

Capítulo 13

A legislação de uso e ocupação do solo

O mecanismo de regulação: o Zoneamento

O ordenamento do uso e ocupação do solo da várzea do rio Tietê foi a consolidação dos usos existentes na região à época do elaboração do Plano Urbanístico Básico – PUB e o posterior Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, o primeiro de fins da década de 1960 e o segundo, aprovado sob nº 7.688 de 1971.

Esses planos originaram as leis de zoneamento nº 7.805/72 e a sua complementação, a lei nº 8.001/73, que instituíram as zonas de uso na cidade, assim como os padrões de aproveitamento dos terrenos.

A várzea foi “classificada” como área de predominância de usos industriais e institucionais, pela grande oferta de terrenos de baixo custo, de propriedade pública e privada e pelas condições de aproveitamento de baixa densidade construtiva. Essa regulamentação apenas consolidou os usos existentes reconhecendo entretanto que havia áreas que deveriam ser objeto de legislação específica. Essas áreas não se enquadravam nos usos predominantes na cidade: residencial, comercial, industrial, por apresentarem características peculiares de utilização ou não utilização. Foram classificadas como Z8 – zonas especiais e regulamentadas pela lei 8.328 de 1975.

A exposição de motivos dessa lei assim justifica a proposta (grifos nossos):

A Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972, alterada e complementada pela Lei nº 8.001 de 24 de dezembro de 1973, estabeleceu as condições gerais de uso e ocupação do solo no Município, praticamente refletindo situações e tendências da realidade urbana, captáveis ao nível de conhecimento, desta realidade, disponível na ocasião de sua elaboração.

No entanto, foram selecionadas dentro do Município 61 (sessenta e uma) áreas, classificadas como zona de uso especial Z8, que deveriam ser objeto de legislação específica por parte da municipalidade durante um prazo predeterminado.

Estipulado inicialmente em 3 (três) anos, este prazo foi reduzido posteriormente, expirando-se a 24 de dezembro de 1974, um ano após a publicação da Lei nº 8.001/73.

Estas unidades territoriais selecionadas caracterizam-se, de um modo geral, por abrigarem usos institucionais especiais (p.ex.,aeroporto) ou por se encontrarem total ou parcialmente não ocupadas ou, ainda, por estarem submetidas a intenso processo de transformação, sob impacto de vultosos investimentos públicos e da dinâmica da estruturação urbana. Constituem, portanto, um “estoque estratégico” de áreas do Município, a merecer um tratamento especial, sob uma visão de conjunto do processo de desenvolvimento urbano, que se estima conveniente ordenar e controlar.¹

Juntamente com as Z6 – zonas de uso predominantemente industrial, as Z8 predominam na configuração do uso do solo na várzea, confirmando a visão do planejamento da época da necessidade de manutenção de um “estoque estratégico” de áreas pelo município, de finalidade não explícita, sempre dependente de legislação específica posterior.

Dentre essas áreas estavam as que foram objeto dos Planos de Urbanização sob responsabilidade da então recém-criada Empresa Municipal de Urbanização- EMURB, como as áreas de Santana , Jabaquara e Liberdade. Posteriormente, foram aprovadas as leis de urbanização do entorno das estações de metrô na zona leste, da Vila Guilherme e outras.

A Lei nº 8.328/75 alterou e ampliou as 61 zonas especiais criadas pela Lei nº 8.001/73, e a regulamentação dessas zonas e também das demais foi sendo complementada por leis

¹ Fonte: Coletânea de leis e decretos de uso e ocupação do solo– PMSP/SEMPLA

posteriores, até a revisão ocorrida a partir de 2002, com o novo Plano Diretor Estratégico – Lei nº 13.430/02.

No caso da região em estudo, as zonas especiais Z8 existentes são a Z8-060 e a Z8-037, e correspondem a áreas sub utilizadas de propriedade pública ou com problemas fundiários. A regulamentação da Z8-060 foi feita pelas leis 8.670/77 e 8.769/78.

A lei 8.670 de 22 de dezembro de 1977 foi proposta e aprovada para viabilizar o aproveitamento da área de propriedade da Rede Ferroviária Federal e a continuidade da Av. do Emissário – atual Av. Ermano Marchetti. Segundo a exposição de motivos:

É de se esclarecer, inicialmente, que a disciplinação dessa zona de Uso Especial está contida, em idênticos termos, no Projeto de Lei n  79/77, em tramita o nessa Egrégia Câmara, que engloba o ordenamento das zonas Z8.

Ocorre, todavia, que a defini o da considerada zona Z8-060   de transcendental relevância e prioridade. Isto porque, de um lado, atender  aos interesses de serviços da Rede Ferroviária Federal S/A, possibilitando a programa o de planos desse órgão, especialmente o aproveitamento de áreas de sua propriedade (Z8-060/03 e 04) em obras e serviços ligados ao sistema ferroviário. De outro, os da Cidade, porquanto permitirá a execu o de importante via arterial do Município, qual seja, o trecho da Avenida Ermano Marchetti (antiga Avenida do Emissário), conforme plano aprovado pela Lei n  4.285, de 17 de setembro de 1952.

O projeto de Lei que tramitava na Câmara sob n  79/77 foi aprovado e promulgado como Lei sob n  8.769, em 31 de agosto de 1979, oito meses após a aprova o da Lei 8.670, que foi revogada.

A Lei n  8769/79 reproduziu os parâmetros da 8.760/77 no que se referia   Z8-060 e disciplinou outras zonas especiais, algumas na várzea do rio Tietê, como a Z8-001, no Parque Ecológico. Para efeito da regulamenta o, essas zonas foram divididas em três grandes grupos, segundo a Exposi o de Motivos:

As zonas de usos especiais, objeto da presente regulamentação, podem ser expressadas em três grandes conjuntos:

I- Zonas não ocupadas, por apresentarem problemas para urbanização, tais como: áreas inundáveis, remanescentes de antigos meandros dos rios retificados; barreiras formadas pelas estradas de ferro; situação de propriedade especial ou loteamentos irregulares; e áreas reservadas para projetos viários e equipamentos de caráter metropolitano, ainda não definidos.

Nesse conjunto estão enquadradas as zonas chamadas isoladas, Z8-029, Z8-040, Z8-054 e Z8-060; as zonas situadas às margens do Rio Tietê, Z8-057, Z8-038 e Z8-039, que merecem destaque pelas funções que podem assumir na organização do espaço urbano e a zona Z8-001, extensa área que aguarda a retificação do Rio Tietê para seu pleno desempenho.

II- Zonas situadas nas áreas de proteção dos mananciais dos reservatórios Guarapiranga e Billings.

São as zonas Z8-019, Z8-020, Z8-021, Z8-022, Z8-023, Z8-024 (Autódromo), Z8-025, Z8-026, Z8-027 e Z8-028, que apresentam as seguintes características : áreas densamente ocupadas por população de baixa renda; áreas com ocupação residencial de bom padrão, às margens da represa; extensas glebas ainda não ocupadas, e que ainda apresentam usos típicos de lazer, como clubes, restaurantes, aluguel de barcos, etc.

III- Áreas remanescentes, situadas em zonas regulamentadas pela Lei nº 8. 328, de 2 de dezembro de 1975, especificamente na Luz(Z8-007) e Bela Vista (áreas especiais de urbanização A, B, C, D e E) que justificavam um zoneamento mais detalhado ou a definição de diretrizes específicas de reurbanização.

.....
A proposta de regulamentação para a zona especial Z8-060, subdividida em 4 (quatro) perímetros, baseou-se em vários fatores: localização entre a via férrea e o Rio Tietê junto a Água Branca e zonas predominantemente industriais; área incluída nos traçados da futura via arterial Penha-Lapa e do ramo oeste do Metrô; e a situação de propriedade, representada por significativa parcela pertencente à R.F.F.S.A

Na estratégia global adotada, considerou-se como prioritária a reserva de áreas para usos institucionais nas zonas situadas à margem do Tietê.

As zonas especiais à margem do rio Tietê citadas na exposição de motivos correspondem à Z8-057 – área onde foi implantado o Terminal Rodoviário, a Z8-038, - na divisa com o Município de Guarulhos e início da Rodovia Fernão Dias e a Z8-001, o Parque Ecológico.

Como se verifica , o planejamento urbano que estava representado nas proposições de legislação, considerava a várzea do Rio Tietê como área de reserva de terras para fins institucionais, além das indústrias já existentes. Esses usos se confirmaram em parte com a implantação do Terminal Rodoviário e do Pólo Cultural (Sambódromo), juntando-se ao Parque Anhembi, mas não houve uma ação ou projeto que integrasse esses espaços de modo a consolidar essas funções na várzea. A tentativa do Projeto Tietê , já na década de 1980, de implantação de um Centro Cívico não foi adiante, como descrito no capítulo sobre os projetos para a várzea.

No caso da área em estudo, a Lei nº 8.769/79 estabeleceu em seu artigo 6º:

Art. 6º A zona de usos especial Z8-060 fica subdividida nos 4 (quatro) perímetros a seguir: Z8-060/01; Z8-060/02; Z8-060/03 e Z8-060/04.

Parágrafo único: No perímetro da zona especial Z8-060/02 vigorarão as características fixadas no Quadro nº 5C anexo, até que sejam aprovados pela Câmara Municipal, por proposta da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, planos específicos de urbanização, elaborados pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, com a participação da Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, Secretarias de Vias Públicas, de Transportes e outros órgãos da Prefeitura, devendo o Executivo encaminhar as respectivas proposições à Câmara Municipal no prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da publicação desta lei.

Os parâmetros definidos para os perímetros 1 e 3 da Z8-060 foram semelhantes aos das zonas industriais, Z6. Para a Z8-060/4, os índices de aproveitamento (C.A) e ocupação (T.O) ficaram em 0,05 e 0,025 respectivamente, sendo possível apenas os usos institucionais. A Z8-

060/2 teve seus índices fixados em valores muito pequenos – CA = 0,4 e T.O = 0,2, justamente para “congelar” a área até a elaboração do projeto referido no parágrafo único do art. 6º, não sendo permitidos também novos desmembramentos.

Na área da Z8-060/3 e Z8 –060/1, sobreveio ainda a legislação estadual nº 9.211 de 1981 classificando-as como zonas industriais ZUPI – 132 e 101, respectivamente.

Toda Z8-060 permaneceu e permanece sub utilizada pelas razões que serão identificadas no capítulo seguinte. A Z8-060/1 foi ocupada por galpões e quadras de futebol. Parte da Z8-060/4 , de propriedade municipal foi concedida aos clubes de futebol São Paulo e Palmeiras por 40 anos, no mesmo ano da aprovação da Lei : 1979.

Na Z8-060/3 foi construído um ginásio de esportes para os funcionários da Telesp, proprietária da área, que pretendia implementar ali seu centro de treinamento.

Quanto à Z8-060/2 , o plano de reurbanização foi elaborado pela EMURB na década de 1980, no prazo previsto pela Lei nº 8.769/79. Entretanto, a adesão apenas parcial dos proprietários e a ausência de instrumentos que possibilitassem uma ação pública mais efetiva em alternativa à desapropriação, fez com que o projeto fosse abandonado.

Quanto à outra zona especial, a Z8-037 , sua regulamentação permaneceu definida na Lei 8.328/75, com índices bastante baixos e usos restritos aos institucionais, pelas razões que se mostrará adiante.

Observa-se portanto, que para esta região, a legislação de uso do solo da década de 1970, pós PDDI, não teve caráter transformador ou indutor de novos usos e parâmetros. Antes, tratou de consolidar os usos já existentes e de transferir para planos e projetos específicos as áreas de maior complexidade em termos fundiários. Já na década de 1990, com os estudos e a implementação da Operação Urbana Água Branca, fez-se nova tentativa, como se verá a seguir. O zoneamento vigente desde 1972 representado a seguir foi comparado com o novo zoneamento, aprovado em 2004. Os círculos identificam os perímetros de zona de uso inalterados na nova legislação, para fins de comparação com a planta da página 181.



A configuração espacial da várzea do rio Tietê: a região da Água Branca e as áreas municipais
 Dissertação de mestrado - Mônica Balestrin Nunes

O mecanismo de exceção: A Operação Urbana

Logo após a instituição do zoneamento da cidade, várias leis e decretos foram editados visando à sua complementação e regulamentação, e também às formas de exceção às regras recém-estabelecidas, com base em conceitos novos que não haviam sido incorporados ao instrumento do zoneamento.

É o caso do solo criado, conceito utilizado nas intervenções urbanísticas na Europa de fins da década de 1960 e início dos anos 1970, e divulgado e estudado pelos urbanistas e planejadores brasileiros do Centro de Estudos de Administração Municipal – o CEPAM, num documento conhecido como a Carta de Embu, de 1975.

A idéia básica de solo criado pressupõe a existência de um coeficiente de aproveitamento único, de modo a eliminar a diferenciação econômica de regiões estabelecida pelo zoneamento. A partir desse coeficiente único – igual a uma vez a área do terreno – tudo o que fosse construído a mais seria solo criado. Esse conceito modifica também o conceito do direito de propriedade, como mencionado anteriormente, na medida em que o proprietário do imóvel só teria direito de construir garantido limitado ao coeficiente único.

A Carta de Embu recomendava que o uso do mecanismo deveria reverter em benefícios públicos e a compensação ao Poder Público pela majoração de índices poderia ser feita através de melhorias urbanísticas (obras) ou em dinheiro.

A idéia foi acolhida e apresentada no Congresso Estadual de Municípios em 1976, com ênfase para as possibilidades financeiras para as Prefeituras.

Segundo Silva:

Logo duas correntes se formaram: uma urbanística, que despreza os aspectos financeiros, realçando suas características de instrumento de controle de uso do solo e outra financista,

*preocupada em conseguir mais um instrumento de arrecadação financeira para a debilitada finança municipal.*²

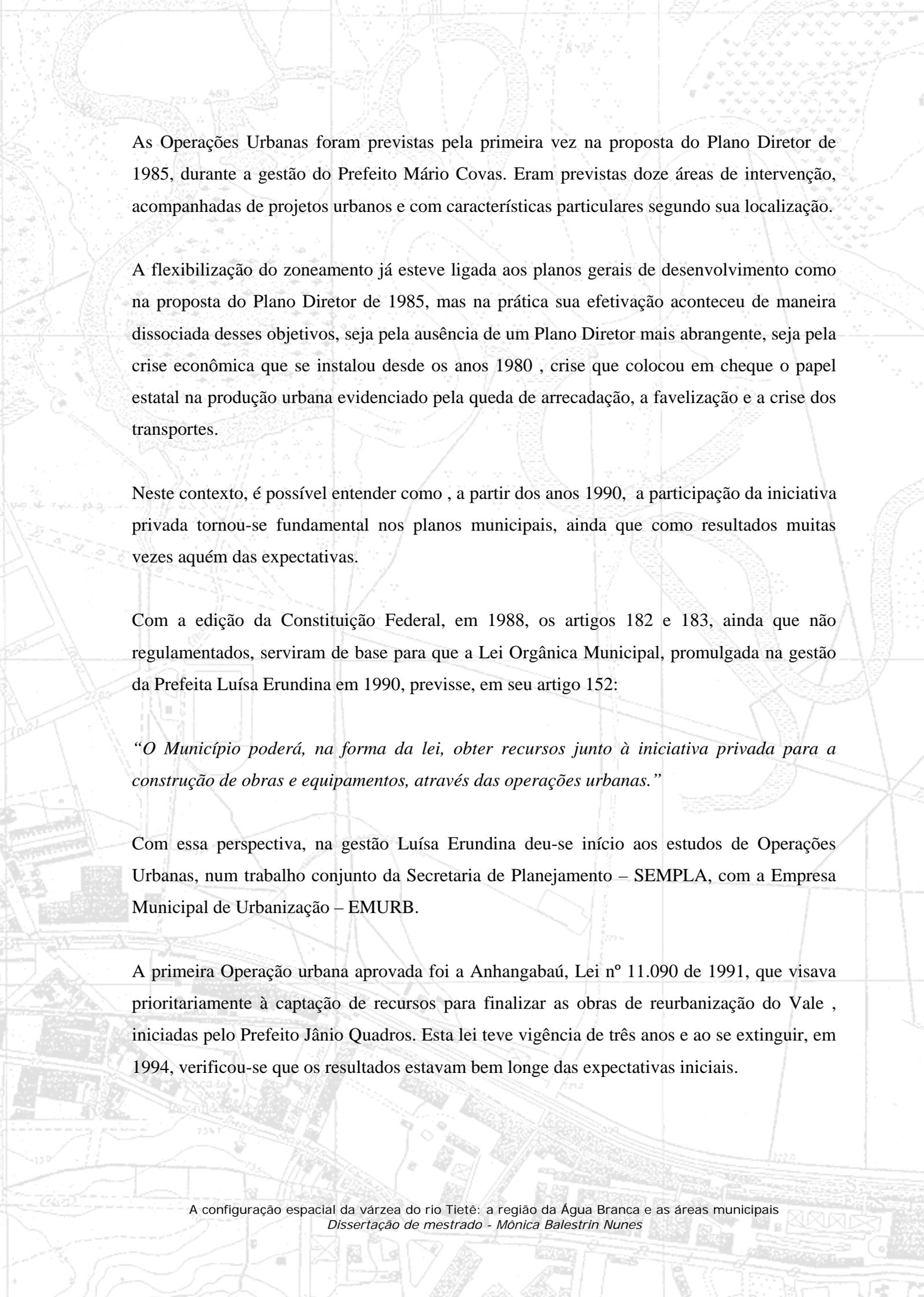
Na década de 1980, o mecanismo de majoração de índices mediante pagamento de contrapartida foi aplicado através da lei nº 10.209/86, que ficou conhecida como Lei do desfavelamento ou das Operações Interligadas e concedia índices de aproveitamento maiores que os permitidos pelo zoneamento mediante pagamento de contrapartida em habitações de interesse social, que se aplicava a imóveis ocupados por favelas. Esta lei foi alterada por outra que estendeu o benefício a qualquer imóvel do município e permitia a modificação de outros parâmetros, como usos e taxa de ocupação. Na década de 1990, o Ministério Público Estadual promoveu ação contra a Prefeitura porque esta lei alterava o zoneamento sem autorização legislativa. Atualmente ela está suspensa por decisão judicial.

A idéia do coeficiente único foi retomada na proposta do Plano Diretor de 1991, na gestão da Prefeita Luísa Erundina, que no entanto não foi aprovada pela Câmara Municipal, permanecendo o conceito de solo criado como forma de flexibilização do zoneamento, mais do que como controle do uso do solo.

Já as Operações Urbanas, denominadas pelo Estatuto da Cidade como Operações Urbanas Consorciadas, surgiram com um instrumento para possibilitar a parceria do setor público com o privado através, mais uma vez, da superação de índices do zoneamento vigente, mas vinculadas a projetos urbanísticos.

Por serem estabelecidas por lei específica e para determinadas parcelas do território, elas diferem das Operações Interligadas que possibilitavam exceções à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo em quase toda a cidade, e a contrapartida ao poder público era necessariamente em construção de casas populares e posteriormente, em dinheiro depositado no Fundo de Habitação. Nas Operações Urbanas, ao contrário, os recursos devem necessariamente ser aplicados na própria área de intervenção.

² SILVA, José Afonso da. (1981, p. 316)



As Operações Urbanas foram previstas pela primeira vez na proposta do Plano Diretor de 1985, durante a gestão do Prefeito Mário Covas. Eram previstas doze áreas de intervenção, acompanhadas de projetos urbanos e com características particulares segundo sua localização.

A flexibilização do zoneamento já esteve ligada aos planos gerais de desenvolvimento como na proposta do Plano Diretor de 1985, mas na prática sua efetivação aconteceu de maneira dissociada desses objetivos, seja pela ausência de um Plano Diretor mais abrangente, seja pela crise econômica que se instalou desde os anos 1980, crise que colocou em cheque o papel estatal na produção urbana evidenciado pela queda de arrecadação, a favelização e a crise dos transportes.

Neste contexto, é possível entender como, a partir dos anos 1990, a participação da iniciativa privada tornou-se fundamental nos planos municipais, ainda que como resultados muitas vezes aquém das expectativas.

Com a edição da Constituição Federal, em 1988, os artigos 182 e 183, ainda que não regulamentados, serviram de base para que a Lei Orgânica Municipal, promulgada na gestão da Prefeita Luísa Erundina em 1990, previsse, em seu artigo 152:

“O Município poderá, na forma da lei, obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das operações urbanas.”

Com essa perspectiva, na gestão Luísa Erundina deu-se início aos estudos de Operações Urbanas, num trabalho conjunto da Secretaria de Planejamento – SEMPLA, com a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB.

A primeira Operação urbana aprovada foi a Anhangabaú, Lei nº 11.090 de 1991, que visava prioritariamente à captação de recursos para finalizar as obras de reurbanização do Vale, iniciadas pelo Prefeito Jânio Quadros. Esta lei teve vigência de três anos e ao se extinguir, em 1994, verificou-se que os resultados estavam bem longe das expectativas iniciais.

A partir da experiência da Operação Urbana Anhangabaú, foi elaborada a Operação Urbana Centro, com o perímetro ampliado e incentivos mais específicos como a isenção de contrapartida nos três primeiros anos de vigência da lei, incentivos ao remembramento de lotes e aos usos ligados ao lazer, educação e cultura.

A Operação urbana Centro careceu desde seu início, de um plano urbanístico que definisse estratégias para aplicação dos recursos, não só em obras e projetos, mas em ações sociais e econômicas. A Lei, por si só, não conseguiu promover o necessário interesse do mercado imobiliário para a região, ficando claro, ao longo do tempo, que a área central da cidade requer um conjunto de intervenções estruturais e aporte de recursos públicos num volume que o mercado privado não pode atender. Nesse sentido, o Plano Ação Centro da gestão da Prefeita Marta Suplicy sinaliza as mudanças necessárias e a inserção da Operação Urbana como um dos instrumentos a serem aplicados.

Após a Operação urbana Anhangabaú, foram aprovadas as Operações Faria Lima – Lei 11.732/95 e Água Branca – Lei 11.774/95, estas duas com objetivos e formas de atuação bem diferentes:

A Operação Urbana Faria Lima, elaborada em função da abertura do prolongamento da avenida de mesmo nome, situada num vetor de desenvolvimento e valorização imobiliária, convergia como os interesses do mercado imobiliário, que respondeu favoravelmente à possibilidade de flexibilização da legislação, aderindo de maneira significativa à Operação Urbana. Ela criou ainda o CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção, título transferível e comercializável do direito de construir, que não surtiu efeitos práticos.

No caso da Faria Lima, houve um aporte inicial de recursos orçamentários para a abertura da avenida e a adesão teve o caráter de ressarcimento do investimento, ou seja, houve um “adiantamento” das melhorias de modo a atender à demanda do setor imobiliário.

No caso da Operação urbana Água Branca, o programa de obras só teve iniciada sua implantação a partir da proposta para a área das Indústrias Matarazzo, com a abertura de sistema viário paralelo à ferrovia. O objetivo principal dessa Operação é o adensamento

controlado de áreas que não despertaram interesse do mercado, por diversas razões, entre elas os problemas de drenagem, o seccionamento da área pela ferrovia e problemas fundiários.

Em termos de resultados, portanto, Operações Urbanas com leis promulgadas ao mesmo tempo, produziram efeitos bem diversos, e isso se deve à conjunção de interesses imobiliários com a realização antecipada de investimentos públicos, o que aconteceu na Faria Lima e não na Água Branca.

Além das Operações Centro, Faria Lima e Água Branca, a Operação Urbana Água Espriada - Lei nº 13.260/01 e corresponde à área lindeira à avenida de mesmo nome, implantada na gestão do Prefeito Paulo Maluf.

O Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002 elencou outras Operações Urbanas Consorciadas, já nos moldes do estabelecido pelos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade. São elas: Vila Sônia, Vila Leopoldina, Carandiru, Rio Verde-Jacu, Diagonal Norte, Diagonal Sul e Tiquatira.

Dessas, a Operação Urbana Rio Verde-Jacu foi desenvolvida no contexto do Plano de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste e aprovada sob forma da Lei nº 13.872 em 12 de julho de 2004. Foi também elaborada a revisão da Lei nº 11.732/95 – Operação Urbana Faria Lima e aprovadas as leis nº 13.769 de 26/01/04 e 13.871 de 08/07/04 que a alteraram.

A Operação Urbana Água Branca

A Operação Urbana Água Branca foi elaborada com base nos estudos da proposta do Plano Diretor de 1985, por ser uma região identificada como portadora de potencial de desenvolvimento a partir da implantação do Terminal Intermodal da Barra Funda em 1986 e da grande oferta de áreas ainda desocupadas ou subutilizadas. Pretendia-se induzir a renovação de usos do setor secundário para o terciário além do uso habitacional, favorecido pela presença de boa infra estrutura de transportes públicos.

Verificou-se entretanto a necessidade de solução de problemas estruturais da várzea, como drenagem, permeabilidade do solo e acessibilidade, dificultada pelo seccionamento longitudinal imposto pela ferrovia.

A aplicação do instrumento estaria garantida também por um zoneamento restritivo, com baixos índices de aproveitamento e ocupação, pela presença da grande área da Z8-060, das zonas industriais- Z6 e de parcelas de Z2. Apenas no entorno da Av. Francisco Matarazzo e do Terminal Intermodal se concentravam pequenas áreas de Z3 e Z4, mais permissivas em termos de índices.

Este quadro levou à previsão de um estoque de área adicional construída de 1.200.000,00 m² com destinação de 300.000,00 para uso residencial e 900.000,00 para usos não residenciais, como comércio e serviços.

Em função da captação prevista de recursos da ordem de US\$155 milhões foi estabelecido um programa de obras, basicamente relativas à complementação do sistema viário e de drenagem, com custo previsto de US\$ 141 milhões.³

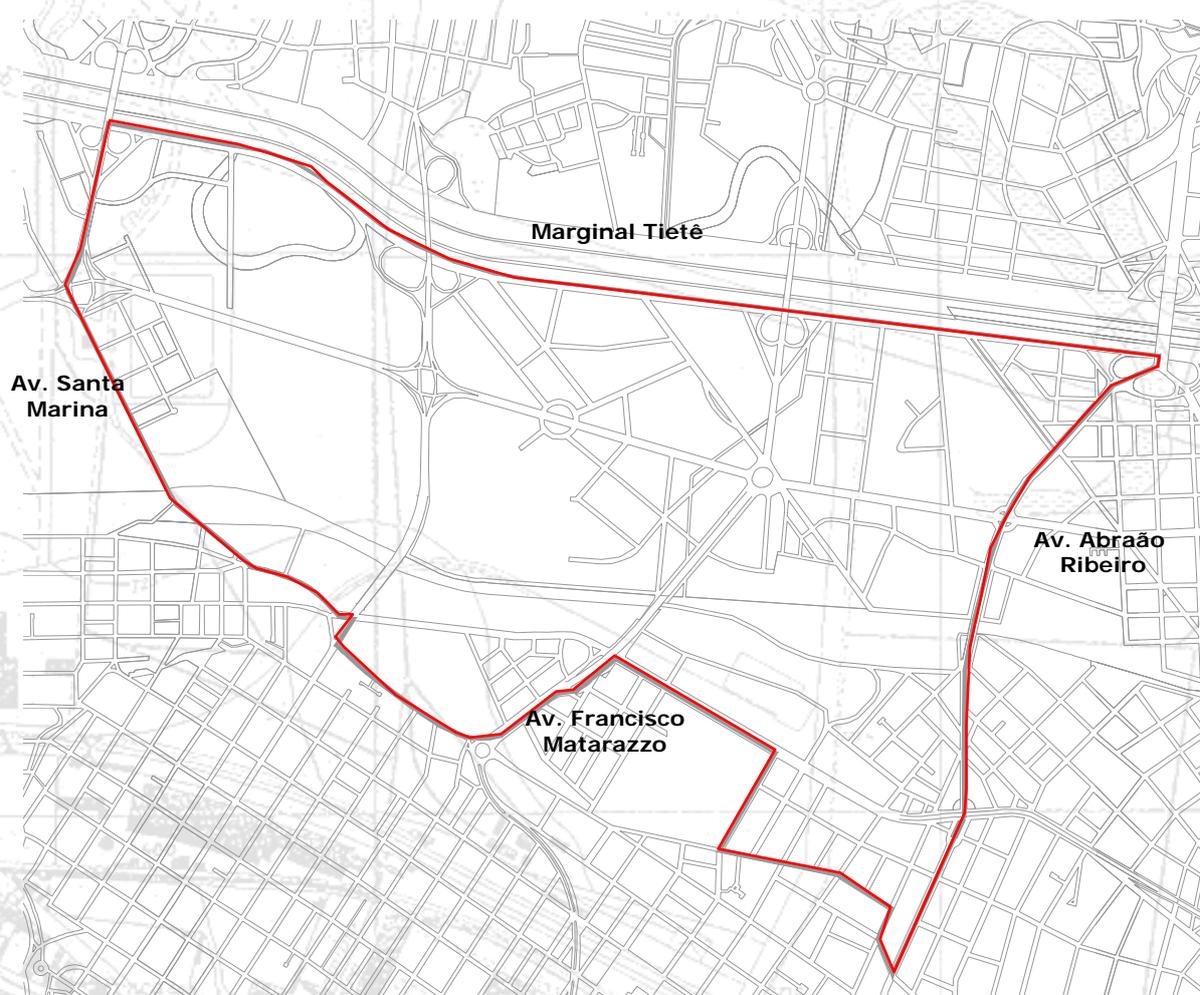
A implementação das obras estava vinculada à captação de recursos pela adesão à Operação Urbana, o que não impediu o governo municipal de executar uma das obras previstas – a ponte sobre o rio Tietê em continuidade à Av. Pompéia com recursos próprios.

Os mecanismos da Operação Urbana Água Branca foram definidos com base nos mecanismos da Operação Urbana Anhangabaú que eram a outorga onerosa do direito de construção, a transferência de potencial construtivo de imóveis tombados e a utilização dos espaços aéreo e subterrâneo, além de modificações de uso. O certificado de potencial adicional de construção – CEPAC criado pela Operação Faria Lima é posterior à elaboração da minuta de lei.

Fazendo-se um breve histórico da tramitação da lei, sua minuta foi aprovada pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística –CNLU no final de 1992, que coincidiu com o término da gestão da Prefeita Luísa Erundina. Na gestão de Paulo Maluf, foi elaborada a Operação

³ Fonte: Caderno Técnico Operação Urbana Água Branca. EMURB. 1993.

Urbana Faria Lima e ambas – Faria Lima e Água Branca- encaminhadas à Câmara Municipal em 1993. A Operação Urbana Faria Lima teve tramitação tumultuada pela obra prevista e as desapropriações envolvidas, o que não aconteceu com a Operação Água Branca. Além disso, o interesse do mercado imobiliário estava e ainda está concentrado naquela região, ao contrário do que acontecia na Água Branca. Ainda assim, o Vereador Arnaldo Madeira elaborou um substitutivo ao projeto do Executivo retirando do perímetro proposto o Parque Fernando Costa e algumas quadras residenciais do entorno, com intenção de evitar a verticalização daquela áreas, considerada prejudicial pelos moradores.



— Perímetro da Operação Urbana Água Branca – Lei 11.774/95
Fonte: EMURB

Aprovada pela Câmara Municipal em novembro de 1994 a lei seguiu para a sanção do prefeito, o que só ocorreu em maio de 1995, após a aprovação da Lei da Operação Faria Lima. Desde então as propostas de adesão à Operação urbana foram em número muitas vezes menor que o verificado na Operação Faria Lima, o que se explica pelas condições oferecidas ao mercado pela obra de prolongamento da avenida com o aporte antecipado significativo de recursos públicos, numa região já valorizada e em expansão imobiliária.

A proposta de maior porte na região da Água Branca foi a construção de treze edifícios de escritórios no terreno das antigas Indústrias Matarazzo pela Ricci Engenharia. A proposta já havia sido formulada como Operação Interligada antes da aprovação da Lei da Operação Urbana e não havia sido aprovada. Em 1996, após um ano em análise, a proposta foi aprovada pela CNLU, ficando fixados os benefícios de coeficiente de aproveitamento igual a 4,0 e taxa de ocupação variando de 0,5 a 0,7. Em contrapartida, a proponente deveria executar obras no valor de aproximadamente R\$ 20 milhões.

Dos treze edifícios aprovados, apenas quatro foram construídos e da contrapartida a ser paga em obras, apenas a abertura parcial da avenida paralela à ferrovia foi executada. A continuação da avenida dependia da relocação dos trilhos da ferrovia, que chegou a ser projetada pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, mas ainda não foi implementada.

No caso específico da área em estudo, após o envio do projeto de lei à Câmara, a EMURB retomou o estudo da área da Z8-060/2 – Gleba Pompéia, que necessitava de uma solução urbanística e se apresentava, juntamente com o projeto da Ricci Engenharia como uma possibilidade de alavancagem da atratividade da região ao mercado.

Desde logo, entretanto, verificou-se que o instrumento Operação Urbana, aplicado isoladamente e sem o apoio de um plano urbanístico que considerasse não apenas as obras viárias, mas a integração de vários projetos que não se situam nem no macro planejamento nem no nível do lote, mas numa escala intermediária que se pode denominar de “meso-plano”, não produziria o tão desejado efeito de “indução de novos usos” e “promoção de melhorias urbanas”.

Essa escala de projeto constitui um desafio a arquitetos e urbanistas, por requerer a compreensão dos diversos agentes envolvidos e a relação entre projetos de espaços públicos e projetos de espaços privados, inseridos numa perspectiva que extrapola o limite do lote.

Outra questão que se coloca, mais pertinente a este trabalho, refere-se à situação fundiária dos imóveis objeto dos projetos, que em grande parte das vezes inviabiliza sua implementação pelos problemas jurídicos que se antepõem a ela.

Diante deste breve histórico, possível pela experiência pessoal acumulada na atuação junto ao Departamento de Operações Urbanas da EMURB, é possível tecer as seguintes considerações:

- O instrumento Operação Urbana, como qualquer outro mecanismo de regulação do uso do solo, deve estar inserido em um plano geral para a cidade, observadas as peculiaridades das áreas em que se pretende implantá-los.
- A experiência anterior à edição do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico mostrou que a ausência de um plano mais amplo, acarreta a desvinculação dos objetivos urbanísticos das Operações, transformando-as em meros instrumentos arrecadatórios, tornando inócua a sua potencial capacidade de transformação do espaço urbano. Vale lembrar a colocação de José Afonso da Silva, sobre as correntes urbanística e financeira que se formaram em relação à ideia de solo criado. Neste caso, a segunda estaria se sobrepondo à primeira.
- Em geral, o aporte de recursos é insuficiente para o financiamento das obras previstas em uma Operação urbana, e mesmo assim, o fluxo de entrada de recursos se dá de forma lenta e desigual.
- A simples edição de leis de exceção não modificam ou direcionam o interesse do mercado imobiliário, mais vinculado às demandas do que necessariamente a uma ou outra legislação.

- Do mesmo modo, a produção do espaço construído deve ser regulada por um conjunto de diretrizes estabelecidas na lei após a elaboração de um projeto urbanístico para a área. Em muitos casos, houve a inversão do processo, e tentou-se fazer com que a lei originasse um desenho da cidade, quando um desejo de cidade deve produzir uma lei que o viabilize.

A exceção se torna regra: o Plano Diretor Estratégico e os Planos Regionais

A história do planejamento urbano e dos planos diretores em São Paulo é assunto para mais de uma tese ou livro ⁴, por diversos estudiosos e ainda assim não se esgotaria diante das diversas possibilidades de leitura e interpretação da dinâmica da cidade. É freqüente se afirmar que São Paulo “cresceu sem planejamento”, que a cidade carece de ações integradas, de vontade política e sobretudo de um **plano diretor**, que oriente as ações públicas.

O fato é que São Paulo, desde fins do século XIX teve o uso do solo disciplinado por normas de zoneamento, sem qualquer preocupação teórica, mas apenas refletindo os interesses pontuais de apropriação do território pelas elites. O histórico dos planos diretores, embora englobem também o zoneamento, demonstra que a lei efetivamente aplicada refere-se às normas de utilização do solo – o que pode e o que não pode – ou seja, o zoneamento, ficando os “planos” restritos a diretrizes gerais e ineficazes. Segundo Villaça (1999)⁵:

Mesmo recentemente, na maioria dos planos diretores brasileiros o zoneamento aparece apenas como princípios vagos e não-operacionais. Ao contrário, as leis específicas de zoneamento, separadas dos planos diretores são operacionais, aprovadas nas Câmaras Municipais e executadas (evidentemente com os percalços típicos da execução de tantas leis no Brasil).

A história do zoneamento é totalmente distinta da história do planejamento urbano stricto sensu, e até hoje predomina o zoneamento separado do plano diretor(embora no discurso, se afirme que o zoneamento é parte integrante de um plano diretor.

⁴ Vide, a este respeito o artigo do Prof. Flávio Villaça: Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil .In Deak, Csaba e Schiffer, Sueli Ramos. (1999), em que o autor apresenta a distinção entre as diversas correntes de planejamento e em especial ao descolamento entre discurso e prática na questão urbana.

Isso se verifica pela prática dos últimos 30 anos, desde o PDDI, em 1971. O que realmente foi operacionalizado foi o zoneamento instituído no ano seguinte e complementado como uma verdadeira “colcha de retalhos” por uma sucessão de leis e decretos posteriores. Em 1988, após a Constituição Federal promulgada em 5 de outubro daquele ano, o Plano Diretor de São Paulo foi aprovado por decurso de prazo na Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito Jânio Quadros como Lei nº 10.676 de 7 de novembro de 1988, não trazendo nenhuma alteração sobre o zoneamento, apenas deixando para legislação específica posterior a adequação de usos e tipologias, segundo o artigo 42:

Art. 42. As tipologias e perímetros das Zonas de Uso da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo em vigor deverão ser adequadas às diretrizes desta lei, através de legislação específica.

Dos planos elaborados e não aprovados, destacam-se os propostos na gestão Mário Covas (1985) e Luísa Erundina (1991), como tentativas de alteração mais significativa, tanto no zoneamento, quanto nas diretrizes de planejamento.

Mas é partir de 2001, na gestão Marta Suplicy, que a proposta de um novo Plano Diretor para a cidade ganha forma e contornos de Lei. O Plano Diretor Estratégico (mais uma alteração de nomenclatura, já apontada por Villaça,)⁶, após um ano de elaboração e discussões polêmicas é aprovado pela Câmara Municipal através do substitutivo do Vereador Nabil Bonduki e sancionado como Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002.

O Plano Diretor Estratégico previu legislação específica para alteração do zoneamento e a elaboração de planos regionais por subprefeituras. Esta legislação foi aprovada em 2004 e sancionada como Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004.

Dentre as alterações propostas, destaca-se a incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, sendo a mais polêmica a instituição da outorga onerosa do direito de construção, efetivando-se na prática o conceito do solo

⁵ Op.cit. pág.178

⁶ Por fim, cabe abordar historicamente as já mencionadas mudanças na nomenclatura, nas formas, nos conteúdos e nas metodologias dos planos. Em primeiro lugar, cai em desuso a expressão plano de melhoramentos e embelezamento e entra em

criado, não a partir de uma coeficiente único como se propunha originalmente, mas de coeficientes variáveis segundo as zonas de uso. A possibilidade de construção além dos limites fixados pelo zoneamento ficou estendida para toda a cidade, fazendo com que as Operações Urbanas perdessem em parte a atratividade ao mercado. Outro mecanismo introduzido foram as AIU – Áreas de Intervenção Urbana, assim definidas pelo PDE:

Art. 146 – Para os efeitos desta lei, as seguintes expressões ficam assim definidas:

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

Na prática, as AIU podem competir com as Operações Urbanas se estiverem em áreas próximas, na medida em que também podem permitir superação de índices. Por serem recentes, as diferenças e abrangências com aquele instrumento ainda não estão claramente definidas, bem como as prevalências em termos de legislação.

No caso da Operação Urbana Água Branca existe a AIU 08 sobreposta mas não coincidente com ela, que consta do Plano Diretor Estratégico da Subprefeitura da Lapa e para onde estão previstas as seguintes ações (grifos nossos)⁷:

Art. 71 – A AIU – 08 está contida nos Distritos da Lapa e da Barra Funda e tem por objetivo a implantação de projetos estratégicos que visem à revitalização do centro tradicional da Lapa, da centralidade dos eixos viários Guaicurus, Faustolo, Clélia, Coriolano e Tito, até a criação de nova centralidade no Distrito da Barra Funda, com as seguintes diretrizes:

cena a expressão urbanismo. Depois esta cai em desuso, sendo substituída por planejamento urbano e plano diretor. Depois por plano urbanístico depois por plano local integrado e finalmente volta-se a plano diretor. (p. 191)

⁷ Fonte: Diário Oficial do Município de 06/10/2004. Edição especial. Lei 13.885 de 25/08/04.

I. estimular os proprietários e investidores a promoverem as transformações urbanísticas necessárias, por meio de projeto de desenho urbano para parcelas do território contidas no perímetro desta AIU a ser contratado para ou a ser objeto de concurso público;

.....

III. **promover a regularização fundiária**, especialmente da gleba voltada para a avenida Nicolas Bôer e avenida Marquês de São Vicente, visando a estimular a diversificação de atividades comerciais e de prestação de serviços relacionados com as atividades culturais, em áreas situadas nas proximidades do Memorial da América Latina;

.....

V. adotar o instrumento denominado “Consórcio Imobiliário”, visando à redução das desapropriações e à viabilização das transformações urbanísticas, em especial as associadas à implantação do Terminal Multimodal da Lapa;

VI. criar novas centralidades, contando com a participação de proprietários, usuários e investidores;

.....

VIII. promover concessão urbanística e consórcio imobiliário para viabilizar projeto urbanísticos desta AIU de acordo **com lei específica**;

.....

X. contemplar no Programa de Obras desta AIU, a necessidade de **execução de obras de drenagem** de modo a minimizar os problemas de alagamentos ocorrentes na planície aluvial, levando em conta as contribuições advindas das cotas de nível dos terraços superiores;

§ 1º - O coeficiente de aproveitamento máximo do lote no perímetro da AIU-08 é igual a 4,0, sendo o estoque a ser observado para os distritos contidos nesta AIU aquele constante do Quadro 08 e os procedimentos de revisão estabelecidos na Parte III desta Lei.

.....

§ 3º - Os recursos auferidos com a aplicação dos instrumentos de política urbana de que trata este artigo quando oriundos de lotes contidos no perímetro da Operação Urbana Água Branca serão destinados ao Fundo da Operação Urbana Água Branca, e nos demais casos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

.....

§ 5º - O Executivo, indicará área de terreno contidas no perímetro desta AIU, que nos termos dos incisos I, II e VIII deste artigo, deverão ser objeto de projeto de desenho urbano, mediante licitação ou concurso público, atendendo aos seguintes procedimentos:

I. delimitar as áreas necessárias para ser objeto de projeto de desenho urbano em função dos objetivos e das diretrizes estabelecidas nesta Lei;

II. estabelecer os termos do edital de licitação ou de concurso público;

III. estabelecer a proporção do potencial construtivo total resultante do projeto de desenho urbano em quotas de terreno por área construída segundo usos residenciais e não residenciais;

IV. avaliar o custo com a execução das obras públicas necessárias e previstas no projeto de desenho urbano;

V. permitir que o Executivo Municipal, por meio de edital de adesão, convoque os proprietários para participar do novo empreendimento, tendo por referência o projeto de desenho urbano de parcelas do território contido na AIU-09 a ser implantado;

VI. permitir que o Executivo Municipal, mediante edital de chamamento, findo o prazo concedido aos proprietários, receba propostas de participação de locatários e incorporadores que desejem adquirir quotas do empreendimento futuro;

VII. conceder, aos proprietários que doarem o terreno para a implantação das obras institucionais públicas, a opção de escolha pela aplicação em quotas do futuro empreendimento ou pela transformação do valor do imóvel doado em potencial construtivo não utilizado, que poderá ser transferido para outro imóvel contido no perímetro da SP-LA;

VIII. implantar o projeto de desenho urbano por meio de instrumentos de política urbana: outorga onerosa do direito de construção adicional e de alteração de uso do solo; direito de superfície de áreas públicas, em especial, do espaço aéreo sobre os trilhos da estrada de ferro, visando à interligação dos espaços edificados dos dois lados da ferrovia; a cessão onerosa de áreas públicas; e incentivos ao remembramento de lotes; regularização de edificações, dentre outros.

Neste caso, observa-se que há uma sobreposição de programas – de obras e de ações – com a Operação Urbana Água Branca em vigor, não ficando claro qual a prevalência de normas.

Uma revisão da Lei da Operação Urbana Água Branca está em elaboração pela SEMPLA e EMURB, em que se espera haver a compatibilização de projetos, diretrizes e competências com o Plano Regional.

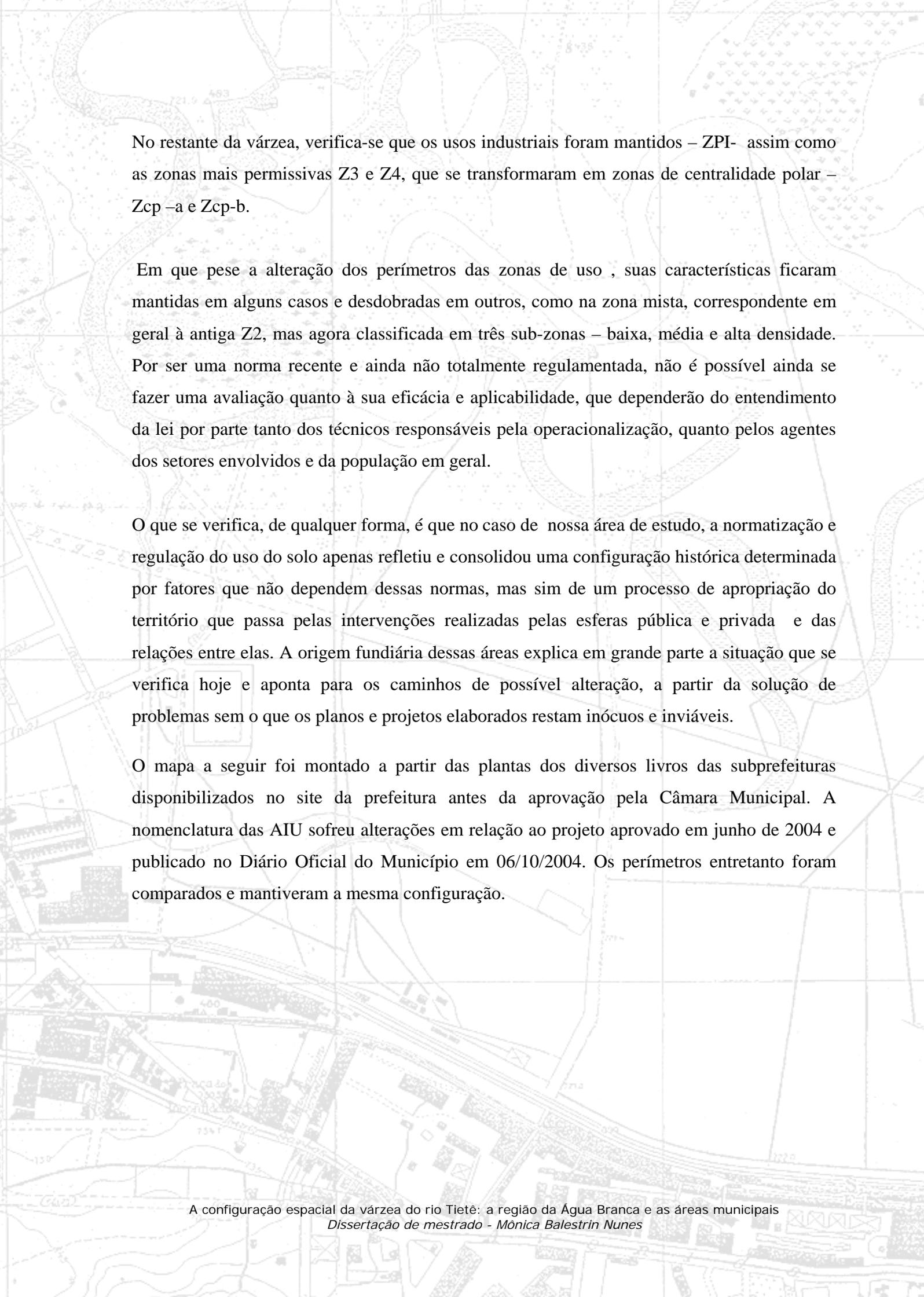
Tanto a Lei do plano diretor quanto dos planos regionais têm sido alvo de pesadas críticas por parte de técnicos, setores econômicos envolvidos (como o da construção civil) e da sociedade, sobretudo no que se refere à complexidade da Lei - 308 artigos no PDE e 275 artigos nos PRE, e à ausência de critérios objetivos na definição de usos e parâmetros, o que segundo os críticos, dificulta a fiscalização e abre brechas para o seu descumprimento.

A operacionalização da Lei também tem sido encarada como um problema, uma vez que ela depende de uma estrutura administrativa que se encontra em descentralização e com procedimentos ainda não totalmente definidos.

Com relação ao zoneamento, numa primeira leitura observa-se que a não ser pelos índices e usos permitidos, a configuração do uso do solo permaneceu inalterada. Isso se verifica ao se comparar, no caso da área de estudo, o zoneamento antigo e o novo zoneamento.

A faixa entre a Avenida Marques de São Vicente e a Marginal Tietê, antes de predominância industrial (Z6) foi transformada em zona mista de média densidade – ZM-2, o que significa que os usos industriais ainda são permitidos, mas com restrições com relação aos parâmetros de incomodidade, conceito introduzido pelo plano e que ainda causa críticas pela subjetividade dos critérios para medir a intensidade de fatores incômodos como odor, ruído, fumaça, etc.

Na faixa entre a Av. Marquês de São Vicente e a ferrovia, foi definida uma grande AIU –se sobrepõe à Operação Urbana Água Branca, significando que essas áreas – antes classificadas como especiais (Z8), são áreas destinadas a receber projetos especiais. Neste caso específico, o projeto de candidatura de São Paulo a sede das Olimpíadas de 2012 e mais recentemente, o concurso Bairro Novo, exemplificam essa destinação.



No restante da várzea, verifica-se que os usos industriais foram mantidos – ZPI- assim como as zonas mais permissivas Z3 e Z4, que se transformaram em zonas de centralidade polar – Zcp –a e Zcp-b.

Em que pese a alteração dos perímetros das zonas de uso , suas características ficaram mantidas em alguns casos e desdobradas em outros, como na zona mista, correspondente em geral à antiga Z2, mas agora classificada em três sub-zonas – baixa, média e alta densidade. Por ser uma norma recente e ainda não totalmente regulamentada, não é possível ainda se fazer uma avaliação quanto à sua eficácia e aplicabilidade, que dependerão do entendimento da lei por parte tanto dos técnicos responsáveis pela operacionalização, quanto pelos agentes dos setores envolvidos e da população em geral.

O que se verifica, de qualquer forma, é que no caso de nossa área de estudo, a normatização e regulação do uso do solo apenas refletiu e consolidou uma configuração histórica determinada por fatores que não dependem dessas normas, mas sim de um processo de apropriação do território que passa pelas intervenções realizadas pelas esferas pública e privada e das relações entre elas. A origem fundiária dessas áreas explica em grande parte a situação que se verifica hoje e aponta para os caminhos de possível alteração, a partir da solução de problemas sem o que os planos e projetos elaborados restam inócuos e inviáveis.

O mapa a seguir foi montado a partir das plantas dos diversos livros das subprefeituras disponibilizados no site da prefeitura antes da aprovação pela Câmara Municipal. A nomenclatura das AIU sofreu alterações em relação ao projeto aprovado em junho de 2004 e publicado no Diário Oficial do Município em 06/10/2004. Os perímetros entretanto foram comparados e mantiveram a mesma configuração.

