar desconforto e insegurança.**

Para enfrentar essas questões, o zoneamento define um tamanho máximo para lotes e quadras⁹³ e, quando o limite for ultrapassado, exige-se a doação de áreas verdes e institucionais, facilitando a fruição pública e criando espaços de interação e convivência entre os moradores. Quanto ao pedestre, outros dispositivos incentivam ou exigem calçadas mais amplas em função da zona de uso, [como para lotes acima de 2.500m² em Zona Centralidade (ZC)], e do tipo de empreendimento, como em equipamentos, tais com escolas e hospitais. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 23, grifo nosso).

93 Art. 43. A área máxima de quadra no território da zona urbana do Município é de 20.000m² (vinte mil metros quadrados) e o comprimento máximo da face de quadra é de 300m (trezentos metros), observados os limites menores estabelecidos para as diferentes zonas. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 54).

Sobre “Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público”:

A medida visa potencializar o aproveitamento do solo nestas zonas [ZEU e ZEUP], diminuir o tempo e a distância dos deslocamentos, permitir que mais pessoas morem e trabalhem nesses locais e favorecer a relação das pessoas com a cidade.

A garantia de qualidade na interação entre os edifícios e os espaços públicos se dá pela manutenção e aprimoramento de alguns dispositivos, como fachadas ativas, fruição pública e calçadas mais largas. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 21, grifo nosso).

Dos artigos na Lei nº 16.402 referente à fachada ativa:

Art. 57. São parâmetros qualificadores da ocupação, de modo a promover melhor relação e proporção entre espaços públicos e privados: I-fruição pública; II-fachada ativa; III-limite de vedação do lote; IV-destinação de área para alargamento do passeio público. (SÃO PAULO (Município), 2016, p.62, grifo nosso)

Art. 62. São consideradas áreas não computáveis⁹⁴:

VII - as áreas construídas no nível da rua com **fachada ativa mínima de 25% (vinte e cinco por cento) em cada uma das testadas e de no mínimo 3m (três metros) de extensão**, destinadas a usos classificados na categoria não residencial que sejam permitidos nas respectivas zonas, até o limite de:

50% (cinquenta por cento) da área do lote nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa;

b) 20% (vinte por cento) da área do lote nas demais zonas;

VIII - nos lotes localizados nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa, a área destinada aos usos não residenciais, até o limite de 20% (vinte por cento) da área construída computável total nos empreendimentos de uso misto com fachada ativa; (SÃO PAULO (Município), 2016, p.64, grifo nosso).

94 “Art. 62 São consideradas áreas não computáveis: [...] § 2º A somatória das áreas construídas não computáveis referidas nos incisos I a VI do “caput” deste artigo fica limitada a 59% (cinquenta e nove por cento) do valor correspondente à área construída total da edificação, excluídas as áreas não computáveis previstas nos incisos VII a XVI.” (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 64).

Figura 36 Imagem representativa das medidas mínimas e máximas para aplicar o incentivo de fachada ativa.

Fonte Elaborada pela autora.

Art. 71. A fachada ativa, ocupada por uso não residencial (nR) localizada no nível do logradouro, deverá:

- I - estar contida na faixa de 5m (cinco metros) a partir do alinhamento do lote, medida em projeção ortogonal da extensão horizontal;
- II - ter aberturas para o logradouro público, tais como portas, janelas e vitrines, com permeabilidade visual, com no mínimo 1 (um) acesso direto ao logradouro a cada 20m (vinte metros) de testada, a fim de evitar a formação de planos fechados sem permeabilidade visual na interface entre as construções e o logradouro, de modo a dinamizar o passeio público.

§ 1º O recuo entre a fachada ativa e o logradouro público deve estar fisicamente integrado ao passeio público, com acesso irrestrito, não podendo ser vedado com muros ou grades ao longo de toda a sua extensão, nem ser ocupado por vagas de garagem ou usado para manobra de veículos, carga e descarga e embarque e desembarque de passageiros.

§ 2º Nas vias que não possuam faixa exclusiva ou corredores de ônibus, o recuo entre a fachada ativa e o logradouro público poderá abrigar excepcionalmente vagas de estacionamento de automóveis desde que limitado a no máximo 20% (vinte por cento) da testada do imóvel e autorizado por órgão competente de trânsito. (SÃO PAULO (Município), 2016, p.66-68, grifo nosso).

Art. 87. Nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa, quando a área do lote for superior a 10.000m² (dez mil metros quadrados) e menor ou igual a 20.000m² (vinte mil metros quadrados), será obrigatória a adoção dos seguintes parâmetros qualificadores da ocupação:

- I - fruição pública nos empreendimentos de usos não residenciais permitidos nas respectivas zonas, em área equivalente a no mínimo 20% (vinte por cento) da área do lote, em espaço livre ou edificado;
- II - limite de 25% (vinte e cinco por cento) de vedação da testada do lote com muros;

III - fachada ativa em no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da testada do lote em empreendimentos residenciais ou não residenciais. (SÃO PAULO (Município), 2016, p.74, grifo nosso).

Art. 126. Nos edifícios-garagem⁹⁵ não incidirá contrapartida financeira da outorga onerosa de potencial construtivo adicional desde que as áreas edificadas nos pavimentos de acesso sejam destinadas a outros usos não residenciais, que possuam a fachada ativa e que seja aplicada no mínimo 50% (cinquenta por cento) de cobertura verde na edificação. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 92).

Segundo o Decreto nº 57.521 de 9 de dezembro de 2016:

Art. 12. A fachada ativa, além das disposições do artigo 71 da Lei nº 16.402, de 2016, e em seus parágrafos, deve observar às seguintes características:

I - a face de acesso à fachada ativa voltada para o logradouro público deve estar contida na faixa de 5m (cinco metros) medida a partir do alinhamento do lote, em projeção ortogonal, sendo que, no caso de doação de calçada prevista no artigo 67 da citada lei, deve ser considerado o novo alinhamento;

II - são admitidas aberturas e acessos para as áreas de fruição, inclusive em forma de galeria interna ao edifício, desde que garantido o acesso direto ao logradouro público;

III - a área construída de uso nR destinada a fachada ativa pode exceder a faixa de 5m (cinco metros);

IV - nos casos de lote com mais de uma frente, para fins da aplicação da exigência de, no mínimo, 3m (três metros) de extensão, será considerada a soma das dimensões das testadas. (SÃO PAULO (Município), 2016, grifo nosso).

Para Noto (2017, p. 264-265), as estratégias de fachada ativa e fruição pública inseridas no PDE 2014 induz tanto a diversidade de usos no térreo como também a destinação de porções de áreas privadas para uso público pedonal. Tais estratégias contestam, segundo o autor, a lógica setorial das legislações anteriores de cunho modernista. Além de induzir espaços privados que dialoguem mais e de forma melhor com espaços públicos, esses instrumentos objetivam induzir por parte de atores, sobretudo privados, uma produção voltada para a apropriação pública coletiva.

⁹⁵ Conforme a LPUOS 2016 edifícios-garagem são “[...] edificações em que pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) da área construída total é destinada à circulação, manobra e estacionamento de veículos. ” (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 92).

Figura 37 Zonas com maior incentivo à fachada ativa e obrigatoriedade da mesma para lotes entre 10.000m² e 20.000m² (ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa).

Fonte Elaborado pela autora.

Outra diretriz que pode contribuir qualitativamente para o desenho urbano é apresentada no Art. 66 da LPUOS 2016. Nele, os recuos laterais e de fundo são dispensados para quase todas as zonas⁹⁶ cuja edificação tenha até 10 metros de altura, ou quando o vizinho já possui edificação encostada no lote, ou em terrenos com até 250m² com declividade ou frente até 10m lineares (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66). Esses parâmetros possibilitam a tipologia do edifício base-torre, na qual se admite tanto a necessidade de isolamento do edifício para sua qualidade de aeração e insolação, como também o reconhecimento da base, interface entre o espaço do lote e seu entorno público.

É fundamental perceber que apesar dessa tipologia base-torre ter sido permitida na LPUOS 2004 para edificações com até 6m de altura (Art. 186), torna-se uma morfologia com potencialidade reduzida ao existir na mesma Lei incentivos financeiramente mais rentáveis para isolar o edifício no lote. Dessa forma, fica nítido que o grande progresso da LPUOS 2016 não foi a possibilidade da tipologia base-torre, mas a não proposição de medidas profusamente contraditórias à própria estratégia.

Por fim, sobre larguras mínimas dos passeios públicos, normatizou-se:

Art. 67⁹⁷. Em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC, ZCa, ZM e ZEIS, os passeios públicos deverão ter a largura mínima de 5m (cinco metros), observado que:

I - nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM e ZEMP, o alargamento do passeio público será obrigatório;

II - nas ZC e ZCa, o alargamento do passeio público será obrigatório para lotes maiores que 2.500m² (dois mil e quinhentos metros quadrados) e facultativo para os menores.

§ 1º Nos casos em que o passeio público já apresente largura de 5m (cinco metros) ou quando ocorrer a doação da faixa necessária para seu alargamento, o recuo de frente ficará dispensado.

§ 2º Os potenciais construtivos básico e máximo do remanescente do lote serão calculados em função de sua área original e não será cobrada outorga onerosa relativa ao potencial construtivo adicional previsto para a área transferida à Municipalidade.

⁹⁶ Exceto para ZPI-1, ZPI-2 e ZDE-2.
⁹⁷ Soma-se ao artigo 67 complementações sobre a largura de passeios públicos dispostos no artigo 9º do Decreto Municipal 57.521 de 2016.

§ 3º A obrigatoriedade estabelecida nos incisos I e II do “caput” deste artigo aplica-se somente às edificações novas e reformas que envolverem a ampliação de mais de 50% (cinquenta por cento) da área construída total.

§ 4º A doação prevista no “caput” deste artigo deverá preceder a emissão do alvará de execução da edificação.

§ 5º Reforma de edificação existente em lotes com área menor que 500m² (quinhentos metros quadrados) fica dispensada da doação prevista no “caput” em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM e ZEMP. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

Nas demais zonas não há dimensão mínima para a largura do passeio público, exceto nos casos de projeto de parcelamento do solo, em que devem ser observadas as medidas do Quadro 2B da LPUOS 2016.

Assim como na LPUOS 2004 (Art. 185), na LPUOS 2016 (Art. 69) fica dispensada a exigência de recuos de frente para os lotes em que mais de 50% da face da quadra onde estão localizados tenham edificações sem recuos em relação ao logradouro.

Art. 69. Não será exigido recuo mínimo de frente quando, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da face de quadra em que se situa o imóvel esteja ocupada por edificações no alinhamento do logradouro, conforme base georreferenciada cadastral oficial do Município, não se aplicando a exigência de doação para alargamento do passeio público prevista no inciso II do “caput” do art. 67 desta lei. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

2.3.5. CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES DE 2017

Em maio de 2017, um pouco mais de um ano após a aprovação da LPUOS foi regulamentado o Código de Obras e Edificações, cujo objetivo é disciplinar no Município de São Paulo, as “[...] regras gerais a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de obras, edificações e equipamentos, dentro dos limites do imóvel [...] (Art.1º lei).” (SÃO PAULO (Município), 2017, p. 18).

Das normativas apresentadas no Código que repercutem no resultado de projeto, vale destacar para essa pesquisa alguns trechos do Anexo I – Disposições Técnicas, “item 5”, relativo às condições de aeração e insolação dos empreendimentos e em qual situação é admitida justaposição com a edificação vizinha:

5 - DAS CONDIÇÕES DE AERAÇÃO E INSOLAÇÃO

5.1. A edificação, instalação ou equipamento, a partir de 10 m (dez metros) de altura em relação ao perfil natural do terreno deve observar afastamento contínuo, lateral e de fundo, que pode ser escalonado, e que deve ser dimensionado de acordo com fórmula a seguir, respeitando o mínimo de 3 m (três metros). $A = (H - 6) \div 10$ onde

A = afastamento lateral e de fundo;
H = altura da edificação em metros contados a partir do perfil do terreno.

5.A.1. Para a aplicação do item 5.1 do Anexo I do COE, a altura “H” da edificação medida em metros, será contada a partir da cota de nível mais baixa do perfil natural do terreno referente ao plano de fachada considerado, até a cota de nível mais alta da edificação, podendo ser adotado o escalonamento da edificação.

II - quando “H” superior a 10 m (dez metros): dimensão correspondente a um retângulo com lados iguais ou superiores, respectivamente, a “2A” por “3A”.

5.5. Quando houver edificação vizinha implantada sem atendimento de recuo nas divisas laterais e de fundo, admite-se a justaposição da nova edificação à edificação lindeira, sem prejuízo dos índices de ocupação e aproveitamento previstos na LPUOS.

5.5.1. A justaposição fica dispensada da análise específica de órgão técnico quando, no trecho da divisa onde ocorrer a justaposição, a altura da nova edificação não ultrapassar a altura da edificação lindeira existente.

5.A.5.2. Quando adotada a justaposição e a altura da nova edificação ultrapassar a altura da edificação lindeira existente, deverá ser observado o afastamento “A” e altura “H” a partir do topo da edificação existente, no trecho da justaposição, admitindo-se o escalonamento. (SÃO PAULO (Município), 2017, p. 85-86, grifo nosso).

Figura 38 Esquemas das disposições técnicas relativas à aeração e insolação nos empreendimentos.
Fonte SÃO PAULO (Município), 2017, p. 87.

AERAÇÃO E INSOLAÇÃO

Anexo I, item 5

CÁLCULO DE AFASTAMENTO (A)

A edificação, instalação ou equipamento, a partir de 10 m de altura em relação ao perfil natural do terreno deve observar afastamento contínuo, lateral e de fundo, que pode ser escalonado, e que deve ser dimensionado de acordo com fórmula a seguir, respeitado o limite mínimo de 3 m.

$$A = (H - 6) \div 10$$

onde:
A = afastamento lateral e de fundo
H = altura da edificação em metros

A altura da edificação (H) é contada a partir da cota de nível mais baixa do PNT referente ao plano de fachada, até a cota de nível mais alta da edificação

EDIFICAÇÕES SEM RECUE

Quando houver edificações vizinhas sem recuos laterais admite-se a justaposição no trecho em que a altura da edificação nova for menor ou igual à altura da edificação existente. Quando ultrapassar a altura deverá ser observado o afastamento (A) em função da altura (H) medida a partir do topo da edificação existente vizinha, admitindo-se o escalonamento.

Em edificações dispensadas de recuos de frente, a faixa de aeração e ventilação poderá ser voltada para o logradouro público, limitando-se ao seu eixo.

3

“Falar de forma urbana não significa ignorar os problemas sócioeconômicos nem acreditar que a Arquitetura seja capaz de constituir sozinha o espaço da cidade. Significa, simplesmente, reconhecer a dimensão do visível no espaço urbano, operar no contexto de um sistema de inter-relações entre forma urbana e tipologia arquitetônica, aceitar que o espaço urbano seja preenchido por valores simbólicos hierárquicos que dão um significado diferenciado à Arquitetura.”

HUET, 1986/1987, p. 85

Este capítulo espacializa, quantifica e qualifica, por meio de mapas, gráficos e modelagens, os artigos referentes à fachada ativa, entendida nessa pesquisa como uma estratégia avessa à tipologia do edifício isolado no lote. O capítulo divide-se em 3 partes:

- 3.1. Macro espacialização dos incentivos e obrigatoriedade de fachada ativa.
- 3.2. Quantificação de lançamentos de empreendimentos com fachada ativa e suas localizações por zonas.
- 3.3. Estudo das tipologias de fachada ativa na escala da quadra

3.1.
MACRO
ESPACIALIZAÇÃO
DOS
INCENTIVOS
DE
FACHADA
ATIVA
NO
MUNICÍPIO
DE
SÃO
PAULO

O item 3.1. espacializa na escala do município as zonas com maiores incentivos de aplicação de fachada ativa e obrigatoriedade da mesma para lotes com metragem específica.

3.1.1. MÉTODO DE ELABORAÇÃO DOS DADOS

São apresentados 2 tipos de mapas. Ambos, de autoria própria, categorizam as normativas dos artigos 62 e 87 da LPUOS 2016 com relação aos incentivos à fachada ativa utilizando bases digitais disponibilizadas pela Prefeitura de São Paulo no endereço online “http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br”. A respeito do conjunto intitulado “Mapa 02”, o Mapa Digital da Cidade (MDC) com lotes foi fornecido pelo Centro de Coleta, Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados (CESAD FAU USP).

Mapa 01

Apresenta a totalidade do município de São Paulo destacando as zonas (ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa) em que há maior incentivo à fachada ativa e obrigatoriedade da mesma para lotes entre 10.000m² e 20.000m², em contraposição as demais zonas (Art. 62 e Art. 87 da LPUOS 2016).

Art. 62. São consideradas áreas não computáveis:
VII - as áreas construídas no nível da rua com **fachada ativa mínima de 25% (vinte e cinco por cento) em cada uma das testadas e de no mínimo 3m (três metros) de extensão**, destinadas a usos classificados na categoria não residencial que sejam permitidos nas respectivas zonas, até o limite de:
a) 50% (cinquenta por cento) da área do lote nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa;
b) 20% (vinte por cento) da área do lote nas demais zonas;

Art. 87. Nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa, quando a área do lote for superior a 10.000m² (dez mil metros quadrados) e menor ou igual a 20.000m² (vinte mil metros quadrados), será obrigatória a adoção dos seguintes parâmetros qualificadores da ocupação:

III - **fachada ativa em no mínimo 25%** (vinte e cinco por cento) da testada do lote em empreendimentos residenciais ou não residenciais. (SÃO PAULO (Município), 2016, p.74, grifo nosso).

Mapa 02

Conjunto de mapas das 32 subprefeituras onde há lotes com área entre 10.000m² e 20.000m² em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa, sendo obrigatória a adoção da fachada ativa em no mínimo 25% da testada do lote em empreendimentos residenciais ou não residenciais. (Art. 87 da LPUOS 2016). Tal mapeamento deve ser considerado uma aproximação a triagem de lotes com tais características, desconsiderando a existência ou não de edificações e mudanças de circunstâncias como desdobro de lote.

O conjunto intitulado Mapa 02 evidencia que a estratégia do Art. 87 tenciona qualificar lotes de grandes dimensões em zonas centrais, zonas de concentração de transporte público, ao longo das ferrovias e da margem dos principais rios, sem demais concepções de desenho que os relacionem ou criem algum percurso de planejamento da paisagem. Há maior concentração de lotes que se enquadram no artigo referido nos distritos centrais, em virtude dessas localidades conterem muitas das zonas sublinhadas no Art. 87. Em alguns distritos tal fato pode não ter muita reverberação por conter um tecido urbano já consolidado. Já em áreas que assistem à substituição do padrão construtivo, como em usos industriais desativados ou subutilizados, as construções de novos empreendimentos nos lotes com tais áreas deverão seguir os parâmetros estipulados por lei.

Mapa 01 Zonas com maior incentivo à fachada ativa e obrigatoriedade da mesma para lotes entre 10.000m² e 20.000m² (ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa).
Fonte Elaborado pela autora.

Mapa 02 Subprefeituras do município de São Paulo. Seleção dos lotes nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa, com área superior a 10.000m² e menor ou igual a 20.000m² cuja fachada ativa é obrigatória em no mínimo 25% da testada do lote em empreendimentos residenciais ou não residenciais.

Fonte Elaborado pela autora.

MAPA 02
SUBPREFEITURA
PERUS

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP: Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

LEGENDA

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUA	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade
Corredores de transporte de média capacidade
Linhas de transporte de média capacidade
Limite subprefeitura
Limites municipais
Hidrografia
Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
PIRITUBA

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
FREGUESIA DO Ó
BRASILÂNDIA

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
CASA VERDE

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUA	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

— Rede de transporte de alta capacidade

- - - Corredores de transporte de média capacidade

— Linhas de transporte de média capacidade

▬ Limite subprefeitura

▬ Limites municipais

▬ Hidrografia

▬ Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
SANTANA
TUCURUVI

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUA	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

— Rede de transporte de alta capacidade

- - - Corredores de transporte de média capacidade

— Linhas de transporte de média capacidade

▬ Limite subprefeitura

▬ Limites municipais

▬ Hidrografia

▬ Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
JAÇANÃ
TREMOMBÉ

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
VILA MARIA
VILA GUILHERME

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
LAPA

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

0 0.5 1 km

N ↑

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA
Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA
— Rede de transporte de alta capacidade
- - - Corredores de transporte de média capacidade
— Linhas de transporte de média capacidade
□ Limite subprefeitura
□ Limites municipais
□ Hidrografia
□ Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
SÉ

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

0 0.5 1 km

N ↑

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA
Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA
— Rede de transporte de alta capacidade
- - - Corredores de transporte de média capacidade
— Linhas de transporte de média capacidade
□ Limite subprefeitura
□ Limites municipais
□ Hidrografia
□ Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
MOÓCA

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUsa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA
Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUsa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA
Rede de transporte de alta capacidade
Corredores de transporte de média capacidade
Linhas de transporte de média capacidade
Limite subprefeitura
Limites municipais
Hidrografia
Área urbanizada

Base Cartográfica: PMSR. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

MAPA 02
SUBPREFEITURA
PENHA

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUsa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA
Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUsa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA
Rede de transporte de alta capacidade
Corredores de transporte de média capacidade
Linhas de transporte de média capacidade
Limite subprefeitura
Limites municipais
Hidrografia
Área urbanizada

Base Cartográfica: PMSR. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

MAPA 02
SUBPREFEITURA
ERMELINO
MATARAZZO

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORA	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
SÃO MIGUEL

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORA	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
ITAQUERA

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORA	ZPI-1
ZEUA	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
GUAIANASES

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORA	ZPI-1
ZEUA	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
IPIRANGA

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORA	ZPI-1
ZEUA	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
VILA PRUDENTE

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORA	ZPI-1
ZEUA	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
SAOPEMBA

0 0.5 1 km

N ↑

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP		ZER-2
ZC		ZPDS
ZCa		ZPDSr
ZC-ZEIS		ZEPAM
ZCOR-1		ZEP
ZCOR-2		AC-1
ZCOR-3		AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA
Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUs, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA
Rede de transporte de alta capacidade
Corredores de transporte de média capacidade
Linhas de transporte de média capacidade
Limite subprefeitura
Limites municipais
Hidrografia
Área urbanizada

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

MAPA 02
SUBPREFEITURA
SÃO MATEUS

0 0.5 1 km

N ↑

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP		ZER-2
ZC		ZPDS
ZCa		ZPDSr
ZC-ZEIS		ZEPAM
ZCOR-1		ZEP
ZCOR-2		AC-1
ZCOR-3		AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA
Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUs, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA
Rede de transporte de alta capacidade
Corredores de transporte de média capacidade
Linhas de transporte de média capacidade
Limite subprefeitura
Limites municipais
Hidrografia
Área urbanizada

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

MAPA 02
SUBPREFEITURA
JABAQUARA

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSR. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	郑DS
ZCa	ZEIS-3	郑DSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
CIDADE ADEMAR

0 0.5 1 km

Base Cartográfica: PMSR. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	郑DS
ZCa	ZEIS-3	郑DSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

Rede de transporte de alta capacidade

Corredores de transporte de média capacidade

Linhas de transporte de média capacidade

Limite subprefeitura

Limites municipais

Hidrografia

Área urbanizada

MAPA 02
SUBPREFEITURA
PARELHEIROS

0 1 2 km

Base Cartográfica: PMSP. Mapa Digital de São Paulo, 2004.
Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69.
Elaboração: Autora

N ↑

ZEU	ZCORa	ZPI-1
ZEUa	ZM	ZPI-2
ZEUP	ZMa	ZOE
ZEUPa	ZMIS	ZPR
ZEM	ZMISa	ZER-1
ZEMP	ZEIS-1	ZER-2
ZC	ZEIS-2	ZPDS
ZCa	ZEIS-3	ZPDSr
ZC-ZEIS	ZEIS-4	ZEPAM
ZCOR-1	ZEIS-5	ZEP
ZCOR-2	ZDE-1	AC-1
ZCOR-3	ZDE-2	AC-2

FACHADA ATIVA OBRIGATÓRIA

Lotes 10.000m² - 20.000m²
[em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa]

BASES DO MAPA

— Rede de transporte de alta capacidade

- - - Corredores de transporte de média capacidade

— Linhas de transporte de média capacidade

□ Limite subprefeitura

□ Limites municipais

□ Hidrografia

□ Área urbanizada

3.2.
QUANTIFICAÇÃO
DE
LANÇAMENTOS
DE
EMPREENHIMENTOS
COM
FACHADA
ATIVA
E
SUAS
LOCALIZAÇÕES
POR
ZONAS

Em 17 de setembro de 2019, a Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), disponibilizou no Portal Gestão Urbana o relatório de cinco anos do Plano Diretor Estratégico (PDE). Nele foram apresentados indicadores da implementação das políticas públicas objetivadas no Plano Diretor 2014, conforme estipula o artigo 358 da mesma Lei. Dentre eles, contudo, não havia dados sobre lançamentos imobiliários com fachada ativa.

O objetivo do item 3.2. era apresentar dois gráficos quantificando empreendimentos com fachada ativa aprovados a partir de agosto de 2014 – após aprovação do PDE – até janeiro de 2020, data de finalização do presente texto.

Gráfico 01. Simulação do número de empreendimentos lançados ao longo de cada mês, desde agosto de 2014 até janeiro de 2020, explicitando a quantidade em que fachada ativa é incentivada e quantidade em que fachada ativa é obrigatória.

Gráfico 02. Simulação do número de empreendimentos lançados ao longo de cada mês, desde agosto de 2014 até janeiro de 2020, segmentados entre as zonas com maior incentivo à fachada ativa e obrigatoriedade da mesma para lotes entre 10.000m² e 20.000m² (ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa, e as demais zonas).

3.2.1. MÉTODO DE ELABORAÇÃO DOS DADOS

Dado a ausência de dados no relatório, foram realizadas conversas com membros da Prefeitura de São Paulo SMDU/PLANURBE, fundamentalmente com Rafael Mielnik (2019), assessor técnico responsável pelo monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor.

Foram avaliados dois métodos para a obtenção dos dados:

1. A análise de processos aprovados, divulgados na página da internet “prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=3334”. Dentro de cada planilha mensal há diversas informações sobre cada empreendimento, dentre elas: o código SQL, a categoria de uso e a zona de uso atual. Com a informação SQL é possível averiguar detalhes de cada projeto, disponibilizados nos documentos de consultas de obras e edificações na página “<https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/frmConsultaSlc.aspx>”.
2. O estudo das planilhas de cálculo do valor de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), arquivadas no Departamento de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL/DEUSO), visto que é concedido incentivos para os empreendimentos que adotam a fachada ativa.

No primeiro método constatou-se falta de padrão que especifique a utilização de fachada ativa no preenchimento do alvará. Tal resultado não significa que o projeto não a tenha adotado, significa apenas que esta informação pode não estar presente no documento.⁹⁸ A partir de 2019 notou-se, nos alvarás de execução, o uso mais frequente da discriminação de fachada ativa.

No segundo método, seria possível averiguar usos não residenciais não computados no térreo, o que indicaria a incidência de fachada ativa. Todavia, a quantificação de empreendimentos por essa análise seria infatível dentro do tempo disponibilizado para tal nesta pesquisa, na medida em que esses registros são manuais.

Deste modo, tais observações revelaram que os procedimentos seriam inviáveis para obter a informação pretendida, além de constatar a carência de sistematização desses dados por parte da Prefeitura de São Paulo, que são de extrema importância para o planejamento da produção da cidade juntamente com outras diretrizes do Plano Diretor.

⁹⁸ De acordo com Mielnik, 2019: “[...] a Prefeitura possui atualmente 2 sistemas para licenciamento de empreendimentos imobiliários: o SISACOE e o SLCE. Enquanto o SLCE é um sistema novo e dá conta de todas as necessidades de tabulação de dados que precisaríamos, o SISACOE é um sistema antigo, com campos de preenchimento livre, o que leva muitas vezes a um preenchimento errado ou não preenchimento. Infelizmente a Prefeitura ainda não unificou os dois sistemas, e a maior parte dos empreendimentos que interessam para análises urbanísticas são emitidos pelo SISACOE.”

A análise do item 3.3. parte da compreensão de que embora boa parte da cidade seja construída pela iniciativa privada, o Estado deve assumir o papel de preceptor do desenho do espaço urbano. Assim sendo, são modelados parâmetros da legislação urbanística, identificando tipologias de fachada ativa reconhecíveis e aplicando-as em diferentes tecidos do município de São Paulo, a fim de analisar suas potencialidades e limitações em meio a diversidade morfológica existente e na escala de desenho urbano.

O estudo por meio de tipologia resulta do entendimento de que não se deve “[...] tratar de reduzir o desenvolvimento da cidade a um processo tipológico, embora essa evolução dos tipos contribua decisivamente à compreensão do fato social-histórico.” (KRAFTA, 1986, p.19). E que:

[...] o tipo⁹⁹ é a chave para compreender a conexão entre os elementos individuais e as formas urbanas, [...] considerados elementos vinculados uns aos outros, que perdem o sentido se não são reconhecidos a partir da interdependência constatada. Esta atitude, ao destacar a relação dos elementos entre si e com o todo, propõe um método de análise que pode ser chamado de morfológico” (PEREIRA, 2012, online).

A modelagem em tecidos reais é realizada na escala da quadra urbana, reconhecendo o quarteirão como elemento de suporte para o desenho e unidade de qualificação da interface entre o lote e o passeio público. Como defende Felipe Noto em sua tese de Doutorado, o quarteirão é a unidade primeira em que há possibilidade de subversão dos limites do lote.

99 Segundo Quatremère de Quincy (1825, p.543, tradução nossa): “A palavra tipo não representa tanto a imagem de uma coisa a ser copiada ou imitada perfeitamente como a idéia de um elemento que deve ele mesmo servir de regra ao modelo. [...] O modelo, entendido segundo a execução prática da arte, é um objeto que se deve repetir tal como é; o tipo é, pelo contrário, um objeto, segundo o qual qualquer pessoa pode conceber obras que não se assemelharão em nada entre si. Tudo é preciso e dado no modelo; tudo é mais ou menos vago no tipo. Assim vemos que a imitação dos tipos nada tem que o sentimento e o espírito não possam reconhecer.”

[...] cabe argumentar que o quarteirão é o primeiro elemento coletivo da morfologia urbana, a primeira associação entre particulares que se pode ler como um conjunto reconhecível. E além disso, é desdobramento natural e – praticamente obrigatório – do parcelamento do solo: a criação de um sistema viário necessário para a existência de lotespressupõe a formação de quarteirões. (NOTO, 2017, p.78-79).

Como também advoga Noto, para além de ser o primeiro elemento coletivo de associação de particulares, o quarteirão – e as normativas que incidem sobre o mesmo - poderiam “[...] funcionar como suporte estável para a forma da cidade, resistindo às alterações de suas peças individuais e às eventuais transformações de uso ao longo do tempo.” (NOTO, 2017, p.79).

Com base na leitura da modelagem, busca-se averiguar se a forma urbana induzida pela legislação urbanística - especificamente resultante da aplicação dos incentivos à fachada ativa estabelecidos no PDE 2014 e na LPUOS 2016 - de fato contesta a tipologia do edifício isolado no lote e se contribui para a construção qualitativa da interface do lote com o passeio público.

3.3.1. MÉTODO DE ELABORAÇÃO DOS DADOS

A modelagem dos parâmetros é resultado da correlação das normativas contidas nos artigos do PDE 2014, LPUOS 2016 e COE 2017 – apresentados no capítulo 2 – ensaiadas em tipologias e posteriormente aplicadas sobre perímetros reais dos lotes do município, cuja base é o Mapa Digital da Cidade (MDC), do ano de 2004, disponibilizada pela Prefeitura de São Paulo no endereço eletrônico GeoSampa.

Para além dos artigos destacados, aplicam-se os parâmetros da LPUOS 2016 contidos nos Quadros 02A intitulado “Parâmetros de parcelamento do solo (dimensões do lote) por zona” onde constam dimensões de frente e áreas mínimas e máximas de lotes e, Quadro 03 “Parâmetros de ocupação, exceto de Quota Ambiental” composto por coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação máxima, gabarito de altura máxima, recuos mínimos de frente, fundo e laterais de acordo com a altura da edificação e cota parte máxima de terreno por unidade.

No Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, os indicadores a serem modelados constam nos Anexos: I – Disposições Técnicas, 5 - Das condições de aeração e insolação.

3.3.2. FIGURAS E QUADROS BASE PARA A MODELAGEM

Figura 39 Parâmetros de parcelamento do solo definidos nos quadros 2, 2A e 2B da LPUOS 2016.
Fonte SÃO PAULO (Município), 2016, p. 37.

Figura 40 Parâmetros de parcelamento do solo definidos nos quadros 2, 2A e 2B da LPUOS 2016.
Fonte SÃO PAULO (Município), 2016, p. 55.

Figura 41 Parâmetros de parcelamento do solo definidos nos quadros 2A da LPUOS 2016.

Fonte SÃO PAULO (Município), 2017, p. 149.

Quadro 2A – Parâmetros de parcelamento do solo (dimensões de lote) por zona

TIPO DE ZONA		ZONA	Dimensões mínimas de lote		Dimensões máximas de lote	
			Frete mínima (m)	Área mínima (m²)	Frete máxima (m)	Área máxima (m²)
Transformação	ZEU	ZEU	20	1.000	150	20.000
		ZEUa				
		ZEUP	20	1.000	150	20.000
		ZEUPa				
	ZEM	ZEM	20	1.000	150	20.000
		ZEMP				
Qualificação	ZC	ZC	5	125	150	20.000
		ZCa				
		ZC-ZEIS				
	ZCOR	ZCOR-1	10	250	100	10.000
		ZCOR-2				
		ZCOR-3				
		ZCORa				
	ZM	ZM	5	125	150	20.000
		ZMa				
		ZMIS				
		ZMISa				
	ZEIS	ZEIS-1	5	125	150	20.000
		ZEIS-2				
		ZEIS-3				
		ZEIS-4				
		ZEIS-5				
	ZDE	ZDE-1	5	125	20	1.000
		ZDE-2				
	ZPI	ZPI-1	10	1.000	150	20.000 (a)
		ZPI-2	20	5.000	150	20.000 (a)
Preservação	ZPR	ZPR	5	125	100	10.000
	ZER	ZER-1	10	250	100	10.000
		ZER-2	5	125	100	10.000
		ZERa	10	500	100	10.000
		ZPDS	20	1.000	NA	NA
	ZEPAM	ZPDSr	NA	20.000	NA	NA
		ZEPAM	20	5.000 (b)	NA	NA

Notas:

NA = Não se aplica

a. Se aplica apenas aos usos que não se enquadrem nas subcategorias Ind-1a, Ind-1b e Ind-2.

b. Nas ZEPAMs localizadas nas Macroáreas de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação dos Ecossistemas Naturais a área do lote mínimo será de 20.000m² (vinte mil metros quadrados).

Figura 42 Parâmetros de ocupação definidos no Quadro 3 da LPUOS 2016.

Fonte SÃO PAULO (Município), 2016, p. 151.

Quadro 3 – Parâmetros de ocupação, exceto de Quota Ambiental

TIPO DE ZONA		ZONA (a)	Coeficiente de Aproveitamento			Taxa de Ocupação Máxima		Gabarito de altura máxima (metros)	Recuos Mínimos (metros)			Cota parte máxima de terreno por unidade de (metros²)	
			C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo (m)	T.O. para lotes, até 500 metros²	T.O. para lotes igual ou superior a 500 metros²		Frete (i)	Fundos e Laterais			
									Altura da edificação menor ou igual a 10 metros	Altura da edificação superior a 10 metros			
Transformação	ZEU	ZEU	0,5	1	4	0,85	0,7	NA	NA	NA	3 (j)	20	
		ZEUa	NA	1	2	0,7	0,5	28	NA	NA	3 (j)	40	
	ZEUP	ZEUP (b)	0,5	1	2	0,85	0,7	28	NA	NA	3 (j)	NA	
		ZEUPa (c)	NA	1	1	0,7	0,5	28	NA	NA	3 (j)	NA	
	ZEM	ZEM	0,5	1	2 (d)	0,85	0,7	28	NA	NA	3 (j)	20	
	ZEMP	0,5	1	2 (e)	0,85	0,7	28	NA	NA	3 (j)	40		
Qualificação	ZC	ZC	0,3	1	2	0,85	0,7	48	5	NA	3 (j)	NA	
		ZCa	NA	1	1	0,7	0,7	20	5	NA	3 (j)	NA	
		ZC-ZEIS	0,5	1	2	0,85	0,7	NA	5	NA	3 (j)	NA	
	ZCOR	ZCOR-1	0,05	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3 (j)	NA	
		ZCOR-2	0,05	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3 (j)	NA	
		ZCOR-3	0,05	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3 (j)	NA	
	ZCORa	NA	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3 (j)	NA		
	ZM	ZM	0,3	1	2	0,85	0,7	28	5	NA	3 (j)	NA	
		ZMa	NA	1	1	0,7	0,5	15	5	NA	3 (j)	NA	
		ZMIS	0,3	1	2	0,85	0,7	28	5	NA	3 (j)	NA	
	ZEIS	ZMISa	NA	1	1	0,7	0,5	15	5	NA	3 (j)	NA	
		ZEIS-1	0,5	1	2,5 (f)	0,85	0,7	NA	5	NA	3 (j)	NA	
		ZEIS-2	0,5	1	4 (f)	0,85	0,7	NA	5	NA	3 (j)	NA	
		ZEIS-3	0,5	1	4 (g)	0,85	0,7	NA	5	NA	3 (j)	NA	
		ZEIS-4	NA	1	2 (h)	0,7	0,5	NA	5	NA	3 (j)	NA	
	ZDE	ZEIS-5	0,5	1	4 (f)	0,85	0,7	NA	5	NA	3 (j)	NA	
		ZDE-1	0,5	1	2	0,7	0,7	28	5	NA	3 (j)	NA	
		ZDE-2	0,5	1	2	0,7	0,5	28	5	3	3	NA	
		ZPI	ZPI-1	0,5	1	1,5	0,7	0,7	28	5	3	3	NA
			ZPI-2	NA	1	1,5	0,5	0,3	28	5	3	3	NA
Preservação	ZPR	ZPR	0,05	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA	
		ZER-1	0,05	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA	
	ZER	ZER-2	0,05	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA	
		ZERa	NA	1	1	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA	
	ZPDS	ZPDS	NA	1	1	0,35	0,25	20	5	NA	3	NA	
		ZPDSr	NA	0,2	0,2	0,2	0,15	10	5	NA	3	NA	
	ZEPAM	ZEPAM	NA	0,1	0,1	0,1	0,1	10	5	NA	3	NA	
	VERDES	AVP-1	NA	(k)	(k)	(k)	(k)	28	NA	NA	3 (j)	NA	
		AVP-2	NA	1	1	0,3	0,3	28	NA	NA	3 (j)	NA	
	INSTITUCIONAIS	AI	NA	1	4	0,85	0,7	28	NA	NA	3 (j)	NA	
AIa		NA	1	2	0,5	0,5	15	NA	NA	3 (j)	NA		
CLUBES		AC-1	NA	0,6	0,6	0,6	0,6	20	5	3	3	NA	
	AC-2	NA	0,4	0,4	0,4	0,4	10	5	3	3	NA		

Notas:

NA = Não se aplica

a. Nas zonas inseridas na área de proteção e recuperação aos mananciais aplica-se a legislação estadual pertinente, quando mais restritiva, conforme §2º do artigo 3º desta lei.

b. Atendidos os requisitos previstos no artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, a zona ZEUP passa a recepcionar automaticamente os parâmetros da zona ZEU.

c. Atendidos os requisitos previstos no artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, a zona ZEUPa passa a recepcionar automaticamente os parâmetros da zona ZEUs.

d. O CAmáx será igual a 4 nos casos dispostos no §1º do artigo 8º desta lei.

e. O CAmáx será igual a 4 nos casos dispostos no §2º do artigo 8º desta lei.

f. O CAmáx será igual a 2 nos casos em que o lote for menor que 1.000m² (mil metros quadrados).

g. O CAmáx será igual a 2 nos casos em que o lote for menor que 500m² (quinhentos metros quadrados).

h. O CAmáx será igual a 1 nos casos em que o lote for menor que 1.000m² (mil metros quadrados).

i. O recuo frontal será facultativo quando atendido o disposto nos artigos 67 ou 69 desta lei.

j. Os recuos laterais e de fundo para altura da edificação superior a 10m (dez metros) serão dispensados conforme disposições estabelecidas nos incisos II e III do artigo 66 desta lei.

k. Ver artigo 30 desta lei.

l. Observar as disposições estabelecidas no § 4º do artigo 28 desta lei.

m. Para áreas contidas nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecó, conforme Mapa 11 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, verificar disposições dos artigos 362 e 363 da referida lei quanto ao coeficiente de aproveitamento máximo e outorga onerosa de potencial construtivo adicional.

3.3.3. INCENTIVOS À FACHADA ATIVA

PARA ZONAS COM INCENTIVO À FACHADA ATIVA IGUAL À 50% DA ÁREA DO LOTE

Área Construída Máxima

$AC_{máx} = \text{área do lote} \times CA_{máx} \ 4,0$

Área não computável de fachada ativa

$AC \text{ não computável} = 50\% \times \text{área do lote}$

Logo, a área construída não computável de fachada ativa representa 12,5% da área construída máxima do lote.

Área Construída Máxima

$AC_{máx} = \text{área do lote} \times CA_{máx} \ 2,0$

Área não computável de fachada ativa

$AC \text{ não computável} = 50\% \times \text{área do lote}$

Logo, a área construída não computável de fachada ativa representa 25% da área construída máxima do lote.

Área Construída Máxima

$AC_{máx} = \text{área do lote} \times CA_{máx} \ 1,0$

Área não computável de fachada ativa

$AC \text{ não computável} = 50\% \times \text{área do lote}$

Logo, a área construída não computável de fachada ativa representa 50% da área construída máxima do lote.

PARA ZONAS COM INCENTIVO À FACHADA ATIVA IGUAL À 20% DA ÁREA DO LOTE

Área Construída Máxima

$AC_{máx} = \text{área do lote} \times CA_{máx} \ 2,0$

Área não computável de fachada ativa

$AC \text{ não computável} = 20\% \times \text{área do lote}$

Logo, a área construída não computável de fachada ativa representa 10% da área construída máxima do lote.

Área Construída Máxima

$AC_{máx} = \text{área do lote} \times CA_{máx} \ 1,0$

Área não computável de fachada ativa

$AC \text{ não computável} = 20\% \times \text{área do lote}$

Logo, a área construída não computável de fachada ativa representa 20% da área construída máxima do lote.

3.3.4. TIPOLOGIAS RECONHECÍVEIS DE EMPREENDIMENTOS COM FACHADA ATIVA

Após estudos dos parâmetros de ocupação nas diversas zonas do município de São Paulo, foram reconhecidas 2 tipologias: Tipologia torre e tipologia base torre.

Para ambas as tipologias, em ZEU, ZEUA, ZEUP,ZEUPa, ZEM, ZEMP, é facultativo a adoção de recuo frontal de até 5m para empreendimentos com fachada ativa (Art. 12 do decreto nº 57.521/16). Nas demais zonas, o recuo frontal de 5m é obrigatório (Quadro 03 da LPUOS 2016), exceto em casos que atendam o disposto no Art. 69. onde “[...] não será exigido recuo mínimo de frente quando, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da face de quadra em que se situa o imóvel esteja ocupada por edificações no alinhamento do logradouro [...]” (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

LEGENDA GERAL

1. TIPOLOGIA TORRE

A **tipologia torre** configura-se com a adoção de um corpo edificado de projeção contínua dos recuos frontais, laterais e de fundo.

a) Torre sem recuo frontal e sem recuo lateral (ocorre em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP ou nas diversas zonas conforme Arts. 66 e 69 da LPUOS 2016)

Art. 66. Os recuos laterais e de fundo ficam dispensados;

I - quando a altura da edificação for igual a 10m (dez metros) medida em relação ao perfil natural do terreno [...] exceto em ZDE-2, ZPI-e e ZPI-2 ;

II - quando o lote vizinho apresentar edificação encostada na divisa do lote [...], exceto em ZDE-2, ZPI-e e ZPI-2

III - em terrenos que tenham declividade com área igual ou menor a 250m² [...]ou frente menor ou igual a 10m [...].

(SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

Art. 69. Não será exigido recuo mínimo de frente quando, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da face de quadra em que se situa o imóvel esteja ocupada por edificações no alinhamento do logradouro, conforme base georreferenciada cadastral oficial do Município, não se aplicando a exigência de doação para alargamento do passeio público prevista no inciso II do “caput” do art. 67 desta lei.

(SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

TIPOLOGIA

MODELOS

b) Torre sem recuo frontal e com recuo lateral (ocorre em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ou nas diversas zonas conforme Art. 69 da LPUOS 2016).

Art. 69. Não será exigido recuo mínimo de frente quando, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da face de quadra em que se situa o imóvel esteja ocupada por edificações no alinhamento do logradouro, conforme base georreferenciada cadastral oficial do Município, não se aplicando a exigência de doação para alargamento do passeio público prevista no inciso II do “caput” do art. 67 desta lei.

(SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

TIPOLOGIA

MODELOS

c) Torre com recuo frontal de 5m e com recuo lateral (o recuo frontal de até 5m é facultativo em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP e nas demais zonas o recuo frontal de 5m é obrigatório).

TIPOLOGIA

MODELOS

2. TIPOLOGIA BASE-TORRE

A **tipologia base-torre** configura-se com uma base de limites maiores que a projeção da torre.
*A tipologia base-torre pode ser ou não perimetral ao lote. A tipologia de ocupação perimetral é possibilitada pela LPUOS 2016 com a isenção dos recuos laterais e de fundo conforme Art. 66.

a) Base sem recuo frontal e lateral + torre (ocorre em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP ou nas diversas zonas conforme Arts. 66 e 69 da LPUOS 2016).

Art. 66. Os recuos laterais e de fundo ficam dispensados;
I - quando a altura da edificação for igual a 10m (dez metros) medida em relação ao perfil natural do terreno [...] exceto em ZDE-2, ZPI-e e ZPI-2 ;
II - quando o lote vizinho apresentar edificação encostada na divisa do lote [...], exceto em ZDE-2, ZPI-e e ZPI-2
III - em terrenos que tenham declividade com área igual ou menor a 250m² [...]ou frente menor ou igual a 10m [...].
Art. 69. Não será exigido recuo mínimo de frente quando, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da face de quadra em que se situa o imóvel esteja ocupada por edificações no alinhamento do logradouro, conforme base georreferenciada cadastral oficial do Município, não se aplicando a exigência de doação para alargamento do passeio público prevista no inciso II do “caput” do art. 67 desta lei.

(SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66). (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

TIPOLOGIA

MODELOS

CA = 1
fachada ativa correspondendo à 50% da área do lote
fachada ativa em 25% da testada frontal

CA = 2
fachada ativa correspondendo à 50% da área do lote
fachada ativa em 25% da testada frontal

CA = 4
fachada ativa correspondendo à 50% da área do lote
fachada ativa em 25% da testada frontal

CA = 4
fachada ativa correspondendo à 50% da área do lote
fachada ativa em 25% da testada frontal

b) Base sem recuo frontal, com recuo lateral + torre (ocorre em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ou nas diversas zonas conforme Art. 69 da LPUOS 2016).

Art. 69. Não será exigido recuo mínimo de frente quando, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da face de quadra em que se situa o imóvel esteja ocupada por edificações no alinhamento do logradouro, conforme base georreferenciada cadastral oficial do Município, não se aplicando a exigência de doação para alargamento do passeio público prevista no inciso II do “caput” do art. 67 desta lei.

(SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

TIPOLOGIA

MODELOS

c) Base com recuo frontal de 5m, sem recuo lateral + torre (o recuo frontal de até 5m é facultativo em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP e nas demais zonas o recuo frontal de 5m é obrigatório. A dispensa do recuo lateral ocorre nos casos descritos pelo Art. 66 da LPUOS 2016).

Art. 66. Os recuos laterais e de fundo ficam dispensados;

I - quando a altura da edificação for igual a 10m (dez metros) medida em relação ao perfil natural do terreno [...] exceto em ZDE-2, ZPI-e e ZPI-2 ;

II - quando o lote vizinho apresentar edificação encostada na divisa do lote [...], exceto em ZDE-2, ZPI-e e ZPI-2

III - em terrenos que tenham declividade com área igual ou menor a 250m² [...]ou frente menor ou igual a 10m [...].

(SÃO PAULO (Município), 2016, p. 66).

TIPOLOGIA

MODELOS

d) Base com recuo frontal de 5m e com recuo lateral + torre (o recuo frontal de até 5m é facultativo em ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP e nas demais zonas o recuo frontal de 5m é obrigatório).

TIPOLOGIA

MODELOS

3.3.5. ANÁLISE DAS TIPOLOGIAS

Dado o reconhecimento de tais tipologias, percebe-se que a qualificação do espaço urbano é resultado de uma conjunção de variáveis morfológicas, algumas objeto deste estudo tipológico e de outras que a extrapolam, como: a diversidade de usos e funções dos empreendimentos, as transparências dos planos, e a posição dos acessos às edificações, cuja frequência e disposição determinam as trocas entre espaço do lote e o passeio público.

Ao que concerne somente às tipologias, nota-se que tanto a “torre”, quanto a “base-torre”, apresentam possibilidades de qualificação positiva do espaço público, dependendo da configuração do nível térreo, que por sua vez está diretamente relacionada com a interface pública.

Edificações distantes do passeio público ou com grandes dimensões de recuos laterais tem maior propensão a não qualificar positivamente o passeio público. Por sua vez, o contrário não é verdade, pois mesmo edificações cujas bases são limítrofes ao lote, podem conter dispositivos que reitem o ensimesmamento de enclaves.

Por fim, considera-se que tanto a tipologia torre, como a base-torre, podem compor ou não a unidade da quadra, desde que seus recuos laterais e frontais não tenham dimensões que provoquem uma aeração no uso do passeio público. Para empreendimentos com gabaritos de altura maior que 10m, ou cujos recuos laterais de grandes dimensões sejam compulsórios por lei, a tipologia base-torre de ocupação perimetral tem a potencialidade de - associada a outras edificações perimetrais - configurar o quarteirão como referência morfológica sem se opor aos recuos para ventilação e iluminação dos volumes verticalizados.

3.3.6. MODELAGEM EM QUADRAS REAIS COM BASE NO MAPA DIGITAL DA CIDADE

Com o objetivo de estudar cenários distintos, foram selecionadas quadras em zonas com incentivos diversos à fachada ativa, e cuja concordância entre a ocupação urbana existente e a legislação incidente possuem morfologias proveitosas à discussão.

A modelagem desconsidera o período entre 2014 e 2016, na qual houve justaposições de normativas da LPUOS 2004 e do PDE 2014. Dado tal contextura, analisa-se a potencialidade das diretrizes sistematizadas pós LPUOS de 2016. Os mapas figura-fundo permitem o entendimento da estrutura de parcelamento e das diferentes formas de ocupação dos lotes.

1. **Lotes em ZEU**, cujo maior aproveitamento do solo e demais incentivos sugerem um processo de adensamento construtivo e valorização econômica do tecido urbano, sobretudo em tecidos com lotes subtilizados que assistem à substituição do padrão construtivo.

Dados
Avenida Rebouças - Jardim Paulistano, São Paulo – SP
Zona ZEU
 $CA_b = 1$
 $CA_{máx} = 4$
 $TO = 0,7 - 0,85$
Gabarito de altura máxima = NA
Recuo Frontal =NA

Quadra existente

- Simulação com torres
- _passeio público com 5m de largura
- _sem recuo frontal
- _recuos laterais e de fundo de no mínimo 3m
- _fachada ativa no alinhamento frontal do lote

Fachada ativa em tipologia torre

- Simulação com base-torres
- _passeio público com 5m de largura
- _base de 10m de altura sem recuos laterais
- _fachada ativa no alinhamento do lote

Fachada ativa em tipologia base-torre

2. Lote em ZC cujas duas faces da quadra possui mais de 50% de edificações no alinhamento do logradouro.

Dados
Rua Conselheiro Nébias - Campos Elíseos, São Paulo – SP
Zona ZC
 $CA_b = 1$
 $CA_{máx} = 2$
 $TO = 0,7 - 0,85$
Gabarito de altura máxima = 48m
Recuo Frontal = 5m, contudo neste caso pode-se aplicar o Art.69 da LPUOS 2016 que dispensa o recuo frontal quando, no mínimo, 50% da face da quadra em que se situa o lote tenha edificações no alinhamento do logradouro.

Quadra existente

- Simulação com torre e base-torre
- _recuo frontal de 5m
 - _recuos laterais e de fundo de no mínimo 3m
 - _fachada ativa a 5m do alinhamento frontal do lote

Fachada ativa em tipologia torre e base-torre

- Simulação com base-torre
- _base sem recuo frontal, não exigido para lotes cujas face da quadra possui mais de 50% de edificações no alinhamento do logradouro
 - _base de 10m de altura sem recuos laterais e de fundo
 - _fachada ativa no alinhamento do lote

Fachada ativa em tipologia base-torre

3. Lote em ZEMP com área entre 10.000m² a 20.000m², sendo obrigatória a adoção de: fachada ativa em no mínimo 25% da testada do lote em empreendimentos residenciais ou não residenciais, fruição pública nos empreendimentos de usos não residenciais permitido na respectivas zona e, limite de 25% de vedação da testada do lote com muros.

*A modelagem do item 3 baseou-se no conjunto intitulado “Mapa 02”, apresentado em no item 3.1. deste capítulo.

Dados
Avenida Nossa Senhora do Ó - Limão, São Paulo – SP
Zona ZEMP
 $CA_b = 1$
 $CA_{máx} = 2$
 $TO = 0,7 - 0,85$
Gabarito de altura máxima = 28m
Recuo Frontal = NA

Quadra existente

- Simulação com torres
- _passeio público com 5m de largura
- _recuo frontal de 5m
- _recuos laterais e de fundo de no mínimo 3m
- _fachada ativa a 5m do alinhamento do lote

Fachada ativa em tipologia torre

- Simulação com bases e torre
- _passeio público com 5m de largura
- _recuo frontal de 2,5m
- _base de 10m de altura sem recuos laterais
- _fachada ativa a 7,5m do alinhamento do lote

Fachada ativa em tipologia torre

4. Lote em ZPI-1 destinado à maior diversificação de usos não residenciais.

Dados
R. Eng. José Bueno Bicalho - Sacomã, São Paulo – SP
Zona ZPI-1
 $CA_b = 1$
 $CA_{máx} = 1,5$
 $TO = 0,7$
Gabarito de altura máximo = 28m
Recuo Frontal =5m

Quadra existente

Simulação com torre e base-torre
_recuo frontal de 5m
_recuos laterais e de fundo de no mínimo 3m
_fachada ativa a 5m do alinhamento do lote

Fachada ativa em tipologia base-torre

Simulação com base- torre
_recuo frontal de 5m
_base de 10m de altura com recuo lateral obrigatório de 3m
_fachada ativa a 5m do alinhamento do lote

Fachada ativa em tipologia base-torre

3.3.7. ANÁLISE DOS ESTUDOS DE QUADRAS REAIS

A ocupação por uso não residencial no térreo dos edifícios, disponibilizados ao acesso público, é a diretriz mais enfática a fim de estimular usos mais coletivos e contestar a monofuncionalidade dos edifícios isolados no lote. Se por um lado, identifica-se que o maior incentivo à estratégia de fachada ativa (50% da área do lote) em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC, ZCa, é coerente com o maior adensamento populacional que se deseja nelas, atrelado a requisitos de larguras mínimas de calçada, por outro, permanece a dúvida sobre a facultatividade de recuos frontais no lote e sua obrigatoriedade para as demais zonas.

Em ZEU, ZEUa, ZEUP, ZEUPa, ZEM e ZEMP¹⁰⁰, além dos 5m de largura exigidos para o passeio público, é opcional o recuo frontal de até 5m, podendo totalizar 10m de largura entre o limite do lote e o início do empreendimento, além dos recuos laterais sem dimensão máxima definida. Nas demais zonas, onde permite-se isenção de área construída para fachada ativa até o limite de 20% da área do lote, o recuo frontal de 5m é compulsório.

Como já debatido na análise tipológica, vale reiterar que tanto a qualificação ou desqualificação do logradouro público pelas tipologias torre e base e torre são possíveis. Contudo, em terrenos pequenos, a tipologia base-torre propicia maior aproveitamento do lote ao atingir até 10m de altura sem recuos laterais e de fundo e, em terrenos grandes, possibilita mais atributos para a composição da unidade de quadra, desde que não opere na lógica da tipologia isolada no lote.

Extrapolando os estudos tipológicos de inserção do edifício no lote, o Art. 71¹⁰¹ da LPUOS 2016 objetiva qualificar a fachada ativa. Para além da restrição de até 5m de recuo frontal desde o alinhamento do lote (medida em projeção ortogonal da extensão horizontal), o artigo normatiza a existência de aberturas para o logradouro, que podem ser portas, janelas ou vitrines e, no mínimo, um acesso a cada 20m de testada. Somado a tais determinações:

§ 1º O recuo entre a fachada ativa e o logradouro público deve estar fisicamente integrado ao passeio público, com acesso irrestrito, não podendo ser vedado com muros ou grades ao longo de toda a sua extensão, nem ser ocupado por vagas de garagem ou usado para manobra de veículos, carga e descarga e embarque e desembarque de passageiros. (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 68).

100 Em ZC e ZCa o alargamento do passeio público é obrigatório somente para lotes com área superior a 2.500m², conforme inciso II do Art. 67 da LPUOS 2016.

101 Citado na íntegra no capítulo 2 desta dissertação.

Entretanto, o que se vê, em grande medida, são imagens de lançamentos imobiliários com a apropriação dos incentivos à fachada ativa, conforme às normativas da LPUOS 2016, sem, contudo, estimular apropriação das calçadas (trocas e encontros). Empreendimentos cujo projeto vale-se de recuos frontais de grandes dimensões, de paisagismos, de vidros espessos¹⁰² ou demais soluções projetuais que sugerem mais o fechamento e isolamento do que uma fachada que deveria por essência ser ativa, distanciando assim a parcela do público considerada indesejada para aquele espaço.

A constatação dessa potencialidade mitigada aponta três caminhos que deveriam ser considerados. O primeiro trata de uma avaliação e monitoramento quantitativo desses exemplares, o que torna possível compreender se os incentivos fiscais têm gerado efeito sobre a produção imobiliária com empreendimentos de fachada ativa. O segundo é a averiguação qualitativa desses empreendimentos que, embora sigam a Lei, não qualificam a produção da cidade como almejado. E o terceiro, com base nos dois primeiros pontos, entender as potencialidades e as deficiências dos objetivos.

Esse constante questionamento pela Prefeitura, parcialmente realizado e de forma ainda limitada, após esses 5 anos e meio de PDE 2014 e quase 4 anos de LPUOS 2016, deve ser progressivamente aperfeiçoado, para que seja possível pensar em uma cidade menos segregadora e mais heterogênea para além da utopia.

Dos encaminhamentos legislativos, deve-se reconhecer o deferimento de artigos da LPUOS 2016, que referindo-se ou não à fachada ativa, contribuem para uma possível composição morfológica e para a contestação de grandes empreendimentos deletérios ao espaço público. São eles: o Art. 69 (permitindo o alinhamento de testadas em faces de quadra cuja ocupação existente apresente mais de 50% com essa característica); as diretrizes do Art. 66, (isenção de recuos laterais e de fundo para empreendimento com até 10m de altura, ou para lotes com área de até 250m² e declividade, ou com dimensão frontal inferior a 10m); e o Art. 87. (compulsoriedade de fachada ativa para no mínimo 25% da extensão da fachada em empreendimentos com área entre 10.000m² e 20.000m²).

Com base nos objetivos de visão da cidade do PDE 2014, Art. 27 de “ [...] proporcionar a composição de conjuntos urbanos que superem exclusivamente o lote como unidade de referência da configuração urbana, sendo também adotado a quadra como referência de composição do sistema edificado”, pergunta-se: como a legislação direciona a ação do mercado para que a quadra seja uma referência morfológica?

102 A permeabilidade visual desvinculada de integração foi, recentemente, tema de uma matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo sobre a reforma de edifícios na região central do município paulistano, intitulado “Vidro marca nova etapa no esforço de separar prédios da rua”, Francesca Angiolillo conclui: “ Seu grosso calibre [o do vidro], distante anos-luz da ultratransparência, evoca não a perda penetrabilidade, mas, antes, a vitrine. É de vidro, afinal, que se fazem as redomas, as caixas nas quais se expõem à cobiça preciosos objetos intangíveis.” (ANGIOLILLO, 2020, online).

Edifício Luminus Jardins
Rua José Maria Lisboa, 757 - Jardim Paulista - São Paulo - SP.

Figura 43 Fachada ativa do Edifício Luminus Jardins.
Fonte LUMINUSJARDINS, online.

Helbor Wide São Paulo
Avenida Rebouças, 2636 - Pinheiros - São Paulo - SP

Figura 44 Fachada ativa do Edifício Helbor Wide São Paulo.
Fonte HELBOR WIDE SÃO PAULO, online.

WIDEMALL

**COMPRAS, SERVIÇOS, DIVERSÃO
E GASTRONOMIA SEM SAIR DE
CASA.**

Um novo centro de compras, lazer, gastronomia e cultura para São Paulo. O ComVem WideMall é o novo centro de conveniência da HBR, que traz a segurança de um mall com um único dono e a garantia de uma administração centralizada.

Bem Viver General Jardim

Rua General Jardim, 415 - Vila Buarque - São Paulo - SP

Figura 45 Fachada ativa do Edifício Bem Viver General Jardim

Fonte MAGIK, online..

Em um tecido urbano tão complexo como o do município de São Paulo, marcado por um panorama em que nos últimos 50 anos compreendeu-se como usual uma morfologia urbana deletéria à heterogeneidade e à integração, de que modo a lei, cujo foco é sobretudo no adensamento construtivo e populacional, induz que esses novos empreendimentos qualifiquem o espaço público junto às frentes dos lotes buscando estimular a diversidade de usos e a qualificação dos espaços públicos?

Compreende-se que há uma multiplicidade de ocupações urbanas que devem ser cuidadosamente analisadas, mas é fundamental que flexibilidades da legislação devam ser propostas para que cenários diversos sejam considerados e não para manter morfologias que contribuam para a segregação socioespacial.

Para tanto, dever-se-ia estabelecer estratégias mais enfáticas de desenho urbano, como por exemplo: obrigatoriedade de fachada ativa para algumas localidades, mesmo em empreendimentos cujo lote tenha área inferior a 10.000 m²; estipular que novos empreendimentos, e em determinadas zonas, apresentem alargamentos de passeio públicos desejáveis sem recuos frontais, independente do seu uso; e normativas mais impositivas em relação a elementos que de fato qualifiquem a interface do lote com o passeio público.

Outra proposição factível, descrita por Noto, intitula-se “Lei de Eventos”, na qual incentivos fiscais normatizam dentro da unidade da quadra a “ [...] obrigatoriedade e implantação de número mínimo de eventos urbanos por frentes de rua [...]” (NOTO, 2017, p.279) diretamente relacionados ao espaço público. Tal instrumento viabiliza, independente do uso, índices qualificadores de contato entre o lote e o espaço público da cidade, estimulando a qualificação do passeio público inclusive em usos exclusivamente residenciais, articulando com coerência a ocupação perimetral independente do uso do térreo.

Embora os incentivos à fachada ativa suscitem a contestação de empreendimentos monofuncionais isolados no lote, é fato que a legislação urbanística regulada até o momento – seja pelo prazo restrito de configuração das leis ou pelas suas escalas de trato com a produção da cidade, ou ainda por inexistência de leis de ordenamento da paisagem – é incapaz de superar as limitações individuais do lote, na qual coloca-se como facultativas decisões fundamentais de desenho urbano.

Tal facultatividade, em uma cidade muito desigual socioeconomicamente, reitera no espaço essa segregação. Como afirma Pierre Bourdieu (1997, p.161) em “A Miséria do mundo”, o espaço físico é a expressão objetiva do espaço social, do conflito dos diversos agentes e interesses que interferem na produção da cidade, cujo valor de uso e valor de troca variam de agente para agente, devido as diferentes formas de compreensão do valor simbólico e do valor material. Nesse sentido, a produção do espaço urbano seria a o resultado da disputa pela apropriação dos diferentes campos – econômico, cultural, político, entre outros – que compõe materialmente e simbolicamente os espaços vividos.

“É mais fácil entrar em acordo sobre uma crítica que diz respeito à realidade já vivida e conhecida do que sobre uma proposta que diz respeito ao vir a ser. Além do mais, as propostas urbanísticas dificilmente fogem de apresentar algum viés positivista. Ela confronta, fatalmente, um emaranhado de conflitos e contradições quando busca reverter uma situação específica no interior de um contexto dominante. É evidente que não é possível reverter o rumo do crescimento das cidades sem reverter os rumos das relações sociais. A construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade, mas enquanto tal interessa destacar aqui a sua especificidade. Não se trata de acreditar no potencial transformador da soma das propostas setoriais, mas muito mais de acreditar que, apesar dos determinantes em última instância (com a licença de Althusser), há sempre a dimensão universal no particular. É aí que o cotidiano é reconhecido e abre a oportunidade de remeter a consciência a maiores vãos. A definição de projetos transformadores da experiência do dia-a-dia, ocupa um lugar fundamental na construção da utopia.”

MARICATO, 2000, p.34

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PDE 2014 e a LPUOS 2016 objetivam qualificar a vida urbana por meio de alguns instrumentos e incentivos, dentre eles a não computabilidade de fachada ativa, até o limite de 50% ou 20% da área do lote a depender da classificação da Zona. Considerada uma importante estratégia de política urbana, a “fachada ativa” contrapõe-se à setorização de usos e tem como propósito qualificar a interface do lote com o passeio público por meio de usos não residenciais no térreo, instalados próximo ou no limite do lote, sem planos fechados permitindo a permeabilidade visual e acesso irrestrito e fisicamente integrado aos espaços coletivos da cidade.

Se por um lado as virtualidades da “fachada ativa” são concordantes ao projeto de cidade preconizado pelo PDE 2014, por outro, no detalhamento da diretriz, apresentado ao longo da LPUOS 2016, revelou-se uma insuficiência da normativa urbanística como orientação à produção do espaço e cuja potencialidade, já limitada, permite a subversão pelo mercado imobiliário. Esse, adaptado a uma geratriz comum, que nos últimos 50 anos, ao menos, produziu amplamente tipologias isoladas no lote. Edificações rarefeitas, monofuncionais, enclaves ladeados por um extenso muro com poucos acessos, inibindo qualquer possibilidade de apropriação do passeio público e concentrando equipamentos de lazer que enfatizam o ensimesmamento da vida urbana e a segregação sócio espacial¹⁰³.

Tanto a limitação da normativa em si, quanto a da sua aplicação, estão evidenciadas no descompasso entre objetivo (discurso) e resultado. Transgredindo a lógica da função social da propriedade, em que o direito à propriedade é associado a uma função social, a legislação que incide sobre a morfologia urbana, como advoga Noto, deveria “[...] ser entendida não como um entrave à liberdade projetual, mas como manifestação do interesse coletivo.” (NOTO, 2017, p. 352), e aqui, poder-se-ia compreender não só as “fachadas ativas”, mas expandindo o dever de qualificação do espaço público aos diversos usos que compõe a cidade, dentro, é claro, de suas delimitações.

No decurso desta dissertação buscou-se compreender em que medida a forma do objeto arquitetônico, condicionada pelos parâmetros legais pós PDE 2014, em especial pela “fachada ativa”, pode ser considerada ou não um avanço do ponto de vista de uma cidade heterogênea e não segregadora, dado o reconhecimento que o PDE 2014 e a LPUOS 2016 implementaram instrumentos qualificadores de ocupação do solo considerados formatadores de um novo paradigma na produção espacial da cidade.

Defrontando esse questionamento, pode-se dizer que reverter o desequilíbrio entre os lugares residenciais e de trabalho, e equilibrar melhor o adensamento populacional e construtivo, com multiplicidade de usos e

103 Sobre como a arquitetura tem subvertido ou aderido a lógica da segregação pelo medo, ver texto de Jaime Solares, intitulado “Projeto e crítica na era do medo”, 2019. No prelo.

funções, sobretudo, ao longo dos eixos de transporte coletivo, contribuirá, por certo, para a melhoria da vida urbana. Contudo, a estratégia “fachada ativa” não deve ser vista como um fim em si mesma, pois mesmo se implementada de modo a qualificar o espaço público, como estratégia unitária é insuficiente para democratizar a ocupação do espaço urbano. Um projeto de cidade capaz de agir sobre a segregação socioespacial deve considerar uma relação sistêmica entre um compêndio de instrumentos que possibilitem, não só, o acesso à terra, como também, a apropriação das mais diversas funções da cidade, dentro da compreensão dialética do espaço enquanto produto e produtor das relações sociais.

No final de 2013, em texto sobre o que na época era o projeto de Plano Diretor que viria a ser aprovado em 2014, Ferreira (online), argumentou que as políticas “[...] não radicalizam no enfrentamento da segregação social, e na prática permitem o *status quo*”. Dentre outras questões postas, o autor apresentou a ênfase histórica de investimentos por parte do governo no quadrante sudoeste, resultando em um acentuado desequilíbrio do tecido urbano e desconsiderando nessa equação a parcela informal e mais vulnerável da cidade de São Paulo.

Ao inverso da racionalidade de adensamento populacional nas áreas com maior infraestrutura e com concentração das diversas funções essenciais da cidade (serviços, transportes, lazer, cultura), tal região constituiu-se como o quadrante de aglutinação da zona exclusivamente residencial com predominância de lotes de médio porte (ZER-1), cujos parâmetros de ocupação do solo garantem, desde a década de 80, a manutenção de privilégios a uma pequena parte da população (FERREIRA, 2013, online).

Em meio a diversas questões, o autor defendia que para superar a segregação socioespacial, o novo plano deveria pautar-se fundamentalmente não apenas pelo adensamento populacional de algumas regiões, mas também na garantia de “quem adensa”, referindo-se à inclusão da parcela de menor renda da população¹⁰⁴.

Sem distender em demasia sobre temas que sobreexcedem esta pesquisa, vale evidenciar alguns instrumentos presentes no PDE 2014 e/ou na LPUOS 2016 que, embora não radicalizem a reforma urbana, buscam de algum modo o questionamento da segregação socioespacial. Tais considerações resultam do aperfeiçoamento de debates advindos da década de 80 ou da necessidade de enfrentamento a demandas contemporâneas, resultando em normativas como: a determinação do CA básico igual a 1 para toda a cidade; destinação mínima dos recursos do FUNDURB para habitação

104 “Não custa lembrar, estamos falando de quase 4 milhões de pessoas a serem integradas à cidade. Qualquer proposta que não considere pelo menos metade da produção imobiliária prevista para essa população estará, de fato, sendo apenas reprodutora do status quo segregador.” (FERREIRA, online, 2013).

Figura 47 Mudança de morfologias conforme parâmetros diversos induzidos pelas Leis de Zoneamentos tendo como linha divisória a Rua Estados Unidos. Vista aérea do Jardim América, São Paulo, tombado desde 1986.

Fonte SEGAWA, 2002, online

Figura 48 Área de ZEIS demarcadas no Plano Diretor Estratégico 2014 e na Lei de Parcelamento, Uso e ocupação o Solo de 2016 do município de São Paulo (em km²)

Fonte BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 224.

Objetivo	Tipo	PD 1991	PDE 2002/ LUOS 2004 (em km²)	PDE 2014/ LUOS 2016 (em km²)
ZEIS para urbanização e regularização	ZEIS 1	64,6	144,5	131,9
	ZEIS 2	12,6	8,3	14,9
ZEIS para produção de HIS	ZEIS 3	0,2	6,7	8,7
	ZEIS 4	-	3,7	4,7
	ZEIS 5	-	-	6,3
	Total	12,8	18,7	34,6

social, transporte público e mobilidade ativa; o PEUC¹⁰⁵; a ampliação de área destinada à ZEIS e a correção de suas faixas de atendimento¹⁰⁶; e a Cota de Solidariedade¹⁰⁷. Instrumentos, que tal como a diretriz de fachada ativa, compartilham de avanços e limitações, teóricos e práticos.

Concordando com Ferreira (2013, online) sobre as escassas oportunidades de acesso à terra urbana pela população mais pobre, soma-se também a falta de normativas de ocupação do solo que de fato contribuam e reconheçam “[...] o vasto tecido periférico genérico da cidade, que reproduz sobre um parcelamento predominantemente irregular – ou tornado regular por ações remediadoras do Poder Público – uma ocupação horizontal e de alta densidade, sem atenção às regras postulativas da legislação vigente (NOTO, 2017, p. 254).

Extrapolando a escala do município e o recorte legislativo dessa dissertação, escancara-se por meio da crítica ao Programa Minha Casa¹⁰⁸ a ausência de compreensão sistêmica do que poderia se diferenciar, superficialmente, de campo social e morfológico.

105 “[...] como aponta COSTA (2017), as práticas conservadoras e patrimonialistas, a ausência de articulação de forças sociopolíticas nas casas legislativas (câmaras municipais) e a força dos proprietários de terra e do setor imobiliário dificultam e retardam a efetivação dos instrumentos de combate à especulação. Mesmo em São Paulo, após todos esses avanços, nota-se que, a partir de 2017, a gestão municipal deixou de dar prioridade ao enfrentamento dessa questão, o que se evidencia na desestruturação do departamento responsável e na drástica redução no número de notificações.” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 223).

106 A delimitação de ZEIS, sobretudo ZEIS 3, é considerada um avanço na regulamentação urbanística dado que é um instrumento que permite a reserva de terra para produção e ocupação pela população de baixa renda à terra urbana. No caso da ZEIS 3, é regulamentada a ocupação em: “Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura” (SÃO PAULO (Município), 2014, p.19), onde no mínimo 60% da área construída total deve ser destinada a HIS 1, cuja renda familiar mensal média é de no máximo 3 salários mínimos ou renda per capita mensal média de R\$362,00 (com valores ajustados anualmente). Para aprofundamento do tema, ver “As Zonas Especiais de Interesse Social” (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.222-230)

107 A Cota de Solidariedade, nas suas várias propostas, constituiu-se como um instrumento paradigmático com potencialidade para contestar a lógica de segregação espacial. Todavia, o modo como foi aprovado – para empreendimentos com área construída computável com mais de 20.000m², com possibilidade de construir 10% de HIS no empreendimento ou ter como alternativa depositar o equivalente a 10% do valor do terreno no FUNDURB – e uma análise pormenorizada dos empreendimentos que a utilizaram, ingere a compreensão das lacunas e limitação do próprio instrumento. Segundo dados da Prefeitura de São Paulo fornecidos por Rafael Mielnik, até o fim de janeiro de 2019, apenas 9 empreendimentos utilizaram a Cota de Solidariedade, sendo que apenas 2 deles, um no distrito Brás e outro no Jaraguá, optaram por construir HIS (HIS 2) no próprio terreno. Os motivos para não construir HIS no mesmo empreendimento podem ser múltiplos, contudo, do ponto de vista financeiro, suposições de cálculos realizados em estudo por Patricia Cezario, professora da UFAB, mostram que adotar HIS no mesmo empreendimento propicia um lucro de aproximadamente o dobro quando comparado à opção em que destina-se 10% do valor do terreno para o FUNDURB, que por sua vez terá o montante fragmentado em diversos outros campos de investimentos que não somente habitação de interesse social.

108 Programa iniciado em 2009.

As conquistas recentes no campo de atuação do planejamento são notadamente avanços de ordem social, de garantia de direitos coletivos sobre o interesse privado e indicam caminhos mais equilibrados para a distribuição do solo. O programa Minha Casa Minha Vida é talvez o mais dramático exemplo: é inegável a potência da conquista de acesso ao financiamento habitacional por quase quatro milhões de famílias¹⁰⁹, tanto quanto o desastre urbanístico logrado por implantações nas quais o desenho da cidade é a menor das prioridades. A mesma interpretação pode ser feita em relação aos instrumentos incorporados à regulamentação urbanística das cidades brasileiras após a publicação do Estatuto da Cidade: demarcação de Zonas Especiais, controle do estoque construtivo, progressão de imposto territorial são conquistas importantes, mas alheias à forma urbana sobre a qual se aplicam. (NOTO, 2017, p. 41).

De fato, ainda não houve êxito no enfrentamento do impasse disciplinar entre arquitetura e urbanismo, em que haja normativas de desenho urbano que superem a individualidade do lote, contribuindo para a qualificação do espaço público e sua apropriação coletiva. Todavia, em meio a progressos e retrocessos, tal crítica só subsiste pois nas últimas décadas tem havido uma mudança de reivindicações por parte da população que vive na cidade, advindas de uma compreensão de direito à cidade diferente do formulado nos anos 1980 e 1990. No livro intitulado “A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 – 2014” Bonduki e Rossetto expõe:

[...] novos temas estão entrando em pauta, além da tradicional agenda da reforma urbana construída no Brasil nos anos 1980 e 1990, no âmbito da luta por direitos mínimos de cidadania. **Se para os trabalhadores que migraram do campo entre 1940 e 1990 o acesso à terra, casa própria, infraestrutura (transporte coletivo, água, luz, iluminação pública e coleta de lixo) e serviços sociais (educação fundamental, atendimento básico de saúde, seguridade social), mesmo precário, já significava um avanço significativo em relação ao completo abandono e exploração que viviam no campo, isso se tornou insuficiente para as novas gerações. O desafio é imenso porque, apesar dos avanços, o país chegou ao século XXI sem ter conseguido responder integralmente a essa agenda básica do direito à cidade (que continua sendo necessária), mas, simultaneamente, passou a ser cobrado por uma segunda pauta.** (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 248, grifo nosso).

109 “Nota do Portal Brasil, publicada em 15/05/2015, da conta de que até março de 2015 haviam sido entregues 2.169 milhões de unidades e contratadas mais 1.688 milhão, por meio do programa de financiamento do Governo Federal.” (NOTO, 2017, p.41).

A construção da agenda urbana atual passa pela ampliação do significado do direito à cidade e pelo questionamento do antigo modelo de desenvolvimento, que se baseava em elementos como a cultura do automóvel e a privatização do espaço viário por ele gerada; a cidade segregada; a mercantilização dos serviços urbanos; a ideologia de segurança; o desprezo pelo espaço público e pelo meio ambiente; a rejeição ao compartilhamento de bens, espaços e serviços urbanos; a cultura do desperdício; a intolerância às minorias e aos diferentes. (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 249).

Como afirmam os autores, as pautas manifestadas por essa nova geração já se colocavam muito presentes nas legislações ao longo da década de 2010 e serviram de base para a formulação do novo modelo de cidade objetivado pelo PDE 2014. Dentre a multiplicidade de reivindicações - o cuidado com o meio ambiente (agroecologia e agricultura urbana; preservação da memória e do patrimônio arquitetônico), a defesa do transporte coletivo e da mobilidade ativa (não motorizada), o fomento à pluralidade cultural, a defesa de igualdades e liberdades fundamentais (étnicas, de gênero, sexual, religiosa) - destaca-se o respeito à diversidade, a sociabilidade, fundamentados no compartilhamento, na reapropriação e na gestão do espaço público negado nas décadas passadas. (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 249-252).

As transformações espaciais das últimas décadas, sobretudo nas grandes cidades, levam a questionamentos sobre o rumo dos processos que conduzem ao aprofundamento das desigualdades sociais e da extensão da segregação espacial. Embora o “Direito à Cidade”, contido nos sete princípios do PDE 2014 (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 41) não possua relação intelectual direta com o conceito lefebvriano¹¹⁰, as manifestações advindas da década de 60 e suas mais diversas reivindicações que resultaram, mesmo que de modo diminuto, na lei, parecem conter em seu amago, sobretudo pós anos 2000, o ímpeto de apropriação apresentado por Lefebvre (HARVEY, 2014, p.15-16).

110 Em 1968, Henri Lefebvre apresenta o conceito “Direito à Cidade” que dá nome ao livro inicialmente escrito para ser publicado em 1967 como homenagem ao centenário do primeiro volume de “O Capital”, onde apresenta uma análise atualizada do livro de Karl Marx, propondo um deslocamento das forças produtivas, da análise marxista, para a ordem espacial. Em tal livro, Lefebvre observa que o processo de urbanização surgiu do desenvolvimento industrial. Esse processo, poderia ser sintetizado em dois períodos, na primeira metade do século XX em que a industrialização promove a urbanização e, na segunda metade do século XX, quando a urbanização gerada pela indústria ganha um novo sentido, no qual o processo de acumulação do capital incorpora novas esferas de acumulação, dentre elas o espaço, suporte onde a reprodução do capitalismo, que supera suas crises, continua acontecendo (LEFEBVRE, 2001).

O fato, por exemplo, de que a estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990 tenha resultado em artigos¹¹¹ na Constituição brasileira de 2001¹¹² que garantem o direito à cidade tem de ser atribuído ao poder e a importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização. O fato de esse momento constitucional ter ajudado a consolidar e promover um sentido ativo de 'cidadania insurgente' (como a chama James Holston) não tem nada a ver com o legado de Lefebvre, mas tudo a ver com as lutas que continuam a existir acerca de quem vai configurar as características da vida urbana cotidiana. (HARVEY, 2014, p.14)

Se a luta pelo direito a cidade lefebvriano é a busca por uma utopia intangível, em contrapartida, essas "intenções visionárias" das lutas políticas possuem "razões de natureza prática." (HARVEY, 2014, p. 22). Para o filósofo francês, há no urbano¹¹³ uma multiplicidade de possibilidades para uma produção socioespacial alternativa e revolucionária. Espaços heterotópicos, que segundo Harvey, não são criados por meio de um projeto consciente "[...], mas simplesmente daquilo que as pessoas fazem, sentem, percebem e terminam por articular à medida que procuram significados para sua vida cotidiana" (2014, p.22), provocando momentos que tensionam a ordem espacial racionalizada e sempre retomada pela práxis dominante.

Essas mudanças de perspectivas, que resultaram na consolidação de artigos inseridos na Constituição Federal de 1988 e legislações urbanísticas posteriores, sustentam a afirmação de Maricato (2000, p.34), de que a inversão do paradigma urbano não é possível sem reverter a compreensão das relações sociais. Ou seja, resultado de diversas disputas ideológicas, os PDEs e as LPUOS, tanto dos anos 2000 quanto de 2010 representam nas legislações e no espaço as mais diversas concepções dos diferentes segmentos sociais¹¹⁴.

Apesar das legislações urbanísticas, desde a Constituição Federal de 1988, apontarem avanços possíveis, ainda são insuficientes tanto no campo da morfologia urbana, quanto nas demais questões de "[...] dar conta dos problemas gerados pela urbanização acelerada na segunda metade do século passado, assim como para responder às novas demandas do

111 Artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

112 Estatuto das Cidades, Lei nº10.257.

113 o "urbano" como "[...] forma mental e social, a forma da simultaneidade, da reunião, da convergência (...), dos encontros"(2001, p. 86). O "urbano", assim designado, não existe sem o solo e sem a morfologia material (LEFEBVRE, 2001, p. 54).

114 Tais embates são apresentados no texto "O processo participativo como instrumento de construção pactuada do Plano Diretor" (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p.192-230).

século XXI, vindas de uma sociedade que há cinco décadas é predominantemente urbana e apresenta novas expectativas. " (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 247).

Ainda assim é fundamental não desconsiderar os avanços obtidos até o momento, mas atentar para toda a problemática, historicamente ainda existente em nossa sociedade, cuja segregação ideológica materializa-se categoricamente na produção e reprodução do espaço urbano. Como afirma Bonduki e Rossetto, na atual conjuntura, desconceituar os limitados avanços seria enfatizar a segregação estrutural, o esfacelamento nas políticas públicas e nos direitos civis vividos no país (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 252).

Figura 49 Movimento “A Batata precisa de você”
Fonte EIROA, 2014, online.

Figura 50 Virada cultura 2019
Fonte BEMNOTÍCIAS, online.

Figura 51 Lambes na cidade de São Paulo
Fonte Compilação da autora.

Figura 52 Minhocão fechado para passagem de carros

Fonte VCSP, online.

Figura 53 Gaymada no Carnaval 2018 e na Virada Cultural 2019
Fonte GAYMADA SP, online.

Figura 54 Evento Gaymada em favor da democracia, 2018
Fonte GAYMADA SP, online.

Figura 55 Festa "O buraco da minhoca"

Fonte: Virgula Diversão, online.

Figura 56 Bloco Tarado Ni Você, Carnaval 2019
Fonte Compilação da autora.

Figura 57 Bloco Urubó na Freguesi do Ó - SP
Fonte FOLHA DE SÃO PAULO, online.

Figura 58 Matéria do O Estado de S. Paulo sobre PUB
Fonte O ESTADO DE S. PAULO, online.

Figura 59 Ilustração sobre os benefícios do zoneamento que influenciaram São Paulo
Fonte ROLNIK, 2015, online, p. 11.

ENTREVISTA

entrevista ISSN 2175-6708

buscar em entrevista
arquivo | expediente | normas

062.02 Introdução ano 16, maio 2015

Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro
Jorge Pessoa

- 1. Introdução | 2. Histórico | 3. Antecedentes do zoneamento de São Paulo | 4. O PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado | 5. Bastidores do zoneamento de São Paulo | 6. A formula de Adiron | 7. Sobre Oswaldo Bratke | 8. Volta a Cogep | 9. Ficha técnica

1. Introdução 2 >

062.02 Introdução
sinopses
como citar

idiomas

original: português

compartilhe

062
062.01
Entrevista com o professor Jorge Figueira
Gabriela Celani

Benjamin Adiron Ribeiro, em sua casa, no dia da entrevista
Foto divulgação

Benjamin Adiron Ribeiro foi coordenador da Cogep, Coordenadoria Geral de Planejamento, em 1972, durante a gestão do prefeito Figueiredo Ferraz. Foi o responsável pela formulação da primeira Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da cidade de São Paulo, Lei 7.805/72, assim como pela demarcação dos perímetros de todas as zonas de uso da cidade. Foi também responsável pela introdução de um mecanismo que permitiu aumentar os Coeficientes de Aproveitamento originalmente definidos pela lei e que ficou conhecida como Fórmula de Adiron.

Figura 60 Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro
Fonte CARVALHO, 2015, online.

Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU

Segundo o ONU-Habitat, o plano foi contemplado por seu propósito de “tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, através do emprego e da moradia, para enfrentar as desigualdades socioterritoriais”. Para isso, a iniciativa defende um projeto mais democrático e inclusivo de cidade, além de ambientalmente responsável, produtivo e, sobretudo, com vistas a melhorar a qualidade de vida das pessoas, segundo o programa da ONU.

Figura 61 Matéria das Nações Unidas sobre o PDE 2014

Fonte NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2017, online.

“Na era Lula achávamos que a cidade seria democratizada, mas não foi”

O arquiteto Guilherme Wisnik fala sobre urbanismo e comenta a administração de Haddad, em SP

Pergunta. Quem anda por alguns bairros de São Paulo percebe que há algo de novo nas ruas. Mais gente, mais vida. Você concorda?

Resposta. O Brasil é um país no qual a esfera pública não é muito clara, não é muito forte. A expressão mais conhecida para isso é o conceito de patrimonialismo. É o costume de tratar o que é público como se fosse privado e isso se reflete também no modo como usamos a cidade. O que já foi parque ou praça, por exemplo, às vezes aparece gradeado, privatizado. Isso é muito comum no Brasil. Agora, o que é realmente surpreendente é [esse movimento recente de reivindicação das ruas e da cidade como forma de cidadania](#). Isso ainda é muito novo e em São Paulo eu identifico a Praça Roosevelt como um lugar pioneiro desse movimento. Depois de uma reforma com pontos arquitetônicos problemáticos, mas com a virtude de ter aberto a praça para seu entorno, ela virou de fato um espaço público.

Figura 62 Matéria do El País sobre a produção da cidade na era Lula

Fonte OLIVEIRA, 2016a, online.

Doria quer mudar lei de zoneamento em bairros de São Paulo

Ajustes na Lei de Zoneamento propostos pelo prefeito incluem apartamentos maiores e mais vagas de garagem ao longo das grandes avenidas e desconto de 30% no valor das contrapartidas pagas pelas construtoras

SÃO PAULO - Com o argumento de que é preciso adaptar as regras à realidade da cidade e incentivar a construção de novas moradias, a gestão do prefeito João Doria (PSDB) apresentou um projeto de “ajustes” na Lei de Zoneamento de São Paulo que pretende liberar prédios mais altos no miolo dos bairros, apartamentos maiores e com mais vagas de garagem nas grandes avenidas e reduzir em 30% o valor da contrapartida paga pelas empresas para construírem edifícios acima do limite básico definido em lei.

Figura 63 Matéria do O Estado de S. Paulo sobre propostas de mudanças na Lei de Zoneamento 2016 durante a gestão Dória

Fonte LEITE, 2018, online.

Figura 64 Matéria do AECweb sobre propostas de mudanças na Lei de Zoneamento 2016 durante a gestão Dória

Fonte REDAÇÃO PORTAL AECWEB, online.

Mudanças na Lei de Zoneamento de São Paulo geram polêmicas no setor

Prefeitura da capital paulista propõe alterações que impactam, também, o Plano Diretor Estratégico, de 2014. Incorporadores defendem o que chamam de “calibragem” da legislação

As mudanças que a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) está propondo na **Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo** (LPUOS - Lei Municipal 16.420/2016) provocam polêmica. O Ministério Público de São Paulo apontou que as alterações ultrapassam os ‘ajustes’ e ‘adequações’, conforme argumenta o executivo municipal.

As propostas de mudanças vieram prontas, muito provavelmente discutidas somente com representantes do mercado de incorporação imobiliária e do setor de construção civil

Anderson Kazuo Nakano

Plano Diretor de SP sai do papel, mas avança menos do que deveria

Cidade proposta vem ganhando apoio da sociedade e maior consenso entre gestores públicos

O balanço de cinco anos do [Plano Diretor Estratégico \(PDE\)](https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/aos-5-plano-diretor-de-sp-viabilizou-moradias-mas-corre-riscos-diz-instituto.shtml) (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/aos-5-plano-diretor-de-sp-viabilizou-moradias-mas-corre-riscos-diz-instituto.shtml>), importante contribuição do Instituto de Arquitetos do Brasil, mostra que ele saiu do papel, mas avançou menos do que deveria.

O fato de essa avaliação ter sido feita por uma entidade profissional e não pela prefeitura ou pela Câmara é bom, mas preocupante, denotando que o poder público dá pouca prioridade ao planejamento.

Como existe, na Secretaria de Urbanismo, uma equipe de monitoramento do PDE e, na Câmara, uma Frente Parlamentar de Acompanhamento da Implementação do PDE (inativa), ainda está em tempo de eles apresentarem seus balanços, necessários não só como prestação de contas, mas como instrumento de gestão.

Figura 65 Matéria da Folha de S. Paulo sobre os 5 anos de PDE 2014

Fonte BONDUKI, 2019, online.

Figura 66 Matéria do El País sobre os efeitos dos condomínios fechados para os espaços coletivos da cidade

Fonte OLIVEIRA, 2016b, online.

O condomínio seguro que converte as cidades brasileiras em inseguras

O modo de habitar tem trazido impactos para a vida cotidiana. Especialistas propõem reflexão

“Não sabe brincar, não desce pro *play*”.

Parábola à parte, quem cresceu em uma família de classe média entre as décadas de 1980 e 2010 provavelmente conhece bem o assunto. Não à toa. Foi no final dos anos 1970, que os condomínios verticais começaram a surgir nos grandes centros urbanos do país. Hoje, eles são praticamente tudo o que o mercado imobiliário oferece. Em uma reflexão rápida, é difícil imaginar que as coisas poderiam ter tomado outro rumo. Afinal, com 21 das 50 cidades mais [violentas](#) do mundo – segundo ranking de 2015 da ONG mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e a Justiça Penal – é de se esperar que as pessoas busquem muros para proteção.

[No desenho de uma cidade](#), contudo, nenhuma reflexão pode ser tão rápida, já que tudo que se constrói (ou que se põe abaixo) causa um impacto em níveis diferentes. Assim, é praticamente unanimidade entre urbanistas que se os condomínios fornecem sensação de segurança para seus condôminos, são eles também a causa de cidades cada vez mais desiguais e inseguras. Apesar disso, reforçam que a conclusão não propõe uma cruzada contra quem escolhe viver atrás de muros ou contra o mercado imobiliário, mas uma necessidade de se repensar com urgência um modelo tão naturalizado que, como visto no caso do *playground*, já deu ensejo até para a criação de axiomas.

Eles geram desigualdade, argumentam os especialistas, porque concentram apenas pessoas de um mesmo poder aquisitivo convivendo entre si. “Essa lógica tem sido responsável por produzir uma sociedade dividida em nichos em que o contato com o outro fica cada vez mais distante e, por isso mesmo, o diálogo cada vez mais difícil”, [argumenta o sociólogo Eduardo Marques, pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole \(CEM\)](#). São também geradores de insegurança, dizem, porque todos os serviços e instalações oferecidas nos condomínios usam muito espaço para se viabilizarem, o que produz quarteirões inteiros murados, onde o pedestre não tem motivo para passar, fazendo das calçadas lugares desertos.

Figura 67 Matéria da Folha de S. Paulo sobre Muros como barreiras que nos dividem

Fonte REDAÇÃO FOLHA DE S. PAULO, online.

UM MUNDO DE MUROS

AS BARREIRAS QUE NOS DIVIDEM

Um mundo cada vez mais interconectado tem erguido muros e cercas para bloquear aqueles que considera indesejáveis. Das 17 barreiras físicas existentes em 2001 passamos para 70 hoje*.

Alguns separam fronteiras. Outros dividem a mesma população. Alguns freiam refugiados. Outros escondem a pobreza. Ou o medo. Ou a guerra. Ou a desigualdade. Ou a mudança climática.

Figura 68 Matéria da Folha de S. Paulo sobre Muros como barreiras que nos dividem

Fonte REDAÇÃO FOLHA DE S. PAULO, online.

Uso misto e fachada ativa marcam lançamentos em São Paulo

Novos projetos adotam diretrizes do novo Plano Diretor, 4 anos após sua aprovação

O empreendimento terá três lojas no andar térreo, cada uma com 500 metros quadrados, dois andares de salas comerciais e 17 pavimentos de residencial, sendo que um deles será inteiramente para a área de lazer.

“O plano permite construir mais, podemos fazer **projetos robustos** nos mesmos terrenos de antigamente”, diz o sócio-diretor da Mar Incorporações, Alexandre Suarez. Na sua opinião, o Luminus vai “servir bem ao paulistano”, uma vez que reúne casa, comércio e trabalho.

BIBLIOGRAFIA

A

ANCONA, Ana Lucia. Desafios do desenvolvimento urbano sustentável. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 91-101.

ANGIOLILLO, Francesca. Vidro marca nova etapa no esforço de separar prédios da rua. Com o argumento falacioso da transparência, elemento prolifera na região central da cidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1.fev. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/02/vidro-marca-nova-etapa-no-esforco-de-separar-predios-da-rua.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ANTENOR, Nilza Maria Toledo. Parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação _ Sanção. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 203 – 225.

ARAGÃO, Solange. O estudo dos tipos-interfaces entre tipologia e morfologia urbana e contribuições para o entendimento da paisagem. **Geosul**, Florianópolis, v. 21, n. 42, p 29-43, jul./dez. 2006.

B

BEM NOTÍCIAS. **Virada Cultural 2019 terá 1.200 apresentações espalhadas pela cidade**. Maio, 2019. Disponível em: <<https://bemnoticias.com.br/virada-cultural-2019-tera-1-200-apresentacoes-espalhadas-pela-cidade/>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas no Império. República Federativa do Brasil. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em : 27 maio. 2018.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei Federal N.º 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.

BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 71, n. 25, p.23-36, mar. 2011. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100003>>. Acesso em: jan., 2017.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 – 2014. In: BONDUKI, Nabil (Org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, p.179-245.

BONDUKI, Nabil. À guisa de conclusão: os desafios do Brasil urbano no século XXI. In: BONDUKI, Nabil (Org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, p.246-254.

BONDUKI, Nabil. Plano Diretor de SP sai do papel, mas avança menos do que deveria. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 jul. 2019. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/plano-diretor-de-sp-sai-do-papel-mas-avanca-menos-do-que-deveria.shtml>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

C

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo, Edusp, 2000.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. O que cidadãos devem fazer para humanização das cidades do Brasil**. Studio Nobel, 4º edição. São Paulo, 2001.

CARVALHO, Celso Santos. O Estatuto da Cidade. In: ROSSBACH Anacláudia (Org.). **Estatuto da Cidade. A velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

CARVALHO, Jorge Pessoa de. **A tipologia dos edifícios de apartamentos e sua relação com o tecido urbano da cidade: um estudo de suas transformações nos últimos 40 anos**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CARVALHO, Jorge Pessoa de. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. **Vitruvius**, maio 2015. Entrevista concedida a Jorge Pessoa para sua dissertação de mestrado em 2008. Disponível em:< <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523?page=3>>. Acesso em: 22 maio 2017.

CARVALHO PINTO, Victor. Não existe urbanismo sem Direito Urbanístico. **Arqfuturo**, nov. 2017. Disponível em < <http://arqfuturo.com.br/post/nao-existe-urbanismo-sem-direito-urbanistico>>. Acesso em 16 jul. 2018.

CHUVA, Márcia. **Fundando a nação: a representação de um Brasil barroco, moderno e civilizado**. Topoi, v. 4, n. 7, jul.-dez. 2003, p. 313-333.

CIDADE DE SÃO PAULO (LICENCIAMENTO). **Relação dos processos aprovados**. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=3334>>. Acesso em: 02 nov., 2019.

C. J. ARQUITETURA. Capa. **Revista de Arquitetura, planejamento e construção**, São Paulo, n.16, 1977.

CORREA, Jessica Diez. Uso misto e fachada ativa marcam lançamentos em São Paulo. **Estadão**, São Paulo, 5 ago. 2018. Radar Imobiliário. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/blogs/radar-imobiliario/uso-misto-e-fachada-ativa-marcam-lancamentos-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

D

DE OLHO NA OBRA. **Consulta de Obras e Edificações**. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: < <https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/frmConsultaSlc.aspx>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

DE QUINCY, QUATREMÈRE. *Type*. In: **Encyclopédie Methodique - Architecture**. Liège : chez Panckoucke. Tome III, 1825.

DEAK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. **Espaços e debates**, n. 32, p.32-46, 1991.

DEÁK, Csaba. **AUP 270 - A formação do espaço nacional**, FAUUSP, 1º semestre 2013. Disponível em < http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/1rmsp/m02-evol/index.html>. Acesso em 29 jul. 2018.

DEL MANNA, Eduardo. Reforma urbana, Estatuto da Cidade e Direito de Preempção. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 191-203.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Função social da propriedade. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 72-83.

DIEZ, Fernando E. **Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1996.

DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista. Equisição Urbanística. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 408-419.

E

EIROA, Camila. Batata precisa de você. **Revista Trip**, São Paulo, 04. dez, 2014. Disponível em: <<https://revistatrip.uol.com.br/tpm/batata-precisa-de-voce>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

F

FALCOSKI, Luiz Antônio Nigro. **Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenho urbano**. Tese (Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

FELDMAN, Sarah. **O Zoneamento Ocupa o Lugar do Plano: São Paulo, 1947-1961**. VII Encontro Nacional da ANPUR Mestrado em Desenvolvimento Urbano Universidade Federal de Pernambuco Recife ,1997. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4000216/mod_resource/content/1/FELDMANSarah_ZoneamentoPlano_1997.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947-1972**. São Paulo: EDUSP, 2005.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERREIRA, João Sette Whitaker, MARICATO, Erminia. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?. In: **Correio da Cidadania**, n. 252, jul. 2001. Disponível em:< http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_estatuto.pdf. Acesso em: jan. 2017.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Cidade do apartheid: reflexões sobre o Plano Diretor de São Paulo**, out. 2013. Disponível em: <<https://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/18/um-plano-diretor-pode-mudar-a-cidade>>. Acesso em: 15 set. 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial Circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP. Edital ATAC 063/2016. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, mar. 2017.

FILHO, José; FONTES, Rosa. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica e Regional Aplicada**, v. 4 n. 7, jul-dez. 2009.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FOLHA DE S. PAULO. O primeiro plano urbanístico de São Paulo poderá mudar a vida de toda cidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 de mar. 1969.

G

GAYMADA SP. **Página oficial do evento no facebook**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/gaymadaSP/>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

GUERRA, Maria Magnólia Lima Guerra. **Aspectos jurídicos do uso do solo urbano**. Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará, 1981.

H

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São. Paulo: Martins Fontes, 2014.

HELBOR WIDE SÃO PAULO. **Helbor e Mpd apresentam: uma nova forma de viver. uma nova proposta que conecta, em um só endereço, moradia, arte, gastronomia, compras e diversão**. Disponível em:<<https://www.helbor.com.br/imoveis/helbor-wide-sp>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUET, Bernard. A cidade como espaço habitável. (Alternativas à Carta de Atenas). São Paulo: **Revista Arquitetura e Urbanismo**, dez/jan 1986/1987, pp.82-87.

I

IAB-SP. **Ata do julgamento do Concurso Nacional de Ensaio Urbanos, Desenhos para o Zoneamento de São Paulo**. São Paulo, mar. 2014. Disponível em < http://www.iabsp.org.br/ata_concurso_ensaios_urbanos.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

IBGE. **Censos Demográficos**. Disponível em< <https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

K

KRAFTA, Rômulo. Desenho urbano e regulamentação urbanística. In: BENAMY, Turkieniz; MALTA, Maurício (eds). **Desenho urbano: Anais do II SEDUR. Seminário sobre desenho urbano no Brasil**. São Paulo: Pini, 1986, p. 19-25.

L

LACERDA, Norma; LEITÃO, Lucia. Origem do Conflito Fundiário no Brasil Contemporâneo. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 278 - 294.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito Á Cidade**. Tradução de Rubens Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Fabio. Doria quer mudar lei de zoneamento em bairros de São Paulo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 06 jan. 2018.Disponível em:< <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,doria-quer-mudar-lei-de-zoneamento-em-bairros-de-sao-paulo,70002140353>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

LUMINUSJARDINS. **Um projeto com a alma dos jardins**. Disponível em:< <http://www.luminusjardins.com.br/>>. Acesso em : 02 jan. 2020.

M

MAGIK. **Bem Viver General Jardim**. Disponível em:<<https://magikjc.com.br/empreendimento/bem-viver-general-jardim/>>. Acesso em : 27 jun. 2017.

MANTEGA, Guido. **Teoria da dependência revisitada**. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa Nº 27/1997.

MARICATO, Erminia. **Política habitacional no Regime Militar**. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

MARICATO, Erminia. **Planejamento Urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. São Paulo: FAU USP, 2000.

MARTINS, José de Souza. **O Cativoiro da Terra**. São Paulo: Livraria e Editora Ciências Humanas, 1979.

MEYER, Regina; CUNHA JR., Jaime; FONTENELE, Sabrina. Centro Novo de São Paulo: Um projeto de chão. **Vitruvius**, out. 2018. Disponível em:< <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.221/7146>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MIELNIK, Rafael. **Dúvidas sobre dados de fachada ativa** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por < rafaelmielnik@prefeitura.sp.gov.br > em 19 nov. 2019.

MONTANDON, Daniel Todtman. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: ROSSBACH Anacláudia (Org.). **Estatuto da Cidade. A velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

MONTANDON, Daniel. **Plano Diretor Estratégico e novo Zoneamento em São Paulo. Curso pós graduação em habitação e cidade da Escola Da Cidade**. São Paulo, 19 de abr. 2017. Disponível em: < <https://pt.slideshare.net/VictorMinghini/aula-9-daniel-montandon-p1> >. Acesso em: 24 fev 2019.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. Plano Diretor e função social da propriedade urbana. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 147-165.

MOREIRA, Mariana; NETTO, Domingos; DE AMBROSIS, Clementina. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU Progressivo no Tempo. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 437-462.

MOTTA, Diana. Propostas de legislação deferal sobre política urbana e o desafio da gestão das cidades. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 17- 49.

MUKAI, Toshio. Plano Diretor no substitutivo ao projeto de lei 5.7888 de 1990. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 131- 146.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MUNFORD, Eric. **Defining Urban Design. CIAM Architects and the formation of a Discipline, 1937-69.** New Haven e Londres: Yale University Press, 2009.

N

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU.** Brasil, 09 jan. 2017. Disponível em:< <https://nacoesunidas.org/plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

NAKANO, Kazuo; GUATELLA, Sully Alonso. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do Município de São Paulo. In: **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, v. 6, n. 3, p. 142-154, set. 2015. ISSN 1980-6809. Disponível em:<<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8640799>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

NEXO JORNAL. **50 anos de 'O Direito à Cidade'. E como o conceito ganha novos contornos.** Maio, 2018. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/05/20/50-anos-de-%E2%80%98O-Direito-%C3%A0-Cidade%E2%80%99-E-como-o-conceito-ganha-novos-contornos>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades.** São Paulo: FAUUSP, 2004. Disponível em:< http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

NOBRE, Eduardo. O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do Código de Posturas ao Estatuto da Cidade. In: **IX SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO.** São Paulo: FAUUSP, set. 2006. Disponível em:< http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/nobre_ideariourb.pdf>. Acesso em: jun., 2016.

NOTO, Felipe de Souza. **O quarteirão como suporte da transformação urbana de São Paulo.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

O

O ESTADO DE S. PAULO. Os planos urbanísticos de São Paulo não foram a diante. Acervo Estadão. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,planos-urbanisticos-de-sao-paulo-nao-foram-adiante,9639,0.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

OLIVEIRA, André de. Na era Lula achávamos que a cidade seria democratizada, mas não foi. O arquiteto Guilherme Wisnik fala sobre urbanismo e comenta a administração de Haddad, em SP. **El País Brasil**, São Paulo, 13 jan. 2016a. Brasil Política. Disponível em:< https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/05/politica/1452026126_799483.html>. Acesso em: 15 set. 2019.

OLIVEIRA, André de. O condomínio seguro que converte as cidades brasileiras em inseguras. O modo de habitar tem trazido impactos para a vida cotidiana. Especialistas propõem reflexão. **El País Brasil**, São Paulo, 06 nov. 2016b. Urbanismo. Disponível em:< https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/02/politica/1478113314_293585.html>. Acesso em: 15 set. 2019.

P

PANERAI, Philippe; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles. **Formas urbanas: a dissolução da quadra.** Tradução Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013.

PEREIRA, Renata Baesso Tipologia arquitetônica e morfologia urbana: uma abordagem histórica de conceitos e métodos. **Vitruvius**, jul. 2012. Disponível:< <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.146/4421>>. Acesso em : 27 jun. 2017.

PINOTTI, Tayla. Bloco de marchinhas atrai adultos e crianças na Freguesia do Ó. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8.fev. 2018. Agência Mural. Disponível em: < <https://mural.blogfolha.uol.com.br/page/27/?p9411>>. Acesso em: 25 dez. 2019.

PMSP; IAB SP. **Concurso Nacional Ensaio Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo**, 2013. Disponível em: <http://www.iabsp.org.br/concursoensaiosurbanosbases/Concurso_Zoneamento_P MSP_IAB.pdf> Acesso em: 19 out. 2018.

PMSP. **Plano Diretor. Entenda o PL 688/13. Coeficiente de Aproveitamento**, 2013. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-coeficiente-de-aproveitamento/>. Acesso em: 24 set. 2019.

PMSP. **Um plano para socializar os ganhos da produção da cidade**, 2014. Disponível em: < <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-socializar-os-ganhos-da-producao-da-cidade/>> Acesso em: 16 set. 2019.

PMSP; IAB SP. **Concurso Nacional Ensaio Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo**, 2014. Disponível em < <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/concurso-nacional-ensaios-urbanos-desenhos-para-o-zoneamento-de-sao-paulo/>> Acesso em 21 out. 2018.

PORTZAMPARC, C. A terceira era da cidade. In: **Revista Ócolum**, n. 9, Fau Puccamp, Campinas, 1997.

R

REDAÇÃO FOLHA DE S. PAULO. Um mundo de muros. As barreiras que nos dividem. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. Pesquisa de Elisabeth Vallet, Zoe Barry e Josselyn Guillarmou (Cátedra Raoul Dandurand de Estudos Estratégicos e Diplomáticos - Univerdidade de Quebec em Montreal). Disponível em: < <https://arte.folha.uol.com.br/mundo/2017/um-mundo-de-muros/>>. Acesso em: 04 set. 2019.

REDAÇÃO PORTAL AECWEB. Mudanças na Lei de Zoneamento de São Paulo geram polêmicas no setor. **AECweb**. Urbanismo. Disponível em:< https://www.aecweb.com.br/cont/m/rev/mudancas-na-lei-de-zoneamento-de-sao-paulo-geram-polemicas-no-setor_17155_10_0>. Acesso em: 17 dez. 2019.

RIBEIRO, Benjamin Adiron. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. **Vitruvius**, maio 2015. Entrevista concedida a Jorge Pessoa para sua dissertação de mestrado em 2008. Disponível em:< <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523?page=3>>. Acesso em: 22 maio 2017.

ROLNIK, Raquel; KOWARICK, Lucio; SOMEKH, Nadia (orgs.) **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos?. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 115-121.

ROLNIK Raquel. **AUP 5895 - Regulação Urbanística, configuração sócio política em cidades brasileiras e latino-americanas, 2015**. Disponível em: < http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Aulas/Aula_zoning_nacional_sp_0609.pdf. >. Acesso em: 24 fev. 2019.

ROSSBACH, Anacláudia. Introdução. In: ROSSBACH Anacláudia (Org.). **Estatuto da Cidade. A velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

RUIZ, Miguel Angel Nuñez. **Derecho urbanístico español**. Madrid: Editorial Montecorvo, 1967.

S

SAMPAIO JR., Plinio de Arruda. **A natureza da burguesia brasileira em Florestan Fernandes**. São Paulo: FAU USP, 2001.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. Transferência do Direito de Construir. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 366-379.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. Outorga Onerosa (Solo Criado) no projeto de Lei 5.788, de 1990. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 313-334.

SÃO PAULO (Município). **Ato nº 663**, de 10 de agosto de 1934: Aprova consolidação do Código de Obras Arthur Saboya, (Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929) abrangendo todas as disposições constantes de Leis e Atos, em vigor nesta data, referentes a construções, arruamentos, etc. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei nº **3.571**, de 07 de abril de 1937: Declara aplicáveis as avenidas Paulista, Higienópolis, Angélica, Pedro I, Pompéia e rua Maranhão as exigências do artigo 40 do Ato 663 de 1934 e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 5.261**, de 4 de julho de 1957: Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demografica, area minima de lote por habitacao e area minima de espacos livres, e da outras providencias. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Plano Urbanístico Básico**. São Paulo: ASPLAN/Prefeitura do Município de São Paulo, 1969. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 7.688**, de 30 de dezembro de 1971: Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI - SP, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 7.805**, de 1 de novembro de 1972. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do solo do município, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 8.266** de 20 de junho de 1975: Aprova o código de edificações, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 8.881**, de 29 de março de 1979: Altera e complementa dispositivos das Leis nºs 8.266, de 20 de junho de 1975, 7.805, de 1º de novembro de 1972, 8.001, de 24 de dezembro de 1973 e 8.328, de 2 de dezembro de 1975, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 11.228** de 25 de junho de 1992: Dispões sobre as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações, dentro dos limites dos imóveis, revoga a Lei nº 8266, de 20 de junho de 1975, com as alterações adotadas por leis posteriores, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.430** de 13 de setembro de 2002: Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbana do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.885** de 25 de agosto de 2004: Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.642** de 9 de maio de 2017: Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 6 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município); IAB-SP (org). **Concurso Nacional Ensaios Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.iabsp.org.br/?concursos=concurso-nacional-ensaios-urbanos-desenhos-para-o-zoneamento-de-sao-paulo-2>>. Acesso em: 22 maio 2017.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050** de 30 de junho de 2014: Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbana do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.402** de 22 de março de 2016: Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: PMSP.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.642** de 9 de maio de 2017: Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 6 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson (org). **Direito urbanístico vias jurídicas da política urbana**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p.47-60.

SAULE JÚNIOR., Nelson. Estatuto da Cidade e direito à cidade segue como marcos referenciais para cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. In: ROSSBACH Anacláudia (Org.). **Estatuto da Cidade. A velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

SEGAWA, Hugo. Um inglês nos trópicos: o Jardim América. **Vitruvius**, abr. 2002. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/01.004/3244>>. Acesso em: 15 set. 2018.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, 2º Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SINGER, Paul. Apresentação. Prefácio. In: ROLNIK, R., KOWARICK, L., SOMEKH, N. (orgs.) **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1991, p.9-10.

SOLÀ-MORALES, Manuel. **De cosas urbanas**. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.

SOLARES, Jaime. **Projeto e crítica na era do medo**. Artigo aprovado no IV Seminário de Estética e Crítica de Arte da USP: Políticas de Recepção, 03 a 05 de setembro de 2019, FFLCH-USP, São Paulo, SP. No prelo.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo, 1920-1939**. São Paulo: Edusp, 1997.

SOMEKH, Nadia. Função social da propriedade e da cidade. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 83-90.

SOMEKH, Nadia. Trinta anos de urbanismo em São Paulo. Teoria e ação. **Vitruvius**, abr. 2012. Disponível em: <<http://7.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.143/4324>>. Acesso em : 08 jun. 2018.

T

TALLEN, Emily. **City rules: how regulations affect urban form**. Londres: Island Press, 2012.

TREVISAN, Ricardo et al. **Cronologia do pensamento urbanístico**. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=259>>. Acesso em: 10 jan. 2002.

TOPALOV, Christian. **La urbanizacion capitalista: algunos elementos para su análisis**. Coleccion Diseño: Ruptura y Alternativas. Mexico: Edicol, 1979.

V

VILLAÇA, Flavio. **A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira: áreas residenciais e comerciais**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1978.

VCSP. Disponível em: <<http://visitecentrodesaopaulo.com.br/tag/revitalizacao/page/6/>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

VÍRGULA DIVERSÃO. Liberada, festa buraco da minhoca voltará a SP; especialistas defendem lazer no espaço público. **Redação27**, São Paulo, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.virgula.com.br/diversao/liberada-festa-buraco-da-minhoca-voltara-a-sp-especialistas-defendem-lazer-espaco-publico/>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

W

WILDERODE, Daniel. Operações Interligadas: engessando a perna de pau. In ROLNIK, R. e CYMBALISTA, O R. (orgs.) **Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Pólis, p. 43-55.

WISNIK, Guilherme. Modernidade Congênita. In: ANDREOLI, Elisabeta; FORTY, Adrian (orgs). **Arquitetura moderna brasileira**. Londres: Phaidon, 2004, p. 22-55.

Z

ZEIN, Ruth Verde. **A arquitetura da Escola Paulista Brutalista (1953-1973)**. Tese (Doutorado) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E FORMA URBANA. SÃO PAULO SÉCULO XXI.

Tatiane Oliveira Teles

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre.
Área de Concentração História e Fundamentos da Arquitetura
e do Urbanismo.

Orientador Luiz Antonio Recamán Barros

Projeto Gráfico Bárbara F. Nudelman

Diagramação Tatiane Oliveira Teles

São Paulo, 2020

Fonte Bebas Neue e Roboto

Papel Offset 120g e Horlle Preto

Impressão Inprima