The background of the cover is a map of São Paulo, Brazil. It features a grid of colored polygons in shades of green, yellow, orange, purple, and blue, overlaid on a grayscale map of the city's terrain and infrastructure. The text is positioned over this map.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

A estratégia por trás do estratégico

**dos *Planos de Desenvolvimento*
aos *Planos Estratégicos***

Maria Teresa Oliveira Grillo

**SÃO PAULO
2013**

MARIA TERESA OLIVEIRA GRILLO

A estratégia por trás do estratégico

Dos Planos de Desenvolvimento aos Planos Estratégicos

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL,
SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR.

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

Área de Concentração: Planejamento
Urbano

Orientador: Prof. Dr. Csaba Deák

São Paulo
2013

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO DE CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL AUTORA: mtogrillo@gmail.com

G859e Grillo, Maria Teresa Oliveira
A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos / Maria Teresa Oliveira Grillo. -- São Paulo, 2013.
259 p. : il.

Tese (Doutorado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.
Orientador: Csaba Deak

1. Planejamento territorial urbano – São Paulo (SP) 2. Ideologia
3. Planos diretores – São Paulo (SP) 4. Zoneamento – São Paulo (SP)
I. Título

CDU 711.4(816.11)

Pelo acolhimento e formação dedico este trabalho à cidade de São Paulo na pessoa de Durvalino Ferreira Holanda, à Universidade de São Paulo, nas pessoas do Sr Rimas e do meu orientador Csaba Deák e à Prefeitura de São Paulo nas pessoas de José Roberto Affonseca e Silva e de Maria de Lourdes Cesarino Costa.

Agradecimentos

Agradeço a minha família, em especial a minha linda irmã que tanto amo.

Agradeço a todos os meus amigos que aquecem meu coração e me fazem rir.

Agradeço ao meu anjo da guarda que se manifestou neste trabalho através da Simone Martinoli Madeira Campos e da Carolina Baptista Suzuki Silva.

"Buscai em primeiro lugar o Reino de Deus e a sua justiça e todas estas coisas vos serão dadas em acréscimo."

Mateus 6, 33

Resumo

Este trabalho acompanha as mudanças ocorridas no processo de planejamento, no tocante à prática efetiva, seu discurso legitimador e o padrão do Estado que o pratica, como observado na cidade de São Paulo, desde os finais dos anos 60 por um período de uma década, durante a qual esteve apoiado na ideologia da social democracia, até o início da década de 2000 a partir de quando se assentou firmemente sobre a ideologia neoliberal.

Destaca-se que ambas as ideologias eram importadas dos países centrais, o que aponta para uma das peculiaridades fundamentais do processo de planejamento na sociedade de elite brasileira, a saber, o descolamento do discurso da prática do planejamento.

Descreve o histórico da construção do processo de planejamento urbano e de seus instrumentos de regulação urbanística na cidade de São Paulo até a década de 70, concretizados no *Plano Urbanístico Básico – PUB*, no *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI* e suas *leis de zoneamento*, sua desconstrução nas décadas seguintes e sua substituição por práticas e discurso inteiramente novos do *Plano Diretor Estratégico – PDE*, de 2002, dos *Planos Regionais Estratégicos – PREs* e a nova *Lei de uso do solo* de 2004.

Nesta descrição são pontuadas a retórica e as práticas dos vários grupos que assumiram a administração municipal, além da academia e de outras organizações intervenientes na formação do espaço urbano.

Palavras-chave: planejamento urbano, ideologia, plano diretor, zoneamento

Abstract

This dissertation outlines the changes in the planning process, with respect to actual practice, its rhetoric and the State itself which executes as observed in the city of São Paulo, since the late 60's for a period of a decade, during which it was supported by the ideology of social democracy, until the beginning of the 2000s from when he sat firmly on the neoliberal ideology.

Calls attention to the fact that both ideologies were imported from developed countries, pointing to one of the fundamental peculiarities of the planning process of the Brazilian elite in society, namely the lack adherence of the discourse to planning practice.

Further it describes the history of the construction of the urban planning process and its instruments of urban regulation in São Paulo until the 70's, embodied in the Basic Plan Urban - PUB, the Integrated Development Plan - PDDI and its zoning laws, its deconstruction in the following decades and replaced by the entirely new discourse and practices of the Strategic Master Plan - PDE, 2002, the Strategic Regional Plans - PREs and new land use law in 2004.

In this description emphasis is given to both the rhetoric and practices of the various groups which were in charge of the city government, and also university and other organizations involved in the formation of urban space.

Keywords: urban planning, ideology, master plan, land use zoning

Sumário

Apresentação	11
Introdução.....	13
1 ARCABOUÇO TEÓRICO.....	16
1.1 O Estado	16
1.2 A ideologia - o discurso reinante.....	24
1.3 Estágios de desenvolvimento e suas formas ideológicas	28
1.4 A ideologia da sociedade de elite e a <i>acumulação entravada</i>	30
2 O IDEÁRIO NEOLIBERAL	37
2.1 Neoliberalismo no Brasil	43
2.2 Novos elementos à retórica neoliberal	46
2.3 Aglomerações urbanas e o neoliberalismo.....	50
2.4 O neoliberalismo na cidade de São Paulo	57
3 A PRODUÇÃO DO PLANEJAMENTO – ZONEAMENTO DA CIDADE DE SÃO PAULO.....	64
3.1 Os planos e legislações urbanísticas.....	67
3.2 Sobre a construção do zoneamento	82
3.3 Década de 70 – era de ouro do planejamento	84
3.4 Novos planos e novos discursos	86
4 DÉCADA DE 90 – DESAFIOS E RUPTURAS	96
4.1 Desafios	96
4.2 Rupturas	98
4.3 Propostas e contradições	104
4.4 Vicissitudes da prática política.....	108
4.5 O planejamento urbano agonizante.....	110
4.6 O discurso verde amadurece.....	115
4.7 A estratégia sendo preparada	120
5 DÉCADA DE 2000 – A GRANDE VIRADA	125
5.1 O retorno do partido dos trabalhadores	127
5.2 Gestão participativa e descentralização	129
5.3 O plano diretor estratégico – PDE.....	135
5.4 Novos instrumentos e conceitos	141
5.5 Os territórios eleitos	148
5.6 Fragmentação exemplar.....	156
5.7 O zoneamento e os PREs	164
5.8 O bom legado	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
Referências Bibliográficas	179
Anexos.....	190

Lista de ilustrações

Ilustração 1: Produção colonial e <i>acumulação entravada</i>	32
Ilustração 2: Gastos Governamentais em países selecionados	38
Ilustração 3: Plano de Avenidas elaborado por Prestes Maia (1935)	69
Ilustração 4: Rua Líbero Badaró, Centro de São Paulo	71
Ilustração 5: Plano Urbanístico Básico (PUB) - 1967.....	73
Ilustração 6: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)	76
Ilustração 7: Mapa representativo do Zoneamento anterior a 2004	81
Ilustração 8: Mapa síntese do Plano Diretor de 1985 - 2000	88
Ilustração 9: Mapeamento das solicitações de Operações Interligadas....	93
Ilustração 10: Macrozoneamento PD-92	106
Ilustração 11: Diretrizes de Uso do Solo (1997)	114
Ilustração 12: Número de unidades lançadas de 2 e 4 dormitórios no Município de São Paulo 1992-2007.	121
Ilustração 13: Unidades lançadas segundo o número de dormitórios no Município de São Paulo 1992-2007.	122
Ilustração 14: Mapa político-administrativo.....	132
Ilustração 15: Plano Diretor Estratégico 2002-2012: Elementos Estruturadores	140
Ilustração 16: Mapa 04 - Uso e Ocupação do solo de Cidade Tiradentes	145
Ilustração 17: Política de Desenvolvimento Urbano e os territórios eleitos	147
Ilustração 18: Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo - Zonas de Uso....	149
Ilustração 19: Verticalização VS Áreas Industriais.....	150
Ilustração 20: Zona Industrial da Vila Leopoldina.....	151
Ilustração 21: Zona Industrial da Vila Leopoldina.....	152
Ilustração 22: Operações Urbanas	153
Ilustração 23: Mapa com as áreas de abrangência das AIUs.....	155
Ilustração 24: Operação Urbana Rio Verde-Jacu nas leis 13.430/02, lei 13.872/04 e lei 13.885/04	159
Ilustração 25: Comparação entre Centralidades das leis 13.872/04 e com o Mapa 04 das subprefeituras de São Miguel Paulista, Itaquera e São Mateus da Lei 13.885/04	160
Ilustração 26: Polo Institucional de Itaquera	163
Ilustração 27: Ligação entre Polo Econômico e Polo Institucional	164
Ilustração 28: Mapa do Zoneamento Atual.....	167
Ilustração 29: Comparação de ilustrações.....	171
Ilustração 30: Ilustração com as novas operações urbanas	172
Ilustração 31: Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo	174

Apresentação

A escolha do tema do doutorado adveio da minha vivência profissional na Prefeitura de São Paulo, na qual ingressei assim que me graduei, em 1983, e permaneço até os dias de hoje¹.

Durante este período atuei predominantemente na aplicação, nos estudos e na revisão da Lei de Zoneamento de forma geral e especificamente, participei da revisão/elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo para implementação do plano diretor feito em 1985 e, em 1992, na equipe do plano diretor de 1992.

Não participei diretamente da elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2002 ou dos Planos Estratégicos Regionais e da Lei de Zoneamento atual, mas estive sempre presente nas discussões que envolvem o tema ao longo destes quase 30 anos de profissão.

Atualmente faço parte da equipe que conduz os estudos para atualização da Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu, além de outros projetos e programas para esta região como por exemplo: a instituição do Polo Institucional junto à estação Itaquera do Metro, onde, dentre outros equipamentos está localizado o estádio que sediará a COPA 2014, o programa de Incentivos Seletivos para a Zona Leste, o Parque Tecnológico São Paulo – Leste, Parque Linear do Rio Verde e Parque Olímpico Leste.

A experiência vivida dentro do órgão de planejamento como parte do quadro efetivo da administração municipal permitiu posição confortável, porém nem sempre agradável, para observação dos vários grupos responsáveis pela condução dos trabalhos bem como de seus

¹ Durante os anos de 1981 e 1982 fiz estágio neste mesmo lugar primeiramente na Coordenadoria Geral do Planejamento- COGEP transformada em Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA.

críticos. O que propiciou o acompanhamento do processo de produção do espaço no município de São Paulo nestes 30 anos.

Tendo sido orientada desde os primórdios do estágio que só se conhece a cidade indo até seus lugares – *lócus*, muitos questionamentos relacionados aos diversos aspectos da prática urbanística entre realidade, discursos, instrumentos urbanísticos e sua utilização passaram a acompanhar a minha atuação como urbanista servidora pública. Alguns deles foram abordados no mestrado e outros estão agora equacionados neste trabalho.

No entanto, dada a complexidade desta megalópole, que me acolheu e me formou, eles ainda não se esgotaram.

Introdução

O objetivo do presente trabalho é analisar o processo de desconstrução e construção do pensamento ou ideologia no planejamento urbano no município de São Paulo no período entre a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e da Lei de Zoneamento, na década de 70, e a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) e de uma nova Lei de Zoneamento, em 2002, de acordo com o credo neoliberal, e sempre condizente com a reprodução da sociedade brasileira baseada na *acumulação entravada*.

A construção deste panorama destaca a formatação das estratégias utilizadas pela sociedade de elite, através da retórica e das práticas do Estado e de outras instituições, na substituição da social democrata que permeava o conjunto de planos e leis da década de 70, pela ideologia neoliberal, esta tão importada e desconectada da realidade nacional quanto a primeira.

No âmbito da política de desenvolvimento urbano para o município de São Paulo, em especial àquela referente ao uso do solo, apontamos os instrumentos acima referidos: Plano Diretor Estratégico (PDE) e Planos Regionais Estratégicos (PREs), como pedra angular da estratégia de desregulamentação e flexibilização urbanística e a reedição da teoria da *acumulação entravada* desenvolvida por Deák (1989).

O período ao qual o projeto está circunscrito tem início em 1971 e termina em 2004, no entanto, o período anterior ao definido será tratado neste projeto dada a necessidade de um entendimento abrangente do processo histórico de planejamento da cidade.

A linha mestra que orienta este trabalho é a de que o ressurgimento da ideologia liberal – o neoliberalismo, em substituição à ideologia da social democracia, ocorreu a partir da década de 70 nos países

plenamente desenvolvidos, cujo estágio de desenvolvimento intensivo estava se esgotando, aportou por estas paragens na década de 80 de forma arrevesada e desconectada de nossa realidade uma vez que ainda estávamos no estágio extensivo de desenvolvimento.

Nas questões de planejamento urbano, a retórica neoliberal foi tomando corpo e se avolumando mesclada à reação dirigida aos governos militares –“autoritários” da época e à forma de elaboração dos planos municipais que foi prontamente tachado de “planejamento tecnocrático”.

Em um segundo momento, foram trazidas experiências estrangeiras calcadas na retórica neoliberal para demonstrar a inadequação dos parâmetros e modelos adotados até então, no período anterior.

Este é o contexto deste trabalho: evidenciar os movimentos, os discursos e as práticas que redundaram nas mudanças do arcabouço institucional e legal referente à política de desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo.

No primeiro capítulo: “Arcabouço teórico”, é reafirmado o papel do Estado como produtor e regulador último do espaço urbano através do planejamento como seu instrumento precípua, assim como da ideologia como fundamento do discurso e das práticas que acompanham o planejamento e as demais áreas de intervenções do Estado. É lembrado então que a ideologia toma formas específicas em cada estágio de desenvolvimento do capitalismo que assim tem sucessivamente o liberalismo, a social democracia e o neoliberalismo ora vigente. No Brasil, assinala-se a falta de aderência às condições concretas da reprodução da nossa sociedade de elite, das mesmas ideologias importadas de sociedades burguesas, passando a ser normal entre nós a discrepância entre discurso e ação, além da reprodução da *acumulação entravada* definida por Deák (1989) em contraposição ao desenvolvimento desimpedido.

O segundo capítulo: “O ideário neoliberal”, trata do discurso neoliberal oriundo da reação à crise do capitalismo em substituição à

ideologia social democrata nos países centrais e espalhado para todo o planeta acompanhado de uma profusão de neologismos “modernizantes”. As experiências estrangeiras foram repassadas para destacar a homogeneização do discurso e suas consequências, em especial para as políticas urbanas. Neste capítulo foi pontuada a trajetória ascendente da cartilha neoliberal no cenário nacional brasileiro e especificamente na cidade de São Paulo.

A partir deste ponto, no terceiro e quarto capítulos: “A produção do planejamento – zoneamento da cidade de São Paulo” e “Década de 90 – desafios e rupturas”, é exposta a construção da prática do planejamento urbano em São Paulo e de seus instrumentos urbanísticos e o início do processo de desregulamentação. Através das várias tentativas de elaboração de novo plano diretor e de novo zoneamento são evidenciadas ainda as estratégias de desqualificação do Estado, substituição da estrutura institucional e o aparecimento de uma hoste de bandeiras neoliberais.

Finalmente no capítulo cinco: “Década de 2000 – a grande virada”, é descrita a instituição de novos instrumentos urbanísticos legitimados por uma retórica difusa e fragmentada, com o objetivo de instituir uma nova forma de planejar ou de não planejar.

1 ARCABOUÇO TEÓRICO

A elaboração deste capítulo foi provocada pela necessidade do entendimento do papel do Estado na formulação das políticas públicas de desenvolvimento urbano e suas respectivas normas nas práticas recentes no território do município de São Paulo.

O arcabouço teórico apresentado a seguir embasou a hipótese desenvolvida no presente trabalho e foi construído da seguinte forma: a) delineamento dos determinantes do papel do Estado com a adoção de algumas das interpretações de teóricos marxistas que abarcam a complexidade do Estado capitalista; b) análise do papel preponderante da disseminação da ideologia, mormente através da obra de Marilena Chauí, para entendimento do discurso/retórica versus ação do Estado no período estudado, c) descrição dos estágios de desenvolvimento do capitalismo e suas respectivas ideologias, e, por fim d) adoção da teoria da *acumulação entravada* desenvolvida por Deák (1989), corolário da ideologia da sociedade de elite, que define a forma de reprodução social que se dá no Brasil e seu rebatimento nas aglomerações urbanas, especificamente em São Paulo objeto desta tese.

1.1 O Estado

Ainda no século XVII, par e passo com a consolidação da sociedade burguesa, tem início a construção da ideologia liberal com a eliminação das utopias socialistas que haviam emergido no período de transição do

feudalismo ao capitalismo. Em Bataglia (1995) encontramos que nesta época a conceituação do Estado como acordo social proposta por Hobbes, como órgão constituído por contrato com a única finalidade de interpretar e administrar as leis da natureza no entendimento de Locke e como contrato social para Rousseau, dentre outros.

Ressaltamos que o poder coercitivo, isto é, o uso da força, inerente ao Estado, principalmente para a manutenção da propriedade privada, é apontado por todas as teorias:

Se, para Hobbes, o Estado significa força e poder para manter a ordem, para Locke os homens se associam apenas para garantir a propriedade e, portanto, esta é a função do Estado ².

No entanto, de acordo com Deák, (2001) o Estado sempre teve atuação maior do que aquela apregoada:

Conforme prosseguia o desenvolvimento do capitalismo, ampliava-se o papel da intervenção do Estado no âmbito da produção, para não falar de seu papel na reprodução das condições 'não econômicas' da produção ³.

Em Lukacs (1967) encontramos densa exposição sobre a transição do pensamento no século XIX, início do XX, com a evolução do conhecimento científico e das ciências naturais e a derrocada do idealismo filosófico, base das ciências sociais da época. É nesse contexto que é moldada a ideologia do materialismo dialético e histórico a qual permeia as obras de Marx e Engels e, marcadamente, as obras de Lenin.

² BATTAGLIA, Luisa (1995). *Cadastros e registros fundiários: A institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil*, p. 51.

³ DEÁK, Csaba, *A Busca das Categorias da Produção do Espaço*, 2001, p. 116.

Nas obras de Marx e Engels, o papel do Estado na sociedade burguesa ou capitalista foi tratado de forma secundária, reduzindo-o a uma unidade administrativa no trato dos interesses da burguesia e a serviço das classes economicamente dominantes. Este domínio dá-se pelo fato destas classes terem a propriedade dos meios de produção e do controle que sobre eles exercem.

Criticando o conceito de Estado apresentado por Hegel como sendo uma entidade neutra, cujos representantes refletem os anseios do povo, mediadora de conflitos, isolada das forças econômicas, sem, contudo, prescindir da atuação de mantenedor da ordem, Marx defende que a emancipação política e humana do indivíduo exigiria uma completa reorganização social, incluindo a ausência do Estado, cujo principal aspecto é a abolição da propriedade privada.

Posição semelhante é defendida por Lenin, segundo Bottomore (1988): “quanto mais as funções do poder do Estado forem desempenhadas pelo povo como um todo, menor a necessidade da existência desse poder”⁴.

No entanto, a partir de 1917 com a revolução na Rússia e instauração do Estado soviético, foi colocado em cheque tal conceito. A experiência soviética com Stalin trouxe outro enfoque ao papel do Estado que, ao invés de desaparecer, foi fortalecido como base do socialismo. Seria a revolução vinda de cima por iniciativa do Estado.

Tema dos mais controversos, Jessop (1982) afirma não ter encontrado na análise das obras de Marx e Engels uma versão definitiva sobre o Estado capitalista, no entanto, certas formulações podem levar à construção desta:

Ao invés disso, eles [Marx e Engels] tendem a argumentar que diferentes modos de produção demandam diferentes

⁴ BOTTOMORE, Tom (1988). *Dicionário do pensamento marxista*, p. 165.

formas de Estado e de intervenções de Estado e que a natureza do poder de Estado é determinada pelas mudanças das necessidades da economia e/ou pelas mudanças no balanço das forças de classes a nível econômico⁵.

Baseando-se nas várias abordagens secundárias relativas à atuação e conformação do Estado, alguns teóricos marxistas desenvolveram uma interpretação instrumentalista do Estado, isto é, instrumento de dominação de classe.

Teóricos e críticos marxistas passaram um grande período de torpor conceitual e de ideias e, inclusive de falta de debate. Esta situação deveu-se muito em função das experiências socialistas/comunistas dos países orientais e do combate deste ideário no ocidente. O debate foi retomado a partir dos anos 60.

Questionando o que chamaram de reducionismo econômico na definição de Estado, alguns autores marxistas desenvolveram análises no sentido da ampliação do conceito de Estado dando trato à complexidade de suas relações com a sociedade. Para a estruturação teórica da tese ora elaborada, é de especial interesse as abordagens relativas à produção intelectual dentro da organização da sociedade capitalista e suas relações de produção.

No sentido da ampliação da visão de Estado, destaque à obra de Gramsci (BOTTOMORE, 1988; JESSOP, 1982) deve ser feito, em especial aos *Quaderni Del Carcere*, escritos nos vinte anos de prisão no regime de Mussolini, a partir de 1926, e que trazem, dentre outras questões, variáveis inovadoras à abordagem sobre a atuação do Estado e sua interação com a sociedade civil, isto é, com toda atividade que corresponda à elaboração e imposição do pensamento hegemônico em uma dada formação social.

⁵ JESSOP, Bob (1982). *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson, 1982, p. 10.

Com relação ao papel regulador do Estado dito liberal Gramsci afirma:

Coloca-se, portanto, que a atividade econômica pertence à sociedade civil, e que o estado não deve intervir em sua regulação. Mas, uma vez que na realidade atual sociedade civil e estado são uma única e mesma coisa, deve ficar claro que *laissez-faire* também é uma forma de “regulação” estatal, introduzida e mantida por meios legislativos e coercivos. É uma política deliberada, consciente de seus próprios fins, e não a expressão espontânea, automática, de fatos econômicos⁶.

Gramsci “redefine o Estado como força aliada ao consentimento, isto é, hegemonia armada de coerção”⁷. Mais especificamente, “a dominação das classes dominantes não se realiza somente pela coerção, mas é obtida pelo consentimento”⁸, sendo que o Estado tem papel importante na organização deste consentimento e na manutenção da hegemonia, entendida como uma teia de crenças e relações institucionais e sociais. Segundo Bottomore (1988), Gramsci aponta ainda a produção intelectual como organizadora desta teia e como sendo a arma mais refinada e decisiva para a destruição da ordem corrente, o que levaria a uma vitória definitiva no sentido da transformação socialista.

Poulantzas (2000) rejeita a concepção puramente instrumental de Estado reduzido a aparelho de dominação política e criticou os teóricos marxistas que tentavam encontrar o fundamento do Estado “no domínio da circulação do capital e nas trocas mercantes generalizadas”⁹. Este autor faz parte do grupo de teóricos que defendem uma controversa “relativa autonomia” do Estado em relação aos vários grupos que compõem a classe dominante, com o objetivo de tornar-se capaz de

⁶ MORI, K. K (1999). *A ideologia na constituição do espaço brasileiro*, p. 61.

⁷ BOTTOMORE, Tom (1988). *Dicionário do pensamento marxista*, p. 166.

⁸ *Ibidem*, p. 136.

⁹ POULANTZAS, Nicos (2000). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 2000, p. 10.

organizar a hegemonia do conjunto de classes. Esta autonomia, mesmo que relativa, é questionável posto que o Estado “é meio viabilizador do processo de acumulação que se dá, segundo as relações de produção do capitalismo, pela dominação de classe”¹⁰. O Estado tem, “efetivamente, função de regular o mercado e viabilizar a reprodução do capitalismo inclusive a longo prazo”¹¹.

Este autor também destaca o papel do saber intelectual na materialidade do aparelho do Estado burguês que descreve ser “especializado, centralizado, de natureza especificamente política, consistindo num agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico [...]”¹².

Outra função do Estado moderno importante para o desenvolvimento do presente trabalho é a homogeneização do espaço econômico – território, constituindo a nação moderna. Afirma Poulantzas (2000):

A nação moderna surge assim como um produto do Estado: os elementos constitutivos da nação (a unidade econômica, o território, a tradição) modificam-se pela ação direta do Estado na organização material do espaço e do tempo. A nação moderna tende a coincidir com o Estado no sentido em que o Estado incorpora a nação, e a nação se corporifica nos aparelhos de Estado: tornam-se o sustentáculo de seu poder na sociedade, designando-lhes seus contornos. O Estado capitalista funciona como nação¹³.

Esta ação direta do Estado na formação e homogeneização do espaço equivale dizer que o Estado age diretamente na unificação do mercado e na produção deste espaço.

¹⁰ SCHIFFER, S. R. (1989) *As Políticas Nacionais e a Transformação do Espaço Paulista: 1955 – 1980*, p. 19-20.

¹¹ *Ibidem*.

¹² POULANTZAS, Nicos (2000), p. 56.

¹³ *Idem*, p. 94.

No início do século XIX, temos a gênese da prática do planejamento urbano nos países centrais, de desenvolvimento mais avançado como Inglaterra e Holanda, quando ocorre a passagem do estágio extensivo para o intensivo do capitalismo e quando se dá a consolidação da figura do Estado-Nação na liderança da produção e acumulação capitalista.

No estágio extensivo do capitalismo, o desenvolvimento da produção provocou acelerada urbanização e consequente diferenciação do espaço cujo controle e responsabilidade transcendem a atuação do capitalista individual. O desenfreio e caótico crescimento das cidades trouxe consequências nefastas à saúde pública e à reprodução social. Destas condições nasce a necessidade de organização ou planejamento da utilização do solo, passando o Estado a regular o espaço urbano através de taxações e limitações ao uso do solo e instituindo as zonas de uso para assegurar a compatibilidade das diversas atividades desenvolvidas nos núcleos urbanos cada vez maiores.

No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, estágio intensivo, a intervenção do Estado tem-se ampliado no âmbito das relações de produção e, especificamente, como bem exposto na obra de Deák (1985, 1989 e 2001), no âmbito da produção e controle do uso do espaço.

Deák (1985, 2001a) expõe: “a intervenção do Estado não torna a produção de mercadorias mais eficiente, senão que a torna sequer possível, ao assegurar as próprias condições de sua existência”¹⁴. “Esta intervenção do Estado é um complemento necessário, mesmo que antagônico, à regulação do mercado”¹⁵.

¹⁴ DEÁK, Csaba (2001a). *À busca das categorias da produção do espaço*. 2001, p 124.

¹⁵ DEÁK, Csaba (1985). *Rent theory and the price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy*, p. 212.

Em “O mercado e o Estado”, *Verbetes*, do mesmo autor, encontramos:

A intervenção do Estado visa assegurar a maior ampliação possível do mercado (fornecendo-lhe a necessária infraestrutura), mas assim fazendo, ao diretamente produzir valores de uso, acaba cerceando o âmbito do mercado. A tendência de generalização da forma-mercadoria acaba suscitando assim a contra-tendência e sua própria negação, que se materializa na intervenção do Estado. O mercado e o Estado formam, assim, uma dialética definida por sua relação antagônica com respeito à generalização da forma-mercadoria. A ação do Estado, ao produzir valores de uso, nega o mercado ainda que lhe seja necessária. Quanto mais se desenvolve a produção de mercadorias, tanto mais se amplia a necessidade do Estado¹⁶.

Ainda em “O mercado e o Estado”, *Verbetes*, temos: “Há limites a mercadorização da produção, o que impõe a presença e intervenção do Estado”. Em muitas áreas o capital individual não consegue dar conta da produção ou das ações.

Desta forma, tendo em vista que o presente objeto de estudo versa sobre o processo de elaboração de instrumentos de regulação e disciplina do solo urbano e da atividade do planejamento urbano, a atuação do Estado deve ser entendida aqui como:

[...] o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tem que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação¹⁷.

Vale citar ainda que a ampliação do papel do Estado foi apresentada na obra de Poulantzas (2000) o qual propôs que o mesmo não deveria ser analisado somente considerando seus aspectos

¹⁶ DEÁK, Csaba. “O mercado e o Estado”, *Verbetes*.

¹⁷ DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (2007). “São Paulo: The metropolis of an elite society” in SEGBERS. Prefácio.

repressor/ideológicos, mas também a sua interferência nos campos de consumo coletivo (transportes, habitação, saúde, assistência social, lazer etc). Destacou também a atuação do Estado nas áreas da produção do saber e das técnicas do saber, o que, imbricadas na ideologia, amplificam seu alcance. “É no seio do Estado capitalista que a relação orgânica entre trabalho intelectual e a dominação política, conhecimento e poder, se concretiza de forma mais consumada”¹⁸.

Desta forma temos o Estado atuando, através de suas instituições, na manutenção da defesa da propriedade, na disseminação da ideologia, na produção do espaço e da infraestrutura e no suporte às atividades produtivas, seja financeiro como na, atualmente chamada, área de pesquisa e desenvolvimento. É importante ressaltar que as universidades estão incluídas nesta estrutura de Estado atuando na disseminação das ideologias e na área de pesquisa e tecnologia.

1.2 A ideologia - o discurso reinante

Este tema é demasiadamente complexo e instigante, e tratá-lo de forma resumida é uma temeridade que, conscientemente, devo enfrentar. A evolução do conceito de ideologia levou décadas de debates, escritos e acontecimentos diversos. No entanto, para compreensão das proposições apresentadas no presente trabalho é mister condensar e destacar alguns autores e seus conceitos.

O entendimento do conceito de ideologia é ponto focal para o presente trabalho o qual objetiva montar o quadro histórico do

¹⁸ POULANTZAS, Nicos (1980) *apud* CARNOY, Martin (1984). *Estado e Teoria Política*.

planejamento urbano nas últimas duas décadas no município de São Paulo. A evolução e a disseminação do pensamento reativo, buscando um novo modelo de cidade que se contrapusesse ao então estabelecido, foram calcadas nos movimentos ultramarinos iniciados na década de 70 com a crise de acumulação do sistema capitalista nos países desenvolvidos, o declínio da ideologia do Estado de bem social - a socialdemocracia e o ressurgimento da ideologia liberal - o neoliberalismo.

O termo ideologia surgiu na passagem do século XIX para o século XX, com a evolução do conhecimento científico e a consequente crítica ao idealismo filosófico, já evoluído do subjetivo para o objetivo, desenvolvido por Hegel e Feurbach e feita por Marx e Engels. Como resultado, temos amalgamada a ideologia do materialismo dialético e histórico, base do pensamento marxista, longamente debatido, especialmente, na segunda metade do século XX.

Nasce, então, o conceito de ideologia propriamente dito, isto é:

[...] o sistema ordenado de ideias ou representações e das normas e regras como algo separado e independente das condições materiais, visto que seus produtores - os teóricos, os ideólogos, os intelectuais - não estão diretamente vinculados à produção material das condições de existência¹⁹.

Em Chauí (1984), encontramos ainda:

[...] a ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (ideias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros da sociedade o que devem pensar e como devem pensar, o que devem valorizar e como devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer²⁰.

¹⁹ CHAUÍ, Marilena (1984). *O que é ideologia*, p. 26.

²⁰ Idem, p. 43.

Ainda em Chauí (1984) encontramos que no materialismo histórico é impossível compreender a origem e a função da ideologia sem compreender a luta de classes, pois a ideologia é um dos instrumentos da dominação de classe e uma das formas da luta de classes. A ideologia é um dos meios usados pelos dominantes para exercer a dominação, fazendo com que esta não seja percebida como tal pelos dominados.

A autora define como um ocultamento da realidade social ou uma realidade invertida e por seu intermédio, os homens legitimam o *status quo*.

A ideologia consiste precisamente na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes para a sociedade como um todo, de modo que a classe que domina no plano material (econômico, social e político) também domina no plano espiritual (das ideias)²¹.

Para que isto ocorra é preciso que a classe dominante, além de produzir suas próprias ideias, também possa propagá-las, o que é feito, por exemplo, através da educação, da religião, dos costumes, dos meios de comunicação disponíveis sob controle da classe dominante. Além disto, também são usadas as instituições sociais para sua implantação – família, escola, igrejas, partidos políticos, magistraturas, meios de comunicação da cultura, que permanecem atreladas à conservação do poder dos dominantes.

Considerando ideologia como o conjunto de ideias e ideais, reflexo do pensamento que explica a evolução das relações sociais, entendemos que a ideologia de forma geral é elaborada dentro do seletivo mundo dos intelectuais, que podem ou não pertencer à classe dominante

²¹ CHAUI, Marilena. (1984). *O que é ideologia*, p. 36.

economicamente, mas que certamente não pertencem à classe trabalhadora. Como observou Chauí (1984):

Estão encarregados, por meio da sistematização das ideias, de transformar as ilusões da classe dominante (isto é, a visão que a classe dominante tem de si mesma e da sociedade) em representações coletivas ou universais²².

O papel dos intelectuais na elaboração e divulgação das ideologias foi, de forma inédita, explorado no trabalho de Gramsci, elaborado na prisão e reunido nos *Quaderni Del Carcere*, citado em Bottomore (1988). Este autor entendia que a classe trabalhadora deveria criar seus intelectuais orgânicos para renovar e tornar crítica uma atividade intelectual já existente e fazer da ideologia um “terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam”²³. Gramsci ainda denominou como hegemonia a teia de crenças e relações institucionais organizadas pelos intelectuais, ressaltando a função política destes na divulgação e universalização das ideias e na formação do senso comum.

Uma classe é hegemônica não só porque detém a propriedade dos meios de produção e o poder do Estado (isto é, o controle jurídico, político e policial da sociedade), mas ela é hegemônica, sobretudo porque suas ideias e valores são dominantes, e mantidos pelos dominados até mesmo quando lutam contra essa dominação²⁴.

Assim, temos a definição de ideologia como um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (ideias e valores) e de normas ou regras (de conduta) cuja função é a de apagar as diferenças e

²² CHAUÍ, Marilena. (1984). *O que é ideologia*, p. 36.

²³ BOTTOMORE, Tom (1988). *Dicionário do pensamento marxista*, p. 186.

²⁴ CHAUÍ, Marilena (1984). *O que é ideologia*, p. 42.

conflitos, fazendo passar por interesse comum os interesses da classe dominante.

Para tanto, o discurso lacunar definido por Althusser é parte intrínseca da ideologia, sua coerência e universalização são sustentadas pelos seus vazios, pelas explicações não dadas ou pelos detalhes acobertados. As lacunas permitem a acomodação desejada das ideias que são absorvidas conforme entendimento de cada indivíduo, de cada classe ou setor da sociedade. O não detalhamento destas ideias propicia a flexibilização e acomodação dos vários interesses.

1.3 Estágios de desenvolvimento e suas formas ideológicas

No desenvolvimento do processo de acumulação capitalista e suas correspondentes relações de produção, podemos distinguir dois estágios de desenvolvimento: extensivo e intensivo.

No primeiro estágio, a produção de mercadoria se expande, por um lado, pelo processo de acumulação propriamente dito, isto é, a produção de excedente dentro do âmbito da produção de mercadoria, onde já se implantou a relação capitalista básica, a relação salário.

No estágio intensivo, em que o crescimento não se dá mais pela simples expansão do trabalho assalariado, senão pela sua intensificação, isto é, o aumento da produtividade do trabalho [...]²⁵.

Uma das características fundamentais do estágio intensivo:

²⁵ DEÀK, Csaba (2004). "Transformações Recentes na Região Metropolitana de São Paulo e Perspectiva de Mundialização", in SCHIFFER, Sueli (2004). *Globalização e Estrutura Urbana*, p. 212 e 213.

É o papel crucial das técnicas e do progresso técnico, que são a única fonte de crescimento (e por consequência, de lucro). Como resultado, o nível de subsistência dos trabalhadores elevou-se sensivelmente: mais saúde, mais educação, mais lazer, melhor ambiente urbano, são necessários para operar os processos produtivos crescentemente sofisticados e prover uma igualmente crescente variedade de serviços em um reduzido dia de trabalho. Essa era a base material do Estado do Bem Estar – de acordo com a visão empírica dos ingleses – e da forma política mais explícita – mais a gosto dos alemães – da social democracia²⁶.

A cada estágio de desenvolvimento do capitalismo corresponde uma forma ideológica.

Temos o liberalismo no estágio extensivo, que propagava a ideia de liberdade individual e a social democracia no estágio intensivo, em que se propagavam as ideias de planejamento em função do interesse coletivo e que se concretizavam no Estado de bem estar, capitaneado e implementado pela figura central do Estado.

Com estágio intensivo de desenvolvimento eleva-se o nível da reprodução da força de trabalho acarretando a ampliação do Estado, surgindo, nos países centrais, o Estado do bem estar social. A ideologia deste período é a social democracia que chega e modifica a retórica individualista do liberalismo introduzindo a retórica da ideia de socialismo. Tinha como meta a extensão da democracia à vida social como um todo e, em particular, à organização da produção. O Estado do bem estar social é definido, no discurso, por além de desempenhar o papel de provedor da infraestrutura física e institucional para a reprodução social, assumir a promoção das condições de subsistência mais elevada dos trabalhadores.

²⁶ DEÁK, Csaba (2001b). "The Partido dos Trabalhadores in São Paulo" *Soundings* 18:41-52, versão em português por Nuno Fonseca. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/01ptinsp/PTemSP/index.html>.

A partir de meados da década de 60, dá-se a saturação do estágio intensivo com o desenvolvimento das técnicas de produção dando lugar à crise da acumulação do sistema capitalista e a reedição do ideário liberal – o neoliberalismo, como reação à ideologia social democrata, em que as forças de mercado, teoricamente, deveriam nortear as decisões da sociedade como um todo e, especificamente as intervenções do Estado. Esta mudança ideológica marca a transição para um novo estágio de desenvolvimento, qual seja o capitalismo tardio, sendo a crise do próprio capitalismo.

Na definição de “estágio de desenvolvimento tardio” encontrada em *Verbetes*, temos:

A ideologia neoliberal centra-se numa primeira vertente, na apresentação a histórica do capitalismo contemporâneo, apresentando-o como algo novo, através de um arsenal de neologismos e pseudo conceitos tais como globalização, privatização, associado um tanto paradoxalmente ao anúncio do fim da história augurando a perpetuação do *status quo* (a sociedade burguesa). Numa segunda vertente, o discurso da desqualificação do Estado enquanto provedor de infraestrutura física e institucional ou como representante do interesse coletivo, legitimando as mais variadas formas e sub-formas de uma 'sociedade organizada'²⁷.

1.4 A ideologia da sociedade de elite e a *acumulação entravada*

No Brasil, onde não tivemos a formação de uma sociedade burguesa e sim de uma, denominada por Florestan Fernandes (1972 *apud* DEÁK, 1989), sociedade de elite, Deák afirma que não há produção de uma ideologia própria e sim a importação da ideologia liberal ultramarina,

²⁷ DEÁK, Csaba. “Estágio de desenvolvimento tardio”, *Verbetes*.

desconectada das relações sociais locais. “A ideologia da elite adquire suas feições peculiares, farsescas, em decorrência desse processo”²⁸.

Em 1988, em seu editorial do número 25 da revista *Espaços e Debates*, intitulada “Reorganização capitalista e reordenação espacial na crise”, Deák aponta as distorções da produção ideológica em nosso território:

No Brasil, no entanto, onde o princípio fundamental do capitalismo: *acumulação* torna-se *acumulação entravada*, subordinada que está ao princípio da expatriação de excedente, onde em vez de burguesia há elite, e onde igualdade formal jurídica não disfarça o superprivilegiamento, para usar uma expressão de Florestan Fernandes, de uma minúscula parcela da não-nação, ideologia liberal torna-se falácia liberal, como assinala Emir Sader, entre outros. Nessas condições, não somente a aderência servil, mas o mero apoio sobre a produção “teórica” alienígena torna-se rapidamente excessivo, inócuo e produz não teoria senão a mímica da teoria. Este fato pode estar na origem da precariedade das posições teóricas da produção acadêmica entre nós. No Brasil como na América Latina, elaborar uma interpretação da ideologia liberal face às características próprias das respectivas sociedades coloca-se como tarefa anterior a qualquer tomada de posição frente ao conservantismo e a crítica, e como pré-condição para uma produção teórica propriamente dita²⁹.

Na definição de Florestan Fernandes³⁰ (1972 apud DEÁK, C; SCHIFFER, S, 2007), a sociedade brasileira, qual seja sociedade de elite tem uma super privilegiada classe dominante e uma peculiar base material de reprodução que foi denominada por Deák (1988), como *acumulação entravada*.

²⁸ DEÁK, Csaba. “Ideologia da elite”, *Verbetes*.

²⁹ DEÁK, Csaba (1988) “Apresentação: Reorganização capitalista e reordenação espacial na crise” *Espaço & Debates*, 25:7-8.

³⁰ FERNANDES, Florestan (1972) “Classes Sociais Na América Latina” in FERNANDES (1973) *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina* Zahar, São Paulo.

a) Produção Colonial

b) Acumulação Entravada

Ilustração 1: Produção colonial e *acumulação entravada*

Fonte: CSABA, Deák. (1991)

<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/acum-ent/index.html>

A *acumulação entravada* traduz-se na manutenção da forma de *produção colonial* com a expatriação de parte do excedente tornando este processo de acumulação diverso do processo de acumulação capitalista, qual seja de acumulação desimpedida ou de pleno desenvolvimento, a diferença entre ambos sendo apenas que na primeira a expatriação é efetuada como simples *tributo colonial*, enquanto que a *acumulação entravada* do país soberano há de encontrar outras formas de expatriação, tais como serviço da dívida, remessa de lucros ou conta deficitária, entre outros.

O primeiro estágio capitalista iniciado em 1850 com a promulgação da Lei das Terras, transformando terras em propriedade privada, com a cessação do tráfico negreiro e estabelecendo o trabalho assalariado, é naturalmente o estágio de acumulação predominantemente extensivo que se estendeu até meados dos anos 70 no território nacional quando encontra seu ocaso com a unificação do mercado nacional, a saturação do processo de generalização do trabalho assalariado e a expansão da produção através do progresso técnico e do aumento da produtividade da força de trabalho. Com a exaustão deste estágio e concomitante queda da taxa de excedente, o Brasil teve a grande oportunidade de romper com o processo de *acumulação entravada* e com a sociedade de elite, eliminando os entraves e transitando para o estágio de desenvolvimento predominantemente intensivo³¹.

É neste contexto que é elaborado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), com o objetivo precípuo de ampliar bases para o processo de industrialização, eliminando seus entraves e criando as infraestruturas necessárias para tal, especialmente àquelas relativas à base energética do país. Continha também explícita estratégia de desconcentração e descentralização para integração do território nacional. Esta estratégia resultou, na década de 70, na elaboração de inúmeros planos de desenvolvimento integrado nas várias instâncias de governo: os planos de desenvolvimento integrado (PDDI). Os planos diretores, apesar de sua obrigatoriedade ter sido instituída somente com a Constituição de 88, foram feitos aos borbotões, reproduzidos sem pudores, trocando-se somente o nome do município e sistematicamente engavetados³².

³¹ DEÁK, Csaba (1991). "Acumulação entravada no Brasil/ E a crise dos anos 80" *Espaço & Debates* 32:32-46.

³² A elaboração dos planos era condição para levantar recursos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU ou para obter crédito subsidiado do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Não obstante este movimento, a oportunidade de rompimento do processo de *acumulação entravada* foi destruída com o abandono do II PND e os obstáculos ao pleno desenvolvimento, isto é, à acumulação desimpedida, foram gradualmente reimpostos levando a um período de recessão nos anos de 1981-1983, seguido de um período de estagnação até meados de 2000, quando tem início um período de crescimento controlado da economia, sem, contudo, reverter o processo de *acumulação entravada*, assegurando-se o controle do crescimento através do aprofundamento da desnacionalização da indústria brasileira na década imediatamente anterior³³.

Vale destacar que em 1990, Fernando Collor de Melo, com as reformas anunciadas, montou cenário propício para a eliminação dos entraves, no entanto, dada a falta de ideologia que legitimasse aquelas mudanças, naquele momento, a sociedade brasileira de elite optou pela manutenção dos entraves, isto é, da *acumulação entravada* até que um consenso se formasse o que ocorreu com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994.

Considerando as relações de produção desenvolvidas dentro das aglomerações urbanas, a *acumulação entravada* dá-se na medida em que estas são reflexos diretos das políticas de desenvolvimento nacionais as quais, invariavelmente, procuram

[...] manter o nível de escassez de infraestruturas, suficiente para nunca deixar uma área urbana realmente 'em ordem', ou seja, compatível aos requisitos de performance da estrutura produtiva à qual serve de suporte³⁴.

³³ DEÁK, Csaba. "Entreguismo", *Verbetes*.

³⁴ DEÁK, Csaba (2004) *in Transformações recentes na Região Metropolitana de São Paulo e suas perspectivas como cidade mundial*, in Schiffer, S. "Globalização e estrutura urbana", p. 207.

Vale dizer: perpetuar a *acumulação entravada* ao invés de promover a acumulação desimpedida.

Este impasse pode ser constatado na aglomeração paulistana e sua região metropolitana, principal centro econômico do país, através da manutenção da precária rede de infraestruturas, da fragmentação do espaço e do desperdício de recursos. Com relação ao planejamento urbano, os planos abrangentes e integrados foram sistematicamente dando lugar a planos setoriais e após a recessão de 1981 – 1983, o planejamento foi “virtualmente abandonado”³⁵.

A partir da década de 90 este panorama se agrava com proliferação do ideário neoliberal nestas paragens trazendo novos conceitos e padrões de fazer ou desfazer o planejamento urbano ou urbanismo. Para Deák e Schiffer (2007), dado o fato de que o Brasil tem retardado sua entrada no estágio de desenvolvimento intensivo, a retórica neoliberal, controversa nos países centrais, não faz sentido aqui já que não vivenciáramos a social democracia ou o Estado de bem estar social.

Para estes autores o neoliberalismo veio apoiar o entravamento ao desenvolvimento e, especialmente no âmbito político, em função da preservação da sociedade de elite, interrompeu uma embrionária abertura social democrata³⁶. Reimpostos os entraves, escamoteadas as ideias de desenvolvimento e de interesse coletivo, desqualificado o Estado enquanto representante deste último – os próprios pilares do neoliberalismo – pela primeira vez, o estágio de desenvolvimento brasileiro tinha uma ideologia que – um tanto por mero acaso, de vez que importada, não produzida por aqui – lhe correspondia perfeitamente³⁷.

³⁵ DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (2007). "São Paulo: The metropolis of an elite society" in SEGBERS, Klaus et al (Orgs, 2007). The making of global city regions Johns Hopkins UP, Baltimore. Tradução Nuno Fonseca, p. 25.

³⁶ *Ibidem*, p. 21.

³⁷ DEÁK, Csaba. "Ideologia da elite", *Verbetes*.

2 O IDEÁRIO NEOLIBERAL

Em Deák, "Neoliberalismo", *Verbetes* encontramos a definição deste termo como sendo a resposta ou reação, no âmbito da ideologia, à crise do capitalismo decorrente da expansão da intervenção do Estado no âmbito da produção, antagônica à forma mercadoria, ainda que necessária para sustentá-la:

[...] o neoliberalismo toma forma no final da década de 1970 como 'Reaganismo' e 'Thatcherismo', e consiste essencialmente em uma tentativa de recompor a primazia, e recuperar o âmbito, da produção de mercadorias. Renegando as formas socialdemocratas que acompanham o estágio intensivo, nega a crise estrutural e histórica do capitalismo e se volta às origens desse, do tempo do liberalismo - daí o nome de neoliberalismo³⁸.

Em meados dos anos 60, ocorre a exaustão do 'boom' de desenvolvimento para a reconstrução pós-guerra e encerra o segundo estágio do capitalismo, o estágio intensivo de desenvolvimento. Sem a abertura de um novo regime de acumulação, ou estágio de desenvolvimento, esta saturação deu lugar à crise de superprodução que se prolonga e caracteriza o estágio contemporâneo, ou simplesmente capitalismo contemporâneo, ou também capitalismo tardio na denominação de Mandel (1972 apud DEÁK, Csaba. *Verbetes*: estágio de desenvolvimento).

³⁸ DEÁK, Csaba. "Neoliberalismo", *Verbetes*.

EVOLUÇÃO DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS DOS PAÍSES SELECIONADOS

Ilustração 2: Gastos Governamentais em países selecionados

Fonte: DEÁK, Csaba.(1985; 2001) Base de informações: Mundo: Gastos governamentais.
< http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/neolib/index.html>

A crise provoca a reação neoliberal sem que esta consiga reconstituir o âmbito do mercado e que acaba sendo resumida a movimentos de desmonte do Estado de bem estar, de concentração de capital e de renda e o prolongamento insustentável do endividamento para financiar o consumo. A estrutura produtiva sofre mudança significativa quando se desloca da indústria para os serviços, dando origem aos fenômenos denominados como 'desindustrialização' e 'terceirização'.

Assim, nos anos 70, ressuscitando os preceitos liberais, a retórica neoliberal levanta a bandeira da primazia da liberdade de mercado, apologia das liberdades individuais, defesa da diminuição da atuação e da estrutura do Estado, desregulamentação da economia e privatizações, implicando essencialmente na alteração do papel do Estado como o provedor da infraestrutura física e institucional para a reprodução social.

A experiência chilena³⁹ é citada como a primeira experiência de neoliberalização, que foi patrocinada pelas elites locais e apoiada pelos Estados Unidos. Neste período foram reprimidas todas as formas de organização popular e desmontada a estrutura regulatória e institucional existente, em especial a do mercado de trabalho.

A nível local, isto é, da aglomeração urbana, Harvey (2008) em seu livro dedicado ao neoliberalismo, aponta a cidade de Nova York a partir do ano de 1975, como o primeiro exemplo das práticas de neoliberalização. A crise fiscal vivenciada nos anos 70 e a estratégia adotada pelos seus administradores e pelas elites locais levaram a cidade ao endividamento e à bancarrota, deixando aos bancos a sua administração, cujo objetivo passa a ser a criação de “um clima favorável de negócios”, com o uso da força para controlar os conflitos decorrentes. “O bem estar corporativo toma o lugar do bem estar social”⁴⁰.

No entanto, é na virada da década de 80 que o pensamento neoliberal toma corpo e é incorporado de forma efervescente e paradigmática em duas das mais desenvolvidas economias do planeta, Inglaterra e Estados Unidos.

Com Ronald Reagan, o partido republicano norte americano se aliou à direita cristã e as grandes corporações econômicas passam a financiar grupos de estudos e lobistas para disseminação dos ideais de livre mercado e de liberdades individuais, enquanto o governo se empenhou em reduzir o alcance e o conteúdo da regulamentação federal da indústria, do meio ambiente, do mercado de trabalho, da assistência à saúde e das relações comerciais, além de implementar um vigoroso processo de privatização dos ativos públicos.

³⁹ Período após o golpe de 1973.

⁴⁰ HARVEY, David (2008). *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo. Edições Loyola, 2008, p. 54-73, 190.

Na Inglaterra, com a ascensão ao poder de Margaret Thatcher⁴¹ em 1979 e sua permanência no poder por três mandatos, podemos acompanhar a experiência mais significativa do pensamento neoliberal com a adoção de variadas medidas para efetivar o desmonte do Estado inglês o qual havia desenvolvido uma estrutura de bem estar social elaborada e abrangente.

Em Ball *et al* (1989) encontramos vários relatos sobre as transformações implementadas naquele período. O texto escrito por Fred Gray discorre sobre as justificativas para tais mudanças e sobre os sucessos e os insucessos destas ações com base na análise dos gastos públicos efetuados.

Em decorrência do esgotamento do “boom” econômico do pós-guerra e a crise que o sucedeu na década de 70, além de um vácuo político com desintegração dos consensos, declínio do trabalhismo e altíssima taxa de desemprego, o Estado de bem estar social passa a ser atacado de várias formas com a ridicularização de todos os seus preceitos e instituições. Os sindicatos eram considerados inimigos, os ideais conservadores do chamado *New Right* passaram a defender ajustes e mudanças nas políticas sociais e econômicas com a apologia das práticas de mercado, dos valores vitorianos, da família, da livre decisão e do nacionalismo (fatos como a guerra pelo domínio das Ilhas Malvinas ou *Falk Lands* em 1982, repressão ao movimento de greve dos mineiros corroboraram). Aparecia também a defesa de menor tributação e do encorajamento dos “criadores de riquezas”, isto é, empreendedores.

Estrategistas conservadores, porta-estandartes do pensamento neoliberal, discursavam sobre as inadequações do Estado de bem estar social e como estas seriam responsáveis pela maior parte dos gastos

⁴¹ Também chamada por seus compatriotas de TINA, apelido que evidenciava seu bordão para justificar as mudanças preconizadas então: *There is no alternative* - Não há outra alternativa.

públicos. Alegavam, por exemplo, que os gastos com seguro desemprego encorajavam a manutenção desta situação, pois os benefícios eram muito altos com relação aos salários. Este fato, eles defendiam, conduziria a uma cultura de “dependência”.

Na administração da Thatcher, ocorreram mudanças em larga escala como privatização, terceirização e licitação de serviços, no entanto, como bem mostrado em Ball et al (1989), efetivamente, apesar da tentativa de ajustes, os gastos governamentais aumentaram significativamente, principalmente pelos subsídios às empresas que operavam os serviços “privatizados”. As áreas nas quais os gastos diminuíram foram habitação, setor industrial, transporte, serviços ultramar e meio ambiente. Em verdade, ocorre a diminuição do Estado de bem estar social e não da presença do Estado na economia que se expande conforme a complexidade da estrutura de produção.

Na contramão dos ideais libertários, um processo de centralização de poder e de ideias foi efetivado, traduzido principalmente na perda de autonomia dos governos locais. O Conselho Metropolitano de Londres foi abolido (*Greater London Council*) apesar dos protestos de alguns grupos sociais (MASSEY, 2002). Novas formas de administrar as municipalidades foram instituídas através de Empresas de Urbanização, portos livres etc. O controle democrático local diminuiu. Os conselhos locais e os moradores foram contra a renovação das *Docklands*⁴² e mesmo assim a mesma foi executada.

Durante os anos 80, nos moldes do Thatcherismo e Reaganismo, porém de forma mais moderada, políticas neoliberais foram empreendidas também nos tradicionais Estados socialdemocratas ou nos socialdemocratas cristãos como Canadá, Nova Zelândia, Alemanha, Holanda, França, Itália e Suécia.

⁴² Região das docas em Londres, objeto de grande projeto de reestruturação urbana de 1976 a meados da década de 90.

Por outro lado, na esteira do endividamento, programas de reconstrução neoliberal foram estendidos globalmente através dos esforços norte americano e dos estados do G-7 para submeter os estados periféricos (México, Argentina, Coréia do Sul, Brasil) à disciplina do mercado de capitais. Instituições como aquelas criadas no acordo de *Bretton Woods*, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e *World Trade Organization* (WTO), foram transformados em agentes do neoliberalismo transnacional e foram mobilizados para institucionalizar esta extensão das forças de mercado ao Terceiro Mundo através de vários ajustes estruturais e programas de austeridade fiscal (endividamento).

Em meados dos anos 80, na agenda das políticas ao redor do mundo, o neoliberalismo tornou-se a forma política e ideológica predominante do capitalismo contemporâneo. No final desta década, o ideário neoliberal, que passou a orientar os ajustes das políticas econômicas nacionais da América Latina, foi debatido e absorvido pelas elites nacionais, empresarial e intelectual, em encontro na capital norte americana, no chamado Consenso de Washington⁴³.

Embora o neoliberalismo tenha se tornado a ideologia predominante, é importante lembrar que, como tratamos anteriormente, o discurso neoliberal importado pela nossa sociedade de elite, definida como tal por Florestan Fernandes, é desconectado das relações sociais locais, com feições peculiares e farsescas⁴⁴ dando um novo disfarce ao velho entreguismo como afirma Deák (2007).

⁴³ BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (1994). "O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos". Disponível em: <<http://humbertocapellari.wordpress.com>>.

⁴⁴ DEÁK, Csaba (1988). "Apresentação: Reorganização capitalista e reordenação espacial na crise" *Espaço & Debates*, 25:7-8.

2.1 Neoliberalismo no Brasil

Na esteira da agenda recomendada em encontro denominado, posteriormente, Consenso de Washington, as elites brasileiras empresariais e intelectuais, abraçaram o ideário neoliberal como sinônimo de modernidade e, como bem apontado no artigo de Batista (1994) este receituário passou a “fazer parte do discurso e das ações dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse”⁴⁵.

A referida agenda tratava de 10 áreas distintas, que conforme Batista (1994), convergem essencialmente a duas, quais sejam a drástica redução do Estado e o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo para garantir a soberania do mercado auto-regulável.

E em nome da modernidade, globalização e outros neologismos usados à época, nos anos 90, os preceitos neoliberais ficaram mais presentes em nossas vidas, particularmente após a promulgação da Constituição em 1988. O texto constitucional adota expressamente o princípio federativo o qual divide o poder em três níveis de governo, União; Estados-membros; e Distrito Federal e Municípios, de acordo com critérios de divisão de competências. Esta estrutura descentralizada, após longo período sob a égide do regime militar, dá autonomia e fortalece os municípios, mas fragmentou e desarticulou a estrutura administrativa da União, além de gerar grande competição entre os entes federativos.

As reformas do Estado implementadas pelo presidente Fernando Collor, ao que pareciam, reverteriam o processo de estagnação pelo qual o Brasil passava há mais de uma década, provocaram seu *impeachment*,

⁴⁵ BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (1994). “O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos”.

justificado pelo fato deste não possuir uma base política mais ampla e também por suas características excêntricas e acusações de corrupção.

Como já relatado neste trabalho, e de forma perspicaz apontado por Deák em texto escrito em 1990:

O que caracteriza as posições assumidas, de um lado e outro, é a virtual ausência de uma ideologia que as acompanhasse. Com todos os problemas da ideologia liberal já assinalados, ficou ela por demais associada à manutenção do *status quo* para dela ser descolada de repente e poder ser utilizada pelo projeto oposto, e isto, apesar de que por seu conteúdo, a este teria melhor aderência⁴⁶.

O governo posterior, de Itamar Franco (1992-1994), trazia alianças mais sólidas que permitiram consolidar amplamente o consenso neoliberal. Ainda em nome da modernização do Estado, Fernando Henrique Cardoso (FHC), filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), primeiro como ministro da Fazenda e depois presidente da República por dois mandatos, passou para o lado oposto e implantou o Plano Real, efetivou o programa de privatizações e realizou reforma administrativa e previdenciária, dentre outras medidas.

Estas reformas não foram acompanhadas de políticas sociais, ditas universais, para as classes de baixa renda e ainda fragmentou a classe média, especialmente pelos efeitos da "flexibilização" das relações de trabalho, isto é precarização das relações de trabalho, que incluíram enfraquecimento dos sindicatos, terceirização de serviços e diminuição do mercado formal de trabalho.

Após FHC (1995-2002) temos o presidente Lula eleito e reeleito (2002 e 2006) que nas palavras de Sader (2009) transformou-se em um

⁴⁶ DEÁK, Csaba (1991). "Acumulação entravada no Brasil/ E a crise dos anos 80" *Espaço & Debates* 32:32-46

“híbrido de social - liberalismo hegemônico”⁴⁷, dando continuidade à política financeira de seu antecessor, priorizando ajuste fiscal e estabilidade monetária e adotando políticas sociais de redistribuição de renda – o Bolsa Família, o que resultou em um aumento do mercado de trabalho formal e expansão do mercado interno de consumo.

Sader (2009) aponta como pontos positivos deste governo o desempenho da política externa e das políticas sociais, além da reconstituição do aparato estatal e de sua capacidade de fomento ao desenvolvimento com as ações do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), aparentemente, na contramão do ideário neoliberal.

No entanto, a manutenção do modelo econômico herdado, com altas taxas de juros, desvalorização da moeda e entreguismo, conservou os entraves ao desenvolvimento econômico dando continuidade à *acumulação entravada*. Soma-se a isto a lenta e descontínua política de investimentos em infraestrutura que não se alterou com o lançamento do chamado “PAC”- Plano de Aceleração do Crescimento que estabeleceu uma série de projetos e obras nas áreas de infraestrutura, especialmente nas áreas de transportes, tanto de carga quanto público em especial nas cidades que receberam os eventos da COPA 2014 e as Olimpíadas em 2016. Apesar dos objetivos fixados este plano tem carecido de eficácia encontrando problemas nas licitações, nos licenciamentos e nas execuções.

⁴⁷ SADER, Emir (2009). *A Nova Topeira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009, p. 81.

2.2 Novos elementos à retórica neoliberal

Nos primeiros anos da década de 90 a voracidade do discurso neoliberal é arrefecida após a experiência de Thatcher e Reagan ter encontrado seus limites institucionais e políticos com consequências sociais e econômicas desastrosas para o patamar conseguido, em seus países, de Estado de bem estar (PECK; TICKELL, 2002).

O discurso é então transformado gradualmente, ganhando contornos mais amenos e absorvendo as bandeiras levantadas por movimentos sociais organizados para contestar e resistir às mudanças preconizadas. Estes movimentos defendiam os direitos adquiridos durante a vigência do Estado de bem estar social (especialmente na Inglaterra) os quais foram ameaçados, diminuídos ou efetivamente eliminados pela política neoliberal.

Assim, o projeto neoliberal, uma vez que os resultados obtidos com a prática do discurso de livre mercado e Estado mínimo foram pífios e provocaram grande resistência, passa a ter retórica mais palatável incorporando, dentre outros temas, referências a demandas sociais e preocupações ambientais. É neste contexto que, nos governos de Blair (1997-2007) e Clinton (1993-2001), o discurso neoliberal formata e explora o chamado Terceiro Setor – *Third Way*, no qual as Organizações Não Governamentais (ONGs) são destaque⁴⁸.

Jessop (2002) afirma que, a partir da década de 90, novos elementos são incorporados à retórica do neoliberalismo de forma global. Além da defesa da livre competição, desregulamentação, privatizações e outras práticas de mercado no setor público, denominado pelo autor de

⁴⁸ Foi definido como Terceiro Setor para diferenciá-lo do setor público e do setor privado. É também chamado de setor comunitário ou cívico e, genericamente, de ONGs – organizações não governamentais sem fins lucrativos.

neoestatismo, este inclui uma nova forma de corporativismo (*neocorporativismo*) e de comunitarismo (*neocomunitarismo*)⁴⁹.

O primeiro ponto implica em um reequilíbrio entre competição e cooperação, com apologia das Parcerias Público Privadas (PPPs), proteção de setores chave da economia e adoção de altas taxas para financiar investimentos sociais. O segundo e o terceiro pontos implicam no incentivo ao “Terceiro Setor” e à economia social, com ênfase à coesão social, defesa do comércio justo vinculado à competitividade ao invés do livre mercado, adoção do slogan *pense global e aja local*⁵⁰.

A inclusão do [pseudo] conceito do “Terceiro Setor” no discurso neoliberal foi instrumental para seu rápido espraio pelo mundo e as ONGs, muitas com apoio das universidades, passaram a ter papel chave na legitimação do projeto neoliberal e na difusão das bandeiras da competitividade, flexibilização, inovação e empreendedorismo junto à sociedade civil e particularmente junto aos governos locais.

Vale lembrar que na Agenda 21, conjunto de recomendações para o planeta do século 21, resultado do encontro de chefes de Estado, dirigentes de entidades internacionais e ONGs para tratar das questões ambientais - Rio 92, encontramos a tese de que o principal fator de degradação ambiental é a pobreza e desta forma foram legitimadas todas as iniciativas de geração de renda, justificando, implicitamente o desenvolvimento e apropriando-se do termo desenvolvimento ambientalmente sustentável. Assim a sociedade empreendedora, a capacitação das comunidades e a criação de oportunidades passam a ser presenças constantes nas agendas dos diversos níveis de governo.

Complementando, porém não finalizando, o mosaico retórico neoliberal difundido, temos a ênfase dada à necessidade da formação de

⁴⁹ JESSOP, Bob (2002). “Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”, p. 114.

⁵⁰ *Think global and act local* foi o slogan do encontro mundial para debater a preservação ambiental em 1992 – ECO 92, ocorrido no Rio de Janeiro.

redes de cidades para enfrentamento aos movimentos globalizados de toda ordem. Para Castells (2006) a sociedade em rede reflete uma nova forma de organização social, mais flexível e adaptável e com capacidade de descentralizar e partilhar experiências em tempo real graças às tecnologias da informação e da comunicação.

Para Leitner e Sheppard (2002) o conceito de redes de cidades que tem sido alardeado como uma alternativa para a dinamização do desenvolvimento de determinadas regiões, na verdade, tem sido utilizado para viabilizar a agenda neoliberal em áreas ou estruturas institucionais resistentes a mudanças.

Sob alguns aspectos, as diferenças entre o discurso das redes e a realidade ajudaram a fazer destas redes intra-urbanas canais de neoliberalização. Elas ajudaram a difusão de cima para baixo da doutrina neoliberal de competitividade e flexibilização da governança, bem como a promoção da profissionalização de tomadores de decisão, isolados do processo democrático e com rápida política de transferência. Ao mesmo tempo, entretanto, as atuais redes intra-urbanas criaram possibilidades novas de colaboração e novas políticas espaciais desafiando as estruturas e relações de estado dentro das cidades⁵¹.

Alguns dos objetivos propagados para a implantação das redes de cidades são à busca do comprometimento dos governos locais e da própria população com cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. A título de exemplo, encontramos no site oficial da cidade de Rosário, Argentina, a perfeita tradução da agenda neoliberal para a formação da rede de cidades:

As redes de cidades adquirem cada vez mais prestígio no plano internacional como importante componente da

⁵¹ LEITNER, Helga; SHEPPARD, Eric (2002). "The City is Dead, Long Live the Net': Harnessing European Interurban Networks for a Neoliberal Agenda", in BRENNER, Neil; THEODORE, Nik, coord. (2002). *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, p. 148-171.

estratégia de internacionalização das cidades. A participação nestas redes constitui o âmbito institucional apropriado que permite os governos locais, particularmente Rosário, intercambiar experiências de sucesso de gestão local e cooperar com outras cidades em assuntos de relevância urbana, mediante a captação de recursos tanto técnicos como financeiros do cenário internacional, com a finalidade de elevar a qualidade da gestão pública. Além disso, a participação das cidades nestas redes favorece a articulação internacional que contribui para a expressão das perspectivas locais, em contextos regionais ou globais, e possibilita a coordenação de esforços para enfrentar temas em escala global e de impacto local⁵².

Peck e Tickell (2002) argumentam que o neoliberalismo passou da teoria de mercado livre, amalgamada em Chicago, para ideologia dominante a fim de empreender a famigerada globalização e principalmente a reforma. Apontam que este movimento começou como utópico, foi fortemente politizado com Reagan e Thatcher nos anos 80, adquiriu um caráter tecnocrático consubstanciado no consenso de Washington nos anos 90 e, a partir de 2000, alcança sua hegemonia com o que chamam de neoliberalismo *soft* (ou leve) com o Terceiro Setor.

Para ressaltar a hegemonia do pensamento neoliberal, esses autores o adjetivam ainda como religião, vírus e mesmo como software ideológico. Destacam, no entanto, que “o processo de neoliberalização não é nem monolítico em sua forma, nem universal em seus efeitos”⁵³, mas possui uma agenda clara no sentido de construir e consolidar novas formas de Estado, novo modo de governar e, especialmente, novo arcabouço regulatório.

⁵² MUNICIPALIDAD DE ROSÁRIO. “Rede de Cidades”. Disponível em: < <http://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/redes-de-cidades>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

⁵³ PECK, Jamie e TICKELL, Adam (2002). “Neoliberalizing Space” in BRENNER, Neil; THEODORE, Nik, coord. (2002). *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, p. 36

2.3 Aglomerações urbanas e o neoliberalismo

A difusão e implementação do projeto neoliberal ocorreram e ocorrem de forma diferenciada em cada território e sociedade, relacionados com seu estágio de desenvolvimento específico. No entanto, é surpreendente como o enredo principal não se altera e, assim, podemos identificar claramente enormes semelhanças na condução das políticas e programas de desenvolvimento ocorridas nos países desenvolvidos e naqueles estabelecidos aqui, em especial aqueles implementados a nível local, nas aglomerações urbanas.

Vários estudos foram elaborados na tentativa de construir um debate teórico sobre o neoliberalismo e o alegado papel “estratégico” das cidades na renovação contemporânea do espaço político e econômico.

Brenner e Theodore (2002) relatam:

[...] Dentro do mundo capitalista avançado, as cidades tornaram-se arenas geográficas estrategicamente cruciais nas quais a variedade de iniciativas neoliberais foram articuladas, intimamente conectados com estratégias de deslocamento e gerenciamento das crises⁵⁴.

Com o objetivo de explorar o papel do ideário neoliberal no processo de reestruturação urbana, estes autores ressaltam o caráter do desenvolvimento desigual, tanto social quanto geográfico, ainda que sua forma institucional e suas consequências sócio-políticas variaram significativamente de acordo com as escalas espaciais e dentro de cada região. Esta diversidade deveu-se principalmente ao fato de que os variados projetos de bandeira neoliberal foram construídos dentro de

⁵⁴ BRENNER, Neil; THEODORE, Nik (2002). “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”. In *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Nova York: Blackwell Publishing, p. 2 a 29.

contextos nacional, regional e local definidos com base no arcabouço legal herdado de uma estrutura institucional, regimes políticos, práticas regulatórias e lutas políticas específicas a cada localidade.

Estes autores consideram que os processos de neoliberalização contemporâneos são catalisadores das transformações territoriais e expressão de uma corrente de destruição criativa⁵⁵ do espaço político e econômico para múltiplas escalas geográficas. No entanto, este processo de destruição criativa resultaria, na maioria dos casos, em um processo de mudanças institucional e espacial geograficamente desigual, socialmente regressiva e politicamente volátil.

Para o entendimento das etapas de instalação dos projetos de reestruturação neoliberal, Brenner e Theodore (2002) propuseram um quadro denominado de momentos destrutivos e criativos do pensamento neoliberal. Este quadro, resumido a seguir, é útil no que se segue para que possamos identificar as semelhanças com o processo de transformações ocorrido em nosso território, particularmente na cidade de São Paulo.

De forma sucinta temos: a) realinhamento das relações intergovernamentais, com o desmantelamento das formas institucionais anteriores de financiamento aos municípios e criação de incentivos ao empreendedorismo local; b) austeridade fiscal aos municípios; c) reestruturação com diminuição do Estado de bem estar social e incentivo às estruturas sociais comunitárias; d) desmantelamento da estrutura hierárquica institucional existente e adoção de novas estruturas baseadas em parcerias público-privada; e) privatização de setores públicos municipais e infraestruturas coletivas; f) reestruturação do mercado habitacional criando novas oportunidades para investimentos imobiliários;

⁵⁵ O conceito de destruição criativa foi emprestado do economista Schumpeter que se caracteriza pela substituição do velho pelo novo por meio "da inovação, da empresa e das longas ondas de mudanças tecnológicas". (JESSOP, 2002, p. 112)

g) intervenção na regulamentação do mercado de trabalho; h) estratégias de reestruturação do desenvolvimento territorial com ênfase nas economias locais e regionais direcionadas às forças competitivas globais e fragmentação dos espaços econômicos nacionais; i) transformações do ambiente construído com a supressão das iniciativas de planejamento por parte das comunidades, destruição de bairros tradicionais e revitalização de áreas urbanas ancoradas em megaprojetos e criação de novos espaços para a elite - condomínios fechados (*gentrification*)⁵⁶; j) difusão de terminologias ditas modernizantes com imposição de modelos ideais de política ambiental dentre outros; k) nova regulamentação das sociedades civis, dos serviços sociais e dos direitos políticos, em que os indivíduos não foram considerados iguais quanto às liberdades civis (política tolerância zero e criminalização da pobreza); l) apologia à cidade competitiva em contraposição ao declínio da cidade industrial.

O exposto acima traz as transformações sofridas pelas cidades europeias nas três últimas décadas do século XX que se assemelham com as transformações ocorridas em território tupiniquim com uma defasagem de cerca de dez anos. Não podemos afirmar que tenham sido coincidentes dado o fato de não termos vivenciado o estado de bem estar social tal qual nos países desenvolvidos, mas sim um período de centralização do poder por parte do Estado no desenvolvimento econômico e na elaboração das políticas públicas, consubstanciadas em legislações e planos que nem sempre foram implementados.

Outra ação a ser destacada no quadro acima é aquela relativa a tornar o investimento no meio ambiente construído mais flexível, isto é, mais atrativo ao capital imobiliário e com maior liquidez sendo uma das estratégias empreendidas no âmbito das aglomerações urbanas.

⁵⁶ *Gentrification* ou enobrecimento urbano é entendido como processo de transformação em área urbana que provoca melhorias e consequente valorização imobiliária expulsão da população moradora. No Brasil este termo tem sido utilizado como sinônimo de exclusão social nos processos de renovação urbana.

De forma geral, estas medidas originam-se nos governos nacionais e afetam a produção do espaço urbano. As linhas de crédito foram cortadas, restringidas ou alteradas, especialmente para habitação, e relançadas em novas formas de financiamento favorecendo os grandes empreendedores nos casos estudados.

No Brasil, após a desativação do BNH em 1986, o caminho para financiamento da casa própria tornou-se penoso e complexo para a maioria da população brasileira. Na década de 90 e meados da década de 2000 ocorreu um vazio em termos de uma política de financiamento habitacional. Nesta época surgem os chamados planos de financiamento, o mais divulgado foi o “plano 100”, que associavam fornecedores de material e bancos. Mesmo com a edição do programa “Minha casa, minha vida” em 2009 este sonho para as classes média e baixa ainda está distante face às dificuldades iniciais de sua implantação.

Dentro das municipalidades, foi produzida uma série de mecanismos para minimizar os riscos e os custos do empreendedor imobiliário, incluindo nova regulamentação do uso do solo e outros instrumentos urbanísticos, atendendo a flexibilização tão demandada.

A retórica utilizada na implementação dos projetos imobiliários nas cidades norte-americanas nas últimas décadas do século XX, foi descrita em Weber (2002)⁵⁷, em que também podemos observar a semelhança destas experiências com o discurso adotado na condução e legitimação das políticas urbanas na cidade de São Paulo, em especial nas operações urbanas definidas. Dentre as justificativas estão: áreas degradadas a serem revitalizadas (como a Nova Luz), áreas industriais subutilizadas (como Mooca e Lapa), requalificação de centros urbanos (como a operação urbana Anhangabaú e posteriormente Centro) etc.

⁵⁷ WEBER, Rachel (2002). “Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment”. In *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, p. 172-193.

Outro ponto a ser destacado no processo de reformas neoliberais, aqui e nos países centrais, foi o repasse de atribuições aos municípios com elevação das responsabilidades sem o respectivo aporte de recursos para o cumprimento destas. Este movimento foi de grande impacto nos países mais desenvolvidos desarticulando ou eliminando estruturas existentes, como no caso do município de Toronto em 1998⁵⁸ que pude constatar *in loco*.

Em escalas diferentes e com repercussões diversas, este movimento também ocorreu nestas paragens quando da elevação do município a ente federativo na Constituição de 88.

Tanto no estrangeiro quanto aqui, a principal justificativa para estas medidas seria o fortalecimento do poder local, ao passo que seu principal efeito concreto é a fragmentação e, portanto, enfraquecimento do processo de planejamento.

No entanto, dentro da receita neoliberal, para resolver todos os problemas da urbe e lançar sua respectiva cidade como empreendedora, tornando-a competitiva para novos empreendimentos, com crescimento econômico e empregos aos borbotões, haverá sempre um projeto estratégico a ser implementado. Obviamente, para estar qualificado para obter tais benesses em meio a tantos outros concorrentes, é preciso inovar, flexibilizar e se adequar. Isto é, seguir a cartilha neoliberal.

Assim, o projeto ou ideário neoliberal penetra a escala local avançando no movimento de fragmentação das decisões, em consequência do planejamento que antes operava na sociedade como um

⁵⁸ Em intercâmbio técnico sagrado entre a municipalidade de Toronto e de São Paulo, eu e mais três técnicos desta prefeitura tivemos oportunidade de realizar visita técnica àquela cidade por 13 dias em abril de 1999. Na ocasião, pudemos acompanhar a finalização do processo por eles denominado *amalgamation*, isto é, fusão de seis municípios ao município de Toronto, com a eliminação da instância metropolitana de governo. Esta medida foi uma decisão tomada pelo governo da província, com aval nacional, e que, além disto, ainda repassava uma série de competências para o município.

todo, em nome do interesse coletivo. O projeto neoliberal possui receita peculiar para atuação junto aos governos locais e também junto aos formadores de opinião: grande imprensa escrita e falada, estruturas de ensino, incluindo aí as universidades e ONGs.

Com promessas de ganhos sociais universais, ao final destes projetos estratégicos, a cidade ou o conjunto de cidades devem criar oportunidades de investimentos e imitar os melhores exemplos para não ficar para trás na busca pelo capital público ou privado. A divulgação destes melhores exemplos nos faz lembrar o discurso lacunar de Althusser, pois nunca são revelados os problemas ocorridos nestes projetos.

No repertório neoliberal estratégico pelo mundo, temos uma lista extensa de projetos destinados a grandes eventos culturais – Expo 98, Feira de Sevilha, Feira de Xangai, distritos de negócios – La Defense, reestruturação de antigas áreas portuárias – Docklands de Londres, revitalização de áreas centrais, Olimpíadas – Barcelona 92, Copa do mundo etc.

Dentro da área urbana, com raras exceções, a localização dos projetos estratégicos é decidida com base nos interesses dos donos do capital e dos donos da terra. A garantia da rentabilidade destes projetos inclui a eliminação ou flexibilização dos entraves o que pode incluir ou viabilização de linhas de crédito a nível nacional, ou o poder público pode assumir gastos com infraestrutura e programas sociais, ou aprovação de novos instrumentos urbanísticos que permitam tais projetos, ou todas essas ações e outras mais de forma conjunta.

Em Weber (2002) a autora ressalta que, além da garantia de rentabilidade, o capital investido quer liquidez:

Com o objetivo de reconciliar a política imperativa do construir com a demanda do capital por liquidez, os Estados

desenvolveram mecanismos para tornar o meio ambiente construído mais flexível e mais adequado aos critérios do capital ligado ao setor imobiliário⁵⁹.

Neste texto Weber (2002) trata dos mecanismos adotados em várias localidades norte americanas para viabilizar as intervenções no meio ambiente construído realizadas pelo capital imobiliário.

Esta autora ressalta ainda o fato de que mudanças na regulamentação financeira na década de 80 efetuadas na administração Reagan, em especial àquelas ligadas à poupança e securitização, possibilitaram a migração de imenso montante de capital para o setor imobiliário oriundo dos fundos de pensão. Esta e outras mudanças viabilizaram investimentos neste setor através das Bolsas de Valores o que, desta forma, agravou o total descomprometimento dos investidores com o local do empreendimento facilitando as tomadas de decisões.

Esta relativa autonomia e o não comprometimento com o local incluem atropelar a estrutura administrativa existente, forçar a flexibilização das regras estabelecidas e, principalmente, fazer ouvidos moucos aos protestos da população.

Na década de 90, a voracidade do mercado imobiliário saiu dos países centrais para contaminar os então tigres asiáticos (Coréia, Taiwan e Singapura e, posteriormente, China)⁶⁰ e encontrou seu fim na grande crise de 2008, cujas causas encerram grande complexidade e não serão tratadas no presente trabalho.

⁵⁹ WEBER, Rachel (2002). "Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment". In *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, p. 173.

⁶⁰ Em 2001, a Prefeitura de São Paulo em parceria com entidades privadas contratou uma empresa de consultoria norte-americana – ATKearney para elaborar estudos para o desenvolvimento econômico da cidade. Em uma de suas apresentações constava com destaque a forma como transformaram as áreas verdes rurais de Shanghai em arranha-céus e como remodelaram todo seu o centro histórico.

2.4 O neoliberalismo na cidade de São Paulo

A construção do “consenso” neoliberal na cidade de São Paulo percorreu caminhos semelhantes aos que pudemos verificar nos escritos estrangeiros que apontamos anteriormente. A palavra “consenso” tem que necessariamente ser colocada entre aspas, pois jamais foi conseguido, fato este que para uns pode representar a necessária diversidade de opiniões inerente a uma sociedade democrática, para outros, a profusão de (in)definições, (pseudo)conceitos e soluções apresentadas para a cidade, com as mais variadas bandeiras. Estes neologismos só fizeram fragmentar os esforços de efetivação de planejamento e ordenação do espaço urbano.

Uma observação acurada pode nos dar um leque de discursos que se conflitam e convergem, gerando uma batalha semântica em que nenhum daqueles que portam seu estandarte chega a concluir ou amadurecer suas ideias. Como podemos emprestar a expressão do inglês, produzem “*more heat than light*”, isto é, em tradução livre, mais calor do que luz.

Caso observemos com mais atenção, podemos destacar as lacunas deixadas pelas várias falas - o discurso lacunar de Althusser, propriedade da ideologia como abordamos anteriormente neste trabalho. Na verdade, chegar a um consenso não é realmente a intenção, já implantar a dúvida sobre as soluções e fragmentar os grupos é sempre bom para a imposição de determinadas ideias na hora certa.

Retomando Deák em “Neoliberalismo”, *Verbetes*, temos:

O arsenal do neoliberalismo inclui o farto uso de neologismos que procuram destruir a perspectiva histórica dando novos nomes a velhos processos ou conferir respeito à pseudoconceitos. Surgem, assim, o pós-moderno, o desenvolvimento sustentável, os movimentos sociais urbanos, a exclusão social, os atores (sociais), as ong-s, a globalização, o planejamento estratégico [...] que procuram encobrir, ao invés de revelar, a natureza do capitalismo contemporâneo⁶¹.

Os intelectuais e também os agentes do Estado oferecem como solução à ineficiência dos modelos anteriores - planejamento integrado, planejamento regional-, mudanças semânticas, pois de forma alguma podemos considerar que seja conceitual ou operacional. Passamos então para a era do Planejamento por Bacias Hidrográficas, do planejamento através de Conselhos, Câmaras Técnicas, Comitês ou Agências, planejamento da cidade sustentável, da cidade global ou da cidade compacta etc.

No Brasil, na esteira dos acontecimentos ocorridos nos países centrais e com o atraso que lhe é peculiar, tivemos a inserção dos ares neoliberais na promulgação da Constituição 88, com ênfase no municipalismo e fragmentação do espaço nacional, privatizações e terceirização dos serviços sociais etc.

A elevação do status jurídico dos municípios que passam a figurar como ente federativo enseja um processo de descentralização, em fragmentação que foi contraposta à centralização das políticas públicas no período do regime militar, justificando-a como sendo "democrática". O fortalecimento dos municípios, por outro lado, deixou mais distante a possibilidade de adoção de políticas integradas para a solução de problemas estruturais a nível metropolitano, estaduais ou mesmo nacional.

⁶¹ DEÁK, Csaba. "Neoliberalismo", *Verbetes*.

Dentro das competências definidas para os municípios estão o de legislar sobre matéria de interesse local e o ordenamento territorial. Foram repassadas as atribuições sem, no entanto, repassar os recursos compatíveis para atendê-las, agravando sobremaneira os problemas decorrentes da fragmentação em si.

Os artigos 182 e 183 da Constituição, capítulo da Política Urbana, atribui claramente aos municípios a função de executá-la. No entanto, de acordo com juristas, em análise mais profunda das atribuições materiais de cada ente federativo, fica demonstrado a implementação da Política Urbana não é exclusividade dos municípios. União e Estados não podem se eximir de suas responsabilidades mesmo que seja o município a lançar mão dos instrumentos urbanísticos necessários na materialização destas políticas⁶².

Em 2001, tivemos a aprovação da lei federal nº 10.257, denominada *Estatuto da Cidade*, a qual estabelece diretrizes gerais da política urbana e objetiva o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade. Ratifica instrumentos urbanísticos já conhecidos como Plano Diretor (tornado obrigatório pela Constituição de 88 para municípios com mais de 20 mil habitantes), Zoneamento, Operação Urbana Consorciada e institui novos como Consórcio Urbanístico, Urbanização Compulsória, contribuição de melhoria, imposto territorial progressivo no tempo, gestão orçamentária participativa, dentre outros. Prevê também a possibilidade de cooperação entre administração pública e entidades privadas desde que atendido o interesse coletivo. Esta cooperação já estava regulamentada pela Lei Federal nº 9.636/98, a chamada Lei das Organizações Sociais e que respalda as mais variadas Parcerias Público Privadas (PPPs).

⁶² VICHÍ, Bruno de Souza (2007). "O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade" in Dallari et al, *Direito Urbanístico e Ambiental*, 2007, p. 121.

Voltando um pouco no tempo, a partir de meados da década de 80, no âmbito do município de São Paulo, sendo *avant gard* nos vários setores do conhecimento neste país, nas boas e más iniciativas, temos a implementação de várias “modernizações” neoliberais na estrutura institucional municipal, das quais podemos exemplificar:

1. Lei de Operações Interligadas - 1986 que possibilitava exceções pontuais na Lei de Uso e Ocupação do Solo;
2. A terceirização dos serviços sociais (contratação de organizações não governamentais - ONGs na área de assistência social) a partir de 1989;
3. Institucionalização da Operação Urbana no Plano Diretor de 1988.

Na década de 90 tivemos:

1. A implementação do Plano de Atendimento à Saúde (PAS) na área da saúde e municipalização dos transportes – 1993 a 1997;
2. A nível federal, a aprovação da legislação das Organizações Sociais (OS), com rebatimento nas outras esferas de governo- Lei Federal nº 9.637 de 1998.

Foi nesta década que as articulações neoliberais amadureceram nestas paragens com a disseminação de terminologias modernizantes entre os formadores de opinião. Do *pout pourri* de modelos e ideias, tivemos a apologia ao projeto de Barcelona 92, o conceito de Cidade Saudável desenvolvido e trazido até nós pela municipalidade de Toronto⁶³, a Agenda 21 - fruto da convenção Rio 92 que debateu as mudanças

⁶³ As cidades de São Paulo e de Toronto firmaram acordo de intercâmbio técnico em 1988.

climáticas a nível mundial, gerando a demanda pela elaboração de respectiva Agenda Local, com o slogan “Pense global e aja local”.

Estes e outros tantos discursos importados permearam a mídia, as universidades, os debates e o nosso pensamento nos anos 80 e 90.

Vale lembrar que é neste período que extensa literatura foi produzida para a construção e divulgação do sucesso dos projetos de remodelação de Barcelona para o evento das Olimpíadas de 1992, a qual contava com a equipe de planejadores catalães empenhados na difusão global de suas estratégias como bem apontado por Vainer (1999) e Ferreira (2003). Estes profissionais catalães estiveram pessoalmente em território nacional fazendo palestras nas entidades de classes, nas universidades, nas prefeituras. Estes e outros urbanistas estrangeiros foram, inclusive, contratados para desenvolver projetos de operação urbana em área localizada ao longo do rio Tamanduateí e da ferrovia no município de Santo André, governada então pelas forças consideradas mais progressistas da época.

Interessante notar que todo este ideário envolvendo a planificação urbana agora dita “estratégica” - pressupostos, conceitos e métodos operacionais, foi incorporado e difundido por organismos internacionais como única alternativa de sobrevivência e desenvolvimento possível, além de, obviamente, viabilidade financeira para as relações de produção nas aglomerações urbanas.

Assim temos as metas de sustentabilidade, generosidade⁶⁴, competitividade, modernidade, flexibilização, descentralização, participação dentre outras, colocadas como fundamental na elaboração de seus planos de desenvolvimento e, conseqüentemente, como condição para endividamento dos governos municipais.

⁶⁴ Este termo em planejamento foi utilizado na época da elaboração da Agenda 21 Local e, a meu ver, foi emprestado do inglês para reforçar o sentido da abrangência dos planos.

Tanto Vainer (1999) como Jessop (2002), apontam a estratégia utilizada pelas agências multilaterais como BIRD, Habitat/ONU, World Bank na difusão da ideia de que a receita neoliberal seria a única forma para o desenvolvimento urbano e melhoria de sua qualidade de vida. Jessop destaca o conteúdo do documento final elaborado por representantes de vários países que debateram, em Berlim, o futuro das cidades do século 21 - *World Report on the Urban Future 21 - World Commission 2000*, a afirmação de que para ter acesso a financiamentos, os municípios são levados a elaborar projetos que sustentam o ideário “estratégico” /neoliberal vigente.

O importante é ressaltar que todas as localidades do mundo nas décadas de 1990 e 2000 desejaram ter investimentos do capital estrangeiro para seus projetos estratégicos. No entanto, como estes investimentos privados deveriam vir acompanhados de grande investimento público, o município de São Paulo não pôde candidatar-se para receber estes megaprojetos, pois ao final da década de 90, teve seu crédito cortado junto ao governo federal.

Diante deste panorama, o setor imobiliário optou por permanecer com as estratégias de atuação já em curso como, por exemplo, abertura do capital das empreendedoras e construtoras na Bolsa de Valores. Esta estratégia teve maturação longa e implicou na formação de estoque de terras e, de acordo com Wissenbach (2008). Na valorização de seu patrimônio concentrando sua atuação em investimentos destinados a alta renda (3 e 4 dormitórios). Além disso, a estratégia incluiu a flexibilização e alteração das regulamentações nas áreas de interesse.

Foi neste contexto que, no período de 2000 a 2004, após a aprovação do *Estatuto da Cidade* e eleição da administração do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de São Paulo, pudemos acompanhar alterações significativas no arcabouço institucional do municipal, no âmbito de sua estrutura administrativa e também das políticas de

desenvolvimento urbano com a aprovação, em 2002, de um novo Plano Diretor, agora denominado de Estratégico aos moldes do ideário neoliberal e, em 2004, de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Interessante notar que independentemente do direcionamento político da administração que esteja à frente da cidade de São Paulo, os discursos utilizados nas localidades ultramarinas na legitimação dos projetos neoliberais são os mesmos utilizados por aqui nas duas últimas décadas, como por exemplo: reestruturação através de operações urbanas das áreas com infraestrutura dita subutilizada, como as áreas industriais da Lapa Brás ou da Mooca Vila Carioca e revitalização de regiões deterioradas como a Nova Luz, além de completo desinteresse por áreas mais empobrecidas e com baixíssima possibilidade de retorno financeiro como as regiões mais afastadas da Zona Leste.

Alguém demasiadamente desavisado poderia argumentar que esta situação mudará com construção do Estádio que receberá a abertura da Copa do Mundo de 2014, no entanto, mal sabe o quão dificultoso foi o processo da troca do local do evento do Morumbi, região nobre da cidade, para a região Itaquera. A opção pela reforma do estádio do Morumbi havia sido inviabilizada financeiramente e, por demanda do governo federal, Itaquera passou a ser considerada para a construção do novo estádio.

3 A PRODUÇÃO DO PLANEJAMENTO – ZONEAMENTO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Tendo definido o arcabouço teórico que embasa esta tese e tendo descrito a trajetória do ideário neoliberal do nascedouro nos países centrais até seu aporte e enraizamento nestas paragens, passamos à construção do arcabouço instrumental e ideológico do urbanismo em São Paulo nas últimas décadas do século XX, que redundou na elaboração e aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2002, dos Planos Regionais Estratégicos (PREs) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2004.

A construção deste amplo panorama tem o objetivo precípua de destacar as estratégias neoliberais utilizadas pela classe dominante através do aparelho do Estado para engendrar as mudanças necessárias a sua demanda de reprodução. No âmbito da política urbana, em especial aquela referente ao uso do solo, apontamos os instrumentos acima referidos - PDE e PREs como a pedra angular da estratégia de desregulamentação e flexibilização urbanística realizada no município de São Paulo e a reedição da teoria da *acumulação entravada* desenvolvida por Deák (1989)⁶⁵.

Villaça (2000, 2005) em vários de seus textos ressalta a ideologia do plano diretor como sendo um instrumento de retórica destinado a manutenção do debate entre urbanistas, além da defesa dos interesses das classes dominantes, os quais, em síntese, reduz-se à manutenção do *status quo*. Este autor, de forma veemente, classifica os planos diretores

⁶⁵ Sendo o oposto do regime de acumulação desimpedida, a *acumulação entravada* é a base material da reprodução da sociedade de elite no Brasil.

(e os planos de forma geral) como meros discursos, farsas, lendas e tantos outros adjetivos⁶⁶.

A crítica acirrada aos Planos Diretores tem sido recorrente desde a década de 80 e tem tomado maiores proporções devido à rápida disseminação das informações nos dias de hoje e, também, ao neoliberalismo⁶⁷ - ideologia do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo.

Como relatado anteriormente, o ataque aos instrumentos de planejamento instituídos ou vigentes, faz parte da agenda neoliberal para viabilização do desmonte ou flexibilização do arcabouço legal das localidades onde os interesses de mercado desejam atuar estrategicamente.

De forma constrangedora e arrevesada, muito dos conhecidos autores urbanistas que durante duas décadas elaboraram pesadas críticas ao planejamento, contribuíram para o retrocesso da aplicação dos instrumentos urbanísticos e para a reedição da utilização destes à serviço dos interesses imobiliários.

Este é o ponto focal desta tese e para construí-lo e demonstrá-lo será descrita a evolução da adoção e implementação destes instrumentos, em um primeiro momento, até a década de 80, quando podemos considerar completada a implementação do conjunto de leis referentes ao zoneamento vinculado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971. Posteriormente, trataremos das várias tentativas frustradas de revisão do plano diretor e finalmente da grande mudança realizada no início do século XXI.

⁶⁶ VILLAÇA, Flávio (1998). *Dilemas do Plano Diretor*. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>>.

⁶⁷ Relembrando: a retórica neoliberal é fundamentada na primazia da liberdade de mercado, na apologia das liberdades individuais, na defesa da diminuição do Estado, na adoção de leis e formas de acumulação mais flexíveis.

Faço parte desta história, pois a partir de 1983, sou testemunha viva destas transformações, pois comecei minha vida profissional no urbanismo na Secretaria Municipal de Planejamento do Município de São Paulo (SEMPLA), atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU), mas que parece retornará à denominação antiga, e lá permaneço até os dias de hoje⁶⁸.

Nestes mais de trinta anos de trabalho com o planejamento urbano, convivi com os mais renomados urbanistas deste país (pelo menos aqueles que nasceram até a década de 60), e mesmos os profissionais mais críticos, já fizeram parte destes quadros. Por duas décadas, trabalhei no departamento responsável pela normatização do uso do solo, onde aprendi que a cidade se apreende *in loco* e para tanto, foram muitas vistorias, muitas contagens de tráfego, muitos projetos de lei e muitos processos administrativos respondidos oriundos das demandas dos munícipes. Participei da elaboração de vários planos diretores, contribuindo na elaboração de nova Lei de Zoneamento em 1985, na equipe de estudo dos mega projetos em 1990/1991 e na proposição das diretrizes de uso e ocupação do solo em 1997, incorporado no PDE em 2002.

⁶⁸ Em 1981 e 1982, trabalhei como estagiária neste mesmo lugar que era a Coordenadoria Executiva de Planejamento (COGEP). Prestei serviços na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) por dez meses em 1986, mas retornei à prefeitura onde sou efetivada.

3.1 Os planos e legislações urbanísticas

A partir de 1875, com a instituição do Código Sanitário Estadual, o poder público já demonstrava preocupação com o ordenamento da ocupação do solo urbano e com o controle das atividades desenvolvidas. Em 1886, foi instituído o Código de Posturas Municipal ou Padrão Municipal refletindo ainda as preocupações higienistas e sanitaristas com a saúde pública do sítio urbano, estabelecendo algumas disposições como: abertura de ruas, execução de obras, localização de indústrias e isolamentos de algumas atividades como matadouros e curtumes.

Em Feldman (2005)⁶⁹ encontramos detalhado relato sobre a formação e a prática do urbanismo em São Paulo no século XX. Aborda a construção das Leis de Zoneamento e o tortuoso processo percorrido para a instituição de um planejamento abrangente, bem como para a adoção de um zoneamento geral para todo o território.

Em 1916 temos a diferenciação da destinação do solo em áreas urbanas e rurais e, em 1929, a definição de área central e suburbana. Em 1931, foi criada a zona residencial para o Jardim América. O Ato 663 de 1934 consolidou e ampliou as regulamentações do Código de Obras, Lei nº 3.427 de 1929, referentes aos arruamentos e parcelamentos do solo.

Também na obra de Someck (1997) é descrita a trajetória do urbanismo na cidade de São Paulo e o salutar debate, durante décadas, dos urbanistas Anhaia Mello, Vitor da Silva Freire, Henrique Lefèvre e Prestes Maia. Com formação na Arquitetura ou na Engenharia (à época estes cursos eram fundidos), estes profissionais discutiam sobre o modelo de cidade a ser perseguido em tempos de acelerado crescimento

⁶⁹ FELDMAN, Sarah (2005). *Planejamento e Zoneamento: São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/ FAPESP, 2005.

econômico e populacional. Este debate permeou a imprensa, as universidades e inclusive os organismos de classes como Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Engenharia.

A influência norte americana, em substituição à francesa, era defendida pela maioria, seja no Plano de Avenidas de 1930 elaborado por Prestes Maia, seja na elaboração da regulamentação de uso do solo preparada pelo Departamento de Urbanismo da Prefeitura em 1949. A grande divergência estaria na intensidade de aproveitamento do solo urbano, especialmente nas áreas centrais. No entanto, era consenso a necessidade da instituição de um ordenamento do uso solo, isto é, disciplina do uso e ocupação do solo através do zoneamento - *zooning*⁷⁰.

A proposta de 1949 não foi aceita pelo então prefeito nomeado Asdrubal da Cunha, mas, posteriormente em 1950, foi incorporada com poucas modificações em relatório da empresa contratada pela administração, International Basic Economy Corporation (IBEC), de Nova Iorque que contava com Robert Moses em seus quadros⁷¹.

⁷⁰ *Zooning* – Na década de 40 foi utilizado como instrumento de controle do uso da propriedade de maneira nociva e incômoda, como instrumento de previsão de investimentos públicos, além do objetivo de proteger os investimentos privados realizados em suas propriedades e de coibir a especulação imobiliária. (FELDMAN, 2005, p. 153).

⁷¹ *Robert Moses* – engenheiro e advogado nova-iorquino que estava à frente das principais iniciativas e implantação de equipamentos urbanos realizados em Nova Iorque nas décadas de 1930 a 1960. (SOMECK; CAMPOS, 2002, p. 85).

Ilustração 3: Plano de Avenidas elaborado por Prestes Maia (1935)

Disponível em:

<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/1rmsp/plans/h2pl-av/index.html> Acesso em 14 ago 2012.

Em 1952, outra proposta foi apresentada por Henrique Lefèvre, engenheiro da Prefeitura que defendia um modelo de cidade rarefeito. Preocupava-se com a densidade populacional e com o controle da verticalização preconizando o aumento de espaços intersticiais ajardinados⁷².

Depois de uma avalanche de regulamentações que zoneavam porções da cidade, bairros ou ruas, em 1955 um projeto mais complexo e

⁷² Os edifícios poderiam ser mais altos desde que deixassem mais áreas livres nos lotes, isto é, menor taxa de ocupação. Este mecanismo foi utilizado na Lei nº 7.805/72 e conhecido como fórmula de Adiron.(FELDMAN, 2005, p. 200).

abrangente é apresentado pela municipalidade contendo todos os parâmetros urbanísticos do futuro zoneamento que, no entanto, viria a ser aprovado somente em 1972 – Lei nº 7.805.

Em 1956, para dar continuidade aos estudos da aglomeração paulistana já iniciados em 1952 e 1954 para a Comissão Intersecretarial da Bacia Paraná – Uruguai, a Prefeitura contrata a empresa Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS). Este trabalho foi coordenado por Padre Lebrete e tornou-se o primeiro grande diagnóstico para o município⁷³. Tinha o objetivo precípua de subsidiar a elaboração de um plano e sua respectiva legislação de uso do solo, no entanto, apesar de extenso, apresentou diretrizes e sugestões de parâmetros urbanísticos e divisão territorial, carecendo de proposições mais objetivas de reestruturação urbana e reforma administrativa, como desejavam os contratantes.

Importante ressaltar que neste período, a aprovação da Lei nº 5.261 de julho de 1957, a qual limitou o aproveitamento dos lotes para edificação comercial em 6 vezes a área do terreno e para o uso residencial em 4⁷⁴. Esta lei agradou o grupo liderado por Anhaia Mello e recebeu críticas de vários setores da sociedade, incluindo o engenheiro Prestes Maia, defensor da verticalização das áreas melhor equipadas com infraestrutura (conceito da cidade compacta) e o setor da construção civil, que alegava que o custo do terreno subiria e, conseqüentemente, da unidade final.

A década de 60 é marcada pelo retorno de Prestes Maia à Prefeitura (1961 – 1965) e a ênfase na implementação de melhoramentos

⁷³ *Louis-Joseph Lebrete* - economista e religioso católico dominicano francês, criador do centro de pesquisas e ação econômica "Economia e Humanismo", em 1942, e de um grande número de associações para o desenvolvimento social. Chamou a atenção da Igreja e do mundo ocidental para as questões do subdesenvolvimento e da necessidade de solidariedade com os países pobres. Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Louis-Joseph_Lebrete>. Acesso em 01/08/2011.

⁷⁴ Foi estipulada cota mínima por unidade habitacional com o objetivo de não proliferação das desenhadas "*kitchenettes*". Este era a posição defendida por Anhaia Mello.

públicos/obras, em especial o Plano de Avenidas elaborado por ele em 1930. Em meados da década, o debate sobre urbanismo foi retomado.

Ilustração 4: Rua Líbero Badaró, Centro de São Paulo

Fonte: Dornicke (2009)

<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c8/Rua_Libero_Badar%C3%B3_SP_5.JPG>

Na gestão de Faria Lima (1965 – 1969) é criado o Grupo Executivo de Planejamento (GEP), ligado diretamente ao gabinete do prefeito, de caráter transitório e desvinculado do Departamento de Urbanismo, mas em consonância com o mesmo. Esta cisão constituiu o início de um embate perene, existente ainda nos dias de hoje, entre a parte da municipalidade que elabora e propõe os planos e a legislação de uso do solo e a parte da municipalidade que aplica estes instrumentos.

Dentre as competências definidas para o GEP estão o acompanhamento e a fiscalização dos estudos e contratos do Plano Urbanístico Básico (PUB) que foi elaborado por equipe multidisciplinar

contratada por um consórcio internacional de empresas de consultoria, sem a participação dos quadros da Prefeitura⁷⁵.

O PUB trouxe modernidade ao planejamento utilizando-se de técnicas de computação e de modelos matemáticos. Propõe um sistema de planejamento para a administração municipal abrangendo medidas legais, administrativas e financeiras além de propostas a médio e longo prazo para o desenvolvimento urbano (uso do solo e grandes projetos), desenvolvimento social (educação, saúde pública, bem estar social, recreação, habitação e cultura), circulação e transportes (sistema de transportes, sistema viário – malha de vias expressas, controle de tráfego) e serviços urbanos (abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, controle da poluição do ar, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, segurança pública etc.).

A profusão de informações, pesquisas, recomendações e diretrizes, bem aos moldes dos planos e legislações norte americanas⁷⁶, serviu, de forma derradeira, para a construção e parametrização de um plano urbanístico abrangente com a sistematização e parametrização do zoneamento, com ordenação do uso do solo para todo o território do município (incluía uma minuta de Lei de Zoneamento).

⁷⁵ O PUB foi elaborado pelo consórcio *Asplan-Daly-Montreal* e coordenado por Mário Laranjeira, em 1968. (DEÁK, 2001, p. 33, nota 5).

⁷⁶ Nesta época iniciam-se os trabalhos, dentro e fora da universidade, para definição de indicadores urbanos, modelos de simulação, métodos quantitativos e análise de sistemas. Os modelos e a metodologia utilizada para os estudos de transportes dos Estados Unidos onde o uso de computadores era mais difundido. (DEÁK, 2001, p. 36)

Ilustração 5: Plano Urbanístico Básico (PUB) - 1967.

Fonte: Plano Urbanístico Básico de 1967 com metas para 1990.

Tendo sido concluído ao final da gestão do prefeito Faria Lima e assumindo em seguida Paulo Maluf (1969–1971), cujo interesse por obras e não pelo planejamento sempre foi notório, o PUB só não foi diretamente para os arquivos pelo fato do arquiteto Benjamin Adiron, secretário executivo do GEP, tê-lo usado como instrumento técnico e ter, de forma expedita, elaborado a minuta do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e a Lei de Zoneamento, aprovados respectivamente em 1971 e 1972 (Lei nº 7.688 e Lei nº 7.805). O GEP, além do PUB, utilizou o Plano Metropolitano Integrado (PMDI)⁷⁷ e contou com a colaboração de outros órgãos da Prefeitura além de estudos e pesquisas e análises realizados pela própria equipe. A oportunidade, no entanto, conduziu a aprovação de dispositivos legais que careceram de maior debate sobre sua eficácia, conveniência e aplicabilidade.

A Lei de Zoneamento visava implementar as diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas no plano, dentre elas estabelecer um equilíbrio entre as unidades de vizinhança através da definição de zonas de uso e simplificar seu efetivo controle e fiscalização por parte dos órgãos municipais competentes, demonstrando preocupação com a operacionalização do instrumento.

Foram adotados alguns parâmetros propostos pelo PUB como predominância de uso e classificação das zonas de forma hierarquizada conforme sua diversificação de usos, no entanto, no entendimento de Feldman (2005), a “lei aprovada em 1972 se configura como continuidade do processo de construção do zoneamento que se inicia em 1947 no Departamento de Urbanismo”⁷⁸. Esta afirmação advém do fato de que

⁷⁷ PMDI, elaborado pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAP), órgão ligado à Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado e divulgado no início da década de 70. *Coletânea das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo* - Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, 1983, p. 18.

⁷⁸ FELDMAN, Sarah (2005). *Planejamento e Zoneamento: São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/ FAPESP, p. 241.

grande parte das zonas de uso demarcadas na nova lei foram as mesmas das leis anteriores, especialmente as zonas residenciais.

A ênfase aos aspectos físicos territoriais, dada no PDDI e reafirmada na Lei de Uso e Ocupação do Solo, era justificada por ser esse “o aspecto do desenvolvimento urbano mais suscetível de ação por parte do Município”⁷⁹.

Além da ordenação de atividades, com predominância de uso e intensidade de ocupação do solo, instituição de um sistema de áreas verdes e outros parâmetros foram fixadas densidades médias com a intenção de compatibilizá-las com a capacidade do sistema de infraestrutura. Este parâmetro tem sido perseguido e enaltecido desde a década de 30 (defendido por Anhaia Mello) até os dias de hoje sem, no entanto, mostrar-se eficaz na sua aplicação ou fiscalização⁸⁰.

Outro objetivo importante fixado no PDDI e implementado no zoneamento foi a descentralização do desenvolvimento e também da máquina administrativa. Utilizando uma tipologia de zona de uso (Z3) destinada a desempenhar o papel de sub-centro regional, foram propostos núcleos de comércio e serviço nos cruzamentos das vias expressas desenhadas no plano e também nos centros de bairros nas áreas mais periféricas⁸¹.

⁷⁹ *Coletânea das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo* - Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, 1983, p. 18.

⁸⁰ Podemos considerar que a fixação de densidade demográfica pode balizar o estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento, porém a dificuldade de transformar este parâmetro em regulação específica atormenta os urbanistas atuantes nesta cidade.

⁸¹ A indução desta poli nucleação não teve o êxito desejado no que concerne à verticalização, especialmente porque a malha de vias expressas, ou como atualmente denominadas - vias estruturais, tem sido implantada em ritmo muito aquém do desejado nas áreas mais distantes do centro.

Ilustração 6: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)

Fonte: Ilustração feita com base nas diretrizes do PDDI – Lei 7.688/71.PMSP/GEP (1971)
Diretrizes Básicas para arranjo territorial.

Constam ainda deste dois instrumentos:

- Fixação de vetor de desenvolvimento no sentido leste – oeste, com o estabelecimento de faixa de proteção aos mananciais;
- O objetivo de ordenar o desenvolvimento para que houvesse a redução dos deslocamentos e a aproximação dos indivíduos de suas moradias e dos serviços urbanos;
- Hierarquização das ofertas de serviços urbanos com a definição de diferentes tipos de zonas de uso e de categorias de vias;
- Previsão de maior densidade de área construída junto às áreas que serão atendidas por rede de Metro e menor densidade ao longo do sistema viário expresso e arterial;
- Diminuição do limite máximo permitido para toda a cidade do coeficiente de aproveitamento em 4 (quatro) vezes a área do terreno, a ser adotado nas áreas centrais, de centros regionais e de sub-centros regionais (existentes ou a ser incentivado);
- Aprimoramento dos mecanismos de controle ambiental e da classificação das áreas industriais⁸².

O modelo proposto pelo PDDI visou, portanto, abarcar uma série de propostas e diretrizes discutidas por décadas nas esferas públicas e

⁸² Importante salientar que até os dias de hoje estes mecanismos estão presentes nas legislações urbanísticas e são objetos de debate.

privadas e que foram entendidas como solução para o crescimento desordenado da cidade. Obviamente a reação ao estabelecimento de regras detalhadas de uso do solo, bem como ao rebaixamento do limite do coeficiente de aproveitamento foi contundente e um ano após a aprovação da Lei nº 7.805/72, tivemos a promulgação da Lei nº 8001/73 que além de alterar alguns dispositivos com o objetivo de atender os insatisfeitos⁸³ tentou corrigir as inconsistências mais gritantes, como as disposições para corredores comerciais que cortavam as zonas estritamente residenciais.

A questão do coeficiente de aproveitamento ficou um pouco arrefecida, dado o fato de que o setor da construção civil teve tempo suficiente para protocolar uma infinidade de projetos tendo como base a legislação vigente anteriormente. Este procedimento provocou um “boom” de verticalização sentido até depois de meados da década de 70⁸⁴.

A grande mudança ocorrida, e nem sempre lembrada, foi que a Lei nº 7.805/72 havia proibido o edifício isolado e às vezes com comércio em baixo na zona de uso Z2 (de predominância residencial) que abrangia 70% da cidade. Desejavam os planejadores, desde Henrique Lefèvre e Anhaia Mello, um padrão de verticalização mais solto e arejado, com recuos generosos e áreas livres para ajardinamento e lazer. Assim sendo, foi proposta para a maioria do território urbanizado o conjunto habitacional – R3 com coeficiente de aproveitamento igual a 2 e com a exigência de serem construídos com no mínimo 50 unidades além da reserva de área de lazer. Esta exigência objetivava a construção de moradias para a população de média renda, financiadas pelo Banco Nacional de Habitação – BNH.

⁸³ Sem julgamento de mérito, os descontentamentos foram de várias ordens, tanto de proprietários que almejavam os valores de seus terrenos quanto de outros que apontaram graves equívocos na nova legislação, como, por exemplo, complexos de indústrias enquadradas em zonas definidas como predominantemente residenciais.

⁸⁴ O artigo 30 da Lei nº 7.805/72 garantiu que os expedientes administrativos, sem despacho decisório, pudessem ser analisados à luz da legislação anterior, o chamado direito de protocolo. (SEMPA – PMSP, 1983, p. 57). A Lei nº 13.885/2004, atualmente vigente reproduziu este dispositivo.

Com a Lei nº 8.001/73, a exigência das 50 unidades foi revogada permanecendo a necessidade da reserva de área onde se possa circunscrever um círculo de 16m de diâmetro, livre de ocupação, para a construção desta tipologia de edificação. Desta forma os edifícios residenciais ao longo da aplicação desta legislação foram viabilizados com coeficiente de aproveitamento igual a 2, sendo que para todas as outras atividades permitidas na Z2, o coeficiente era igual a 1.

O modelo estabelecido no PDDI cai por terra com a aprovação desta lei, pois a proposição de adensamento somente na área central (Z5), centros regionais (Z4) e subcentros regionais ou centros de bairros (Z3), com a Z2 de baixa densidade, não se efetiva. Esta variável nem sempre é levantada pelos debatedores da questão dada a extensão da zona de uso Z2 e, conseqüentemente, a dificuldade de evidenciar sua verticalização, com coeficiente 2, que aconteceu de forma rarefeita.

Outras alterações também contribuíram para a não efetivação dos mecanismos propostos, como, por exemplo, a flexibilização da implantação de usos em função da largura da via.

Neste aspecto reside a fraqueza da Lei nº 8.001 que apesar de ter 'corrigido' alguns excessos da Lei nº 7.805 não procurou sequer corrigir ou atenuar o modelo adotado, mas sim intervir em aspectos pontuais que tiveram por sua vez conseqüências estruturais negativas, substituindo um modelo confuso por medidas que aparentemente positivas conduziram à desestruturação total do já enfraquecido modelo sem qualquer proposta de substituição ⁸⁵.

De forma geral a proposição destes instrumentos para a cidade é predominantemente mista com variações na intensidade do aproveitamento do solo. Ao contrário do que tem sido propagado, somente a zona de uso Z1 era estritamente residencial.

85 SILVA, José Roberto Affonseca (1983). "PDDI/71", in arquivos do Departamento de Uso e Ocupação do Solo – Denuso, Secretaria Municipal de Planejamento, p. 23.

Outras leis foram paulatinamente elaboradas e aprovadas ao longo de uma década⁸⁶. Apesar destas primeiras leis abrangerem a totalidade do território do município, as zonas especiais Z8 tiveram suas regulamentações elaboradas em momentos distintos. Assim tivemos na Lei nº 8.328/75, com alterações na Lei nº 8.769/78, a regulamentação da Z8-200 para proteção das áreas de patrimônio histórico, da Z8-007 que definiu os parâmetros para a região da Luz⁸⁷, a Z8 – Zona Metro Leste (ZML)⁸⁸, dentre outras. Em 1981, tivemos a regulamentação da Z8 -100, isto é, a zona rural do município, dividida em 5 tipologias de adensamento, diferenciadas, basicamente, pelas dimensões dos lotes e pelos coeficientes de aproveitamento - Lei nº 9.412.

Estas e outras regulamentações foram elaboradas pela Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), que veio substituir o GEP e que, em 1981, tornou-se a Secretaria Municipal de Planejamento.

⁸⁶ A maioria das Leis de Uso e Ocupação do Solo foram aprovadas até 1981. No período de 1981 até 2002 podemos destacar a lei de largura de vias nº 10.015 em 1985 e lei das operações interligadas lei nº 10.209 de 1986.

⁸⁷ Este trabalho foi elaborado pelo escritório Rino Levi contratado pela Prefeitura. A lei resultante trazia 12 tipos diferentes de regulamentação de uso e ocupação do solo para as quadras no entorno do Jardim da Luz.

⁸⁸ A ZML estabeleceu baixo índice de aproveitamento para viabilizar as desapropriações necessárias à implantação da linha de Metro.

Ilustração 7: Mapa representativo da consolidação das leis do Zoneamento anterior a 2004, digitalizado sobre base Geolog 2.1, em 1999 pela equipe de Deinfo / SEMPLA – Helena Sula, Maria Cristina Amato Veloso e Tereza Cristina Vespoli.

3.2 Sobre a construção do zoneamento

Mister se faz colocar alguns dos conceitos e fatos. O processo de construção de uma lei geral de zoneamento para a cidade de São Paulo, abrangendo a totalidade do território começou na década de 30, como bem apontado em vários trabalhos como de Feldman (2005), Somekh (1997), Somekh e Campos (2002) E Nery Jr (2003).

O desejo da implementação da prática do planejamento urbano, do urbanismo, tendo a regulação do uso do solo como instrumento precípua da atuação do Estado nas aglomerações urbanas, vê-se consubstanciado na aprovação do PDDI e das primeiras leis de zoneamento – Lei nº 7.805 e Lei nº 8.001, com as ressalvas feitas anteriormente.

Amadurece, então, depois de longo período de debates, avanços e recuos, o produto do urbanismo no nosso território entendido como o “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”⁸⁹

Apesar deste longo caminho, a partir da década de 80, as críticas a este instrumento passam a ser frequentes⁹⁰ definindo-o como instrumento de segregação salvaguardando o território das classes dominantes e esquecendo das periferias, concebido entre quatro paredes, na surdina e de forma elitista, baseado em atos e decretos anteriores e principalmente sem a publicidade que alguns autores julgavam necessária.

⁸⁹MEIRELLES, Hely Lopes (2003). *Direito Municipal Brasileiro*, 13º Ed., p. 492 *apud* SILVA (2006), p. 31.

⁹⁰ Ver SEMPLA (1990), Somekh e Campos (2002), Feldman (2005), Nery Jr (2005) e Villaça (2005).

No entanto, emprestando a definição de Mancuso, citada no trabalho de Feldman (2005) temos que

[...] o zoneamento não é um instrumento “disciplinar”, não resulta de uma postura teórica, mas é resultado de uma série de ações desenvolvidas pelas municipalidades e experimentadas diretamente na cidade, antes mesmo de serem codificadas⁹¹.

Se conseguirmos abstrair das zonas estritamente residenciais – as Z1s e da Companhia City, podemos identificar este processo no restante da cidade de São Paulo.

Outro ponto interessante observado por Feldman (2005) e Nery Jr (2005) foi o isolamento do Departamento de Urbanismo da Prefeitura face ao debate desenvolvido pela sociedade da época em torno das questões sobre a adoção de um plano geral, a prática do planejamento, o ordenamento das atividades urbanas e a verticalização.

Sabemos, no entanto, do esforço dos quadros municipais para a sistematização do instrumento de controle, de forma empírica, baseado em suas experiências e com escassez de recursos técnicos, como uma base cadastral. O fato destes quadros não terem sido citados na mídia, ocupada que estava com a polarização do debate entre Anhaia Mello e Prestes Maia nas décadas de 50 e 60, não pode nos levar a concluir que fossem meras ovelhas de presépio. Estes mesmos autores concluem que na verdade não havia nesta época uma politização deste processo.

Aliás, é notável o tratamento secundário que se dá aos profissionais constantes dos quadros da municipalidade responsáveis pela elaboração e aplicação dos planos e leis de uso do solo. Sempre que os estudiosos se referem a estes quadros utilizam o termo – técnicos da prefeitura ou da administração, diferenciando-os dos urbanistas como se

⁹¹ FELDMAN, Sarah (2005). *Planejamento e Zoneamento: São Paulo, 1947-1972*, p. 164.

estes técnicos não merecessem este título e como se realmente não o fossem, posto que são estes que mais interagem, trabalham e atuam com o espaço urbano. Estes quadros são acusados também de serem os senhores exclusivos sobre as legislações urbanísticas. Infelizmente esta postura permanece até os dias de hoje⁹².

E, finalmente, temos a afirmação do caráter não democrático da legislação de zoneamento de São Paulo, o qual foi muito reiterado na literatura, na maioria das vezes de forma leviana, exceção feita ao trabalho de Feldman, em que encontramos a seguinte conclusão:

No entanto, o que se depreende dos documentos analisados desde 1947, quando se inicia o processo de construção de um zoneamento para o conjunto da cidade, reconhecendo-o como instrumento de planejamento, não há, nem da parte dos responsáveis pela elaboração da lei, nem do Departamento de Urbanismo, em geral, e nem dos defensores do zoneamento, a preocupação em conferir transparência ao processo. O autoritarismo dos anos de 1970 viabiliza a aprovação de uma lei geral de zoneamento que legitima práticas que vinham sendo utilizadas de forma sistemática há 25 anos⁹³.

3.3 Década de 70 – era de ouro do planejamento

Apesar da época de ouro do planejamento estar perto do seu ocaso, a década de 70 teve ainda intensa atividade na área do planejamento nas varias esferas de governo.

⁹² Esta questão me afeta pessoalmente uma vez que escolhi o serviço público para exercer a atividade de urbanista desde 1983, na Prefeitura de São Paulo.

⁹³ FELDMAN, Sarah (2005). *Planejamento e Zoneamento: São Paulo, 1947-1972*, p. 282

Com o objetivo de institucionalizar o planejamento dentro do município, conforme texto introdutório da publicação, 1979 - Custos de urbanização, escrita pelo então secretário Candido Malta Campos Filho - coordenador geral da COGEP (1976 a 1981) - foram desenvolvidos estudos em diversas áreas para subsidiar a formulação de políticas gerais e setoriais partindo do conhecimento amplo e realista dos problemas urbanos e de instrumentos para o seu controle.

Dentre os vários trabalhos, destacamos: Custos de urbanização, Modelo de Uso do Solo e Transporte (MUT), Sistema municipal de informação, estudos sociais setoriais, detalhamento da Lei de Zoneamento, etc.

Encontramos a utilização das terminologias como: estratégico, estruturalista, globalizante, integrado e também entrelaçamento das ações, pragmatismo versus idealismo.

Vale destacar que uma das ferramentas utilizadas para institucionalizar o planejamento, dirimir conflitos e agilizar decisões integradas foi a criação dentro da prefeitura de colegiados como: Conselho Orientador de Planejamento (COPLAN), Conselho da Área Administrativa (CRAM), Conselho da área de transporte (CODEVIN) e o Conselho da área social (CODESO). Na esfera metropolitana destacamos a criação do Conselho de desenvolvimento da grande São Paulo (CODEGRAN)⁹⁴.

Dentro e fora da administração municipal, aquecia a discussão sobre a reforma urbana e adoção de instrumentos urbanísticos já utilizados em outros países como a França (PLD - *plafond legal de densité*, ZAC - *zone d'amenagement concerté*), EUA (TDR - *transfer of*

⁹⁴ Estes conselhos eram restritos à estrutura administrativa municipal e eventualmente estadual.

development rights, incentive zones) e Grã Bretanha (UDCs - *urban development corporatives*, Ezs - *enterprises zones*)⁹⁵.

A criação da Secretaria de Planejamento em 1981 foi considerada um retrocesso no processo de planejamento uma vez que dado o fato de não estar mais vinculada diretamente ao prefeito, passa a ter um papel secundário nas decisões políticas administrativas.

Mesmo considerando elitista, Villaça (1999) define o zoneamento como "único aspecto do planejamento urbano brasileiro que tem sido vivo e consequente [...]"⁹⁶.

3.4 Novos planos e novos discursos

A chamada redemocratização do país iniciada na década de 80 traz novos horizontes, novas propostas e nova retórica para o planejamento do território urbano.

O acelerado processo de urbanização nas grandes metrópoles acompanhado do acirramento das desigualdades embasa um intenso debate entorno da reforma urbana, sugerindo novos instrumentos urbanísticos para resolução dos problemas. Vale lembrar que a política habitacional até então adotada no município de São Paulo reforçou as ocupações das áreas periféricas sem o devido aparelhamento em termos

⁹⁵ NOBRE, E. "O Pós-Fordismo na Cidade: desregulamentação urbanística e Grandes Projetos Urbanos". Aula 3 da matéria AUP 5869 – Avaliação de Grandes Projetos Urbanos: crítica da prática recente. Disponível em: <www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/pos_grad/aula3.pdf>.

⁹⁶ VILLAÇA, F (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil", in DEÁK, C; SCHIFFER, S (2007), p. 222.

de serviços e empregos para esta população e sem preocupações com a degradação ambiental⁹⁷.

Apesar das eleições de 1982 terem sido feitas somente para governador, em São Paulo tivemos a instituição de um governo que se denominava participativo. O governador eleito Franco Montoro nomeou para prefeito Mario Covas que trouxe o arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm para secretário do planejamento.

Entre 1983 e 1985 foi elaborado um novo Plano Diretor o qual trazia novos conceitos e instrumentos urbanísticos para transformação da realidade de então além de pretender ser o próprio plano um instrumento político de luta por mudanças indispensáveis à recuperação das demais grandes cidades brasileiras.

Partindo de trabalhos já elaborados internamente para revisão do plano, foi elaborado um amplo e detalhado diagnóstico físico, social, econômico e ambiental. Merece ser destacado, dentro dos trabalhos para diagnóstico ambiental, o extenso levantamento realizado das vegetações significativas de todo o município, que, ainda nos dias de hoje, é consultado.

O projeto de lei do Plano Diretor enviado à Câmara em 1985 não chegou a ser aprovado e foi retirado pela administração seguinte.

O PD-85 estabelecia objetivos e diretrizes políticos, sociais, físico-ambientais e administrativos demasiadamente amplos e pouco específicos. Elencava uma série de instrumentos urbanísticos que deveriam ser implementados, incluindo aí a transferência de potencial construtivo, as Operações Urbanas e o imposto territorial urbano progressivo para as áreas urbanizadas subutilizadas - os chamados vazios urbanos.

⁹⁷ Grandes problemas com erosão ocorreram em Santa Etelvina, atual Subprefeitura de Cidade Tiradentes.

Estes e outros instrumentos urbanísticos figuravam no debate nacional no âmbito da Assembleia Constituinte que resultou na Constituição de 1988 e em grupos que discutiam a reforma urbana – dentre eles o Movimento Nacional de Reforma Urbana que resultou no Estatuto da Cidade aprovado em 2001⁹⁸.

Apesar de se apresentar como novo e sair em defesa do interesse coletivo, especialmente dos menos favorecidos, na proposta do Plano Diretor - PD 85, podem ser identificadas matizes neoliberais nos documentos elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), como por exemplo, quando encontramos a afirmação da incapacidade do Estado para prover os serviços à população e apresenta as parcerias do setor público com o setor privado como solução.

No projeto de lei do PD-85, as principais diretrizes definidas para o ordenamento do uso do solo foram o estabelecimento de áreas diferenciadas em função do adensamento, para posterior regulamentação através de uma nova Lei de Zoneamento e a indicação de porções do território para elaboração de Operações Urbanas.

É de conhecimento de poucos que esta nova Lei de Zoneamento foi elaborada dentro do departamento de normalização do uso do solo (DENUSO), mas que foi engavetado temporariamente⁹⁹.

Fato curioso vale à pena comentar e que testemunhei, foi quando a equipe responsável pelo uso do solo no plano diretor reuniu-se com a equipe responsável pelo zoneamento, da qual eu fazia parte, para debater as diretrizes de adensamento a serem regulamentadas. Quando a primeira equipe foi questionada sobre o que representaria baixa, média e alta densidades constantes das diretrizes do plano, se edifícios com 2, 4, 10 ou

⁹⁸ Luta iniciada em 1963 com a realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (MARICATO, E (2001). *Brasil, cidades - alternativas para a crise urbana*, p. 97.)

⁹⁹ Este trabalho foi utilizado para o macrozoneamento de 2002.

20 pavimentos, não houve resposta demonstrando quão tênue e subjetiva pode ser esta ou outra diretriz estabelecidas.

A conclusão de Somekh e Campos (2002) é que no PD-85

não se propunham ações efetivas, constituindo uma Carta de Princípios com uma lista de objetivos e diretrizes a serem atingidos, sem a devida explicitação dos meios para atingi-los¹⁰⁰.

A par deste processo foram aprovadas duas leis de zoneamento, lei nº 9.725/84, que instituiu a transferência de potencial construtivo de imóveis tombados pelo patrimônio histórico e a lei nº 10.015/85 que regulava o uso e ocupação do solo conforme a largura das vias.

Em 1986, a nova administração com Jânio Quadros, agora eleita de forma direta, com a bandeira neoliberal em punho, trouxe efetivamente significativa mudança na condução da política de desenvolvimento urbano e uso do solo do município.

Representantes declarados da sociedade de elite trataram de empreender logo em seu primeiro ano alteração na legislação de uso e ocupação do solo de forma clara e direta: viabilizar exceções à lei, feitas caso a caso, nas áreas de interesses específicos dos empreendedores. A clareza dos objetivos nesta administração pode ser evidenciada quando o secretário de planejamento então nomeado, em respeito ao então diretor de uso do solo, notoriamente conhecido como defensor do zoneamento, convocou-o e alegando de forma explícita que iria destruir este instrumento, precisava substituí-lo.

Em dezembro de 1986 foi aprovada na Câmara a lei nº 10.209 que instituiu as Operações Interligadas. Esta legislação foi aplicada (com uma

¹⁰⁰ SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (orgs.) (2002). *A cidade não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002, p. 156.

breve interrupção) até o ano de 1997 quando uma ação de inconstitucionalidade foi deferida.

Durante a vigência desta lei, o princípio neoliberal da flexibilização do arcabouço legal foi aplicado amplamente para a Lei de Uso e Ocupação do Solo e podemos considerar este período como exemplar, pois ofereceu a seus participantes a saída perfeita para o atendimento às suas demandas pontuais e, além disto, subsidiou elaboração das estratégias futuras para a condução das alterações da legislação urbanística que estavam sendo debatidas nos níveis nacional e municipal.

Com a aplicação das operações interligadas este grupo - representante da sociedade de elite, aprendeu que o pagamento de contrapartida por alterações na lei de uso do solo, incluindo aí a venda de potencial construtivo, leia-se - outorga onerosa, poderia não ser tão catastrófico caso esta contrapartida fosse investida para valorizar seu próprio empreendimento¹⁰¹.

No caso das operações interligadas, o pagamento efetuado pelas exceções feitas à Lei de Zoneamento era revertido em construção de habitação de interesse social para a população moradora de favelas, coincidentemente situadas nas áreas mais valorizadas da cidade. As primeiras favelas removidas estavam localizadas junto às avenidas Cidade Jardim e Juscelino Kubitschek. Esta lei era chamada de lei de desfavelamento.

Em publicação do diário oficial de dezembro de 1988, encontramos que as operações interligadas tinham como objetivo "aproveitar o dinamismo da iniciativa privada para ajudar a resolver o problema das habitações subnormais, o das favelas, em particular"¹⁰². E ainda que a

¹⁰¹ Este foi o mecanismo adotado para reinversão das contrapartidas no instrumento urbanístico - Operação Urbana Consorciada, previsto no Estatuto da Cidade.

¹⁰² Operações Urbanas Interligadas (1988). Diário Oficial do Município de São Paulo de 30 de dezembro de 1988, p. 2.

iniciativa privada doava moradias para a prefeitura em troca das exceções.

Sem hipocrisia e de maneira clara, a bandeira neoliberal reinou na administração municipal entre 1986 e 1989. Estas alterações pontuais atendiam plenamente as demandas do mercado, sem discussões, sem participação, sem diagnósticos, ridicularizando por completo o processo de planejamento urbano e desqualificando o Estado em sua competência de ordenamento do uso do solo.

Na tese de Wilderode (2000), *Cidade à venda: interpretações do processo imobiliário*, encontramos extensa análise do período de aplicação deste instrumento de exceção que se estendeu por três administrações de orientações distintas, a saber: Jânio Quadros, Erundina e Maluf¹⁰³. Este autor ressalta o fato de que a derrogação do zoneamento foi o maior prejuízo deste período, pois defendia o conceito primeiro deste instrumento como sendo o mediador dos conflitos e interesses de um conjunto de agentes implicados nos processos econômicos urbanos.

Tinha a noção exata e tranquila do papel regulador do zoneamento sem considerações viscerais a respeito de seu suposto papel perverso e sectário nas desigualdades urbanas, definição tão em voga nos discursos das décadas de 80 e 90.

Importante salientar que o discurso contrário à regulamentação do uso do solo engrossava as fileiras neoliberais na afirmação sobre a desqualificação do Estado como orientador do desenvolvimento e na defesa da quebra do arcabouço legal e institucional existente.

No entanto, Wilderode (2000) considerava imprescindível a desregulamentação da legislação de zoneamento vigente na época face à tendência de internacionalização do mercado imobiliário e defendia a institucionalização do solo criado como a "nova dimensão do planejamento

¹⁰³ Esta lei foi considerada inconstitucional em 1997 início da administração Pitta.

urbano de parceria, estabelecendo um mecanismo equitativo e transparente de negociação”¹⁰⁴.

Ilustração 9: Mapeamento das solicitações de Operações Interligadas

Fonte: WILDERODE, D. J. V. (1994). Capa da dissertação de Mestrado. Desregulamentação Urbana: As operações interligadas.

¹⁰⁴ WILDERODE, Daniel, Cidade à venda: interpretações do processo imobiliário, 2000, p. 182.

Para concessão das operações interligadas, havia análises urbanísticas e avaliações econômicas para mensurar as contrapartidas a serem pagas revertidas em moradias e mais tarde em infraestrutura destas moradias também.

A existência de algum critério urbanístico de análise, mesmo que questionável, não descaracterizou a ruptura empreendida na construção da regulamentação urbanística da cidade São Paulo.

Para complementar o avanço neoliberal, esta administração envia em 1987 uma nova versão de Plano Diretor baseado, tanto no texto quanto no diagnóstico, no PD-85, com ênfase na incapacidade do Estado para enfrentar os problemas urbanos e nas parcerias público-privadas como solução, além de ressaltar os instrumentos das operações interligadas e urbanas como avanço na política de desenvolvimento urbano.

Esta proposta de plano diretor permaneceu na Câmara por um ano sem qualquer discussão e foi aprovada em 1988, por decurso de prazo. Apesar de muito contestado, o mecanismo pelo qual foi aprovado este plano diretor permaneceu vigente até 2002 com a aprovação de um novo plano.

Outro ponto a ser lembrado foi o fato de que, pela primeira vez, o orçamento do município passa a ser competência da Secretaria de Planejamento. Esta situação é desejável para muitos planejadores uma vez que se possa influir na destinação dos recursos municipais considerando as diretrizes de desenvolvimento urbano constantes do plano diretor. No entanto, não foi o que aconteceu nas duas ocasiões (1986 a 1993 e 2005 a 2008) em que o orçamento ficou vinculado ao planejamento e não às finanças. De forma geral o orçamento polarizou maior atenção do titular da pasta em detrimento às políticas urbanas e

ainda, nestas situações os secretários do planejamento nomeados não tem formação no urbanismo.

Em 1988 tivemos a aprovação da nova Constituição Federal que juntamente com a Constituição Estadual (1989) e a nova Lei Orgânica do Município (1990), que estabeleceu conteúdo mínimo para os planos diretores municipais o que impôs a necessidade de atualização deste instrumento na cidade de São Paulo.

Em 1989, assume a administração de São Paulo um governo de esquerda trazendo um horizonte inovador e alvissareiro para um desenvolvimento urbano mais equânime e justo. No entanto, dada a inexperiência deste grupo, sua chegada trouxe choros e ranger de dentes com o desmonte de várias estruturas administrativas. Sem entrar no mérito da pertinência destas alterações, fato é que ao entrar na administração a postura de forma geral foi a de inovação, desmonte e substituição.

Esta posição reativa, a qual computo menos consoante com a bandeira neoliberal e mais condizente ao longo período de centralização de poder, não contribuiu para a melhor condução das políticas municipais posto que, como já observamos, o corpo técnico efetivo da municipalidade sempre guardou grande conhecimento.

De qualquer forma, mesmo não sendo explicitamente neoliberal para a maioria dos novos governantes, a postura arrasadora do arcabouço institucional serviu aos propósitos anteriormente citados referentes à flexibilização das estruturas, fragmentação do planejamento e a inovação dos quadros para disseminação de novas ideias.

4 DÉCADA DE 90 – DESAFIOS E RUPTURAS

4.1 Desafios

Em 1989 é eleita, para a prefeitura de São Paulo, Luiza Erundina do Partido dos Trabalhadores. Foi designado para a Secretaria de Planejamento o emérito economista Paul Singer, leigo para o urbanismo, como ele mesmo se definiu, mas importante para a condução do orçamento da cidade.

Singer trouxe consigo, além de alguns profissionais de economia, urbanistas que assumiram a condução do planejamento urbano nesta administração. Contava com expoentes da intelectualidade ligados ao urbanismo de então dos quais muitos retornando ao antigo local de trabalho¹⁰⁵, com exceção da responsável pela coordenação do novo plano diretor, Raquel Rolnik e do responsável pelo orçamento, Guido Mantega, atual Ministro da Fazenda.

A euforia era grande e achou-se, inclusive, que poderíamos fazer a regulamentação do uso múltiplo da via pública, lê-se ambulantes¹⁰⁶. Foram mobilizados historiadores e as administrações regionais para este intento.

Grande parte da Secretaria de Planejamento, com exceção da equipe do orçamento, foi mobilizada a participar da elaboração do novo

¹⁰⁵ Flávio Villaga, Luis Carlos Costa, Nadia Someck, Maria Lucia Refinetti, Sarah Feldman e meu dileto orientador Csaba Deák.

¹⁰⁶ No primeiro ano da administração, foi montada uma força tarefa para dar cabo desta empreitada que não teve muito sucesso. Lembro-me de mapear os ambulantes no parque D. Pedro debaixo de chuva.

Plano Diretor¹⁰⁷. No entanto, a lua de mel logo findou dada a divergência na condução dos trabalhos. Para melhor entendimento reproduziremos trecho de texto escrito por Singer (1995) após sua passagem pela prefeitura:

Depois de algumas reuniões, a equipe se dividiu em dois campos opostos. Um mantinha a fé no planejamento urbano tradicional e em planos diretores concebidos convencionalmente. Propunha realizar um plano melhor do que os anteriores, centrando a atenção explicitamente nos desvalidos. O outro grupo era cético quanto ao planejamento de forma geral e a planos diretores de forma particular. Entendia que tais planos eram formulações extremamente idealistas de objetivos que não levavam em consideração a disponibilidade de meios para realizá-los. Sendo um leigo, mantive-me ambivalente por algum tempo. O primeiro grupo era encabeçado por um urbanista veterano [Luis Carlos Costa] que havia participado da elaboração de vários planos diretores. Sendo assim, elaborou propostas sobre o que um Plano Diretor deveria ou não conter, que questões técnicas deveria tratar e que visão de “cidade desejável” deveria inspirá-lo. O outro grupo sabia apenas o que não queria. Por exemplo, seus membros rejeitavam o enunciado de princípios elevados e imagens atraentes de uma cidade futura na ausência de medidas possíveis de serem postas em prática para elevar a metrópole atual, imersa em crises, rumo a esse futuro melhor. Era liderado por uma jovem e brilhante arquiteta [Raquel Rolnik] que era muito crítica da legislação de zoneamento urbano de São Paulo. A maior parte da equipe pertencia a este grupo¹⁰⁸.

Com efeito, o zoneamento naquela época, de forma bastante reducionista, era tachado de perverso, segregacionista, tecnocrático, antidemocrático, “feito entre quatro paredes”, responsável pelo

¹⁰⁷ Particularmente fui designada a participar do grupo de estudo responsável pelo equacionamento e proposta de regulamentação dos chamados megaprojetos, atuais polos geradores de tráfego.

¹⁰⁸ SINGER, P (1995). “O Plano Diretor de S. Paulo, 1989 – 1992 A política do espaço urbano” apud MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (1995). *Na sombra da cidade*. Ensaios. São Paulo: Escuta, p. 179.

acirramento das desigualdades sociais¹⁰⁹ urbanas – dicotomia entre cidade real¹¹⁰ e cidade legal, acessível a poucos especialistas e destinado à preservação do território das elites. Esta postura reativa foi generalizada a qualquer forma de regulação do uso do solo.

Na conclusão do pensamento de Singer (1995) temos:

Eu logo concluí que um governo do Partido dos Trabalhadores tinha de apresentar um Plano Diretor capaz de produzir resultados. Teria de abrir caminho a uma “reforma urbana” de tal forma que, por exemplo, moradores de favelas recebessem direitos legais a terra em que moravam e os pobres tivessem acesso ao solo urbano e a serviços urbanos básicos. Teria que ser muito diferente de seus predecessores no sentido de que todos os objetivos propostos para a cidade fossem embasados em regras possíveis de serem postas em prática¹¹¹.

4.2 Rupturas

Foi neste contexto que foram conduzidos os estudos e diagnósticos da cidade que resultou no livro *São Paulo: crise e mudança*. Além disto, foram elaborados mapas com a retomada e aprofundamento do diagnóstico realizado para a elaboração do plano diretor de 1985, em especial para as questões ambientais.

A proposta de plano diretor apresentado em 1991 abandonou o caráter integrado com relação às políticas setoriais sociais, mas pretendia representar o expoente da reforma urbana em debate, trazendo os

¹⁰⁹ SEMPLA (1991) *Plano Diretor de São Paulo ao alcance de todos*, p. 9. Vide ANEXO B.

¹¹⁰ Importante lembrar que de tempos em tempos leis de anistia de edificações irregulares foram editadas.

¹¹¹ SINGER, P (1995). “O Plano Diretor de S. Paulo, 1989 – 1992 A política do espaço urbano” in *Na sombra da cidade*, p. 179.

princípios da diminuição das desigualdades no espaço urbano e a participação dos agentes formadores deste espaço.

Para tanto propunha, de forma geral, a racionalização da infraestrutura com adensamento maior nas áreas mais bem equipadas, coeficiente de aproveitamento único igual a 1 para toda a área urbana, instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), adoção da outorga onerosa do potencial construtivo ou solo criado nas áreas definidas como adensáveis, através do qual deveria ser recuperado para a coletividade a valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

O adensamento através da outorga onerosa dar-se-ia através da venda de estoques de área construída a ser distribuída de acordo com a oferta de infraestrutura da área e de acordo com os objetivos de desenvolvimento urbano estabelecido para a mesma (o macrozoneamento ou digamos um rezoneamento).

A proposta também criava o Fundo de Urbanização, previa áreas para operações urbanas, consórcio imobiliário e inclusive uma nova versão para as operações interligadas denominada operações de interesse social.

Vale lembrar que as operações interligadas, no formato já existente, permaneceram em aplicação durante toda a administração petista como forma de angariar recursos para habitação de interesse social e de contribuir para a desregulamentação do zoneamento.

Em suplemento editado no Diário Oficial do Município do dia 24 de dezembro de 1992, ao apagar das luzes da administração Luiza Erundina, encontramos texto de apresentação escrito por Raquel Rolnik, diretora do Departamento de Planejamento e responsável pela condução da proposta do novo plano diretor, no qual, explicitamente desqualifica o Estado como defensor do interesse coletivo:

Cabe aqui apontar que a legislação urbana (o código de obras, a Lei de Zoneamento, a lei de parcelamento) não é

99

“neutra” em relação ao processo de constituição e segmentação do mercado imobiliário. Muitas vezes a intervenção do Estado não representa a melhor defesa do interesse coletivo; pelo contrário; por detrás de uma aparência de garantia, proteção e defesa do interesse público se escondem mecanismos perversos de interação com o mercado, que acabam provocando efeitos contrários aos pretendidos¹¹².

A nova concepção do ordenamento do uso do solo para a cidade de São Paulo gerou muitos conflitos internos à Secretaria de Planejamento, particularmente com o grupo que trabalhava no departamento de normatização, isto é, com o zoneamento. Participávamos dos grupos de trabalhos, mas sempre questionávamos de que forma seria a regulamentação destas novas diretrizes e proposta de auto aplicabilidade do plano.

O nosso trabalho era a regulamentação dos objetivos pretendidos e duvidávamos da efetividade da aplicação dos estoques por grandes áreas, o que veio a ser comprovado a partir de 2004. Questionávamos como daria a preservação das áreas frágeis do ponto de vista ambiental sem a definição de uma área ou zona, palavra proibida naquela gestão. Enfim, trazíamos para as discussões detalhes indesejáveis frente à meta primeira de tudo mudar. Fomos enquadrados como conservadores e reacionários e, em debate ocorrido no IAB, chegamos (as arquitetas) a ser chamadas de vestais do zoneamento.

A situação ficou bastante crítica quando parte deste grupo que participava do grupo coordenado pelo arquiteto e urbanista Flávio Villaça¹¹³, que realizava as análises dos processos de operações interligadas, ainda fortemente aplicada, pediu demissão em massa por não concordar com a continuidade da derrogação do zoneamento caso a caso sem uma análise mais aprofundada destas regiões. Este grupo

¹¹² ROLNIK, R (1992). Apresentação suplemento SEMPLA.

¹¹³ “Participação da iniciativa privada na construção da cidade”. Suplemento. Diário Oficial do Município, São Paulo, 24 dez. 1992, p. 19.

defendia que se existe a demanda por alteração dos coeficientes de aproveitamento ou de outros parâmetros urbanísticos em um dado bairro, a legislação como um todo para a área deve ser revista e não privilegiar somente o mercado imobiliário que paga por estas exceções e, ainda, descaracterizando por completo esta vizinhança.

Sob outro ponto de vista, Singer (1995) afirmava que o “principal impacto das Operações Interligadas foi mostrar que as restrições da regulamentação do zoneamento eram, em grande parte, desnecessárias”¹¹⁴.

As relações internas ficaram difíceis e foram descritas por Singer (1995), a meu ver de maneira precipitada, equivocada e perniciosa, da seguinte forma:

Um grupo minoritário do *staff* da SEMPLA estava, no entanto, profundamente comprometida com o zoneamento, pois seus membros tinham participado em seu contínuo detalhamento. Embora a distribuição resultante dos direitos de construir possa parecer arbitrária, eles conheciam as razões para cada regra e os interesses que tentavam proteger. Esse grupo também partilhava o viés conservador da regulamentação de zoneamento. Para eles o vilão não era o proprietário privilegiado, mas o incorporador dos altos edifícios na vizinhança de moradias unifamiliares. O debate dentro de SEMPLA em torno da regulamentação de zoneamento e sua relação com o novo Plano Diretor refletia os conflitos de interesses mais amplos dentro da cidade. Minha preocupação, bem como da maioria de meu *staff*, era com a maior parte da população, trabalhadores e suas famílias, que, em sua maioria, não eram proprietários. Acreditávamos que construir mais moradias para eles e expandir a infraestrutura urbana era mais importante do que qualquer outra coisa. Precisavam de empregos e de benfeitorias que só poderiam surgir se fosse permitido à cidade crescer. Dessa forma, determinamos que a SEMPLA não continuaria detalhando a regulamentação do zoneamento, mas, em vez disso, ofereceria um sistema

¹¹⁴ SINGER, P (1995). “O Plano Diretor de S. Paulo, 1989 – 1992 A política do espaço urbano” in *Na sombra da cidade*, p. 193.

diferente de direitos de edificação através do Plano Diretor¹¹⁵.

Desta forma, em agosto de 1991, com a argumentação de que este grupo, que no texto ele chama de conservador, mas que na época chamou de “cheio de ideias”, Singer resolveu o conflito existente determinando a extinção do Departamento Normativo do Solo (DENUSO) e que seus componentes espalhassem suas “boas” ideias pelos outros departamentos da secretaria. Os técnicos foram distribuídos entre as coordenadorias do Departamento de Planejamento e também para o agora reinstituído Departamento de Informações (DEINFO) que tinha o objetivo de implementar o sistema de informação do município.

A quebra arbitrária da estrutura institucional de SEMPLA em 1991 pelo Partido dos Trabalhadores causou perplexidade pela forma e pela justificativa, uma vez que estas ações são características das práticas neoliberais. No entanto, analisadas as práticas e as declarações feitas e escritas podemos concluir que, deliberadamente ou não, os princípios neoliberais foram amplamente aplicados no planejamento da prefeitura de São Paulo neste período.

Dentre eles: a desqualificação do Estado no atendimento às demandas sociais, justificada pela crise econômica e fiscal após o “milagre econômico”; a apologia às parcerias público-privadas como solução; a quebra do arcabouço institucional e legal existente; fragmentação do planejamento, desregulamentação e flexibilização do zoneamento para que as leis de mercado pudessem fluir. Ainda em Singer (1995) temos:

Operações Interligadas foram aplicadas a quase todos os projetos comerciais - *shopping centers* e grandes edifícios de

¹¹⁵ SINGER, P (1995). “O Plano Diretor de S. Paulo, 1989 – 1992 A política do espaço urbano” in *Na sombra da cidade*, p. 191.

escritórios, por exemplo – demonstrando que a Lei de Zoneamento era um verdadeiro obstáculo ao investimento de capital, agravando a aflição econômica numa cidade imersa na crise¹¹⁶.

Por outras vezes o discurso proferido defende interesses sociais, especialmente das classes de baixa renda, para justificar a necessidade das alterações em curso.

No livro *A cidade e a lei*, 1997, Raquel Rolnik descreve sua experiência à frente do Departamento de Planejamento:

Em um setor – não prioritário- do governo de Erundina, o planejamento urbano, experimentou-se também uma ruptura. Encarregados de elaborar, por obrigação constitucional, um novo plano diretor para a cidade, os planejadores urbanos imaginaram ser possível construir, através de um amplo processo de discussão política na cidade, envolvendo os atores que produzem e disputam o espaço urbano, uma nova regra do jogo. 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. Que ampliasse o acesso às oportunidades de emprego, consumo e investimentos imobiliários ao maior número possível de pessoas, desconcentrando a cidades e seus mercados¹¹⁷.

O tema gerou debate inclusive entre o grupo dirigente, explicitado no trecho do livro de Maricato (2001), em que a autora corrobora as críticas ao zoneamento, especialmente quando afirma que este foi descaracterizado frente à ilegalidade das edificações e ainda dificulta a

¹¹⁶ SINGER, P (1995). "O Plano Diretor de S. Paulo, 1989 – 1992 A política do espaço urbano" in *Na sombra da cidade*, p. 192.

¹¹⁷ ROLNIK, Raquel (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, p. 209.

ampliação do mercado privado em direção à camada de mais baixa renda, desconsidera as questões ambientais etc. No entanto, chama atenção para o fato de que este instrumento de regulação do uso do solo pode ampliar o direito à cidade:

Essa crítica tem levado muitos urbanistas, até mesmo progressistas, a reforçarem posições neoliberais, ao “jogar fora a água do banho com a criança”. A simplificação e, por vezes, a flexibilização dessa legislação é necessária. A cautela exige, entretanto, que se reafirme necessidade do zoneamento no uso e na ocupação do solo, não como um instrumento de segregação e aumento de preço da terra, mas, ao contrário, de ampliação do direito à cidade¹¹⁸.

4.3 Propostas e contradições

No contexto acima foi desenhada uma primeira proposta do plano diretor que foi apresentada à Câmara Municipal em 5 de fevereiro de 1991. Seus pressupostos profundos foram¹¹⁹:

- Ser um conjunto regras simples que articule a ação dos agentes públicos e privados;
- Ter um caráter redistributivo que incorporasse a cidade real;
- Abrir a possibilidade de um planejamento em dois níveis – um mais geral e um detalhamento maior a ser desenvolvido em nível local, e;

¹¹⁸ MARICATO, E (2002). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 114.

¹¹⁹ “Zoneamento e mercado imobiliário: subsídios para a transformação da lei urbanística do Município de São Paulo”. Suplemento. Diário Oficial do Município, São Paulo, 24 dez. 1992, p. 20.

- Ser autoaplicável abandonando a concepção de plano diretor inócua e visando sua maior efetividade nos destinos da cidade.

Foram utilizados vários instrumentos urbanísticos nesta proposição, alguns já utilizados em outras propostas e outros inovadores, a saber: o macro zoneamento já mencionado – zonas adensáveis (17 ao todo) e não adensáveis, estoque de área edificável diferenciado por uso – residencial e não residencial, e por zona adensável, operações urbanas, zona especial de interesse social (ZEIS), operação de interesse social, outorga onerosa do potencial de construção o solo criado, consórcio imobiliário, zona especial de preservação (ZEP), área de interesse social, área de interesse ambiental, fundo de urbanização, regularização fundiária, transferência do direito de construir, urbanização e edificação compulsória, aplicação do imposto territorial urbano progressivo no tempo, relatório de impacto de vizinhança (RIV).

Refletindo o clima da Secretaria, a proposta do PD era recheada de contradições, dentre elas a mais notória era a alegada auto aplicabilidade do plano. Esta diretriz claramente era inviável dada à profusão de instrumentos legais previstos sem a devida regulamentação de sua aplicação. Era patente a necessidade de leis ordinárias posteriores que aliás foi prevista quando foi aberta a possibilidade de detalhamento e aprofundamento do plano no nível local e a edição de legislação complementar.

Ilustração 10: Macrozoneamento PD-92

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO (1992). *Plano Diretor ao Alcance de todos*. p.17.

Outra grande contradição é a simplicidade alegada diante do leque de instrumentos legais propostos. Há que se observar que um outro zoneamento foi proposto com 17 zonas adensáveis, com diferentes estoques para diferentes usos, desenhadas sobre as áreas mais bem equipadas com infraestrutura, restando, novamente, as áreas periféricas com tratamento diferenciado das áreas centrais. Some-se a este conjunto as áreas especiais, as ZEPs, as ZEIS, as operações urbanas e demais porções do território a serem ordenadas.

Encontramos contradição também no suplemento publicado no Diário Oficial ao final da gestão intitulado – *Participação da iniciativa privada na construção da cidade*. Apesar do ácido ataque ao zoneamento pelos privilégios das zonas estritamente residenciais – Z1, na aplicação das operações interligadas, um dos critérios considerados foi: “o respeito às zonas de uso exclusivas ou predominantemente residenciais”¹²⁰.

Podemos ainda evidenciar como a retórica pode ser desconectada da prática no texto de Singer (1995). Comentando o período de negociações para viabilização do plano, este autor declara que não havia intenção de abolir o zoneamento e sim de revisá-lo à luz do novo plano diretor.

Uma última e grande contradição deve ser pontuada, qual seja a criação e extinção dos núcleos regionais de planejamento.

Em Giuseppe (1998) encontramos detalhado relato desta experiência pioneira na descentralização do debate das questões inerentes ao planejamento urbano e daquelas relativas às diretrizes orçamentárias que serviram como embriões para a estruturação das Subprefeituras e do Orçamento Participativo. A autora participou desta experiência e conseguiu neste trabalho, além de pesquisa literária, reunir vários depoimentos de diversos participantes deste processo, tanto dos técnicos

¹²⁰ Diário Oficial do Município – *Participação da iniciativa privada na construção da cidade*, p. 4.

das secretarias quanto dos secretários e administradores regionais da época. Na finalização de seu trabalho, resume as conclusões tiradas sobre as possíveis razões pelas quais os núcleos regionais foram extintos na administração Erundina:

Finalizando, o projeto dos Núcleos Regionais de Planejamento, enquanto projeto de construção de alternativa ao planejamento urbano em São Paulo, encontrou-se bastante prejudicado pela falta de consenso prévio entre os componentes da administração com relação à descentralização e regionalização. Este fato, aliado a outros, como a imprecisão da proposta, vaga de início, destinada a melhor configurar-se no próprio decorrer de sua implantação, e ao desconhecimento da dinâmica administrativa, impediu a formulação de estratégias que permitissem enfrentar as dificuldades inerentes a um processo que envolve uma profunda transformação na estrutura político-administrativa do município¹²¹.

Apesar destas e outras tantas contradições que podem ser apontadas na proposta do plano de 91, este inova e avança no debate e na conceituação de vários instrumentos urbanísticos que somente em 2001 serão incorporados no Estatuto da Cidade.

4.4 Vicissitudes da prática política

Não obstante que a proposta do plano tenha sido apresentada à sociedade muitas vezes, em dadas ocasiões de forma espetacular – Teatro Municipal e teatro do MASP; e que o consenso parecia ter sido alcançado,

¹²¹ GIUSEPPE, Diana T. (1998). *A crise do planejamento urbano: uma experiência alternativa em São Paulo (o caso dos núcleos regionais de planejamento)*, p. 172.

a proposta sofreu forte objeção por parte dos setores de profissionais e empresários do setor imobiliário.

A estratégia da administração foi buscar negociações que lograsse no encaminhamento do plano e estavam dispostos a fazer alguma concessão para atingir um consenso aceitável para ambos os lados - público e privado.

De acordo com Singer (1995), o grupo de profissionais, representantes de doze entidades, com os quais negociaram possíveis alterações para que avalizasse a proposta, exigiu que cada instrumento instituído no plano teria que ser regulamentado posteriormente o que, para o autor, tornava o plano meramente declaratório. Além disto, o grupo exigiu que o patamar para a outorga onerosa do potencial de construção considerasse os coeficientes vigentes na época até o limite de 4. A defesa de limites claros na legislação causou estranheza a Singer, adepto de regras mais livres para o mercado, regulado por um suprimento flexível de espaço edificável.

As alterações foram aceitas e depois destas negociações, chamada de “mesão”, a nova proposta foi submetida a prefeita Erundina e seria levada à Câmara pelos porta-vozes das doze entidades participantes para os líderes dos partidos.

No entanto, assim que a proposta tornou-se pública, novas oposições apareceram demonstrando descontentamento dos movimentos de esquerda e de direita e, sendo um ano eleitoral, mesmo os vereadores da bancada do PT não apoiaram a proposta alegando que as questões levantadas mereciam maior debate. Assim, mais uma vez, a aprovação de um novo plano diretor foi postergada.

Interessante observar que, apesar do cardápio claramente neoliberal oferecido ao mercado imobiliário através de regras mais flexíveis, novas oportunidades de investimentos e parcerias, os nossos

representantes da sociedade de elite preferiram permanecer nas regras antigas alegando que seria necessária uma transição gradual do coeficiente de aproveitamento para se chegar ao único.

E assim aconteceu, nos dez anos que se seguiram, esta elite pode montar a estratégia certa para preservar seus interesses e reimpôr as condições de *acumulação entravada* no espaço urbano.

4.5 O planejamento urbano agonizante

Durante os dez anos que se seguiram ao PD 91, as administrações eleitas pouco se preocuparam com a elaboração de um novo plano diretor.

O grande foco das administrações de Paulo Maluf (1993 a 1996) e Celso Pitta (1997 a 2000) foram as operações urbanas e as parcerias.

Em 1991, na administração de Erundina havia sido aprovada a Operação Urbana Anhangabaú que não foi muito bem sucedida, dado o fato de que a área delimitada já era bastante verticalizada o que não despertou o interesse de setor imobiliário em sua renovação.

Em 1995 durante a gestão Maluf, foi aprovada a Operação Urbana Faria Lima com a instituição do Certificado de Potencial de Construção (CEPAC) e também a Operação Urbana Água Branca. Em 1997, durante a gestão Pitta, foi aprovada a Operação Urbana Centro em substituição à Anhangabaú.

Não é objetivo deste trabalho fazer uma análise específica das operações urbanas, mas sim evidenciar neste instrumento a sua característica de fragmentação e casuísmo dentro da política de desenvolvimento urbano praticada nestas paragens.

Castro (2006) evidenciou esta característica quando fala do processo instituição de concepção e implementação das operações urbanas:

Em relação ao processo institucional, as operações urbanas foram marcadas por pressupostos e práticas já presentes na primeira forma de operação implementada: as operações interligadas. Seu principal pressuposto é a necessidade de flexibilização do zoneamento para o atendimento a demandas do setor imobiliário em relação a mudanças de uso e adensamento construtivo; seu principal mecanismo é a outorga onerosa do direito de construir baseada no critério do terreno virtual, para a realização de obras qualificadas como de interesse público¹²².

Com relação à forma de participação o autor explica que a adesão dos empreendedores imobiliários é individualizada e voluntária, conforme seus interesses:

Esse interesse traduz-se concretamente como obtenção de retorno o mais lucrativo possível dos capitais empregados, que toma a forma de realização segundo uma taxa aplicada sobre o montante de capital invertido, a taxa de retorno do empreendimento. A realização de benefícios públicos – incluindo aí as obras viárias que possibilitarão a valorização dos empreendimentos e com isso da taxa de retorno esperada – ao depender de múltiplos empreendimentos individuais torna-se dependente de um processo de construção especulativa do lugar – no caso, o lugar é a área de operação urbana¹²³.

Até o presente momento, diferentemente das *Zone d'Aménagement Concerté* (ZACs) francesas, que inspiraram a criação das operações urbanas, estas não trazem em suas propostas um forte componente de projeto urbano. Compõe-se basicamente de um programa

¹²² CASTRO, L. G. R. (2006). *Operações Urbanas em São Paulo*, p. 279.

¹²³ *Ibidem*.

de obras, com as características acima descritas por Castro, mas que, na maioria das vezes, constam do programa de obras estruturais da prefeitura.

As exigências de desenho urbano fixadas se assemelham muito às exigências do zoneamento. As poucas propostas de reestruturação dos espaços públicos, além do sistema viário, são de espectro restrito ao território da operação, não resultando em benefícios que pudessem ser sentidos em outras partes da cidade.

Obviamente, muita discussão em torno deste tema pode ser levantada, no entanto, a característica de intervenção catalisadora de requalificação ou reestruturação do espaço urbano deixa a desejar nos projetos de operação urbana.

Um dos empecilhos para caracterização destes projetos urbanos é a extensão dos territórios delimitados para os mesmos, outra grande diferença das ZACs. Mas se observarmos de forma mais acurada esta nossa operação urbana, poderemos concluir que na verdade trata-se de um rezonamento das áreas de grande interesse imobiliário, em que as regras são definidas de forma individualizadas e a garantia de valorização de seus investimentos é certa principalmente quando os recursos pagos pela outorga onerosa são reinvestidos no mesmo lugar. Este processo de retroalimentação é contínuo até o esgotamento das áreas a serem adensadas. Quando isto ocorrer, outras já estarão preparadas para o mesmo processo predatório.

Na verdade, esta prática, como já mencionada anteriormente, foi sendo amadurecida e lapidada desde 1986 quando da aprovação da lei de operações interligadas. Desde então o interesse na ordenação de uso do solo pelo setor imobiliário concentra-se em determinadas áreas onde haja a maior possibilidade de retorno financeiro e que possa influir diretamente para isto.

Durante as gestões de Maluf e Pitta, a ordenação do uso do solo para a cidade como um todo, isto é, a revisão do zoneamento - instrumento aplicado a mais de duas décadas que precisava ser ajustado, não foi sequer tratada. Todas as demandas foram resolvidas através das interligadas (até 1997) e das operações urbanas.

Durante estas gestões a Secretaria de Planejamento desenvolvia trabalhos de rotina relativos ao zoneamento e também a reavaliação dos planos diretores, mas o foco do interesse dos administradores eram as parcerias público-privadas. O interesse foi tanto que nos últimos anos da administração Maluf, o secretário de planejamento Paulo Richter passou a acumular a Secretaria de Saúde¹²⁴ para o desenvolvimento do Programa de Assistência a Saúde (PAS). Este fato ilustra muito bem o prestígio do planejamento urbano nesta época.

Em 1997, na administração Pitta, assume como secretário do planejamento Gilberto Kassab que, logo nos primeiros meses, depois de uma malfadada apresentação no Instituto de Engenharia de proposta de plano diretor que vinha sendo elaborado na secretaria, resolveu abrir um período de discussão sobre a matéria. Contratou, para tanto, como consultores, o urbanista Jorge Wilhelm e o engenheiro Adriano Branco para condução destes debates. Dentro da secretaria, abriu a possibilidade para que os técnicos da casa pudessem contribuir com propostas.

Estes debates ocorreram no recinto da Câmara e, no debate no qual foi discutida uma nova estruturação urbana, apresentei uma proposta de revisão do zoneamento elaborada juntamente com a arquiteta Isaura Regina Parente. Nós partimos da proposta elaborada para a implementação do PD-85 e, somando a experiência acumulada

¹²⁴ O senhor Paulo Richter passa inclusive a desenvolver suas atividades no gabinete da Secretaria de Saúde.

posteriormente, redesenhamos o zoneamento da cidade. Esta proposta foi entregue a Jorge Wilhelm, mas não prosperou na época¹²⁵.

DIRETRIZES DE USO DO SOLO

Ilustração 11: Diretrizes de Uso do Solo (1997)

Fonte: Proposta elaborada em 1997 pelas arquitetas Isaura Regina Parente e Maria Teresa Grillo com base na proposta de novo zoneamento elaborada em 1985 pelo Departamento Normativo de Uso do Solo (DENUSO)/SEMPA

¹²⁵ Em 2001, Jorge Wilhelm, sabedor da existência desta proposta solicitou que a entregássemos ao responsável pelo plano diretor. Apesar de não termos sido chamadas para discussão da mesma ela foi incorporada como as diretrizes de uso e ocupação do solo constante do plano.

Em 1998 foi enviado à Câmara o projeto de lei de um novo velho plano diretor, o qual reafirmava a necessidade de maior adensamento nas áreas mais bem equipadas de infraestrutura e a continuidade das parcerias público-privadas através da aplicação das operações interligadas e urbanas. Além disso, continha proposta de criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano e de aumento do coeficiente máximo na cidade para 8.

Vale lembrar que, pela primeira vez uma proposta de plano diretor foi avaliada do ponto de vista ambiental, dentro do recém instalado Conselho de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, vinculada à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, criada por Maluf em 1993.

Apesar disto, a proposta deste plano diretor não prosperou e chegamos ao ano 2000 na cidade de São Paulo com seu planejamento urbano ferido de morte, agonizante, fincado com as bandeiras neoliberais da desqualificação, da fragmentação e da flexibilização.

4.6 O discurso verde amadurece

Este amadurecimento foi adubado nas incubadoras neoliberais sob a bandeira da sustentabilidade, da necessidade de planejamento holístico e generoso, ações mitigatórias ou compensatórias, termo de compromisso ambiental e tantos outros discursos lançados ao vento.

O discurso relativo às preocupações com os impactos ambientais resultantes da atuação do homem foi maturado por duas décadas desde a conferência de Estocolmo, em 1972, até o evento de repercussão

internacional organizado pela ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente realizado no Rio de Janeiro, a Rio 92.

No Brasil, em 1981, é sancionada a Lei Nº 6.938 a qual institui a Política Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Nesta lei os Estados e Municípios ficam obrigados a assumir suas responsabilidades na gestão dos assuntos ambientais em seus territórios. Esta atribuição foi incorporada à Constituição de 1988 em seu artigo 30, inciso VII.

Ainda na Constituição, temos a incorporação do princípio da precaução como dever do Estado, isto é, na gestão do meio ambiente deve-se buscar o desenvolvimento sustentável e a minimização dos riscos.

Em poucas palavras, o não respeito ou não afastamento do perigo que um conjunto de atividades possa vir a causar, tanto para as gerações presentes quanto as futuras, comprometendo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui um descumprimento do mandamento constitucional¹²⁶.

Neste contexto a Constituição ratifica o instrumento dos Estudos dos Impactos Ambientais e respectivo Relatório de impacto Ambiental - EIA RIMA, criado pela Resolução CONAMA Nº1 em 1986. A exigência deste instrumento para aprovação de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais foi incorporada na Constituição Estadual de São Paulo em 1989.

Obviamente a preocupação ambiental não teve início somente na década de 80. Sendo São Paulo, Estado ou município, o polo inovador e irradiador das várias áreas do conhecimento para todo o país,

¹²⁶ A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental IPEA.

encontramos vasta literatura e arcabouço regulatório que reflete esta preocupação.

Citamos como exemplo a aprovação para a região metropolitana de São Paulo da Lei de Proteção aos Mananciais de 1976, da Lei de Zoneamento industrial em 1978 e a criação da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), incorporada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA) quando esta foi criada em 1986. Apesar da fiscalização falha na região dos mananciais, é importante destacar o bom trabalho executado para o controle da poluição industrial e da poluição do Tietê.

Na década de 90 foi criada a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) com a atribuição de controlar a poluição, cuidar dos parques e jardins, fiscalizar a depredação do patrimônio arbóreo da cidade e instituir programas de educação ambiental.

Apesar da preocupação ambiental não ser nova, a montagem de um organismo desta natureza na estrutura administrativa municipal foi inovadora. Foi preciso um período longo de treinamento do quadro técnico e estabelecer as competências, funções e procedimentos, inclusive junto ao governo do Estado, uma vez que muitas competências são concorrentes e ainda elaborar as regulamentações pertinentes.

Do ponto de vista do planejamento urbano, as competências e atribuições de cada organismo dentro da administração pública, ainda nos dias de hoje, provocam muita discussão, em especial sobre o conceito de meio ambiente construído e natural e até que ponto cada órgão deve atuar.

Anteriormente à criação da SVMA, as atividades de planejamento ambiental eram incorporadas às atividades desempenhadas pela Secretaria de Planejamento - SEMPLA. Como já mencionamos, dentre os trabalhos mais relevantes do acervo técnico construído, estão a

elaboração do levantamento da vegetação significativa e da Carta Geotécnica. Por muito tempo este acervo técnico e muitas das competências legais para regulamentação e aprovação de uma série de atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental no município permaneceram com o órgão técnico de planejamento urbano - SEMPLA.

O debate ainda está aberto e incandescente, pois os instrumentos criados para regulamentação do meio ambiente conflitam à medida que o meio ambiente construído é o lócus de atuação de urbanistas e de ambientalistas. Esta divisão foi outro grande golpe na estrutura institucional montada para desenvolvimento das políticas urbanas, isto é, do planejamento urbano. Mais uma vez fragmentando e desmontando bem aos moldes da cartilha neoliberal.

Assim, ao longo da década de 90, no município de São Paulo, a atuação do órgão ambiental ampliou-se de forma significativa, principalmente quando passaram a licenciar as intervenções definidas como de potencial gerador de impacto ambiental. O espectro destas intervenções também foi ampliado gradativamente e, atualmente, abarca empreendimentos isolados e principalmente as obras de infraestrutura realizadas pelo município ou Estado. A única diferenciação é que o governo do Estado tem sua atuação licenciada pelo conselho estadual – Conselho Estadual do Meio Ambiente e a municipal (COSEMA) pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES).

Atualmente, o licenciamento ambiental abrange uma grande gama de atividades, varia conforme a abrangência destas, e vai desde uma licença ambiental simples, baseada somente na análise do projeto apresentado até a apresentação dos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) ou dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seus respectivos relatórios (RIMA). Este último, no âmbito da municipalidade, tem sido exigido para as intervenções relativas a infraestrutura, em especial viárias

e de transporte, e para as operações urbanas, tema que tenho acompanhado com maior interesse, em função da minha atuação nos estudos da atualização da operação urbana consorciada Rio Verde Jacu.

Para a presente tese, vale a pena ressaltar este processo de licenciamento ambiental, dado o fato de este ter se tornado uma das etapas mais complexas na implementação do planejamento urbano das porções territoriais dos municípios definidos para as operações urbanas. As exigências colocadas para aceitação dos EIA/RIMAs propostos de forma geral, como complementação às medidas mitigadoras dos impactos ambientais, feitas pela equipe da Secretaria do Meio Ambiente ou pelas câmaras técnicas do CADES, vão desde o detalhamento dos modelos de adensamentos propostos, até levantamentos arqueológicos, mapeamento das rotas dos pássaros, preservação das colônias de abelhas, levantamento da fauna sinantrópica (aranhas, ratos, percevejos) etc.

Independente da justificada necessidade de mitigação dos impactos da presença do homem no meio ambiente, existe também a necessidade de estabelecer parâmetros mais realistas para atuação do Estado em suas intervenções para formação do espaço urbano sob pena de onerá-las sobremaneira ou mesmo inviabilizá-las ou postergá-las.

Na prática, a demora na implementação deste ou de outro plano ou projeto urbano, enfraquece e desqualifica a prática do planejamento urbano pelo Estado, pois permanece no campo das ideias, das intenções.

O cuidado com o meio ambiente é fundamental, mas a sistematização das regulamentações hoje vigentes de forma complementar as de ordenação do uso e ocupação do solo é essencial. Além disto, não se faz planejamento urbano sem a variável ambiental.

4.7 A estratégia sendo preparada

Desde o início da desregulamentação do zoneamento com as operações interligadas, passando pelos debates entorno do PD-92 e as experiências das Operações Urbanas, o setor imobiliário de forma geral preparou sua estratégia para enfrentamento das mudanças que viriam com a reforma urbana juntamente com o desejo de buscar capitais internacionais.

Em Wissenbach (2008) encontramos a análise do mercado imobiliário e suas estratégias empresariais utilizadas. O autor identificou dois períodos de estratégias distintas por tipo de produção e com consequências distintas no espaço urbano:

Se nos anos 90 novas formas de organizar a produção imobiliária propiciaram a construção de unidades de médio padrão, em um movimento mais periférico, no período atual a forte capitalização do setor expressou-se na produção de alto padrão, numa tendência espacialmente mais concentrada¹²⁷.

Para entendimento destas questões o autor tomou como linha mestra de seu trabalho a produção da unidade habitacional vertical e conseguiu identificar a reversão da tipologia empreendida a partir do ano de 1997, a diminuição considerável da produção dos apartamentos de 2 dormitórios e o investimento significativo na produção de unidades de alto padrão com 4 dormitórios.

¹²⁷ WISSENBACH, Tomas Cortez (2008). *A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007*. Resumo.

Ilustração 12: Número de unidades lançadas de 2 e 4 dormitórios no Município de São Paulo 1992-2007.

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (EMBRAESP) apud WISSENBACH, Tomas Cortez (2008).

Várias são as hipóteses para este fenômeno, mas chamou a atenção o fato deste grande investimento em unidades de alto padrão ter ocorrido nas áreas do quadrante sudoeste¹²⁸ e adjacências, e ter sido iniciado no período anterior às grandes mudanças da política de desenvolvimento urbano da cidade.

Outro ponto importante a ser destacado é o fato de que para a abertura de capitais das incorporadoras no mercado financeiro internacional – bolsa de valores, é exigido um grande montante de capital. Para alcançar tal condição estas empresas demonstraram através de seus patrimônios, os estoques de terrenos construídos na última década.

¹²⁸ Definido por Flávio Villaça em suas obras como sendo a porção do território da cidade de São Paulo onde reside e trabalha a população de maior renda, isto é, as classes dominantes.

Unidades lançadas, segundo o número de dormitórios
Município de São Paulo
1992-2007

Ilustração 13: Unidades lançadas segundo o número de dormitórios no Município de São Paulo 1992-2007.

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (EMBRAESP) apud WISSENBAACH, Tomas Cortez (2008).

Versando sobre este fenômeno Wissenbach (2008) em suas conclusões coloca:

Um outro vetor de forte aquecimento do mercado imobiliário e do conseqüente crescimento da produção privada de habitação em São Paulo diz respeito à captação direta dos recursos pelas empresas incorporadoras no mercado de ações, por meio da abertura de seus capitais, conhecido como oferta pública de ações (OPA) ou pela sua sigla em inglês IPO¹²⁹.

Segundo dados citados pelo autor, entre 2006 e 2007 estas empresas alavancaram 13 bilhões de reais, sendo que, uma das variáveis que contribuíram para esta intensa valorização de seus patrimônios foi a constituição de um *land bank*, banco de terrenos somado à estratégia da produção de unidades de alto padrão em locais estratégicos.

Uma outra tese deveria ser escrita para análise deste fenômeno, no entanto, é possível depreender que parte destes estoques tenha sido formado com a compra de terrenos e glebas em áreas que estas incorporadoras *a priori* não atuava de forma direta, como as áreas industriais na Lapa e Mooca, por exemplo, muito próximas ao centro, equipadas com infraestrutura e com baixo coeficiente de aproveitamento, mas que através de mudanças da legislação, que haviam postergado em 1992, poderiam ter seus preços majorados. Para tanto, seria necessário tão somente deixar seguir as tendências neoliberais importadas do estrangeiro com o objetivo de reestruturação de áreas ditas “subutilizadas”.

¹²⁹ WISSENBACH, T. C. (2008). *A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007*, p. 114.

Desta forma, o panorama estratégico está todo montado: exceções à lei, experiência acumulada, ingerências nas políticas municipais, produção estratégica, disseminação de variadas bandeiras neoliberais, como por exemplo - São Paulo Cidade Global.

Adentramos o novo milênio com fortes ventos neoliberais e logo em 2001 temos a aprovação do Estatuto da Cidade em que estes grupos conseguiram consolidar a grande estratégia: garantir que os recursos auferidos pelas contrapartidas pagas nas operações urbanas consorciadas sejam, obrigatoriamente, aplicados dentro do território desta garantindo a valorização de seus empreendimentos.

“Estrategicamente” falando, está completo o quadro para o degelo final prenunciado em 1992. Para a sociedade de elite a reforma urbana já poderia ser digerida.

5 DÉCADA DE 2000 – A GRANDE VIRADA

A década de 2000 se inicia com a bandeira neoliberal desfraldada entorno do pensamento de que a cidade de São Paulo somente seria viabilizada caso se firmasse como cidade global ou ao menos mundial. As parcerias público-privadas eram apontadas como solução para minimizar a debilidade da capacidade de investimento do Estado nas políticas de desenvolvimento urbano e atrair o capital privado, em especial o estrangeiro, para investimentos estratégicos na cidade. Desta forma, o entendimento de que as operações urbanas dariam cabo dos entraves existentes ao desenvolvimento desta megalópole parecia preponderar.

Dentro do órgão de planejamento foi desenvolvido um estudo tímido sobre o papel do município de São Paulo no cenário mundial, relacionando a localização das sedes dos principais conglomerados produtivos e financeiros do país na cidade ao seu papel na economia nacional.

Por outro lado, este debate estava presente e intenso na academia, em que o foco principal esteve nas regiões da operação urbana Faria Lima e o território contíguo ao longo da Marginal Pinheiros, Av. Luiz Carlos Berrini e Av. Morumbi, nas áreas definidas como zona industrial na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Os megaprojetos, os edifícios inteligentes e a concentração de atividades de serviços altamente especializados os quais para alguns autores caracterizariam perfil de cidade global, desviou por muito tempo a atenção do planejamento da cidade como um todo.

Alguns estudos de reestruturação desta porção do território são emblemáticos na medida em que se evidencia a grande desigualdade na

formação do espaço urbano e no foco das políticas de desenvolvimento urbano propostas.

Interessa reforçar, como vimos anteriormente, que as bandeiras neoliberais, quais sejam: cidade global, cidade terciária e mesmo a cidade sustentável (edifícios inteligentes); polarizaram as atenções do Estado e das instituições, inclusive da academia, e legitimaram investimentos públicos e privados nesta região – quadrante sudoeste, dado o fato de que ali encontrávamos a cidade competitiva e empreendedora aos moldes das cidades ditas mais desenvolvidas do planeta.

É neste contexto que temos o exaltado exemplo de parceria público-privada, a ONG - Movimento Colmeia, que investiu recursos privados no alargamento de logradouros públicos, obviamente para viabilização e valorização de seus empreendimentos.

A par dos excelentes estudos e teses desenvolvidos para este tema, chama a atenção a limitação da pesquisa e do conhecimento sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos adotados na regulação do espaço urbano¹³⁰. Nem nos diagnósticos ou nas simulações mais detalhadas, ou mesmo nas mentes mais visionárias, pode-se imaginar o impacto do adensamento construtivo e, conseqüentemente, o aumento de viagens ocorridos na região da Av. Faria Lima, por exemplo. Este adensamento ocorre sem o devido investimento em transporte público de alta capacidade – metro.

Nos dias de hoje, quase duas décadas do início da operação urbana Faria Lima, com a recém inaugurada (2012) linha 4 amarela daquela companhia, ficou evidenciada a ausência do planejamento para o adensamento daquela área. Verdade seja dita que a rede de transporte de alta capacidade é muito aquém do necessário para esta metrópole e, à

¹³⁰ Esta afirmação pode ser ingênua, pois talvez a intenção seja mesmo a não regulação.

medida que esta rede vai sendo implantada, desequilíbrios nos carregamentos ocorrem invariavelmente.

Para o restante da cidade, como colocou Villaça no prefácio do livro de Mariana Fix (2005): “o Estado se evaporou”. Sem investimentos, sem planejamento e, também, é importante dizer, sem estudos da academia.

5.1 O retorno do partido dos trabalhadores

As eleições de 2000 trouxeram à administração municipal o Partido dos Trabalhadores representado por Marta Suplicy. Esta, por sua vez, nomeia o arquiteto-urbanista Jorge Wilhelm como seu Secretário do Planejamento, que retorna a pasta depois de comandar a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) e passar pela ONU¹³¹, onde atuou junto ao Habitat.

O fato do PT estar também à frente do governo federal completava este quadro benfazejo para o período vindouro na cidade de São Paulo.

Novamente, a expectativa de mudanças inovadoras na administração permeou toda a estrutura administrativa da municipalidade e, especialmente, a Secretaria de Planejamento (SEMPLA).

Voltamos a acreditar que finalmente teríamos a revisão e atualização tanto do plano diretor quanto da Lei de Uso e Ocupação do

¹³¹ Vale lembra que a ONU através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial, FMI e outras instituições ditam as diretrizes, os discursos e as regras para os financiamentos de variados programas e projetos ditos “estratégicos”.

Solo. Vale lembrar as frustrações sofridas quando da elaboração do PD-85 (por Wilhelm na administração Covas) e do PD-92 (pela administração Luiza Erundina), como já relatado neste trabalho.

A possibilidade destas mudanças torna-se mais factível dado o fato de que de um total de 55 vereadores na Câmara Municipal, o PT havia aumentado de 8 para 17 mais 2 eleitos pelo PC do B que fazia parte da coligação, conseguindo a maioria na Câmara.

Por outro lado, estas perspectivas de mudanças não entusiasmarão a todos. Deák (2001b) escreveu:

Ao nível urbano, poderemos assistir à superação de alguns dos antigos problemas estruturais de organização espacial, mas isso não deve ser confundido com a noção de modernização de acordo com a receita neoliberal (rede de cidades preparada por planos estratégicos, para empreendedores globais – *global traders* – em um processo geral de globalização)¹³².

Vale lembrar que aquele período de 10 anos de amadurecimento referido pelo grupo de interlocutores do setor empresarial, por ocasião do debate do Plano Diretor em 1992, estava se completando e a ideia da adoção de novos instrumentos como a outorga onerosa poderia estar pronta para ser implementada.

Lembramos ainda que também o processo de debate nacional relativo à reforma urbana havia gerado o seu fruto – o Estatuto da Cidade, colhido ou melhor, promulgado em 10 de julho de 2001 – Lei nº 10.257. Neste texto legal estão incorporados todos os novos instrumentos urbanísticos discutidos por quase três décadas por todos os setores da sociedade. Isto quer dizer que os setores ligados à indústria da construção

¹³² DEÁK, Csaba (2001b). "The Partido dos Trabalhadores in São Paulo" *Soundings* 18:41-52, versão em português por Nuno Fonseca.

civil e ao setor imobiliário adentram 2000 montando suas estratégias de investimentos considerando a aplicação dos mesmos.

5.2 Gestão participativa e descentralização

No programa de governo da candidata, elaborado pelo Instituto Florestan Fernandes, encontramos o seguinte discurso:

O governo do PT fará uma grande revolução no modo de governar a cidade, criando mecanismos públicos de controle sobre a ação de governo. E também novos mecanismos de participação e de decisão que vão permitir maior transparência no funcionamento da máquina e maior interferência dos cidadãos¹³³.

Dentre os objetivos fixados, destacamos:

1) *Orçamento Participativo (OP)*: para debate das políticas de desenvolvimento e planos estruturais a médio e longo prazo, a ser regulamentada de maneira autônoma pela comunidade, firmando um contrato social entre o governo e a sociedade. Defendiam o princípio da autorregulamentação que proporcionasse uma constante atualização dos mecanismos democráticos e de planejamento do processo do OP.

A proposta para o OP deveria ser um processo efetivo e sério de participação popular e não meramente consultivo, com documentação e publicação para conhecimento de toda a sociedade, das decisões tomadas

¹³³ Programa de governo da então candidata Marta Suplicy – PT. Disponível www.folha.uol.com.br, acessado em 06/12/2012.

pela população e pelo governo, possibilitando o acompanhamento e fiscalização da execução das obras e serviços.

2) *Descentralização*: Criação de Subprefeituras e seus respectivos Conselhos de Representantes, para superar as desigualdades, democratizar o poder político e dar maior eficiência às políticas sociais e o desenvolvimento econômico local;

E assim ocorreu.

Para iniciar a descentralização pretendida com a criação das Subprefeituras e implantação do Orçamento Participativo, foi criado junto às Administrações Regionais o denominado Governo Local.

Coordenado pelo administrador regional que viria ser o futuro Subprefeito, o Governo Local agregava representantes das várias secretarias municipais, aos moldes dos Núcleos Regionais de Planejamento (NRPs) da época da Erundina e tinham como atribuição a implementação de programas sociais (Renda Mínima, Bolsa Trabalho) e a implantação do Orçamento Participativo.

A Coordenadoria do Orçamento Participativo foi oficialmente instituída nos primeiros meses de governo – em junho de 2001, vinculada à Secretaria de Governo.

Paralelamente, foi criada a Coordenadoria de Participação Popular, para coordenar os vários Conselhos Setoriais já existentes e os que seriam criados.

A mobilização da população através dos conselhos foi intensa e contou com vários programas de capacitação de conselheiros ministrados por instituições contratadas pela administração municipal.

Em 2001, foram criadas as Subprefeituras, com o objetivo de fortalecer o poder local, deixar de ser uma simples zeladoria para definir suas prioridades e ter orçamento suficiente para implantar suas melhorias.

A criação das Subprefeituras era esperada ansiosamente para finalizar a implantação do Orçamento Participativo que carecia desta reforma administrativa para se estruturar.

O fortalecimento do governo local incluía constituição do conselho de representantes que seriam eleitos, a discussão e elaboração de seus planos de desenvolvimento urbano, bem como a implementação do orçamento participativo e ampliação de seus recursos orçamentários. O discurso era de que estas subprefeituras deixassem de ter o caráter de zeladoria para ganhar autonomia para o desenvolvimento de seus programas e execução de obras.

A descentralização estendia-se também aos quadros de funcionários das várias áreas da administração, de forma compulsória inclusive. O discurso na época era de que a distribuição dos funcionários era desequilibrada, o que é verdade, concentrando maior número nas subprefeituras mais do centro, especialmente aqueles com nível superior. Constatado este fato, a administração pretendeu corrigi-lo distribuindo os funcionários de forma equânime pelas subprefeituras criadas.

As Secretarias de Saúde e de Assistência Social foram descentralizadas, mas a de Educação resistiu e permaneceu com sua regionalização antiga. As discussões sobre a descentralização e o fortalecimento do governo local levantaram demandas integrantes como o fato que presenciei na Administração Regional/Subprefeitura de Pinheiros, quando a subprefeitura de então, reivindicava um departamento para análise dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) dos empreendimentos naquele território. Havia, em algumas cabeças, a ideia de que a estrutura administrativa da prefeitura como um todo seria replicada em cada Subprefeitura.

Em 2002 foi promulgada a lei nº 13.399 criando as 31 subprefeituras, tomando como base territorial os distritos municipais estabelecidos pela lei nº 11.220/92.

Ilustração 14: Mapa político-administrativo

Fonte: Lei Municipal 11.220/92; Lei Municipal 13.399/02; Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA/Departamento de Estatística e Produção de Informação - DIPRO; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Tanto a criação das subprefeituras quanto a implantação do orçamento participativo ficaram muito aquém dos objetivos inicialmente fixados. O conselho de representantes das subprefeituras não consta da lei que as criou, pois a prática dos currais eleitorais ou de poder não foi interrompida¹³⁴. Somente ao final de 2004 foi promulgada a lei nº13.881 que criou os conselhos de representantes nas subprefeituras os quais não foram instituídos até o presente momento.

Os debates e as decisões levadas junto às coordenações de orçamento participativo, tiveram resultados irrisórios, provocando reações adversas no último ano de gestão.

De acordo com Dias (2006) entre os anos de 2001 e 2004 foram mobilizadas 250 mil pessoas distribuídas em 1680 assembleias deliberativas e decisórias realizados nos 96 distritos da cidade. No entanto, o autor ressalta que a experiência dos OP não constou das campanhas eleitorais seguintes do PT e foram extintos em 2006 pela gestão de José Serra – PSDB.

Apesar de não ter sido continuada a prática do Orçamento Participativo na cidade de São Paulo, Dias (2006) faz uma avaliação positiva da experiência:

No começo, 2001/2002, o OP de São Paulo contou com 34 mil participantes movimentando cerca de R\$ 481 milhões do orçamento municipal nas áreas de Saúde e Educação. No ano seguinte, aproximadamente 55 mil pessoas participaram e deliberaram sobre R\$ 662 milhões a serem gastos em 2003, valor que correspondeu a praticamente 6% de todo o orçamento municipal disponível para investimentos das demandas votadas no OP e, no ano seguinte, 82 mil pessoas participaram das plenárias espalhadas por toda a cidade.

O desenho institucional lançado pelo OP, na gestão Marta Suplicy, atrelado aos cursos de formação, contribuíram para diminuir com as fragmentações dos inúmeros movimentos

¹³⁴ Somente em 2005 foi aprovada a lei para criação do conselho de representantes.

sociais existentes,[...] a medida em que aglutinou em uma mesma arena de debates representantes de várias áreas distintas com indivíduos que, até então, estavam excluídos do processo participativo, possibilitando assim, ampliar qualitativamente os poderes de discussão, reivindicação, deliberativo e de fiscalização do poder público municipal¹³⁵.

As discussões sobre as políticas urbanas – Plano Diretor e Plano Regional foram realizadas em fóruns específicos, vinculados mais às coordenações de planejamento criadas nas Subprefeituras do que à de Orçamento Participativo.

Outro ponto a ser ressaltado é a questionável quantidade de conselhos setoriais existentes que se amontoam em suas competências.

Esta pseudo-sensação de gestão democrática merece um estudo minucioso para verificar se todos os conselheiros estão mesmo convictos de quem têm algum poder nas decisões.

Para exemplificar esta situação, foi feito para este trabalho um levantamento dos conselhos, comitês e algumas das comissões existentes na estrutura organizacional da prefeitura em seu site. O quadro anexado ao final do trabalho traz 96 destas agregações, nas mais variadas áreas de atuação, que objetivam opinar, debater e também deliberar sobre as políticas e ações do governo municipal. Nem todas as agregações têm a participação da sociedade, mas a grande maioria dos conselhos sim¹³⁶.

Novamente podemos aí verificar que a fragmentação das decisões e a desqualificação do Estado como o organismo responsável pela proposição e execução das políticas, abrem caminho para grupos fortes e coesos da sociedade de elite exercerem seu papel dominante nas ações do

¹³⁵ DIAS, João Marcus Pires (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo-confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*, p. 141 e 142.

¹³⁶ Os conselheiros do Conselho Municipal de Habitação são eleitos de forma direta por sufrágio universal.

Estado. Enquanto todos discutem, os poderosos avançam e asseguram seus interesses.

Não é objetivo deste trabalho discutir o avanço das práticas democráticas na gestão das políticas públicas, mas somente alertar para o perigo da fragmentação e pulverização das ações e dos ganhos coletivos e, também, para o perigo de ver instalado um “social populismo”, isto é, um arremedo das práticas da social democracia importadas dos países desenvolvidos orquestrado pela nossa sociedade de elite. (DEÁK, 2001b).

No texto “A ideologia na constituição do espaço brasileiro”, Mori (1999) ressalta que a retórica da participação da sociedade na elaboração das políticas embute, de forma subliminar, a perpetuação do *status quo*:

A aparente abertura “democrática” é, em última instância, apenas o verniz que cobre uma intenção não declarada: a de apropriação de espaços adicionais na condução do processo econômico-social pelos mesmos grupos de interesses nacionais e estrangeiros, cujos projetos sempre se ligaram ao enfraquecimento ou mesmo à eliminação de uma estrutura formal de seu controle pelo estado brasileiro¹³⁷.

5.3 O plano diretor estratégico – PDE

A administração petista assumiu a Secretaria de Planejamento disposta a rever o plano diretor de 1988, em vigor, apesar da sua aprovação espúria, estabelecendo como objetivos principais os seguintes pontos:

¹³⁷ MORI, K. K. (1999). “A ideologia na constituição do espaço brasileiro” in Deák, Csaba e Schiffer, Sueli, *O processo de urbanização no Brasil*, p. 70.

- Inclusão social e melhoria da qualidade de vida;
- Considerar a cidade real;
- Inserção das questões ambientais;
- Implementação dos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade, em especial o solo criado e a outorga onerosa, zonas especiais de interesse social (ZEIS), operações urbanas consorciadas, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública;
- Instituição de um sistema de planejamento incorporando a participação popular através de debates descentralizados;
- Parcerias público privadas¹³⁸.

Na apresentação do texto “Cidade Mundial e Polaridade Econômica”, de SEMPLA, para subsidiar as análises das informações sobre o território, encontramos condensados o discurso propagado no início da nova gestão a respeito do planejamento urbano até então praticado no município:

O planejamento das décadas recentes - na cidade de São Paulo, particularmente nos últimos oito anos-, foi vítima do processo de desmonte dos aparelhos de intervenção social do Estado, estigmatizados, pelas políticas neoliberais de turno, como responsáveis diretos das ineficiências macroeconômicas e obstáculos à plena manifestação da sociedade informacional emergente, pretensamente potencializada apenas no quadro do mercado livre¹³⁹.

¹³⁸ Na fala do então secretário Jorge Wilhelm, o plano precisa “prever e prover”.

¹³⁹ “Cidade Mundial e Polaridade Econômica” (2001). *Cadernos do Plano Diretor de São Paulo*. V. 1, produzido pelo Departamento de Economia e Orçamento (DECOR), de SEMPLA.

Por outro lado reeditavam o discurso de desqualificação dos antigos planos diretores, de matizes modernistas-funcionalistas, pois estes eram ineficientes e circunscritos à “cidade legal” do quadrante sudoeste.

Apesar da crítica às posturas neoliberais, ao final do texto, encontramos a afirmação de que São Paulo “precisaria recuperar a capacidade de governabilidade e planejamento estratégico e aperfeiçoar, com criatividade e abertura, os instrumentos públicos aplicados à regulação das atividades privadas¹⁴⁰.” Leia-se flexibilização do arcabouço legal e institucional.

Vale observar que este texto destacou o setor industrial como um dos vetores importantes a ser privilegiado no panorama econômico da cidade, apesar da diminuição do número de empregos gerados diretamente¹⁴¹. Esta visão foi mantida nas diretrizes de desenvolvimento urbano.

Há que se dizer que os objetivos traçados traziam embutidos, na maioria de seus interlocutores, a certeza de que a aplicação de novos instrumentos regulatórios levaria aos objetivos pretendidos como a recuperação de parte dos ganhos imobiliários, por exemplo, através da contribuição de melhoria e IPTU progressivo no tempo e sensível diminuição das desigualdades sociais, como o atendimento à demanda habitacional para a população moradora das áreas de risco, com o mercado produzindo habitação de interesse social nas ZEIS.

Contudo, no decorrer da elaboração do plano e, posteriormente, na revisão da legislação de uso do solo e na produção dos, também estratégicos, planos regionais estratégicos, as matizes neoliberais foram mudando de tonalidade, de tons pastéis a tons vibrantes e fortes.

¹⁴⁰ “Cidade Mundial e Polaridade Econômica” (2001). *Cadernos do Plano Diretor de São Paulo*. V. 1, produzido pelo Departamento de Economia e Orçamento (DECOR), de SEMPLA, p. 38.

¹⁴¹ Resultante dos avanços tecnológicos inerentes ao estágio intensivo de desenvolvimento.

Para a elaboração do plano estratégico foram instituídos uma Comissão Intersecretarial e grupos temáticos para debater temas diversos como transporte, habitação, meio ambiente, uso do solo etc e elaborar o que se definiu como quadro situacional da cidade. A partir deste quadro, foi iniciado um ciclo de debates nas diversas regiões da cidade e com diversos setores sociais. Foram realizadas cerca de 40 reuniões envolvendo mais de 3 mil participantes e 500 entidades da sociedade civil¹⁴².

Com a minuta de lei elaborada, foi convocada a primeira Conferência da Cidade, em abril de 2002, resultando na revisão final do projeto de lei e dos quadros propositivos para envio à Câmara, onde foram realizadas mais duas audiências públicas.

O então relator da comissão de política urbana, vereador Nabil Bonduki, preparou um substitutivo com apoio dos técnicos de SEMPLA, com o intuito de mediar os conflitos e incluir emendas.

Em 13 de setembro, a Lei n 13.430 foi promulgada e o Plano Diretor Estratégico (PDE) entrou em vigor.

As intensas críticas sofridas durante este processo concentraram-se mais na forma de condução do processo participativo do que propriamente ao conteúdo das propostas.

À semelhança dos outros planos diretores, a maioria dos objetivos e diretrizes são demasiadamente amplos e inconsistentes para ensejar críticas pontuais. Os críticos ao processo participativo tem razão em se levantar contra o tempo dado para digestão de um aparato legal tão complexo. Até mesmo para os profissionais que interagem com estas questões é difícil compreender e vislumbrar os resultados das

¹⁴² MAGLIO, Ivan (2005). *A sustentabilidade ambiental do planejamento urbano do Município de São Paulo no Período 1971-2004*. Tese de Doutorado, p. 288.

sobreposições das várias camadas ou *layers*, como foi denominado pelo então coordenador do plano diretor, Ivan Maglio.

Além destas *layers*, transpostas para os vários mapas, constante do PDE, a profusão de novos instrumentos urbanísticos instituídos com base no Estatuto da Cidade, levanta a dúvida quanto à aplicação dos mesmos no território. Por outro lado, passa de forma subliminar ou lacunar que todas as demandas foram atendidas e legitimadas no plano, bem aos moldes neoliberal: fragmentar para confundir.

Para a estruturação da cidade, foram propostos no PDE diretrizes e objetivos para os seguintes elementos, traduzidos em mapas que fazem parte da lei:

- Elementos estruturadores:
 - Rede hídrica estrutural;
 - Rede viária estrutural;
 - Rede estrutural de transporte público coletivo;
 - Rede estrutural de eixos e polos de centralidades.
- Elementos integradores:
 - Habitação;
 - Equipamentos sociais;
 - Espaços públicos;
 - Áreas verdes;
 - Espaços de comércio, serviços e indústria.

Ilustração 15: Plano Diretor Estratégico 2002-2012: Elementos Estruturadores

Fonte: SEMPLA (2004) apud MAGLIO, Ivan Carlos (2005). *A Sustentabilidade Ambiental no Planejamento Urbano do Município de São Paulo no período 1971-2004*, p. 312.

Esta estruturação partiu do aprofundamento dos diagnósticos e dos trabalhos existentes nas várias secretarias, em especial aqueles relativos à habitação, rede ambiental, viária e de transporte coletivo.

5.4 Novos instrumentos e conceitos

A instituição de novos instrumentos urbanísticos foi um grande avanço a ser computado, em especial, o conceito de coeficiente único e a outorga do direito de construir.

Os efeitos deste novo mecanismo não foram, até o momento, profundamente evidenciados na produção do espaço urbano, especialmente pelo fato de que para as áreas mais densas e de maior interesse imobiliário, no processo de negociação na Câmara, o coeficiente de aproveitamento básico de grande parte destas áreas foi fixado em 2 e não em 1 como estava na proposta da prefeitura.

Os recursos auferidos pela outorga e direcionados ao Fundo de Urbanização (FUNDURB), criado no PDE, são direcionados para intervenções públicas generalizadas para toda a cidade, diferentemente daqueles auferidos nas operações urbanas consorciadas. A aplicação deste mecanismo ainda não está satisfatória. Recentemente veio a público um escândalo envolvendo empreendedores que forjavam guias de arrecadação do pagamento da outorga onerosa¹⁴³, denunciando total debilidade da máquina administrativa neste controle.

¹⁴³ <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,quadrilha-frauda-autorizacoes-para-fazer-predio,756335,0.htm>, 10 de agosto de 2011

Outra figura normativa criada foram os estoques de área construída, que pretendem regular o adensamento construtivo de forma compatível à capacidade de suporte da infraestrutura instalada e projetada. Esta é outra falácia, dado o fato de que os instrumentos de aferição desta capacidade de suporte das redes de infraestruturas estão mais no campo dos desejos do que na realidade.

A questão da capacidade de suporte de infraestrutura fica mais complexa quando observamos que ao longo do sistema viário estrutural existente e proposto foram estabelecidas as Áreas de Intervenção Urbanísticas (AIUs) com o propósito de reestruturação destas áreas aos moldes de uma operação urbana, isto é, com projetos específicos e com a possibilidade de grande adensamento. Esta diretriz foi utilizada no entorno das estações do sistema de transporte público de alta capacidade e ao longo das linhas também.

As proposições de adensamento junto aos eixos de transporte públicos são pertinentes e desejáveis, no entanto, adensar ao longo do sistema viário estrutural traz consequências nefastas na eficácia do sistema.

Este panorama se agrava quando verificamos a quantidade de AIUs hoje existentes. Foram colocadas timidamente no PDE, mas aos borbotões nos PREs.

Juntamente com a delimitação das áreas passíveis de desenvolvimento de operações urbanas consorciadas, as AIUs mencionadas, mais aquelas para implantação de parque lineares e para projetos específicos, recobrem o município com áreas que podem receber o coeficiente de até quatro vezes a área do terreno. Teoricamente, o controle do adensamento deve ser exercido pelos estoques de área construída determinado para cada porção da cidade.

É preciso dizer que nenhuma delas foi regulamentada até os dias de hoje.

Outros instrumentos foram tão somente instituídos e carecem de regulamentação até os dias de hoje como, por exemplo, o Estudo de Avaliação Ambiental Estratégico. Este instrumento é utilizado em outros países para licenciamento de planos urbanísticos e substituiria o EIA-RIMA para estes casos.

Com relação à propalada preocupação ambiental, que, de acordo com os administradores da época, não estava presente no arcabouço legal vigente, pouco se avançou concretamente. A delimitação da macrozona de proteção ambiental foi um exercício acadêmico, pois selecionou as áreas de alta declividade e solo sujeitos a escorregamento, desconsiderou as milhares de pessoas que habitam estes locais e tingiu de verde. É consenso que estas áreas necessitam de parâmetros diferenciados de ocupação, mas já estão urbanizadas e demandam estudos detalhados para os problemas das áreas de riscos e de urbanização precária.

Estão enquadradas nesta macrozona parte do Butantã, do Jaçanã, de São Mateus e toda a subprefeitura de Cidade Tiradentes¹⁴⁴. Esta última foi enquadrada também como ZEIS pela equipe de habitação. Esta sobreposição de diretrizes paralisou a renovação destes territórios.

Um dos avanços mais festejados na época foi a instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), proposição que fortaleceu e facilitou a aprovação do PDE, legitimando-o junto aos movimentos sociais de moradia.

As definições das ZEIS, seus perímetros, suas tipologias e mecanismos foram elaborados pelos técnicos da Secretaria da Habitação, com a ajuda de técnicos de SEMPLA que se deslocaram para lá. A

¹⁴⁴ Cidade Tiradentes no Censo IBGE de 2000 contava com 190.657 habitantes e no de 2010 com 211.501 habitantes.

delimitação destas zonas consideraram áreas de urbanização precária, incluindo áreas de risco, que necessitam de intervenções e reurbanização, áreas urbanizadas e não regularizadas, inclusive conjuntos habitacionais, áreas vazias para construção de habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HMP) e áreas de habitações consideradas subnormais. Esta diferenciação das tipologias considerou também quando estivessem presentes nas áreas de proteção dos mananciais.

outorga onerosa. Estudos mais aprofundados têm sido realizados para verificar a eficácia deste instrumento, principalmente com a instituição do programa federal “Minha casa, minha vida”, no entanto, técnicos da área relatam que o interesse do mercado privado tem sido menor do que o esperado quando da aprovação do PDE. É debatida a hipótese de que talvez este instrumento pudesse trazer mais benefícios se aplicado em um programa de incentivos à construção de habitação de interesse social para toda a cidade e não somente nas porções demarcadas.

Dentre os chamados eixos estruturantes, há que se comentar a respeito das centralidades polares e lineares. As diretrizes fixadas para estas centralidades consideraram aquelas já consagradas pelo zoneamento anterior e outras formadas *a posteriori*. No entanto, as denominações de polar ou linear em nada as diferencia, pois têm as mesmas características, além disto, as diretrizes: a dinamizar e a qualificar, não resultaram em normatização mais eficaz para reestruturá-las. Portanto, mostra-se inócua esta classificação e estas diretrizes. Podemos destacar que foram utilizadas nos planos estratégicos regionais para delimitação de algumas das centralidades.

Ilustração 17: Política de Desenvolvimento Urbano e os territórios eleitos

Fonte: Mapa 10 do Plano Diretor Estratégico. Lei 13.430/02.

5.5 Os territórios eleitos

As diretrizes de uso do solo, como mencionado anteriormente neste trabalho, utilizaram proposta elaborada em 1997¹⁴⁵, por ocasião dos debates sobre plano diretor realizados na Câmara, coordenados por SEMPLA. Esta proposta, como foi elaborada por um grupo de técnicos com larga experiência na aplicação do zoneamento, contém ainda delimitada as zonas exclusivamente residenciais e as zonas industriais.

As zonas exclusivamente residenciais permaneceram face à forte defesa de parte de seus moradores por sua manutenção, e também porque achávamos interessante mantê-las à época, por formarem o que denominamos pulmões verdes e além de uma área de descompressão do sistema viário.

As zonas industriais foram mantidas por defendermos que as atividades que exigem grandes áreas para suas plantas, são potencialmente poluidoras, isto é, não são compatíveis com o uso residencial, e que necessitam utilizar veículos de grande porte para seu funcionamento, deveriam ter seus espaços confinados. Sinteticamente, o conceito é de que as relações de vizinhança deste tipo de atividade, incluídas aí as atividades de armazenamento (logística), deveriam ocorrer em locais confinados e não espalhadas no tecido urbano.

Apesar da declarada resistência à demarcação das zonas industriais, estas aparecem no Mapa 06 – Diretrizes de uso e ocupação do solo – ZONAS DE USO, mas renomeada como Zona Industrial em Reestruturação (ZIR).

¹⁴⁵ Proposta elaborada pelas arquitetas Isaura Regina Ferraz Parente e Maria Teresa Oliveira Grillo, tomando como base a proposta de revisão do zoneamento feita em 1985 pelo Departamento Normativo de Uso do Solo (DENUSO).

Ilustração 18: Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo - Zonas de Uso

Fonte: Mapa 06 do Plano Diretor Estratégico. Lei 13.430/02.

Esta redenominação abria as portas para as alterações posteriores, dada a grande pressão pela liberação destas porções do território para todos os tipos de uso e com maior coeficiente de aproveitamento. A justificativa para tal era que estas áreas eram subutilizadas, servidas de infraestrutura, com grande acessibilidade e de baixa densidade populacional e por isto eram utilizadas por poucos.

Baseavam-se, também no discurso de que São Paulo, candidata à cidade global ou mundial, passou a ser terciária, que as indústrias estavam saindo e à semelhança do que havia ocorrido na região de Santo Amaro, imediações das ruas Alexandre Dumas e Verbo Divino; as áreas da Lapa, Brás e Moóca deveriam ser revitalizadas e quem sabe, reproduzir o *skyline* presente na Marginal Pinheiros.

Estas áreas atendem às demandas dos investidores imobiliários, tal qual apresentados por Ferreira (2007):

Os dois maiores problemas para os empreendedores nessa dinâmica continuam, porém, os mesmos: a escassez de terrenos grandes e baratos com boa infraestrutura urbana, condizentes com as pretensões de expansão dos empreendedores e o elevado preço fundiário nas regiões “terciárias” já consolidadas e providas de infraestrutura¹⁴⁶.

Ilustração 19: Verticalização VS Áreas Industriais

¹⁴⁶ FERREIRA, J.S.W.(2007). *O mito da cidade-global, o papel da ideologia na produção do espaço urbano*, p. 221.

LEGENDA

CORREDORES

- ○ ○ Z8 CR 1 - I
- ● ● Z8 CR 2
- ◆ ◆ ◆ Z8 CR 4
- ◇ ◇ ◇ Z8 CR 6
- ■ ■ Recuos especiais (Lei 9334/81)

ZONEAMENTO

- Zona Estritamente Residencial
- Zona Predominantemente Residencial
- Zona Predominantemente Residencial
- Zona Predominantemente Residencial
- Zona de Uso Misto
- Zona Predominantemente Industrial

ZONAS ESPECIAIS

- Zona Predominantemente Industrial
- Clubes (Áreas verdes)

SITUAÇÃO REGIÃO METROPOLITANA

LEGENDA

TRECHOS DE LOGRADOUROS PÚBLICOS ENQUADRADOS EM ZONAS DE CENTRALIDADES LINEARES

- ○ ○ Zona de Centralidade Linear - a (ZCLa)
- ● ● Zona de Centralidade Linear - b (ZCLb)
- ◇ ◇ ◇ Zona de Centralidade Linear I em ZER (ZCLz/I)
- ◆ ◆ ◆ Zona de Centralidade Linear II em ZER (ZCLz/II)
- ◆ ◆ ◆ Trechos de Logradouros Públicos Enquadrados em ZER3
- × × × Zona de Centralidade Linear de Proteção Ambiental (ZCLp)

MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA

- Zona Exclusivamente Residencial Baixa Densidade
- Zona Exclusivamente Residencial Média Densidade
- Zona Exclusivamente Residencial Alta Densidade
- Zona Predominantemente Industrial
- Zona Mista de Baixa Densidade
- Zona Mista de Média Densidade
- Zona Mista de Alta Densidade - a
- Zona Mista de Alta Densidade - b
- Zona de Centralidade Polar - a
- Zona de Centralidade Polar - b

ZONAS ESPECIAIS

- Zona Especial de Preservação Cultural
- Zona de Ocupação Especial

Hidrografia

- Perímetro da zona predominantemente industrial previsto na lei 9.411/81

SITUAÇÃO REGIÃO METROPOLITANA

Ilustração 20: Zona Industrial da Vila Leopoldina

Comparação da zona industrial criada na Lei 8001/73 e diminuída na Lei 13.885/04.

Perímetro da zona industrial previsto na lei 9.411/81

Imagem retirada do Google Earth 26/06/2007

Perímetro da zona industrial previsto na lei 9.411/81

Imagem retirada do Google Earth 02/07/2012

Ilustração 21: Zona Industrial da Vila Leopoldina
 Comparação da zona industrial por ortofoto em 2007 e 2012.

A reestruturação destas zonas industriais de maior interesse foi solucionada de forma definitiva no Mapa 09- Desenvolvimento Urbano do PDE com a delimitação das áreas propostas para elaboração de operações urbanas consorciadas.

Ilustração 22: Operações Urbanas

Fonte: Mapa 09 da Lei 13.430/02 – Operação Urbana e Projeto de Intervenção Urbana Estratégica

Neste mapa observamos que ao longo de toda orla ferroviária, bem como dos principais eixos viários estruturais temos a indicação de áreas passíveis de projetos urbanos específicos, com regulamentações específicas e um programa de intervenções específicas. No material de divulgação “O Novo zoneamento ao alcance de todos” encontramos:

Já nas Áreas de Intervenção Urbana (AIU) – que tem por objetivo desenvolver centros regionais ou de bairro ou áreas no entorno de linhas de estação de metro e trem, entre outras possibilidades – ou de desenvolvimento urbano por meio de Operações Urbanas Consorciadas, entre outras, criadas para incentivar a ocupação e o adensamento das regiões subutilizadas o coeficiente de aproveitamento poderá chegar a 4 vezes a área do terreno¹⁴⁷.

A incorporação dos perímetros para operações urbanas consorciadas no PDE abriu aos proprietários destas áreas a possibilidade de maior adensamento, traduzidos em maior coeficiente de aproveitamento, ao mesmo tempo, com a certeza de que todos os recursos auferidos com a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) reverterão para as melhorias deste mesmo território, os riscos dos investimentos diminuem muito e em sentido inverso a sua lucratividade.

Os perímetros apontados no PDE e nos PREs como AIUs têm a possibilidade de ter coeficientes até 4 vezes a área de seus terrenos, mas ainda é preciso regulamentar a forma de cobrança pelo potencial construtivo adicional, se outorga onerosa ou CEPACs.

¹⁴⁷ “O Novo zoneamento ao alcance de todos”, SEMPLA, 2004, p. 22. Vide anexo E

Ilustração 23: Mapa com as áreas de abrangência das AIUs

Elaboração da autora com base nas Leis 13.430/02 e 13.885/04; e dados fornecidos por SMDU.

Nas palavras de Ferreira (2007): “Uma bem montada coalizão público-privada para a modernização prévia de determinadas ‘frentes imobiliárias’ pode diminuir substancialmente ou até eliminar estes riscos”¹⁴⁸.

A julgar pelo grande interesse das administrações seguintes na elaboração das operações urbanas Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca e proposição de enterramento da ferrovia, nos leva a crer que estas áreas fazem parte do banco de terras, ou estoque de terras, formado pelos investidores imobiliários na década de 90, abordado no trabalho de Wissenbach (2008) mencionado anteriormente.

5.6 Fragmentação exemplar

A zona leste da capital paulistana nunca havia sido considerada um território eleito para investimentos privados e muito carente de investimentos públicos. Com um contingente populacional maior que muitas regiões metropolitanas, mereceu destaque na elaboração do PDE com a delimitação de uma área para futura operação urbana consorciada ao longo da Avenida Jacu Pêssego, atualmente denominada Nova Trabalhadores.

Já em 2002 havia sido determinado a execução do prolongamento desta avenida até encontrar o rodo anel – trecho sul para, quando pronto, conformasse o braço leste deste complexo até a execução de seu trecho leste. Vale destacar que a diretriz desta ligação viária aparece estabelecida no Plano Urbanístico Básico (PUB) elaborado em 1967, iniciou

¹⁴⁸ FERREIRA, J.S.W.(2007). *O mito da cidade-global, o papel da ideologia na produção do espaço urbano*, p. 221.

se alargamento em 1987, chegou até as barrancas do Tietê na década de 90, ligou com a Rodovia Airton Senna em 2004 e só foi completada em 2010 alcançando o rodoanel.

Conforme Mapa 09 – Desenvolvimento Urbano, no PDE a área delimitada abrange o trecho da avenida desde as margens do Rio Tietê até o parque do Carmo, passando pelo centro de Itaquera e parte de sua grande zona industrial.

No entanto, em 2003 e 2004, durante o processo de elaboração dos Planos Regionais Estratégicos (PREs) das subprefeituras, paralelamente, foi iniciado processo de elaboração da operação urbana Rio Verde Jacu por equipe ligado ao gabinete da então prefeita.

Apesar de declarada restrição feita a esta operação feita pelo então secretário do planejamento, Jorge Wilhelm¹⁴⁹, os estudos foram finalizados e esta operação urbana foi aprovada um mês antes da lei dos PREs.

Dentre as gritantes diferenças destes dois textos legais destacamos o fato de que, como veremos a seguir, o processo de participação da população na elaboração da operação restringiu-se às audiências públicas necessárias no processo de tramitação legislativa, posto que os PREs das subprefeituras realizaram várias oficinas e assembleias que legitimaram suas diretrizes e objetivos.

Outro ponto importante é o fato de que o modelo de adensamento adotado naquela operação é completamente diferente do adotado nos PREs. Estes consolidaram as centralidades, os bairros e as dinâmicas

¹⁴⁹ Declaração recente feita pelo arquiteto urbanista Jorge Wilhelm, em reunião de trabalho entre técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SMDU e consórcio CDIW contratado para detalhamento de Plano Urbanístico Específico - PUE da Operação Urbana consorciada Rio Verde Jacu para atualização da Lei n 13.872/04. Participo deste trabalho como coordenadora dos estudos urbanísticos da operação, da parte da SMDU, sendo que Wilhelm coordena o PUE por parte do consócio.

locais e colocaram como meta requalificá-los com melhoramentos viários, parque lineares, dentre outras intervenções.

No caso da operação urbana, que abrange parcialmente as subprefeituras de São Miguel Paulista, Itaquera e São Mateus, foram demarcadas áreas para desenvolver novas centralidades. Quando observamos os mapas de uso do solo dos PREs e da operação aprovada fica patente o descompasso nas diretrizes de adensamento e diversificação de uso para o mesmo território.

Além disto, esta operação foi aprovada com a condição de elaboração de Estudos de Impacto Ambiental EIA /RIMA *a posteriori*. Ocorre que dado o fato de que esta operação, criada com um viés político pré-eleitoral, sua operacionalização foi vinculada ao gabinete da prefeita e quando, anos mais tarde, a então Empresa de Urbanização contratou o EIA/ RIMA, o Tribunal de Contas do Município impugnou, pois esta não tinha competência para esta tarefa.

Durante 11 anos esta operação esteve considerada “inativa”, sendo permitido construir neste perímetro somente o coeficiente básico da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Ilustração 24: Operação Urbana Rio Verde-Jacu nas leis 13.430/02, lei 13.872/04 e lei 13.885/04

Lei nº 13.872/04
Operação Consorciada Rio Verde-Jacu

■ Centralidades

MAPA 04 - USO DO SOLO

Lei nº13.885/04
Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das subprefeituras e dispõe sobre o parcelamento e uso de ocupação do solo.

Ilustração 25: Comparação entre Centralidades das leis 13.872/04 com o Mapa 04 das subprefeituras de São Miguel Paulista, Itaquera e São Mateus da Lei 13.885/04

Mais curioso é que no corpo da Lei n 13885/04, referente aos planos estratégicos regionais - PREs, parte I, consta o perímetro ampliado da operação urbana - Lei n 13872 e a previsão de ampliação deste perímetro.

Vale ressaltar que esta operação, de forma diversa dos outros perímetros estabelecidos nas áreas ditas mais nobres da cidade, não conta com interesse do capital imobiliário para dinamizá-la. Na verdade durante um período longo o Estado deve realizar grandes investimentos em infraestrutura para aparelhar o território e alcançar seu principal objetivo que é dinamizar a economia da região e gerar grande quantidade de empregos. Desta forma, pretende-se minimizar os deslocamentos feitos pela população moradora para as áreas mais centrais para chegar aos respectivos trabalhos.

Outro ponto a relatar foi a inovação estabelecida na gestão desta operação, caso esta tivesse se efetivado. Foi a criação do comitê gestor atrelado a um escritório técnico que faria as aprovações de forma descentralizadas na tentativa de montar um embrião de uma agência de desenvolvimento local. Esta inovação não teve sucesso.

A partir de 2006, os melhoramentos viários desta operação começaram a ser revistos dentro da EMURB e, em 2008, a responsabilidade de desenvolver estudos para atualização desta legislação passou para a recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, criada com o corpo técnico de SEMPLA responsável pelo planejamento urbano.

De 2008 até agosto de 2012, coordenei estes estudos, quando foi contratado, após longo processo licitatório, o consórcio CDIW, coordenado por Jorge Wilhelm, para detalhamento do Plano Urbanístico Específico - PUE, projetos estratégicos, estudos da capacidade de suporte da

infraestrutura viária e de transporte, estudos econômicos e estudos de impacto ambiental EIA/RIMA.

Efetivamente, de forma independente das leis de desenvolvimento urbano, o Estado tem investido na região melhorando muito sua acessibilidade e mobilidade. Podemos exemplificar com a complementação do complexo da Avenida Jacu - Pêssego, agora ligado ao rodoanel, que efetivou uma ligação direta entre o aeroporto de Guarulhos com o porto de Santos. O Expresso Tiradentes que, apesar do trecho que corta o perímetro da operação ter tido tratamento diferenciado, isto é, mais acanhado, vai melhorar muito as condições de mobilidade da população. A previsão de conclusão das obras é para 2016.

Outro projeto muito interessante que independe da implementação da operação urbana é a implantação do Polo Institucional junto à estação Itaquera do Metro.

A denominação Polo Institucional deve-se ao fato de que nesta área serão concentradas atividades vinculadas direta e indiretamente ao Estado, com o objetivo da capacitação da população da região no sentido de prepará-la para a reestruturação econômica preconizada¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Um resumo do conjunto de ações que têm sido desenvolvidas para melhoria da qualidade de vida desta região, em especial a implementação do Polo Institucional e a atualização da lei da Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu foi anexado a este trabalho na forma de um texto elaborado em resposta ao processo administrativo que questionava a construção do estádio que receberá a Copa 2014. Vide anexo F.

1. Fórum	4. Ensino e Capacitação Profissional	7. Polícia Militar
2. Rodoviária	5. Incubadora e Laboratórios	8. Obra social Dom Bosco
3. FATEC/ETEC	6. Centros de Convenções e Eventos	9. Parque Linear Rio Verde

Ilustração 26: Polo Institucional de Itaquera

Fonte: Assessoria Técnica de Operação Urbana (ATOU) – SMDU - 2010.

A partir de 2010, com a decisão da construção da Arena Corinthians, que receberá os eventos de abertura da Copa 2014, muitas melhorias viárias projetadas para a área estão sendo implantadas. Outras, como a construção do Fórum (projeto executivo), do centro de convenções, do Senai (projeto executivo), e do Polo Tecnológico São Paulo Leste, aguardarão o término do evento.

Ilustração 27: Desenho elaborado para demonstrar a conexão entre Polo Econômico e Polo Institucional de Itaquera, Parque do Carmo e Av Jacu Pêssego/Nova Trabalhadores, subsídio para atualização da Lei n 13872/04, Operação Urbana Rio Verde Jacu.

Elaboração: Sonia Gonçalves- SP Urbanismo, 2011.

5.7 O zoneamento e os PREs

No PDE foi previsto a elaboração dos Planos Regionais Estratégicos – PREs para cada Subprefeitura e a revisão da Legislação de Uso e Ocupação do Solo. Estes processos foram conduzidos de forma concomitante por SEMPLA. Os PREs foram conduzidos por técnicos de

SEMPLA e pelas equipes de Planejamento das Subprefeituras, e a revisão do zoneamento por um grupo intersecretarial coordenado por SEMPLA.

No entanto, apesar da recente adoção de uma estrutura descentralizada para a formação das subprefeituras, as equipes técnicas não estavam capacitadas para um trabalho de tal envergadura. Foram contratados escritórios técnicos para elaboração dos PREs, com experiências heterogêneas em urbanismo.

Tomando como base as novas zonas de uso conceituadas no PDE e a possibilidade de diversificação de uso e de adensamento de cada uma (coeficiente de aproveitamento), as subprefeituras tiveram autonomia para elaborar seus planos regionais, estabelecendo normas específicas relativas a rede hídrica, uso do solo, desenvolvimento urbano e áreas prioritárias para implantação de equipamentos públicos com a doção do direito de preempção, instrumento previsto no Estatuto da Cidade.

Tese específica dever ser desenvolvida para dar conta do grande número de situações resultantes deste processo de elaboração descentralizado destes planos.

Os escritórios contratados pelas subprefeituras elaboraram um diagnóstico de cada região – quadro situacional e a partir deste delimitaram diretrizes e intervenções, além das diversas zonas de uso.

De forma geral as diretrizes para implantação de áreas verdes e parque lineares têm sido seguidas na medida que sejam incluídas no orçamento. Apesar de terem sido traçadas com base em foto aérea, o projeto final não é tão diferente da diretriz.

O sistema viário foi complementado, especialmente com vias coletoras, refletindo demandas de ligações antigas e já consagradas pela população moradora. Quanto ao sistema de transporte coletivo, foram colocadas algumas diretrizes que extrapolam a administração municipal, como uma linha de metro na subprefeitura de Ermelino Matarazzo e de

São Mateus. No entanto, permanece como apontador de demanda de uma ligação Norte – sul de transporte de alta capacidade para a zona leste.

Uma inovação adotada tanto no PDE quanto nos PREs foi a colocação do ano meta de conclusão para as intervenções propostas. Obviamente, a grande maioria destas datas meta foi por terra¹⁵¹.

Um grande problema ocorrido, que se arrasta até os dias de hoje e que coloca em dúvida a famigerada simplificação do zoneamento que a administração de então defendia, foi a enorme quantidade de zonas de uso delimitadas que somadas às AIUs evidencia a imensa fragmentação do território¹⁵² (vide ilustração 28).

Somado a isto, a pouca experiência dos técnicos envolvidos resultou em muitos erros na descrição dos perímetros das zonas de uso e a distorção da base cartográfica utilizada - o GEOLOG¹⁵³ gerou conflitos e uma grande quantidade de processos administrativos para resolvê-los.

Sem pretender arrolar todos os conflitos e distorções resultantes há que ressaltar que a empreitada era consideravelmente grande e foi subestimada pelos administradores. No afã de realizar as mudanças prometidas, avançou de forma despreparada ao sabor dos acontecimentos.

Outro exemplo do problema que tem impedido a aprovação de empreendimentos na cidade está relacionado uma das inovações adotadas pela Lei de Zoneamento: legislar por categoria da via nas zonas mistas.

¹⁵¹ Vide publicação 2012, *10 anos Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo* disponível em:

<www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/biblioteca_digital>

¹⁵² Contamos cerca de 2525 zonas de uso delimitadas na Lei 13885/04, sem considerar os eixos de centralidade linear, as áreas para tombamento do patrimônio histórico ou para direito de preempção. Portanto este número não representa a totalidade das zonas de uso estabelecidas nos PREs.

¹⁵³ GEOLOG: Base Cartográfica Digital da Cidade de São Paulo (1989). Fonte: São Paulo (cidade) (2000) Secretaria Municipal do Planejamento. *Geolog Aplicações Geográficas*. São Paulo, 2000.

Ilustração 28: Mapa do Zoneamento Atual

Fonte: Consolidação dos Mapas 04 – Uso do Solo – Lei 13.885/04, DEURB - SMDU.

Em proporção menor que a Z2 da antiga Lei de Zoneamento, atualmente a zona mista faz o mesmo papel daquela, utilizada como pano de fundo do território. O que a difere é que foram criados tipos 1, 2 e 3 com coeficientes de aproveitamento diferentes.

Ocorre que para definição do sistema viário estrutural no PDE foi adotada a hierarquização de vias proveniente da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, vias estruturais, coletores e locais, utilizadas no gerenciamento do tráfego da cidade. Esta hierarquização de vias foi utilizada para a definição das centralidades, das AIUs e para a zona mista foi definido que nas vias locais somente são permitidos edificações com até 250 metros quadrados de área construída.

A partir da adoção da classificação de CET dois equívocos importantes podem ser apontados:

- Incentivar a verticalização ao longo de vias estruturais – muitas centralidades e AIUs foram delimitadas ao longo destes eixos. Esta diretriz contradiz a máxima de que devemos controlar o uso do solo ao longo do sistema viário estrutural, de forma a minimizar o número de viagens geradas para garantir a fluidez do mesmo.
- Como a CET tem a grande parte de seus problemas no quadrante sudoeste, as áreas periféricas têm uma quantidade irrisória de vias estruturais e coletoras, prevalecendo as vias locais. Mesmo tendo larguras maiores que 20 m, algumas vias são consideradas locais e não podem ter usos diversificados ou maiores que 250 metros quadrados.

Apesar de haver mantido o quadro regulamentando as larguras mínimas exigidas para cada uso, a vinculação com a categoria de via tem

impedido a implantação de usos diversificados na nossa periferia tão carente de empregos.

Além destes pontos, a nova Lei de Zoneamento, que também merece o desenvolvimento de um trabalho a parte, de acordo com o discurso dos governantes, traz inovações que objetivaram flexibilizar os padrões de ocupação.

O entusiasmo na defesa das inovações adotadas é difícil de ser compartilhado, pelo contrário, com olhar mais acurado podemos identificar as regulamentações por vias feitas na década de 40, em que a altura da edificação era proporcional à largura da via, resultando naqueles edifícios chanfrados. Foi retomado o gabarito como controle da paisagem o que ao longo do tempo mostrou-se ineficaz. E, aquilo que computo mais agravante nestas mudanças, foi abolido o recuo lateral das edificações de até 6 a 9 metros de altura dependendo do perfil do terreno.

A cidade real foi a justificativa desta mudança. Porque muitos não atendiam este recuo resolveram aboli-lo. Em última instância ratificaram o padrão de adensamento existente na periferia onde os cômodos das habitações pegam sol somente até a hora em que a laje é colocada. Ignoraram que habitamos em um país tropical com índice de umidade alto e que precisamos de aeração e insolação para bem viver.

Este movimento resultou em uma grande perda para a cidade, pois ao longo dos 30 anos de aplicação da antiga Lei de Zoneamento, bem ou mal, parte da população já estava familiarizada com a regulamentação do uso do solo e suas exigências, por exemplo, a necessidade de afastamentos/ recuos de suas divisas para construir suas edificações. No entanto, constata-se que este pequeno avanço na cultura urbanística foi perdido.

Além disto, com relação aos outros parâmetros e mecanismos da nova lei, tem-se a impressão que jogaram os antigos para cima e que

caíram em ordem arrevesada. Curioso observar que a antiga coletânea de leis de zoneamento é disputada para consulta, seja para verificar a legislação, pois uma grande quantidade de dispositivos continuaram em vigor por muitos anos, seja para pesquisar antigos dispositivos que poderiam ser reeditados.

Finalizando a questão do processo de elaboração dos PREs e do novo zoneamento reproduzo um parágrafo do material de divulgação sobre o tema:

Foi necessário implantar um processo de planejamento participativo e descentralizado, iniciado com os debates do Plano Diretor Estratégico em 2001. Para construir a proposta dos Planos Regionais Estratégicos e do novo Zoneamento, houve a realização de 300 oficinas e plenárias, que reuniram 10 mil participantes 2.175 entidades e 350 técnicos em pouco mais de um ano¹⁵⁴.

A participação da sociedade na elaboração das políticas é tema polêmico ainda nos dias de hoje. O processo de discussão do PDE, dos PREs e da Lei de Zoneamento, através de debates e audiências ocorridos entre 2001 e 2004 sofreu as mais variadas críticas, como aquelas, pertinentes, presentes no trabalho de Flávio Villaça, “As ilusões do Plano Diretor” que acompanhou todos os eventos. Apesar de níveis diferenciados de interesse e participação, o então secretário do planejamento, Jorge Wilhelm sempre repetia: “O importante é o processo.”

A fragmentação resultante de todo este processo foi de forma subliminar representado na capa do livro “PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 2002 – 2012”. No entanto, a representação correta deveria ser com os territórios eleitos solidamente preservados.

¹⁵⁴ SEMPLA (2004). “O Novo zoneamento ao alcance de todos”, 2004, p. 32. Vide anexo E.

Ilustração 29: Comparação de ilustrações

Esta situação fica mais gritante se considerarmos os perímetros de operações urbanas existentes e propostas pelas administrações posteriores.

Ilustração 30: Ilustração com as novas operações urbanas

5.8 O bom legado

É preciso ressaltar o mérito da finalização do longo processo de preparação da contratação de um novo voo para atualização do Mapeamento Digital do Município de São Paulo ocorrido na gestão de Marta Suplicy de 2001 a 2004.

Até meados da década de 90, as bases cartográficas elaboradas pelo GEGRAN- Grupo Executivo da Grande São Paulo de 1972, em escala 1:2000 e pela EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento (sucessor do GEGRAN) em 1981, em escala 1:10000, eram aquelas utilizadas para as atividades de planejamento urbano na cidade de São Paulo.

Tínhamos também o Mapa Oficial da Cidade – MOC que, em 1980, foi digitalizado resultando no Sistema GEOLOG, porém devido a muitas limitações de sua aplicação, em especial o atraso tecnológico dos equipamentos da prefeitura, foi desativado em 1984. A partir de 1989, o Geolog foi reativado e aprimorado para uso em computadores pessoais e na linha dos programas gráficos – Geolog 1.1. Como mencionado anteriormente, a versão utilizada para elaboração do PDE e dos PREs foi o Geolog 2.1 que carecia de atualização.

Para tanto, foi preparado por muitos anos processo de licitação de novo levantamento aerofotogramétrico e sua respectiva reconstituição, elaboração de base cartográfica digital para dar continuidade à construção do SIG – Sistema de Informações Georreferenciadas para São Paulo.

Esta empreitada só foi viabilizada em 2002 através de financiamento do BNDES (Programa de Modernização da Administração Tributária, dos Serviços Sociais Básicos – PMAT).

Os trabalhos de mapeamento digital da cidade de São Paulo, foram executados a partir de 2003 e concluídos em aproximadamente três anos.

Resultaram em uma cartografia digital e em papel, nas escalas 1:1000 para as áreas urbanizadas, e 1:5000 para as áreas rurais.

Estamos longe do SIG desejado, mas estamos a caminho de forma lenta e trôpega, pois conhecer a cidade através de uma base cadastral e cartográfica atualizada e universalizada não corresponde aos anseios da fragmentação e desmonte neoliberal.

Ilustração 31: Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da constituição do processo de planejamento urbano na cidade de São Paulo e formação do arcabouço institucional e legal referente à regulação do uso e da ocupação do solo, evidenciou o moroso e difícil processo na construção de uma cultura urbanística.

O construir e reconstruir desta cidade que, em algo como um século e meio, foi da taipa para o tijolo e depois para o concreto e ainda, aço e vidro, é refletido na ação do Estado na ordenação do espaço urbano.

A atividade de planejar e regular a formação do espaço urbano no Brasil, garantindo as condições de reprodução das relações sociais e de produção nas aglomerações urbanas tem início na década de 50. As primeiras iniciativas foram espelhadas em práticas internacionais em que a atividade do planejamento era legitimada através da retórica social democrata, base do Estado de bem estar.

O período próspero do planejamento urbano no Brasil foi entre a década de 60 e 70 quando temos para a cidade de São Paulo e sua região metropolitana a elaboração do Plano Urbanístico Básico (PUB), em 1967, do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), em 1970, do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), em 1971, o Modelo Uso do Solo e Transporte (MUT), 1978 e a maioria das leis de zoneamento, de 1972 a 1981. Este conjunto de planos e leis eram embasados na retórica do interesse coletivo e a universalização dos serviços urbanos, entendidos como redes de infraestrutura e equipamentos coletivos. Esta concepção era importada da ideologia social democrata apesar de ainda não termos passado para o estágio de desenvolvimento intensivo naquela época, em flagrante descolamento da retórica das condições concretas da sociedade e da cidade.

A despeito da meritória produção, o planejamento permanece na retórica dadas as relações de produção da nossa sociedade de elite e que

contradizem e anulam os discurso do interesse coletivo. O ranço do modo de produção colonial, traduzida pela contínua reimposição dos entraves ao pleno desenvolvimento, conceituada por Deák como *acumulação entravada*, é evidenciado nas cidades na manutenção da *precariedade e fragmentação* de suas infraestruturas, características peculiares do processo urbano brasileiro.

Apesar desta situação, o surgimento da ideologia neoliberal em substituição à ideologia da social democracia, ocorrido a partir da década de 60 nos países capitalistas de pleno desenvolvimento, com a crise de seu estágio de desenvolvimento intensivo, aportou por estas paragens, a partir da década de 80, com sua retórica que se revelou mais compatível ao processo de *acumulação entravada* que qualquer de suas formas anteriores: o liberalismo e a social democracia.

A retórica neoliberal vem pintada de matizes da modernidade e da competitividade, em que o grande vilão é o Estado com sua arcaica estrutura institucional e legal. Portanto, o ideário neoliberal traz a desqualificação do Estado como o representante do interesse coletivo, e ademais no caso das aglomerações urbanas, como o executor privilegiado das políticas públicas.

A partir dos anos 80 a retórica neoliberal aporta em território nacional trazendo um extenso conjunto de pseudo conceitos ou “chavões”, tais como globalização, cidade competitiva, terciária, flexível, de oportunidades, sustentável, global ou mundial, compacta, de 30 minutos, além de conceito como obsolescência de áreas urbanas, áreas subutilizadas e, a pedra de toque, as parcerias público privadas – PPPs, tudo para justificar a fragmentação do processo de planejamento e desmontar os mecanismos implantados no período anterior, desqualificando o próprio Estado planejador.

Perseguindo o discurso neoliberal difundido pelos formadores de opinião, inclusive a academia, descrevemos o processo de desconstrução do conjunto de planos e leis, inclusive o zoneamento, elaborados em sua

grande maioria na década de 70 e a formulação de um novo quadro regulatório que resultou na total fragmentação do planejamento com a reimposição dos entraves ao pleno desenvolvimento.

No processo de desconstrução ou desregulamentação do zoneamento da década de 70 até a aprovação da lei nº 13.885 em 2004, três ações foram decisivas para substituição dos ideais sociais democráticos para os neoliberais: o primeiro deles foi a aprovação das Operações Interligadas em 1986, por iniciativa da administração de Janio Quadros, permitindo exceções pontuais no zoneamento; a segunda foi a destruição do Departamento Normativo de Uso do Solo (DENUSO) de SEMPLA em 1991, conhecido pela defesa do zoneamento, realizada na administração Luiza Erundina, caracterizando o desmonte da estrutura institucional estabelecida. A última e definitiva transformação do conjunto de leis urbanísticas, isto é, a substituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) na administração de Marta Suplicy em 2002.

É curioso ressaltar que foi nas administrações dominadas por ecos de alianças consideradas 'de esquerda', capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores, que se deu a consolidação do discurso e da prática neoliberais no planejamento urbano da cidade de São Paulo, viabilizando a adoção de novos instrumentos, mas também a estratégia de resguardar as frentes imobiliárias determinadas pelo setor imobiliário através do amplo território demarcado para as operações urbanas. É de se lembrar ainda que a aprovação das ZEIS e a introdução dos aspectos ambientais deram base de legitimidade ao Plano Diretor Estratégico (PDE), aos Planos Regionais Estratégicos (PREs), à nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e à ficção do processo participativo.

A fragmentação do planejamento ou o que podemos chamar de não planejamento, traz doravante como ponto focal os projetos urbanos, como projeto Nova Luz, Expo 2020 e operações urbanas consorciadas, em detrimento das políticas globais de desenvolvimento urbano. Este

posicionamento enfraquece as discussões relativas às questões estruturais, por exemplo, junto ao governo do Estado, aquelas relativas a transporte público, saneamento básico e abastecimento.

O clamor por gestões participativas e debates públicos dos planos e projetos tem resultado em processos frustrados, inviabilizando, ou postergando ou mesmo onerando de forma significativa a implementação de algumas ações.

As objeções e reivindicações colocadas nos debates são na maioria individualizadas ou restritas ao território de algumas quadras. Poucas refletem preocupações mais globais e de interesse coletivo. Além disto, sempre haverá alguém levantando a necessidade de que os planos devem contemplar desde os Planos de Bairros até, porque não, os aspectos metropolitanos.

O processo participativo como tem sido conduzido, sejam audiências públicas sejam consultas à população, se assemelham muito à figura bíblica da torre de Babel na qual todos e ninguém se entende. Para alguns o debate só acabará quando a sua ideia for aceita.

Por último e não menos importante, ressalto o papel da produção intelectual das academias que, de forma recorrente, se deixa polarizar pela polêmica dos grandes projetos implementados no quadrante sudoeste da cidade, ignorando o restante do território carente de boas propostas.

Muito tempo passará até que este panorama tenha novas matizes e converta a crise múltipla da *acumulação entravada*, do próprio capitalismo e, na verdade, da reprodução ampliada – vale dizer, do desenvolvimento baseado e quiçá identificado com crescimento – em uma nova organização social, que hoje só pode ser concebida como utopia.

Particularmente, sigo acreditando na importância da produção planejada do espaço urbano, na regulação do uso e ocupação do solo enquanto instrumento principal daquele e no Estado como executor de ambos.

Referências Bibliográficas

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (1994). "O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos". Disponível em: < <http://humbertocapellari.wordpress.com>>. Acesso em: maio de 2010.

BATTAGLIA, Luisa (1995). *Cadastros e registros fundiários: A institucionalização do descontrolado sobre o espaço no Brasil*. São Paulo. Disponível em:

<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_DEÁK/CD/2pesq/1orient/1995battaglia/1995battaglia-tese.pdf>. Acesso em: junho de 2011.

BOTTOMORE, Tom (1988). *Dicionário do pensamento marxista*. Tradução Jorge Zahar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik, coord. (2002). *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Nova York: Blackwell Publishing.

CAMPOS, Simone M (2001). "Teorias marxistas e weberianas sobre o Estado". Trabalho programado para doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU-USP, disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_DEÁK>

CARNOY, Martin (1988). *Estado e Teoria política*. Campinas: Papirus.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (2005). "A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política" *in A Sociedade em Rede do conhecimento à ação política*. Presidência da república de Portugal. Disponível em: <<http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/sociedadeemrede>>. Acesso em: agosto de 2012.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (2006). *Operações urbanas em São Paulo - interesse público ou construção especulativa do lugar*. 2006. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientas Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2006.

CHAUÍ, Marilena (1984). *O que é ideologia*. Disponível em: <www.sabotagem.cjb.net>. Acesso em: abril de 2011.

DEÁK, Csaba. *Verbetes*. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb>. Acesso em: setembro de 2011.

DEÁK, Csaba (1985). *Rent theory and the price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy*. 1985. Tese (Doutorado) - PhD Thesis, Cambridge.

DEÁK, Csaba (1988) "Apresentação: Reorganização capitalista e reordenação espacial na crise" *Espaço & Debates*, 25:7-8

DEÁK, Csaba (1991). "Acumulação entravada no Brasil/ E a crise dos anos 80" *Espaço & Debates* 32:32-46

DEÁK, Csaba (1999). "O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas", in Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (1999). Prefácio em *O processo de urbanização no Brasil*, São Paulo: Edusp.

DEÁK, Csaba (2001a) *À busca das categorias da produção do espaço*. Tese de livre docência FAUUSP, São Paulo.

DEÁK, Csaba (2001b) "The Partido dos Trabalhadores in São Paulo" *Soundings* 18:41-52, versão em português por Nuno Fonseca. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/01ptinsp/PTemSP/index.html>

DEÁK, Csaba (2004). "Transformações recentes na Região Metropolitana de São Paulo e suas perspectivas como cidade mundial" in SCHIFFER, Sueli (2004). *Globalização e estrutura urbana*. Hucitec/Fapesp, São Paulo, Cap. 11.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (2007). "São Paulo: The metropolis of an elite society" in SEGBERS, Klaus *et al* (Orgs, 2007). *The making of global city regions* Johns Hopkins UP, Baltimore. Disponível em: <

http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/07sp-metr-elit/07-SP-Met-po.pdf>.

DIAS, João Marcus Pires (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo- confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo. Disponível em:

<http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/dissertacao_joao.pdf>.

Acesso em: dezembro de 2012.

FELDMAN, Sarah (2005). *Planejamento e Zoneamento: São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/ FAPESP, 2005.

FERREIRA, João Sette Withaker (2007). *O mito da cidade global; o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo. Editora Vozes, 2007.

GIMENEZ, H. M (2008). *Teoria do Estado: Concepções e trajetória*. 2008. Monografia final para disciplina "O Estado e o Mercado na organização produção capitalista", pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em <http://usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_DEÁK>. Acesso em: abril de 2011.

GIUSEPPE, Diana T (1998). *A crise do planejamento urbano: uma experiência alternativa em São Paulo (o caso dos núcleos regionais de planejamento)*. 1998. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) -

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 1998.

GRAY, Fred; MCDOWELL, Linda; BALL, Michael (1989). *Thatcherism and change In The Transformation of Britain: Contemporary Social and Economic Change*. Londres: Fontana Press Date, 1989.

HALL, Peter; PFEIFFER, Ulrich (2000). *Urban Future 21. A Global Agenda for 21st Century Cities*. Londres: E&FN Spon.

HARVEY, David (2008). *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo. Edições Loyola, 2008.

IMAGEM EARTHSAT (2012) S25-W48, 15m de resolução, tratamento de contraste, equalização de bandas e intensificação do sombreamento para realçar o relevo. Geógrafo MSc. Edson Capitanio.

JESSOP, Bob (1982). *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson, 1982.

JESSOP, Bob (2002). "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State- Theoretical Perspective". *In Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Editado por BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Nova York: Blackwell Publishing, 2002, p. 117-120.

LEITNER, Helga; SHEPPARD, Eric (2002). "The City is Dead, Long Live the Net': Harnessing European Interurban Networks for a Neoliberal Agenda", in *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Editado por BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Nova York: Blackwell Publishing, 2002.

LUKACS, Georg (1967). *Existencialismo ou Marxismo, A teoria Leninista do Conhecimento e os problemas da Filosofia Moderna, A Atualidade Ideológica do Materialismo Filosófico*. São Paulo: Editora Senzala, 1967.

MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (1995). *Na sombra da cidade*. Ensaios. São Paulo: Escuta.

MAGLIO, Ivan Carlos (2005). *A Sustentabilidade Ambiental no Planejamento Urbano do Município de São Paulo no período 1971-2004*. Tese (Doutorado) - Departamento de Saúde Ambiental. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 2005.

MASSEY, Doreen (2002). "London World City in the context of uneven development", aula dada na disciplina AUP 5840, pós-graduação da FAUUSP, proferida em junho de 2002, disponível em: <www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/AUP840>, acessado em junho de 2012.

MARQUES, Juliana Di Cesare Margini (2006). *Projetos Urbanos ou Projeto Neoliberal?* Monografia final para disciplina AUP 5840 "O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção" no curso de Pós- graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak>. Acesso em: agosto de 2009.

MARICATO, Ermínia (2002). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 114.

MORI, Klara Kaiser (1999). *A ideologia na constituição do espaço brasiliro*. In: Edusp. (Org.). DEÁK e SCHIFFER (org). São Paulo: Edusp, 1999.

NERY JUNIOR, José Marinho (2005). "O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo" *Cadernos Metrpole*, N. 13, p. 171-198, 1 sem. 2005. Disponível em: <www.cadernosmetropole.net> Acesso em: julho de 2011.

NOBRE, Eduardo (2002). *O projeto das London Docklands*. Aula da disciplina AUP 274 - Desenho Urbano e Projeto dos Espaos da Cidade, 2002. Disponível em:
<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/docklands.pdf> .Acesso em: novembro de 2011.

POULANTZAS, Nicos (2000). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1983), Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. Coletânea das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1990), Secretaria Municipal de Planejamento– SEMPLA. *São Paulo: Crise e Mudança: Brasiliense*.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2000) Secretaria Municipal do Planejamento. *Geolog Aplicações Geográficas*. São Paulo, 2000. 40p., ilus., mapas.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2001) Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. *Cidade Mundial e Polaridade econômica*. São Paulo, 2001. 49 p., v.1.

ROLNIK, Raquel (1997). A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997. - (Coleção cidade aberta), p. 209.

SADER, Emir (2009). *A Nova Topeira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

SCHIFFER, S. R. (1989) As Políticas Nacionais e a Transformação do Espaço Paulista: 1955 – 1980. 1989. 213 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1989, p. 19-20.

SCHIFFER, S. R. (2006) “Novos Instrumentos de gestão urbana: entre as transformações socioeconômicas e a participação de organizações sociais”. *In Nuevas Dimensiones de la Industria y de lo Urbano en las Metrópolis Latinoamericanas* - 54º Congresso Internacional de Americanistas: Pueblos y Culturas de las Américas: diálogos entre globalidad y localidad. Sevilha: 17 a 21 de Julho (2006).

SILVA, José Afonso da (2008). *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 31.

SILVA, José Roberto Affonseca (1983). “PDDI/71”, *in* arquivos do Departamento de Uso e Ocupação do Solo – Denuso, Secretaria Municipal de Planejamento, 1983.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (orgs.) (2002). *A cidade não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002.

SOMEKH, Nadia (1997). *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

VAINER, Carlos B (1999). Pátria, empresa e mercadoria. Disponível em: <www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php>. Acesso em: janeiro de 2011.

VICHI, Bruno de Souza (2007). "O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade" *in* Dallari e alii, *Direito Urbanístico e Ambiental*, 2007, p. 121.

VILLAÇA, Flávio (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil" *in* Deák, Csaba e Schiffer, Sueli (1999). Prefácio em *O processo de urbanização no Brasil*, São Paulo: Edusp.

VILLAÇA, Flávio (2005). *As Ilusões do Plano Diretor*. Disponível em: <www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em: junho de 2011.

VILLAÇA, Flávio (2007). Prefácio *in* FIX, Mariana (2007) *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. Editora Boitempo, São Paulo, 2007.

WILDERODE, Daniel Julien Van (2000) *Cidade à venda: interpretações do processo imobiliário*. 326 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.

WISSENBAACH, Tomas Cortez (2008). *A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007*. 2008. 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

Anexos

ANEXO A – Zoneamento Características das Zonas de Uso (1982)

Prefeitura do Município de São Paulo
Coordenadoria Geral de Planejamento

Sistema Municipal de Informação e Documentação
Boletim número 6, ano I, julho de 1982.

Zoneamento Características das zonas de uso

PMSP

SÃO PAULO PARA TODOS

Apresentação

O Boletim do Sistema Municipal de Informação e Documentação, como instrumento do Departamento de Informações ao Planejamento/Diplan, tem por objetivo consolidar as informações usualmente utilizadas no Planejamento, divulgando os dados básicos mais recentes e gerais sobre atendimento dos serviços e equipamentos urbanos.

O Boletim do SMID destina-se basicamente a todos os níveis superiores da administração municipal, no sentido de uniformizar, fornecer e atualizar dados básicos do Município. Especialmente, a publicação será distribuída aos canais usuais de demanda de informações, tais como fontes oficiais de elaboração de estudo e estocagem de dados, e, ainda, pontos habituais de demanda de informações referentes à cidade. Sua elaboração envolve a participação efetiva das fontes de dados nele divulgadas, tanto a nível de discussão e seleção das informações apresentadas, como também a nível de critérios metodológicos adotados. Esta colaboração, sob a forma de uma participação contínua, garante o aprimoramento do conteúdo do Boletim do SMID.

Este número. Zoneamento, não envolve a participação de outros órgãos ou Secretarias, uma vez que a Coordenadoria Geral de Planejamento/Cogep, coloca-se no Município de São Paulo como órgão responsável pela elaboração das leis de zoneamento, que estabelecem as normas de uso e ocupação do solo.

Apresentamos neste boletim, que serve como introdução ao tema, um histórico da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo seguido de uma descrição sumária dos tipos de zonas de uso em vigor na cidade.

Eng. Lauro Rios
Secretário-Coordenador do Planejamento

Características das Zonas de Uso*

O presente trabalho pretende tornar conhecidas noções básicas e informações úteis relativas à legislação que rege o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo.

Histórico

No que diz respeito à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, temos que considerar que, salvo algumas experiências de zoneamento específicas, como a realizada para os "Jardins" na gestão do Prefeito Anhaia Melo (1930/1931), somente em 1972, seguindo as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado/PDDI (Lei nº. 7.688/71), é que finalmente se transformou em lei, o zoneamento da cidade.

Assim, a primeira lei de zoneamento a dispor sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo foi a Lei nº. 7.805, de 01 de novembro de 1972. São oito tipos de zona de uso criados por essa Lei: Z1, Z2, Z3, Z4, Z5, Z6, Z7 e Z8.

Logo após, a Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973, alterou disposições da Lei nº. 7.805/72, criando inclusive o conceito de Corredor de Uso Especial, que faz parte das zonas de uso especial Z8: Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3, Z8-CR4.

A Lei nº. 8.328, de 02 de dezembro de 1975, complementou as duas leis anteriores, criando novas zonas de uso: Z9, Z10, Z11 e Z12 e regulamentando algumas zonas de uso especial como a Z8-002, Z8-007, Z8-010 e Z8-100.

A Lei nº. 8.769, de 31 de agosto de 1978, definiu quatro novos tipos de zonas de uso: Z13, Z14, Z15 e Z16, objetivando a proteção das regiões vizinhas aos mananciais das bacias Billings e Guarapiranga.

A Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980, criou duas novas zonas de uso: Z17 e Z18, que situadas junto às zonas de uso Z1, exercem o papel de zonas de transição, procurando criar uma graduação de uso e de intensidade de

(*) Coordenadoria Geral de Planejamento, março de 1982.

ocupação do solo. Essa Lei alterou determinadas disposições referentes aos Corredores ZB-CR1, ZB-CR4, ZB-CR5 e criou o Corredor ZB-CR6.

A Lei nº. 9.300, de 24 de agosto de 1981, reorientou a ocupação da zona rural leste e oeste, propondo a sua divisão em cinco tipos (ZB-100/1, ZB-100/2, ZB-100/3, ZB-100/4 e ZB-100/5), com normas de uso e de ocupação do solo que introduzem uma transição entre o uso urbano e o rural. Esta Lei alterou também as características da zona de uso Z1, criando parâmetros urbanísticos para essa nova zona de predominância industrial, cuja localização na Zona Leste tem por objetivo propiciar o aumento da oferta de empregos junto ao grande número de habitações populares, na sua maior parte implantadas pela Cohab.

A Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981, procurou aperfeiçoar alguns dispositivos destinados a criar áreas de transição entre as estritamente residenciais e as demais zonas de uso, aplicando este instrumento de proteção a todas as zonas de uso Z1 da cidade, de forma a protegê-las do efeito nocivo e deteriorador causado pela instalação de usos diversificados nos seus limites.

A Lei nº. 9.412, de 30 de dezembro de 1981, aplicou os conceitos de reorganização da zona rural ao norte e ao sul, procurando estimular a implantação de atividades que não prejudiquem e protejam as reservas naturais do Jaraguá e Cantareira ao norte e os mananciais ao sul do Município.

A Lei nº. 9.413, de 30 de dezembro de 1981, teve por principal objetivo compatibilizar a legislação do Município com a Federal, e além disso criar a possibilidade de implantação de loteamentos populares, com exigências reduzidas de infra-estrutura, de forma a propiciar diminuição de custos e, por consequência, do preço final do lote, favorecendo a população de baixa renda na compra de lotes legais e urbanizados.

Tipos de zona em vigor

Para se estabelecer a tipologia de zonas de uso, partiu-se da necessidade de caracterizar zonas residenciais, zonas industriais, zonas mistas de baixa densidade e zonas mistas de alta densidade ou centrais, distribuídas no território do Município de acordo com o modelo desejado de estrutura urbana definido pelo PDDI. Definuiu-se, assim, na primeira lei de zoneamento,

uma zona estritamente residencial (Z1) e uma zona estritamente industrial (Z7); estabeleceu-se, ainda, uma zona predominantemente industrial (Z6), destinada a receber indústrias menos poluentes do que as permitidas na Z7, deixando para esta última as mais poluentes. Estabeleceu-se, também, uma hierarquia em três níveis de zonas mais densas, destinadas a abrigar atividades diversificadas: Z5 (zona central e expansões), Z4 (centros sub-regionais como Lapa, Pinheiros, Penha, Santo Amaro e outros) e Z3 (centros de bairros).

Finalmente, definiu-se a zona de uso Z2 como zona mista, flexível, de baixa densidade e que abrangia a maior parte da zona urbana da cidade, ou seja, cerca de 65%. Definiram-se, também, Zonas de Uso Especiais, incluindo não só as áreas institucionais como o Aeroporto, Cidade Universitária, Parque Ibirapuera, como também áreas que exigiam melhor e maior estudo. Foi incluída nesta categoria a Zona Rural do Município com a sigla ZB-100.

São as seguintes as zonas de uso criadas e regulamentadas por lei:

Z1 – Zona de uso estritamente residencial de densidade demográfica baixa

É uma zona destinada exclusivamente a residências unifamiliares horizontais, sendo permitida a construção de apenas uma edificação por lote com área máxima construída igual à área do lote. Nela, os moradores não encontrarão junto às residências, o comércio ou serviços locais, tendo que se deslocar para o núcleo comercial do loteamento, ou para os bairros vizinhos, onde encontrarão essas atividades. Desse modo, o maior sossego do bairro, que é uma qualidade, traz o inconveniente do maior deslocamento, em geral feito por automóvel, para realização de compras ou acesso a serviços, mesmo os mais simples como são as padarias, farmácias, quitandas, barbeiros etc. Essas zonas correspondem em geral a bairros de alto padrão (por ex., os Jardins), que foram os primeiros a serem regulamentados.

Z2 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa

Corresponde à parte da área urbana não incluída nos perímetros das demais zonas, caracterizando-se pela predominância residencial, sendo também permitidos usos comerciais, de serviços, industriais de pequeno porte e institucionais. Nesta zona, as edificações podem ter área construída máxima igual à área do lote, ocupando apenas metade do terreno, sendo permitido que, nos edifícios residenciais, a área construída seja o dobro da área do lote,

com uma ocupação menor da superfície do lote.

A Zona de Uso Z2 é a mais comum na cidade, sendo propositalmente de baixa densidade para poder suportar o grande dinamismo urbano que leva a uma constante e permanente transformação do uso das edificações.

Z3 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média

Permite um adensamento considerável, porque nela a edificação poderá ter uma área total construída máxima igual a duas vezes e meia a área do lote, possibilitando-se que, reduzida a ocupação da superfície do terreno, a área construída da edificação seja igual a quatro vezes a área do lote.

Destina-se à localização de atividades típicas de centros de bairros, as quais irão coexistir com a habitação horizontal ou vertical.

Z4 – Zona de uso misto, de densidade demográfica média-alta

Zona destinada à localização de atividades típicas de subcentros regionais, permitindo também usos residenciais. Nesta zona, a edificação poderá ter área construída máxima igual a três vezes a área do lote; se reduzida a ocupação da superfície do terreno, o limite será de quatro vezes a área do lote.

Z5 – Zona de uso misto, de densidade demográfica alta

Zona destinada à localização de atividades típicas de áreas centrais, permitindo a coexistência entre a habitação e os usos não residenciais, podendo-se edificar uma área igual a três vezes e meia a área do lote e até quatro vezes, se reduzida a ocupação da superfície.

Z6 – Zona de uso predominantemente industrial

Nesta zona, os usos residenciais e os de comércio e serviço de âmbito local são permitidos com restrições maiores de instalação (quanto ao recuo) do que nas demais zonas, tendo em vista incentivar assim a instalação dos usos industriais e os comerciais e de serviços de grande porte. Pode-se ocupar 0,7 da superfície do lote e construir uma vez e meia a sua área.

Z7 – Zona de uso predominantemente industrial

Esta zona é destinada exclusivamente a usos não residenciais, permitindo-se a edificação de até 0,8 da área do lote.

A Lei nº. 9.300, de 24 de agosto de 1981, introduziu nesta zona regras específicas para o uso e parcelamento do solo, visando uma ordenação industrial mais organizada e compatível com uma melhor qualidade de vida.

Z8 – Zona de usos especiais

Zona de usos especiais, com prazos previstos para o estabelecimento de regulamentação específica para cada um de seus perímetros, de acordo com as condições locais de uso e de ocupação do solo.

Estas zonas se caracterizam, algumas por abrigarem usos institucionais especiais (como, por exemplo, o Aeroporto), outras por se encontrarem total ou parcialmente não ocupadas, ou ainda por estarem submetidas a particular processo de transformação. Constituem um "estoque estratégico" de áreas do Município, exigindo, portanto, um tratamento especial sob uma visão de conjunto do processo de desenvolvimento urbano. Por isso tudo, foram, ou ainda estão sendo, objeto de análise minuciosa e aprofundada, que termina sempre em diferentes proposições para as diferentes zonas de uso especial Z8.

Z8-100 – Zona de uso rural do Município

Esta zona foi considerada zona de uso especial, com restrições de utilização e construção. A zona rural é subdividida em cinco tipos diferenciados, com restrições crescentes à medida que se afastam da zona urbana. São os seguintes os tipos de Z8-100:

Z8-100/1

Servindo como transição entre o urbano e o rural, com permissão de atividades isoladas em grandes terrenos, conjuntos habitacionais e núcleos industriais para pequenas e médias indústrias.

Z8-100/2 a Z8-100/4

Na medida em que a região vai se tornando menos ocupada, definiu-se uma transição entre o urbano e o rural, representada por esses três tipos de zona, numa ênfase crescente à preservação da vegetação e ao lazer, através da permissão de instalação de clubes e residências de recreio em terrenos cujas áreas mínimas variam de 1.000 a 10.000 m², conforme a zona de uso.

Zonas de uso: criação e alteração

Z16 – Zona de uso coletivo de lazer

Zona de uso destinada exclusivamente ao lazer, em lotes com área mínima de 5.000 m² (cinco mil metros quadrados), podendo ser construído apenas o correspondente a 30% da área do lote.

O objetivo da criação desta zona foi permitir à população o acesso às margens de represas, com baixa densidade de ocupação, permitindo-se a implantação de restaurantes, serviços de aluguel de barcos, e outras atividades afins.

Z17 – Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e prédios residenciais com o máximo de nove andares (25 metros de altura).

Zona destinada a servir como gradação dos usos e da intensidade de ocupação nos limites de zonas estritamente residenciais, e também para garantir as características residenciais de áreas com média densidade. A área construída máxima no lote é igual à zona de uso Z2.

Z18 – Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e diversificado.

Esta zona tem a mesma característica da precedente (a Z17), sendo que, no entanto, permite além dos usos de âmbito local, alguns usos diversificados de comércio e serviços.

São enquadrados na Z18, os núcleos comerciais pertencentes a loteamentos aprovados, pois esta zona apresenta uma tipologia de usos mais compatível com uma vizinhança residencial.

A área construída permitida no lote é a mesma da zona de uso Z2.

A Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973, definiu quatro tipos de corredores para possibilitar o disciplinamento das atividades já implantadas e de tendências comprovadas. Foi efetuada uma análise das vias às quais se aplicaria o tratamento de "Corredor", de forma que esse enquadramento não se transformasse em instrumento de deterioração de áreas vizinhas.

São os seguintes os Corredores de Uso Especial:

Z8 – CR1 – I e II

Permitem o uso residencial unifamiliar e algumas atividades de serviços enumeradas na Lei, fazendo exigências especiais de vagas para estacionamento e acesso de veículos (Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980).

Z8 – CR2

Para atender às necessidades de um comércio mais diversificado, este tipo de corredor permite os usos de zona de uso Z2, com a exigência de gabarito de 15 metros e o máximo de três pavimentos (Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973).

Z8 – CR3

Tem as mesmas características das zonas de uso Z4, isto é, permite atividades de um subcentro regional, não permitindo, porém, oficinas mecânicas de funilaria, pintura, de auto-elétricos e de borracharia (Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973).

Z8 – CR4

Tem as características da zona de uso lindeira, havendo, porém, uma regulamentação de acesso para veículos que, para determinadas categorias de uso, só poderá ser efetuado por via de circulação ou mediante abertura de via interna com largura mínima de nove metros de leito (Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980).

Z8 – CR5

Este corredor foi criado com o objetivo de efetuar uma transição entre a zona Z1 e as demais zonas de uso; para tanto, possui características diferentes nos dois lados da via, de acordo com a zona de uso lindeira.

O lado da via pertencente à Z1 admite residências unifamiliares e escritórios; o lado oposto admite os usos da zona Z17. As áreas construídas máximas permitidas nos lotes, nas diferentes zonas de uso lindeiras, constam da Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981.

Z8 – CR6

De uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa. Este corredor também foi criado para proteger a zona Z1 e nele somente são permitidos usos residenciais com restrições diferentes nos dois lados da via.

O lado da via pertencente à Z1 somente admitirá residências unifamiliares, e, no lado oposto pertencente à outra zona de uso, somente serão admitidas casas e edifícios residenciais com o máximo de nove andares.

Este é essencialmente um corredor residencial, pois não admite qualquer outro tipo de atividade.

As áreas construídas máximas permitidas nos lotes do corredor constam da Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981.

Prefeitura do Município de São Paulo
Dr. Antonio Salim Curiati
Coordenadoria Geral de Planejamento
Eng. Lauro Rios

Departamento de Informações ao Planejamento/Diplan
Supervisão de Documentação e Divulgação/SDD
Departamento Normativo de Uso e Ocupação do Solo/Denuso
Supervisão de Uso e Ocupação do Solo

Produção editorial

SDD/Unidade de Veiculação
SDD/Unidade de Desenho

Colaboração especial

Diplan. Supervisão de Cadastro/Unidade de Cadastro de Zoneamento

Nota:

A instalação de atividades referentes ao uso industrial e aquelas localizadas na região dos mananciais deverão atender também a legislação Estadual e Federal pertinentes.

ANEXO B – Plano Diretor ao alcance de todos (1992)

Prefeitura do Município de São Paulo
Prefeita Luiza Erundina

Secretaria Municipal do Planejamento
Secretário Paul Singer

Plano
Diretor de
São Paulo
Ao alcance de todos

ÍNDICE	
O que é o Plano Diretor	4
1. O retrato da cidade	6
2. O que muda com o Plano Diretor	10
3. Macrozoneamento	12
4. Normas adicionais para uso e ocupação do solo	18
5. Zonas especiais	22
6. Transferência do direito de construir	27
7. Cooperação entre o setor público e o privado	28
8. Os dois níveis de planejamento	30
9. O transporte na cidade	31
10. Da legislação atual às propostas do Plano Diretor	34
11. Aprovação do Plano Diretor	36
Glossário	38

O Plano Diretor é uma lei que define a política de desenvolvimento e de expansão da cidade. Ele estabelece regras para organizar a ação dos agentes públicos e privados que produzem, usam, disputam e administram São Paulo. Seu objetivo é garantir as funções sociais da cidade, isto é, assegurar aos seus moradores o acesso aos direitos urbanos como moradia, transporte e outros serviços. O Plano Diretor é elaborado numa perspectiva de médio prazo, pois vai além do período de uma administração.

Desde a Constituição de 1988, a política de desenvolvimento das cidades brasileiras passou a ser definida por leis orgânicas e planos diretores. São essas duas leis que organizam as atividades da cidade, do governo municipal e dos cidadãos. A Câmara Municipal elaborou, em discussão com a sociedade civil, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, onde foram definidas as competências do Legislativo e do Executivo, bem como os princípios que devem reger o Plano Diretor.

O projeto de lei do Plano Diretor foi elaborado pela Prefeitura e encaminhado à Câmara Municipal em 5 de fevereiro de 1991. A Secretaria Municipal do Planejamento coordenou o trabalho de elaboração desse projeto de lei através de um processo democrático e participativo. Esse processo contou com a colaboração de diversos setores da sociedade civil e do governo: técnicos da Prefeitura e de órgãos públicos federais e estaduais, cientistas das universidades, militantes de movimentos populares, representantes de associações de bairros e de entidades da sociedade civil, além de empresários de vários setores da produção.

Com o projeto na Câmara inicia-se a etapa decisiva dos debates. Para contribuir com a discussão, esta publicação apresenta o conteúdo do Plano Diretor de modo resumido e mais acessível do que o texto do projeto de lei.

**Garantir os
direitos
urbanos...**

**com a
participação
de todos**

5

1. O RETRATO DA CIDADE

A cidade de São Paulo é o centro das oportunidades econômicas, da riqueza e da diversidade cultural no Brasil. Ao mesmo tempo, ela é um dos mais contundentes exemplos de deterioração ambiental, segregação social e distribuição injusta de prejuízos e benefícios entre a população. Do ponto de vista econômico, a cidade vem perdendo sua posição de "gigante industrial" e dando lugar à expansão do setor terciário, ou seja, está se tornando um centro comercial e de serviços bastante diversificado.

São Paulo chega a este final de século com a qualidade ambiental seriamente comprometida. As enchentes, a erosão, os deslizamentos de terras, a poluição do ar e das águas são fatores que colocam em questão a forma como a cidade vem sendo ocupada. Hoje, de uma população total de onze milhões de paulistanos, sete milhões moram em condições precárias. Esta é a maioria da população que, cada vez mais pobre, é obrigada a morar na periferia, onde não há rede de serviços públicos, em cortiços ou em favelas que ocupam beiras de córregos, várzeas de rios ou encostas sujeitas a desastres. Somada a esse caos habitacional está a grave situação dos transportes: milhões de pessoas deslocam-se diariamente para ir ao trabalho ou aos centros comerciais, representando uma demanda tão grande que as obras, tão logo inauguradas, já não são mais suficientes.

Finalmente, a crise econômica dos últimos dez anos reduziu os investimentos públicos e privados e, como consequência, agravou a carência de serviços de infra-estrutura, aprofundou a crise habitacional e acarretou maiores estragos ao meio ambiente. Todo esse quadro está descrito em detalhes no livro *São Paulo: crise e mudança*, lançado em 1990 pela Prefeitura, com estudos e pesquisas que serviram de apoio para a elaboração do Plano Diretor.

Uma cidade cheia de contrastes

Moradia, transportes, meio ambiente...

são problemas cada vez mais graves

7

Quem constrói a cidade

Por que tanta situação irregular

A atual Lei de Zoneamento reforça as desigualdades

A ocupação do espaço na cidade

A forma como o território do município vem sendo ocupado é o resultado do comportamento de diferentes agentes. Um deles é o poder público, que estabelece e fiscaliza normas, presta serviços, implanta infra-estrutura (redes de água, esgotos e energia elétrica, drenagem de águas das chuvas, transportes), realiza obras de interesse social e arrecada impostos. Há, ainda, os agentes privados (empresas construtoras, loteadoras, autoconstrutoras), que abrem loteamentos, constroem casas, prédios e fábricas. Os movimentos sociais que lutam por melhores condições de vida também interferem na ocupação do solo.

As relações entre os agentes públicos e privados e as regras atuais de ocupação do espaço na cidade vêm mantendo a população mais pobre afastada das regiões mais bem dotadas infra-estrutura. O motivo é simples: quando recebem melhorias, os terrenos ficam valorizados, caros, e são comprados pela parcela da população que tem mais recursos. Esse processo vem se repetindo por décadas e o resultado é que, hoje, apenas 30% do território da cidade estão de acordo com as leis de uso e ocupação do solo.

A forma de apropriação do espaço é regulamentada por um conjunto de leis municipais, estaduais e federais. Uma delas, a Lei de Zoneamento, que define o uso e ocupação do solo no município, é substancialmente alterada pelas propostas do Plano Diretor.

Implantada em 1972, a Lei de Zoneamento divide a cidade em zonas e define os usos permitidos em cada uma e o quanto se pode construir nos lotes. No entanto, ela estabelece o volume de construção em cada zona sem considerar a capacidade de infra-estrutura e as condições do solo. A consequência é, por exemplo, a ocupação indiferenciada de várzeas e áreas sujeitas à erosão.

8

Valorização da terra

O outro problema provocado pela Lei de Zoneamento em vigor é o encarecimento do solo urbano. Enquanto em 83% da cidade o zoneamento permite construir pouco mais de uma vez a área do terreno, em apenas 10% da superfície de São Paulo a área construída pode atingir quatro vezes a área do terreno.

Essa diferença no aproveitamento da área faz com que os terrenos localizados em zonas onde se pode construir quatro vezes a área do lote tenham seu preço aumentado, o que acaba por encarecer também o preço da habitação. Exemplos de área valorizada são os terrenos localizados na região sudoeste da cidade (Jardins, Morumbi e Ibirapuera), na maioria dos quais é permitido construir quatro vezes a área do terreno. Para aproveitar ao máximo essa vantagem, as empresas privadas concentram seus investimentos nos 10% da área mais valorizada de São Paulo. Consequentemente, a infra-estrutura fica sobrecarregada e o poder público é obrigado a refazê-la constantemente.

Ao mesmo tempo, existem em São Paulo áreas cuja infra-estrutura não é totalmente utilizada ou mesmo áreas vazias. São mais de 144 milhões de metros quadrados de terrenos vazios, dos quais 60 milhões de metros quadrados situados em áreas com infra-estrutura para suportar pelo menos 7,5 milhões de pessoas. No entanto, grande parte da população é obrigada a morar nos bairros mais distantes, onde não há infra-estrutura, porque não tem recursos para pagar um terreno mais bem servido. Mesmo pagando impostos, essa maioria da população não desfruta dos benefícios decorrentes dos investimentos públicos.

O Plano Diretor tem como ponto de partida a necessidade de mudar essa situação. Para acabar com as desigualdades geradas pela atual Lei de Zoneamento e transformar as condições críticas de transporte, moradia e meio ambiente, o Plano introduz uma outra lógica de ocupação do território.

Terra e moradia caras...

alguns bairros privilegiados...

e muitos terrenos vazios

As regras têm que mudar

9

Com base nesse retrato de São Paulo, o Plano Diretor estabelece um novo regime urbanístico que garante o cumprimento da função social da cidade, ao distribuir de forma mais justa os serviços públicos, criar melhores condições de moradia e preservar o meio ambiente. As novas regras e instrumentos propostos visam a:

- Vincular a capacidade de ocupar o solo às condições de infra-estrutura, porque há áreas onde a ocupação deve ser limitada e outras onde deve ser incentivada (vazios urbanos).
- Distribuir de maneira justa os custos e benefícios dos investimentos públicos, estabelecendo o limite entre o direito de propriedade do solo e o direito de construir, com o objetivo de recuperar para a coletividade parte da valorização da terra urbana decorrente dos investimentos coletivos.
- Aumentar a oferta de terras e de áreas onde se pode construir e conceder incentivos especiais à produção de habitação de interesse social, estimulando a construção de moradias e de centros de emprego.
- Intensificar a construção de residências em áreas com oferta de emprego e vice-versa, para diminuir as necessidades de locomoção por transportes.
- Incentivar a multiplicação de centros de emprego e consumo para que os setores de comércio e de serviços distribuam-se de modo mais equilibrado na cidade.
- Considerar critérios ligados ao meio ambiente (características do solo, temperatura, poluição, direção dos ventos) na definição das formas de ocupação do solo.
- Encaminhar uma política realista para os assentamentos da população de baixa renda, ou seja, para favelas, loteamentos irregulares, cortiços e casos de habitação precária.
- Produzir meios para a preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural.
- Incentivar a participação dos cidadãos no processo de construção da cidade e traçar um sistema de planejamento descentralizado, capaz de incorporar essa participação ao nível das Subprefeituras.

Nas páginas seguintes estão as propostas do projeto de lei, de maneira resumida e comentada.

*Os caminhos
para uma
cidade mais
justa*

11

3. MACROZONEAMENTO

Segundo o Plano Diretor, o macrozoneamento é a divisão do território do município em duas grandes zonas: uma rural, onde são produzidos alimentos e onde existem áreas de reflorestamento e de mineração; e outra urbana, onde estão moradias, escolas, indústrias etc. A zona urbana, com base na infra-estrutura instalada, foi dividida em zonas adensáveis, onde existe infra-estrutura que não está totalmente utilizada, e em zonas não-adensáveis, onde há falta de infra-estrutura.

À medida que a infra-estrutura for sendo implantada, a demarcação dos limites das zonas adensáveis e não-adensáveis poderá ser alterada. Assim, uma zona não-adensável que receba infra-estrutura se transformará em zona adensável. Mas há uma ressalva para as áreas de proteção aos mananciais, que não podem se tornar zonas adensáveis justamente para proteger o meio ambiente.

Coefficiente de aproveitamento único

A definição de um coeficiente de aproveitamento (C.A.) único para os terrenos é um dos pontos mais importantes do Plano, porque, ao contrário da legislação atual, ele promove a igualdade na ocupação do espaço da cidade. A proposta é de um coeficiente de aproveitamento único igual a 1 para todos os terrenos da zona urbana, e igual a 0,1 para os terrenos da zona rural. O coeficiente da zona rural é mais baixo para dificultar a ocupação do espaço por construções (casas, prédios, fábricas) e garantir o uso rural da terra.

O coeficiente de aproveitamento é um índice que se obtém dividindo a área construída pela área do lote. O coeficiente de aproveitamento igual a 1, como propõe o Plano Diretor, permite que num terreno com 1.000 m² de área seja construído um edifício de 1.000 m², ou seja, uma área construída equivalente à própria área do terreno. Nas zonas não-adensáveis, todos os proprietários terão o direito de construir no máximo uma vez a área do seu terreno. Já nas zonas adensáveis, o proprietário do terreno poderá construir acima do coeficiente de aproveitamento único, desde que a área construída excedente seja paga à Prefeitura e que exista área edificável disponível na região. Assim, o dono de um terreno com

Crescer onde é possível

Proteger o meio ambiente

Direito de construir igual para todos

Construir mais onde a infra-estrutura permitir

13

Quanto custa construir a mais

Instituir o solo criado

Também pode construir de graça...

se for habitação de interesse social

1.000 m² poderá construir, por exemplo, um edifício com 5.000 m², desde que pague à Prefeitura o direito de construir a área que ultrapasse os 1.000 m² (C.A. = 1), ou seja, 4.000 m².

O custo do metro quadrado construído excedente ao C.A. = 1 equivalerá ao valor venal do metro quadrado do terreno, definido pela Planta Genérica de Valores, que é revisada anualmente e utilizada para o cálculo e a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Pagamento pelo direito de construir

O direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento único nas zonas adensáveis será concedido ao proprietário do terreno pelo poder público municipal, mediante pagamento. O Plano Diretor denomina esse tipo de concessão de *outorga onerosa do direito de construir*, também chamado de *solo criado*. É um instrumento bastante utilizado em países como Estados Unidos e França. Na Itália, por exemplo, o coeficiente adotado é zero, ou seja, qualquer área edificada exige pagamento ao poder público.

O direito de construir acima do C.A. = 1 poderá ser concedido gratuitamente para a construção de habitações de interesse social. Essas moradias destinam-se à população que vive em condições precárias ou que possui renda familiar inferior a doze salários mínimos. Aqui surge a possibilidade do mercado imobiliário oferecer algumas alternativas de moradia a essa população, que tem ficado à margem com as regras hoje existentes.

Os recursos que a Prefeitura arrecadar com o pagamento do direito de construir atenderão, em primeiro lugar, à demanda habitacional das famílias moradoras em áreas de risco, favelas e cortiços, ou que tenham renda igual ou inferior a cinco salários mínimos.

14

Fundo de urbanização

O Fundo de Urbanização será constituído fundamentalmente pela arrecadação do pagamento do direito de construir e funcionará sob a coordenação de um conselho composto por representantes do poder público e da sociedade civil. Os recursos do Fundo de Urbanização serão destinados principalmente aos programas de atendimento à demanda habitacional prioritária e aplicados, também, na implantação e conservação de parques e áreas verdes, em obras de drenagem e em obras viárias. Sua utilização obedecerá às diretrizes traçadas por um plano de investimentos, votado pela Câmara Municipal junto com a Proposta Orçamentária da Prefeitura.

Estoque de área edificável

A área total que poderá ser construída acima do coeficiente de aproveitamento 1 compõe o estoque de área edificável. Esse estoque pode ser encontrado em cada uma das quinze zonas adensáveis, conforme preestabelecido por lei, e é definido de acordo com a capacidade da infra-estrutura e com a política urbana proposta pelo Plano. À medida que as parcelas desse estoque forem adquiridas através do pagamento do direito de construir, sua metragem será descontada do estoque total. A zona adensável poderá se tornar não-adensável quando o estoque se esgotar e a infra-estrutura atingir seu limite de saturação; novos investimentos em infra-estrutura poderão aumentar o estoque. Essa transformação obriga que a cada dois anos, no mínimo, o estoque de área edificável seja recalculado e, novamente, definido por lei.

O estoque de área edificável foi definido por usos residencial e não-residencial por dois motivos. Primeiro, porque a infra-estrutura é utilizada de maneira diferente pelo comércio, pela indústria e pela moradia e, segundo, porque é desejável que a moradia esteja próxima ao emprego. Em outras palavras, em algumas zonas o adensamento deve incentivar o uso não-residencial e, em outras, o uso residencial.

*Para onde vai
o dinheiro do
Fundo*

*Quanto
construir...*

*e o que
construir*

15

*Aproveitar
melhor a
infra-estrutura
existente*

Um importante centro de oferta de empregos, como a zona adensável 2 (bairros do Brás, Pari, Belenzinho, Bom Retiro, Ponte Pequena e parte da Moóca), por exemplo, tem 94% do estoque indicados para o uso residencial. Se essa área for ocupada pelo comércio ou por indústrias, os sistemas viário, de abastecimento de água e de energia elétrica ficarão sobrecarregados. Nesse caso, o uso residencial é um uso de contra-fluxo, porque utiliza a mesma infra-estrutura em horários em que ela está ociosa ou parcialmente utilizada.

Estoques de área edificável (em mil m²)

Zona adensável	Residencial	Não-residencial	Total
ZA 1 – Sé, Campos Eliseos, Liberdade, Cerqueira César	557	168	725
ZA 2 – Bom Retiro, Brás, Belenzinho	2.107	137	2.244
ZA 3 – Tatuapé, Moóca, Penha	647	339	986
ZA 4 – Vila Prudente, Vila Carrão, Vila Formosa	1.112	962	2.074
ZA 5 – Vila Prudente, Itaquerá, São Miguel Paulista	992	1.000	1.992
ZA 6 – Ipiranga, Jabaquara	1.931	1.391	3.322
ZA 7 – Saúde, Cambuci, Aclimação, Paraíso	715	409	1.124
ZA 8 – Pinheiros, Itaim, Jardins	438	355	793
ZA 9 – Campo Belo, Santo Amaro, Granja Julieta	716	112	828
ZA 10 – Jaguaré, Morumbi, Cidade Jardim	416	339	755
ZA 11 – Butantã, Campo Limpo, Rio Pequeno	978	1.944	2.922
ZA 12 – Lapa, Barra Funda, Perdizes, Sumaré	1.411	456	1.867
ZA 13 – Santana, Casa Verde, V. Maria, V. Guilherme	716	127	843
ZA 14 – Pirituba, Perus, Jaguará	542	690	1.232
ZA 15 – Freguesia do Ó, Tremembé, Tucuruvi, Brasilândia	80	613	1.393
Total do Município	14.058	9.042	23.100

16

Macrozoneamento

Zona urbana

Zona adensável

Zona não-adensável

Zona rural

Zona rural

▲▲▲▲ Limite da área de proteção aos mananciais

17

4. NORMAS ADICIONAIS PARA USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

A cidade não é toda igual

O meio ambiente tem que ser considerado

Proteção aos mananciais...

18

O Plano Diretor cria algumas normas adicionais de uso e ocupação do solo, além do coeficiente de aproveitamento único e do estoque de área edificável, para algumas situações específicas. É o caso das áreas de interesse ambiental, das áreas de interesse urbanístico e dos empreendimentos de impacto. Confira as características e a definição de cada uma.

Áreas de interesse ambiental

Para garantir a ocupação do solo de forma adequada às características do meio físico, o Plano Diretor propõe regras diferenciadas para a implantação de projetos em áreas de várzea, áreas de meia-encosta, áreas de alta declividade (muito inclinadas) e áreas de proteção aos mananciais. Cada uma dessas situações constituem uma área de interesse ambiental. O controle das áreas de várzea, meia-encosta e alta declividade está na parcela do terreno que pode ser ocupada por construção e na proporção de terra permeável (não-pavimentada) e de áreas verdes. Junto aos córregos canalizados é definida uma faixa de terreno onde não é permitido construir.

Com esse conjunto de regras é possível controlar problemas como enchentes e erosão, em grande parte provocados por uma ocupação que não está adequada às limitações do meio físico. Por exemplo, se houvesse uma faixa de terreno não-pavimentada e com vegetação junto aos leitos dos córregos Itaquera, Jacu e Tijuco Preto (afluentes da margem esquerda do rio Tietê, ainda não canalizados), as condições de drenagem estariam garantidas e os problemas com enchentes locais diminuídos.

Nas áreas de proteção aos mananciais os controles são mais rigorosos para garantir a qualidade da água que abastece o conjunto da cidade. Neste caso, o Plano Diretor estabelece que o único uso industrial permitido é a mineração e limita os usos não-residenciais a um máximo de

1.000 m² de área construída e a altura máxima das construções a 12 metros. Além disso, o Plano Diretor também proíbe a implantação de vias estruturais nessas áreas e define que a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social de favelas e loteamentos irregulares só pode ocorrer se houver tratamento de esgoto ou sua drenagem para fora da bacia hidrográfica.

Para qualquer empreendimento na área de proteção aos mananciais, torna-se obrigatória a implantação de serviços de coleta, tratamento e afastamento de esgoto das águas dos rios.

*...para
garantir a
qualidade da
água*

19

*As
características
dos bairros têm
que ser
respeitadas*

*A implantação
de grandes
empreendimentos
deve ser feita
com cuidado*

20

Áreas de interesse urbanístico

Áreas de interesse urbanístico são áreas da cidade que já estão construídas e que apresentam aspectos paisagísticos, urbanísticos e histórico-culturais significativos para a cidade. É necessário estabelecer regras especiais para direcionar as formas de renovação dessas áreas, de modo a preservar suas características.

O Plano Diretor prevê que poderão ser definidas as dimensões e a altura máxima para as construções nessas áreas, além de outras regras. O bairro do Bexiga é um exemplo de área de interesse urbanístico. Ele conserva características do início do século, que devem ser consideradas na construção de novos prédios e casas na região.

Empreendimentos de impacto

Os empreendimentos de impacto recebem esse nome porque, dependendo de seu porte, podem sobrecarregar a capacidade de infraestrutura de uma região, provocar incômodos à vizinhança ou causar danos ao meio ambiente. Quer sejam públicos, quer sejam privados, esses empreendimentos estão sujeitos à apresentação do Relatório de Impacto de Vizinhança (conforme a Lei Orgânica do Município), à comprovação da capacidade de absorção das águas das chuvas (para empreendimentos localizados em terrenos com área superior a 10.000 m²) e à implantação de obras e medidas necessárias para diminuir o impacto em cada caso. O que se pretende com todas essas exigências é encontrar a melhor forma para a implantação dos empreendimentos. Esse controle impede, por exemplo, que a instalação de um shopping center seja um transtorno para os moradores de áreas vizinhas ou provoque congestionamentos em vias que ligam regiões importantes da cidade.

São considerados empreendimentos de impacto as construções para fins residenciais com área igual ou superior a 40.000 m², os empreendimentos para fins não-residenciais com área construída igual ou superior a 20.000 m², ou qualquer construção cuja área ultrapasse 2% do estoque da área edificável do uso pretendido.

Áreas de interesse ambiental e urbanístico

- Várzea – Áreas sujeitas a enchentes
- Meia-encosta – Áreas adequadas à ocupação
- Alta declividade – Áreas com restrições à ocupação
- Áreas de interesse urbanístico
- Áreas de operações urbanas
- Limite da área de proteção aos mananciais

21

5. ZONAS ESPECIAIS

O Plano Diretor propõe a delimitação por lei das zonas especiais. Essas zonas recebem esse nome porque têm destinação e normas específicas. São três as modalidades de zonas especiais: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais de Preservação (ZEP) e as Zonas Industriais (ZI).

Zonas Especiais de Interesse Social

As Zonas Especiais de Interesse Social servem para proteger o interesse da população mais pobre, que vive em favelas, cortiços e loteamentos irregulares. Sua função é atender à necessidade de produção de habitações de interesse social, recuperar áreas em condições precárias de moradia e garantir a permanência da população moradora no local. As ZEIS podem ser de quatro tipos:

- **ZEIS 1 (favelas)** - Nessas zonas estão localizados os terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, onde há o interesse público em fazer a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra.
- **ZEIS 2 (loteamentos irregulares)** - Essas zonas agrupam os loteamentos para os quais há o interesse público em fazer a regularização jurídica do parcelamento do solo, a complementação de infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários ou a recuperação ambiental.
- **ZEIS 3 (vazios urbanos)** - Aqui estão localizados os terrenos vazios que podem ser destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social.
- **ZEIS 4 (cortiços)** - Nessas zonas existem áreas com concentração de cortiços, onde é possível implantar programas habitacionais de interesse social para a população de baixa renda.

Melhorar as condições de moradia em...

favelas,

loteamentos irregulares,

vazios urbanos e

cortiços

23

A população participa dos planos de urbanização...

e as melhorias não podem expulsar os moradores

O que não pode ser destruído:

o patrimônio histórico, a vegetação...

24

A Prefeitura realizará nessas zonas planos de urbanização destinados à demanda habitacional prioritária, com recursos do Fundo de Urbanização. O plano de urbanização é elaborado com a participação da população e define o padrão dos loteamentos e edificações, os usos permitidos, as formas de gestão e de participação da iniciativa privada e, ainda, o preço do financiamento e o sistema de compra e transferência das unidades habitacionais. Para evitar que a população moradora seja prejudicada pela valorização imobiliária gerada pelo plano de urbanização, fica proibido o remembramento posterior de lotes, exceto para a implantação de equipamentos comunitários.

As favelas localizadas em áreas públicas poderão obter a concessão do direito real de uso da terra. Aquelas que estão em áreas particulares, deverão dispor de assistência jurídica para o encaminhamento de ações de usucapião urbano. Todos os programas que interferem nas ZEIS serão enviados à Câmara, anualmente, pela Prefeitura. A iniciativa privada também poderá construir habitações de interesse social nessas zonas, obtendo a concessão gratuita do direito de construir acima do coeficiente único mediante a apresentação de um plano de urbanização específico.

Zonas Especiais de Preservação

As Zonas Especiais de Preservação (ZEP) são criadas para garantir a preservação, a manutenção e a recuperação do patrimônio histórico, paisagístico, cultural e ambiental da cidade. Elas podem ser de dois tipos:

- **ZEP 1** - Situam-se nessas zonas especiais os edifícios, os conjuntos urbanos ou sítios com valor histórico, paisagístico, cultural ou ambiental, e também as áreas tombadas ou preservadas pelo Município, Estado ou União. Dois exemplos são a Casa Modernista, na Vila Mariana, e os bosques da Cidade Universitária. São considerados ainda, como ZEP 1, as reservas florestais, as praças e os parques públicos com área superior a 10.000 m².

• **ZEP 2** - Localizam-se nessas zonas as áreas residenciais com vegetação significativa, ou seja, os chamados bairros verdes, que colaboram para a melhoria da qualidade ambiental da região onde se encontram. Exemplos de ZEP 2 são o Jardim América, o Alto da Lapa, o Jardim São Bento e o Pacaembu.

Zonas Industriais

A função dessas zonas é garantir a predominância de uso industrial em uma região. Em pleno funcionamento, as ZI já existem na cidade e estão subordinadas à lei estadual 1317/73, que determina onde devem se instalar as indústrias com área construída superior a 2.500 m² e não-poluidoras. O Plano Diretor propõe a criação de uma nova Zona Industrial na Zona Leste, para que a população dessa região tenha mais empregos próximo à moradia.

Hoje, a legislação municipal também trata da localização de indústrias com área de até 2.500 m². Segundo o Plano Diretor, elas poderão se instalar em qualquer zona adensável ou não-adensável, desde que não causem nenhum tipo de poluição e obedeçam às exigências para controle de tráfego. Não é permitida a instalação dessas indústrias em ZEP e em áreas de proteção aos mananciais.

...os bairros verdes

Mais empregos próximo à moradia

Nem toda indústria é má vizinha

25

Zonas especiais

- Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS
- Zonas Especiais de Preservação – ZEP
- Zonas Industriais – ZI
- Limite da área de proteção aos mananciais

26

6. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A transferência do direito de construir é um instrumento criado pelo poder público para compensar o proprietário de uma área onde a edificação não pode atingir a área construída determinada pelo coeficiente de aproveitamento único. Isso ocorre nas Zonas Especiais de Preservação. O proprietário de um imóvel classificado como ZEP 1, localizado na zona urbana ou rural, pode utilizar em outro imóvel de sua propriedade a diferença entre a área de seu terreno e a área construída. Ou pode vendê-la para outro proprietário. A transferência do direito de construir só será possível se o proprietário participar de algum programa de preservação, elaborado pela Prefeitura, a quem caberá o papel de intermediária na negociação.

Em comum acordo com o proprietário, a Prefeitura poderá utilizar a transferência do direito de construir como indenização às desapropriações realizadas para a construção de obras viárias, equipamentos públicos, urbanização de favelas e outros programas habitacionais de interesse social.

Urbanização e edificação compulsórias

A urbanização e edificação compulsórias são um instrumento criado pelo poder público para impedir que as áreas vazias da cidade continuem ociosas. Isso nada mais é do que a aplicação do artigo 182 da Constituição, que estabelece um prazo para loteamento ou construção das áreas vazias ou com infra-estrutura não totalmente utilizada. O proprietário que não cumprir esse prazo receberá um novo prazo para a aplicação progressiva do IPTU. Se, ao fim desse segundo prazo, o terreno continuar vazio, ele será desapropriado com títulos da dívida pública a serem pagos ao longo de dez anos.

Os prazos para loteamento, construção e aplicação progressiva do IPTU são definidos por lei, não ultrapassando dois e três anos, respectivamente. A aplicação desse instrumento não vale para terrenos com área até 250 m² e que sejam o único imóvel do proprietário.

*Quem
preservar será
compensado*

*Prazos
para construir
nos terrenos
vazios*

27

7. COOPERAÇÃO ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO

Operação urbana

A operação urbana é um sistema de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, no qual a administração municipal coordena a implantação de infra-estrutura e as formas de ocupação de uma área e o setor privado fornece os recursos para as obras a serem realizadas. Esse trabalho integrado já está proposto sob a forma do projeto de lei Operação Anhangabaú.

Para desenvolver esse trabalho é estabelecido um estoque da área edificável específico para a região, independente daquele definido para as zonas adensáveis onde será executada a obra. Sempre que houver população de baixa renda morando nos limites da região, a operação urbana deve incluir uma área para a construção de habitações de interesse social, destinada a essa população. Essa é uma medida para evitar que a população de baixa renda seja expulsa da área devido à valorização imobiliária decorrente das melhorias proporcionadas pela operação urbana.

As propostas para operações urbanas são encaminhadas à Câmara em forma de projeto de lei, para serem votadas. A iniciativa de propor operações urbanas não é exclusiva do poder público. Ela pode partir dos proprietários, desde que haja interesse público e a concordância de, pelo menos, dois terços dos donos de imóveis localizados na área de intervenção.

Consórcio imobiliário

O consórcio imobiliário é outro instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, criado para urbanizar terrenos com área superior a 10.000 m², localizados nas ZEIS 3 – Zonas Especiais de Interesse Social 3 / Vazios Urbanos.

*Juntar
esforços para
melhorar a
cidade*

*Construir mais
sem expulsar
os moradores*

28

Pelo consórcio, a Prefeitura realiza as obras de urbanização (abertura de ruas, pavimentação, rede de água, iluminação) e o proprietário da área recebe a quantidade de lotes urbanizados correspondente ao valor total da área antes de ter recebido os benefícios. Os lotes restantes ficam com a administração municipal, que pode comercializá-los para atender à demanda habitacional prioritária.

Essa operação assume a forma de contrato entre a Prefeitura e o proprietário do terreno. A iniciativa para a realização do consórcio pode partir tanto do poder público municipal quanto dos proprietários.

Operação de interesse social

A operação de interesse social é mais uma modalidade de cooperação entre o setor público e o privado. Prevê a concessão gratuita de autorização para construir espaços comerciais e de serviços com área superior à determinada pelo coeficiente único. Para isso, basta que os proprietários da área construam habitações de interesse social com valor equivalente e localizadas na mesma zona. Esta operação pode ser executada somente em imóveis localizados nas ZEIS 4 — Zonas Especiais de Interesse Social 4 / Cortiços.

Tanto a Prefeitura como os donos de terrenos podem solicitar a operação, desde que seja apresentado um plano de urbanização para a área. Para que o trabalho seja realizado, é preciso que pelo menos dois terços dos proprietários de uma mesma quadra estejam de acordo. Aprovada a operação, aqueles que não se interessarem estarão sujeitos à desapropriação. Os custos dessas desapropriações recairão sobre os proprietários participantes.

Ocupar os vazios com habitações de interesse social

Recuperar áreas de cortiço

29

8. OS DOIS NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Há regras gerais para toda a cidade...

mas cada região tem sua identidade

A sociedade discute as regras

Para elaborar, revisar, analisar e realizar todas essas propostas apresentadas, o Plano Diretor estabelece que o planejamento da cidade de São Paulo seja feito a nível central, por meio de um órgão central de planejamento, e a nível local, por intermédio dos órgãos de planejamento descentralizados, instalados nas Subprefeituras.

A tarefa do órgão central de planejamento será definir diretrizes para o conjunto da cidade, como a delimitação de zonas adensáveis, zonas não-adensáveis e zonas especiais, regras para o controle ambiental etc.

Já os órgãos de planejamento descentralizados serão responsáveis pela elaboração de regras de uso e ocupação do solo que digam respeito ao território de cada Subprefeitura, complementando a lei do Plano Diretor. Essas regulamentações deverão ser submetidas à Câmara Municipal. Elas definem e localizam os usos que provocam incômodos por ruídos, tráfego intenso e cheiro, determinam as áreas a serem reservadas para usos exclusivamente residenciais ou que não devem se verticalizar e definem o traçado do sistema de circulação (transporte coletivo e rede viária) e tráfego local. O planejamento descentralizado, de caráter local, deverá assegurar o respeito à identidade e às características de cada espaço da cidade.

A nível central, o Plano Diretor garante a participação democrática da sociedade, através da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU). A comissão já existe e é constituída por representantes do poder público municipal e da sociedade civil. A nível local, a participação da sociedade acontecerá por meio dos Conselhos de Representantes, formados através da criação das Subprefeituras.

30

9. O TRANSPORTE NA CIDADE

Por exigência da Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor é que define o sistema de circulação da cidade. Esse sistema é composto hoje pela rede estrutural de transportes coletivos e pela rede viária estrutural, e compreende um conjunto de vias responsáveis pelas principais ligações e pelos maiores carregamentos de transportes coletivo e individual.

Segundo o Plano Diretor, a prioridade de investimentos para o transporte coletivo está nas zonas adensáveis, onde a infra-estrutura existente pode ser mais bem aproveitada. São propostos corredores de ônibus e linhas de metrô, principalmente na área mais central da cidade, que hoje apresenta o maior índice de vias congestionadas. São também propostas a modernização do transporte ferroviário, de importância fundamental para o sistema de transportes, para que passe a oferecer um serviço semelhante ao do metrô, e a criação de uma rota para o transporte de carga.

O Plano Diretor propõe a execução de obras que visam a solucionar os pontos críticos de circulação de veículos, reforçando ou criando ligações onde ainda não existem. Assim, as obras viárias serão implantadas, em primeiro lugar, nas regiões periféricas, onde há necessidade de complementações de ligações interbairros e de ligações com corredores que conduzam ao centro da cidade.

Essas propostas foram elaboradas com a participação de setores de transportes e vias ligados aos governos federal e estadual, porque essas questões não são de competência exclusiva do município. O metrô, por exemplo, é administrado pelo governo estadual; as ferrovias pelos governos federal e estadual e os ônibus pelo Município e Estado.

Mais transporte coletivo nas zonas adensáveis

Obras viárias na periferia permitindo sua ligação com toda a cidade

31

Rede viária estrutural

Tráfego geral

- Vias existentes
- Melhorias viárias
- Vias propostas

Tráfego de carga

- Vias existentes
- Melhorias viárias
- Vias propostas

- Transposição e intersecção

33

10. DA LEGISLAÇÃO ATUAL ÀS PROPOSTAS DO PLANO DIRETOR

A lei do Plano Diretor, depois de publicada oficialmente, estabelece um prazo para os agentes públicos e privados ajustarem-se às novas regras. Para facilitar a transição entre o regime urbanístico existente e aquele proposto pelo Plano Diretor, os proprietários de terrenos terão um prazo de seis meses para utilizar os coeficientes de aproveitamento previstos na legislação atual. Dentro desse prazo, eles devem entrar com pedidos de aprovação de projeto e abrir mão do direito de construir através da venda do estoque edificável nas zonas adensáveis, conforme o proposto pelo Plano.

De seis meses a dois anos após a promulgação da lei, os proprietários perdem, gradualmente, o direito de construir acima do coeficiente único. Essa perda sofre decréscimos de 25% a cada seis meses, como mostra o quadro:

Período após a promulgação do Plano Diretor	Decréscimo do C.A. da atual lei de zoneamento
6 a 12 meses	25%
12 a 18 meses	50%
18 a 24 meses	75%

A perda total da validade dos coeficientes do atual zoneamento ocorre após dois anos da promulgação da lei. Para as obras aprovadas com base na antiga legislação, está previsto um prazo de quatro anos, contados a partir da data de expedição do alvará, para se obter o habite-se (auto de conclusão). Esgotado esse prazo, o habite-se só será expedido mediante o pagamento do direito de construir acima do coeficiente único.

Esse prazo de transição evita a entrada "artificial" de projetos onde a intenção não seja a construção imediata, mas um meio de assegurar os coeficientes atuais da lei de zoneamento, além de amenizar o impacto de uma mudança radical nas regras do jogo. Nesse período de dois anos permanece o que a legislação atual determina, com exceção do coeficiente de aproveitamento diferenciado por zonas, das taxas de ocupação e da área máxima construída para o uso industrial fora das zonas industriais. Há ainda uma alternativa: os proprietários podem optar pelas novas regras de imediato, abrindo mão do estabelecido pela lei atual.

As medidas não entram em vigor da noite para o dia

Há um período de transição...

mas quem quiser não precisa esperar

Os vereadores discutem o projeto de lei

A população participa das audiências públicas

A votação tem prazo

36

Abel Ferreira Castilho - PDS
Adriano Diogo - PT
Albertino Nobre - PTB
Alex Freua Neto - PTB
Almir Guimarães - PMDB
Andrade Figueira - PFL
Antonio Caruso - PMDB
Antonio Sampaio - PDS
Arnelindo Passoni - PT
Arnaldo Madeira - PSDB
Arselino Tatto - PT
Aurelino Andrade - PFL
Bruno Feder - PDS
Devanir Ribeiro - PT
Eder Jofre - PSDB
Edson Falanga - PL
Fausto Tomaz de Lima - PMDB
Francisco Whitaker - PT
Gabriel Ortega - PSDB
Geraldo Blota - PDS
Gilberto Nascimento - PMDB
Henrique Pacheco - PT
Irede Cardoso - PV
Ítalo Cardoso - PT
Jamil Achôa - PMDB
João Aparecido de Paula - PFL
João Brasil Vita - PTB
Joogi Hato - PMDB
José Guilherme Gianetti - PMDB
José Nascimento - PST
José Viviani Ferraz - PL
Juarez Soares - PT
Jucelino Silva Neto - PT
Julio C. Caligiuri - sem partido
Lidia Correa - PMDB
Luis Carlos Moura - PCB
Marcos Mendonça - PSDB
Mário Noda - PTB
Maurício Faria - PT
Mauro Puerro - PT
Nelson Guerra Jr. - PFL
Oswaldo Gianotti - PDS
Oswaldo Sanches - PDT
Paulo Kobayashi - PSDB
Roberto Tripoli - PV

11. APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Antes de ser aprovado, o projeto de lei passa pelo estudo de três comissões temáticas da Câmara. A primeira delas, a de Constituição e Justiça, já aprovou a legalidade do projeto. Em seguida, ele é analisado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente e, por último, pela Comissão de Finanças e Orçamento. Os pareceres dessas comissões servem de referência para a votação em plenário.

Segundo a exigência da Lei Orgânica do Município, para o Plano Diretor ser aprovado é necessária, ainda, a realização de duas audiências públicas, no mínimo. O objetivo é abrir um debate com a população, para que todos tenham direito a voz. A convocação dessas audiências públicas deve ser feita pela Mesa Diretora da Câmara ou pelas comissões temáticas.

Para ser aprovado em plenário, o projeto precisa de três quintos de votos favoráveis, no mínimo. Em números, isso significa que, do total de 53 vereadores, 32 têm que votar a favor.

Durante sua apreciação, o projeto pode receber emendas por parte dos vereadores. Depois de votado pelo Legislativo, ele retorna ao Executivo, que pode sancioná-lo ou vetar parte do texto. Neste último caso, a Câmara tem poder de derrubar o veto, desde que haja votação favorável da maioria absoluta da Casa (50% mais 1 dos vereadores, ou 27 votos). O prazo para a votação do Plano Diretor encerra em 5 de abril de 1992.

V veja a seguir a lista dos vereadores do município.

Teresinha Martins - PT
Tereza Lajolo - PT
Tita Dias - PT
Ushitaro Kamia - PSB
Valfredo Ferreira - PT
Vital Nolasco - PC do B
Walter Abrahão - PDS
Walter Feldman - PSDB

Conheça os vereadores que compõem as três comissões temáticas que devem estudar o projeto de lei:

Comissão de Constituição e Justiça*

Arselino Tatto
Bruno Feder
Devanir Ribeiro
Francisco Batista
Gilberto Nascimento
Henrique Pacheco
Walter Abrahão
Walter Feldman

** Os nomes desses vereadores foram modificados em função da votação do novo Regimento Interno da Câmara.*

Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

Andrade Figueira
Bruno Feder
Gabriel Ortega
Guilherme Gianetti
Jucelino Silva Neto
Roberto Tripoli
Tereza Lajolo

Comissão de Finanças e Orçamento

Almir Guimarães
Antonio Sampaio
Devanir Ribeiro
Francisco Whitaker
Jamil Achôa
João Aparecido de Paula
Paulo Kobayashi

Os vereadores e as três comissões

37

GLOSSÁRIO

Área de interesse ambiental - Área localizada nas zonas urbana e rural, onde as características do meio físico exigem regras de loteamento, uso e ocupação do solo específicas. *Página 16.*

Área de interesse urbanístico - Área localizada na zona urbana, que, por seu aspecto paisagístico, urbanístico e histórico-cultural, necessita de uma regulamentação específica para uso e ocupação do solo, permitindo a preservação de suas características. *Páginas 16 e 20.*

Área de proteção aos mananciais - Área definida por legislação estadual (898/75 e 1172/76) para a qual são estabelecidas normas de uso e ocupação do solo que visam a proteger os mananciais e as represas. *Páginas 13, 18, 19 e 25.*

Coefficiente de aproveitamento (C.A.) - Índice que relaciona a área construída com a área do lote, ou seja, $C.A. = \text{área construída} \div \text{área do lote}$. *Páginas 13, 14 e 35.*

Coefficiente de aproveitamento único - Índice que relaciona a área construída com a área do lote e determina a área para a qual o direito de construir é gratuito. É válido para lotes localizados nas zonas urbana e rural. *Páginas 13, 14, 16, 24, 27, 29 e 35.*

Concessão do direito real de uso - É a transferência do direito de uso do solo para as famílias que estão na posse de um imóvel, para fins de moradia, sem a transferência de propriedade. *Página 24.*

Conselho de Representantes - De acordo com a Lei Orgânica do Município, a cada Subprefeitura corresponderá um conselho formado por representantes da sociedade civil local. A função desse conselho será discutir e elaborar, a nível local, as

diretrizes orçamentárias e a revisão do Plano Diretor, fiscalizar os atos do Executivo e, ainda, encaminhar à Câmara e às Subprefeituras, questões de interesse da população da região. *Página 30.*

Consórcio imobiliário - Sistema de trabalho cooperativo entre o setor público e o privado, destinado a proprietários de terrenos com área superior a 10.000m², localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 3). *Páginas 28 e 29.*

Demanda habitacional prioritária - É a demanda correspondente à parcela da população que tem prioridade nos programas habitacionais da administração municipal, ou seja, famílias moradoras em áreas de risco, favelas, cortiços e habitações precárias, ou que tenham renda igual ou inferior a cinco salários mínimos. *Páginas 14, 15 e 24.*

Direito de construir ou Potencial construtivo - Área que pode ser construída em um terreno, determinada pelo coeficiente de aproveitamento permitido por lei. De acordo com o Plano Diretor, na zona rural o direito de construir é a área do terreno multiplicada por 0,1 (coeficiente único da zona rural). Na zona urbana é a área do terreno multiplicada por 1 (coeficiente único da zona urbana). *Páginas 9, 11, 14 e 35.*

Empreendimentos de impacto - São empreendimentos imobiliários públicos ou privados que, por seu porte, representam uma sobrecarga à capacidade de infra-estrutura da região, podendo provocar uma transformação radical e/ou danos ao meio ambiente. *Páginas 16 e 19.*

Estoque de área edificável - É o volume total da área que pode ser construída acima do coeficiente de aproveitamento único, nas zonas adensáveis. *Páginas 15, 16, 20, 28 e 35.*

38

Fundo de Urbanização - Fundo formado por recursos arrecadados com o pagamento do direito de construir, por quaisquer outros recursos ou rendas que lhes sejam destinadas ou por rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos. *Página 15.*

Habitação de interesse social - Habitação destinada à população que vive em condições precárias de moradia ou àquelas que têm renda inferior a doze salários mínimos. *Páginas 11, 14, 23, 24, 27, 28 e 29.*

Infra-estrutura urbana - É o conjunto de melhorias que são implantadas na cidade, como redes de água e esgoto, drenagem de águas da chuva, energia elétrica, transportes. Algumas dessas redes são atribuição da Prefeitura (a drenagem das águas da chuva, por exemplo), outras estão a cargo do governo do Estado (água e eletricidade). *Páginas 7, 8, 9, 11, 13, 15, 16, 19, 20, 23, 27, 28 e 31.*

Lei de zoneamento industrial - Esta lei estabelece regras para a instalação de indústrias em áreas críticas de poluição, entre as quais inclui-se a região metropolitana da Grande São Paulo. É de competência do governo estadual (Lei 1817/78). *Página 25.*

Lei Orgânica - Esta lei estabelece as competências do Executivo e do Legislativo. Sua elaboração é feita pela Câmara Municipal, como obriga a Constituição Federal. *Páginas 5, 31 e 36.*

Macrozoneamento - É a divisão da área do município em zona urbana e zona rural. A zona urbana é, ainda, subdividida em zonas adensáveis e não-adensáveis. *Página 13.*

Operação de interesse social - É uma modalidade de trabalho cooperativo entre o poder público e a iniciativa privada, destinada aos proprietários de imóveis localizados nas ZEIS 4. *Página 29.*

Operação urbana - É um sistema de cooperação entre o setor público e o privado. Ele prevê a implantação de obras de infra-estrutura para que seja criado um estoque de área edificável específico para a região. *Página 28.*

Parcelamento do solo ou Loteamento - Subdivisão de terrenos urbanos com área superior a 10.000 m² em lotes, vias públicas, áreas verdes e áreas destinadas a equipamentos públicos. As normas para abertura de loteamento são definidas pelas leis 6766/79 (Lei Lehman - federal) e 9413/81 (municipal). *Páginas 24 e 27.*

Planta Genérica de Valores - Mapeamento dos valores do metro quadrado de terrenos urbanos, para o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Esse trabalho é realizado pela Secretaria Municipal de Finanças. *Página 14.*

Rede estrutural de transportes - É o conjunto de vias, linhas de metrô e ferrovias localizadas no município e responsáveis pelos maiores carregamentos de transporte coletivo. *Página 31.*

Rede viária estrutural - É o conjunto de vias no município, responsável pelas principais ligações intra-urbanas e com os municípios vizinhos. *Páginas 19 e 31.*

39

Regulamentações locais - São as regras de uso e ocupação do solo especificamente locais e coerentes com as diretrizes do Plano Diretor, que são definidas a nível das Subprefeituras. *Página 30.*

Regularização fundiária - É o conjunto de medidas adotadas para regularizar, juridicamente, a propriedade de um imóvel junto aos órgãos públicos. *Página 23.*

Remembramento de lotes - É a soma de dois ou mais lotes para a formação de um único terreno. *Página 24.*

Subprefeituras - A Lei Orgânica determina que a administração municipal seja exercida a nível local pelas Subprefeituras. Cada Subprefeitura será administrada por um subprefeito, que atuará como auxiliar do prefeito. *Páginas 11 e 30.*

Taxa de ocupação - É o índice que relaciona a projeção da área construída de uma edificação com a área do lote, ou seja, $T.O. = \text{projeção da área construída} \div \text{área do lote}$. *Páginas 13 e 35.*

Transferência do direito de construir - Através deste instrumento, os proprietários de terrenos que são impedidos de construir o que determina o coeficiente único podem dispor de diferencial em área edificável, transferindo-o para outro imóvel de sua propriedade ou para o imóvel de outro proprietário. *Página 27.*

Urbanização e edificação compulsórias - Instrumento que estabelece um prazo para o parcelamento e a ocupação dos terrenos vazios, para fazê-los cumprir sua função social. Este instrumento se resume na aplicação do artigo 182 da Constituição e do artigo 153 da Lei Orgânica do Município. *Página 27.*

Uso e ocupação do solo - É a forma de utilização dos terrenos urbanos e rurais, considerando as

diferentes atividades (residenciais, comerciais, agrícolas, de circulação etc.) e as modalidades de construção (horizontal, vertical, geminada, com recuos etc.). *Páginas 8, 11, 17, 18 e 30.*

Usos de contrafluxo - São usos que permitem a utilização da infra-estrutura de uma região, em horários em que ela permanece ociosa ou parcialmente utilizada. *Página 16.*

Usucapião urbano - A Constituição define o usucapião urbano como uma forma de apropriação do lote urbano com área de até 250 m², por cinco anos ininterruptos. Esse lote deve ser usado para moradia, por um indivíduo ou família que não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural. Os imóveis públicos não estão sujeitos ao usucapião. *Página 24.*

Zona adensável - É a região onde a infra-estrutura está subutilizada, sendo possível a construção acima do coeficiente de aproveitamento único. *Páginas 13, 15, 16, 25, 28, 30, 31 e 35.*

Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) - É uma parte do território do município destinada, prioritariamente, à produção de habitações de interesse social. *Páginas 19, 23, 24, 28 e 29.*

Zona Especial de Preservação (ZEP) - É uma parcela do território do município onde há interesse social na preservação, manutenção e recuperação do patrimônio histórico, paisagístico, cultural ou ambiental. *Páginas 23, 24 e 25.*

Zona Industrial (ZI) - É a parcela do território do município destinada, preferencialmente, à localização de indústrias com área construída superior a 2.500 m². *Páginas 23, 24, 25 e 35.*

Zona não-adensável - É a região da cidade onde há carência de infra-estrutura. Nessa zona é possível construir até o determinado pelo coeficiente único. *Páginas 13, 15, 25 e 30.*

40

Ficha técnica

Publicação baseada no Projeto de Lei do Plano Diretor de São Paulo, elaborado sob a coordenação da equipe do DEMPLAN – Departamento Municipal de Planejamento da Secretaria Municipal do Planejamento

Diretora
Raquel Rolnik

Produção
Bartira V. Varella Costa

Texto básico
Sarah Feldman
Luis Octávio da Silva (Instituto Pólis)

Redação
Ângela Pintor

Edição
Bartira V. Varella Costa
Rosana Córnea
Sarah Feldman

Projeto e produção gráfica
Homem de Melo & Troia Designers Associados

São Paulo, 1991

O Plano Diretor de São Paulo, elaborado pela Prefeitura, introduz uma nova lógica de ocupação do território da cidade para transformar as condições críticas de transporte, de moradia e de meio ambiente.

Os instrumentos propostos são apresentados numa linguagem simples para que todos possam participar da discussão do Plano e da transformação da cidade.

ANEXO C – Lista de Coordenadorias

Nome	Sigla	Secretaria	Criação
Comissão Permanente de Acessibilidade	CPA	Acessibilidade e Inclusão	1996
Comissão de Entendimentos com Concessionárias	CEC	Infraestrutura Urbana e Obras	1987
Comissão Central de Avaliação de Documentos	CCAD	Cultura	1990
Comissão de Proteção à Paisagem Urbana	CPPU	Desenvolvimento Urbano	1986
Comissão de Análise Integrada de Edificações e Parcelamento do Solo	CAIEPS	Habitação	2004
Comissão de Análise de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social	CAEHIS	Habitação	1992
Comissão de Edificação e Uso do Solo	CEUSO	Habitação	
Comissão Municipal de Direitos Humanos	CMDH	Direitos Humanos	
Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania		Participação e Parceria	
Comissão Extraordinária Permanente da Criança e Adolescente		Participação e Parceria	
Comissão da Saúde, Promoção Social, Trabalho, Idoso e Mulher		Participação e Parceria	
Comissão Integrada de Fiscalização	CIF	Habitação	
Comissão de Averiguação e Avaliação de Projetos Culturais	CAAPC	Cultura	
Comissão Central de Avaliação de Documentos	CCAD	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo	CMPT	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Comitê de Ética em Pesquisa	CEP/SMS-SP	Saúde	
Comitê de Mudança do Clima e Ecoeconomia		Verde e Meio Ambiente	2009
Comitê Iniciativa Hospital Amigo da Criança	CIHAC	Saúde	2003
Comitê Municipal de	CMD	Planejamento, Orçamento e	

Desburocratização		Gestão	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	CMDCA/SP	Participação e Parceria	1988
Conselho Municipal de Assistência Social	COMAS	Assistência e Desenvolvimento Social	1997
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental	CONPRESP	Cultura	1985
Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência	CMPD	Acessibilidade e Inclusão	1989
Conselho Municipal de Educação	CME	Educação	1988 e 1993
Conselho Municipal de Habitação	CMH	Habitação	2002
Conselho Municipal de Informática	CMI	Administração Pública Municipal	2002
Conselho Municipal de Saúde	CMS	Saúde	1998
Conselho Municipal de Defesa Civil	CONSDEC	Segurança Pública	
Conselho Municipal da Juventude		Participação e Parceria	2008
Grande Conselho Municipal do Idoso	GCMÍ	Participação e Parceria	1992
Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool	COMUDA	Participação e Parceria	2006
Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual		Participação e Parceria	2005
Conselho de Gestão da CONE		Participação e Parceria	2007
Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	CADES	Verde e Meio Ambiente	1993
Conselho Municipal de Turismo	COMTUR	SPTurismo	1992
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	COMUSAN-SP	Coordenação das Subprefeituras	2003
Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia & Inovação	CMCTI	Desenvolvimento Econômico e do Trabalho	2010
Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	CONFEMA	Verde e Meio Ambiente	2001
Conselho de Alimentação Escolar	CAE	Educação	2000
Conselho Municipal de Política Urbana	CMPU	Desenvolvimento Urbano	2003
Conselho Consultivo da Saúde da Mulher	CCSM	Saúde	2009
Conselhos Tutelares		Educação	

Conselho Regional de Meio Ambiente Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz		Verde e Meio Ambiente	2007
Conselho de Monitoramento da Política de Direito das Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo		Assistência e Desenvolvimento Social	
Conselho Consultivo do Programa de Metas	CCPM	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Conselho de Política Salarial das Empresas Municipais	CPSEM	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Conselho Municipal de Tributos	CMT	Finanças	2006
Coordenadoria de Atenção às Drogas	CDR	Participação e Parceria	2008
Coordenadoria de Convivência Participação e Empreendedorismo Social	CONPARES	Participação e Parceria	
Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual	CADS	Participação e Parceria	
Coordenadoria do Idoso	CI	Participação e Parceria	1992
Incubadora de Projetos Sociais Autofinanciados	INCUBADORA	Participação e Parceria	
Coordenadoria da Inclusão Digital	CID	Participação e Parceria	2001
Coordenadoria da Juventude	CJ	Participação e Parceria	
Coordenadoria da Mulher	CM	Participação e Parceria	
Coordenadoria dos Assuntos da População Negra	CONE	Participação e Parceria	
Coordenadoria Municipal de Defesa Civil	COMDEC	Segurança Pública	
Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico		Desenvolvimento Econômico e do Trabalho	
Coordenadoria do Trabalho		Desenvolvimento Econômico e do Trabalho	
Coordenadoria de Gestão de Pessoas	COGEP	Planejamento, Orçamento e Gestão	2009
Coordenação de Vigilância em Saúde	COVISA	Saúde	2003
Coordenadoria de Gestão de Benefícios	CGB	Assistência e Desenvolvimento Social	2005
Coordenadorias Distritais de Defesa Civil	CODDEC	Segurança Pública	
Coordenadoria de Assistência Social	CAS	Assistência e Desenvolvimento Social	

Coordenação de Epidemiologia e Informação	CEInfo	Saúde	2001
Coordenação da Atenção Básica	CAB	Saúde	2008
Coordenadoria de Apoio ao Desenvolvimento da Gerência Hospitalar	COGERH	Saúde	
Coordenadoria da Rede de Proteção à Mãe Paulistana		Saúde	
Coordenadoria Municipal de Atenção às Urgências e Emergências de São Paulo	COMURGE	Saúde	
Coordenação do Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria		Saúde	
Coordenação de Gestão de Pessoas	CGP-SMS	Saúde	
Coordenadoria Geral dos Núcleos de Ação Educativa	CONAE	Educação	
Coordenadoria de Gestão Estratégica dos Equipamentos	CGEE	Esportes, Lazer e Recreação	
Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas e Programas de Esporte e Lazer	CGPE	Esportes, Lazer e Recreação	
Coordenadoria de Gestão do Esporte de Alto Rendimento	CGEA	Esportes, Lazer e Recreação	
Coordenadoria de Festão de Parcerias e Organizações Sociais	CGPO	Esportes, Lazer e Recreação	
Coordenadoria Geral de Relações Institucionais Governamentais		Acessibilidade e Inclusão	
Coordenadoria de Proteção Social Básica	CPB	Assistência e Desenvolvimento Social	
Coordenadoria de Proteção Social Especial	CPE	Assistência e Desenvolvimento Social	
Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais	COPS	Assistência e Desenvolvimento Social	
Coordenadoria de Gestão Administrativa		Assistência e Desenvolvimento Social	
Coordenadorias Regionais de Assistência Social		Assistência e Desenvolvimento Social	
Coordenadoria Geral de Assistência Social	COGEAS	Assistência e Desenvolvimento Social	
Coordenação Geral de Licitações	COGEL	Coordenação das Subprefeituras	
Coordenadoria de Administração e Finanças	CAF	Desenvolvimento Urbano	

Coordenadoria Jurídica	COJUR	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Coordenadoria de Administração e Finanças	COAFI	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Coordenadoria de Estudos Econômicos	CDEC	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços	COBES	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Coordenadoria de Planejamento	COPLAN	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Coordenadoria de Programas Estratégicos	COPES	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Coordenadoria do Orçamento	CGO	Planejamento, Orçamento e Gestão	
Coordenadoria de Modernização e Tecnologia da Informação e Comunicação	COMTIC	Planejamento, Orçamento e Gestão	2011
Coordenadoria de Administração	COADM	Finanças	
Coordenadoria de Análise e Planejamento	CAP	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	

ANEXO D – A cidade que propomos – Debate do Plano Diretor de 2001-2010 – (2002)

Onde estamos

São Paulo é hoje a quarta metrópole mundial em população, megacidade de interesse global e pólo nacional de desenvolvimento.

A Macrometrópole, ou Complexo Metropolitano Expandido, compreende as regiões metropolitanas de São Paulo, de Campinas, da Baixada Santista, parte do Vale do Paraíba e a região de Sorocaba. Dentro dela são intensas as relações econômicas e as viagens diárias. A população da Macrometrópole aproxima-se de 24 milhões, apenas na região metropolitana de São Paulo vivem 17,8 milhões de habitantes.

Quantos Somos

A população da cidade de São Paulo é de cerca de 10,4 milhões e a projeção para 2010 é de 11,4 milhões de habitantes.

A economia do Município

São Paulo, tanto a Cidade quanto a Região Metropolitana, mantém sua importância nacional como centro industrial, além de expandir sua caracterização como pólo de atração de serviços, comércio, lazer e turismo.

Situação e cenários de futuro

O crescimento explosivo da cidade durante o século XX, do pequeno “triângulo” histórico para a Metrópole, ocorreu através do loteamento das chácaras circundantes, atendendo à demanda habitacional de ondas migrantes, nacionais e estrangeiras. O processo de preenchimento aleatório de vazios, no mar de morros que caracteriza o território, com escassa disciplina orientadora, e no contexto nacional de um desenvolvimento tardio e dependente, resultou em:

- 2,8 milhões de habitantes em moradias precárias
- média de 2 horas diárias gastas em transporte coletivo
- atraso na implantação de transporte de massa (metrô: apenas 44 km dos 140 km projetados)
- escassez de vias estruturais
- 118 km médios de congestionamento ou tráfego lento em 2001 no pico da tarde
- 5 milhões de veículos, 3,5 milhões circulando diariamente
- apenas 4,6 m² de áreas verdes por habitante

Políticas econômicas da última década agravaram a situação, ao precarizarem os salários, desestruturarem e diminuir o emprego industrial, aumentando a exclusão das camadas mais pobres da população, resultando em:

- aumento da população favelada: 20% da população total do município
- perda de qualidade da cidade, mormente no Centro e nos bairros periféricos
- taxa de desemprego na cidade de São Paulo de 16,1% em 2000
- aumento da violência: mais de 5.000 óbitos por homicídios por ano (57 por 100.000 habitantes)
- cerca de 9.000 moradores de rua
- expulsão da população para os distritos periféricos

- aumento do custo do solo urbano nas áreas dotadas de infra-estrutura
- alto grau de verticalização

Por outro lado, São Paulo também se caracteriza por diversos fatores positivos:

- crescente diversidade de oportunidades econômicas
- grande potencial de qualificação de sua mão de obra
- aumento de instituições de ensino superior e pesquisa
- maior centro universitário do país
- principal centro médico e pólo de excelência da América do Sul
- maior concentração de instituições e eventos culturais da América do Sul
- principal conjunto de aeroportos da América do Sul
- crescente pólo de cultura, turismo, negócios, feiras internacionais
- crescente pólo do setor de editoração gráfica e de moda
- ativo setor de construção civil

O desenvolvimento urbano que privilegia o interesse público, superando as deficiências e aproveitando as potencialidades acima, somente poderá ocorrer com vontade política e participação de todos. O Plano Diretor é um dos instrumentos para transformar a realidade urbana. A definição de seus objetivos, diretrizes e ações estratégicas, visa orientar a reconstrução de nossa cidade, melhorando a qualidade de vida para todos.

O Plano Diretor propõe o seguinte **cenário para 2010**:

- cidade desconcentrada e poder descentralizado
- espaços públicos mais seguros e de qualidade
- centro principal requalificado com muitos moradores e atividades econômicas
- novos centros e eixos de atividades diversificadas qualificando a vida dos bairros
- comércio e serviços, públicos e privados, distribuídos com homogeneidade na cidade
- favelas urbanizadas e com moradias regularizadas
- desenvolvimento de setores de economia solidária
- transporte integrado com bilhete único
- extensão do metrô para mais de 100 km, em parceria com o Estado de São Paulo
- grande expansão de áreas verdes interligadas por vias arborizadas e parques lineares
- paisagem urbana de qualidade e beleza
- incentivos para nova fase de industrialização, com unidades menores e de alto valor agregado
- forte interação entre centros de pesquisa e diversos setores de produção econômica
- diversificação e expansão do setor de serviços, com destaque para: comunicação, editoria, turismo, moda, informática e produção cultural
- qualificação da construção civil
- adolescentes com oportunidades de estudo, trabalho, cultura e lazer
- diminuição radical da violência e aumento da civilidade e da solidariedade

O Plano Diretor é um dos instrumentos para nos fazer chegar a esse cenário. Seu papel é ordenar a ocupação da cidade, a distribuição das construções, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, propiciar a criação de espaços públicos, melhorar a paisagem urbana, além de adequar as condições de circulação e acesso da população aos diversos lugares da cidade. O Plano Diretor propõe políticas e ações estratégicas, assim como gestões e mecanismos que mobilizem e compatibilizem as iniciativas dos setores público e privado, visando o interesse do conjunto da população. O Plano Diretor deve expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade que servirão para aferir e orientar o cumprimento da função social da propriedade.

Estrutura do Plano e de sua Lei

O Plano Diretor é uma lei municipal e sua Exposição de Motivos retrata o diagnóstico da situação da cidade, os cenários previstos e os objetivos a alcançar.

A **Lei do Plano Diretor** apresenta três partes principais:

I - Diretrizes políticas e ações estratégicas setoriais

O Plano Diretor estabelece diretrizes para cada setor de atividade pública, que orientam as políticas setoriais de médio prazo até o ano 2010. Além disso, indica as principais ações estratégicas até o ano 2004. Estas são entendidas como ações motoras, capazes de iniciar ou acelerar a implantação das diretrizes de médio prazo.

Supõe-se que cada nova administração municipal poderá rever as ações estratégicas, embora tenha que manter o compromisso de alcançar os objetivos estabelecidos pelas diretrizes setoriais, que permanecem válidas durante a vigência do Plano. E, de 10 em 10 anos, o próprio Plano Diretor e suas diretrizes deverão ser revistos.

O Plano aborda as diretrizes básicas para os seguintes setores: educação, saúde, transporte, meio ambiente, habitação, cultura, promoção social, segurança pública, esportes, abastecimento, infra-estrutura e serviços de utilidade pública.

II - Plano físico-ambiental

A ocupação do território do município se organiza em torno de quatro elementos que constituem a estrutura permanente do tecido urbano da cidade, e que com suas características diferenciadas permitirão alcançar progressivamente o maior equilíbrio entre as áreas

construídas e os espaços naturais, distribuídos entre as diversas partes do município:

- **Sistema Viário Estrutural:** Constituído pelas vias importantes para a interligação entre os vários bairros do município, os outros municípios da região metropolitana, o restante do Estado e do País
- **Rede Ambiental:** Constituída pelos parques e reservas interligados por caminhos verdes, formados por parques lineares em fundos de vales e vias arborizadas
- **Sistema de Centralidades:** Constituído pelo centro principal, centros de bairro, novos pólos e eixos de atividades diversificadas
- **Sistema de Transportes:** Constituído pelas linhas de metrô, trens e pelas vias destinadas exclusivamente à circulação de ônibus.

As diretrizes de uso do solo contidas no Plano Diretor orientarão a revisão da Lei do Zoneamento, assim como a elaboração dos Planos Regionais de cada subprefeitura e a reurbanização de bairros.

III - Sistema de Planejamento e Gestão do Plano

A gestão do Plano Diretor está centrada na garantia de ampla participação popular, tendo como base a descentralização político-administrativa consubstanciada nas 31 subprefeituras, nos seus respectivos conselhos de representantes e nas audiências públicas periódicas previstas na Lei Orgânica do Município.

A partir do Plano Diretor serão configurados os planos regionais para cada subprefeitura. Cabe à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano coordenar a gestão do Plano Diretor, bem como articular e orientar os Planos Regionais elaborados pelas subprefeituras e seus conselhos de representantes, em consonância com as diretrizes globais do Plano Diretor da Cidade.

A seguir, as principais propostas do Plano físico-ambiental.

Estrutura do Plano e de sua Lei

O Plano Diretor é uma lei municipal e sua Exposição de Motivos retrata o diagnóstico da situação da cidade, os cenários previstos e os objetivos a alcançar.

A **Lei do Plano Diretor** apresenta três partes principais:

I - Diretrizes políticas e ações estratégicas setoriais

O Plano Diretor estabelece diretrizes para cada setor de atividade pública, que orientam as políticas setoriais de médio prazo até o ano 2010. Além disso, indica as principais ações estratégicas até o ano 2004. Estas são entendidas como ações motoras, capazes de iniciar ou acelerar a implantação das diretrizes de médio prazo.

Supõe-se que cada nova administração municipal poderá rever as ações estratégicas, embora tenha que manter o compromisso de alcançar os objetivos estabelecidos pelas diretrizes setoriais, que permanecem válidas durante a vigência do Plano. E, de 10 em 10 anos, o próprio Plano Diretor e suas diretrizes deverão ser revistos.

O Plano aborda as diretrizes básicas para os seguintes setores: educação, saúde, transporte, meio ambiente, habitação, cultura, promoção social, segurança pública, esportes, abastecimento, infra-estrutura e serviços de utilidade pública.

II - Plano físico-ambiental

A ocupação do território do município se organiza em torno de quatro elementos que constituem a estrutura permanente do tecido urbano da cidade, e que com suas características diferenciadas permitirão alcançar progressivamente o maior equilíbrio entre as áreas

construídas e os espaços naturais, distribuídos entre as diversas partes do município:

- **Sistema Viário Estrutural:** Constituído pelas vias importantes para a interligação entre os vários bairros do município, os outros municípios da região metropolitana, o restante do Estado e do País
- **Rede Ambiental:** Constituída pelos parques e reservas interligados por caminhos verdes, formados por parques lineares em fundos de vales e vias arborizadas
- **Sistema de Centralidades:** Constituído pelo centro principal, centros de bairro, novos pólos e eixos de atividades diversificadas
- **Sistema de Transportes:** Constituído pelas linhas de metrô, trens e pelas vias destinadas exclusivamente à circulação de ônibus.

As diretrizes de uso do solo contidas no Plano Diretor orientarão a revisão da Lei do Zoneamento, assim como a elaboração dos Planos Regionais de cada subprefeitura e a reurbanização de bairros.

III - Sistema de Planejamento e Gestão do Plano

A gestão do Plano Diretor está centrada na garantia de ampla participação popular, tendo como base a descentralização político-administrativa consubstanciada nas 31 subprefeituras, nos seus respectivos conselhos de representantes e nas audiências públicas periódicas previstas na Lei Orgânica do Município.

A partir do Plano Diretor serão configurados os planos regionais para cada subprefeitura. Cabe à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano coordenar a gestão do Plano Diretor, bem como articular e orientar os Planos Regionais elaborados pelas subprefeituras e seus conselhos de representantes, em consonância com as diretrizes globais do Plano Diretor da Cidade.

A seguir, as principais propostas do Plano físico-ambiental.

Sistema Viário Estrutural

LEGENDA

- intervenções pontuais
- vias a melhorar
- novas vias

Propõe-se implantação de novas vias e melhorias de vias existentes com o objetivo de complementar o sistema que é insuficiente. Aproveita-se, onde possível, as faixas livres sob as linhas de alta tensão. Prevê-se implantar bolsões viários abertos em bairros residenciais a fim de afastar o tráfego de passagem, porém sem autorizar o fechamento de vias. As vias de operações urbanas poderão ter estacionamentos sob seu pavimento. Vias residenciais terão preferencialmente pavimento drenante, mais permeável, calçadas largas equipadas e tráfego desacelerado.

Rede Ambiental: caminhos verdes

LEGENDA

- Parques Lineares
- Arborização de vias
- Integração de cabeceiras
- Rota de ciclistas
- Parques propostos

A questão ambiental orienta as diretrizes do Plano Diretor em todos os seus aspectos visando uma cidade com desenvolvimento sustentável. A rede ambiental do município, visando maior integração do tecido urbano à natureza, procura progressivamente recuperar a relação da cidade com os seus rios e elementos significativos da paisagem.

Sobre o sistema viário se superpõe um sistema contínuo, destinado a pedestres, ciclistas, valorizando o caráter paisagístico, ligando parques, praças, fundos de vale transformados em parques lineares e vias fortemente arborizadas, constituindo uma rede de mais de 700 km. Os parques serão interligados por rotas para ciclistas, utilizando trechos de cicloviás e aproveitando, aos domingos, uma das faixas carroçáveis das vias inseridas na rede.

Centralidades: eixos e pólos

Propõe-se a dinamização dos centros existentes e a criação de novos centros de bairros nas zonas leste, sul, nordeste e noroeste, todas carentes de centralidades. Embora passível de se diferenciarem, todas concentrarão funções típicas de centros: sede do governo local, espaços públicos, praça de serviços, áreas comerciais e equipamento cultural. Os corredores, ou eixos, que alinham serviços e comércio ao longo de linhas de transporte coletivo (vias de nível 3 - vias de ligação entre os bairros e as principais vias de comércio), serão redesenhados, para melhor desempenhar sua função de polarização e centralidade local.

Transporte público

Propõe-se o sistema inteiramente integrado, com bilhete único, linhas tronco de ônibus em vias livres próprias, terminais inter-modais, estacionamentos e bicicletários ao lado de cada estação de trem e metrô. Incentivo aos veículos elétricos ou usando combustível alternativo. Nova estação rodoviária sudoeste, ao lado da estação de metrô de Vila Sônia (linha 4). Acesso de trem para o aeroporto de Guarulhos. Prioridades de transporte de massa: de Taboão para a Luz, da Luz para Guarulhos, de Capão Redondo para Sacomã, do Brás e Mooca para Santo André. Velocidade média a atingir: 25 km/hora. Terminais de carga ao longo dos anéis rodo e ferroviário e regulamentação da distribuição de cargas na cidade.

Macrozoneamento

O Município é dividido em duas Macrozonas: de Preservação Ambiental e de Estruturação Urbana. Na de preservação ambiental, núcleos urbanizados e edificações estarão subordinados à necessidade de considerar o ambiente natural, por tratar-se de territórios extremamente frágeis. A preservação não elimina a possibilidade de uso, dá condições diferenciadas de acordo com a função ambiental pretendida: proteção de mananciais, parques e reservas florestais, áreas de proteção ambiental (APAs), área de produção agrícola ou áreas de conservação e recuperação. Na macrozona de Estruturação Urbana, serão implementadas ações que visem a qualificação do ambiente construído e habitado pela maioria da população da cidade.

Em Parelheiros mantém-se a zona rural inserida na Macrozona de Preservação Ambiental. As zonas rurais a leste e a noroeste, hoje sob pressão e risco de desaparecerem, serão mantidas como zonas agrícolas ou florestais. A preservação ambiental compreende a proteção, a recuperação e o uso sustentável. As propriedades inseridas na Macrozona de Preservação Ambiental, que atenderem às necessidades previstas, enquanto cumprirem esta sua função social, gerarão potencial construtivo para aplicação na Macrozona de Estruturação Urbana. O potencial construtivo será atribuído anualmente, sob forma de certificados, negociáveis no mercado. Os certificados funcionarão como incentivo financeiro, a fim de atribuir valor concreto à preservação do patrimônio ambiental e viabilizar a manutenção pelo particular de um bem comum. O mesmo incentivo aplicado ao patrimônio ambiental, beneficiará o patrimônio histórico cultural construído, viabilizando a preservação dos imóveis tombados na cidade de São Paulo. As áreas de risco de deslizamento, já urbanizadas, localizadas em ambas Macrozonas, são caracterizadas como áreas de proteção ambiental e deverão ser recuperadas, onde possível, mediante projetos especiais.

Na Macrozona de Estruturação Urbana o Plano Diretor estimula a mistura de usos na grande extensão da cidade construída, a fim de aproximar os domicílios dos locais de abastecimento, trabalho, ensino e lazer.

As diretrizes de uso do solo da Lei do Plano estabelecem a subdivisão da Macrozona de Estruturação Urbana em três categorias de zonas, baseada nas atividades permitidas: **de predominância residencial, de uso misto e de predominância industrial e de serviços.**

Uso do Solo: Diretrizes de Zoneamento

LEGENDA

predominantemente residencial	Área de Conservação e Recuperação Ambiental
Zona de Uso Misto	Área Rural
Zonas de Predominância de Uso Industrial e de Serviço	APA - Área de Uso Sustentável
Limite entre as Macrozonas de Preservação Ambiental e Estruturação Urbana	Área de Proteção Integral

A subdivisão da Macrozona de Estruturação Urbana em três categorias de zonas indica a diretriz básica para o desenvolvimento da futura Lei de Zoneamento:

zona de predominância residencial: conservar-se-ão as atuais zonas estritamente residenciais, podendo identificar-se novas áreas desse tipo de zona, caracterizada por: baixa densidade, grande ocorrência de áreas verdes, reduzido fluxo de veículos; buscar-se-á estas qualidades com lotes menores, mais acessíveis mediante calçadas alargadas, permeáveis e verdes, configurando áreas verdes coletivas

zona de uso misto: predominância de usos adequados à sua localização em relação ao sistema viário, de transporte público, de caminhos verdes, de centros de comércio e serviços, desde que respeitados os "acordos de vizinhança" a serem instituídos, visando a superação de eventuais conflitos

zona de predominância industrial e de serviços: concentrará atividades mais incômodas, de difícil convivência com a maior parte de atividades urbanas, principalmente a de moradia; prevê-se nela a reciclagem de fábricas.

Na nova concepção de zoneamento proposta, separa-se usos ou atividades permitidas, de potencial construtivo, ou seja, do coeficiente de aproveitamento dos lotes. A futura Lei de Zoneamento descreverá detalhadamente cada situação para orientar a população.

Uso do Solo: Áreas Especiais

Além das zonas mencionadas, propõem-se as seguintes zonas especiais:

- **ZEIS** - zonas especiais de interesse social, principalmente para fins habitacionais
- **ZEPS** - zonas especiais de preservação ambiental - destinadas a proteger ocorrências ambientais isoladas: remanescentes de vegetação e paisagens naturais
- **ZERURB** - zonas especiais de reserva para urbanização ou equipamento de interesse público
- **Zonas de Preservação Cultural** - destinadas a proteger áreas de imóveis, com valor histórico, artístico e arqueológico
- **Zonas de Produção Agrícola** - destinadas a garantir o fomento a estas atividades
- **Operações urbanas** - Conjunto de intervenções propostas em determinada área por Lei específica, com objetivo de criar espaços públicos, equacionar os problemas habitacionais locais, organizar o sistema viário e outros itens de infraestrutura, permitir volumes construídos beneficiados por outorga onerosa, qualificando a área em questão.

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

São áreas onde será estimulada a produção habitacional e de recuperação da infra-estrutura urbana com finalidade de oferecer melhores condições de vida e habitabilidade para a população de baixa renda, criando espaços de lazer, cultura, serviços, comércio, garantindo transporte coletivo e infra-estrutura de saneamento básico, integrando essas áreas aos bairros locais.

Compreenderão prioritariamente:

- áreas públicas ou particulares irregularmente ocupadas por favelas, loteamentos em que haja condições técnicas para a promoção da regularização fundiária/jurídica da posse da terra, mediante projetos de reurbanização;
- áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel e edificações deterioradas;
- áreas que apresentem um alto índice de imóveis não edificados subutilizados ou não utilizados, adequados à implantação de habitação social.

Cada área deverá ser objeto de um Plano de Intervenção Urbanístico-Social contendo Programas Específicos priorizando a capacitação profissional e de geração de renda. Este Plano envolverá a participação dos moradores e dos órgãos públicos.

ZEIS: Distritos Prioritários

Legenda ■ Distritos prioritários para delimitação de ZEIS

1. Anhanguera	11. Sacomã
2. Jaraguá	12. Jabaquara
3. Brasilândia	13. Cidade Ademar
4. Ermelino Matarazzo	14. Jaguaré
5. Vila Jacuí e São Miguel	15. Vila Sônia, Morumbi e Vila Andrade
6. Lajeado	16. Campo Limpo
7. Guaianazes	17. Capão Redondo
8. Cidade Tiradentes	18. Jardim Ângela
9. Iguatemi	19. Grajaú
10. São Rafael	

Além dos distritos prioritários apontados, o **Centro** também será objeto de intervenções pontuais destinados a habitações de interesse social.

Operações Urbanas

LEGENDA

- Operação Urbana Existente
- Operação Urbana em Estudo
- ZERURB - Zona Especial de Reserva para Urbanização

Destinam-se a organizar e revitalizar certas áreas da cidade, concentrando investimentos, criando espaços públicos, gerando eixos e pólos de centralidade e atração da vida urbana. Cada operação terá suas regras definidas em lei específica própria.

Em 2010 estarão implantadas, no mínimo, as seguintes operações urbanas: Faria Lima, Centro, Água Branca, Água Espraiada, Vila Sônia, Zona Leste, Carandiru, Vila Leopoldina, Avenidas Santo Amaro, Celso Garcia, Sapopemba, Diagonal Sul (Mooça) e Diagonal Norte (Pirituba), Vila Maria, Campo Limpo e Rodoanel - Oeste

Critérios de uso dos novos instrumentos urbanísticos de gestão

A Lei do Plano Diretor define os principais instrumentos, mencionados no Estatuto da Cidade, necessários para alcançar os seus objetivos; estabelece os **critérios** de sua utilização, e quando possível, **localiza** as áreas específicas em que serão aplicados. Os planos regionais das Subprefeituras completarão a localização dessas áreas de aplicação. Destacam-se:

O **direito de preempção** confere prioridade ao município para aquisição de áreas postas à venda, áreas de que ele tem necessidade para implantar, escolas, creches, equipamentos públicos, bem como, abrir novas vias.

O **usucapião** especial urbano como uma forma de legalização da posse da moradia em áreas privadas.

A **concessão real de uso** para fins habitacionais quando para regularização da moradia localizada em áreas públicas. O **imposto** sobre a propriedade urbana **progressivo** pode ser aplicado de várias maneiras: em função do valor do imóvel, do seu uso, da sua localização, da eventual ociosidade ou sub-utilização.

As **operações urbanas** para empreender intervenções em áreas específicas, ou em processo de deterioração, ou necessárias para a estruturação e requalificação da cidade. Para essas intervenções a colaboração da iniciativa privada é esperada uma vez que os interessados poderão adquirir onerosamente maior potencial construtivo ou alteração de uso, ou outros benefícios que a lei específica permitir.

A **transferência de potencial construtivo** é uma forma de compensação para os proprietários impedidos de atingir a plenitude do potencial construtivo de seu imóvel, por este ser considerado de valor cultural ou ambiental, eventualmente objeto de tombamento.

A **outorga onerosa** é um atrativo para a colaboração de parceiros privados, para que estes possam ampliar o potencial construtivo de seu imóvel, até o limite pré-estabelecido.

Uso do Solo: Potencial construtivo

A Lei do Plano estabelece diretrizes a serem regulamentadas pela revisão da Lei de Zoneamento. Dentre essas, o potencial construtivo de cada lote, seja através de um coeficiente de aproveitamento, seja por meio de certificados e outorgas onerosas.

O critério proposto é o de um **coeficiente básico (CBA)** que permite edificar em qualquer lote, com exceção dos destinados a preservação ambiental, uma vez a área do lote. A não ser nas zonas estritamente residenciais unifamiliares, poder-se-á alcançar um **coeficiente de aproveitamento adicional (CAA)** até o teto de 2,5, mediante ônus que beneficiem a cidade e/ou adquirindo potencial construtivo de imóveis localizados em áreas de preservação ambiental ou de patrimônio histórico cultural (edifícios classificados ou tombados). Finalmente, será possível alcançar um **coeficiente máximo de aproveitamento (CMA)**, até o teto de 4, apenas dentro dos perímetros das operações urbanas, mediante outorga onerosa, de acordo com lei específica.

O uso desses coeficientes não distancia a área a ser construída da que seria possível construir com a atual legislação. O artigo conhecido como "lei de Adiron" será revogado. Assim, nas ocasiões em que o coeficiente de aproveitamento for superior ao básico, a cidade manterá o nível de atividade da construção civil, enquanto estará ganhando a preservação de seu patrimônio, histórico e ambiental, além de receita para obras prioritárias, colocando setor público e privado em parceria a favor da cidade.

Proposta de Subprefeituras

01. Anhanguera/Perus	17. São Mateus/São Miguel/Iguatemi
02. Pirituba/Jaraguá/São Domingos	18. São Lucas/Sapopemba
03. Brasilândia/Freguesia do Ó	19. Cursino/Sacomã/Ipiranga
04. Mandaqui/Tucuruvi	20. Moema/Vila Mariana/Saúde
05. Tremembé/Jaçanã	21. Santo Amaro/Campo Grande/Campo Belo
06. Vila Medeiros/Vila Guilherme	22. Jabaquara
07. Belém/Mooça/Vila Prudente/Água Rasa/Tatuapé	23. Cidade Ademar/Pedreira
08. Vila Formosa/Áricanduva/Carrão	24. Capela do Socorro/Cidade Dutra/Grajaú
09. Cangaíba/Penha/Vila Matilde	25. Parelheiros/Marsillac (Mananciais)
10. Santana/Artur Alvim	26. Jardim São Luiz/Jardim Ângela
11. Ermelino Matarazzo/Ponte Rasa	27. Campo Limpo/Capão Redondo/Vila Andrade
12. Vila Jacui/São Miguel/Jardim Helena	28. Raposo Tavares/Jaguareé/Rio Pequeno/Vila Sônia/Butantã/Morumbi
13. Vila Curuçá/Itaim Paulista	29. Alto de Pinheiros/Pinheiros/Itaim Bibi/Jardim Paulista
14. Itaquera/Cidade Líder/Parque do Carmo	30. Jaraguá/Vila Leopoldina/Lapa/Perdizes/Barra Funda
15. Lajeado/Guaianases/José Bonifácio	31. Sé/República/Consolação/Bela Vista/Liberdade/Cambuci/Brás/Pari/Bom Retiro/Santa Cecília (Centro)
16. Cidade Tiradentes	

ANEXO E – O novo zoneamento ao alcance de todos (2004)

Sumário Sumário Sumário Sumário Sumário Sumário S					
Introdução	O Novo Zoneamento	Parâmetros de Incomodidade: Busca de Harmonia Entre Usos Diversos	Condições Adequadas para Instalação de Usos na Cidade		
07	08	12	13		
25	27	29	29		
Edificações, Normas Mais Flexíveis		Subsolo e Paredões			
	Prédios Cidadãos: Espaços Privados de Uso Público		Controle de Altura das Edificações		

Tipos de Uso Permitidos e Listas de Atividades	Um Novo Tratamento para as Indústrias	Centros Regionais: Fortalecimento e Reprodução do Desenvolvimento pela Cidade	Coefficiente de Aproveitamento e Uso do Solo
14	20	21	24
30	31	33	34
Estoque: Limites para o Adicional de Aproveitamento Construtivo	Desenvolvimento Urbano	O Licenciamento: Aprovação de Construções ou Reformas de Edificações e Instalação de Usos	Condição

os privados, permite-se um maior adensamento nos pontos e eixos de centralidade em bairros, assim como em torno de estações de transporte de massa. Prevê-se a transferência de potencial construtivo, e os acréscimos de área construída através da aplicação da outorga onerosa, ambas inovações importantes do PDE.

A introdução de uma nova lei de zoneamento inevitavelmente exige um esforço de adaptação por parte dos usuários da nova lei. Contudo, sabe-se por experiência que os profissionais usuários diretos do novo zoneamento levarão poucas semanas para dominar o assunto; momentaneamente porque arquitetos, engenheiros, corretores, empreendedores e proprietários sempre consultarão a lei para ter resposta a indagações concretas, vinculadas a casos determinados.

A presente publicação pretende colaborar com este esforço de adequação, elucidando de forma sucinta os principais pontos e inovações do novo zoneamento, assim como fornecendo uma síntese dos princípios que o conduzem.

Jorge Wilhelm
Secretário Municipal de Planejamento Urbano

Introdução

Democratização dos espaços públicos: zoneamento ao alcance de todos

Finalmente... o novo zoneamento

O primeiro zoneamento foi baseado em um Plano Diretor de 1971 e aprovado em 1972. Embora tenha recebido diversas adaptações e complementos, é apenas agora, 32 anos depois, que São Paulo pode contar com um novo zoneamento, coerente com uma visão da cidade real e decorrente de um Plano Diretor atualizado e sincronizado com a elaboração dos Planos Regionais Estratégicos.

O Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 12.430 de 2002) determinou a elaboração de Planos Regionais para cada uma das 31 Subprefeituras e simultaneamente de um zoneamento condizente com as diretrizes por ele estabelecidas. A SEMPLA, acompanhada pelas Secretarias das Sub-Prefeituras, do Transporte e da Habitação, conduziu o processo de elaboração dos Planos de modo a adequar cada vez mais a realidade local a uma perspectiva de futuro, abrindo o caminho para um detalhamento ainda maior, através de projetos de bairros e melhorias na paisagem urbana.

O novo zoneamento cria condições para uma criteriosa mistura de usos e atividades, de modo a reduzir a necessidade de longas viagens diárias e, sempre preservando zonas estritamente residenciais, flexibiliza usos em vias de tráfego inevitavelmente intensos. Incentiva-se a abertura de mais espaços públicos em edifi-

6

O Novo Zoneamento

Foram necessários mais de 30 anos e uma série de mudanças pontuais com efeitos localizados, para São Paulo finalmente rever a legislação de uso e ocupação do solo. A lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo, elaborada pela Prefeitura, aprovada pela Câmara Municipal, atualiza um pacote de 116 leis - das quais 17 são gerais e 99, específicas - que compunham o chamado "zoneamento" da cidade. O novo Zoneamento quebra o "engessamento" das regras em vigor, adequando a disciplina do uso e ocupação do solo às diferentes situações regionais existentes numa cidade de 10,5 milhões de habitantes como São Paulo.

ZONEAMENTO ANTERIOR VERSUS NOVO ZONEAMENTO

	Zoneamento Atual	LEIS e PRES
Número de Lei	116	1
Tipologias de Zonas (características)	53	15
Tipos de Zonas (graus de adensamento)	76	25
Antropologia	Homogênea	Diversidade regional
Casos especiais	Poder discricionário	Controle social

Isto fica bastante claro já na análise das zonas de uso criadas. Conforme suas características básicas, elas são classificadas em tipologias - Zona Exclusivamente Residencial (ER) ou Zona Mista (ZM), por exemplo -, enquanto o grau de adensamento determinam os tipos - Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-1) ou Zona Exclusivamente Residencial de Média Densidade (ER-2), entre outros. As 53 tipologias do zoneamento anterior, subdivididas em 76 tipos de zonas de uso, caíram para 15 tipologias subdivididas em 25 tipos de zonas de uso. Essas tipologias de zonas, por sua vez, compõem três grandes grupos: macrozonas de proteção ambiental e de estruturação e qualificação urbana, e um terceiro, o das zonas especiais, que podem ocorrer em todo o território do município.

8

AS NOVAS ZONAS DE USO

1. Macrozona de Proteção Ambiental

ZMP	zona mista de proteção ambiental
ZPOG	zona de proteção e desenvolvimento sustentável
ZLT	zona de lazer e turismo
ZEPa	zona exclusivamente residencial de proteção ambiental
ZEP	zona especial de preservação
ZCPa	zona centralidade polar de proteção ambiental
ZCLa	zona centralidade linear de proteção ambiental

2. Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana

ZER-1	zona exclusivamente residencial de densidade demográfica baixa
ZER-2	zona exclusivamente residencial de densidade demográfica média
ZER-3	zona exclusivamente residencial de densidade demográfica alta
ZPI	zona predominantemente industrial
ZM-1	zona mista de densidades demográfica e construtiva baixas
ZM-2	zona mista de densidades demográfica e construtiva médias
ZM-3a	zona mista de densidades demográfica e construtiva altas
ZM-3b	zona mista de densidades demográfica e construtiva altas
ZCPa	zona centralidade polar de densidades demográficas e construtivas médias
ZCPa	zona centralidade polar de densidades demográficas e construtivas altas
ZCLa	zona centralidade linear de densidades demográficas e construtivas médias
ZCLa	zona centralidade linear de densidades demográficas e construtivas altas
ZCLa-1	zona centralidade linear destinada à localização das atividades de comércio e serviços de baixa densidade
ZCLa-2	zona centralidade linear destinada à localização das atividades de serviços de baixa densidade
ZOE	zona de ocupação especial

3. Zona Especial

ZEPAM	zona Especial de Preservação Ambiental
ZEPCC	zona Especial de Preservação Cultural
ZEPAG	zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral
ZES	zona Especial de Interesse Social

Essas tipologias de zonas já haviam sido criadas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado em setembro de 2002, o novo zoneamento detalha cada uma delas. No caso da Zona Mista, por exemplo, foram definidos quatro tipos de zona, com índices de aproveitamento do solo e densidades diferentes, de acordo com a classificação que a

área tem pela lei anterior, conforme estabelecido pelo PDE. Com isso, enquanto a Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-1) admite construções de até 1 vez a área do lote, a Zona Mista de Alta Densidade (ZM-3b) permite um adensamento maior e autoriza imóvel de área construída até 2,5 vezes maior que a área do terreno.

Com Relação à Macrozona de Proteção Ambiental as tipologias das zonas de uso, bem como as características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes, foram definidas num trabalho conjunto de SEMPLA com as Subprefeituras, demais secretarias municipais envolvidas e organizações ambientalistas locais.

Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-1)

Residencial
Comercial

Descentralização

As novas regras e características de cada zona criadas pelo novo zoneamento foram construídas em conjunto com a elaboração dos Planos Regionais Estratégicos (PREs) das Subprefeituras. Cada PRE leva autonomia para estabelecer normas específicas para o território da Subprefeitura, desde que não entrem em conflito com o PDE. O zoneamento torna-se, portanto, mais descentralizado, reforçando a participação da população, de acordo com as premissas da Lei Orgânica do Município e do Estatuto da Cidade - Lei Federal aprovada em 2001 e que orienta a política urbana.

Busca do Desenvolvimento Sustentável na Área dos Mananciais.

Zonas Especiais

10

A NOVA DOCUMENTAÇÃO

Os Parâmetros de Incomodidade: Busca de Harmonia Entre Usos Diversos

São Paulo é uma cidade mista por excelência. Não é raro ouvir moradores de Higienópolis ou de Moema, por exemplo, elogarem seus bairros justamente por terem uma rede de comércio e serviços próxima às suas moradias. O novo zoneamento reconhece essa realidade e incentiva o uso misto, protegendo o direito de morar com mais qualidade ambiental.

Para isso, foram definidos parâmetros de incomodidade. Trata-se de uma lista de critérios técnicos e ambientais que deverão ser atendidos nas diversas regiões da cidade para disciplinar a convivência dos usos mistos com os usos residenciais.

Apesar disso, a lista tem oito itens: geração de tráfego, emissão de ruído (tanto de dia como de noite), geração de vibração, emissão de radiação, periculosidade, toxicidade, emissão de odores e emissão de poeira e fumaça. O ponto de referência será sempre o uso preferencial da zona em questão. Na Zona Mista, por exemplo, a análise parte do uso residencial, enquanto nas Zonas Centralidade tem prioridade o comércio e os prestadores de serviços.

PARÂMETROS DE INCOMODIDADE

INCOMODO	PARÂMETROS
Ruído	decibéis/horários por zona de uso e categoria de via
Carga e descarga	horário permitido
Vibração	regulação específica
Potência eletromagnética	potência instalada
Radiação	limites por taxa de frequência
Odor	percepção fora dos limites da propriedade
Gases, vapores, material particulado	vestada a emissão (exeto na ZPI)
Fumaça	controle dos combustíveis utilizados

12

OS PARÂMETROS DE INCOMODIDADE

Respeito Entre Vizinhos

Para uma casa noturna funcionar numa via em zona mista, por exemplo, ela deve adotar medidas para que o barulho não incomode os vizinhos. Em outras palavras, o estabelecimento deve ter isolamento acústico adequado, além de adaptar o horário de funcionamento ao definido pela lei, para poder funcionar numa determinada via. Do mesmo modo, se uma fábrica produz odores muito fortes, ela não poderá ser vizinha de um centro comercial ou de serviços, pois o mau cheiro seria um incômodo para uma área que tem por característica o grande fluxo de pessoas. Ao opor-se, nesse caso, ceriam o controle da emissão de odores, de modo a atender os parâmetros de incomodidade da área, ou a instalação da fábrica na Zona Predominantemente Industrial (ZPI).

Para facilitar sua implantação gradual, o atendimento aos parâmetros de incomodidade criados pelo novo zoneamento tem caráter corretivo, e não preventivo. Dessa forma, a verificação dos mesmos não será feita no momento de aprovação de projeto para construção ou reforma de edificações, e sim na hora de se obter a licença de funcionamento, através de declaração do responsável pelo empreendimento. Isso significa que o empreendedor assume o compromisso de respeitar os parâmetros. A fiscalização será acionada sempre a partir de reclamação feita pela população local, de modo a estimular a participação tanto na discussão das questões urbanas quanto no fortalecimento da obrigatoriedade de cumprimento das normas legais. Ao mesmo tempo, o uso de parâmetros objetivos serve de proteção tanto para o morador que se sente incomodado por um estabelecimento como também para o empresário que, ao seguir as regras, terá a garantia de poder trabalhar com segurança.

Condições Adequadas para Instalação de Usos na Cidade

Além de atender a esses parâmetros, o estabelecimento deve observar algumas condições para seu funcionamento e instalação num local. So assim o proprietário obterá a autorização - alvará de aprovação, auto de conclusão e/ou licença de funcionamento - que ateste o cumprimento das exigências fixadas pela nova lei. Isso serve para que um restaurante ou um bar, por exemplo, tenham a estrutura adequada para atender seus clientes, sem prejudicar a vizinhança.

Essas condições incluem a largura da via, a área construída, o horário de funcionamento, o número de funcionários, a lotação máxima do local e a previsão de vagas para estacionamento, área de embarque e desembarque e pátio de carga e descarga. Com isso, pretende-se evitar que uma loja ou um bar ou uma família ocupe todas as calçadas de um bairro com os carros dos clientes, ou que um fornecedor entregue mercadorias a qualquer hora, prejudicando tanto moradores quanto motoristas que circulam pela via.

sanitário provoca um significativo impacto na vizinhança: a instalação de um centro de reintegração de motores, um prédio, uma base aérea são essenciais ao funcionamento da cidade, mas devem ter um tratamento especial e uma análise mais cuidadosa no seu licenciamento pela Administração Pública. Esses estabelecimentos só podem ser instalados em zonas que permitam usos não-residenciais e se atenderem, além do coeficiente de aproveitamento, das taxas de ocupação do solo e permeabilidade e dos parâmetros de incomodidade estabelecidos para o local, condições específicas de funcionamento que possam absorver o incômodo criado.

Independentemente dessa classificação, atividades classificadas como nR2, também deverão passar por uma análise especial similar ao nR3, como por exemplo, os chamados Pontos Geradores de Tráfego (PGTs), como shopping, supermercados com mais de oito mil metros quadrados de área, serviços públicos, escolas ou faculdades com mais de 500 alunos por turno, entre outros, que atraem grande fluxo de frequentadores e acabam sendo incômodos, bem como atividades que acastam impacto de vizinhança ou ambiental que não sejam enquadradas como nR3, por não terem por natureza de impacto.

Por isso, a instalação dessas atividades é preferencialmente recomendada na Zona Mista, em vias que por si só já acastam incômodo, como as vias estruturais N1 e N2 (Marginais dos rios Pinheiros e Tietê, por exemplo), na Zona Predominantemente Industrial (ZPI) e em algumas zonas da Macrozona de Proteção Ambiental. Nas vias locais da Zona Mista, para se fazer um comparativo, só é permitido o uso nR1, como uma quitanda, uma banca de jornal ou uma lavanderia. Por sua vez, as vias coletoras (como por exemplo, as ruas Bela Cintra, Rio Bonito, Rangel Pestana), e estruturais N1, N2 e N3 da ZMI admitem usos classificados como nR2, como uma lanchonete, uma loja de automóveis ou uma academia de ginástica.

Tipos de Uso Permitidos e Listas de Atividades

Com base na compatibilidade ou não entre estabelecimentos e moradia, o novo zoneamento definiu categorias de uso residenciais e não-residenciais. Isso permitiu a formação de listas de atividades de impacto semelhante, que servem de referência para qualquer município saber se aquele empreendimento é ou não admitido num imóvel.

Os Usos não-Residenciais (nR) estão classificados em quatro categorias. As três primeiras - Compatíveis (nR1), Toleráveis (nR2) e Especiais ou Incômodos (nR3) - têm como referência o uso residencial. A quarta classificação, nR4, agrupa as atividades compatíveis com o desenvolvimento sustentável em áreas de proteção ambiental, como grupos de atividades de pesquisa e educação ambiental, ecoturismo, manejo florestal, entre outros.

Pelas novas regras, um pequeno comércio, como uma mercearia ou uma padaria, está enquadrado na categoria nR1, assim como pequenos prestadores de serviço, como capateiros, costureiros, entre outros. Por sua vez, atividades como escolas e academias, que têm um número maior e constante de frequentadores, são consideradas toleráveis (nR2), pois causam pouco incômodo ao uso residencial.

Uso Especial

Na categoria nR3 estão reunidas atividades consideradas de uso especial, assim como de impacto de vizinhança ou ambiental que, por sua natureza são: no primeiro caso, especiais por serem de interesse público e essenciais ao funcionamento da cidade; no segundo caso, atividades que pela sua característica possam provocar um dano significativo ou transformações consideráveis na vizinhança de onde forem instaladas ou na cidade como um todo. Por exemplo, a instalação de um aterro

EXEMPLO DE LISTAGEM DE USOS A SER DEFINIDA POR DECRETO DO EXECUTIVO

1. USOS NÃO RESIDENCIAIS COMPATIVOS - nR1:

COMÉRCIO DE ABASTECIMENTO DE ÂMBITO LOCAL

Aluguel	dos ("feito em casa")
Armazém, empório, mercearia	Padaria, confeitaria sem utilização de forno a lenha
Casa de carne (apague, avícola, peixeira)	Quilates, joias
Confeitaria, doceria, sorveteria, "bom-bom"	Quilates, doces e bombons
"Votante"	
Montagem de lanche e confeitaria de salg	

COMÉRCIO DIVERSIFICADO

Farmácia, drogaria, perfumaria e cosméticos	lojações com área construída máxima de 250 m²
Pequena loja, pontos naturais e artesanais	Controle de máquinas e equipamentos, em edificações com área construída máxima de 250 m²
Jornais e revistas	Show room
Livraria, paparia e material de informática	
Comércio de mercadorias em geral, sem predominância de produtos alimentícios, em ed	

SERVIÇOS PESSOAIS

Lavanderias e tinturarias (não industriais)	Locação de film de vídeo, games, livros e discos
Cabeleireiros e outros tratamentos de beleza (incluindo para cães)	Outras atividades de serviços pessoais, não especificadas anteriormente

SERVIÇOS PROFISSIONAIS

Escritório e consultório de Profissionais liberais, técnicos ou universitários	Atividade, costureiro, bordadeira, camiseiro e similares
Manutenção predial (eletricista, encanador, pedreiro, oleiro, vidraceiro)	Agência de prestação de serviços e negócios em geral

SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONFEÇÃO OU MANUTENÇÃO

Reparação e manutenção de máquinas e de aparelhos eletrodomésticos	Confeção de roupas, maquiagem
Reparação de veículos	Laboratório de testes dentários
Reparação de outros objetos pessoais e domésticos	Lapidação
	Oficina de plás, gravadora, ourivesaria, relojoaria

SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO

Bibliotecas	Educação pré-escolar
-------------	----------------------

SERVIÇOS SOCIAIS

Aluguel de mesas protetivas para crianças e adolescentes	profissionais com locais de reunião até 100 lugares
Albergue	Creche
Associações beneficentes	Orfanato
Associações comunitárias e de bairro	Parque Infantil
Associações científicas, políticas, culturais e	

SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM OU MORADIA

Aluguel	Hoteis
Casas de repouso ou geriatria	"Fleets"
Penhores	Outros tipos de hospedagem
Perfumeiros	
Convenções, Motels, Seminários com locais de reunião até 100 lugares

SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS	
Agências de comércios e telefonia Agências telefônicas Consulados e representações diplomáticas Delegacia de trânsito	Órgãos da Administração Pública, Direta ou Indireta em geral Fórum Policial Votários e atividades funerárias e consócio
2. USOS NÃO RESIDENCIAIS TOLERÁVEIS - nR2	
COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO OU ASSOCIADO A DIVERSÕES	
Casas de massas Contorno e comercialização de alimentos congelados Fornecimento de comida preparada "catering" - entrega de alimentação Padaria, padificadora com utilização de forno a lenha Cafeteria (serviços de alimentação privados) Bakery, Lanchonetes e similares Café de música, boate	Discoteca e balneária Restaurante e outros estabelecimentos de serviços de alimentação (pastaria, churras-caria, pizzaria) Restaurante e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo (casas de café, chá, chopparia, "bricks") Salão de festas, bares, "buffet" Outros serviços de alimentação
COMÉRCIO ESPECIALIZADO	
Comércio de veículos automotivos e motocicletas Comércio de peças e acessórios para veículos automotivos e motocicletas Comércio de produtos agro-pecuários e minerais (horta natural, chifres e ossos, couros crus, pele, etc.)	Comércio de produtos químicos, resinas e gomas Supermercados Sacião Shopping Center Mercado de abastecimento Cooperativas de consumo
OFICINAS	
Manutenção e reparação de veículos automotivos Montagem e reparação de motocicletas Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos em geral Baterias Atividades de metal - almofar - ferraria Carpintaria, marcenaria Confecção de peças e cartazes Carpintaria, marcenaria, fundição Enxovalagem, pintura e encaustamento	Encadernação e restauração de livros Enfiteusismo Estudo de restauração de obras e objetos de arte Ferro velho, sucata, reciclagem de latas de alumínio Laboratório de controle tecnológico e análise química Lavanderia hospitalar Oficina de modelaria Ponto de abastecimento de veículos
SERVIÇOS DE SAÚDE	
Ampliatórios Centro de Diagnóstico, laboratório de análises clínicas Consultórios, clínicas dentárias e médicas Consultórios, clínicas veterinárias e hospital	Veterinário Hospital Ponto de saúde e vacinação Pronto-socorro
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO GERADO	
Ensino fundamental Ensino médio de formação geral Ensino médio de formação técnica e	profissional Faculdades, Universidades
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO GERADO	
Ensino em auto-escolas e cursos de extensão Ensino supletivo Educação continuada ou permanente e aprendizagem profissional	Ensino a distância Educação especial Ensino preparatório para escolas superiores Escolas de línguas, informática e similares

TIPO DE USO PERMITIDO E LOCAL DE APROPRIAÇÃO 17

4. USOS NÃO RESIDENCIAIS COMPATIVOS COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - nR4 (*)	
PESQUISA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL	
Atividades de manejo agroflorestal sustentável, devidamente licenciadas pelos órgãos competentes	Educação ambiental Manejo sustentável de espécies nativas Pesquisa científica sobre biodiversidade
MANEJO SUSTENTÁVEL	
Aprendizagem Aproveitamento de produtos florestais não madeireiros Agropecuária	Atividades agroflorestais Aproveitamento de madeira de reflorestamento Piscicultura Silvicultura
ECOTURISMO	
Clubes Ecoturismo Ecoturismo, esportes e associado a "camping"	Lazer contemplativo Pesca esportiva nos rios, lagos, represas e cursos d'água existentes
USO INSTITUCIONAL	
Cooperativas de produtores	Parques temáticos em análise caso a caso
SERVIÇOS DE SAÚDE	
Clínicas de emagrecimento	Clínicas de recuperação
COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO ASSOCIADO A DIVERSÕES	
Restaurante	
HOSPEDAGEM E MORADIA	
Casas de repouso ou penitenciária Condomínios e moradias Hotéis	Pousadas Pousas

TIPO DE USO PERMITIDO E LOCAL DE APROPRIAÇÃO 19

SERVIÇOS DE LAZER, CULTURA E ESPORTES	
Academias de ginástica Biliarte e bilhar Boliche Clubes associativos, recreativos, esportivos Quintas e salões de esporte para recreação Piqueterias	Pista de skate "vert indoor" "pump track" ou "war game" Parque de animais selvagens, entretenimento e de lazer
LOCAIS DE REUNIÃO OU EVENTOS	
Audiotório para convenções, congressos e conferências Cinema, teatro Espaços e edificações para exposições Igreja, Templos e demais locais de culto (inclusive templos) Praça pública, Salão Museu Parque de exposições Parque ou Conjunto de exposições	Circo Campo, ginásio, estádio, parque e pista de esporte Parque de Exposições Auditório Estádio Teatro Repertório Vestibular Parque de diversões
SERVIÇOS DE ARMAZENAMENTO E GUARDA DE BENS MÓVEIS	
Depósitos de mercadorias em geral Estacionamento de veículos inclusive no sistema de garagens subterrâneas Materiais	Guarda de animais (inclusive rancho em sistema horizontal e vertical) Guarda-roupas
3. USOS ESPECIAIS OU INCOMODOS - nR3	
EMPREENHIMENTOS GERADORES DE IMPACTO AMBIENTAL	
Aproveitamento de produtos florestais não madeireiros Área para depósito ou de transbordo de resíduos sólidos Adensamento Atividades de mineração Beneficiamento de madeira de reflorestamento Depósitos ou pontos de coleta de explosivos e inflamáveis Depósitos ou pontos de revenda de gás	Estação de controle e depósito de gás Estações de controle de depósito de petróleo Mineração Ponto de armazenamento Usina de gás Usina de mineração Usina de beneficiamento de minérios Usinas de tratamento de resíduos Usinas de refino
USOS ESPECIAIS	
Base aérea militar Base de treinamento militar Campo ou pista para treinamento de combate Centro de controle de zoonoses Centros de controle, Centros de Controle Regional Centros de polícia Centros de segurança Centro de reabilitação social e unidade de internação de adolescentes (Prestação de serviços) Instituto corporativo, Juizado de menores	Unidade da Polícia Centro de treinamento de policiamento de trânsito Corpo de bombeiros Delegacia de polícia Família Força Porto-aéreo Quartel Tribunal
EMPREENHIMENTOS GERADORES DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	
Aeródromos (Aeródromos, aeroportos) Combustíveis (inclusive verticais) Centros de animais domésticos Estação e/ou estação de difusão por rádio e TV	Garagem de ônibus Hangar Repertoires Terminal rodoviário interurbano Terminal de ônibus urbano

TIPO DE USO PERMITIDO E LOCAL DE APROPRIAÇÃO 18

Um Novo Tratamento para as Indústrias

O novo zoneamento, ao tratar do uso industrial (Ind), reconhece as alterações ocorridas nos processos industriais, tanto na cidade como no País, desde a última regulamentação, feita há mais de 30 anos.

A questão do tamanho da edificação, por exemplo, perde importância e não é mais considerada na classificação desse uso. A nova legislação preocupa-se mais com o processo produtivo existente para classificar o ponto de vista ambiental se as atividades são compatíveis, toleráveis ou incomodas em relação à convivência com outros usos. Outros itens, como o número de funcionários e a área construída, são considerados apenas nas condições para a instalação de indústrias na Zona Média (ZM), em função da categoria da via de acesso ao imóvel.

Na definição das subcategorias do uso industrial foram considerados a natureza das atividades industriais e o processo produtivo utilizado. Isso significa, por exemplo, que as novas indústrias, chamadas "indústrias limpas", foram listadas e classificadas de forma que possam ser instaladas em qualquer ponto da ZM, desde que respeitadas os parâmetros de incomodidade e as condições de instalação fixadas para o local. Os demais usos industriais só poderão ser instalados na Zona Predominantemente Industrial (ZI).

Subdivisão Industrial

As indústrias têm, assim, uma subdivisão própria, de quatro categorias, também tendo como referência o tipo de atividade, os aspectos ambientais decorrentes do processo produtivo utilizado e sua relação com os demais usos. São os seguintes tipos: compatíveis, toleráveis, incomodos e especiais. Os compatíveis (Ind-1a) e os toleráveis (Ind-1b) estão enquadrados nos usos nR1 e nR2, respectivamente, e podem ser instalados na Zona Média.

Uma oficina de costura ou uma fábrica de materiais para escritório feitos de papelão, por exemplo, podem conviver com outros imóveis residenciais e são admitidas até em vias locais, por isso são consideradas compatíveis. Por sua vez, uma indústria de calçados, desde que não seja de grande porte, não apresente grande incomodo e pode ser tolerada pelo uso residencial, classificando-se como Ind-1b.

Já as indústrias incomodas, como têxteis e gráficas, estão enquadradas no uso Ind-2 e são permitidas apenas na Zona Predominantemente Industrial (ZI). A quarta categoria refere-se às indústrias que são proibidas na cidade e enquadram-se no uso industrial especial Ind-3, cuja listagem consta do projeto de lei.

TIPO DE USO PERMITIDO PARA O INDUSTRIAL 20

Centros Regionais: Fortalecimento e Reprodução do Desenvolvimento pela Cidade

Uma das maneiras encontradas para dinamizar e estruturar o desenvolvimento urbano é o enquadramento de centros regionais e de bairro e de corredores comerciais existentes ou com esse potencial, em Zonas Centralidade Polar - ZCP ou Linear - ZCL. Nessas áreas procura-se estimular a implantação dos usos não residenciais, comércio e serviços, bem como de indústrias consideradas "leves e limpas", reduzindo sua ocorrência em áreas predominantemente residenciais.

A ZCP é definida como uma porção de território que possa concentrar o comércio e os serviços de uma região, onde predominam esses usos sobre o residencial, como o Largo 13 de Maio, na Subprefeitura de Santo Amaro, por exemplo. A ZCL caracteriza-se também pela predominância de usos não residenciais, porém ao longo de vias, constituindo-se em eixos de comércio e serviços, como as avenidas Brigadeiro Faria Lima, Angélica e Brigadeiro Luís Antônio, dentre outras.

Na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, a Zona Centralidade Polar ou Linear é classificada em dois tipos: novas centralidades (ZCPs e ZCLs) e centralidades já existentes (ZCPs e ZCLs), que diferem entre si apenas quanto aos coeficientes de aproveitamento básico e máximo que podem ser utilizados. A ZCP prevê que as construções utilizem o coeficiente de aproveitamento gratuito 1 e que a área máxima do imóvel possa variar de 1 até 2,5 vezes a área do lote, mediante compra de área adicional ao coeficiente gratuito ou transferência de potencial construtivo de um outro imóvel. A ZCL tem como objetivo um adensamento construtivo maior, e estabelece coeficiente básico (gratuito) de 2 vezes a área do lote e máximo de até 4 vezes.

De Plano Regional Estratégico das Subprefeituras (PREs) delimitaram as Zonas Centralidade em locais com potencial para abrigar os tipos de uso citados ou onde já existam concentrações de empreendimentos comerciais (como um shopping ou um supermercado), equipamentos públicos de grande movimento (como um hospital, por exemplo), ou locais de encontro. Também foram classificadas como Zonas Centralidade regiões onde se pretende incentivar a dinamização de polos com essas características.

Comércio e Serviço Local

Nos trechos de vias que abracem ou circundem as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), a Zona Centralidade Linear é classificada em outros dois tipos, ZCL-1 e ZCL-2, que diferem apenas quanto às atividades permitidas nos lotes e imóveis

com frente para essas vias. Nestas zonas os usos não-residenciais de incomodidade e densidade baixa, passíveis de conviverem com o uso residencial, são definidos de modo cuidadoso, de forma a incluir aquelas atividades necessárias à sustentabilidade dos bairros residenciais ou o atendimento à cidade de forma especializada e seletiva. No primeiro caso, são permitidos alguns tipos de comércio, serviços ou usos institucionais, enquanto no segundo são previstos alguns tipos de serviços ou usos institucionais cuja lotagem faz parte da lei.

LISTAGEM DE ATIVIDADES PERMITIDAS NA ZCL-1 e ZCL-2 - II

II. ATIVIDADES PERMITIDAS NA ZONA CENTRALIDADE LINEAR ZCL-1 e ZCL-2	
COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO SEM CONSUMO NO LOCAL Adoça; Pastaria, panificadora sem utilização de forno a lenha	Quitanda, frutaria Quitanda, doces e bombons
COMÉRCIO DIVERSIFICADO Armário; Farmácia, drogaria, perfumaria e cosméticos; Jóias e joias	Móveis, tapetes e objetos de decoração e presentes Show room, exceto show room de motocicletas
SERVIÇOS PESSOAIS Cabeleireiros e outros tratamentos de beleza (inclusive para animais domésticos)	
SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO Bibliotecas Educação pré-escolar	Escolas de línguas e informática
SERVIÇOS SOCIAIS Creche, orfanato, Parque Infantil	
SERVIÇOS PROFISSIONAIS Agências bancárias, de crédito e de turismo Escritórios administrativos, sem operação de venda de mercadorias de firmas, empresas, representação, publicidade e propaganda Escritórios de profissionais liberais, técnicos ou universitários Escritórios de finanças, imobiliárias e departamentos imobiliários de empresas	Construtoras, corretoras de imóveis Corretoras de seguros, administradoras de bens e incorporadoras Escritórios de projetos, auditoria, consultoria e assessoria, consultores e representações diplomáticas Estacionamento de veículos Estúdios fotográficos
SERVIÇOS DE SAÚDE Centro de diagnósticos, laboratório de análises clínicas Consultórios, clínicas dentárias e médicas	sem interação Consultórios, clínicas veterinárias com interação
SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM OU MORADIA Alcoi Casas de repouso ou geriatria Conventos/Mosteiros/Seminários com	locais de repouso até 100 lugares Pensionatos Pensões
SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO Agências de câmbio e telegráficos Agência telefônica	Delegacia de polícia
LOCAIS PARA EXPOSIÇÕES Espaços e edificações para exposições	Museus, Pinacotecas, Galerias de artes plásticas

2. ATIVIDADES PERMITIDAS NA ZONA CENTRALIDADE LINEAR - ZCL-1 e ZCL-2

SERVIÇOS PROFISSIONAIS Agências bancárias, de crédito e de turismo Escritórios administrativos, sem operação de venda de mercadorias de firmas, empresas, representação, publicidade e propaganda Escritórios de finanças, imobiliárias e departamentos imobiliários de empresas Construtoras, corretoras de imóveis	Construtoras, corretoras de imóveis Corretoras de seguros, administradoras de bens e incorporadoras Escritórios de projetos, auditoria, consultoria e assessoria, consultores e representações diplomáticas Estacionamento de veículos Estúdios fotográficos
SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM OU MORADIA Alcoi Casas de repouso ou geriatria Conventos/Mosteiros/Seminários com locais	locais de repouso até 100 lugares Pensionatos Pensões
SERVIÇOS DE SAÚDE Centro de diagnósticos, laboratório de análises clínicas	Consultórios, clínicas dentárias e médicas sem interação
LOCAIS PARA EXPOSIÇÕES Espaços e edificações para exposições	Museus, Pinacotecas, Galerias

Nessas zonas, o coeficiente de aproveitamento básico e máximo dos lotes é igual a 1 (ou seja, as construções não poderão ser maiores do que a área do terreno) e a altura das edificações não pode ultrapassar os 10 metros. Como exemplos dessas centralidades temos a Alameda Gabriel Monteiro da Silva (Subprefeitura de Pinheiros) e a Avenida Pacembu (Subprefeitura da Sé e de Lapa), entre outras.

Zona de Centralidade Linear (ZCL-1)

Na Macrozona de Proteção Ambiental as áreas já ocupadas pelas atividades de comércio, serviços e institucionais foram definidas também como Zonas Centralidade Polar e Linear de Proteção Ambiental - ZCPs e ZCLs respectivamente, com o limite de 15 metros de altura para as edificações. Essa foi o instrumento adotado para preservar e proteger a qualidade de vida e o meio ambiente natural nessas áreas, reconhecendo os centros de bairro existentes. Na Subprefeitura de Campo Limpo, como exemplo, a Estrada de Iapetecira e a Estrada de Campo Limpo consideradas corredores de penetração, foram enquadradas como ZCLs.

22 CENTRO REGIONAL

Coeficiente de Aproveitamento e Uso do Solo

O PDE estabeleceu novas regras para o aproveitamento do solo e proporção das construções em relação à área do terreno, criando coeficientes de aproveitamento básicos (gratuitos), mínimos (para garantir que o imóvel não seja subutilizado e cumpra sua função social, como prevê o Estatuto da Cidade) e máximos (mediante pagamento de outorga onerosa ou transferência de potencial construtivo de um outro imóvel). Baseada no conceito do solo criado, a outorga onerosa parte do princípio de que, para ter um imóvel de área construída superior à própria área do terreno, o empreendedor pague uma contrapartida ao poder público, que lhe dá o direito de usar o espaço aéreo e adquirir os metros quadrados adicionais, até o limite estabelecido na lei.

Os recursos auferidos vão para o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, criado pela lei do Plano Diretor Estratégico, e somente poderão ser utilizados em melhorias para a cidade como investimentos em habitação, infraestrutura viária e de transporte e em ações necessárias para recuperação do meio ambiente. Este mecanismo de financiamento das cidades criado pela Lei Federal - Estatuto das Cidades em 2001, foi regulamentado pela primeira vez na cidade de São Paulo.

Cada tipo de zona tem coeficiente de aproveitamento próprio, de acordo com as características da área. Em toda a cidade, existem dois tipos de coeficientes de aproveitamento básicos (1 e 2 vezes a área do lote) e quatro coeficientes de aproveitamento máximos (1, 2, 2,5 e até 4 vezes a área do terreno). Esses valores foram fixados pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) e pelos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs), que estabeleceram os limites máximos desses coeficientes, sempre observando as regras gerais definidas pelo PDE, e não alteraram os limites básicos. Com isso, o poder público tem como equilibrar melhor a ocupação do território e tornar a verticalização (construção de prédios) mais harmônica com as características de cada bairro.

Para citar exemplos, a Zona Exclusivamente Residencial (ZER) e as Zonas Mistas de Baixa Densidade (ZMB) e de Proteção Ambiental (ZMP) têm níveis de coeficiente básico e máximo iguais a 1, pois não áreas onde se pretende restringir ao máximo o adensamento construtivo e a altura dos imóveis. Já as Áreas de Intervenção Urbana (AIU) - que tem por objetivo desenvolver centros regionais ou de bairro ou áreas no entorno

de linhas e estações de metrô e trem, entre outras possibilidades - ou de desenvolvimento urbano por meio de Operações Urbanas Consorciadas, entre outras, criadas para incentivar a ocupação e o adensamento das regiões sub-utilizadas: o coeficiente de aproveitamento máximo poderá chegar até 4 vezes a área do terreno.

Já na Macrozona de Proteção Ambiental onde o objetivo é proteger e preservar o meio ambiente, controlando a urbanização, não é permitida a outorga onerosa.

Edificações, Normas mais Flexíveis

Para combater o engessamento da cidade resultante das normas anteriores, uma das principais inovações da nova legislação é dissociar as regras de uso das regras da edificação. Pela lei anterior, casas e estabelecimentos comerciais ou de serviços tinham limites de recuos diferentes (distância entre as paredes da construção e os limites do lote), dificultando a utilização do imóvel para uso diferente do inicialmente projetado e resultando, em vários casos, no abandono do imóvel tornando-se um dos principais obstáculos à renovação do uso das edificações e um dos fatores responsáveis pelo alto índice de imóveis irregulares na cidade.

Os valores fixos para recuos laterais e de fundos foram eliminados e passaram a ser proporcionais à altura das edificações a partir de 8 metros, porque grande parte das construções da cidade são estrados geminados que não ultrapassam essa altura. O mínimo de 5 metros de recuo de frente, entretanto, foi mantido, para reservar a área para estacionamento de veículos. Assim, os afastamentos necessários à ventilação e iluminação dos cômodos das edificações, que já são regulados pelo Código de Obras e Edificações, ganham um aliado no novo zoneamento que dá maior liberdade de projeto e possibilita uma implantação no terreno mais eficiente para essa finalidade, pois, com a exigência de recuos laterais e de fundos fixos seria possível orientar a implantação da edificação aproveitando a melhor insolação possível em cada terreno.

EDIFICAÇÕES, NORMAS MAIS FLEXÍVEIS

25

Prédios Cidadãos: Espaços Privados de Uso Público

Em uma cidade tão cheia de prédios como São Paulo, há espaço para que os edifícios sejam mais "cidadãos". Para incentivar a utilização pública de áreas particulares, o novo zoneamento prevê benefícios aos empreendedores que adotarem essas medidas. A ideia é que se espalhem pelo município mais prédios com acesso livre no piso térreo, para formação de galerias ou praças públicas.

Um dos exemplos mais conhecidos do que a Prefeitura pretende incentivar é o Conjunto Nacional, na Avenida Paulista. Lá, todo o andar térreo é aberto aos pedestres, que têm acesso a lojas, restaurantes e cinemas. Lotes que ocuparem uma ou mais esquinas e liberarem o térreo para atividades não-residenciais e para circulação de pedestres precisam adotar apenas o recuo de frente obrigatório. Nos faixas laterais e de fundos, o recuo proporcional à altura só será exigido a partir dos 12 metros. O atendimento à taxa de ocupação (limite imposto a proteção do prédio no terreno) também é liberado, mantendo-se apenas a obrigatoriedade de atendimento da taxa de permeabilidade do solo.

Com isso, o empreendimento ganha uma espécie de "bônus" e obtém o direito de aumentar em metade a área liberada para circulação de pedestres no térreo a área que pode ser construída gratuitamente. Se o edifício tiver, por exemplo, 1.000 metros quadrados de livre acesso público, poderá arguir em pagamento de outorga onerosa mais 500 metros quadrados de área construída, que se somam gratuitamente ao valor calculado a partir do coeficiente básico estabelecido para aquele lote, respeitado o limite do coeficiente máximo.

PRÉDIOS CIDADÃOS

27

RECUE DAS EDIFICAÇÕES PROPORCIONAIS À ALTURA

Altura (5,00 m altura por 100 m²)	Andares	Recuo lateral e de fundos		Afastamento para estacionamento conforme o Código de Obras
		Novo Lei	Lei Anterior	
8 m	2	-	1,5 m em um dos lados	-
18 m	5	1,2 m (*)	3,0 m ambos os lados	0,20 m
30 m	10	2,4 m (*)	3,0 m ambos os lados	1,50 m
45 m	15	3,6 m	3,0 m ambos os lados	3,35 m
60 m	20	5,4 m	3,0 m ambos os lados	5,10 m
85 m	22	8,0 m	3,0 m ambos os lados	5,90 m

Valor apenas exemplificativo resultante da aplicação da fórmula de afastamento proporcional à altura, pois o recuo mínimo obrigatório a partir de 5,0 m de altura é de 5,0 m.

Exemplo de Recuo Proporcional à Altura Conforme a Proposta

As demais regras definidas pela nova disciplina do uso e ocupação do solo para edificações são as seguintes: coeficientes de aproveitamento básico, máximo e mínimo, taxa de ocupação máxima, taxa de permeabilidade mínima, lote mínimo, frente mínima, número máximo de habitações por metro quadrado, gabarito (altura) máximo e recuos. Essas regras foram fixadas pelos Planos Regionais Estratégicos (PREs) das Subprefeituras a partir de uma diretriz (regra preliminar) definida pela Disciplina do Uso e Ocupação do Solo. Assim, cada Subprefeitura pode adequar a diretriz geral à sua necessidade ou intenção particular.

26

Prédio com Terreno Liberado para Atividades de Uso Público

Lote com duas ou mais frentes, onde o pavimento térreo foi liberado para atividades não-residenciais de uso público.

Área liberada para circulação de pedestres no pavimento térreo.

Outro exemplo de "prédio cidadão" também fica na Paulista. É o Conjunto da Caixa Econômica Federal, onde a área ao redor das duas torres se transforma em praça pública e área de lazer no fim de semana. O novo zoneamento estabelece que, se o empreendimento abrir no mínimo metade da área do terreno para uso público, poderá aumentar gratuitamente a área construída do imóvel em 50% do espaço liberado. Essa regra, como a do Conjunto Nacional, só vale para lotes com no mínimo duas frentes. O terreno deve ter, no mínimo, 2.500 metros quadrados de área, e a parte liberada à utilização dos munícipes deverá ser registrada em Cartório e não poderá ser fechada ou ocupada posteriormente.

Conjunto de Prédios com Acesso Público Liberado no Terreno

Área liberada para circulação de pedestres no pavimento térreo.

28

PRÉDIOS CIDADÃOS

Subsolo e "Paredões"

Além de estimular prédios mais integrados à cidade, as novas regras para edificações vão coibir ocupações inadequadas que têm o efeito contrário, isto é, acabam sendo agressivas à paisagem urbana. Por isso, foram estabelecidas normas mais rígidas para os chamados subsolos aferrados, bastante comuns num município tão cheio de ledesas como São Paulo e com tantas garagens subterrâneas nos edifícios. A nova regra obriga que as paredes desses subsolos, que esforam de um banheiro ou escola ou formam um paredão numa rua paralela em nível inferior, sejam de no máximo 5 metros de altura.

Subsolo em terreno com acentuado acentuado declive.

Subsolo aferrado no máximo 5 m em qualquer ponto do terreno.

O Controle de Altura das Edificações

Foram adotados limites de altura para as edificações nas zonas mistas de baixa e média densidade, e nas quadras que contenham ruas sem saída ou vias, bem como nas quadras no entorno das zonas exclusivamente residenciais ZER, para evitar que essas áreas fiquem vizinhas de edifícios com altura incompatível com as casas e os prédios baixos que predominam nessas regiões.

30

Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional

Outorga onerosa do direito de construir.

Desenvolvimento Urbano

Determinar regras para o uso e ocupação do solo, por parte dos empreendedores privados, é apenas uma das premissas da legislação urbana. É preciso também estabelecer políticas de desenvolvimento, de acordo com os objetivos fixados pelo PDE e com as condições e potencialidades de cada região do município. Por isso, coube à nova Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs) e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município, pela ordem, delimitar as Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) e criar as regras para o uso e construção de edificações nessas áreas.

As Áreas de Intervenção Urbana - AIU são áreas especiais que devem receber projetos de desenvolvimento urbano e onde podem ser utilizados os diferentes instrumentos criados pelo Plano Diretor Estratégico e pela Lei Federal do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, o Consórcio Imobiliário para a realização de parcerias público-privadas, a Transferência de Potencial Construtivo, a Outorga Onerosa, o Direito de Preempção para dar prioridade ao Poder Público na aquisição de determinada área, entre outros.

Existem as seguintes categorias de AIUs: operações urbanas consorciadas (já aplicadas na cidade); projetos estratégicos específicos; envoltórios dos parques lineares para recuperar fundos de vale; dos eixos e pólos de centralidade; envoltórios das linhas de transporte público coletivo; no entorno dos eixos das novas vias estruturais; e pólos de desenvolvimento criados junto ao Rodaanel Metropolitano. Cada uma dessas áreas tem objetivos e normas específicas para se obter um desenvolvimento urbano adequado ou a proteção de áreas de interesse ambiental, ou mesmo de habitação de interesse social.

Visão a Longo Prazo

Para citar um exemplo do que se pretende, está prevista uma operação urbana na Vila Sônia, onde será construída a Linha 4 do Metrô. A implementação de uma estação terminal intermodal - que fará a ligação do sistema metropolitano não só com o bairro

31

Exemplo de Controle de Altura das Edificações em Volta de Rua sem Saída

Estoques: Limites Para o Adicional de Aproveitamento Construtivo

Foram adotados coeficientes de aproveitamento básico (gratuito), mínimo e máximo do solo para controlar o adensamento dos lotes, conforme estabelece o Estatuto das Cidades. Por esta lei federal, as regras de controle de densidade de construção passam a ter um nível em que se pode construir gratuitamente: outro chamado mínimo, que se não for atendido faz com que o imóvel seja considerado subutilizado; e o máximo, para garantir que o adensamento não supere as condições da infra-estrutura existente.

Cada distrito, por sua vez, tem um limite de potencial construtivo adicional que os empreendedores podem comprar do poder público, mediante pagamento de outorga onerosa ou adoção de medidas compensatórias que, pelo novo zoneamento, dão direito a aumentar a área construída. Esse conceito, outra inovação do Estatuto da Cidade que recebeu o nome de estoque, é necessário para que a capacidade da infra-estrutura, especialmente do sistema viário e do transporte coletivo, não seja ultrapassada. Dessa maneira, podem ser evitadas situações como a da Vila Olímpica, em que as ruas acabaram ficando "pequenas" diante do adensamento exagerado.

A SEMPLA traçou cenários de crescimento da cidade e estabeleceu limites para o período 2000-2009, que podem ser revisados e atualizados a partir de dois anos da entrada em vigor da nova lei. Nesse estudo, foram considerados critérios como a população de cada distrito, mapas, plantas e cartas geográficas, além de pesquisas relativas à mobilidade da população paulistana. O estoque total da cidade foi fixado em 8,7 milhões de metros quadrados, dos quais 5,9 milhões destinados ao uso residencial e 2,8 milhões ao não-residencial.

30

paulistano, mas com municípios da região oeste da Grande São Paulo - cria um grande potencial de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a adoção do transporte coletivo vai permitir aumento do adensamento da região sem prejuízo para o sistema viário.

Outra região que abrigará uma grande operação urbana é o eixo da Avenida Jacu-Pizego, na zona leste. A via tem uma posição estratégica fundamental para a região metropolitana: ao cortar a zona leste de norte a sul, a avenida pode ser usada para ligar o Aeroporto Internacional de São Paulo, em Cubatão, Guarulhos, ao ABC e ao Porto de Santos. Neste caso, não é o incremento do sistema de transporte coletivo que permitirá maior adensamento, mas a localização e a função que a Avenida Jacu-Pizego pode adquirir se ligar dois dos principais meios de entrada e saída de mercadorias de São Paulo e do Brasil, criando-se oportunidades de criação de um polo de logística e uma área de desenvolvimento industrial e de serviços na zona leste, em Itaquera.

Operação Urbana Vila Sônia

Situação Atual

Exemplo de Contradição Polar

Dois outros áreas que foram escolhidas para receberem tratamento especial são a zona leste e o Aeroporto de Congonhas. Na primeira, a AIU pretende estabelecer nichos de desenvolvimento econômico. Com isso, pretende-se atacar de frente um dos principais problemas da região, que é a necessidade de gerar empregos para seus moradores não fazerem grandes deslocamentos até o local de trabalho. Já em Congonhas, o objetivo é organizar o acesso ao aeroporto e estimular serviços concidentes com a atividade aeroportuária, além de reduzir os conflitos com o entorno.

Parques Lineares

Em situações mais localizadas, como um fundo de vale cortado por um rio ou córrego, podem ser adotadas medidas que viabilizem, por exemplo, a remoção de uma favela localizada à margem de rios ou em áreas inundáveis. No lugar das submergidas,

32

a utilização mais adequada de áreas e a implementação de um parque linear. Para financiar a construção de habitações para abrigar a população a ser removida dessas áreas o Poder Público pode oferecer benefícios, como a concessão de potencial construtivo adicional e a transferência de potencial construtivo, a empreendedores que cedem áreas para essas novas moradias.

Área de Intervenção Urbana Envolvendo o Parque Linear

O Licenciamento: Aprovação de Construções ou Reforma de Edificações e Instalação de Usos

A nova disciplina do uso e ocupação do solo não exigirá alterações na sistemática para aprovação de construção ou reforma de edificações. Dessa maneira, requer-se apenas a mudança de um item no Sistema Único de Cadastro, para inclusão da categoria de uso em que o imóvel se localiza. O Plano Diretor Estratégico (PDE) e a Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo listam as vias da cidade com suas respectivas classificações.

Outra adequação necessária na máquina municipal é a universalização da Ficha Técnica de dados cadastrais e parâmetros urbanísticos que incidem no imóvel. Essas informações são imprescindíveis para a elaboração de um projeto, e hoje são obtidas mediante pagamento. A proposta é que a Ficha Técnica se torne gratuita e seja disponibilizada também pela Internet, de modo a reduzir a burocracia e facilitar o acesso às informações.

Os parâmetros de incomodidade dos estabelecimentos só serão exigidos na hora de se emitir a licença de funcionamento, mediante declaração assinada pelo responsável da atividade, e não na aprovação dos empreendimentos. O estabelecimento que coligar licença de funcionamento a partir da entrada em vigor da nova lei terá de atender os parâmetros de incomodidade imediatamente. Para os já estabelecidos, haverá um prazo de adaptação. Além de sanções e multas para os infratores, a lei prevê prazo de dois anos para que a Prefeitura se prepare para fiscalizar o atendimento dos parâmetros de incomodidade fixados. Hoje a Prefeitura já conta com estrutura para fiscalização de emissão de ruído. Enquanto isso, para os outros parâmetros, a verificação se fará através de convênios com instituições e universidades.

Conclusão

Com a aprovação da Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs) e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município, São Paulo dá um passo importante para colocar em prática as inovações criadas pelo Estatuto da Cidade e atuar de maneira incisiva na "cidade real", isto é, abordar os problemas e situações que de fato existem no município. Isso permitirá desenvolver regiões excluídas, demarcar regiões incluídas e estimular o desenvolvimento urbano.

Foi necessário implantar um processo de planejamento participativo e descentralizado, iniciado com os debates do Plano Diretor Estratégico em 2001. Para construir a proposta dos Planos Regionais e do novo Zoneamento, houve a realização de 300 oficinas e plenárias, que reuniram 10 mil participantes. 2.175 entidades e 350 técnicos em pouco mais de um ano. A nova lei substitui os cerca de 116 leis vigentes relativas ao uso e ocupação do solo, simplifica a legislação urbanística da cidade e permite a regulamentação de diversos dispositivos previstos no Plano Diretor Estratégico (PDE). Além disso, as novas regras permitirão maior participação e controle social.

Ao dissociar as regras de uso e de ocupação do solo, a nova legislação permite uma maior reutilização das edificações e reduz sensivelmente a maioria das irregularidades verificadas a partir da lei anterior. Outra inovação em relação à cultura urbanística é o tratamento regional e o respeito às diversidades, em lugar da abordagem homogênea. A criação e adoção dos PREs permitirão que cada região da cidade possa determinar prioridades e traçar planos próprios, bem como enfrentar problemas e apresentar soluções condizentes com sua realidade.

Com a aplicação da nova lei, São Paulo poderá planejar melhor seu desenvolvimento e executá-lo de maneira descentralizada, participativa e democrática. Isso fará com que a cidade cumpra cada vez mais seu objetivo maior: ser um espaço público organizado e prover de qualidade de vida a seus moradores.

Ficha Técnica

PROPOSTA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Paulo Sérgio

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

João Vitor

ÁREA TÉCNICA

Coordenador: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

João Vitor

ÁREA TÉCNICA

Coordenador: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

João Vitor

ÁREA TÉCNICA

Coordenador: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

João Vitor

ÁREA TÉCNICA

Coordenador: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Assessor: Paulo Sérgio

Anexo F - Texto produzido para informar processo administrativo sobre evento da COPA 2014 do Departamento de Urbanismo Deurb em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Prefeitura de São Paulo.

Folha de Informação nº

Da TID nº em a).....

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB

ASSUNTO: Implantação do sistema Viário do Polo Institucional de Itaquera

Inf. /DEURB/12

SMDU/DEURB

Sra. Diretora

Em atendimento à solicitação do Sr Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras a respeito da implantação do sistema viário do Polo Institucional de Itaquera para complementação dos estudos apresentados e obtenção de licenciamento ambiental do referido conjunto de obras, somos da opinião de que faz se necessário o entendimento do conjunto de diretrizes e legislações incidentes na região, assim temos a informar:

- Diretrizes de expansão urbana sentido leste /oeste.

Desde as primeiras tentativas de disciplinamento do uso e da ocupação do solo no Município de São Paulo, tomando como referência o Estudo sobre a Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana coordenado por Padre Lebrecht em 1957, até os recentes estudos desenvolvidos nesta Secretaria para elaboração das políticas e programas de desenvolvimento urbano, a

diretriz de incentivo ao crescimento urbano para o vetor leste do município está presente.

Dadas as limitações físico/ambientais do nosso território existentes ao norte e ao sul para o crescimento urbano, isto é, a presença de áreas de proteção ambiental onde estão localizados os mananciais de água que abastecem a cidade, as diretrizes de expansão para a zona leste do município são estabelecidas nos estudos do Padre Lebre, no Plano Urbanístico Básico – PUB de 1967, no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, Lei 7.688 de 1971, consubstanciado nas sucessivas leis de zoneamento. Esta lei estabeleceu as diretrizes de uso do solo para a cidade de São Paulo, prevendo que “as atividades e funções urbanas foram distribuídas visando, por um lado, descongestionar o centro principal e, por outro lado, reduzir os deslocamentos, bem como a extensão dos percursos entre habitação, trabalho, polos comerciais e equipamentos sociais” (exposição de motivos lei 7805/72). Quanto ao sistema viário, foi proposta uma malha de vias arteriais, na qual para a zona leste, observamos que a ligação metropolitana norte sul indicada é a atual Av. Jacu-Pêssego e a ligação leste – oeste a atual Av. José Pinheiro Borges e Av. Luiz Ayres.

A Lei 7805 de 1972, a primeira Lei de Zoneamento criada a partir das diretrizes do PDDI, enquadrou a área do entorno da atual estação Corinthians - Itaquera como zona de uso especial – Z8- 012 para a qual fossem desenvolvidos estudos individualizados para definição de exigências e padrões específicos.

➤ Implementação das diretrizes do PDDI/72

Estas diretrizes foram sendo implementadas ao longo dos anos em função de uma desejada indução do desenvolvimento de São Paulo na direção Leste e a título de exemplo transcrevo abaixo parte da exposição de motivos da Lei nº 8328 de 2 de dezembro de 1975:

“A primeira parte justifica e enfatiza os principais objetivos que se pretende alcançar ao regulamentar o uso e a ocupação do solo nestas áreas, que constituem o primeiro “estoque estratégico de áreas especiais”, a serem tratadas, diferenciada e mais minuciosamente, no contexto do planejamento da cidade de São Paulo.”

Importante ressaltar que a par destas iniciativas o poder público municipal nesta época adquiria grandes extensões de terras para a construção de habitação de interesse social resultando na fixação de milhares, hoje milhões, de pessoas na zona leste do município.

- Expansão da linha Leste-Oeste do Metro e o fomento a diversificação de uso com geração de emprego na região leste

Em meados da década de 80 foi inaugurada a linha Leste Oeste do Metrô que desde então opera com capacidade plena nas horas de pico e aquém do desejado em outros horários. Além disto, pela manhã o sentido bairro-centro é lotado, retornando vazio e no final da tarde é o sentido centro-bairro que funciona em sua capacidade máxima.

Desde a inauguração desta linha, a Companhia do Metrô solicita à municipalidade que atue no sentido da geração de empregos na região leste mais extrema para a fixação da população moradora na região e assim diminuir os tempos de deslocamentos residência - trabalho. Esta medida é extremamente desejável, pois propiciaria melhor qualidade de vida aos usuários do sistema de transporte coletivo que não perderiam horas preciosas de suas vidas em deslocamentos, horas estas que poderiam ser utilizadas para seu aprimoramento pessoal e também para suas famílias. A municipalidade, por sua vez, aprovou legislações criando zonas industriais e áreas de centralidade junto às estações do metro para fomentar a diversificação de usos, a instalação de atividades econômicas e a geração de empregos nesta região.

No entanto, ao longo das décadas de 80 e 90, o processo de ocupação da zona leste continuou de forma desordenada, irregular e predominantemente residencial, sendo que a política de uso do solo foi insuficiente para reverter esta tendência. Apesar dos esforços, o vetor sudoeste da cidade sempre foi mais atraente às atividades econômicas.

A zona leste como um todo foi objeto de vários estudos. De forma geral estes estudos apontavam a acessibilidade como o maior entrave à localização de atividades econômicas de maior porte na região.

A partir de 2000 foi amadurecida e moldada a ideia de uma ligação metropolitana pela Av Jacu - Pêssego ligando as Rodovias Dutra e Airton Senna às Rodovias Anchieta e Imigrantes, além da conexão com o trecho este do rodoanel. Vale lembrar que a Av Jacu Pêssego consta da proposta de malha viária do Plano Urbanístico Básico de 1967, e começou a ser implantada em 1986. A conclusão desta intervenção em 2010, trouxe à região a acessibilidade desejada aos empreendedores revertendo, teoricamente, as características locais da área.

Além da macro acessibilidade, outros problemas nesta região devem ser equacionados, como, por exemplo, o fomento às áreas de centralidade para suprir a demanda de trabalho e consumo desta população, assim como incentivos às atividades econômicas de maneira geral, passam a ser meta importante para provimento da mistura de usos desejável, uso equilibrado da infraestrutura e boa qualidade de vida..

Especificamente no entorno da estação Corinthians- Itaquera do Metro foram muitas as dificuldades de criação de uma centralidade dadas as suas características físicas, isto é, a urbanização encontrava-se distante da estação e com desnível considerável. A norte, a região da Av Águia de Haia e Av Campanella estão em cotas mais elevadas assim como o conjunto habitacional COHAB Pe Manuel de Paiva tendo ainda, na época, a linha férrea para atravessar. Ao sul, havia a área da pedreira (não recuperada) e o pátio de manobras do metro que impedia a circulação. Com estas características o entorno da estação do Metro era um lugar

inóspito para a população que passava somente o tempo do embarque ou desembarque neste local.

A retificação da linha férrea da CPTM trouxe a possibilidade da construção da atual Av José Pinheiro Borges permitindo acesso rápido a região de Guaianases. Esta acessibilidade melhorou muito com a ligação direta via túnel desta avenida com a Av Luiz Ayres.

➤ Plano Diretor Estratégico de 2002

Na elaboração do Plano Diretor Estratégico - PDE aprovado em 2002, esta porção do município foi enquadrada na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (artigo 154 da lei 13340/02) sendo que na sua subdivisão a área em pauta foi enquadrada parte em Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana e parte em Macroárea de Urbanização e Qualificação.

No artigo 155 da citada lei e seus parágrafos temos os objetivos da Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana, onde ela deve ser aplicada e os instrumentos para tanto. A área em pauta enquadra-se neste artigo no que concerne à Operação Urbana Consorciada, à Área de Intervenção Urbana ao longo das linhas de transporte de alta capacidade e às áreas de Projetos Estratégicos.

São apontadas como diretrizes estratégicas para alcançar as transformações urbanísticas estruturais destes locais, dentre outras, o estímulo de atividades de comércio e serviços e a reorganização da infraestrutura e do transporte coletivo.

Para a Macroárea de Urbanização e Qualificação encontramos no artigo 158 sua definição e os distritos de Itaquera e Cidade Líder incluídos dentre aqueles para os quais deve ser promovida a complementação da estrutura viária, melhoria das condições de acessibilidade com transporte público, qualificação urbanística através da criação de novas centralidades e espaços públicos, implantando equipamentos e serviços, estímulo a

geração de empregos, por meio da localização industrial e de serviços em áreas dotadas de infra-estrutura transportes e zoneamento compatível.

A implantação do Polo Institucional atende plenamente estas diretrizes.

➤ Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu

No ano de 2004, concomitantemente, foram finalizados os trabalhos referentes à Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu e aos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras.

A lei nº 13872 foi aprovada em 12 de julho de 2004 e tem como diretrizes gerais a criação de

condições para a atração de investimentos geradores de emprego e renda; o incentivo à instalação de atividades industriais e de serviços na região e estabelecer condições para a sua ocupação racional e produtiva; a melhoria das condições de circulação de pessoas e de distribuição de bens e serviços; a elaboração de projetos de melhoria das condições ambientais e urbanísticas da região do extremo leste da cidade; o direcionamento da aplicação dos recursos públicos na região; o apoio à implementação dos planos urbanos e de desenvolvimento da região; a promoção da integração inter e intra-regional através da complementação do sistema viário e a promoção da diversificação do uso do solo. Como diretrizes específicas temos: a criação de condições para incremento e viabilização das atividades industriais, comerciais e de serviços existentes e das que venham a ser implantadas; a implantação, em Áreas de Projetos Especiais, de um sistema de áreas verdes e espaços públicos especialmente junto aos córregos e áreas de risco, de propriedade pública ou privada, por meio da urbanização e remoção da ocupação inadequada ou irregular; a promoção da melhoria das condições de habitabilidade e a regularização fundiária, edilícia e urbanística das áreas ocupadas irregularmente e dos conjuntos habitacionais já consolidados; a promoção da provisão habitacional à população de baixa e média renda mediante

implementação de novas tipologias residenciais, incentivo a novos empreendimentos imobiliários públicos e privados e adoção dos programas habitacionais de acesso à moradia e a implementação do programa de intervenções constante daquela lei.

A área objeto do presente foi enquadrada como Centro de Comércio e além de estar dentro de um raio de 600 metros da estação Corinthians - Itaquera do metro.

No sentido de auxiliar o desenvolvimento da região foram aprovadas ainda a lei nº 13833, em 27 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a área leste do Município de São Paulo e a lei nº 13806, de 10 de maio de 2004, que autorizava o Poder Executivo a instituir a Fundação Paulistana de Educação e Tecnologia e cria unidades de ensino, pesquisa e extensão a ela vinculadas na região. A lei de incentivos fiscais foi alterada em 2007 e complementada em 2009 e seu edital de chamamento deve ser publicado em breve.

➤ Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras

Objeto de um processo intenso de discussões, oficinas e audiências, a elaboração da legislação dos planos regionais e da Lei de Uso e Ocupação do Solo foi concluída com a aprovação em 25 de agosto de 2004 da lei 13885.

Esta lei está dividida em três partes sendo que em sua parte I temos as normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, em que no artigo 64 foi criada a Área de Intervenção Urbana do Projeto Estratégico do Programa de Desenvolvimento Econômico Leste – AIU- PRODEL. Apesar de esta lei ter sido aprovada depois das leis da operação urbana, dos incentivos fiscais e da criação da fundação, todas estas ações faziam parte deste programa de desenvolvimento.

Vale ressaltar que os objetivos e diretrizes deste programa corroboram e reforçam aqueles estabelecidos tanto no PDE quanto na Operação Urbana

Rio Verde Jacu em especial o fomento a geração de empregos e a promoção das atividades econômicas.

Na parte II da lei 13885, especificamente para a subprefeitura de Itaquera foi proposto para o entorno da estação Corinthians - Itaquera um área de centralidade além de uma área para Projeto Estratégico de Intervenção Urbana – PEIU para implantação de nova centralidade junto ao terminal do metro Corinthians – Itaquera (artigos 19, 20 e 53 do Livro XXVII anexo à lei 13885).

Tanto na legislação da operação urbana quanto naquela dos planos regionais as atividades econômicas permitidas nas áreas de centralidade propiciam a estruturação de centros de atendimento regionais e mesmo metropolitano, em razão da diversificação das atividades não residenciais abarcadas, compatíveis com maior adensamento edilício e populacional, de residentes ou de usuários.

No caso da estação Corinthians – Itaquera, a tarefa de construção de uma nova centralidade é facilitada considerando as condições muito favoráveis de acesso dadas pelo sistema de transporte de alta capacidade metro e trem e atualmente por vias estruturais importantes,. Enfatizamos que o sistema viário estrutural da região passou por complementações que conferiram uma elevação significativa à acessibilidade da região. São elas a ligação da Av Nova Trabalhadores Jacu-Pêssego à Rodovia Airton Senna e mais recentemente ao tramo do rodoanel sul, a construção da Av Jose Pinheiro Borges, a conclusão de obra de arte que ligou esta avenida à Av Calim Eid, Av Carvalho Pinto e Av Marginal Tiete.

Do ponto de vista da legislação de uso e ocupação do solo, a área do Polo Institucional está enquadrado como IQ ZCPa/01, da subprefeitura de Itaquera e, uma pequena parte na ZM 2 da subprefeitura da Penha de acordo com o artigo 158 da Lei nº 13885/04. Lembramos ainda que a área em pauta é cortada pela Av Dr Luiz Ayres classificada Via Estrutural – N2, no Quadro nº 03 da Lei nº 13430/02 e pela Av José Pinheiro Borges.

A par destas ações e em consonância com o constante aparelhamento da infra-estrutura da região, a sociedade local e seus representantes passaram a solicitar a implementação da lei de incentivos. A administração municipal de então propôs alterações territoriais e dos mecanismos de concessão dos benefícios, sendo aprovadas, em 2007, a lei nº 14654 e, em 2009, a lei nº 14888. Apesar de não ser objeto deste expediente, é importante ressaltar que a publicação do edital de chamamento da lei de incentivos tem gerado interesse da iniciativa privada muito maior do que as mais otimistas expectativas do poder público.

A área em pauta encontra-se na Área 1 da lei de incentivos que abarca toda a zona de centralidade do plano regional de Itaquera, área pouco maior que o Polo Institucional.

- Ações e Programas Institucionais para o incremento da diversificação de uso e a integração regional e metropolitana da região leste.

Outra iniciativa da administração pública municipal em direção à estruturação de uma centralidade de caráter regional no entorno da estação Corinthians – Itaquera foi, em 2007, a proposição do Polo Institucional de Itaquera desenvolvido para sediar atividades relacionadas prioritariamente à capacitação tecnológica da população desta região. Esta ação é fundamental no desenvolvimento do morador da zona leste, cobrindo aspectos em que os planos urbanísticos ou os programas de incentivos econômicos não alcançam.

A atuação nesta área é de extrema importância na preparação da população para o desenvolvimento econômico esperado, propiciando com que esta tenha mais oportunidades de trabalhar próximo a sua residência, diminuindo os tempos de deslocamentos, de fortalecer a identidade com o local, eliminando a pecha de cidade dormitório, gerando

corresponsabilidade com os espaços públicos e amplificando o sentimento de cidadania.

As atividades de capacitação tecnológica serão desenvolvidas pela FATEC que se encontra em construção, uma futura ETAC, pelo SENAI cujo projeto está pronto e dentro do Parque Tecnológico de São Paulo - Leste que já teve seu pré credenciamento aceito pelo Governo do Estado São Paulo e para o qual o projeto está sendo desenvolvido nesta Secretaria.

Também está sendo proposto para a área do Pólo Institucional um centro de exposições que, de acordo com tratativas com SP Turis, deverá conter uma escola de eventos para a formação de mão de obra dirigida às atividades de feiras e eventos, uma das principais atividades econômicas do município de São Paulo. Juntamente com esta escola e com este centro de convenções, está previsto um edifício multiuso para o local.

Temos ainda previsto para o local o Fórum, que se encontra em fase final do projeto executivo; a rodoviária satélite em fase de licitação do projeto, o posto da polícia militar e corpo de bombeiros, um edifício para obra social, implantação de melhorias viárias e do parque linear Rio Verde.

Vale lembrar que o governo do Estado está desenvolvendo projeto de linha de transporte coletivo que ligará Santo André a Guarulhos e que está conectada à estação Corinthians Itaquera. Esta ligação propiciará aumento significativo da mobilidade regional, pois viabiliza a utilização de outros eixos de transportes com a formação de uma desejada rede na região.

Finalmente encontra-se em processo a atualização da Lei nº 13.872/ 2004 Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu, prevista no Plano Diretor Estratégico do Município (PDE). Esta atualização visa, dentre outros objetivos, favorecer a renovação do padrão de adensamento, a melhoria da qualidade de vida com dinamização da economia regional e a geração de emprego e renda em complementaridade à lei de incentivos seletivos.

Dentro das proposições relativas ao sistema viário estrutural, temos para a área em pauta o detalhamento da ligação norte sul, já prevista no plano regional e que tangencia a centralidade da estação Corinthians Itaquera.

Teremos então vencida a barreira física consubstanciada por área onde funcionava a antiga pedreira e pela área reservada ao estádio, ligando a Av Itaquera à Av Águia de Haia.

Além desta ligação viária temos a previsão de outras complementações como a ligação entre a nova ligação norte sul e a Rua Miguel Inácio Cury, a passagem em desnível entre a Av Luis Ayres e a Av Prof Eng Adervan com o alargamento destas e da Rua Miguel Inácio Cury. Estas melhorias resultarão em aumento da mobilidade tanto das pessoas que se dirigem a esta região quanto daquelas que passam por ela. Farão a ligação norte sul entre os bairros de Cidade Líder e a região da Av Águia de Haia, facilitarão a mobilidade dos moradores dos conjuntos habitacionais Pde Manoel da Nóbrega, Pde Manoel de Paiva e Pde José de Anchieta, em especial aqueles que moravam nos fundos dos conjuntos e que agora terão novo acesso.

É obrigatório ressaltar que o sistema viário proposto virá acompanhado de melhoria no transporte público, pois SP Trans implementará corredor de ônibus que virá da Av Conselheiro Carrão até a estação Itaquera do metro e também para o centro de Itaquera.

Para mais longo, está previsto a ligação Av José Pinheiro Borges com Av Águia de Haia e Av Caititu, esta última através de túnel. Esta ligação facilitará o acesso à Av Jacu Pêssego sem passar pelo centro de Itaquera. Outra melhoria importantíssima é o alargamento da Rua São Teodoro que receberá corredor de ônibus no futuro e poderemos ordenar o fluxo de passageiros que vem inclusive de Cidade Tiradentes.

Neste pacote de melhorias a mais longo prazo temos também a implantação das marginais da Av Jacu Pêssego cujo projeto contratado por SP Obras está em fase final.

➤ Estádio-Copa 2014

Finalizando, temos a construção do Estádio que receberá os jogos da COPA 2014 que é um elemento catalisador para a continuidade das melhorias para a região leste. Este empreendimento gerará muitos postos de trabalho diretos e indiretos, dinamizará a economia local, transformará Itaquera em referência metropolitana e nacional.

A par destas vantagens, entendemos que a implantação do estádio nesta área vai antes de tudo catalisar uma série de melhorias que há décadas são propostas para a região e que demandariam muito tempo e muitas administrações para serem implementadas. Este é o grande legado desta iniciativa.

Quanto à diversificação de uso acelerada pela implantação destas melhorias, como podemos já demonstrar é esperada e desejável, uma vez que proverá a geração de empregos e consequentemente renda em área onde a predominância residencial faz com que a população seja forçada a procurar por trabalho e por serviços em centros distantes.

O equilíbrio entre as funções urbanas é meta almejada em todos os instrumentos urbanísticos já aplicados na região e naqueles que se encontram em revisão como a Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu.

No que tange à valorização imobiliária do entorno, os recursos existentes para que o poder público capte parte desta valorização temos o mecanismo de outorga onerosa e aplicação da própria operação urbana. Informamos que a lei de operação urbana atual encontra-se inativa em função da ausência do Estudo de Impacto Ambiental.

Com relação ao adensamento da região e a infraestrutura do entorno, encaminhamos em anexo parte dos estudos para a complementação do sistema viário estrutural e coletor para dar suporte a o que chamamos de mudança do padrão de adensamento. Além disto, vale ressaltar que o adensamento, seja residencial seja diversificado, é desejável junto às estações de transporte de alta capacidade. Todas as melhorias que estão sendo estudadas na revisão da lei da operação urbana serão objeto de

avaliação de consórcio contratado, incluindo os Estudos de Impacto Ambiental EIA - RIMA.

Com relação ao Comitê Gestor da operação informamos que a Lei nº 13.872/04 que instituiu a OUCRVJ foi regulamentada pelo Dec. 45.082/04, em que encontramos a constituição do citado comitê. A referida lei conquanto não tenha sido revogada, está com seus efeitos em suspenso e como tal os demais atos que a regulamentou, bem como as atividades do Comitê Gestor, devido ao condicionamento à conclusão do EIA-RIMA correspondente.

Assim, SMDU considera que estando a OUCRVJ em suspenso, não cabe manifestação ou anuência em relação à implantação das obras viárias em questão, não obstante, entendemos que face o convênio firmado entre GESP e PMSP, o qual é por si manifestação da anuência da SMDU, e face ao decorrido na presente informação, fica claro que as obras objeto do referido convênio estão em consonância e inclusive previstas nos estudos para atualização Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu.

Esta é a nossa informação.

Maria Teresa Oliveira Grillo

Fonte: SMDU - ATOU

Prefeitura do Município de São Paulo
Coordenadoria Geral de Planejamento

Sistema Municipal de Informação e Documentação
Boletim número 6, ano I, julho de 1982.

Zoneamento
Características das zonas de uso

Prefeitura do Município de São Paulo
Coordenadoria Geral de Planejamento
Avenida Paulista, 2198 – 22o. andar
Telefone: (011)284-8800/8866
01310 São Paulo SP

PMSP

SÃO PAULO PARA TODOS

Apresentação

O Boletim do Sistema Municipal de Informação e Documentação, como instrumento do Departamento de Informações ao Planejamento/Diplan, tem por objetivo consolidar as informações usualmente utilizadas no Planejamento, divulgando os dados básicos mais recentes e gerais sobre atendimento dos serviços e equipamentos urbanos.

O Boletim do SMID destina-se basicamente a todos os níveis superiores da administração municipal, no sentido de uniformizar, fornecer e atualizar dados básicos do Município. Especialmente, a publicação será distribuída aos canais usuais de demanda de informações, tais como fontes oficiais de elaboração de estudo e estocagem de dados, e, ainda, pontos habituais de demanda de informações referentes à cidade. Sua elaboração envolve a participação efetiva das fontes de dados nele divulgadas, tanto a nível de discussão e seleção das informações apresentadas, como também a nível de critérios metodológicos adotados. Esta colaboração, sob a forma de uma participação contínua, garante o aprimoramento do conteúdo do Boletim do SMID.

Este número, Zoneamento, não envolveu a participação de outros órgãos ou Secretarias, uma vez que a Coordenadoria Geral de Planejamento/Cogep, coloca-se no Município de São Paulo como órgão responsável pela elaboração das leis de zoneamento, que estabelecem as normas de uso e ocupação do solo.

Apresentamos neste boletim, que serve como introdução ao tema, um histórico da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo seguido de uma descrição sumária dos tipos de zonas de uso em vigor na cidade.

Eng. Lauro Rios
Secretário-Coordenador do Planejamento

Características das Zonas de Uso*

O presente trabalho pretende tornar conhecidas noções básicas e informações úteis relativas à legislação que rege o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo.

Histórico

No que diz respeito à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, temos que considerar que, salvo algumas experiências de zoneamento específicas, como a realizada para os "Jardins" na gestão do Prefeito Anhaia Melo (1930/1931), somente em 1972, seguindo as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado/PDDI (Lei nº. 7.688/71), é que finalmente se transformou em lei, o zoneamento da cidade.

Assim, a primeira lei de zoneamento a dispor sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo foi a Lei nº. 7.805, de 01 de novembro de 1972. São oito tipos de zona de uso criados por essa Lei: Z1, Z2, Z3, Z4, Z5, Z6, Z7 e Z8.

Logo após, a Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973, alterou disposições da Lei nº. 7.805/72, criando inclusive o conceito de Corredor de Uso Especial, que faz parte das zonas de uso especial Z8: Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3, Z8-CR4.

A Lei nº. 8.328, de 02 de dezembro de 1975, complementou as duas leis anteriores, criando novas zonas de uso: Z9, Z10, Z11 e Z12 e regulamentando algumas zonas de uso especial como a Z8-002, Z8-007, Z8-010 e Z8-100.

A Lei nº. 8.769, de 31 de agosto de 1978, definiu quatro novos tipos de zonas de uso: Z13, Z14, Z15 e Z16, objetivando a proteção das regiões vizinhas aos mananciais das bacias Billings e Guarapiranga.

A Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980, criou duas novas zonas de uso: Z17 e Z18, que situadas junto às zonas de uso Z1, exercem o papel de zonas de transição, procurando criar uma gradação de uso e de intensidade de

(*) Coordenadoria Geral de Planejamento, março de 1982.

ocupação do solo. Essa Lei alterou determinadas disposições referentes aos Corredores Z8-CR1, Z8-CR4, Z8-CR5 e criou o Corredor Z8-CR6.

A Lei nº. 9.300, de 24 de agosto de 1981, reorientou a ocupação da zona rural leste e oeste, propondo a sua divisão em cinco tipos (Z8-100/1, Z8-100/2, Z8-100/3, Z8-100/4 e Z8-100/5), com normas de uso e de ocupação do solo que introduzem uma transição entre o uso urbano e o rural. Esta Lei alterou também as características da zona de uso Z7, criando parâmetros urbanísticos para essa nova zona de predominância industrial, cuja localização na Zona Leste tem por objetivo propiciar o aumento da oferta de empregos junto ao grande número de habitações populares, na sua maior parte implantadas pela Cohab.

A Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981, procurou aperfeiçoar alguns dispositivos destinados a criar áreas de transição entre as estritamente residenciais e as demais zonas de uso, aplicando este instrumento de proteção a todas as zonas de uso Z1 da cidade, de forma a protegê-las do efeito nocivo e deteriorador causado pela instalação de usos diversificados nos seus limites.

A Lei nº. 9.412, de 30 de dezembro de 1981, aplicou os conceitos de reorganização da zona rural ao norte e ao sul, procurando estimular a implantação de atividades que não prejudiquem e protejam as reservas naturais do Jaraguá e Cantareira ao norte e os mananciais ao sul do Município.

A Lei nº. 9.413, de 30 de dezembro de 1981, teve por principal objetivo compatibilizar a legislação do Município com a Federal, e além disso criar a possibilidade de implantação de loteamentos populares, com exigências reduzidas de infra-estrutura, de forma a propiciar diminuição de custos e, por consequência, do preço final do lote, favorecendo a população de baixa renda na compra de lotes legais e urbanizados.

Tipos de zona em vigor

Para se estabelecer a tipologia de zonas de uso, partiu-se da necessidade de caracterizar zonas residenciais, zonas industriais, zonas mistas de baixa densidade e zonas mistas de alta densidade ou centrais, distribuídas no território do Município de acordo com o modelo desejado de estrutura urbana definido pelo PDDI. Definiu-se, assim, na primeira lei de zoneamento,

uma zona estritamente residencial (Z1) e uma zona estritamente industrial (Z7); estabeleceu-se, ainda, uma zona predominantemente industrial (Z6), destinada a receber indústrias menos poluentes do que as permitidas na Z7, deixando para esta última as mais poluentes. Estabeleceu-se, também, uma hierarquia em três níveis de zonas mais densas, destinadas a abrigar atividades diversificadas: Z5 (zona central e expansões), Z4 (centros sub-regionais como Lapa, Pinheiros, Penha, Santo Amaro e outros) e Z3 (centros de bairros).

Finalmente, definiu-se a zona de uso Z2 como zona mista, flexível, de baixa densidade e que abrangia a maior parte da zona urbana da cidade, ou seja, cerca de 65%. Definiram-se, também, Zonas de Uso Especiais, incluindo não só as áreas institucionais como o Aeroporto, Cidade Universitária, Parque Ibirapuera, como também áreas que exigiam melhor e maior estudo. Foi incluída nesta categoria a Zona Rural do Município com a sigla Z8-100.

São as seguintes as zonas de uso criadas e regulamentadas por lei:

Z1 – Zona de uso estritamente residencial de densidade demográfica baixa

É uma zona destinada exclusivamente a residências unifamiliares horizontais, sendo permitida a construção de apenas uma edificação por lote com área máxima construída igual à área do lote. Nela, os moradores não encontrarão junto às residências, o comércio ou serviços locais, tendo que se deslocar para o núcleo comercial do loteamento, ou para os bairros vizinhos, onde encontrarão essas atividades. Desse modo, o maior sossego do bairro, que é uma qualidade, traz o inconveniente do maior deslocamento, em geral feito por automóvel, para realização de compras ou acesso a serviços, mesmo os mais simples como são as padarias, farmácias, quitandas, barbeiros etc. Essas zonas correspondem em geral a bairros de alto padrão (por ex., os Jardins), que foram os primeiros a serem regulamentados.

Z2 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa

Corresponde à parte da área urbana não incluída nos perímetros das demais zonas, caracterizando-se pela predominância residencial, sendo também permitidos usos comerciais, de serviços, industriais de pequeno porte e institucionais. Nesta zona, as edificações podem ter área construída máxima igual à área do lote, ocupando apenas metade do terreno, sendo permitido que, nos edifícios residenciais, a área construída seja o dobro da área do lote,

com uma ocupação menor da superfície do lote.

A Zona de Uso Z2 é a mais comum na cidade, sendo propositalmente de baixa densidade para poder suportar o grande dinamismo urbano que leva a uma constante e permanente transformação do uso das edificações.

Z3 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média

Permite um adensamento considerável, porque nela a edificação poderá ter uma área total construída máxima igual a duas vezes e meia a área do lote, possibilitando-se que, reduzida a ocupação da superfície do terreno, a área construída da edificação seja igual a quatro vezes a área do lote.

Destina-se à localização de atividades típicas de centros de bairros, as quais irão coexistir com a habitação horizontal ou vertical.

Z4 – Zona de uso misto, de densidade demográfica média-alta

Zona destinada à localização de atividades típicas de subcentros regionais, permitindo também usos residenciais. Nesta zona, a edificação poderá ter área construída máxima igual a três vezes a área do lote; se reduzida a ocupação da superfície do terreno, o limite será de quatro vezes a área do lote.

Z5 – Zona de uso misto, de densidade demográfica alta

Zona destinada à localização de atividades típicas de áreas centrais, permitindo a coexistência entre a habitação e os usos não residenciais, podendo-se edificar uma área igual a três vezes e meia a área do lote e até quatro vezes, se reduzida a ocupação da superfície.

Z6 – Zona de uso predominantemente industrial

Nesta zona, os usos residenciais e os de comércio e serviço de âmbito local são permitidos com restrições maiores de instalação (quanto ao recuo) do que nas demais zonas, tendo em vista incentivar assim a instalação dos usos industriais e os comerciais e de serviços de grande porte. Pode-se ocupar 0,7 da superfície do lote e construir uma vez e meia a sua área.

Z7 – Zona de uso predominantemente industrial

Esta zona é destinada exclusivamente a usos não residenciais, permitindo-se a edificação de até 0,8 da área do lote.

A Lei nº. 9.300, de 24 de agosto de 1981, introduziu nesta zona regras específicas para o uso e parcelamento do solo, visando uma ordenação industrial mais organizada e compatível com uma melhor qualidade de vida.

Z8 – Zona de usos especiais

Zona de usos especiais, com prazos previstos para o estabelecimento de regulamentação específica para cada um de seus perímetros, de acordo com as condições locais de uso e de ocupação do solo.

Estas zonas se caracterizam, algumas por abrigarem usos institucionais especiais (como, por exemplo, o Aeroporto), outras por se encontrarem total ou parcialmente não ocupadas, ou ainda por estarem submetidas a particular processo de transformação. Constituem um "estoque estratégico" de áreas do Município, exigindo portanto, um tratamento especial sob uma visão de conjunto do processo de desenvolvimento urbano. Por isso tudo, foram, ou ainda estão sendo, objeto de análise minuciosa e aprofundada, que termina sempre em diferentes proposições para as diferentes zonas de uso especial Z8.

Z8-100 – Zona de uso rural do Município

Esta zona foi considerada zona de uso especial, com restrições de utilização e construção. A zona rural é subdividida em cinco tipos diferenciados, com restrições crescentes à medida que se afastam da zona urbana. São os seguintes os tipos de Z8-100:

Z8-100/1

Servindo como transição entre o urbano e o rural, com permissão de atividades isoladas em grandes terrenos, conjuntos habitacionais e núcleos industriais para pequenas e médias indústrias.

Z8-100/2 a Z8-100/4

Na medida em que a região vai se tornando menos ocupada, definiu-se uma transição entre o urbano e o rural, representada por esses três tipos de zona, numa ênfase crescente à preservação da vegetação e ao lazer, através da permissão de instalação de clubes e residências de recreio em terrenos cujas áreas mínimas variam de 1.000 a 10.000 m², conforme a zona de uso.

Zonas de uso: criação e alteração

Z8-100/5

No último tipo de zona rural só se permitem os usos de lazer e residencial de recreio em terrenos cuja área mínima varia de 20.000 a 50.000 m², conforme o uso a ser instalado.

Z8-200 – Zona de preservação de imóveis de caráter histórico, artístico, cultural e paisagístico

Em 1975, através da Lei nº. 8.328, decidiu-se utilizar o zoneamento como instrumento de preservação de bens culturais. Criou-se, assim, a Z8-200, que estendeu o zoneamento à preservação de imóveis de caráter histórico, artístico, cultural e paisagístico. Este instrumento permitiu ao Município definir como bens culturais uma série de imóveis de grande valor histórico para a cidade, na intenção de preservar a memória de sua evolução. O número de zonas com imóveis preservados através da Z8-200 é da ordem de 107.

Z9 – Zona de uso predominantemente residencial

Zona de uso admitindo-se apenas casas (isoladas e geminadas), comércio e serviços locais, com área construída máxima igual a uma vez a área do lote.

É uma zona residencial ocupada horizontalmente, permitindo que coexistam a habitação unifamiliar isolada e a habitação geminada com o comércio e serviços locais. A existência de comércio e serviços a nível local torna não prioritário o deslocamento por automóvel, possibilitando a manutenção de um ambiente residencial tranquilo.

Z10 – Zona de uso predominantemente residencial de alta densidade

Zona de uso de alta densidade destinada apenas às diversas categorias de uso residencial, tanto horizontal como vertical, permitindo edificar duas vezes e meia a área do lote, podendo chegar a quatro vezes se atendidas as restrições especiais quanto ao tamanho do lote. Nesta zona de uso também são admitidos o comércio e o serviço de nível local (até 250,00 m²).

Z11 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa

Zona de uso semelhante à zona de uso Z2, dela se diferenciando pela proibição de instalação de serviços pesados e de uso industrial. É de predominância residencial, de baixa densidade, e permite quase todos os usos de comércio, serviços e institucionais.

Z12 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média

Zona de uso equivalente à zona de uso Z3, com a proibição do uso industrial apresentando uma característica menos diversificada, mas admitindo uma densidade média de uso e de ocupação ao estimular o remembramento de lotes.

Z13 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média

Criada com o objetivo de estimular áreas residenciais de densidade baixa, permitindo-se residências, edifícios residenciais e apenas o comércio e serviços de âmbito local, de forma a evitar o tumulto causado pelos usos diversificados incompatíveis com o uso residencial.

Z14 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, permitindo somente a residência unifamiliar, comércio e serviços de âmbito local e serviços pessoais e de saúde, podendo ser edificado apenas o correspondente a 26% da área do lote.

Esta zona induz ao remembramento de lotes pertencentes a loteamentos existentes de forma a incentivar a sua transformação assegurando a baixa densidade necessária à preservação dos mananciais. O lote mínimo nesta zona é de 2.000 m².

Z15 – Zona de uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa

Zona de uso destinada estritamente à residência unifamiliar, em lote com área mínima de 5.000 m² (cinco mil metros quadrados), podendo ser construído área igual a 12% da área do lote, pois esta zona está localizada dentro da faixa de proteção e às margens das represas.

O objetivo da criação desta zona foi garantir densidade rarefeita (ocupação tipo chácaras) em glebas não urbanizadas e próximas ao limite da zona rural, a fim de manter o mais possível as condições naturais de topografia e vegetação, permitindo uma maior proteção para as áreas vizinhas das represas.

Z16 – Zona de uso coletivo de lazer

Zona de uso destinada exclusivamente ao lazer, em lotes com área mínima de 5.000 m² (cinco mil metros quadrados), podendo ser construído apenas o correspondente a 30% da área do lote.

O objetivo da criação desta zona foi permitir à população o acesso às margens de represas, com baixa densidade de ocupação, permitindo-se a implantação de restaurantes, serviços de aluguel de barcos, e outras atividades afins.

Z17 – Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e prédios residenciais com o máximo de nove andares (25 metros de altura).

Zona destinada a servir como gradação dos usos e da intensidade de ocupação nos limites de zonas estritamente residenciais, e também para garantir as características residenciais de áreas com média densidade. A área construída máxima no lote é igual à zona de uso Z2.

Z18 – Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e diversificado.

Esta zona tem a mesma característica da precedente (a Z17), sendo que, no entanto, permite além dos usos de âmbito local, alguns usos diversificados de comércio e serviços.

São enquadrados na Z18, os núcleos comerciais pertencentes a loteamentos aprovados, pois esta zona apresenta uma tipologia de usos mais compatível com uma vizinhança residencial.

A área construída permitida no lote é a mesma da zona de uso Z2.

A Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973, definiu quatro tipos de corredores para possibilitar o disciplinamento das atividades já implantadas e de tendências comprovadas. Foi efetuada uma análise das vias às quais se aplicaria o tratamento de "Corredor", de forma que esse enquadramento não se transformasse em instrumento de deterioração de áreas vizinhas.

São os seguintes os Corredores de Uso Especial:

Z8 – CR1 – I e II

Permitem o uso residencial unifamiliar e algumas atividades de serviços enumeradas na Lei, fazendo exigências especiais de vagas para estacionamento e acesso de veículos (Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980).

Z8 – CR2

Para atender às necessidades de um comércio mais diversificado, este tipo de corredor permite os usos de zona de uso Z2, com a exigência de gabarito de 15 metros e o máximo de três pavimentos (Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973).

Z8 – CR3

Tem as mesmas características das zonas de uso Z4, isto é, permite atividades de um subcentro regional, não permitindo, porém, oficinas mecânicas de funilaria, pintura, de auto-elétricos e de borracharia (Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973).

Z8 – CR4

Tem as características da zona de uso lindeira, havendo, porém, uma regulamentação de acesso para veículos que, para determinadas categorias de uso, só poderá ser efetuado por via de circulação ou mediante abertura de via interna com largura mínima de nove metros de leito (Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980).

Z8 – CR5

Este corredor foi criado com o objetivo de efetuar uma transição entre a zona Z1 e as demais zonas de uso; para tanto, possui características diferentes nos dois lados da via, de acordo com a zona de uso lindeira.

O lado da via pertencente à Z1 admite residências unifamiliares e escritórios; o lado oposto admite os usos da zona Z17. As áreas construídas máximas permitidas nos lotes, nas diferentes zonas de uso lindeiras, constam da Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981.

Z8 – CR6

De uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa. Este corredor também foi criado para proteger a zona Z1 e nele somente são permitidos usos residenciais com restrições diferentes nos dois lados da via.

O lado da via pertencente à Z1 somente admitirá residências unifamiliares, e, no lado oposto pertencente à outra zona de uso, somente serão admitidas casas e edifícios residenciais com o máximo de nove andares.

Este é essencialmente um corredor residencial, pois não admite qualquer outro tipo de atividade.

As áreas construídas máximas permitidas nos lotes do corredor constam da Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981.

Nota:

A instalação de atividades referentes ao uso industrial e aquelas localizadas na região dos mananciais deverão atender também a legislação Estadual e Federal pertinentes.

Prefeitura do Município de São Paulo
Dr. Antonio Salim Curiati
Coordenadoria Geral de Planejamento
Eng. Lauro Rios

Departamento de Informações ao Planejamento/Diplan
Supervisão de Documentação e Divulgação/SDD
Departamento Normativo de Uso e Ocupação do Solo/Denuso
Supervisão de Uso e Ocupação do Solo

Produção editorial

SDD/Unidade de Veiculação
SDD/Unidade de Desenho

Colaboração especial

Diplan. Supervisão de Cadastro/Unidade de Cadastro de Zoneamento

Flano

**Diretor de
São Paulo**

Ao alcance de todos

Prefeitura do Município de São Paulo
Prefeita Luiza Erundina

Secretaria Municipal do Planejamento
Secretário Paul Singer

Plano
Diretor de
São Paulo
Ao alcance de todos

ÍNDICE

O que é o Plano Diretor	4
1. O retrato da cidade	6
2. O que muda com o Plano Diretor	10
3. Macrozoneamento	12
4. Normas adicionais para uso e ocupação do solo	18
5. Zonas especiais	22
6. Transferência do direito de construir	27
7. Cooperação entre o setor público e o privado	28
8. Os dois níveis de planejamento	30
9. O transporte na cidade	31
10. Da legislação atual às propostas do Plano Diretor	34
11. Aprovação do Plano Diretor	36
Glossário	38

O QUE É O PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é uma lei que define a política de desenvolvimento e de expansão da cidade. Ele estabelece regras para organizar a ação dos agentes públicos e privados que produzem, usam, disputam e administram São Paulo. Seu objetivo é garantir as funções sociais da cidade, isto é, assegurar aos seus moradores o acesso aos direitos urbanos como moradia, transporte e outros serviços. O Plano Diretor é elaborado numa perspectiva de médio prazo, pois vai além do período de uma administração.

Desde a Constituição de 1988, a política de desenvolvimento das cidades brasileiras passou a ser definida por leis orgânicas e planos diretores. São essas duas leis que organizam as atividades da cidade, do governo municipal e dos cidadãos. A Câmara Municipal elaborou, em discussão com a sociedade civil, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, onde foram definidas as competências do Legislativo e do Executivo, bem como os princípios que devem reger o Plano Diretor.

O projeto de lei do Plano Diretor foi elaborado pela Prefeitura e encaminhado à Câmara Municipal em 5 de fevereiro de 1991. A Secretaria Municipal do Planejamento coordenou o trabalho de elaboração desse projeto de lei através de um processo democrático e participativo. Esse processo contou com a colaboração de diversos setores da sociedade civil e do governo: técnicos da Prefeitura e de órgãos públicos federais e estaduais, cientistas das universidades, militantes de movimentos populares, representantes de associações de bairros e de entidades da sociedade civil, além de empresários de vários setores da produção.

Com o projeto na Câmara inicia-se a etapa decisiva dos debates. Para contribuir com a discussão, esta publicação apresenta o conteúdo do Plano Diretor de modo resumido e mais acessível do que o texto do projeto de lei.

*Garantir os
direitos
urbanos...*

*com a
participação
de todos*

1. O RETRATO DA CIDADE

A cidade de São Paulo é o centro das oportunidades econômicas, da riqueza e da diversidade cultural no Brasil. Ao mesmo tempo, ela é um dos mais contundentes exemplos de deterioração ambiental, segregação social e distribuição injusta de prejuízos e benefícios entre a população. Do ponto de vista econômico, a cidade vem perdendo sua posição de "gigante industrial" e dando lugar à expansão do setor terciário, ou seja, está se tornando um centro comercial e de serviços bastante diversificado.

São Paulo chega a este final de século com a qualidade ambiental seriamente comprometida. As enchentes, a erosão, os deslizamentos de terras, a poluição do ar e das águas são fatores que colocam em questão a forma como a cidade vem sendo ocupada. Hoje, de uma população total de onze milhões de paulistanos, sete milhões moram em condições precárias. Esta é a maioria da população que, cada vez mais pobre, é obrigada a morar na periferia, onde não há rede de serviços públicos, em cortiços ou em favelas que ocupam beiras de córregos, várzeas de rios ou encostas sujeitas a desastres. Somada a esse caos habitacional está a grave situação dos transportes: milhões de pessoas deslocam-se diariamente para ir ao trabalho ou aos centros comerciais, representando uma demanda tão grande que as obras, tão logo inauguradas, já não são mais suficientes.

Finalmente, a crise econômica dos últimos dez anos reduziu os investimentos públicos e privados e, como consequência, agravou a carência de serviços de infra-estrutura, aprofundou a crise habitacional e acarretou maiores estragos ao meio ambiente. Todo esse quadro está descrito em detalhes no livro *São Paulo: crise e mudança*, lançado em 1990 pela Prefeitura, com estudos e pesquisas que serviram de apoio para a elaboração do Plano Diretor.

*Uma cidade
cheia de
contrastes*

*Moradia,
transportes,
meio
ambiente...*

*são
problemas
cada vez mais
graves*

*Quem
constrói a
cidade*

*Por que tanta
situação
irregular*

*A atual Lei de
Zoneamento
reforça as
desigualdades*

A ocupação do espaço na cidade

A forma como o território do município vem sendo ocupado é o resultado do comportamento de diferentes agentes. Um deles é o poder público, que estabelece e fiscaliza normas, presta serviços, implanta infraestrutura (redes de água, esgotos e energia elétrica, drenagem de águas das chuvas, transportes), realiza obras de interesse social e arrecada impostos. Há, ainda, os agentes privados (empresas construtoras, loteadoras, autoconstrutoras), que abrem loteamentos, constroem casas, prédios e fábricas. Os movimentos sociais que lutam por melhores condições de vida também interferem na ocupação do solo.

As relações entre os agentes públicos e privados e as regras atuais de ocupação do espaço na cidade vêm mantendo a população mais pobre afastada das regiões mais bem dotadas de infraestrutura. O motivo é simples: quando recebem melhorias, os terrenos ficam valorizados, caros, e são comprados pela parcela da população que tem mais recursos. Esse processo vem se repetindo por décadas e o resultado é que, hoje, apenas 30% do território da cidade estão de acordo com as leis de uso e ocupação do solo.

A forma de apropriação do espaço é regulamentada por um conjunto de leis municipais, estaduais e federais. Uma delas, a Lei de Zoneamento, que define o uso e ocupação do solo no município, é substancialmente alterada pelas propostas do Plano Diretor.

Implantada em 1972, a Lei de Zoneamento divide a cidade em zonas e define os usos permitidos em cada uma e o quanto se pode construir nos lotes. No entanto, ela estabelece o volume de construção em cada zona sem considerar a capacidade de infraestrutura e as condições do solo. A consequência é, por exemplo, a ocupação indiferenciada de várzeas e áreas sujeitas à erosão.

Valorização da terra

O outro problema provocado pela Lei de Zoneamento em vigor é o encarecimento do solo urbano. Enquanto em 83% da cidade o zoneamento permite construir pouco mais de uma vez a área do terreno, em apenas 10% da superfície de São Paulo a área construída pode atingir quatro vezes a área do terreno.

Essa diferença no aproveitamento da área faz com que os terrenos localizados em zonas onde se pode construir quatro vezes a área do lote tenham seu preço aumentado, o que acaba por encarecer também o preço da habitação. Exemplos de área valorizada são os terrenos localizados na região sudoeste da cidade (Jardins, Morumbi e Ibirapuera), na maioria dos quais é permitido construir quatro vezes a área do terreno. Para aproveitar ao máximo essa vantagem, as empresas privadas concentram seus investimentos nos 10% da área mais valorizada de São Paulo. Conseqüentemente, a infra-estrutura fica sobrecarregada e o poder público é obrigado a refazê-la constantemente.

Ao mesmo tempo, existem em São Paulo áreas cuja infra-estrutura não é totalmente utilizada ou mesmo áreas vazias. São mais de 144 milhões de metros quadrados de terrenos vazios, dos quais 60 milhões de metros quadrados situados em áreas com infra-estrutura para suportar pelo menos 7,5 milhões de pessoas. No entanto, grande parte da população é obrigada a morar nos bairros mais distantes, onde não há infra-estrutura, porque não tem recursos para pagar um terreno mais bem servido. Mesmo pagando impostos, essa maioria da população não desfruta dos benefícios decorrentes dos investimentos públicos.

O Plano Diretor tem como ponto de partida a necessidade de mudar essa situação. Para acabar com as desigualdades geradas pela atual Lei de Zoneamento e transformar as condições críticas de transporte, moradia e meio ambiente, o Plano introduz uma outra lógica de ocupação do território.

*Terra e
moradia
caras...*

*alguns
bairros
privilegiados...*

*e muitos
terrenos
vazios*

*As regras têm
que mudar*

2. O QUE MUDA COM O PLANO DIRETOR

Com base nesse retrato de São Paulo, o Plano Diretor estabelece um novo regime urbanístico que garante o cumprimento da função social da cidade, ao distribuir de forma mais justa os serviços públicos, criar melhores condições de moradia e preservar o meio ambiente. As novas regras e instrumentos propostos visam a:

- Vincular a capacidade de ocupar o solo às condições de infra-estrutura, porque há áreas onde a ocupação deve ser limitada e outras onde deve ser incentivada (vazios urbanos).
- Distribuir de maneira justa os custos e benefícios dos investimentos públicos, estabelecendo o limite entre o direito de propriedade do solo e o direito de construir, com o objetivo de recuperar para a coletividade parte da valorização da terra urbana decorrente dos investimentos coletivos.
- Aumentar a oferta de terras e de áreas onde se pode construir e conceder incentivos especiais à produção de habitação de interesse social, estimulando a construção de moradias e de centros de emprego.
- Intensificar a construção de residências em áreas com oferta de emprego e vice-versa, para diminuir as necessidades de locomoção por transportes.
- Incentivar a multiplicação de centros de emprego e consumo para que os setores de comércio e de serviços distribuam-se de modo mais equilibrado na cidade.
- Considerar critérios ligados ao meio ambiente (características do solo, temperatura, poluição, direção dos ventos) na definição das formas de ocupação do solo.
- Encaminhar uma política realista para os assentamentos da população de baixa renda, ou seja, para favelas, loteamentos irregulares, cortiços e casos de habitação precária.
- Produzir meios para a preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural.
- Incentivar a participação dos cidadãos no processo de construção da cidade e traçar um sistema de planejamento descentralizado, capaz de incorporar essa participação ao nível das Subprefeituras.

Nas páginas seguintes estão as propostas do projeto de lei, de maneira resumida e comentada.

*Os caminhos
para uma
cidade mais
justa*

3. MACROZONEAMENTO

Segundo o Plano Diretor, o macrozoneamento é a divisão do território do município em duas grandes zonas: uma rural, onde são produzidos alimentos e onde existem áreas de reflorestamento e de mineração; e outra urbana, onde estão moradias, escolas, indústrias etc. A zona urbana, com base na infra-estrutura instalada, foi dividida em zonas adensáveis, onde existe infra-estrutura que não está totalmente utilizada, e em zonas não-adensáveis, onde há falta de infra-estrutura.

A medida que a infra-estrutura for sendo implantada, a demarcação dos limites das zonas adensáveis e não-adensáveis poderá ser alterada. Assim, uma zona não-adensável que receba infra-estrutura se transformará em zona adensável. Mas há uma ressalva para as áreas de proteção aos mananciais, que não podem se tornar zonas adensáveis justamente para proteger o meio ambiente.

Coeficiente de aproveitamento único

A definição de um coeficiente de aproveitamento (C.A.) único para os terrenos é um dos pontos mais importantes do Plano, porque, ao contrário da legislação atual, ele promove a igualdade na ocupação do espaço da cidade. A proposta é de um coeficiente de aproveitamento único igual a 1 para todos os terrenos da zona urbana, e igual a 0,1 para os terrenos da zona rural. O coeficiente da zona rural é mais baixo para dificultar a ocupação do espaço por construções (casas, prédios, fábricas) e garantir o uso rural da terra.

O coeficiente de aproveitamento é um índice que se obtém dividindo a área construída pela área do lote. O coeficiente de aproveitamento igual a 1, como propõe o Plano Diretor, permite que num terreno com 1.000 m² de área seja construído um edifício de 1.000 m², ou seja, uma área construída equivalente à própria área do terreno. Nas zonas não-adensáveis, todos os proprietários terão o direito de construir no máximo uma vez a área do seu terreno. Já nas zonas adensáveis, o proprietário do terreno poderá construir acima do coeficiente de aproveitamento único, desde que a área construída excedente seja paga à Prefeitura e que exista área edificável disponível na região. Assim, o dono de um terreno com

*Crescer onde
é possível*

*Proteger o
meio ambiente*

*Direito de
construir igual
para todos*

*Construir mais
onde a
infra-estrutura
permitir*

**Quanto custa
construir a
mais**

**Instituir o
solo criado**

**Também pode
construir de
graça...**

**se for
habitação de
interesse
social**

1.000 m² poderá construir, por exemplo, um edifício com 5.000 m², desde que pague à Prefeitura o direito de construir a área que ultrapasse os 1.000 m² (C.A. = 1), ou seja, 4.000 m².

O custo do metro quadrado construído excedente ao C.A.= 1 equivalerá ao valor venal do metro quadrado do terreno, definido pela Planta Genérica de Valores, que é revisada anualmente e utilizada para o cálculo e a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Pagamento pelo direito de construir

O direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento único nas zonas adensáveis será concedido ao proprietário do terreno pelo poder público municipal, mediante pagamento. O Plano Diretor denomina esse tipo de concessão de *outorga onerosa do direito de construir*, também chamado de *solo criado*. É um instrumento bastante utilizado em países como Estados Unidos e França. Na Itália, por exemplo, o coeficiente adotado é zero, ou seja, qualquer área edificada exige pagamento ao poder público.

O direito de construir acima do C.A.= 1 poderá ser concedido gratuitamente para a construção de habitações de interesse social. Essas moradias destinam-se à população que vive em condições precárias ou que possui renda familiar inferior a doze salários mínimos. Aqui surge a possibilidade do mercado imobiliário oferecer algumas alternativas de moradia a essa população, que tem ficado à margem com as regras hoje existentes.

Os recursos que a Prefeitura arrecadar com o pagamento do direito de construir atenderão, em primeiro lugar, à demanda habitacional das famílias moradoras em áreas de risco, favelas e cortiços, ou que tenham renda igual ou inferior a cinco salários mínimos.

Fundo de urbanização

O Fundo de Urbanização será constituído fundamentalmente pela arrecadação do pagamento do direito de construir e funcionará sob a coordenação de um conselho composto por representantes do poder público e da sociedade civil. Os recursos do Fundo de Urbanização serão destinados principalmente aos programas de atendimento à demanda habitacional prioritária e aplicados, também, na implantação e conservação de parques e áreas verdes, em obras de drenagem e em obras viárias. Sua utilização obedecerá às diretrizes traçadas por um plano de investimentos, votado pela Câmara Municipal junto com a Proposta Orçamentária da Prefeitura.

Estoque de área edificável

A área total que poderá ser construída acima do coeficiente de aproveitamento 1 compõe o estoque de área edificável. Esse estoque pode ser encontrado em cada uma das quinze zonas adensáveis, conforme preestabelecido por lei, e é definido de acordo com a capacidade da infra-estrutura e com a política urbana proposta pelo Plano. À medida que as parcelas desse estoque forem adquiridas através do pagamento do direito de construir, sua metragem será descontada do estoque total. A zona adensável poderá se tornar não-adensável quando o estoque se esgotar e a infra-estrutura atingir seu limite de saturação; novos investimentos em infra-estrutura poderão aumentar o estoque. Essa transformação obriga que a cada dois anos, no mínimo, o estoque de área edificável seja recalculado e, novamente, definido por lei.

O estoque de área edificável foi definido por usos residencial e não-residencial por dois motivos. Primeiro, porque a infra-estrutura é utilizada de maneira diferente pelo comércio, pela indústria e pela moradia e, segundo, porque é desejável que a moradia esteja próxima ao emprego. Em outras palavras, em algumas zonas o adensamento deve incentivar o uso não-residencial e, em outras, o uso residencial.

*Para onde vai
o dinheiro do
Fundo*

*Quanto
construir...*

*e o que
construir*

**Aproveitar
melhor a
infra-estrutura
existente**

Um importante centro de oferta de empregos, como a zona adensável 2 (bairros do Brás, Pari, Belenzinho, Bom Retiro, Ponte Pequena e parte da Moóca), por exemplo, tem 94% do estoque indicados para o uso residencial. Se essa área for ocupada pelo comércio ou por indústrias, os sistemas viário, de abastecimento de água e de energia elétrica ficarão sobrecarregados. Nesse caso, o uso residencial é um uso de contra-fluxo, porque utiliza a mesma infra-estrutura em horários em que ela está ociosa ou parcialmente utilizada.

Estoques de área edificável (em mil m²)

Zona adensável	Residencial	Não-residencial	Total
ZA 1 – Sé, Campos Elíseos, Liberdade, Cerqueira César	557	168	725
ZA 2 – Bom Retiro, Brás, Belenzinho	2.107	137	2.244
ZA 3 – Tatuapé, Moóca, Penha	647	339	986
ZA 4 – Vila Prudente, Vila Carrão, Vila Formosa	1.112	962	2.074
ZA 5 – Vila Prudente, Itaquera, São Miguel Paulista	992	1.000	1.992
ZA 6 – Ipiranga, Jabaquara	1.931	1.391	3.322
ZA 7 – Saúde, Cambuci, Aclimação, Paraíso	715	409	1.124
ZA 8 – Pinheiros, Itaim, Jardins	438	355	793
ZA 9 – Campo Belo, Santo Amaro, Granja Julieta	716	112	828
ZA 10 – Jaguaré, Morumbi, Cidade Jardim	416	339	755
ZA 11 – Butantã, Campo Limpo, Rio Pequeno	978	1.944	2.922
ZA 12 – Lapa, Barra Funda, Perdizes, Sumaré	1.411	456	1.867
ZA 13 – Santana, Casa Verde, V. Maria, V. Guilherme	716	127	843
ZA 14 – Pirituba, Perus, Jaguará	542	690	1.232
ZA 15 – Freguesia do Ó, Tremembé, Tucuruvi, Brasilândia	80	613	1.393
Total do Município	14.058	9.042	23.100

Macrozoneamento

Zona urbana

Zona adensável

Zona não-adensável

Zona rural

Zona rural

▲▲▲▲ Limite da área de proteção aos mananciais

*A cidade não
é toda igual*

*O meio
ambiente tem
que ser
considerado*

*Proteção aos
mananciais...*

4. NORMAS ADICIONAIS PARA USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

O Plano Diretor cria algumas normas adicionais de uso e ocupação do solo, além do coeficiente de aproveitamento único e do estoque de área edificável, para algumas situações específicas. É o caso das áreas de interesse ambiental, das áreas de interesse urbanístico e dos empreendimentos de impacto. Confira as características e a definição de cada uma.

Áreas de interesse ambiental

Para garantir a ocupação do solo de forma adequada às características do meio físico, o Plano Diretor propõe regras diferenciadas para a implantação de projetos em áreas de várzea, áreas de meia-encosta, áreas de alta declividade (muito inclinadas) e áreas de proteção aos mananciais. Cada uma dessas situações constituem uma área de interesse ambiental. O controle das áreas de várzea, meia-encosta e alta declividade está na parcela do terreno que pode ser ocupada por construção e na proporção de terra permeável (não-pavimentada) e de áreas verdes. Junto aos córregos canalizados é definida uma faixa de terreno onde não é permitido construir.

Com esse conjunto de regras é possível controlar problemas como enchentes e erosão, em grande parte provocados por uma ocupação que não está adequada às limitações do meio físico. Por exemplo, se houvesse uma faixa de terreno não-pavimentada e com vegetação junto aos leitos dos córregos Itaquera, Jacu e Tijuco Preto (afluentes da margem esquerda do rio Tietê, ainda não canalizados), as condições de drenagem estariam garantidas e os problemas com enchentes locais diminuídos.

Nas áreas de proteção aos mananciais os controles são mais rigorosos para garantir a qualidade da água que abastece o conjunto da cidade. Neste caso, o Plano Diretor estabelece que o único uso industrial permitido é a mineração e limita os usos não-residenciais a um máximo de

1.000 m² de área construída e a altura máxima das construções a 12 metros. Além disso, o Plano Diretor também proíbe a implantação de vias estruturais nessas áreas e define que a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social de favelas e loteamentos irregulares só pode ocorrer se houver tratamento de esgoto ou sua drenagem para fora da bacia hidrográfica.

Para qualquer empreendimento na área de proteção aos mananciais, torna-se obrigatória a implantação de serviços de coleta, tratamento e afastamento de esgoto das águas dos rios.

*...para
garantir a
qualidade da
água*

*As
características
dos bairros têm
que ser
respeitadas*

*A implantação
de grandes
empreendimentos
deve ser feita
com cuidado*

Áreas de interesse urbanístico

Áreas de interesse urbanístico são áreas da cidade que já estão construídas e que apresentam aspectos paisagísticos, urbanísticos e histórico-culturais significativos para a cidade. É necessário estabelecer regras especiais para direcionar as formas de renovação dessas áreas, de modo a preservar suas características.

O Plano Diretor prevê que poderão ser definidas as dimensões e a altura máxima para as construções nessas áreas, além de outras regras. O bairro do Bexiga é um exemplo de área de interesse urbanístico. Ele conserva características do início do século, que devem ser consideradas na construção de novos prédios e casas na região.

Empreendimentos de impacto

Os empreendimentos de impacto recebem esse nome porque, dependendo de seu porte, podem sobrecarregar a capacidade de infra-estrutura de uma região, provocar incômodos à vizinhança ou causar danos ao meio ambiente. Quer sejam públicos, quer sejam privados, esses empreendimentos estão sujeitos à apresentação do Relatório de Impacto de Vizinhança (conforme a Lei Orgânica do Município), à comprovação da capacidade de absorção das águas das chuvas (para empreendimentos localizados em terrenos com área superior a 10.000 m²) e à implantação de obras e medidas necessárias para diminuir o impacto em cada caso. O que se pretende com todas essas exigências é encontrar a melhor forma para a implantação dos empreendimentos. Esse controle impede, por exemplo, que a instalação de um shopping center seja um transtorno para os moradores de áreas vizinhas ou provoque congestionamentos em vias que ligam regiões importantes da cidade.

São considerados empreendimentos de impacto as construções para fins residenciais com área igual ou superior a 40.000 m², os empreendimentos para fins não-residenciais com área construída igual ou superior a 20.000 m², ou qualquer construção cuja área ultrapasse 2% do estoque da área edificável do uso pretendido.

Áreas de interesse ambiental e urbanístico

- Várzea – Áreas sujeitas a enchentes
- Meia-encosta – Áreas adequadas à ocupação
- Alta declividade – Áreas com restrições à ocupação
- Áreas de interesse urbanístico
- Áreas de operações urbanas
- Limite da área de proteção aos mananciais

5. ZONAS ESPECIAIS

O Plano Diretor propõe a delimitação por lei das zonas especiais. Essas **zonas** recebem esse nome porque têm destinação e normas específicas. São três as modalidades de zonas especiais: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais de Preservação (ZEP) e as Zonas Industriais (ZI).

Zonas Especiais de Interesse Social

As Zonas Especiais de Interesse Social servem para proteger o interesse da população mais pobre, que vive em favelas, cortiços e loteamentos irregulares. Sua função é atender à necessidade de produção de habitações de interesse social, recuperar áreas em condições precárias de moradia e garantir a permanência da população moradora no local. As ZEIS podem ser de quatro tipos:

- **ZEIS 1 (favelas)** - Nessas zonas estão localizados os terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, onde há o interesse público em fazer a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra.
- **ZEIS 2 (loteamentos irregulares)** - Essas zonas agrupam os loteamentos para os quais há o interesse público em fazer a regularização jurídica do parcelamento do solo, a complementação de infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários ou a recuperação ambiental.
- **ZEIS 3 (vazios urbanos)** - Aqui estão localizados os terrenos vazios que podem ser destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social.
- **ZEIS 4 (cortiços)** - Nessas zonas existem áreas com concentração de cortiços, onde é possível implantar programas habitacionais de interesse social para a população de baixa renda.

Melhorar as condições de moradia em...

favelas,

loteamentos irregulares,

vazios urbanos e

cortiços

***A população
participa dos
planos de
urbanização...***

***e as melhorias
não podem
expulsar os
moradores***

***O que não
pode ser
destruído:***

***o patrimônio
histórico, a
vegetação...***

A Prefeitura realizará nessas zonas planos de urbanização destinados à demanda habitacional prioritária, com recursos do Fundo de Urbanização. O plano de urbanização é elaborado com a participação da população e define o padrão dos loteamentos e edificações, os usos permitidos, as formas de gestão e de participação da iniciativa privada e, ainda, o preço do financiamento e o sistema de compra e transferência das unidades habitacionais. Para evitar que a população moradora seja prejudicada pela valorização imobiliária gerada pelo plano de urbanização, fica proibido o remembramento posterior de lotes, exceto para a implantação de equipamentos comunitários.

As favelas localizadas em áreas públicas poderão obter a concessão do direito real de uso da terra. Aquelas que estão em áreas particulares, deverão dispor de assistência jurídica para o encaminhamento de ações de usucapião urbano. Todos os programas que interferem nas ZEIS serão enviados à Câmara, anualmente, pela Prefeitura. A iniciativa privada também poderá construir habitações de interesse social nessas zonas, obtendo a concessão gratuita do direito de construir acima do coeficiente único mediante a apresentação de um plano de urbanização específico.

Zonas Especiais de Preservação

As Zonas Especiais de Preservação (ZEP) são criadas para garantir a preservação, a manutenção e a recuperação do patrimônio histórico, paisagístico, cultural e ambiental da cidade. Elas podem ser de dois tipos:

- **ZEP 1** - Situam-se nessas zonas especiais os edifícios, os conjuntos urbanos ou sítios com valor histórico, paisagístico, cultural ou ambiental, e também as áreas tombadas ou preservadas pelo Município, Estado ou União. Dois exemplos são a Casa Modernista, na Vila Mariana, e os bosques da Cidade Universitária. São considerados ainda, como ZEP 1, as reservas florestais, as praças e os parques públicos com área superior a 10.000 m².

- **ZEP 2** - Localizam-se nessas zonas as áreas residenciais com vegetação significativa, ou seja, os chamados bairros verdes, que colaboram para a melhoria da qualidade ambiental da região onde se encontram. Exemplos de ZEP 2 são o Jardim América, o Alto da Lapa, o Jardim São Bento e o Pacaembu.

Zonas Industriais

A função dessas zonas é garantir a predominância de uso industrial em uma região. Em pleno funcionamento, as ZI já existem na cidade e estão subordinadas à lei estadual 1817/78, que determina onde devem se instalar as indústrias com área construída superior a 2.500 m² e não-poluidoras. O Plano Diretor propõe a criação de uma nova Zona Industrial na Zona Leste, para que a população dessa região tenha mais empregos próximo à moradia.

Hoje, a legislação municipal também trata da localização de indústrias com área de até 2.500 m². Segundo o Plano Diretor, elas poderão se instalar em qualquer zona adensável ou não-adensável, desde que não causem nenhum tipo de poluição e obedeçam às exigências para controle de tráfego. Não é permitida a instalação dessas indústrias em ZEP e em áreas de proteção aos mananciais.

*...os bairros
verdes*

*Mais empregos
próximo à
moradia*

*Nem toda
indústria é
má vizinha*

Zonas especiais

Zonas
Especiais de
Interesse
Social – ZEIS

Zonas
Especiais de
Preservação –
ZEP

Zonas
Industriais –
ZI

▲▲▲▲ Limite da
área de
proteção aos
mananciais

6. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A transferência do direito de construir é um instrumento criado pelo poder público para compensar o proprietário de uma área onde a edificação não pode atingir a área construída determinada pelo coeficiente de aproveitamento único. Isso ocorre nas Zonas Especiais de Preservação. O proprietário de um imóvel classificado como ZEP 1, localizado na zona urbana ou rural, pode utilizar em outro imóvel de sua propriedade a diferença entre a área de seu terreno e a área construída. Ou pode vendê-la para outro proprietário. A transferência do direito de construir só será possível se o proprietário participar de algum programa de preservação, elaborado pela Prefeitura, a quem caberá o papel de intermediária na negociação.

Em comum acordo com o proprietário, a Prefeitura poderá utilizar a transferência do direito de construir como indenização às desapropriações realizadas para a construção de obras viárias, equipamentos públicos, urbanização de favelas e outros programas habitacionais de interesse social.

Urbanização e edificação compulsórias

A urbanização e edificação compulsórias são um instrumento criado pelo poder público para impedir que as áreas vazias da cidade continuem ociosas. Isso nada mais é do que a aplicação do artigo 182 da Constituição, que estabelece um prazo para loteamento ou construção das áreas vazias ou com infra-estrutura não totalmente utilizada. O proprietário que não cumprir esse prazo receberá um novo prazo para a aplicação progressiva do IPTU. Se, ao fim desse segundo prazo, o terreno continuar vazio, ele será desapropriado com títulos da dívida pública a serem pagos ao longo de dez anos.

Os prazos para loteamento, construção e aplicação progressiva do IPTU são definidos por lei, não ultrapassando dois e três anos, respectivamente. A aplicação desse instrumento não vale para terrenos com área até 250 m² e que sejam o único imóvel do proprietário.

*Quem
preservar será
compensado*

*Prazos
para construir
nos terrenos
vazios*

*Juntar
esforços para
melhorar a
cidade*

*Construir mais
sem expulsar
os moradores*

7. COOPERAÇÃO ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO

Operação urbana

A operação urbana é um sistema de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, no qual a administração municipal coordena a implantação de infra-estrutura e as formas de ocupação de uma área e o setor privado fornece os recursos para as obras a serem realizadas. Esse trabalho integrado já está proposto sob a forma do projeto de lei Operação Anhangabaú.

Para desenvolver esse trabalho é estabelecido um estoque da área edificável específico para a região, independente daquele definido para as zonas adensáveis onde será executada a obra. Sempre que houver população de baixa renda morando nos limites da região, a operação urbana deve incluir uma área para a construção de habitações de interesse social, destinada a essa população. Essa é uma medida para evitar que a população de baixa renda seja expulsa da área devido à valorização imobiliária decorrente das melhorias proporcionadas pela operação urbana.

As propostas para operações urbanas são encaminhadas à Câmara em forma de projeto de lei, para serem votadas. A iniciativa de propor operações urbanas não é exclusiva do poder público. Ela pode partir dos proprietários, desde que haja interesse público e a concordância de, pelo menos, dois terços dos donos de imóveis localizados na área de intervenção.

Consórcio imobiliário

O consórcio imobiliário é outro instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, criado para urbanizar terrenos com área superior a 10.000 m², localizados nas ZEIS 3 – Zonas Especiais de Interesse Social 3 / Vazios Urbanos.

Pelo consórcio, a Prefeitura realiza as obras de urbanização (abertura de ruas, pavimentação, rede de água, iluminação) e o proprietário da área recebe a quantidade de lotes urbanizados correspondente ao valor total da área antes de ter recebido os benefícios. Os lotes restantes ficam com a administração municipal, que pode comercializá-los para atender à demanda habitacional prioritária.

Essa operação assume a forma de contrato entre a Prefeitura e o proprietário do terreno. A iniciativa para a realização do consórcio pode partir tanto do poder público municipal quanto dos proprietários.

Operação de interesse social

A operação de interesse social é mais uma modalidade de cooperação entre o setor público e o privado. Prevê a concessão gratuita de autorização para construir espaços comerciais e de serviços com área superior à determinada pelo coeficiente único. Para isso, basta que os proprietários da área construam habitações de interesse social com valor equivalente e localizadas na mesma zona. Esta operação pode ser executada somente em imóveis localizados nas ZEIS 4 — Zonas Especiais de Interesse Social 4 / Cortiços.

Tanto a Prefeitura como os donos de terrenos podem solicitar a operação, desde que seja apresentado um plano de urbanização para a área. Para que o trabalho seja realizado, é preciso que pelo menos dois terços dos proprietários de uma mesma quadra estejam de acordo. Aprovada a operação, aqueles que não se interessarem estarão sujeitos à desapropriação. Os custos dessas desapropriações recairão sobre os proprietários participantes.

*Ocupar os
vazios com
habitações de
interesse
social*

*Recuperar
áreas de
cortiço*

*Há regras
gerais para
toda a
cidade...*

*mas cada
região tem sua
identidade*

*A sociedade
discute as
regras*

8. OS DOIS NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Para elaborar, revisar, analisar e realizar todas essas propostas apresentadas, o Plano Diretor estabelece que o planejamento da cidade de São Paulo seja feito a nível central, por meio de um órgão central de planejamento, e a nível local, por intermédio dos órgãos de planejamento descentralizados, instalados nas Subprefeituras.

A tarefa do órgão central de planejamento será definir diretrizes para o conjunto da cidade, como a delimitação de zonas adensáveis, zonas não-adensáveis e zonas especiais, regras para o controle ambiental etc.

Já os órgãos de planejamento descentralizados serão responsáveis pela elaboração de regras de uso e ocupação do solo que digam respeito ao território de cada Subprefeitura, complementando a lei do Plano Diretor. Essas regulamentações deverão ser submetidas à Câmara Municipal. Elas definem e localizam os usos que provocam incômodos por ruídos, tráfego intenso e cheiro, determinam as áreas a serem reservadas para usos exclusivamente residenciais ou que não devem se verticalizar e definem o traçado do sistema de circulação (transporte coletivo e rede viária) e tráfego local. O planejamento descentralizado, de caráter local, deverá assegurar o respeito à identidade e às características de cada espaço da cidade.

A nível central, o Plano Diretor garante a participação democrática da sociedade, através da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU). A comissão já existe e é constituída por representantes do poder público municipal e da sociedade civil. A nível local, a participação da sociedade acontecerá por meio dos Conselhos de Representantes, formados através da criação das Subprefeituras.

9. O TRANSPORTE NA CIDADE

Por exigência da Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor é que define o sistema de circulação da cidade. Esse sistema é composto hoje pela rede estrutural de transportes coletivos e pela rede viária estrutural, e compreende um conjunto de vias responsáveis pelas principais ligações e pelos maiores carregamentos de transportes coletivo e individual.

Segundo o Plano Diretor, a prioridade de investimentos para o transporte coletivo está nas zonas adensáveis, onde a infra-estrutura existente pode ser mais bem aproveitada. São propostos corredores de ônibus e linhas de metrô, principalmente na área mais central da cidade, que hoje apresenta o maior índice de vias congestionadas. São também propostas a modernização do transporte ferroviário, de importância fundamental para o sistema de transportes, para que passe a oferecer um serviço semelhante ao do metrô, e a criação de uma rota para o transporte de carga.

O Plano Diretor propõe a execução de obras que visam a solucionar os pontos críticos de circulação de veículos, reforçando ou criando ligações onde ainda não existam. Assim, as obras viárias serão implantadas, em primeiro lugar, nas regiões periféricas, onde há necessidade de complementações de ligações interbairros e de ligações com corredores que conduzam ao centro da cidade.

Essas propostas foram elaboradas com a participação de setores de transportes e vias ligados aos governos federal e estadual, porque essas questões não são de competência exclusiva do município. O metrô, por exemplo, é administrado pelo governo estadual; as ferrovias pelos governos federal e estadual e os ônibus pelo Município e Estado.

*Mais
transporte
coletivo nas
zonas
adensáveis*

*Obras viárias
na periferia
permitindo sua
ligação com
toda a cidade*

Rede viária estrutural

Tráfego geral

- Vias existentes
- - - Melhorias viárias
- Vias propostas

Tráfego de carga

- Vias existentes
- - - Melhorias viárias
- Vias propostas
- Transposição e intersecção

10. DA LEGISLAÇÃO ATUAL ÀS PROPOSTAS DO PLANO DIRETOR

A lei do Plano Diretor, depois de publicada oficialmente, estabelece um prazo para os agentes públicos e privados ajustarem-se às novas regras. Para facilitar a transição entre o regime urbanístico existente e aquele proposto pelo Plano Diretor, os proprietários de terrenos terão um prazo de seis meses para utilizar os coeficientes de aproveitamento previstos na legislação atual. Dentro desse prazo, eles devem entrar com pedidos de aprovação de projeto e abrir mão do direito de construir através da venda do estoque edificável nas zonas adensáveis, conforme o proposto pelo Plano.

De seis meses a dois anos após a promulgação da lei, os proprietários perdem, gradualmente, o direito de construir acima do coeficiente único. Essa perda sofre decréscimos de 25% a cada seis meses, como mostra o quadro:

Período após a promulgação do Plano Diretor	Decréscimo do C.A. da atual lei de zoneamento
6 a 12 meses	25%
12 a 18 meses	50%
18 a 24 meses	75%

A perda total da validade dos coeficientes do atual zoneamento ocorre após dois anos da promulgação da lei. Para as obras aprovadas com base na antiga legislação, está previsto um prazo de quatro anos, contados a partir da data de expedição do alvará, para se obter o habite-se (auto de conclusão). Esgotado esse prazo, o habite-se só será expedido mediante o pagamento do direito de construir acima do coeficiente único.

Esse prazo de transição evita a entrada "artificial" de projetos onde a intenção não seja a construção imediata, mas um meio de assegurar os coeficientes atuais da lei de zoneamento, além de amenizar o impacto de uma mudança radical nas regras do jogo. Nesse período de dois anos permanece o que a legislação atual determina, com exceção do coeficiente de aproveitamento diferenciado por zonas, das taxas de ocupação e da área máxima construída para o uso industrial fora das zonas industriais. Há ainda uma alternativa: os proprietários podem optar pelas novas regras de imediato, abrindo mão do estabelecido pela lei atual.

As medidas não entram em vigor da noite para o dia

Há um período de transição...

mas quem quiser não precisa esperar

Os vereadores discutem o projeto de lei

A população participa das audiências públicas

A votação tem prazo

11. APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Antes de ser aprovado, o projeto de lei passa pelo estudo de três comissões temáticas da Câmara. A primeira delas, a de Constituição e Justiça, já aprovou a legalidade do projeto. Em seguida, ele é analisado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente e, por último, pela Comissão de Finanças e Orçamento. Os pareceres dessas comissões servem de referência para a votação em plenário.

Segundo a exigência da Lei Orgânica do Município, para o Plano Diretor ser aprovado é necessária, ainda, a realização de duas audiências públicas, no mínimo. O objetivo é abrir um debate com a população, para que todos tenham direito a voz. A convocação dessas audiências públicas deve ser feita pela Mesa Diretora da Câmara ou pelas comissões temáticas.

Para ser aprovado em plenário, o projeto precisa de três quintos de votos favoráveis, no mínimo. Em números, isso significa que, do total de 53 vereadores, 32 têm que votar a favor.

Durante sua apreciação, o projeto pode receber emendas por parte dos vereadores. Depois de votado pelo Legislativo, ele retorna ao Executivo, que pode sancioná-lo ou vetar parte do texto. Neste último caso, a Câmara tem poder de derrubar o veto, desde que haja votação favorável da maioria absoluta da Casa (50% mais 1 dos vereadores, ou 27 votos). O prazo para a votação do Plano Diretor encerra em 5 de abril de 1992.

Vejam a seguir a lista dos vereadores do município.

Abel Ferreira Castilho - PDS
 Adriano Diogo - PT
 Albertino Nobre - PTB
 Alex Freua Neto - PTB
 Almir Guimarães - PMDB
 Andrade Figueira - PFL
 Antonio Caruso - PMDB
 Antonio Sampaio - PDS
 Armelindo Passoni - PT
 Arnaldo Madeira - PSDB
 Arselino Tatto - PT
 Aurelino Andrade - PFL
 Bruno Feder - PDS
 Devanir Ribeiro - PT
 Eder Jofre - PSDB
 Edson Falanga - PL
 Fausto Tomaz de Lima - PMDB
 Francisco Whitaker - PT
 Gabriel Ortega - PSDB
 Geraldo Blota - PDS
 Gilberto Nascimento - PMDB
 Henrique Pacheco - PT
 Irede Cardoso - PV
 Ítalo Cardoso - PT
 Jamil Achôa - PMDB
 João Aparecido de Paula - PFL
 João Brasil Vita - PTB
 Joogi Hato - PMDB
 José Guilherme Gianetti - PMDB
 José Nascimento - PST
 José Viviani Ferraz - PL
 Juarez Soares - PT
 Jucelino Silva Neto - PT
 Julio C. Caligiuri - sem partido
 Lidia Correa - PMDB
 Luis Carlos Moura - PCB
 Marcos Mendonça - PSDB
 Mário Noda - PTB
 Maurício Faria - PT
 Mauro Puerro - PT
 Nelson Guerra Jr. - PFL
 Osvaldo Gianotti - PDS
 Osvaldo Sanches - PDT
 Paulo Kobayashi - PSDB
 Roberto Trípoli - PV

Teresinha Martins - PT
 Tereza Lajolo - PT
 Tita Dias - PT
 Ushitaro Kamia - PSB
 Valfredo Ferreira - PT
 Vital Nolasco - PC do B
 Walter Abrahão - PDS
 Walter Feldman - PSDB

**Conheça os vereadores que
 compõem as três comissões
 temáticas que devem estudar o
 projeto de lei:**

Comissão de Constituição e Justiça*

Arselino Tatto
 Bruno Feder
 Devanir Ribeiro
 Francisco Batista
 Gilberto Nascimento
 Henrique Pacheco
 Walter Abrahão
 Walter Feldman

** Os nomes desses vereadores foram
 modificados em função da votação do
 novo Regimento Interno da Câmara.*

**Comissão de Política Urbana,
 Metropolitana e Meio Ambiente**

Andrade Figueira
 Bruno Feder
 Gabriel Ortega
 Guilherme Gianetti
 Jucelino Silva Neto
 Roberto Trípoli
 Tereza Lajolo

Comissão de Finanças e Orçamento

Almir Guimarães
 Antonio Sampaio
 Devanir Ribeiro
 Francisco Whitaker
 Jamil Achôa
 João Aparecido de Paula
 Paulo Kobayashi

**Os vereadores
 e as três
 comissões**

GLOSSÁRIO

Área de interesse ambiental - Área localizada nas zonas urbana e rural, onde as características do meio físico exigem regras de loteamento, uso e ocupação do solo específicas. *Página 16.*

Área de interesse urbanístico - Área localizada na zona urbana, que, por seu aspecto paisagístico, urbanístico e histórico-cultural, necessita de uma regulamentação específica para uso e ocupação do solo, permitindo a preservação de suas características. *Páginas 16 e 20.*

Área de proteção aos mananciais - Área definida por legislação estadual (898/75 e 1172/76) para a qual são estabelecidas normas de uso e ocupação do solo que visam a proteger os mananciais e as represas. *Páginas 13, 18, 19 e 25.*

Coefficiente de aproveitamento (C.A.) - Índice que relaciona a área construída com a área do lote, ou seja, $C.A. = \text{área construída} \div \text{área do lote}$. *Páginas 13, 14 e 35.*

Coefficiente de aproveitamento único - Índice que relaciona a área construída com a área do lote e determina a área para a qual o direito de construir é gratuito. É válido para lotes localizados nas zonas urbana e rural. *Páginas 13, 14, 16, 24, 27, 29 e 35.*

Concessão do direito real de uso - É a transferência do direito de uso do solo para as famílias que estão na posse de um imóvel, para fins de moradia, sem a transferência de propriedade. *Página 24.*

Conselho de Representantes - De acordo com a Lei Orgânica do Município, a cada Subprefeitura corresponderá um conselho formado por representantes da sociedade civil local. A função desse conselho será discutir e elaborar, a nível local, as

diretrizes orçamentárias e a revisão do Plano Diretor, fiscalizar os atos do Executivo e, ainda, encaminhar à Câmara e às Subprefeituras, questões de interesse da população da região. *Página 30.*

Consórcio imobiliário - Sistema de trabalho cooperativo entre o setor público e o privado, destinado a proprietários de terrenos com área superior a 10.000m², localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 3). *Páginas 28 e 29.*

Demanda habitacional prioritária - É a demanda correspondente à parcela da população que tem prioridade nos programas habitacionais da administração municipal, ou seja, famílias moradoras em áreas de risco, favelas, cortiços e habitações precárias, ou que tenham renda igual ou inferior a cinco salários mínimos. *Páginas 14, 15 e 24.*

Direito de construir ou Potencial construtivo - Área que pode ser construída em um terreno, determinada pelo coeficiente de aproveitamento permitido por lei. De acordo com o Plano Diretor, na zona rural o direito de construir é a área do terreno multiplicada por 0,1 (coeficiente único da zona rural). Na zona urbana é a área do terreno multiplicada por 1 (coeficiente único da zona urbana). *Páginas 9, 11, 14 e 35.*

Empreendimentos de impacto - São empreendimentos imobiliários públicos ou privados que, por seu porte, representam uma sobrecarga à capacidade de infra-estrutura da região, podendo provocar uma transformação radical e/ou danos ao meio ambiente. *Páginas 16 e 19.*

Estoque de área edificável - É o volume total da área que pode ser construída acima do coeficiente de aproveitamento único, nas zonas adensáveis. *Páginas 15, 16, 20, 28 e 35.*

Fundo de Urbanização - Fundo formado por recursos arrecadados com o pagamento do direito de construir, por quaisquer outros recursos ou rendas que lhes sejam destinadas ou por rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos. *Página 15.*

Habitação de interesse social - Habitação destinada à população que vive em condições precárias de moradia ou àquelas que têm renda inferior a doze salários mínimos. *Páginas 11, 14, 23, 24, 27, 28 e 29.*

Infra-estrutura urbana - É o conjunto de melhorias que são implantadas na cidade, como redes de água e esgoto, drenagem de águas da chuva, energia elétrica, transportes. Algumas dessas redes são atribuição da Prefeitura (a drenagem das águas da chuva, por exemplo), outras estão a cargo do governo do Estado (água e eletricidade). *Páginas 7, 8, 9, 11, 13, 15, 16, 19, 20, 23, 27, 28 e 31.*

Lei de zoneamento industrial - Esta lei estabelece regras para a instalação de indústrias em áreas críticas de poluição, entre as quais inclui-se a região metropolitana da Grande São Paulo. É de competência do governo estadual (Lei 1817/78). *Página 25.*

Lei Orgânica - Esta lei estabelece as competências do Executivo e do Legislativo. Sua elaboração é feita pela Câmara Municipal, como obriga a Constituição Federal. *Páginas 5, 31 e 36.*

Macrozoneamento - É a divisão da área do município em zona urbana e zona rural. A zona urbana é, ainda, subdividida em zonas adensáveis e não-adensáveis. *Página 13.*

Operação de interesse social - É uma modalidade de trabalho cooperativo entre o poder público e a iniciativa privada, destinada aos proprietários de imóveis localizados nas ZEIS 4. *Página 29.*

Operação urbana - É um sistema de cooperação entre o setor público e o privado. Ele prevê a implantação de obras de infra-estrutura para que seja criado um estoque de área edificável específico para a região. *Página 28.*

Parcelamento do solo ou Loteamento - Subdivisão de terrenos urbanos com área superior a 10.000 m² em lotes, vias públicas, áreas verdes e áreas destinadas a equipamentos públicos. As normas para abertura de loteamento são definidas pelas leis 6766/79 (Lei Lehman - federal) e 9413/81 (municipal). *Páginas 24 e 27.*

Planta Genérica de Valores - Mapeamento dos valores do metro quadrado de terrenos urbanos, para o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Esse trabalho é realizado pela Secretaria Municipal de Finanças. *Página 14.*

Rede estrutural de transportes - É o conjunto de vias, linhas de metrô e ferrovias localizadas no município e responsáveis pelos maiores carregamentos de transporte coletivo. *Página 31.*

Rede viária estrutural - É o conjunto de vias no município, responsável pelas principais ligações intra-urbanas e com os municípios vizinhos. *Páginas 19 e 31.*

Regulamentações locais - São as regras de uso e ocupação do solo especificamente locais e coerentes com as diretrizes do Plano Diretor, que são definidas a nível das Subprefeituras. *Página 30.*

Regularização fundiária - É o conjunto de medidas adotadas para regularizar, juridicamente, a propriedade de um imóvel junto aos órgãos públicos. *Página 23.*

Remembramento de lotes - É a soma de dois ou mais lotes para a formação de um único terreno. *Página 24.*

Subprefeituras - A Lei Orgânica determina que a administração municipal seja exercida a nível local pelas Subprefeituras. Cada Subprefeitura será administrada por um subprefeito, que atuará como auxiliar do prefeito. *Páginas 11 e 30.*

Taxa de ocupação - É o índice que relaciona a projeção da área construída de uma edificação com a área do lote, ou seja, $T.O. = \text{projeção da área construída} \div \text{área do lote}$. *Páginas 18 e 35.*

Transferência do direito de construir - Através deste instrumento, os proprietários de terrenos que são impedidos de construir o que determina o coeficiente único podem dispor de diferencial em área edificável, transferindo-o para outro imóvel de sua propriedade ou para o imóvel de outro proprietário. *Página 27.*

Urbanização e edificação compulsórias - Instrumento que estabelece um prazo para o parcelamento e a ocupação dos terrenos vazios, para fazê-los cumprir sua função social. Este instrumento se resume na aplicação do artigo 182 da Constituição e do artigo 153 da Lei Orgânica do Município. *Página 27.*

Uso e ocupação do solo - É a forma de utilização dos terrenos urbanos e rurais, considerando as

diferentes atividades (residenciais, comerciais, agrícolas, de circulação etc.) e as modalidades de construção (horizontal, vertical, geminada, com recuos etc.). *Páginas 8, 11, 17, 18 e 30.*

Usos de contrafluxo - São usos que permitem a utilização da infra-estrutura de uma região, em horários em que ela permanece ociosa ou parcialmente utilizada. *Página 16.*

Usucapião urbano - A Constituição define o usucapião urbano como uma forma de apropriação do lote urbano com área de até 250 m², por cinco anos ininterruptos. Esse lote deve ser usado para moradia, por um indivíduo ou família que não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural. Os imóveis públicos não estão sujeitos ao usucapião. *Página 24.*

Zona adensável - É a região onde a infra-estrutura está subutilizada, sendo possível a construção acima do coeficiente de aproveitamento único. *Páginas 13, 15, 16, 25, 28, 30, 31 e 35.*

Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) - É uma parte do território do município destinada, prioritariamente, à produção de habitações de interesse social. *Páginas 19, 23, 24, 28 e 29.*

Zona Especial de Preservação (ZEP) - É uma parcela do território do município onde há interesse social na preservação, manutenção e recuperação do patrimônio histórico, paisagístico, cultural ou ambiental. *Páginas 23, 24 e 25.*

Zona Industrial (ZI) - É a parcela do território do município destinada, preferencialmente, à localização de indústrias com área construída superior a 2.500 m². *Páginas 23, 24, 25 e 35.*

Zona não-adensável - É a região da cidade onde há carência de infra-estrutura. Nessa zona é possível construir até o determinado pelo coeficiente único. *Páginas 13, 15, 25 e 30.*

Ficha técnica

Publicação baseada no Projeto de Lei do
Plano Diretor de São Paulo, elaborado sob a
coordenação da equipe do DEMPLAN –
Departamento Municipal de Planejamento da
Secretaria Municipal do Planejamento

Diretora

Raquel Rolnik

Produção

Bartira V. Varella Costa

Texto básico

Sarah Feldman

Luis Octávio da Silva (Instituto Pólis)

Redação

Ângela Pintor

Edição

Bartira V. Varella Costa

Rosana Córnea

Sarah Feldman

Projeto e produção gráfica

Homem de Melo & Troia Designers Associados

São Paulo, 1991

O Plano Diretor de São Paulo, elaborado pela Prefeitura, introduz uma nova lógica de ocupação do território da cidade para transformar as condições críticas de transporte, de moradia e de meio ambiente.

Os instrumentos propostos são apresentados numa linguagem simples para que todos possam participar da discussão do Plano e da transformação da cidade.

São Paulo em 2010:

- desenvolvimento econômico e social
- trabalho, oportunidades e inclusão social
- resgate do espaço público e sua segurança
- paisagem de maior qualidade e beleza
- preservação de áreas verdes e recuperação ambiental
- descentralização e eficiência administrativa
- circulação e transportes melhorados
- habitação e habitat dignos e legais
- qualidade de vida para todos

SECRETARIA MUNICIPAL DE

**Planejamento
Urbano**

PREFEITURA DA CIDADE DE

São Paulo

GOVERNO DA RECONSTRUÇÃO

■ ■ ■ SÃO PAULO

A Cidade que Propomos

**Debate do Plano Diretor
2001 - 2010**

Onde estamos

São Paulo é hoje a quarta metrópole mundial em população, megacidade de interesse global e pólo nacional de desenvolvimento.

Fonte: EMPLASA

A Macrometrópole, ou Complexo Metropolitano Expandido, compreende as regiões metropolitanas de São Paulo, de Campinas, da Baixada Santista, parte do Vale do Paraíba e a região de Sorocaba. Dentro dela são intensas as relações econômicas e as viagens diárias.

A população da Macrometrópole aproxima-se de 24 milhões, apenas na região metropolitana de São Paulo vivem 17,8 milhões de habitantes.

Quantos Somos

A população da cidade de São Paulo é de cerca de 10,4 milhões e a projeção para 2010 é de 11,4 milhões de habitantes.

A economia do Município

São Paulo, tanto a Cidade quanto a Região Metropolitana, mantém sua importância nacional como centro industrial, além de expandir sua caracterização como pólo de atração de serviços, comércio, lazer e turismo.

Indicadores econômicos da Indústria
Percentual sobre o total do Estado de São Paulo - 1996

Situação e cenários de futuro

O crescimento explosivo da cidade durante o século XX, do pequeno “triângulo” histórico para a Metrópole, ocorreu através do loteamento das chácaras circundantes, atendendo à demanda habitacional de ondas migrantes, nacionais e estrangeiras. O processo de preenchimento aleatório de vazios, no mar de morros que caracteriza o território, com escassa disciplina orientadora, e no contexto nacional de um desenvolvimento tardio e dependente, resultou em:

- 2,8 milhões de habitantes em moradias precárias
- média de 2 horas diárias gastas em transporte coletivo
- atraso na implantação de transporte de massa (metrô: apenas 44 km dos 140 km projetados)
- escassez de vias estruturais
- 118 km médios de congestionamento ou tráfego lento em 2001 no pico da tarde
- 5 milhões de veículos, 3,5 milhões circulando diariamente
- apenas 4,6 m² de áreas verdes por habitante

Políticas econômicas da última década agravaram a situação, ao precarizarem os salários, desestruturarem e diminuir o emprego industrial, aumentando a exclusão das camadas mais pobres da população, resultando em:

- aumento da população favelada: 20% da população total do município
- perda de qualidade da cidade, mormente no Centro e nos bairros periféricos
- taxa de desemprego na cidade de São Paulo de 16,1% em 2000
- aumento da violência: mais de 5.000 óbitos por homicídios por ano (57 por 100.000 habitantes)
- cerca de 9.000 moradores de rua
- expulsão da população para os distritos periféricos

- aumento do custo do solo urbano nas áreas dotadas de infra-estrutura
- alto grau de verticalização

Por outro lado, São Paulo também se caracteriza por diversos fatores positivos:

- crescente diversidade de oportunidades econômicas
- grande potencial de qualificação de sua mão de obra
- aumento de instituições de ensino superior e pesquisa
- maior centro universitário do país
- principal centro médico e pólo de excelência da América do Sul
- maior concentração de instituições e eventos culturais da América do Sul
- principal conjunto de aeroportos da América do Sul
- crescente pólo de cultura, turismo, negócios, feiras internacionais
- crescente pólo do setor de editoração gráfica e de moda
- ativo setor de construção civil

O desenvolvimento urbano que privilegia o interesse público, superando as deficiências e aproveitando as potencialidades acima, somente poderá ocorrer com vontade política e participação de todos. O Plano Diretor é um dos instrumentos para transformar a realidade urbana. A definição de seus objetivos, diretrizes e ações estratégicas, visa orientar a reconstrução de nossa cidade, melhorando a qualidade de vida para todos.

O Plano Diretor propõe o seguinte **cenário para 2010**:

- cidade desconcentrada e poder descentralizado
- espaços públicos mais seguros e de qualidade
- centro principal requalificado com muitos moradores e atividades econômicas
- novos centros e eixos de atividades diversificadas qualificando a vida dos bairros
- comércio e serviços, públicos e privados, distribuídos com homogeneidade na cidade
- favelas urbanizadas e com moradias regularizadas
- desenvolvimento de setores de economia solidária
- transporte integrado com bilhete único
- extensão do metrô para mais de 100 km, em parceria com o Estado de São Paulo
- grande expansão de áreas verdes interligadas por vias arborizadas e parques lineares
- paisagem urbana de qualidade e beleza
- incentivos para nova fase de industrialização, com unidades menores e de alto valor agregado
- forte interação entre centros de pesquisa e diversos setores de produção econômica
- diversificação e expansão do setor de serviços, com destaque para: comunicação, editoria, turismo, moda, informática e produção cultural
- qualificação da construção civil
- adolescentes com oportunidades de estudo, trabalho, cultura e lazer
- diminuição radical da violência e aumento da civilidade e da solidariedade

O Plano Diretor é um dos instrumentos para nos fazer chegar a esse cenário. Seu papel é ordenar a ocupação da cidade, a distribuição das construções, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, propiciar a criação de espaços públicos, melhorar a paisagem urbana, além de adequar as condições de circulação e acesso da população aos diversos lugares da cidade. O Plano Diretor propõe políticas e ações estratégicas, assim como gestões e mecanismos que mobilizem e compatibilizem as iniciativas dos setores público e privado, visando o interesse do conjunto da população. O Plano Diretor deve expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade que servirão para aferir e orientar o cumprimento da função social da propriedade.

Estrutura do Plano e de sua Lei

O Plano Diretor é uma lei municipal e sua Exposição de Motivos retrata o diagnóstico da situação da cidade, os cenários previstos e os objetivos a alcançar.

A **Lei do Plano Diretor** apresenta três partes principais:

I - Diretrizes políticas e ações estratégicas setoriais

O Plano Diretor estabelece diretrizes para cada setor de atividade pública, que orientam as políticas setoriais de médio prazo até o ano 2010. Além disso, indica as principais ações estratégicas até o ano 2004. Estas são entendidas como ações motoras, capazes de iniciar ou acelerar a implantação das diretrizes de médio prazo.

Supõe-se que cada nova administração municipal poderá rever as ações estratégicas, embora tenha que manter o compromisso de alcançar os objetivos estabelecidos pelas diretrizes setoriais, que permanecem válidas durante a vigência do Plano. E, de 10 em 10 anos, o próprio Plano Diretor e suas diretrizes deverão ser revistos.

O Plano aborda as diretrizes básicas para os seguintes setores: educação, saúde, transporte, meio ambiente, habitação, cultura, promoção social, segurança pública, esportes, abastecimento, infra-estrutura e serviços de utilidade pública.

II - Plano físico-ambiental

A ocupação do território do município se organiza em torno de quatro elementos que constituem a estrutura permanente do tecido urbano da cidade, e que com suas características diferenciadas permitirão alcançar progressivamente o maior equilíbrio entre as áreas

construídas e os espaços naturais, distribuídos entre as diversas partes do município:

- **Sistema Viário Estrutural:** Constituído pelas vias importantes para a interligação entre os vários bairros do município, os outros municípios da região metropolitana, o restante do Estado e do País
- **Rede Ambiental:** Constituída pelos parques e reservas interligados por caminhos verdes, formados por parques lineares em fundos de vales e vias arborizadas
- **Sistema de Centralidades:** Constituído pelo centro principal, centros de bairro, novos pólos e eixos de atividades diversificadas
- **Sistema de Transportes:** Constituído pelas linhas de metrô, trens e pelas vias destinadas exclusivamente à circulação de ônibus.

As diretrizes de uso do solo contidas no Plano Diretor orientarão a revisão da Lei do Zoneamento, assim como a elaboração dos Planos Regionais de cada subprefeitura e a reurbanização de bairros.

III - Sistema de Planejamento e Gestão do Plano

A gestão do Plano Diretor está centrada na garantia de ampla participação popular, tendo como base a descentralização político-administrativa consubstanciada nas 31 subprefeituras, nos seus respectivos conselhos de representantes e nas audiências públicas periódicas previstas na Lei Orgânica do Município.

A partir do Plano Diretor serão configurados os planos regionais para cada subprefeitura. Cabe à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano coordenar a gestão do Plano Diretor, bem como articular e orientar os Planos Regionais elaborados pelas subprefeituras e seus conselhos de representantes, em consonância com as diretrizes globais do Plano Diretor da Cidade.

A seguir, as principais propostas do Plano físico-ambiental.

Estrutura do Plano e de sua Lei

O Plano Diretor é uma lei municipal e sua Exposição de Motivos retrata o diagnóstico da situação da cidade, os cenários previstos e os objetivos a alcançar.

A **Lei do Plano Diretor** apresenta três partes principais:

I - Diretrizes políticas e ações estratégicas setoriais

O Plano Diretor estabelece diretrizes para cada setor de atividade pública, que orientam as políticas setoriais de médio prazo até o ano 2010. Além disso, indica as principais ações estratégicas até o ano 2004. Estas são entendidas como ações motoras, capazes de iniciar ou acelerar a implantação das diretrizes de médio prazo.

Supõe-se que cada nova administração municipal poderá rever as ações estratégicas, embora tenha que manter o compromisso de alcançar os objetivos estabelecidos pelas diretrizes setoriais, que permanecem válidas durante a vigência do Plano. E, de 10 em 10 anos, o próprio Plano Diretor e suas diretrizes deverão ser revistos.

O Plano aborda as diretrizes básicas para os seguintes setores: educação, saúde, transporte, meio ambiente, habitação, cultura, promoção social, segurança pública, esportes, abastecimento, infra-estrutura e serviços de utilidade pública.

II - Plano físico-ambiental

A ocupação do território do município se organiza em torno de quatro elementos que constituem a estrutura permanente do tecido urbano da cidade, e que com suas características diferenciadas permitirão alcançar progressivamente o maior equilíbrio entre as áreas

construídas e os espaços naturais, distribuídos entre as diversas partes do município:

- **Sistema Viário Estrutural:** Constituído pelas vias importantes para a interligação entre os vários bairros do município, os outros municípios da região metropolitana, o restante do Estado e do País
- **Rede Ambiental:** Constituída pelos parques e reservas interligados por caminhos verdes, formados por parques lineares em fundos de vales e vias arborizadas
- **Sistema de Centralidades:** Constituído pelo centro principal, centros de bairro, novos pólos e eixos de atividades diversificadas
- **Sistema de Transportes:** Constituído pelas linhas de metrô, trens e pelas vias destinadas exclusivamente à circulação de ônibus.

As diretrizes de uso do solo contidas no Plano Diretor orientarão a revisão da Lei do Zoneamento, assim como a elaboração dos Planos Regionais de cada subprefeitura e a reurbanização de bairros.

III - Sistema de Planejamento e Gestão do Plano

A gestão do Plano Diretor está centrada na garantia de ampla participação popular, tendo como base a descentralização político-administrativa consubstanciada nas 31 subprefeituras, nos seus respectivos conselhos de representantes e nas audiências públicas periódicas previstas na Lei Orgânica do Município.

A partir do Plano Diretor serão configurados os planos regionais para cada subprefeitura. Cabe à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano coordenar a gestão do Plano Diretor, bem como articular e orientar os Planos Regionais elaborados pelas subprefeituras e seus conselhos de representantes, em consonância com as diretrizes globais do Plano Diretor da Cidade.

A seguir, as principais propostas do Plano físico-ambiental.

Sistema Viário Estrutural

LEGENDA

- intervenções pontuais
- vias a melhorar
- novas vias

Propõe-se implantação de novas vias e melhorias de vias existentes com o objetivo de complementar o sistema que é insuficiente. Aproveita-se, onde possível, as faixas livres sob as linhas de alta tensão. Prevê-se implantar bolsões viários abertos em bairros residenciais a fim de afastar o tráfego de passagem, porém sem autorizar o fechamento de vias. As vias de operações urbanas poderão ter estacionamentos sob seu pavimento. Vias residenciais terão preferencialmente pavimento drenante, mais permeável, calçadas largas equipadas e tráfego desacelerado.

Rede Ambiental: caminhos verdes

LEGENDA

- Parques Lineares
- Arborização de vias
- Integração de cabeceiras
- Rota de ciclistas
- Parques propostos

A questão ambiental orienta as diretrizes do Plano Diretor em todos os seus aspectos visando uma cidade com desenvolvimento sustentável. A rede ambiental do município, visando maior integração do tecido urbano à natureza, procura progressivamente recuperar a relação da cidade com os seus rios e elementos significativos da paisagem.

Sobre o sistema viário se superpõe um sistema contínuo, destinado a pedestres, ciclistas, valorizando o caráter paisagístico, ligando parques, praças, fundos de vale transformados em parques lineares e vias fortemente arborizadas, constituindo uma rede de mais de 700 km. Os parques serão interligados por rotas para ciclistas, utilizando trechos de ciclovias e aproveitando, aos domingos, uma das faixas carroçáveis das vias inseridas na rede.

Centralidades: eixos e pólos

Propõe-se a dinamização dos centros existentes e a criação de novos centros de bairros nas zonas leste, sul, nordeste e noroeste, todas carentes de centralidades. Embora passível de se diferenciarem, todas concentrarão funções típicas de centros: sede do governo local, espaços públicos, praça de serviços, áreas comerciais e equipamento cultural. Os corredores, ou eixos, que alinham serviços e comércio ao longo de linhas de transporte coletivo (vias de nível 3 - vias de ligação entre os bairros e as principais vias de comércio), serão redesenhados, para melhor desempenhar sua função de polarização e centralidade local.

Transporte público

Propõe-se o sistema inteiramente integrado, com bilhete único, linhas tronco de ônibus em vias livres próprias, terminais inter-modais, estacionamentos e bicicletários ao lado de cada estação de trem e metrô. Incentivo aos veículos elétricos ou usando combustível alternativo. Nova estação rodoviária sudoeste, ao lado da estação de metrô de Vila Sônia (linha 4). Acesso de trem para o aeroporto de Guarulhos. Prioridades de transporte de massa: de Taboão para a Luz, da Luz para Guarulhos, de Capão Redondo para Sacomã, do Brás e Mooca para Santo André. Velocidade média a atingir: 25 km/hora. Terminais de carga ao longo dos anéis rodô e ferroviário e regulamentação da distribuição de cargas na cidade.

Macrozoneamento

O Município é dividido em duas Macrozonas: de Preservação Ambiental e de Estruturação Urbana. Na de preservação ambiental, núcleos urbanizados e edificações estarão subordinados à necessidade de considerar o ambiente natural, por tratar-se de territórios extremamente frágeis. A preservação não elimina a possibilidade de uso, dá condições diferenciadas de acordo com a função ambiental pretendida: proteção de mananciais, parques e reservas florestais, áreas de proteção ambiental (APAs), área de produção agrícola ou áreas de conservação e recuperação. Na macrozona de Estruturação Urbana, serão implementadas ações que visem a qualificação do ambiente construído e habitado pela maioria da população da cidade.

Em Parelheiros mantém-se a zona rural inserida na Macrozona de Preservação Ambiental. As zonas rurais a leste e a noroeste, hoje sob pressão e risco de desaparecerem, serão mantidas como zonas agrícolas ou florestais. A preservação ambiental compreende a proteção, a recuperação e o uso sustentável. As propriedades inseridas na Macrozona de Preservação Ambiental, que atenderem às necessidades previstas, enquanto cumprirem esta sua função social, gerarão potencial construtivo para aplicação na Macrozona de Estruturação Urbana. O potencial construtivo será atribuído anualmente, sob forma de certificados, negociáveis no mercado. Os certificados funcionarão como incentivo financeiro, a fim de atribuir valor concreto à preservação do patrimônio ambiental e viabilizar a manutenção pelo particular de um bem comum. O mesmo incentivo aplicado ao patrimônio ambiental, beneficiará o patrimônio histórico cultural construído, viabilizando a preservação dos imóveis tombados na cidade de São Paulo. As áreas de risco de deslizamento, já urbanizadas, localizadas em ambas Macrozonas, são caracterizadas como áreas de proteção ambiental e deverão ser recuperadas, onde possível, mediante projetos especiais.

Na Macrozona de Estruturação Urbana o Plano Diretor estimula a mistura de usos na grande extensão da cidade construída, a fim de aproximar os domicílios dos locais de abastecimento, trabalho, ensino e lazer. As diretrizes de uso do solo da Lei do Plano estabelecem a subdivisão da Macrozona de Estruturação Urbana em três categorias de zonas, baseada nas atividades permitidas: **de predominância residencial, de uso misto e de predominância industrial e de serviços.**

Uso do Solo: Diretrizes de Zoneamento

predominantemente residencial	Área de Conservação e Recuperação Ambiental
Zona de Uso Misto	Área Rural
Zonas de Predominância de Uso Industrial e de Serviço	APA - Área de Uso Sustentável
*** Limite entre as Macrozonas de Preservação Ambiental e Estruturação Urbana	Área de Proteção Integral

A subdivisão da Macrozona de Estruturação Urbana em três categorias de zonas indica a diretriz básica para o desenvolvimento da futura Lei de Zoneamento:

zona de predominância residencial: conservar-se-ão as atuais zonas estritamente residenciais, podendo identificar-se novas áreas desse tipo de zona, caracterizada por: baixa densidade, grande ocorrência de áreas verdes, reduzido fluxo de veículos; buscar-se-á estas qualidades com lotes menores, mais acessíveis mediante calçadas alargadas, permeáveis e verdes, configurando áreas verdes coletivas

zona de uso misto: predominância de usos adequados à sua localização em relação ao sistema viário, de transporte público, de caminhos verdes, de centros de comércio e serviços, desde que respeitados os "acordos de vizinhança" a serem instituídos, visando a superação de eventuais conflitos

zona de predominância industrial e de serviços: concentrará atividades mais incômodas, de difícil convivência com a maior parte de atividades urbanas, principalmente a de moradia; prevê-se nela a reciclagem de fábricas.

Na nova concepção de zoneamento proposta, separa-se usos ou atividades permitidas, de potencial construtivo, ou seja, do coeficiente de aproveitamento dos lotes. A futura Lei de Zoneamento descreverá detalhadamente cada situação para orientar a população.

Uso do Solo: Áreas Especiais

Além das zonas mencionadas, propõem-se as seguintes zonas especiais:

- **ZEIS** - zonas especiais de interesse social, principalmente para fins habitacionais
- **ZEPS** - zonas especiais de preservação ambiental - destinadas a proteger ocorrências ambientais isoladas: remanescentes de vegetação e paisagens naturais
- **ZERURB** - zonas especiais de reserva para urbanização ou equipamento de interesse público
- **Zonas de Preservação Cultural** - destinadas a proteger áreas de imóveis, com valor histórico, artístico e arqueológico
- **Zonas de Produção Agrícola** - destinadas a garantir o fomento a estas atividades
- **Operações urbanas** - Conjunto de intervenções propostas em determinada área por Lei específica, com objetivo de criar espaços públicos, equacionar os problemas habitacionais locais, organizar o sistema viário e outros itens de infraestrutura, permitir volumes construídos beneficiados por outorga onerosa, qualificando a área em questão.

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

São áreas onde será estimulada a produção habitacional e de recuperação da infra-estrutura urbana com finalidade de oferecer melhores condições de vida e habitabilidade para a população de baixa renda, criando espaços de lazer, cultura, serviços, comércio, garantindo transporte coletivo e infraestrutura de saneamento básico, integrando essas áreas aos bairros locais.

Compreenderão prioritariamente:

- áreas públicas ou particulares irregularmente ocupadas por favelas, loteamentos em que haja condições técnicas para a promoção da regularização fundiária/jurídica da posse da terra, mediante projetos de reurbanização;
- áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel e edificações deterioradas;
- áreas que apresentem um alto índice de imóveis não edificadas subutilizados ou não utilizados, adequados à implantação de habitação social.

Cada área deverá ser objeto de um Plano de Intervenção Urbanístico-Social contendo Programas Específicos priorizando a capacitação profissional e de geração de renda. Este Plano envolverá a participação dos moradores e dos órgãos públicos.

ZEIS: Distritos Prioritários

Legenda ■ Distritos prioritários para delimitação de ZEIS

1. Anhanguera	11. Sacomã
2. Jaraguá	12. Jabaquara
3. Brasilândia	13. Cidade Ademar
4. Ermelino Matarazzo	14. Jaguaré
5. Vila Jacuí e São Miguel	15. Vila Sônia, Morumbi e Vila Andrade
6. Lajeado	16. Campo Limpo
7. Guaianazes	17. Capão Redondo
8. Cidade Tiradentes	18. Jardim Ângela
9. Iguatemi	19. Grajaú
10. São Rafael	

Além dos distritos prioritários apontados, o **Centro** também será objeto de intervenções pontuais destinados a habitações de interesse social.

Operações Urbanas

LEGENDA

- Operação Urbana Existente
- Operação Urbana em Estudo
- ZERURB - Zona Especial de Reserva para Urbanização

Destinam-se a organizar e revitalizar certas áreas da cidade, concentrando investimentos, criando espaços públicos, gerando eixos e pólos de centralidade e atração da vida urbana. Cada operação terá suas regras definidas em lei específica própria.

Em 2010 estarão implantadas, no mínimo, as seguintes operações urbanas: Faria Lima, Centro, Água Branca, Água Espraiada, Vila Sônia, Zona Leste, Carandiru, Vila Leopoldina, Avenidas Santo Amaro, Celso Garcia, Sapopemba, Diagonal Sul (Mooca) e Diagonal Norte (Pirituba), Vila Maria, Campo Limpo e Rodoanel - Oeste

Critérios de uso dos novos instrumentos urbanísticos de gestão

A Lei do Plano Diretor define os principais instrumentos, mencionados no Estatuto da Cidade, necessários para alcançar os seus objetivos; estabelece os **critérios** de sua utilização, e quando possível, **localiza** as áreas específicas em que serão aplicados. Os planos regionais das Subprefeituras completarão a localização dessas áreas de aplicação. Destacam-se:

O **direito de preempção** confere prioridade ao município para aquisição de áreas postas à venda, áreas de que ele tem necessidade para implantar, escolas, creches, equipamentos públicos, bem como, abrir novas vias.

O **usucapião** especial urbano como uma forma de legalização da posse da moradia em áreas privadas.

A **concessão real de uso** para fins habitacionais quando para regularização da moradia localizada em áreas públicas

O **imposto** sobre a propriedade urbana **progressivo** pode ser aplicado de várias maneiras: em função do valor do imóvel, do seu uso, da sua localização, da eventual ociosidade ou sub-utilização.

As **operações urbanas** para empreender intervenções em áreas específicas, ou em processo de deterioração, ou necessárias para a estruturação e requalificação da cidade. Para essas intervenções a colaboração da iniciativa privada é esperada uma vez que os interessados poderão adquirir onerosamente maior potencial construtivo ou alteração de uso, ou outros benefícios que a lei especifica permitir.

A **transferência de potencial construtivo** é uma forma de compensação para os proprietários impedidos de atingir a plenitude do potencial construtivo de seu imóvel, por este ser considerado de valor cultural ou ambiental, eventualmente objeto de tombamento.

A **outorga onerosa** é um atrativo para a colaboração de parceiros privados, para que estes possam ampliar o potencial construtivo de seu imóvel, até o limite pré-estabelecido.

Uso do Solo: Potencial construtivo

A Lei do Plano estabelece diretrizes a serem regulamentadas pela revisão da Lei de Zoneamento. Dentre essas, o potencial construtivo de cada lote, seja através de um coeficiente de aproveitamento, seja por meio de certificados e outorgas onerosas.

O critério proposto é o de um **coeficiente básico** (CBA) que permite edificar em qualquer lote, com exceção dos destinados a preservação ambiental, uma vez a área do lote. A não ser nas zonas estritamente residenciais unifamiliares, poder-se-á alcançar um **coeficiente de aproveitamento adicional** (CAA) até o teto de 2,5, mediante ônus que beneficiem a cidade e/ou adquirindo potencial construtivo de imóveis localizados em áreas de preservação ambiental ou de patrimônio histórico cultural (edifícios classificados ou tombados). Finalmente, será possível alcançar um **coeficiente máximo de aproveitamento** (CMA), até o teto de 4, apenas dentro dos perímetros das operações urbanas, mediante outorga onerosa, de acordo com lei específica.

O uso desses coeficientes não distancia a área a ser construída da que seria possível construir com a atual legislação. O artigo conhecido como "lei de Adiron" será revogado. Assim, nas ocasiões em que o coeficiente de aproveitamento for superior ao básico, a cidade manterá o nível de atividade da construção civil, enquanto estará ganhando a preservação de seu patrimônio, histórico e ambiental, além de receita para obras prioritárias, colocando setor público e privado em parceria a favor da cidade.

Proposta de Subprefeituras

01. Anhanguera/Perus	17. São Mateus/São Miguel/Iguatemi
02. Pirituba/Jaraguá/São Domingos	18. São Lucas/Sapopemba
03. Brasilândia/Freguesia do Ó	19. Cursino/Sacomã/Ipiranga
04. Mandaqui/Tucuruvi	20. Moema/Vila Mariana/Saúde
05. Tremembé/Jaçanã	21. Santo Amaro/Campo Grande/Campo Belo
06. Vila Medeiros/Vila Guilherme	22. Jabaquara
07. Belém/Mooça/Vila Prudente/Água Rasa/Tatuapé	23. Cidade Ademar/Pedreira
08. Vila Formosa/Aricanduva/Carrão	24. Capela do Socorro/Cidade Dutra/Grajaú
09. Cangaíba/Penha/Vila Matilde	25. Parelheiros/Marsillac (Mananciais)
10. Santana/Artur Alvim	26. Jardim São Luiz/Jardim Ângela
11. Ermelino Matarazzo/Ponte Rasa	27. Campo Limpo/Capão Redondo/Vila Andrade
12. Vila Jacuí/São Miguel/Jardim Helena	28. Raposo Tavares/Jaguarié/Rio Pequeno/Vila Sônia/Butantã/Morumbi
13. Vila Curuçá/Itaim Paulista	29. Alto de Pinheiros/Pinheiros/Itaim Bibi/Jardim Paulista
14. Itaquerá/Cidade Líder/Parque do Carmo	30. Jaraguá/Vila Leopoldina/Lapa/Perdizes/Barra Funda
15. Lajeado/Guaianases/José Bonifácio	31. Sé/República/Consolação/Bela Vista/Liberdade/Cambuci/Brás/Pari/Bom Retiro/Santa Cecília (Centro)
16. Cidade Tiradentes	

Prefeitura do Município de São Paulo - Secretaria de Planejamento Urbano

O novo zoneamento ao alcance de todos

série manuais

PREFEITA

Marta Suplicy

**SECRETÁRIO MUNICIPAL
DO PLANEJAMENTO URBANO**

Jorge Wilhelm

Prefeitura do Município de São Paulo - Secretaria de Planejamento Urbano

O novo zoneamento ao alcance de todos

série manuais

Introdução		Parâmetros de Incomodidade: Busca de Harmonia Entre Usos Diversos	Condições Adequadas para Instalação de Usos na Cidade
07	08	12	13

25	27	29	29
Edificações, Normas Mais Flexíveis	Prédios Cidadãos: Espaços Privados de Uso Público	Subsolo e Paredões	Controle de Altura das Edificações

Tipos de Uso Permitidos e Listas de Atividades		Um Novo Tratamento para as Indústrias	Coeficiente de Aproveitamento e Uso do Solo
14		20	21
Centros Regionais: Fortalecimento e Reprodução do Desenvolvimento pela Cidade			24
30		31	33
Estoque: Limites para o Adicional de Aproveitamento Construtivo		Desenvolvimento Urbano	
		O Licenciamento: Aprovação de Construções ou Reformas de Edificações e Instalação de Usos	
			Conclusão

Introdução

Democratização dos espaços
públicos: zoneamento ao
alcance de todos

Finalmente... o novo zoneamento

O primeiro zoneamento foi baseado em um Plano Diretor de 1971 e aprovado em 1972. Embora tenha recebido diversas adaptações e complementos, é apenas agora, 32 anos depois, que São Paulo pode contar com um novo zoneamento, coerente com uma visão da cidade real e decorrente de um Plano Diretor atualizado e sincronizado com a elaboração dos Planos Regionais Estratégicos.

O Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 13.430 de 2002) determinou a elaboração de Planos Regionais para cada uma das 31 Subprefeituras e simultaneamente de um zoneamento condizente com as diretrizes por ele estabelecidas. A SEMPLA, acompanhada pelas Secretarias das Sub-Prefeituras, do Transporte e da Habitação, conduziu o processo de elaboração dos Planos de molde a adequar cada vez mais a realidade local a uma perspectiva de futuro, abrindo o caminho para um detalhamento ainda maior, através de projetos de bairros e melhorias na paisagem urbana.

O novo zoneamento cria condições para uma criteriosa mistura de usos e atividades, de molde a reduzir a necessidade de longas viagens diárias e, sempre preservando zonas estritamente residenciais, flexibiliza usos em vias de tráfego inevitavelmente intenso. Incentiva-se a abertura de mais espaços públicos em edifi-

cios privados, permite-se um maior adensamento nos pontos e eixos de centralidade em bairros, assim como em torno de estações de transporte de massa. Prevê-se a transferência de potencial construtivo, e os acréscimos de área construída através da aplicação da outorga onerosa, ambas inovações importantes do PDE.

A introdução de uma nova lei de zoneamento inevitavelmente exige um esforço de adaptação por parte dos usuários da nova lei. Contudo, sabe-se por experiência que os profissionais usuários diretos do novo zoneamento levarão poucas semanas para dominar o assunto; mormente porque arquitetos, engenheiros, corretores, empreendedores e proprietários sempre consultarão a lei para ter resposta a indagações concretas, vinculadas a casos determinados.

A presente publicação pretende colaborar com este esforço de adequação, elucidando de forma sucinta os principais pontos e inovações do novo zoneamento, assim como fornecendo uma síntese dos princípios que o conduzem.

Jorge Wilhelm
Secretário Municipal de Planejamento Urbano

O Novo Zoneamento

Foram necessários mais de 30 anos e uma série de mudanças pontuais com efeitos localizados, para São Paulo finalmente rever a legislação de uso e ocupação do solo. A lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo, elaborada pela Prefeitura, aprovada pela câmara municipal, atualiza um pacote de 116 leis - das quais 17 são gerais e 99, específicas - que compunham o chamado "zoneamento" da cidade. O novo Zoneamento quebra o "engessamento" das regras em vigor, adequando a disciplina do uso e ocupação do solo às diferentes situações regionais existentes numa cidade de 10,5 milhões de habitantes como São Paulo.

ZONEAMENTO ANTERIOR VERSUS NOVO ZONEAMENTO

	Zoneamento Atual	LUOS e PRES
Número de Leis	116	1
Tipologias de Zonas (características)	53	15
Tipos de Zonas (graus de adensamento)	76	25
Antropologia	Homogênea	Diversidade regional
Casos especiais	Poder discricionário	Controle social

Isso fica bastante claro já na análise das zonas de uso criadas. Conforme suas características básicas, elas são classificadas em tipologias - Zona Exclusivamente Residencial (ZER) ou Zona Mista (ZM), por exemplo -, enquanto os graus de adensamento determinam os tipos - Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-1) ou Zona Exclusivamente Residencial de Média Densidade (ZER-2), entre outros. As 53 tipologias do zoneamento anterior, subdivididas em 76 tipos de zonas de uso, caíram para 15 tipologias subdivididas em 25 tipos de zonas de uso. Essas tipologias de zonas, por sua vez, compõem três grandes grupos: macrozonas de proteção ambiental e de estruturação e qualificação urbana, e um terceiro, o das zonas especiais, que podem ocorrer em todo o território do município.

AS NOVAS ZONAS DE USO

1. Macrozona de Proteção Ambiental

ZMp	zona mista de proteção ambiental
郑DS	zona de proteção e desenvolvimento sustentável
ZLT	zona de lazer e turismo
ZERp	zona exclusivamente residencial de proteção ambiental
ZEP	zona especiais de preservação
ZCPp	zona centralidade polar de proteção ambiental
ZCLp	zona centralidade linear de proteção ambiental

2. Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana

ZER - 1	zona exclusivamente residencial de densidade demográfica baixa
ZER - 2	zona exclusivamente residencial de densidade demográfica média
ZER - 3	zona exclusivamente residencial de densidade demográfica alta
ZPI	zona predominantemente industrial
ZM - 1	zona mista de densidades demográfica e construtiva baixas
ZM - 2	zona mista de densidades demográfica e construtiva médias
ZM - 3a	zona mista de densidades demográfica e construtiva altas
ZM - 3b	zona mista de densidades demográfica e construtiva altas
ZCPa	zona centralidade polar de densidades demográficas e construtiva médias
ZCPb	zona centralidade polar de densidades demográficas e construtiva altas
ZCLa	zona centralidade linear de densidades demográficas e construtiva médias
ZCLb	zona centralidade linear de densidades demográficas e construtiva médias
ZCLz - I	zona centralidade linear destinada à localização das atividades de comércio e serviços de baixa densidade
ZCLz - II	zona centralidade linear destinada à localização das atividades de serviços de baixa densidade
ZOE	zona de ocupação especial

3. Zonas Especiais

ZEPAM	zona Especial de Preservação Ambiental
ZEPEC	zona Especial de Preservação Cultural
ZEPAG	zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral
ZEIS	zona Especial de Interesse Social

Essas tipologias de zonas já haviam sido criadas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado em setembro de 2002, o novo zoneamento detalha cada uma delas. No caso da Zona Mista, por exemplo, foram definidos quatro tipos de zona, com índices de aproveitamento do solo e densidades diferentes, de acordo com a classificação que a

área tem pela lei anterior, conforme estabelecido pelo PDE. Com isso, enquanto a Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-1) admite construções de até 1 vez a área do lote, a Zona Mista de Alta Densidade (ZM-3b) permite um adensamento maior e autoriza imóveis de área construída até 2,5 vezes maior que a área do terreno.

Com Relação a Macrozona de Proteção Ambiental as tipologias das zonas de uso, bem como as características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes, foram definidas num trabalho conjunto de SEMPLA com as Subprefeituras, demais secretarias municipais envolvidas e organizações ambientalistas locais.

Zona Mista de Baixa Densidade (ZM-1)

- ☐ Residencial
- ☐ Comercial

Descentralização

As novas regras e características de cada zona criadas pelo novo zoneamento foram construídas em conjunto com a elaboração dos Planos Regionais Estratégicos (PREs) das Subprefeituras. Cada PRE teve autonomia para estabelecer normas específicas para o território da Subprefeitura, desde que não entrassem em conflito com o PDE. O zoneamento torna-se, portanto, mais descentralizado, reforçando a participação da população, de acordo com as premissas da Lei Orgânica do Município e do Estatuto da Cidade - Lei Federal aprovada em 2001 e que orienta a política urbana.

Busca do Desenvolvimento Sustentável na Área dos Mananciais.

Zonas Especiais

Os Parâmetros de Incomodidade: Busca de Harmonia Entre Usos Diversos

São Paulo é uma cidade mista por excelência. Não é raro ouvir moradores de Higienópolis ou de Moema, por exemplo, elogiarem esses bairros justamente por terem uma rede de comércio e serviços próxima às suas moradias. O novo zoneamento reconhece essa realidade e incentiva o uso misto, protegendo o direito de morar com mais qualidade ambiental.

Para isso, foram definidos parâmetros de incomodidade. Trata-se de uma lista de critérios técnicos e ambientais que deverão ser atendidos nas diversas regiões da cidade para disciplinar a convivência dos usos mistos com os usos residenciais.

Ao todo, a lista tem oito itens: geração de tráfego, emissão de ruído (tanto de dia como de noite), geração de vibração, emissão de radiação, periculosidade, toxicidade, emissão de odores e emissão de poeira e fumaça. O ponto de referência será sempre o uso preferencial da zona em questão. Na Zona Mista, por exemplo, a análise parte do uso residencial, enquanto nas Zonas Centralidade tem prioridade o comércio e os prestadores de serviços.

PARÂMETROS DE INCOMODIDADE

INCÔMODO	PARÂMETROS
Ruído	decibéis/horários por zona de uso e categoria de via
Carga e descarga	horário permitido
Vibração	legislação específica
Potência elétrica	potência instalada
Radiação	limites por faixa de frequência
Odor	percepção fora dos limites da propriedade
Gases, vapores, material particulado	vedada a emissão (exceto na ZPI)
Fumaça	controle dos combustíveis utilizados

Respeito Entre Vizinhos

Para uma casa noturna funcionar numa via em zona mista, por exemplo, ela deve adotar medidas para que o barulho não incomode os vizinhos. Em outras palavras, o estabelecimento deve ter isolamento acústico adequado, além de adaptar o horário de funcionamento ao definido pela lei, para poder funcionar numa determinada via. Do mesmo modo, se uma fábrica produz odores muito fortes, ela não poderá ser vizinha de um centro comercial ou de serviços, pois o mau cheiro seria um incômodo para uma área que tem por característica o grande fluxo de pessoas. As opções, nesse caso, seriam o controle de emissão de odores, de modo a atender os parâmetros de incomodidade da área, ou a instalação da fábrica na Zona Predominantemente Industrial (ZPI).

Para facilitar sua implantação gradual, o atendimento aos parâmetros de incomodidade criados pelo novo zoneamento tem caráter corretivo, e não preventivo. Dessa forma, a verificação dos mesmos não será feita no momento de aprovação de projetos para construção ou reforma de edificações, e sim na hora de se obter a licença de funcionamento, através de declaração do responsável pelo empreendimento. Isso significa que o empreendedor assume o compromisso de respeitar os parâmetros. A fiscalização será acionada sempre a partir de reclamação feita pela população local, de modo a estimular a participação tanto na discussão das questões urbanas quanto no fortalecimento da obrigatoriedade de cumprimento das normas legais. Ao mesmo tempo, o uso de parâmetros objetivos serve de proteção tanto para o morador que se sentir incomodado por um estabelecimento como também para o empresário que, ao seguir as regras, terá a garantia de poder trabalhar com segurança.

Condições Adequadas para Instalação de Usos na Cidade

Além de atender a esses parâmetros, o estabelecimento deve observar algumas condições para seu funcionamento e instalação num local. Só assim o proprietário obterá a autorização - alvará de aprovação, auto de conclusão e/ou licença de funcionamento - que atesta o cumprimento das exigências fixadas pela nova lei. Isso serve para que um restaurante ou um bar, por exemplo, tenham a estrutura adequada para atender seus clientes, sem prejudicar a vizinhança.

Essas condições incluem a largura da via, a área construída, o horário de funcionamento, o número de funcionários, a lotação máxima do local e a previsão de vagas para estacionamento, área de embarque e desembarque e pátio de carga e descarga. Com isso, pretende-se evitar que uma loja ou um bar ou uma farmácia ocupe todas as calçadas de um bairro com os carros dos clientes, ou que um fornecedor entregue mercadorias a qualquer hora, prejudicando tanto moradores quanto motoristas que circulam pela via.

Tipos de Uso Permitidos e Listas de Atividades

Com base na compatibilidade ou não entre estabelecimentos e moradias, o novo zoneamento definiu categorias de uso residenciais e não-residenciais. Isso permitiu a formação de listas de atividades de impacto semelhante, que servem de referência para qualquer munícipe saber se aquele empreendimento é ou não admitido num imóvel.

Os Usos não-Residenciais (nR) estão classificados em quatro categorias. As três primeiras - Compatíveis (nR1), Toleráveis (nR2) e Especiais ou Incômodos (nR3) - têm como referência o uso residencial. A quarta classificação, nR4, agrupa as atividades compatíveis com o desenvolvimento sustentável em áreas de proteção ambiental, como grupos de atividades de pesquisa e educação ambiental, ecoturismo, manejo florestal, entre outros.

Pelas novas regras, um pequeno comércio, como uma mercearia ou uma padaria, está enquadrado na categoria nR1, assim como pequenos prestadores de serviço, como sapateiros, costureiros, entre outros. Por sua vez, atividades como escolas e academias, que têm um número maior e constante de frequentadores, são consideradas toleráveis (nR2), pois causam pouco incômodo ao uso residencial.

Uso Especial

Na categoria nR3 estão reunidas atividades consideradas de uso especial, assim como de impacto de vizinhança ou ambiental que, por sua natureza são: no primeiro caso, especiais por serem de interesse público e essenciais ao funcionamento da cidade; e, no segundo caso, atividades que pela suas características possam provocar um dano significativo ou transformações consideráveis na vizinhança de onde forem instaladas ou na cidade como um todo. Por exemplo, a instalação de um aterro

sanitário provoca um significativo impacto na vizinhança; a instalação de um centro de reintegração de menores, um presídio, uma base aérea são essenciais ao funcionamento da cidade, mas devem ter um tratamento especial e uma análise mais cuidadosa no seu licenciamento pela Administração Pública. Esses estabelecimentos só podem ser instalados em zonas que permitem usos não-residenciais e se atenderem, além do coeficiente de aproveitamento, das taxas de ocupação do solo e permeabilidade e dos parâmetros de incomodidade estabelecidos para o local, condições específicas de funcionamento que possam absorver o incômodo criado.

Independentemente dessa classificação, atividades classificadas como nR2, também deverão passar por uma análise especial similar ao nR3, como por exemplo, os chamados Pólos Geradores de Tráfego (PGTs), como shoppings, supermercados com mais de oito mil metros quadrados de área, serviços públicos, escolas ou faculdades com mais de 500 alunos por turno, entre outros, que atraem grande fluxo de frequentadores e acabam sendo incômodos, bem como atividades que acarretem impacto de vizinhança ou ambiental que não foram enquadradas como nR3, por não serem por natureza de impacto.

Por isso, a instalação dessas atividades é preferencialmente recomendada na Zona Mista, em vias que por si só já acarretam incômodo, como as vias estruturais N1 e N2 (Marginais dos rios Pinheiros e Tietê, por exemplo), na Zona Predominantemente Industrial (ZPI) e em algumas zonas da Macrozona de Proteção Ambiental. Nas vias locais da Zona Mista, para se fazer um comparativo, só é permitido o uso nR1, como uma quitanda, uma banca de jornal ou uma lavanderia. Por sua vez, as vias coletoras (como por exemplo, as ruas Bela Cintra, Rio Bonito, Rangel Pestana), e estruturais N1, N2 e N3 da ZM admitem usos classificados como nR2, como uma lanchonete, uma loja de automóveis ou uma academia de ginástica.

EXEMPLO DE LISTAGEM DE USOS A SER DEFINIDA POR DECRETO DO EXECUTIVO

1. USOS NÃO RESIDENCIAIS COMPATÍVEIS - nR1:

COMÉRCIO DE ABASTECIMENTO DE ÂMBITO LOCA

Adega	dos ("Feito em casa")
Armazém, empório, mercearia	Padaria, panificadora sem utilização de forno a lenha
Casa de carnes (açougue, avícola, peixaria)	Quitanda, frutaria
Confeitaria, doceira, sorveteria, "bombonière" e "rotisserie"	Quitutes, doces e bombons
Montagem de lanche e confecção de salga-	

COMÉRCIO DIVERSIFICADO

Farmácia, drogaria, perfumaria e cosméticos	ficações com área construída máxima de 250 m ²
Floricultura, plantas naturais e artificiais	Comércio de máquinas e equipamentos, em edificações com área construída máxima de 250 m ²
Jornais e revistas	Show room
Livraria, papelaria e material de informática	
Comércio de mercadorias em geral, sem predominância de produtos alimentícios, em edi-	

SERVIÇOS PESSOAIS

Lavanderias e tinturarias (não industriais)	Locação de fitas de vídeo, games, livros e discos
Cabeleireiros e outros tratamentos de beleza (inclusive para cães)	Outras atividades de serviços pessoais, não especificadas anteriormente

SERVIÇOS PROFISSIONAIS

Escritórios e consultórios de Profissionais liberais, técnicos ou universitários	Alfaiate, costureiro, bordadeira, camiseiro e similares
Manutenção predial (eletricista, encanador, pedreiro, chaveiro, vidraceiro)	Agências de prestação de serviços e negócios em geral

SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONFECÇÃO OU MANUTENÇÃO

Reparação e manutenção de máquinas e de aparelhos eletrodomésticos	Confecção de carimbos, maquetes
Reparação de calçados	Laboratório de Prótese Dentária
Reparação de outros objetos pessoais e domésticos	Lapidação
	Oficinas de jóias, gravação, ourivesaria, relógios

SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO

Bibliotecas	Educação pré-escolar
-------------	----------------------

SERVIÇOS SOCIAIS

Abrigo de medidas protetivas para crianças e adolescentes	profissionais com locais de reunião até 100 lugares
Albergue	Creche
Associações beneficentes	Orfanato
Associações comunitárias e de bairro	Parque Infantil
Associações científicas, políticas, culturais e	

SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM OU MORADIA

Asilo	Hotéis
Casas de repouso ou geriatria	"Flats"
Pensões	Outros tipos de hospedagem
Pensionatos	
Conventos/ Mosteiros/ Seminários com locais de reunião até 100 lugares

SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS

Agências de correios e telégrafos
Agências telefônicas
Consulados e representações diplomáticas
Delegacia de Ensino

Órgãos da Administração Pública, Direta ou Indireta em geral
Posto Policial
Velórios e atividades funerárias e conexas

2. USOS NÃO RESIDENCIAIS TOLERÁVEIS - nR2:

COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO OU ASSOCIADO A DIVERSÕES

Casas de massas
Confecção e comercialização de alimentos congelados
Fornecimento de comida preparada
"Delivery" (entrega de alimentação)
Padaria, panificadora com utilização de forno a lenha
Cantinas (serviços de alimentação privativos)
Bar, Lanchonetes e similares
Casas de música, boate

Discoteca e Danceteria
Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação (pastelaria, churrascaria, pizzeria)
Restaurantes e estabelecimentos de bebidas, com serviço completo (casas de café, chá, choperia, "drinks")
Salão de festas, bailes, "buffet"
Outros serviços de alimentação

COMÉRCIO ESPECIALIZADO

Comércio de veículos automotores e motocicletas
Comércio de peças e acessórios para veículos automotores e motocicletas
Comércio de produtos agro-pecuários e minerais (borracha natural, chifres e ossos, couros crus, pele, etc)

Comércio de produtos químicos, resinas e gomas
Supermercados
Sacolão
Shopping Center
Mercados de abastecimento
Cooperativas de consumo

OFICINAS

Manutenção e reparação de veículos automotores
Manutenção e reparação de motocicletas
Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos em geral
Serralherias
Artefatos de metal - armeiros - ferreiros
Carpintarias, marcenarias
Confecção de placas e cartazes
Copiadora, fotocópia, plastificação
Embalagem, rotulagem e encaixotamento

Encadernação e restauração de livros
Entalhadores
Estúdio de restauração de obras e objetos de arte
Ferro velho, sucata, reciclagem de latas de alumínio
Laboratório de controle tecnológico e análise química
Lavanderia hospitalar
Oficina de taxidermia
Posto de abastecimento de veículos

SERVIÇOS DE SAÚDE

Ambulatórios
Centro de Diagnósticos, laboratório de análises clínicas
Consultórios, clínicas dentárias e médicas
Consultórios, clínicas veterinárias e hospital

veterinário
Hospitais
Posto de saúde e vacinação
Pronto-socorro

ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SERIADO

Ensino fundamental
Ensino médio de formação geral
Ensino médio de formação técnica e

profissional
Faculdades, Universidades

ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SERIADO

Ensino em auto-escolas e cursos de pilotagem
Ensino supletivo
Educação continuada ou permanente e aprendizagem profissional

Ensino a distância
Educação especial
Ensino preparatório para escolas superiores
Escolas de línguas, informática e similares

SERVIÇOS DE LAZER, CULTURA E ESPORTES

Academias de ginástica
Bilhares e bingos
Boliche
Clubes associativos, recreativos, esportivos
Quadras e salões de esporte para locação
Pesqueiros

Pista de skate "kart indoor" "paintball" ou "war game"
Parque de animais selvagens, ornamentais e de lazer

LOCAIS DE REUNIÃO OU EVENTOS

Auditório para convenções, congressos e conferências
Cinema, Teatros
Espaços e edificações para exposições
Igreja, Templos e demais locais de culto (inclusive terreiros)
Pinacoteca, Galerias
Museu
Parque de exposições.
Parque ou Conjunto de exposições

Circo
Campo, ginásio, estádios, parque e pista de esporte
Parque de Exposições
Autódromo
Estádio
Hípica
Hipódromo
Velódromo
Parque de diversões

SERVIÇOS DE ARMAZENAMENTO E GUARDA DE BENS MÓVEIS

Depósitos de mercadorias em geral
Estacionamento de veículos inclusive no sistema de garagens subterrâneas
Madeira

Guarda de animais (inclusive ranário em sistema horizontal e vertical)
Guarda-móveis

3. USOS ESPECIAIS OU INCÔMODOS nR3:

EMPREENDIMENTOS GERADORES DE IMPACTO AMBIENTAL

Aproveitamento de produtos florestais não madeireiros
Área para depósito ou de transbordo de resíduos sólidos
Aterros
Aterros de inertes
Beneficiamento de madeira de reflorestamento
Depósitos ou postos de revenda de explosivos e inflamáveis.
Depósitos ou postos de revenda de gás.

Estação de controle e depósito de gás
Estações de controle de depósito de petróleo
Mineração
Postos de abastecimento
Usina de gás
Usina de incineração
Usina de transbordo de inertes
Usina de tratamento de resíduos
Usinas de asfalto

USOS ESPECIAIS

Base aérea militar
Base de treinamento militar
Campo ou pista para treinamento de combate contra incêndios
Central de controle de zoonoses
Central de correio, Correio de Centro Regional
Central de polícia
Central telefônica
Centro de reintegração social e unidade de internação de adolescentes (Penitenciária, Institutos correccionais, Juizado de menores,

Unidade da Febem)
Comando de batalhão de policiamento de trânsito
Corpo de bombeiros
Delegacia de polícia
Ferrovias
Fórum
Porto-seco
Quartéis
Tribunais

EMPREENDIMENTOS GERADORES DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Aeródromos (Aeroportos, Heliportos)
Cemitérios (inclusive verticais)
Cemitérios de animais domésticos
Estação e/ou estúdio de difusão por Rádio e TV

Garagens de ônibus
Hangares
Heliportos
Terminal rodoviário interurbano
Terminal de ônibus urbano

4. USOS NÃO RESIDENCIAIS COMPATÍVEIS COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - nR4 (*)

PESQUISA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Atividades de manejo agroflorestal sustentável, devidamente licenciadas pelos órgãos competentes

Educação ambiental
Manejo sustentável de espécies nativas
Pesquisa científica sobre biodiversidade

MANEJO SUSTENTÁVEL

Agroindústria
Aproveitamento de produtos florestais não madeireiros
Agropecuária

Atividades agroflorestais
Beneficiamento de madeira de reflorestamento
Piscicultura
Silvicultura

ECOTURISMO

Clubes
Ecoturismo
Excursionismo, excetuado o associado a "camping"

Lazer contemplativo
Pesca esportiva nos lagos, lagoas, represas e cursos d'água existentes

USO INSTITUCIONAL

Cooperativas de produtores

Parques temáticos em análise caso a caso

SERVIÇOS DE SAÚDE

Clínicas de emagrecimento

Clínicas de recuperação

COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO ASSOCIADO A DIVERSÕES

Restaurantes

HOSPEDAGEM E MORADIA

Casas de repouso ou geriatria
Conventos e mosteiros
Hotéis

Pousadas
Flats

Um Novo Tratamento para as Indústrias

O novo zoneamento, ao tratar do uso industrial (Ind), reconhece as alterações ocorridas nos processos industriais, tanto na cidade como no País, desde a última regulamentação, feita há mais de 30 anos.

A questão do tamanho da edificação, por exemplo, perde importância e não é mais considerada na classificação desse uso. A nova legislação preocupa-se mais com o processo produtivo existente para classificar do ponto de vista ambiental se as atividades são compatíveis, toleráveis ou incômodas em relação à convivência com outros usos. Outros itens, como o número de funcionários e a área construída, são considerados apenas nas condições para a instalação de indústrias na Zona Mista (ZM), em função da categoria da via de acesso ao imóvel.

Na definição das subcategorias do uso industrial foram considerados a natureza das atividades industriais e o processo produtivo utilizado. Isso significa, por exemplo, que as novas indústrias, chamadas "indústrias limpas", foram listadas e classificadas de forma que possam ser instaladas em qualquer ponto da ZM, desde que respeitados os parâmetros de incomodidade e as condições de instalação fixadas para o local. Os demais usos industriais só poderão ser instalados na Zona Predominantemente Industrial (ZPI).

Subdivisão Industrial

As indústrias têm, assim, uma subdivisão própria, de quatro categorias, também tendo como referência o tipo de atividade, os aspectos ambientais decorrentes do processo produtivo utilizado e sua relação com os demais usos. São os seguintes tipos: compatíveis, toleráveis, incômodos e especiais. Os compatíveis (Ind-1a) e os toleráveis (Ind-1b) estão enquadrados nos usos nR1 e nR2, respectivamente, e podem ser instalados na Zona Mista.

Uma oficina de costura ou uma fábrica de materiais para escritório feitos de papelão, por exemplo, podem conviver com outros imóveis residenciais e são admitidas até em vias locais, por isso são consideradas compatíveis. Por sua vez, uma indústria de calçados, desde que não seja de grande porte, não apresenta grande incômodo e pode ser tolerada pelo uso residencial, classificando-se como Ind-1b.

Já as indústrias incômodas, como tecelagens e gráficas, estão enquadradas no uso Ind-2 e são permitidas apenas na Zona Predominantemente Industrial (ZPI). A quarta categoria refere-se às indústrias que são proibidas na cidade e enquadram-se no uso industrial especial Ind-3, cuja listagem consta do projeto de lei.

Centros Regionais: Fortalecimento e Reprodução do Desenvolvimento pela Cidade

Uma das maneiras encontradas para dinamizar e estruturar o desenvolvimento urbano é o enquadramento de centros regionais e de bairro e de corredores comerciais existentes ou com esse potencial, em Zonas Centralidade Polar - ZCP, ou Linear - ZCL. Nessas áreas procura-se estimular a implantação dos usos não residenciais, comércio e serviços, bem como de indústrias consideradas "leves e limpas", reduzindo sua ocorrência em áreas predominantemente residenciais.

A ZCP é definida como uma porção de território que possa concentrar o comércio e os serviços de uma região, onde predominam esses usos sobre o residencial, como o Largo 13 de Maio, na Subprefeitura de Santo Amaro, por exemplo. A ZCL caracteriza-se também pela predominância de usos não residenciais, porém ao longo de vias, constituindo-se em eixos de comércio e serviços, como as avenidas Brigadeiro Faria Lima, Angélica e Brigadeiro Luís Antônio, dentre outras.

Na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, a Zona Centralidade Polar ou Linear é classificada em dois tipos: novas centralidades (ZCPa e ZCLa) e centralidades já existentes (ZCPb e ZCLb), que diferem entre si apenas quanto aos coeficientes de aproveitamento básico e máximo que podem ser utilizados. A ZCPa prevê que as construções utilizem o coeficiente de aproveitamento gratuito 1 e que a área máxima do imóvel possa variar de 1 até 2,5 vezes a área do lote, mediante compra da área adicional ao coeficiente gratuito ou transferência de potencial construtivo de um outro imóvel. A ZCPb tem como objetivo um adensamento construtivo maior, e estabelece coeficiente básico (gratuito) de 2 vezes a área do lote e máximo de até 4 vezes.

Os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs) delimitaram as Zonas Centralidade em locais com potencial para abrigar os tipos de uso citados ou onde já existiam concentrações de empreendimentos comerciais (como um shopping ou um supermercado), equipamentos públicos de grande movimento (um hospital, por exemplo), ou locais de encontro. Também foram classificadas como Zonas Centralidade regiões onde se pretende incentivar a dinamização de pólos com essas características.

Comércio e Serviço Local

Nos trechos de vias que atravessem ou circundem as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), a Zona Centralidade Linear é classificada em outros dois tipos, ZCLz-I e ZCLz-II, que diferem apenas quanto às atividades permitidas nos lotes e imóveis

com frente para essas vias. Nestas zonas os usos não-residenciais de incomodidade e densidade baixas, passíveis de conviverem com o uso residencial, são definidos de modo cuidadoso, de forma a incluir aquelas atividades necessárias a sustentabilidade dos bairros residenciais ou o atendimento à cidade de forma especializada e seletiva. No primeiro caso, são permitidos alguns tipos de comércio, serviços ou usos institucionais, enquanto no segundo só são previstos alguns tipos de serviços ou usos institucionais cuja listagem faz parte da lei.

LISTAGEM DE ATIVIDADES PERMITIDAS NA ZCLz - I e ZCLz - II

1. ATIVIDADES PERMITIDAS NA ZONA CENTRALIDADE LINEAR ZCLz-I:

COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO SEM CONSUMO NO LOCAL

Adega	Quitanda, frutaria
Padaria, panificadora sem utilização de forno a lenha	Quitutes, doces e bombons

COMÉRCIO DIVERSIFICADO

Antiquários	Móveis, tecidos e objetos de decoração e presentes
Farmácia, drogaria, perfumaria e cosméticos	Show room, exceto show room de motocicletas
Jornais e revistas	

SERVIÇOS PESSOAIS

Cabeleireiros e outros tratamentos de beleza (inclusive para animais domésticos)

SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO

Bibliotecas	Escola de línguas e Informática
Educação pré-escolar	

SERVIÇOS SOCIAIS

Creche, Orfanato, Parque Infantil

SERVIÇOS PROFISSIONAIS

Agências bancárias, de câmbio e de turismo	construtoras, corretoras de imóveis, corretoras de seguros, administradoras de bens e incorporadoras
Escritórios administrativos, sem operação de venda de mercadorias de: firmas, empresas, representação, publicidade e propaganda	Escritórios de: projetos, auditoria, consultoria e assessoria, consulados e representações diplomáticas
Escritórios de Profissionais liberais, técnicos ou universitários.	Estacionamento de veículos
Escritórios de: financeiras, imobiliárias e departamentos imobiliários de empresas	Estúdios fotográficos

SERVIÇOS DE SAÚDE

Centro de Diagnósticos, laboratório de análises clínicas	sem internação
Consultórios, clínicas dentárias e médicas	Consultórios, clínicas veterinárias sem internação

SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM OU MORADIA

Asilo	locais de reunião até 100 lugares
Casas de repouso ou geriatria	Pensionatos
Conventos/ Mosteiros/ Seminários com	Pensões

SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Agência de correios e telégrafos	Delegacia de polícia
Agência telefônica	

LOCAIS PARA EXPOSIÇÕES

Espaços e edificações para exposições	Museus, Pinacotecas, Galerias de artes plásticas
---------------------------------------	--

2. ATIVIDADES PERMITIDAS NA ZONA CENTRALIDADE LINEAR ZCLz - II:

SERVIÇOS PROFISSIONAIS

Agências bancárias, de câmbio e de turismo
Escritórios administrativos, sem operação de venda de mercadorias de: firmas, empresas, representação, publicidade e propaganda.
Escritórios de: financeiras, imobiliárias e departamentos imobiliários de empresas construtoras, corretoras de imóveis,

corretoras de seguros, administradoras de bens e incorporadoras
Escritórios de: projetos, auditoria, consultoria e assessoria, consulados e representações diplomáticas
Estacionamento de veículos
Estúdios fotográficos

SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM OU MORADIA

Asilo, Casas de repouso ou geriatria
Conventos/ Mosteiros/ Seminários com locais

de reunião até 100 lugares
Pensionatos/ Pensões

SERVIÇOS DE SAÚDE

Centro de Diagnósticos, laboratório de análises clínicas

Consultórios, clínicas dentárias e médicas sem internação

LOCAIS PARA EXPOSIÇÕES

Espaços e edificações para exposições

Museu, Pinacoteca, Galerias

Nessas zonas, o coeficiente de aproveitamento básico e máximo dos lotes é igual a 1 (ou seja, as construções não poderão ser maiores do que a área do terreno) e a altura das edificações não pode ultrapassar os 10 metros. Como exemplos dessas centralidades temos a Alameda Gabriel Monteiro da Silva (Subprefeitura de Pinheiros) e a Avenida Pacaembu (Subprefeituras da Sé e da Lapa), entre outras.

Zona de Centralidade Linear (ZCLz - 1)

Na Macrozona de Proteção Ambiental as áreas já ocupadas pelas atividades de comércio, serviços e institucionais foram definidas também como Zonas Centralidade Polar e Linear de Proteção Ambiental - ZCPp e ZCLp respectivamente, com o limite de 15 metros de altura para as edificações. Esse foi o instrumento adotado para preservar e proteger a qualidade de vida e o meio ambiente natural nessas áreas, reconhecendo os centros de bairro existentes. Na Subprefeitura de Campo Limpo, como exemplo, a Estrada de Itapeperica e a Estrada de Campo Limpo consideradas corredores de penetração, foram enquadradas como ZCLp.

Coeficiente de Aproveitamento e Uso do Solo

O PDE estabeleceu novas regras para o aproveitamento do solo e proporção das construções em relação à área do terreno, criando coeficientes de aproveitamento básicos (gratuitos), mínimos (para garantir que o imóvel não seja subutilizado e cumpra sua função social, como prevê o Estatuto da Cidade) e máximos (mediante pagamento de outorga onerosa ou transferência de potencial construtivo de um outro imóvel). Baseada no conceito do solo criado, a outorga onerosa parte do princípio de que, para ter um imóvel de área construída superior à própria área do terreno, o empreendedor pague uma contrapartida ao poder público, que lhe dá o direito de usar o espaço aéreo e adquirir os metros quadrados adicionais, até o limite estabelecido na lei.

Os recursos auferidos vão para o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, criado pela lei do Plano Diretor Estratégico, e somente poderão ser utilizados em melhorias para a cidade como investimentos em habitação, infra-estrutura viária e de transportes e em ações necessárias para recuperação do meio ambiente. Este mecanismo de financiamento das cidades criado pela Lei Federal - Estatuto das Cidades em 2001, foi regulamentado pela primeira vez na cidade de São Paulo.

Cada tipo de zona tem coeficientes de aproveitamento próprios, de acordo com as características da área. Em toda a cidade, existem dois tipos de coeficientes de aproveitamento básicos (1 e 2 vezes a área do lote) e quatro coeficientes de aproveitamento máximos (1, 2, 2,5 e até 4 vezes a área do terreno). Esses valores foram fixados pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) e pelos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs), que estabeleceram os limites máximos desses coeficientes, sempre observando as regras gerais definidas pelo PDE, e não alteraram os limites básicos. Com isso, o poder público tem como equilibrar melhor a ocupação do território e tornar a verticalização (construção de prédios) mais harmônica com as características de cada bairro.

Para citar exemplos, a Zona Exclusivamente Residencial (ZER) e as Zonas Mistas de Baixa Densidade (ZM-1) e de Proteção Ambiental (ZMp) têm níveis de coeficiente básico e máximo iguais a 1, pois são áreas onde se pretende restringir ao máximo o adensamento construtivo e a altura dos imóveis. Já nas Áreas de Intervenção Urbana (AIU) - que tem por objetivo desenvolver centros regionais ou de bairro ou áreas no entorno

de linhas e estações de metrô e trem, entre outras possibilidades - ou de desenvolvimento urbano por meio de Operações Urbanas Consorciadas, entre outras, criadas para incentivar a ocupação e o adensamento das regiões sub-utilizadas o coeficiente de aproveitamento máximo poderá chegar até 4 vezes a área do terreno.

Já na Macrozona de Proteção Ambiental onde o objetivo é proteger e preservar o meio ambiente, controlando a urbanização, não é permitida a outorga onerosa.

Edificações, Normas mais Flexíveis

Para combater o engessamento da cidade resultante das normas anteriores, uma das principais inovações da nova legislação é dissociar as regras de uso das regras da edificação. Pela lei anterior, casas e estabelecimentos comerciais ou de serviços tinham limites de recuos diferentes (distância entre as paredes da construção e os limites do lote), dificultando a utilização do imóvel para uso diferente do inicialmente projetado e resultando, em vários casos, no abandono do imóvel tornando-se um dos principais obstáculos à renovação do uso das edificações e um dos fatores responsáveis pelo alto índice de imóveis irregulares na cidade.

Os valores fixos para recuos laterais e de fundos foram eliminados e passaram a ser proporcionais à altura das edificações a partir de 6 metros, porque grande parte das construções da cidade são sobrados geminados que não ultrapassam essa altura. O mínimo de 5 metros de recuo de frente, entretanto, foi mantido, para reservar a área para estacionamento de veículos. Assim, os afastamentos necessários à ventilação e iluminação dos cômodos das edificações, que já são regulados pelo Código de Obras e Edificações, ganham um aliado no novo zoneamento que dá maior liberdade de projeto e possibilita uma implantação no terreno mais eficiente para essa finalidade, pois sem a exigência de recuos laterais e de fundos fixos será possível orientar a implantação da edificação aproveitando a melhor insolação possível em cada terreno.

RECUOS DAS EDIFICAÇÕES PROPORCIONAIS À ALTURA

Altura (3,00 m altura piso a piso)	Andares	Recuos laterais e de fundos		
		Nova Lei	Lei Anterior	Afastamentos para iluminação e ventilação conforme o Código de Obras
6 m	2	-	1,5 m em um dos lados	-
18 m	6	1,2 m (*)	3,0 m ambos os lados	0,20 m
30 m	10	2,4 m (*)	3,0 m ambos os lados	1,60 m
45 m	15	3,9 m	3,0 m ambos os lados	3,35 m
60 m	20	5,4 m	3,0 m ambos os lados	5,10 m
66 m	22	6,0 m	3,0 m ambos os lados	5,80 m

Valor apenas exemplificativo resultante da aplicação da fórmula de afastamento proporcional a altura, pois o recuo mínimo obrigatório a partir de 6,0 m de altura é de 3,0 m.

Exemplo de Recuo Proporcional à Altura Conforme a Proposta

As demais regras definidas pela nova disciplina do uso e ocupação do solo para edificações são as seguintes: coeficientes de aproveitamento básico, máximo e mínimo, taxa de ocupação máxima, taxa de permeabilidade mínima, lote mínimo, frente mínima, número máximo de habitações por metro quadrado, gabarito (altura) máximo e recuos. Essas regras foram fixadas pelos Planos Regionais Estratégicos (PREs) das Subprefeituras a partir de uma diretriz (regra preliminar) definida pela Disciplina do Uso e Ocupação do Solo. Assim, cada Subprefeitura pôde adequar a diretriz geral à sua necessidade ou intenção particular.

Essa foi uma das maiores inovações da nova lei, pois pela primeira vez as várias "cidades" existentes em São Paulo foram consideradas e avaliadas e, em conjunto com a população, puderam ser definidas regras e ações para se alcançar o modelo que se quer para cada região. A diversidade foi considerada como uma "vantagem" de cada região, e não ignorada, como até hoje se fez. Nesse sentido, a nova Disciplina do Uso e Ocupação do Solo conceitua e define o modelo que se quer para a cidade ao mesmo tempo em que reforça e encampa as diferentes questões encontradas na elaboração dos Planos Regionais Estratégicos de cada Subprefeitura ao endossar suas características particulares.

Prédios Cidadãos: Espaços Privados de Uso Público

Em uma cidade tão cheia de prédios como São Paulo, há espaço para que os edifícios sejam mais "cidadãos". Para incentivar a utilização pública de áreas particulares, o novo zoneamento prevê benefícios aos empreendedores que adotarem essas medidas. A idéia é que se espalhem pelo município mais prédios com acesso livre no piso térreo, para formação de galerias ou praças públicas.

Um dos exemplos mais conhecidos do que a Prefeitura pretende incentivar é o Conjunto Nacional, na Avenida Paulista. Lá, todo o andar térreo é aberto aos pedestres, que têm acesso a lojas, restaurantes e cinemas. Lotes que ocuparem uma ou mais esquinas e liberarem o térreo para atividades não-residenciais e para circulação de pedestres precisam adotar apenas o recuo de frente obrigatório. Nas faces laterais e de fundos, o recuo proporcional à altura só será exigido a partir dos 12 metros. O atendimento à taxa de ocupação (limite imposto à projeção do prédio no terreno) também é liberado, mantendo-se apenas a obrigatoriedade de atendimento da taxa de permeabilidade do solo.

Com isso, o empreendimento ganha uma espécie de "bônus" e obtém o direito de aumentar em metade da área liberada para circulação de pedestres no térreo a área que pode ser construída gratuitamente. Se o edifício tiver, por exemplo, 1.000 metros quadrados de livre acesso público, poderá erguer sem pagamento de outorga onerosa mais 500 metros quadrados de área construída, que se somam gratuitamente ao valor calculado a partir do coeficiente básico estabelecido para aquele lote, respeitado o limite do coeficiente máximo

Prédio com Térreo Liberado para Atividades de Uso Público

Lote com duas ou mais frentes, onde o pavimento térreo foi liberado para atividades não residenciais de uso público.

Bônus concedido porque foi liberado 50% ou mais do lote para área de circulação de pedestres no pavimento térreo.

Outro exemplo de "prédio cidadão" também fica na Paulista. É o Conjunto da Caixa Econômica Federal, onde a área ao redor das duas torres se transforma em praça pública e área de lazer nos fins de semana. O novo zoneamento estabelece que, se o empreendimento abrir no mínimo metade da área do terreno para uso público, poderá aumentar gratuitamente a área construída do imóvel em 50% do espaço liberado. Essa regra, como a do Conjunto Nacional, só vale para lotes com no mínimo duas frentes. O terreno deve ter, no mínimo, 2.500 metros quadrados de área, e a parte liberada à utilização dos munícipes deverá ser registrada em Cartório e não poderá ser fechada ou ocupada posteriormente.

Conjunto de Prédios com Acesso Público Liberado no Térreo

Bônus concedido porque foi liberado 50% ou mais do lote para área de circulação de pedestres no pavimento térreo.

Subsolo e "Paredões"

Além de estimular prédios mais integrados à cidade, as novas regras para edificações vão coibir ocupações inadequadas que têm o efeito contrário, isto é, acabam sendo agressivas à paisagem urbana. Por isso, foram estabelecidas normas mais rígidas para os chamados subsolos aflorados, bastante comuns num município tão cheio de ladeiras como São Paulo e com tantas garagens subterrâneas nos edifícios. A nova regra obriga que as paredes destes subsolos, que afloram de um barranco ou encosta ou formam um paredão numa rua paralela em nível inferior, sejam de no máximo 6 metros de altura.

Subsolo em terreno com acentuado active/declive

Subsolo aflorado no máximo 6 m em qualquer ponto do terreno.

O Controle de Altura das Edificações

Foram adotados limites de altura para as edificações nas zonas mistas de baixa e média densidade, e nas quadras que contenham ruas sem saída ou vilas, bem como nas quadras no entorno das zonas exclusivamente residenciais ZER, para evitar que essas áreas fiquem vizinhas de edifícios com altura incompatível com as casas e os prédios baixos que predominam nessas regiões.

Estoques: Limites Para o Adicional de Aproveitamento Construtivo

Foram adotados coeficientes de aproveitamento básico (gratuito), mínimo e máximo do solo para controlar o adensamento dos lotes, conforme estabelece o Estatuto das Cidades. Por esta lei federal, as regras de controle de densidade de construção passam a ter um nível em que se pode construir gratuitamente; outro chamado mínimo, que se não for atendido faz com que o imóvel seja considerado subutilizado; e o máximo, para garantir que o adensamento não supere as condições da infra-estrutura existente.

Cada distrito, por sua vez, tem um limite de potencial construtivo adicional que os empreendedores podem comprar do poder público, mediante pagamento de outorga onerosa ou adoção de medidas compensatórias que, pelo novo zoneamento, dão direito a aumentar a área construída. Esse conceito, outra inovação do Estatuto da Cidade que recebeu o nome de estoque, é necessário para que a capacidade da infra-estrutura, especialmente do sistema viário e do transporte coletivo, não seja ultrapassada. Dessa maneira, podem ser evitadas situações como a da Vila Olímpia, em que as ruas acabaram ficando "pequenas" diante do adensamento exagerado.

A SEMPLA traçou cenários de crescimento da cidade e estabeleceu limites para o período 2000-2009, que podem ser revistos e atualizados a partir de dois anos da entrada em vigor da nova lei. Nesse estudo, foram considerados critérios como a população de cada distrito, mapas, plantas e cartas geográficas, além de pesquisas relativas à mobilidade da população paulistana. O estoque total da cidade foi fixado em 9,7 milhões de metros quadrados, dos quais 6,9 milhões destinados ao uso residencial e 2,8 milhões ao não-residencial.

Outorga onerosa do direito de construir.

Desenvolvimento Urbano

Determinar regras para o uso e ocupação do solo, por parte dos empreendedores privados, é apenas uma das premissas da legislação urbana. É preciso também estabelecer políticas de desenvolvimento, de acordo com os objetivos fixados pelo PDE e com as carências e potencialidades de cada região do município. Por isso, coube à nova Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs) e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município, pela ordem, delimitar as Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) e criar as regras para o uso e construção de edificações nesses locais.

As Áreas de Intervenção Urbana - AIU são áreas especiais que devem receber projetos de desenvolvimento urbano e onde podem ser utilizados os diferentes instrumentos criados pelo Plano Diretor Estratégico e pela lei federal do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, o Consórcio Imobiliário para a realização de parcerias público-privado, a Transferência de Potencial Construtivo, a Outorga Onerosa, o Direito de Preempção para dar prioridade ao Poder Público na aquisição de determinada área, entre outros.

Existem as seguintes categorias de AIUs: operações urbanas consorciadas (já aplicadas na cidade); projetos estratégicos específicos; envoltórias dos parques lineares para recuperar fundos de vale; dos eixos e pólos de centralidades; envoltórias das linhas de transporte público coletivo; no entorno dos eixos das novas vias estruturais; e pólos de desenvolvimento criados junto ao Rodoanel Metropolitano. Cada uma dessas áreas tem objetivos e normas específicos para se obter um desenvolvimento urbano adequado ou a proteção de áreas de interesse ambiental, ou mesmo de habitação de interesse social.

Visão a Longo Prazo

Para citar um exemplo do que se pretende, está prevista uma operação urbana na Vila Sônia, onde será construída a Linha 4 do Metrô. A implementação de uma estação terminal intermodal - que fará a ligação do sistema metroviário não só com o bairro

paulistano, mas com municípios da região oeste da Grande São Paulo - cria um grande potencial de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a adoção do transporte coletivo vai permitir aumento do adensamento da região sem prejuízo para o sistema viário.

Outra região que abrigará uma grande operação urbana é o eixo da Avenida Jacu-Pêssego, na zona leste. A via tem uma posição estratégica fundamental para a região metropolitana: ao cortar a zona leste de norte a sul, a avenida pode ser usada para ligar o Aeroporto Internacional de São Paulo, em Cumbica, Guarulhos, ao ABC e ao Porto de Santos. Neste caso, não é o incremento do sistema de transporte coletivo que permitirá maior adensamento, mas a localização e a função que a Avenida Jacu-Pêssego pode adquirir se ligar dois dos principais meios de entrada e saída de mercadorias de São Paulo e do Brasil, criando-se oportunidades de criação de um pólo de logística e uma área de desenvolvimento industrial e de serviços na zona leste, em Itaquera.

Operação Urbana Vila Sônia

Duas outras áreas que foram escolhidas para receberem tratamento especial são a zona leste e o Aeroporto de Congonhas. Na primeira, a AIU pretende estabelecer nichos de desenvolvimento econômico. Com isso, pretende-se atacar de frente um dos principais problemas da região, que é a necessidade de gerar empregos para seus moradores não fazerem grandes deslocamentos até os locais de trabalho. Já em Congonhas, o objetivo é organizar o acesso ao aeroporto e estimular serviços condizentes com a atividade aeroportuária, além de reduzir os conflitos com o entorno.

Parques Lineares

Em situações mais localizadas, como um fundo de vale cortado por um rio ou córrego, podem ser adotadas medidas que viabilizem, por exemplo, a remoção de uma favela localizada à margem de rios ou em áreas inundáveis. No lugar das submoradias,

a utilização mais adequada da área é a implementação de um parque linear. Para financiar a construção de habitações para abrigar a população a ser removida dessas áreas o Poder Público pode oferecer benefícios, como a concessão de potencial construtivo adicional e a transferência de potencial construtivo, a empreendedores que cederem áreas para essas novas moradias.

Área de Intervenção Urbana Envoltória de Parque Linear

O Licenciamento: Aprovação de Construções ou Reforma de Edificações e Instalação de Usos

A nova disciplina do uso e ocupação do solo não exigirá alterações na sistemática para aprovação de construção ou reforma de edificações. Dessa maneira, requer-se apenas a mudança de um item no Sistema Único de Cadastro, para inclusão da categoria de via em que o imóvel se localiza. O Plano Diretor Estratégico (PDE) e a Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo listam as vias da cidade com suas respectivas classificações.

Outra adequação necessária na máquina municipal é a universalização da Ficha Técnica de dados cadastrais e parâmetros urbanísticos que incidem no imóvel. Essas informações são imprescindíveis para a elaboração de um projeto, e hoje são obtidas mediante pagamento. A proposta é que a Ficha Técnica se torne gratuita e seja disponibilizada também pela Internet, de modo a reduzir a burocracia e facilitar o acesso às informações.

Os parâmetros de incomodidade dos estabelecimentos só serão exigidos na hora de se emitir a licença de funcionamento, mediante declaração assinada pelo responsável da atividade, e não na aprovação dos empreendimentos. Os estabelecimentos que solicitarem licença de funcionamento a partir da entrada em vigor da nova lei terão de atender os parâmetros de incomodidade imediatamente. Para os já estabelecidos, haverá um prazo de adaptação. Além de sanções e multas para os infratores, a lei prevê prazo de dois anos para que a Prefeitura se prepare para fiscalizar o atendimento dos parâmetros de incomodidade fixados. Hoje a Prefeitura já conta com estrutura para fiscalização da emissão de ruído. Enquanto isso, para os outros parâmetros, a verificação se fará através de convênios com instituições e universidades.

Conclusão

Com a aprovação da Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs) e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município, São Paulo dá um passo importante para colocar em prática as inovações criadas pelo Estatuto da Cidade e atuar de maneira incisiva na "cidade real", isto é, abordar os problemas e situações que de fato existem no município. Isso permitirá desenvolver regiões excluídas, demarcar regiões incluídas e estimular o desenvolvimento urbano.

Foi necessário implantar um processo de planejamento participativo e descentralizado, iniciado com os debates do Plano Diretor Estratégico em 2001. Para construir a proposta dos Planos Regionais e do novo Zoneamento, houve a realização de 300 oficinas e plenárias, que reuniram 10 mil participantes, 2.175 entidades e 350 técnicos em pouco mais de um ano. A nova lei substitui as cerca de 116 leis vigentes relativas ao uso e ocupação do solo, simplifica a legislação urbanística da cidade e permite a regulamentação de diversos dispositivos previstos no Plano Diretor Estratégico (PDE). Além disso, as novas regras permitirão maior participação e controle social.

Ao dissociar as regras de uso e de ocupação do solo, a nova legislação permite uma maior reciclagem das edificações e reduz sensivelmente a maioria das irregularidades verificadas a partir da lei anterior. Outra inovação em relação à cultura urbanística é o tratamento regional e o respeito às diversidades, em lugar da abordagem homogênea. A criação e adoção dos PREs permitirá que cada região da cidade possa determinar prioridades e traçar planos próprios, bem como enfrentar problemas e apresentar soluções condizentes com sua realidade.

Com a aplicação da nova lei, São Paulo poderá planejar melhor seu desenvolvimento e executá-lo de maneira descentralizada, participativa e democrática. Isso fará com que a cidade cumpra cada vez mais seu objetivo maior: ser um espaço público organizado e provedor de qualidade de vida a seus moradores.

Ficha Técnica

PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO Marta Suplicy

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO Jorge Wilhelm

FICHA TÉCNICA

Equipe responsável pela autoria do novo zoneamento, Parte III da "Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo".

SUPERVISÃO Jorge Wilhelm

COORDENAÇÃO TÉCNICA Ivan Carlos Maglio

EQUIPE EXECUTIVA DE USO DO SOLO - SEMPLA /PLANOS URBANOS

Ana Maria Antunes Coelho
André Luis Gonçalves Pina
Caroline de Figueiredo Bertoldi Silveira
Clementina De Ambrosi
Denise Gonçalves Lima Malheiros
Domingos Theodorou de Azevedo Netto
Edméa Fioretti Mateu
Elza Helena Camargo do Canto e Castro
Evany de Souza
Heitor Ribeiro
Isaura Regina Ferraz Parente
Marcelo Novaes Baraças dos Santos
Marisa Teresinha Mamede Frischenbruder
Nilza Maria Toledo Antenor
Norma Yurie Seki
Olga Maria Soares e Gross
Rita de Cássia Ogera
Ruy Poletti Osório
Selda Pantanela de Sousa Franchi
Sílvia Helena Levy Rosas
Solange de Alencar Ribeiro
Tereza Cristina Vespoli
Viunetane Siqueira Alves

CONSULTORES

Ricardo Barbara
Pedro de Milanelo Piovezane
Luiz César Bettarello de Almeida Campos
Francisco Moreno
Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira

DIRETORIA TÉCNICA SEMPLA

Ana Maria Gambier Campos
Hussain Aref Saab
Ivan Carlos Maglio
José Magalhães Junior
Rubens Chamas

COLABORADORES - SEMPLA

Akinori Kawata
Ana Maria Moyses Chaim
Arlete Lúcia Bertini Leitão
Aurea Peixoto Zapletal
Carlos Malziner
Daniel Todtman Montandon
Debora Sibantos Penteado Grimaldi
Edson Capitaino
Elza Sumiko Yanasse
Erika Megume
Felipe Francisco de Souza
José Benedito de Freitas
José Marcos Pereira de Araújo
Leila M. P. de Aguiar Dias
Lelia Pithon Raynal de Passos
Liane Lafer Schevz
Lilah Cecilia Ackel Corradi
Lucia de Sousa Machado
Maria Elizabeth S.N. Grimbreg
Maria Isabel Paulino
Maria Teresa Oliveira Grillo
Maricle Ortega X. Araújo Mischi
Mônica Manso Moreno
Paulo Roberto Castadelli
Regina Magalhães de Souza
Rita Cassia Gomes
Rita Macruz Peixoto
Rosana Pierri
Rosângela Colnaghi
Sandra Regina da Silva R.Barbosa
Sylvia Maria Luz Fré
Valeria Romão Bispo

ASSESSORIA JURÍDICA

Paulo José Vilela Lomar - Assessor Chefe
Heloisa Toop Sena Rebouças
Alberto Mussalen
Anna Carolina T. Cortez
Conceição Aparecida C. Marcos
Joel Severino dos Santos
Mariana Bastos de Oliveira
Mirian Marques
Vianir Marques

ASSESSORIA DE INFORMÁTICA

Synval José Viziack - Assessor Chefe
Darwin Pavan Filho
Gerson Candido Alves
João Daniel Nuvoletari

ESTAGIÁRIOS

Ana Carolina Benites Soares
Carolina de Souza Moreira
Cintia de Castro Marino
Cynthia Varizo Ramos
Eduardo Irani Federico
Fabrício Ribeiro dos Santos
Fernando Barros de Oliveira
Izabella Malite Padeiro
Jefferson Hugo Pacheco de Rezende
Jefferson Doki
Joana Andries Nogueira Canedo
Lais Mourão Miguel
Luis Fernando Correa Santos de Oliveira
Luciana Dias do Nascimento
Maira Machado
Mairi Mathues
Marcello Girotti Callas
Márcio Roberto Dela Marta
Marcos Sano
Maria Fernanda de Comi Ribeiro da Silva
Mônica Boulel Matrai
Priscila Zambirini
Rafael Deraco Carassini
Renata Vieira de Mello
Sabrina de Paula Knakiewicz

APOIO ADMINISTRATIVO

Aurea Lucia Alonso Okuma
Sandra Regina Papst
Robertia Anjoletto Bartaquine
Selma Mathias
Vanda Maria Cardoso
Elena Maria de Oliveira
Aparecido Pereira de Souza

COLABORADORES DAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS MUNICIPAIS

SGM - Secretaria do Governo Municipal
Luiz Alexandre Lara - Ricardo Guerra Florez -
Sílvia Maria Tommasini
SF - Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico José Antônio Docampo - Luis Fernando Massonetto
SEMAB - Secretaria Municipal de Abastecimento / Divisão Técnica de Fiscalização do Silêncio Urbano
Luiz Felipe Silva - Wellington Moreira Alves
SMSP - Secretaria Municipal das Subprefeituras
Carlos Henrique Nunes Cabral - Carlos Ialmar Zaccrisson - Clara Sebastianes de Araújo - Diana Teresa Di Giuseppe
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
Ana Lucia Ancona - Célia Serí Kawai - Irene Shizue Iyda - Maria Silvia Mariutti - Paula Maria Motta Lara
SMT/CET - Secretaria Municipal de Transportes/ Companhia de Engenharia de Tráfego
Ana Odila de Paiva Souza - Eduardo Tavares de Carvalho - Helena Orlenstein - Heloisa Helena de Mello Martins - Ivete Pontes Oddone - Luiz Otávio Bassi C. Nascimento - Marise Raizen Vianna - Ronaldo Tomoboti - Vicente Pedro Petrocelli
SJ - Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos
Ricardo Gauche de Matos - Vilma Tímoteo Pires
SIURB - Secretaria Municipal de Infra- Estrutura Urbana
Adelina Desiderio Monte - Maria Helena Braga Brasil
SSEO - Secretaria Municipal de Serviços e Obras
Antonio Carlos Nogueira Pimentel Jr. - Fábio Evangelista da Silva - Marco Antonio Fialho
SVMA - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente
Dirce Harumi Matuzaki - Francisco César Tiveron - Hélia Maria S. B. Pereira - Ivany Hatuko Ueta - Laura Lúcia Vieira Ceneviva -

Nelson Nefussi (Consultor) - Patricia Marra Sepe
- Paulo Delgado - Paulo Mantey Caetano -
Regina Luisa F. de Barros

GRUPO CONSULTIVO DE USO DO SOLO E OUTROS COLABORADORES

ASBEA - Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura Gianfranco Vannucchi - José Eduardo Tibiriciã
APEOP - Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas Antonio Marcos Dória - Brenno Dias Baptista
CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental Aruntho Savastano Neto
FCESP - Federação do Comércio do Estado de São Paulo Alberto Rubens Botti
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo Ângelo Albiero Filho - José Vitor Mamede - Nilton Fornasari Filho
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil Gilberto Belleza - Rosa Puchala
IE - Instituto de Engenharia Jorge Pinto Furini - Reginaldo Assis Paiva
SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
Eduardo Della Manna - Ronald E. M. Y. Dumani
SIMPI - Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo Renato Lino Olonca - Rubens Serber
SINAENCO - Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva Eduardo de Castro Mello - Roberto José Falcão Bauer
SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo José Romeu Ferraz Neto - Romeu batista Suguiyama

GRUPO DE TRABALHO DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA - CMPU

Conselheira da Macrorregião Oeste Maria Luiza Gonçalves
SCIESP - Sindicato dos Corretores de Imóveis no Estado de São Paulo Orlando de Almeida Filho
SMSP - Secretaria Municipal das Subprefeituras
Diana Teresa Di Giuseppe
SOMASU - Sociedade de Moradores e Amigos do Sumaré Evian Elias
USP - Universidade de São Paulo João Sette Whitaker Ferreira

EDIÇÃO SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

COORDENAÇÃO EDITORIAL Mônica Manso Moreno

ELABORAÇÃO DO TEXTO

Ivan Carlos Maglio - Coordenador
Clementina De Ambrosi
Domingos Theodorou de Azevedo Netto
Evany de Souza
Norma Yurie Seki

ELABORAÇÃO DAS ILUSTRAÇÕES

Ana Carolina Benites Soares
Daniel Todtman Montandon
Marcelo Novaes Baraças dos Santos

PRODUÇÃO EDITORIAL

Issao Minami - Coordenador Técnico
Alexandre Romão - Design
Daniela Nogueira Segundo
Fábio de Souza Silva
Paula Maria Ponce

"Agradecemos a todos, cujos nomes não estão aqui divulgados, que colaboraram na construção do novo zoneamento, representantes de associações de moradores, movimentos sociais, entidades de classe, instituições e órgãos públicos, profissionais da área e cidadãos conscientes da importância desse instrumento urbanístico para nossa cidade."

série manuais