



DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E REGULAÇÃO URBANÍSTICA
NAS ÁREAS CENTRAIS DE SÃO PAULO

Kazuo Nakano

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E REGULAÇÃO URBANÍSTICA NAS ÁREAS CENTRAIS DE SÃO PAULO

Kazuo Nakano*

INTRODUÇÃO

A macro-acessibilidade às áreas centrais da cidade de São Paulo é, ao mesmo tempo, um dos seus melhores atributos e um dos seus principais problemas. Essa macro-acessibilidade foi bastante favorecida pelos investimentos viários realizados ao longo do tempo, os quais consolidaram uma estrutura radioconcêntrica centralizada nos distritos Sé, República, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Brás e Pari. Milhões de pessoas vindas das áreas intermediárias e periféricas da metrópole se dirigem a esses distritos, que concentram oportunidades de trabalho, de consumo e de estudos, entre outras. Esses trabalhadores e consumidores dinamizam a economia das áreas centrais, organizada em inúmeros empreendimentos, em boa parte de médio e pequeno porte, para atender às demandas populares por mercadorias e serviços urbanos.

No entanto, a estrutura viária que privilegia essa macro-acessibilidade central cria também uma segmentação territorial impondo entraves e dificuldades para as micro-acessibilidades. De um lado, a macro-estrutura viária gera intenso tráfego de passagem. De outro, a micro-estrutura de ruas e calçadas estreitas e tortuosas se interrompe diante das barreiras físicas constituídas pelas vias expressas, ferrovia e grandes avenidas, dificultando o deslocamento local.

O impacto do tráfego de passagem sobre a qualidade de vida nas áreas centrais é brutal, particularmente nos locais junto às avenidas e às vias expressas, que fazem as ligações leste-oeste e

* Kazuo Nakano é arquiteto urbanista, gerente de projetos no Ministério das Cidades.

norte-sul entre as grandes porções da metrópole. Os veículos são os principais emissores de dióxido de carbono e uma das principais fontes de ruídos. Nas áreas mais prejudicadas, a exemplo dos arredores da via elevada, ocorre desvalorização e até abandono imobiliário.

Além disso, as dificuldades de circulação por veículos individuais nas áreas centrais incrementam os deslocamentos a pé, que favorecem o comércio varejista e informal nos espaços públicos, mas provoca muitos conflitos entre pedestres e veículos, resultando, muitas vezes, em atropelamentos fatais.

Desse modo, qualquer alteração nos padrões de mobilidade nas áreas centrais terá conseqüências importantes tanto no ordenamento territorial quanto nas atividades econômicas.

Este texto tem como objetivo abordar o desenvolvimento sócio-econômico das áreas centrais da cidade de São Paulo a partir do ponto de vista da estruturação urbanística, especialmente das questões relacionadas à qualidade da vida urbana, à gestão fundiária e à provisão habitacional.

As atuais condições urbanísticas do centro pedem ações emergenciais de melhorias urbanas. Porém, tais ações não são suficientes para promover transformações duradouras. A carga exercida pelos milhões de usuários que chegam e passam pelo centro todos os dias faz com que a demanda por manutenções urbanas, de diversas ordens, seja constante. Certamente, a solução não é impedir o acesso ao centro, que deve ser o lugar mais democrático da cidade, dada a sua importância simbólica e funcional. Transformações mais profundas exigem ações estruturais. A construção de uma estratégia para a gestão fundiária enquadra-se em ações desse tipo. A aplicação dos instrumentos de regulação urbana, que busca estabelecer nova ordem territorial, incide diretamente sobre o valor da terra e dos imóveis, a provisão habitacional e a viabilização de uma micro-economia de escala. Sendo assim, a gestão democrática na implementação desses instrumentos precisa incidir nos processos de tomadas de decisão tornando-os transparentes para a sociedade.

Os objetivos e os instrumentos para uma estratégia de gestão fundiária discutidos neste texto são os seguintes: 1) convivência de usos residenciais e não residenciais: a instituição da Zona Mista; 2) captura de parte da mais-valia fundiária: outorga onerosa do direito de construir e contribuição de melhorias; 3) preservação do patrimônio histórico e provisão habitacional: Transferência de Potencial

Construtivo; 4) acesso a terra para habitação de interesse social: a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); 5) aproveitamento dos imóveis não utilizados e sub-utilizados: utilização, edificação e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana; 6) reestruturação fundiária: consórcio imobiliário; 7) requalificação urbana em parceria público-privado: Operação Urbana Consorciada; 8) produção de espaços públicos: Direito de Preempção; 9) descentralização do planejamento territorial: Planos Diretores Regionais por subprefeituras; 10) democratização da gestão urbana: Conselho Municipal de Política Urbana; 11) otimização da gestão urbana: Sistema de Informações Territoriais; e 12) controle de incomodidades: proposta para uma nova Lei Municipal de Zoneamento.

São objetivos e instrumentos que já compõem o novo marco da política urbana do município de São Paulo, formulado à luz do Estatuto da Cidade, discutido nesse texto, o qual está organizado em três partes.

Na primeira parte, apresenta-se uma discussão rápida sobre os objetivos fundamentais do desenvolvimento das áreas centrais. Na segunda parte, são analisados os supracitados instrumentos e objetivos da política urbana do município de São Paulo a serem implementados nos próximos anos. E, por fim, na terceira parte, discute-se a importância de políticas redistributivas articuladas com as propostas de desenvolvimento econômico. A aplicação dos instrumentos para a construção de um processo de gestão da terra, associada aos investimentos públicos em projetos urbanos, pode contribuir nessa direção, instaurando novas ordens urbanas nos territórios centrais da cidade de São Paulo.

1. OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DAS ÁREAS CENTRAIS DE SÃO PAULO

Algumas atividades econômicas que já existem nas áreas centrais da cidade de São Paulo possuem grande dinamismo e se alocam em lugares bem marcados¹. Por exemplo, o complexo de

1. Aqui, tomamos os distritos Sé, República, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Brás e Pari como a região central de São Paulo. A delimitação da subprefeitura da Sé exclui os dois últimos distritos que passaram

produção e comercialização do setor têxtil e de vestuários instala-se no Bom Retiro, na área da rua 25 de março, no Pari e no Brás (Cf. Garcia e Cruz-Moreira, 2003). O comércio informal espalha-se por diferentes sub-espços, mas concentra-se nas áreas dos calçadões do centro velho (atual distrito Sé) e novo (atual distrito República), onde passam milhares de pedestres durante todo o dia. Trata-se de um eixo de transbordo leste-oeste que interliga os terminais Parque Dom Pedro II, Bandeiras e a praça da República, onde há vários pontos finais de linhas de ônibus (Rolnik, Campos, Nakano e Itikawa, 2002).

As atividades de serviços a empresas e financeiras também se concentram nesse eixo centro velho-centro novo, ocupando parte dos edifícios implantados nas áreas dos calçadões. A concentração de bancos na rua Boa Vista e a permanência da Bovespa e da BM&F na proximidade da rua São Bento estimula as atividades financeiras nesse local (Comin *et al.*, 2002). O conjunto de equipamentos culturais aparece em alguns agrupamentos diferenciados: cinemas antigos nas avenidas Ipiranga e São João, importantes museus na área da Luz, teatros na área do Bexiga (Botelho e Freire, 2003).

Em algumas análises realizadas no âmbito do convênio Emurb/Cebrap/CEM, que deu origem a este livro, transparecem duas posições diferentes sobre as tendências econômicas existentes na área central de São Paulo. De um lado apregoa-se o “esvaziamento econômico da região central” (Sandroni, 2003) e de outro se afirma “o novo arranjo produtivo focalizado no adensamento de serviços prestados às empresas” (Bessa, 2003) reiterado nas análises dos demais setores que mostram claramente a vitalidade econômica e cultural das áreas centrais de São Paulo.

Compactuo com a segunda posição, pois, em praticamente todos os textos, não se vê um esvaziamento econômico das áreas centrais. Pelo contrário, as análises mostram a significativa variedade de atividades, algumas com escalas regionais, nacionais e internacionais. É importante perguntar qual “esvaziamento econômico” tem ocorrido na região central. Se for uma referência ao esvaziamento do

a fazer parte da subprefeitura da Mooca. Apesar de utilizarmos essa delimitação na espacialização de alguns dados que foram usados na elaboração de propostas para o Plano Diretor Regional da primeira subprefeitura, é importante considerar as fortes relações históricas e urbanísticas que Brás e Pari possuem com os demais distritos centrais. Para a discussão sobre o que pode ser entendida como área central paulistana, ver Nakano, Campos e Rolnik neste livro.

consumo de alto poder aquisitivo estamos de acordo. Se tratar da mudança de algumas sedes empresariais que se transferem para os edifícios de escritórios das avenidas Luis Carlos Berrini e Brigadeiro Faria Lima ou do entorno da via marginal Pinheiros em busca de padrões urbanísticos e arquitetônicos mais adequados às exigências administrativas atuais, também estamos de acordo. Se esse esvaziamento econômico for uma inferência direta do baixo número de lançamentos imobiliários registrados nas áreas centrais nas últimas décadas, continuamos de acordo.

Porém, mesmo reconhecendo a realidade desses processos, é preciso ir mais devagar com as inferências e ponderar com cuidado as características da base econômica central.

No mercado imobiliário, verificam-se dois aspectos relevantes. De um lado, inegavelmente existem poucos lançamentos de unidades novas nos distritos centrais comparativamente aos distritos do quadrante sudoeste (Cf. Sandroni, 2003). A baixa produção de novas construções é compreensível dada a pouca oferta de terrenos vagos em dimensões suficientes para a implantação de edifícios comerciais projetados segundo os padrões empresariais exigidos atualmente. No centro, temos as mais altas densidades construídas da cidade, principalmente nos distritos Sé e República.

De outro lado, as operações de compra e venda de imóveis usados vem crescendo na última década (Nakano, Rolnik e Campos, 2003). “Nos casos de Bela Vista, Consolação e Santa Cecília, o número de transações dobra do começo para o final (da década de 1990). O ritmo das negociações se intensifica a partir de 1995. Na Santa Cecília essa intensificação ocorre a partir de 1997. O distrito da República entra na década de 1990 já em um patamar maior de transferências imobiliárias. Em 1991, esse número era de 2.000 operações, maior que nos demais distritos da subprefeitura da Sé”.

Portanto, diante desse quadro, a questão que se impõe é a seguinte: quais são as atividades socioeconômicas que se quer potencializar para promover o desenvolvimento do centro e quais são as adequações edilícias necessárias, já que é inviável editar um “bota abaixo” promovendo a substituição das construções existentes?

Com as análises dessas e de outras atividades, conta-se com importantes subsídios para a formulação de políticas de desenvolvimento das áreas centrais da cidade de São Paulo. Nesse sentido, quais são as estratégias que podem ser adotadas?

Quais são os instrumentos que podem ser utilizados?

Quais são os principais atores sociais que devem ser envolvidos nas ações a serem propostas?

Quais são os marcos importantes para a regulação dos processos de desenvolvimento capazes de garantir a redistribuição justa das riquezas sociais a serem geradas?

Quais são as relações sociais e econômicas que se deve incentivar e fortalecer para haver continuidade e segurança social no desenvolvimento das áreas centrais da cidade de São Paulo?

Para que essas perguntas sejam adequadamente respondidas, é necessário definir claramente quais são os objetivos do desenvolvimento dessas porções centrais da cidade. Certamente, a criação de condições territoriais que favoreçam a ampliação, a otimização e a agregação de valores nas atividades econômicas existentes se coloca como um objetivo fundamental. Porém, é preciso ter em vista também o compromisso com a criação de boas condições para o desenvolvimento humano, ofertando serviços, infra-estrutura, equipamentos coletivos e oportunidades que melhorem a qualidade de vida das pessoas, satisfazendo suas necessidades básicas e possibilitando a realização das suas capacidades. Portanto, o sentido do desenvolvimento abrange tanto incentivos econômicos quanto o estabelecimento de padrões justos de apropriação das riquezas sociais e dos benefícios gerados.

A estratégia de regulação urbanística, prevendo regras de uso e ocupação do solo, é um dos instrumentos de desenvolvimento territorial e redistribuição de oportunidades da vida urbana. A articulação entre promoção imobiliária, captura da mais-valia fundiária e constituição de fundos para melhorias urbanas, oferta de serviços sociais e provisão habitacional, particularmente de interesse social, coloca-se como uma relação importante nas ações de desenvolvimento do centro de São Paulo.

Diversos setores governamentais envolvidos na gestão e nos empreendimentos urbanos, agentes financiadores do desenvolvimento urbano, investidores privados do setor imobiliário, proprietários de terras e de imóveis, grupos de sem-teto e moradores em geral são atores sociais chave em qualquer estratégia de regulação urbanística. A atuação desses atores define as direções do processo de desenvolvimento em qualquer parte da cidade, inclusive nas áreas centrais.

Esses atores precisam ter informações sobre o novo marco da regulação urbana instituído no Brasil e na cidade de São Paulo pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10 257 de 10 de julho de 2001) e do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 13 430 de 13 de setembro de 2002). Alguns setores sociais têm mais facilidade para acessar essas informações, a exemplo dos empresários e grupos mais organizados coletivamente. Outros necessitam ser alcançados por estratégias de divulgação mais amplas, apoiadas em materiais explicativos e de disseminação. Para alguns instrumentos de gestão fundiária, a produção desse tipo de material será crucial.

2. O NOVO MARCO DA POLÍTICA URBANA DA CIDADE DE SÃO PAULO E SUA INCIDÊNCIA NAS ÁREAS CENTRAIS

Nessa década, acompanhando a tendência nacional, a cidade de São Paulo inicia um novo capítulo na história da sua política urbana com: a aprovação do Estatuto da Cidade; a aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo; a elaboração da nova Lei de Zoneamento; a descentralização da gestão e do planejamento urbano com a instituição das 31 subprefeituras e a instituição do Conselho Municipal de Política Urbana.

O Estatuto da Cidade regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Com essa Lei, o Brasil ganha um novo marco jurídico para a realização da política urbana comprometida com a efetivação da função social das cidades e da propriedade urbana, com a democratização da gestão urbana e com a redistribuição das riquezas sociais. Esse princípio constitucional deve ser efetivado nos Planos Diretores segundo a perspectiva de cada município. Esse princípio procura regular as formas de uso e ocupação dos espaços da cidade a partir do interesse público local. Os proprietários urbanos não podem usar e ocupar seus imóveis de modo a contradizer esses interesses.

Não cabe detalhar todo o conteúdo do Estatuto da Cidade². Entretanto, é importante destacar os desafios que a sua aprovação representa para toda a sociedade brasileira: 1) realizar a Reforma

2. Para uma análise mais detalhada desse conteúdo, ver Fernandes (1998) e o guia para implementação do Estatuto da Cidade pelos municípios da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis (2001).

Urbana, efetivando sistemas de regulação urbanísticas capazes de reverter o quadro excludente das desigualdades sócio-territoriais das cidades brasileiras ao estabelecer padrões redistributivos de apropriação das riquezas sociais expressas nos diversos territórios urbanos do país; 2) concretizar o cumprimento da função social das cidades e das propriedades urbanas combinando ações de combate à retenção especulativa da terra urbana e de democratização do direito à cidade e à moradia digna; 3) incluir as grandes extensões das cidades clandestinas em uma nova legalidade urbana que garanta esses direitos; 4) democratizar a gestão urbana incluindo os diversos grupos sociais nos processos de tomadas de decisão, sobretudo nos assuntos que afetam diretamente os interesses coletivos da cidade, estimulando a construção de esferas políticas que propiciem o fortalecimento da autonomia coletiva.

Com a aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDEM), a sociedade paulistana ganha uma peça jurídica que pode contribuir para enfrentar aqueles desafios.

De uma maneira geral, os objetivos do PDEM comprometem-se com a distribuição mais eqüitativa: 1) das oportunidades de emprego e geração de renda; 2) da qualidade de vida e do ambiente urbano no que tange à distribuição mais igualitária dos serviços públicos básicos e à preservação dos recursos naturais e culturais; 3) dos canais de acesso a terra e a habitação e das oportunidades da cidade.

Além disso, o PDEM pretende aumentar a eficácia das ações governamentais, incrementar a eficiência econômica, otimizar o uso das infra-estruturas urbanas em função da ocupação do solo urbano e descentralizar a gestão e o planejamento públicos.

À luz desses objetivos, a função social da cidade de São Paulo se define a partir da justiça social, dos direitos sociais, do desenvolvimento econômico, da preservação da qualidade do ambiente urbano e natural e do bem-estar coletivo. Do ponto de vista do ordenamento territorial, a função social da propriedade urbana se realiza na utilização e na ocupação do solo de modo compatível com: a capacidade de suporte da infra-estrutura e dos recursos naturais, em especial dos mananciais de abastecimento de água; a preservação dos sítios históricos; a melhoria da paisagem urbana; a promoção

de moradia digna para todos; a promoção de acessibilidades físicas aos territórios da cidade e do transporte coletivo não-poluente; a descentralização da oferta de empregos ampliando a oferta nas áreas periféricas.

Em uma cidade do porte de São Paulo, com mais de 10 milhões de habitantes distribuídos em cerca de 1,5 mil km², as ações estratégicas e os instrumentos necessários para atingir esses objetivos variam de lugar para lugar, face às diferenças sócio-territoriais existentes. A singularidade das áreas centrais frente às demais partes da cidade coloca objetivos específicos que exigem estratégias e instrumentos também específicos. A seguir discutimos alguns desses objetivos urbanísticos com seus respectivos instrumentos de regulação urbana aprovados no PDEM.

2.1 - Convivência de usos residenciais e não residenciais: a instituição da Zona Mista

O PDEM define duas macrozonas no município de São Paulo: a Macrozona de Proteção Ambiental, que abrange as áreas de proteção aos mananciais nas partes norte e sul do município e as áreas de proteção ambiental nas porções leste e oeste; a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana que abrange o restante da área municipal.

- Na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, o PDEM definiu as seguintes zonas:
- Zona Exclusivamente Residenciais (ZER), que correspondem às antigas Zonas 1 demarcadas nos bairros de alta renda, como Pacaembu, Jardim Europa, Jardim Paulistano, Alto de Pinheiros, Sumaré, entre outros;
- Zona Industrial em Reestruturação (ZIR), que correspondem às antigas porções industriais da cidade demarcadas como Zona 6 pela lei de uso e ocupação do solo da década de 1970 nas áreas junto a trechos dos rios Tamaduateí, Tietê e Pinheiros, entre outras;
- Zona Mista (ZM), que abrange a maior parte daquela Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. A Zona Mista correspondente a mais da metade da área urbanizada do município.

Além dessas zonas, o PDEM define as seguintes Zonas Especiais:

- Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que será discutida mais profundamente adiante;
- Zona Especial de Preservação Cultural (ZEPEC), destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico, artístico e arqueológico;
- Zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral (ZEPAG);
- Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPAM).

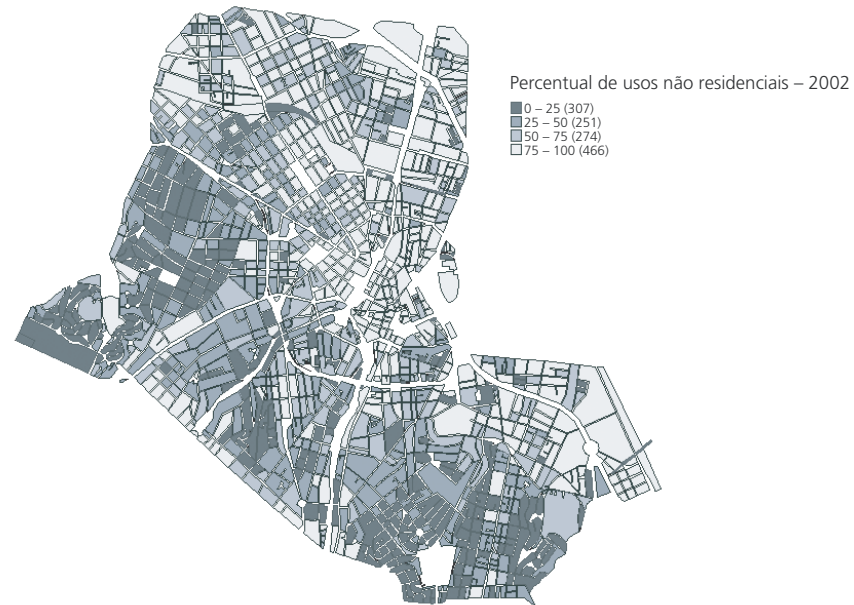
Com a Zona Mista, o PDEM consagra em lei a realidade predominante na cidade de São Paulo caracterizada pela mistura de diversas formas de utilização do solo e dos imóveis urbanos. O PDEM define quatro categorias de usos que podem combinar-se na Zona Mista. São elas: usos residenciais, não residenciais não incômodos, não residenciais incômodos e usos mistos na mesma edificação ou lote.

Nas áreas centrais, apesar da grande combinação de habitações, comércios, serviços, escritórios e instituições, o padrão de uso define dois territórios distintos. Como mostra o mapa 1, na faixa que abarca o norte da Santa Cecília, o Bom Retiro, a República, a Sé, o norte da Liberdade, o Cambuci, o núcleo central da Bela Vista e as quadras localizadas junto à avenida Paulista, também na Bela Vista, predominam os usos não residenciais. Nos bairros de Higienópolis e Pacaembu, localizados na Consolação, na Bela Vista e na Aclimação, localizada nas porções sul da Liberdade e do Cambuci, predominam os usos residenciais.

Ao abrir possibilidades de incremento na mistura de usos em boa parte da cidade, o PDEM cria condições para a disseminação de outros padrões de usos em outros territórios, inclusive nos distritos da periferia, onde podem surgir atividades concorrentes com as encontradas nas áreas centrais.

Nesse sentido, as orientações para promover a mistura de usos nos territórios paulistanos favorecem a geração de oportunidades econômicas em diversas partes da cidade, potencializando micro-economias de escala.

MAPA 1
Subprefeitura da Sé
Percentual de usos não residenciais nas áreas construídas por quadra fiscal - 2002



Fonte: Instituto Polis/Subprefeitura Sé. Plano Diretor Regional da Subprefeitura Sé – Quadro Propositivo, 2003.

Porém, a convivência de usos residenciais e não residenciais pode acarretar conflitos causados por atividades incômodas. Normalmente esses conflitos surgem entre moradores e aqueles que executam atividades que produzem ruídos, cheiros, vibração, congestionamento etc. Daí a importância de consolidar, na nova Lei Municipal de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, que está em tramitação na

Câmara Municipal, os critérios de controle de incomodidades seguindo diretrizes do Artigo 184 do PDEM. A boa gestão desse controle será crucial para garantir a qualidade de vida cotidiana nos territórios da cidade, inclusive os centrais.

Já há conflitos dessa ordem, por exemplo, entre a universidade Mackenzie e os moradores de Higienópolis, que se sentem incomodados pelos carros dos estudantes, estacionados nas ruas do bairro e que provocam congestionamentos nas horas de entrada e saída das aulas. O mesmo se dá nas redondezas da Uni-FMU, na Liberdade, e do Centro Universitário Ibero-Americano, na Bela Vista.

Será fundamental que o poder público estabeleça regras claras, crie espaços de negociação e utilize mecanismos de mediação para essas situações conflituosas. Um instrumento importante nesse sentido será o fortalecimento e a legitimação dos processos de elaboração e discussão pública dos Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIV), que poderão ser exigidos nos procedimentos de análise e aprovação dos empreendimentos que poderão produzir impactos nas infra-estruturas urbanas, na economia local e nas condições gerais de vida dos moradores do entorno.

No Artigo 289 do PDEM, prevê-se a possibilidade de encaminhar uma “Negociação de Convivência” nos conflitos de interesse que envolvam a legislação de Uso e Ocupação do Solo. Tal negociação poderá gerar proposta de alteração da legislação. O RIV pode calçar e qualificar esses processos que podem, ainda, constituir acordos em torno de medidas mitigadoras de impactos e incômodos previamente discutidas no âmbito coletivo.

2.2 - Captura de parte da mais-valia fundiária: outorga onerosa do direito de construir e contribuição de melhorias

O PDEM institui na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana a outorga onerosa do direito de construir. Com esse instrumento, a política urbana do município de São Paulo tem como

obter contrapartidas financeiras dos investidores imobiliários que queiram construir para além do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo.

Esses coeficientes foram preliminarmente definidos no PDEM vinculados às zonas definidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo da década de 1970 e suas posteriores alterações. Porém, esses coeficientes poderão sofrer alterações com as definições da nova lei.

Nos distritos Consolação, Bela Vista, República e Sé, a utilização desse instrumento poderá ser limitada dada a alta densidade construída existente. Esses distritos são dos mais verticalizados da cidade. Porém, na parte norte da Santa Cecília, junto à ferrovia, no Bom Retiro, especialmente na área da Luz, e no Cambuci, nos arredores da avenida do Estado, o padrão de ocupação se manteve horizontal por diferentes motivos.

Alguns entraves contribuíram para a permanência desse padrão. Na área da Luz, o principal obstáculo é de ordem jurídica: a lei de zoneamento da década de 1970 demarcou um perímetro Z8-007 no qual se previa a realização de um Plano de Reurbanização que orientaria o uso predominantemente institucional de baixa densidade. Esse plano nunca aconteceu, congelando a área e dificultando a intensificação da ocupação por novas construções.

O obstáculo que dificultou um maior aproveitamento dos terrenos do Cambuci e do norte da Santa Cecília, antigos territórios da primeira industrialização paulistana, foram os usos desenvolvidos e a estrutura fundiária baseada em grandes glebas ocupadas por galpões de fábrica. Esse tipo de uso, repleto de inconveniências, não favorece o surgimento de uma dinâmica imobiliária orientada para o incremento e para a renovação construtiva.

Há ainda outra área central que persiste com o padrão de ocupação horizontal. Trata-se das porções sul da Liberdade e do Cambuci, onde se localiza o bairro conhecido como Aclimação³. É um bairro predominantemente residencial, onde o mercado imobiliário produtor de prédios de apartamento

3. O PDEM demarcou o perímetro para a realização da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul que abrange parte dessa área.

ainda não avançou com força total. Apesar da existência de alguns focos de verticalização de alto padrão, a maioria dos moradores desse bairro vive há bastante tempo no local e resiste a vender seus imóveis para as incorporadoras⁴.

O mapa 2 mostra a quantidade de quadras que possuem coeficiente de aproveitamento bruto real menor do que 2, ou seja, quadras que estão bem abaixo do coeficiente de aproveitamento máximo proposto pelo PDEM que fica no patamar de 4.

Feitas essas colocações, fica claro que nesses locais há grandes possibilidades para um maior aproveitamento da terra urbana com edificações novas capazes de acolher usos e atividades que potencializem as tendências de desenvolvimento econômico das áreas centrais. Os investimentos públicos previstos nos distritos Sé e República, somados às ações de incentivo ao desenvolvimento econômico, podem induzir a uma ativação imobiliária nessas áreas com grandes oportunidades construtivas. A possível implementação do projeto de intervenções urbanas discutidas pelos grupos sociais do Bom Retiro reforça essas oportunidades.

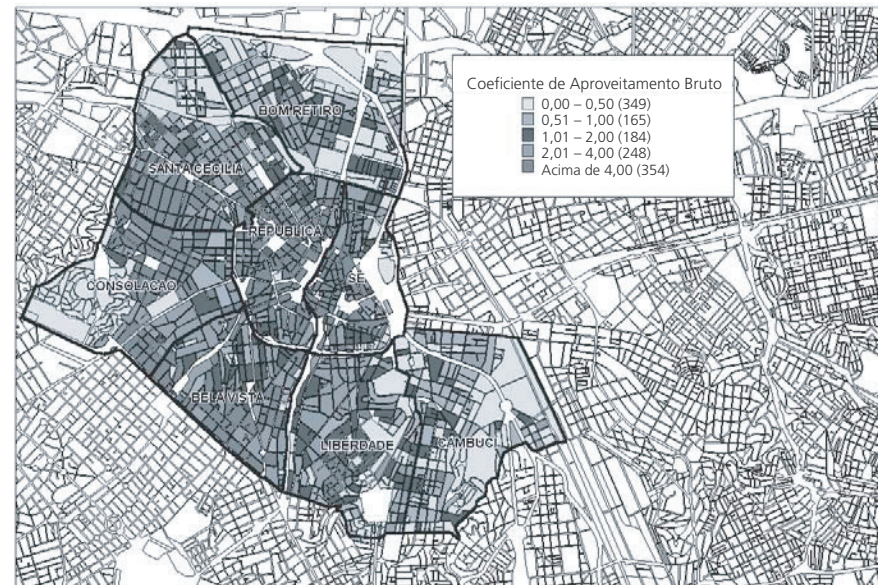
Para garantir a justiça social nesse processo de desenvolvimento urbano e econômico, o poder público deve criar mecanismos que assegurem a permanência da população de baixa renda que vive no local, muitas vezes ocupando os imóveis encortiçados existentes, ofertando alternativas de moradias dignas.

O Levantamento Cadastral e a Pesquisa Socioeconômica, feitos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) para o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) realizado em nove setores básicos de intervenção (2002) – localizados nos distritos do Pari, Brás, Belém, Mooca, Cambuci, Liberdade, Bela Vista, Santa Cecília, Barra Funda –, identificaram 1.502 edificações com características de ocupação como cortiços de um total de 57.670 imóveis

4. Essa observação foi feita pelos grupos de moradores do bairro que participaram de algumas discussões realizadas durante o processo de elaboração do Plano Diretor Regional da Subprefeitura Sé.

arrolados. Nesses imóveis encortiçados foram identificados 13.701 domicílios, onde vivem 33.201 pessoas (ver tabela 1).

MAPA 2
Subprefeitura da Sé
Coeficiente de aproveitamento bruto real por quadra fiscal - 2000



Fonte: Instituto Polis/Subprefeitura Sé. Plano Diretor Regional da Subprefeitura Sé – Quadro Propositivo, 2003.

TABELA 1
Levantamento cadastral e pesquisa socioeconômica (PAC – 2002)

Setor básico de intervenção	Número de cortiços	Número de domicílios em cortiços	Número de moradores em cortiços
Barra Funda-Bom Retiro	146	1.414	3.624
Bela Vista	323	3.158	7.896
Belém	177	1.504	3.321
Brás	128	1.327	2.798
Cambuci	163	1.111	2.960
Liberdade	331	2.999	7.292
Mooca	111	751	2.096
Santa Cecília	123	1.437	3.214
Total	1.502	13.701	33.201

Fonte: CDHU-Fundação Seade, 2002.

Nos setores básicos de intervenção Barra Funda-Bom Retiro e Cambuci foram identificados, respectivamente, 1.414 e 1.111 imóveis encortiçados. Se, por um lado, um plano de desenvolvimento para essas áreas deve aproveitar as oportunidades imobiliárias, utilizar adequadamente o estoque de potencial construtivo e se articular com as atividades econômicas endógenas, por outro lado, esse plano deve prever alternativas integradas de inclusão social voltadas para os grupos que vivem em condições mais vulneráveis, tanto aqueles que habitam os cortiços quanto os demais, cuja identificação, cuja caracterização e cujo contato podem contar com a contribuição dos profissionais da área do serviço social.

Como mostra Compans (2003) é muito importante evitar a expulsão desses grupos mais vulneráveis, em geral os mais pobres, das áreas valorizadas pelos investimentos públicos e privados.

Diante desse risco, é fundamental implementar um sistema capaz de regular o processo de valorização econômica, fundiária e imobiliária local incluindo a participação dos vários grupos de interesse nos processos de tomadas de decisão sobre os projetos e intervenções.

Nesse sentido, o aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento do Bom Retiro e do Cambuci, devidamente associado aos estímulos para investimentos imobiliários privados, deve vir acompanhado por mecanismos de “captura” de parte dos ganhos de incorporação imobiliária e da valorização fundiária. Esses recursos devem ser investidos em provisão de moradias dignas para os atuais moradores de cortiços, programas e ações voltados para a inclusão sócio-territorial dos grupos mais vulneráveis.

A utilização da outorga onerosa do direito de construir pode ser um instrumento valioso na captura de parte dessa valorização, cujas contrapartidas financeiras podem ser destinadas ao fundo de desenvolvimento urbano a ser usado na provisão daquelas alternativas habitacionais para a população de menor poder aquisitivo. Nesse sentido, pode-se adotar, nessas áreas do norte da Santa Cecília, Bom Retiro, Pari e Cambuci, coeficientes de aproveitamento básico baixo para novos empreendimentos, por exemplo 2, e coeficiente de aproveitamento máximo 4.

A Contribuição de Melhoria⁵ é outro instrumento de captura de parte da mais-valia fundiária que pode ser acionado nas imediações dos locais que receberão montantes significativos de investimentos públicos. Cabe ao poder público construir democraticamente uma metodologia para aplicar esse instrumento de modo articulado com os objetivos de desenvolvimento sócio-econômico.

Seguindo as orientações gerais do PDEM, deve-se controlar o adensamento dessas áreas com estoque de potencial construtivo em função da capacidade de suporte das infra-estruturas de saneamento, de energia elétrica, viária, entre outras.

5. Esse instrumento já foi instituído no Brasil na Constituição Federal de 1934, porém, nunca foi devidamente aplicado. A sua reiteração no Estatuto da Cidade coloca a necessidade de pensar propostas justas e democráticas para a cobrança da Contribuição de Melhorias de modo criterioso levando em conta as desigualdades sociais existentes.

Dada a conformação radioconcêntrica do sistema viário principal e de transporte coletivo mencionada anteriormente, as áreas centrais tornam-se um nó que articula os fluxos das grandes porções norte, sul, leste e oeste da cidade. Para ir de uma porção a outra, muitas pessoas precisam atravessar os territórios centrais. Isso produz congestionamentos nas principais vias que se tornam críticos em alguns pontos durante certos momentos do dia.

Qualquer intervenção nesses pontos críticos, seja empreendimentos públicos ou privados, deve ser feita com cuidado, pois irá afetar as condições de mobilidade regionais. O adensamento construtivo e populacional que poderá advir no novo cenário de desenvolvimento urbano e econômico das áreas centrais deve articular melhores alternativas de mobilidade urbana.

2.3 - Preservação do patrimônio histórico e provisão habitacional: Transferência de Potencial Construtivo

Com o PDEM, fica permitido transferir potencial construtivo dos imóveis tombados, enquadrados como ZEPECs, e de imóveis localizados nas ZEIS doados para o poder público municipal para produzir Habitação de Interesse Social (HIS). Será importante que os recursos obtidos com essas transferências oriundas das áreas centrais devam ser utilizados para restaurar o patrimônio histórico e produzir HIS nesses territórios, conforme o caso. As áreas centrais de São Paulo concentram vários bens tombados, principalmente nos distritos Sé e República. A recuperação desses bens certamente irá melhorar os aspectos paisagísticos do centro.

Pode-se vincular a origem e o destino dessas transferências de potencial construtivo a partes definidas da cidade. Se essas transferências se originarem dos bens tombados, imóveis doados para HIS e de áreas com maciços de vegetação de interesse para a viabilização de áreas de lazer, todos localizados nos dez distritos centrais, pode-se vincular a destinação desses potenciais para as áreas do norte da Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás e Cambuci que, como visto anteriormente, possuem estoques para maiores aproveitamentos imobiliários.

Assim, pode-se gerar um ciclo de transformações urbanas em duas frentes de desenvolvimento territorial das áreas centrais: na recuperação arquitetônica dos bens tombados e nos investimentos imobiliários que podem ser atraídos para aquelas áreas com estoque de potencial construtivo a ser aproveitado.

Vale chamar a atenção para a experiência da Operação Urbana Centro instituída pela Lei Municipal nº 12 349 de 6 de junho de 1997. Essa Lei já estabeleceu o Direito de Transferência de Potencial Construtivo dos bens tombados localizados no interior do seu perímetro que abrange os distritos Sé, República e uma parte do Brás. O destino dessa transferência não foi fixado em uma área específica da cidade.

Na tabela 2, nota-se que o desempenho desse instrumento urbanístico foi baixo. De 1997 até 2002 foram protocoladas 97 solicitações de transferência de potencial dos quais somente 16 foram aprovadas. Os processos administrativos de negociações, avaliações, cálculos e monitoramento das operações de transferência são, em geral, pouco ágeis e muito demorados. A gestão da implementação do instrumento é ineficiente. Será importante rever tais procedimentos, melhorando os cadastros

TABELA 2

Encaminhamentos das solicitações apresentadas no âmbito da OUC (até outubro de 2002)

Encaminhamentos	Tipo de solicitação			Total
	Cessão de potencial	Compra de potencial	Outras	
Protocolados	32	33	32	97 (50%)
Aprovados	4	5	7	16 (8,2%)
Em análise	26	8	10	44 (22,7%)
Indeferidos	2	20	15	37 (19,1%)
Total	64	66	64	194 (100%)

Fonte: Operação Urbana Centro – relatório de acompanhamento, 2002

georreferenciados dos bens tombados, com seus respectivos estoques de potenciais construtivos a serem transferidos. Será necessária também a elaboração de análises detalhadas e atualizadas dos valores imobiliários. Esses cadastros e análises poderão subsidiar a construção de critérios objetivos para avaliar as solicitações de transferências. Tais critérios serão importantes para monitorar os montantes arrecadados e a utilização dos estoques.

Para evitar a concorrência entre a recepção de potencial construtivo transferido e a outorga onerosa nas porções norte da Santa Cecília, no Bom Retiro e no Cambuci, pode-se aplicar esses instrumentos de modo sucessivo. Isto é, primeiro aplica-se, por exemplo, a transferência do potencial construtivo não utilizado dos bens tombados e na seqüência aplica-se a outorga onerosa, a depender da capacidade de adensamento existente nesses locais.

2.4 - Acesso a terra para habitação de interesse social: a demarcação de ZEIS

Segundo o Artigo 171 do PDEM, “as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território destinadas, prioritariamente, a recuperação urbanística, regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social (HIS) ou do Mercado Popular (HMP)”. Foram definidos quatro tipos de ZEIS: as ZEIS 1 foram demarcadas nas áreas de favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social; as ZEIS 2 foram demarcadas predominantemente em glebas e terrenos não edificadas ou sub-utilizados; as ZEIS 3 foram demarcadas predominantemente em terrenos ou edificações sub-utilizados situados em áreas com infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos. As áreas centrais da cidade receberam somente esse tipo de ZEIS; as ZEIS 4 foram introduzidas para demarcar glebas ou terrenos não edificadas e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais.

O PDEM define algumas normas básicas para os Planos de Urbanização, de parcelamento e de uso e ocupação do solo nos perímetros dessas ZEIS. Nas ZEIS tipo 3, merecem destaque as seguintes definições: o coeficiente de aproveitamento mínimo é 0,3, o básico é 1 e o máximo é 4; no mínimo

50% da área a ser construída ou reformada em cada lote ou edificação deverá ser destinada à Habitação de Interesse Social (HIS), exceto nos lotes regulares com área igual ou menor do que 500 m²; a área máxima dos empreendimentos habitacionais multifamiliares horizontais e verticais é de 10.000 m²; a exigência de recuos poderá ser dispensada desde que atendidas as boas condições de aeração e insolação; o aproveitamento do potencial construtivo acima do coeficiente básico até o coeficiente máximo 4 será gratuita para empreendimentos em que pelo menos 50% da área construída for destinada para HIS ou HMP.

Segundo o Parágrafo 7º do Inciso XI do Artigo 175, “nas ZEIS 3, excetuando-se as áreas inseridas nas Operações Urbanas Consorciadas, mediante aprovação do Conselho de Política Urbana, os proprietários de edificações sub-utilizadas que as reformarem e destinarem à Habitação de Interesse Social (HIS), em programas e projetos de recuperação urbana conveniados com o Executivo, poderão transferir para outro imóvel, localizado na Zona Mista (ZM), como direito de construir até toda a área construída do imóvel da ZEIS 3, observadas as normas estabelecidas nesta lei, em especial aquelas referentes à transferência de potencial construtivo”.

Com todas essas definições para as ZEIS 3 gravadas nas áreas centrais, tanto aquelas aprovadas no PDEM quanto às propostas nos Planos Diretores Regionais das subprefeituras Sé e Mooca, poderá haver um incremento significativo na provisão habitacional de interesse social. Será uma reversão no processo de despovoamento? Provavelmente sim, pois as ZEIS são instrumentos que possibilitam o acesso à terra urbana por parte da população de baixa renda, induzindo a redução do preço de terrenos e de imóveis edificados.

Novas moradias implicam em aumento populacional e, conseqüentemente, em demandas sociais⁶. As pessoas que irão viver nas moradias que poderão ser construídas nos perímetros das ZEIS 3 certamente demandarão equipamentos sociais de educação e saúde. Na tabela 3, com dados para

6. É muito importante calcular o estoque real de terras e de imóveis que poderão ser utilizados na produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e para o Mercado Popular (HMP).

os dez distritos centrais, elaborada pela equipe do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, nota-se um quadro deficitário na oferta de vagas em creches em todos os distritos, de Unidades Básicas de Saúde (UBS) em praticamente todos os distritos, excetuando Brás e Pari. No que diz respeito à oferta de vagas em educação infantil, nota-se a existência de déficit na Bela Vista, Brás, Bom Retiro, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé. Quanto à oferta de vagas em ensino fundamental, o quadro geral é superavitário, apresentando déficit apenas no distrito República. No entanto, cabe uma ressalva. Nesse cálculo, considerou-se somente o grupo etário de 7 a 14 anos na demanda por ensino fundamental. Algumas pessoas com mais de 14 anos também podem demandar esse tipo de serviço, dada a possível retenção escolar provocada pelas defasagens entre a idade e o nível escolar.

TABELA 3
Déficit e superávit na oferta de serviços básicos de educação e saúde (2000)

Distritos	Déficit em UBS	Déficit de vagas em creches	Déficit/superávit vagas educação infantil	Déficit/superávit vagas em ensino fundamental
Bela Vista	-1,16	-1387	-904	463
Brás	0	-1295	-676	1365
Bom Retiro	-0,33	-666	-35	330
Cambuci	-0,43	-1154	119	724
Consolação	-2,72	-1025	700	4109
Liberdade	-3,09	-1770	-1249	1344
Pari	0	-496	574	681
República	-2,37	-2087	-353	-1158
Santa Cecília	-3,56	-1615	-529	4587
Sé	-1,01	-1116	-617	1138

Fonte: Equipe do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, 2002.

Assegurar o desenvolvimento social articulado com o desenvolvimento econômico das áreas centrais exige o atendimento integral das demandas por esses serviços. Pode-se utilizar um mapeamento das áreas públicas especiais e dominiais para definir critérios de implantação desses equipamentos sociais básicos. A construção de creches coloca-se como prioridade absoluta.

Os Planos de Urbanização das ZEIS podem trazer propostas para o desenvolvimento de outros cenários urbanos nas áreas centrais, com novos padrões de organizações espaciais e novas ofertas de áreas públicas. Em qualquer território urbano, a ampliação da provisão habitacional é estratégica para a ativação de novas dinâmicas econômicas e sociais, associadas com novos padrões de apropriação do espaço urbano.

2.5 - Aproveitamento dos imóveis não utilizados e sub-utilizados: utilização, edificação e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana

O PDEM não identifica claramente quais são os imóveis considerados não utilizados ou sub-utilizados para a aplicação dos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana. Porém, fornece alguns critérios gerais.

No Parágrafo 1º do Artigo 201 diz que “são considerados solo urbano sub-utilizado, os terrenos e glebas com área superior a 250 m² onde o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo”. Ficam excetuados os imóveis que não necessitam de edificações para exercerem suas atividades, postos de gasolina e áreas verdes;

Nos dez distritos centrais, o Parágrafo 4º do mesmo Artigo considera como solo urbano sub-utilizado as edificações que tenham, no mínimo, 80% da sua área construída desocupada há mais de cinco anos.

Após a identificação dos imóveis considerados não utilizados ou sub-utilizados segundo esses critérios, o poder público deve notificar os proprietários, que deverão dar alguma destinação socialmente

útil ao imóvel no prazo de um ano. Decorrido esse período, se nada for feito com o imóvel, é iniciada a cobrança das alíquotas progressivas do IPTU por cinco anos. Se após esse prazo de seis anos o imóvel continuar inutilizado ou sub-utilizado, o poder público pode desapropriá-lo com pagamentos em títulos da dívida pública.

No PDEM, essas determinações combinam-se com a demarcação das ZEIS, onde a prioridade é a produção de HIS. Nesse sentido, será fundamental montar um cadastro georreferenciado dos imóveis que se enquadram nessas condições de não utilização e de sub-utilização. Pode-se iniciar a montagem desse cadastro nas ZEIS e no segundo momento expandir para todas as áreas centrais. Do ponto de vista jurídico, como proceder para incorporar essa relação de imóveis considerados não utilizados ou sub-utilizados nas determinações do PDEM? Vale providenciar uma abertura jurídica no projeto de lei dos Planos Diretores Regionais, que está em tramitação na Câmara Municipal, que permita encaminhar posteriormente, com prazos definidos, a relação desses imóveis a serem identificados em diferentes etapas.

Tendo em vista que os proprietários podem propor ao poder público a realização de um Consórcio Imobiliário, criam-se várias oportunidades de intervenções pontuais que precisam ser articuladas entre si.

Os imóveis utilizados como estacionamento constituem uma categoria que precisa ser analisada detalhadamente. É importante verificar se os estacionamentos existentes nas áreas centrais atendem as demandas existentes ou estão especulando com a terra urbana das áreas centrais. Um ponto importante para reflexão se baseia no seguinte argumento: os terrenos centrais que utilizam somente uma vez a sua área para estacionamento podem ser considerados sub-utilizados dada a necessidade de aproveitamentos mais adequados dessas áreas servidas por todas as infra-estruturas e equipamentos urbanos. É preciso separar o joio do trigo e elaborar um Plano de Estacionamentos para as áreas centrais articulado com o sistema de transporte coletivo.

2.6 - Reestruturação fundiária: Consórcio Imobiliário

Com a aprovação do PDEM, fica permitido ao poder executivo do município operar com o Consórcio Imobiliário conforme descrito no Artigo 246. Segundo esse instrumento, o poder público pode “receber por transferência imóveis que, a requerimento dos seus proprietários, lhe sejam oferecidos como forma de viabilização financeira do melhor aproveitamento”.

Esse tipo de operação pode ser implementada coletivamente, envolvendo diferentes donos de imóveis contíguos, eventualmente notificados como não utilizados ou sub-utilizados. Com isso, abre-se uma possibilidade para o poder público intervir em algumas áreas promovendo outros padrões de aproveitamento da terra urbana, com outra estrutura fundiária e imobiliária.

Nas áreas com grande fracionamento da terra onde se deseja renovar e melhorar o parque construído existente garantindo a permanência dos moradores e donos de imóveis comerciais, a exemplo dos arredores da rua 25 de março e do Bexiga, pode-se lançar mão desse instrumento.

2.7 - Requalificação urbana em parceria público-privado: Operação Urbana Consorciada

Ao demarcar uma macro-zona industrial em reestruturação, o PDEM reconhece o processo de mudanças e reestruturação dos territórios produtivos herdados do período de desenvolvimento industrial localizados ao longo da ferrovia da CPTM, no trecho entre Osasco e a região do Grande ABC paulista. O plano define um grande perímetro para a realização de uma Operação Urbana Consorciada ao longo desse eixo sudeste-oeste. Nos distritos centrais, esse perímetro abrange justamente as áreas com maior estoque de potencial construtivo, com predomínio de usos não residenciais e com maior concentração de moradores de baixa renda vivendo em habitações precárias: norte da Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás e Cambuci.

Considerando que a realização de Operações Urbanas Consorciadas não deve ter como finalidade última, simplesmente, a obtenção de recursos financeiros, mas sim promover o

desenvolvimento de trechos da cidade, comprometido com a dinamização econômica, a democratização da qualidade de vida e o acesso à moradia por parte de todos, eliminando os riscos da expulsão dos grupos de baixa renda, deve-se pensar na integração de diferentes instrumentos de gestão e de regulação do uso da terra urbana. A Operação Urbana Diagonal Sul e Norte, demarcadas no PDEM, deve articular todos os objetivos da Reforma Urbana, com seus respectivos instrumentos de regulação do uso e de ocupação do solo, discutidos neste texto. Não se trata somente de estimular a venda de potencial construtivo para angariar recursos para preservar os bens tombados. É preciso basear a formulação da Operação Urbana Consorciada em um projeto claro de concretização do direito à cidade a partir da definição de regras e ações para o ordenamento territorial. O poder público deve protagonizar esse processo para garantir o interesse público. Deve estabelecer, em cada território contido nos perímetros dessas operações, metodologias e critérios claros para a definição e para o dimensionamento das contrapartidas financeiras e urbanísticas.

2.8 - Produção de espaços públicos: Direito de Preempção

O PDEM demarcou somente uma área de preempção na subprefeitura da Sé. Trata-se de uma quadra com vegetação de grande porte contornada pelas ruas Caio Prado, Augusta e Marquês de Paranaguá, localizada no distrito da Consolação⁷.

Com essa definição, o poder executivo tem a preferência de compra, e não a obrigação, no caso dessa área ser posta à venda. Em se tratando de uma área estratégica para os interesses públicos, a aplicação desse instrumento pode ser muito importante.

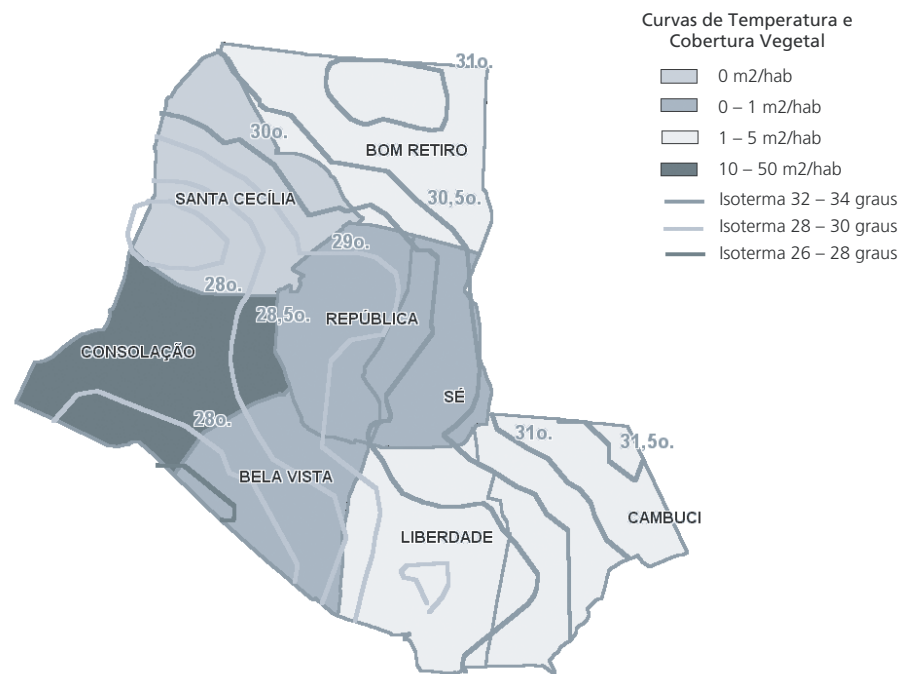
Com o déficit na oferta de áreas verdes na maioria dos distritos centrais, provocando a existência de ilhas de calor no Bom Retiro, Sé e no Cambuci, conforme o mapa 3, o poder executivo pode se valer desse instrumento para obter áreas que podem ser usadas para a implantação de parques e praças,

7. Esta área vem sendo usada como estacionamento.

especialmente naquelas áreas onde as curvas isotermas mostram altas médias anuais na temperatura. Essas áreas devem ser demarcadas previamente em lei.

Entretanto, o Direito de Preempção pode ser um instrumento útil para obter imóveis a serem destinados para outras finalidades, como a produção de HIS. A combinação desse instrumento com as ZEIS é bastante produtiva. Mesmo que o poder executivo não compre os imóveis postos à venda nesses perímetros, é possível monitorar os preços sistematizando subsídios para a definição de programas, ações e financiamentos.

MAPA 3
Subprefeitura da Sé
Isotermas e oferta de áreas verdes (2003)



Fonte: Instituto Polis/Subprefeitura Sé. Plano Diretor Regional da Subprefeitura Sé – Quadro Propositivo, 2003.

2.9 - Descentralização do planejamento territorial: Planos Diretores Regionais por subprefeituras

Junto com a Lei Municipal que institui o novo PDEM, foi aprovada também a Lei nº 13.399 de 1º de agosto de 2002 que dispõe sobre a criação de 31 subprefeituras no município de São Paulo. Essas subprefeituras substituem as Administrações Regionais, que estiveram em evidência no ano de 1999 por causa das denúncias de corrupção contra os fiscais que trabalhavam em algumas delas.

Com as subprefeituras, pretende-se, acertadamente, descentralizar a administração dessa megacidade com mais de 10 milhões de habitantes distribuídos em pouco mais de 1,5 mil km². A descentralização tem como objetivo aproximar a gestão da cidade aos moradores, otimizando a resolução dos problemas urbanos nas escalas submunicipais. Porém, estamos no começo do processo e muitos ajustes ainda precisam ser realizados para alcançar tal objetivo. O prazo jurídico para a implantação integral das subprefeituras conforme a lei acima citada é até 31 de dezembro de 2004.

Os subprefeitos são nomeados pelo governo municipal e atualmente esse processo é capturado pelo jogo político entre os representantes dos poderes executivos e legislativos. As subprefeituras terão dotação orçamentária própria. Têm, por lei, as atribuições de: democratizar a gestão pública; planejar, controlar e executar os sistemas locais a partir de Planos Regionais, Planos de Bairros, Planos Distritais, dentre outros instrumentos, buscando melhorar e democratizar a qualidade dos serviços locais e o desenvolvimento local; promover a articulação com subprefeituras e municípios vizinhos para gerir problemas comuns; facilitar a articulação intersetorial.

Com essas atribuições, os subprefeitos precisam ser articuladores hábeis dos processos de planejamento e de gestão das questões locais, indo além do papel de zeladores urbanos. Na subprefeitura da Sé, dada a posição estratégica e a complexidade das áreas centrais no conjunto da cidade, essa habilidade torna-se fundamental.

Considerando a atribuição das subprefeituras em promover a democratização da gestão pública, merece destaque a importância da criação dos Conselhos de Representantes das Subprefeituras. A Lei

Municipal que institui as subprefeituras não prevê a criação desses conselhos. A instalação dessas instâncias no sistema de gestão urbana será um processo de construção política que está apenas iniciando. Podemos adiantar a importância desses conselhos para a aplicação da nova Lei de Zoneamento no controle de incomodidades geradas por diferentes atividades. Esse tipo de controle, que procura regular as formas de uso e ocupação do solo, necessita basear-se em processos democráticos de tomadas de decisão.

A ligação entre o PDEM e as subprefeituras é feita pela elaboração dos Planos Diretores Regionais (PDR). Apesar dos vários problemas ocorridos no processo de elaboração dos PDRs, não cabe discuti-los nesse trabalho. Vale dizer que o PDR da Subprefeitura Sé precisa ser consolidado nos sentidos acima descritos. A mesma observação é válida para o PDR da subprefeitura Mooca.

2.10 - Democratização da gestão urbana: Conselho Municipal de Política Urbana, Conselho de Representantes das Subprefeituras e Conselhos Gestores das ZEIS

O município de São Paulo já conta com alguns Conselhos Gestores Setoriais, como os de educação, saúde, assistência social, criança e adolescente e habitação. Os Conselhos de Representantes das Subprefeituras poderão ser instâncias de articulação desses importantes canais de participação social na gestão local.

O PDEM prevê a implantação do Conselho Municipal de Política Urbana, que tem como uma das suas atribuições “coordenar a ações dos Conselhos Setoriais do Município, vinculados à política urbana e ambiental” (inciso VII do Artigo 285). Esse conselho será composto por 48 membros representando o poder público e setores da sociedade.

Outra instância de participação social estabelecida pelo PDEM são os Conselhos Gestores de cada uma das ZEIS, compostos por moradores de seus respectivos perímetros. Essa modalidade ainda não foi instituída, pois as ZEIS precisam ser regulamentadas mediante decretos municipais.

A construção desses canais de democratização da gestão urbana está apenas começando na cidade de São Paulo. Pela primeira vez, a sociedade paulistana conta com esses canais de participação no campo da política urbana. Será muito importante fortalecê-los criando condições reais para a realização de debates em torno das diversas questões da cidade, disseminando informações e documentos úteis para análises e tomadas de decisões, programando atividades sistemáticas de capacitação para esclarecimento sobre os processos de planejamento e gestão urbana.

Um dos principais objetivos dos conselhos é viabilizar um espaço democrático para debater as questões de interesse público, abrindo possibilidades de participação dos diferentes grupos nos processos decisórios, exercendo o controle social sobre as formulações de políticas urbanas e sociais e sobre a destinação dos investimentos públicos. Para exercer essa atribuição, é de fundamental importância que os conselheiros estejam articulados a bases sociais legítimas.

2.11 - Otimização da gestão urbana: Sistema de Informações Territoriais

A implementação de uma estratégia para o desenvolvimento e a gestão fundiária das áreas centrais da cidade de São Paulo exige a criação de bases de informação capazes de subsidiar apropriadamente os processos de formulação de propostas e tomadas de decisão. Atualmente, dispõe-se de acesso fácil a softwares⁸ para gerenciamento de bancos de dados georreferenciados, inclusive de uso livre a exemplo do Spring e do Terra View produzidos pela Divisão de Processamento de Imagens do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que podem ser usados na construção de um Sistema de Informações Geográficas. Esse tipo de sistema é bastante útil para a visualização de diferentes informações apresentadas sobre bases cartográficas. Trata-se de um recurso capaz de auxiliar bastante na realização de análises territoriais, implementar os instrumentos de gestão fundiária e monitorar o processo de alterações imobiliárias e econômicas nas áreas centrais da cidade.

8. Setores da Prefeitura Municipal de São Paulo já utilizam alguns dos softwares.

Além dessa dimensão espacial das informações para a gestão fundiária, é importante também a dimensão temporal. As informações devem ser organizadas e apresentadas em bases georreferenciadas e também em séries históricas.

Seguem algumas sugestões de bases informacionais a serem reunidas. As estratégias para a produção, organização e disponibilização dessas bases precisam ser discutidas com mais profundidade nos desdobramentos dos processos de gestão das áreas centrais paulistanas. São elas: 1) Cadastro imobiliário detalhado; 2) Cadastro dos imóveis identificados como não utilizados e sub-utilizados segundo critérios aprovados no PDEM; 3) Cadastro das fontes de incomodidades conforme classificação discutida adiante; 4) Cadastro da estrutura fundiária com respectivos dados dos proprietários e situação tributária; 5) Cadastro das áreas públicas dominiais e de uso especial, principalmente aquelas que não estão edificadas, com respectivas responsabilidades da municipalidade, do governo estadual e da União; 6) Cadastro das operações de transferências imobiliárias relacionadas com a evolução dos preços de imóveis e da terra urbana; 7) Cadastro do aproveitamento real da terra urbana pelas construções possibilitando o monitoramento do estoque de potenciais construtivos no tempo; 8) Cadastro das capacidades de suporte das infra-estruturas urbanas de saneamento, energia elétrica, telecomunicações e mobilidade, dentre outras, em função do processo de adensamento construtivo; 9) Cadastro das oportunidades econômicas e imobiliárias existentes; 10) Cadastro dos programas de ação e intervenções públicas com respectivos recursos financeiros investidos; 11) Cadastro das atividades econômicas existentes, formais e informais, com respectivos faturamentos anuais e números de pessoas empregadas.

A principal vantagem a ser proporcionada por um bom sistema informacional para a gestão urbana e para a promoção do desenvolvimento econômico das áreas centrais será, de uma maneira geral, propiciar ações articuladas evitando sobreposição de trabalhos e desperdícios de recursos. Nos calçadões, essa falta de coordenação aparece impressa na pavimentação que se apresenta inteiramente remendada pelas sucessivas obras de drenagem e das concessionárias de serviços de água, energia elétrica, gás, entre outras. A articulação dos processos de gestão implica na articulação dos sistemas de informação que pode resultar na articulação das formas de participação social.

2.12 - Controle de incomodidades: nova Lei de Zoneamento

A nova Lei Municipal de Zoneamento, em tramitação na Câmara Municipal, irá regular as formas de uso e ocupação do solo na cidade de São Paulo. A proposta preliminar não rompe totalmente com a Lei de Zoneamento em vigor. Preocupa-se em estabelecer quadros com alguns parâmetros de ocupação e parcelamento do solo vinculados aos perímetros das antigas zonas. Esses parâmetros definem os coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo, taxa de ocupação máxima, taxa de permeabilidade mínima, lote mínimo, frente mínima, número máximo de habitações por m², gabarito máximo e recuos de frente, de fundo e laterais das edificações com relação às divisas dos lotes.

Além desses parâmetros de ocupação, o novo marco regulatório poderá trazer instrumentos para controlar as incomodidades provocadas pelas diversas atividades que podem ocorrer na cidade. Tais instrumentos têm como objetivo minimizar possíveis conflitos entre usos residenciais e não residenciais, especialmente na Zona Mista. Nesse sentido, pretende-se controlar: os horários para carga e descarga; a vibração; a potência elétrica instalada; a emissão de radiação; a emissão de odor; a emissão de poeira; a emissão de fumaça; a emissão de ruídos.

Os critérios para exercer esses controles estão sendo definidos em função da hierarquização viária na Zona Mista e das definições de centralidades lineares nas Zonas Estritamente Residenciais. O PDEM definiu quatro níveis de classificação viária: vias locais, vias estruturais N1, vias estruturais N2 e vias coletoras e estruturais N3. Nas áreas centrais foram definidas somente vias em níveis N1 e N3. Somente a via marginal Tietê e avenida do Estado foram classificadas como N1, as ruas e avenidas principais foram classificadas como N3. Nessa última categoria inserem vias como as avenidas Tiradentes, Cruzeiro do Sul, Rio Branco, São João, Angélica, Consolação, 9 de Julho, Augusta, 23 de Maio, Brigadeiro Luis Antonio, Ipiranga, entre outras.

Não são todas as incomodidades que dispõem de critérios objetivos de controle. Com relação à emissão de odor, poeira e fumaça, poderão ser exigidas medidas mitigadoras uma vez constatada a

ocorrência de incômodos. Com relação ao horário de carga e descarga, vibração, potência elétrica instalada, radiação e ruído, dispomos de critérios objetivos para exercer o controle e o monitoramento das atividades. Por exemplo, com relação à emissão de ruídos existem, conforme a tabela abaixo, critérios claros definidos em função dos efeitos dos diferentes níveis de ruído sobre a saúde humana.

TABELA 4
Efeitos das intensidades de ruído na saúde humana

até 50 dB(A)	Perturbador e adaptável
55 dB(A)	Excitante, estresse leve, dependência e desconforto
65 dB(A)	Estresse leve degradativo
80 dB(A)	Prazer e quadro de dependência
100 dB(A)	Perda irreversível da audição

Fonte: Moura, 2002

Em função desses efeitos pode-se definir, a título de proposição preliminar, os seguintes níveis aceitáveis de ruídos, nas seguintes situações urbanas:

TABELA 5
Intensidade de ruído aceitáveis segundo norma da ABNT

Tipos de áreas	Diurno	Noturno
ZER e no entorno de hospitais ou escolas	50 dB	45 db
ZEIS e ZM com predominância residencial	55 dB	50 dB
ZM com vocação comercial e administrativa	60 dB	55 dB
ZM com vocação recreacional	65 dB	55 dB
ZIR	70 dB	60 dB

Fonte: Elaboração a partir de MOURA, 2002 e ABNT. NBR 10.151:1999, Junho de 2000.

O nível de contaminação do ar é fator determinante na qualidade de vida urbana. No auge da industrialização da Barra Funda, do Pari, do Brás e da Mooca, essa contaminação pode ter sido provocada pelos gases que saíam das chaminés de fábricas. Com a desativação ou reconversão de boa parte dessas instalações fabris e o impressionante aumento da frota automobilística na cidade de São Paulo, a poluição do ar das áreas centrais passou a ser causada principalmente pelo tráfego intenso de veículos e por outras fontes que precisam ser mapeadas em detalhe. Desse modo, medidas para a redução do número de veículos em circulação nas áreas centrais podem contribuir para a melhoria da qualidade do ar e para a redução na emissão de ruídos. Porém, são necessárias medidas mais profundas do que o conhecido “rodízio” de automóveis que apenas restringe a circulação no centro expandido em determinados dias da semana em função do último número da placa.

Outros fatores que determinam a qualidade de vida urbana e dependem da gestão por parte do poder público são: a poluição visual; a contaminação do solo e das águas subterrâneas; os riscos de enchentes e deslizamentos.

Recentemente, foi aprovada a Lei Municipal nº 13.525 de 28 de fevereiro de 2003. Essa lei trata da “ordenação de anúncios na paisagem do município de São Paulo” e procura disciplinar a instalação de anúncios e “outdoors” na cidade de modo a reduzir os impactos dessas estruturas na paisagem urbana. Os incentivos para a recuperação das fachadas dos edifícios devem, necessariamente, estar articulados com a aplicação dessa lei. Algumas vias da subprefeitura da Sé com presença significativa de anúncios precisam se adequar às novas regras. São elas: acesso ao viaduto Dona Paulina; al. Glete; av. São João; av. do Estado; av. 9 de julho; av. Santo Dumont; av. 23 de Maio; av. Cruzeiro do Sul; av. Liberdade; av. Lins de Vasconcelos; av. Paulista; av. Prestes Maia; Elevado Costa e Silva; r. Amaral Gurgel; r. Álvaro de Carvalho; r. Augusta; r. Santo Antônio; r. da Consolação; r. Estela; r. Nicolau de Souza Queiroz; r. Asdrúbal do Nascimento.

No meio urbano de São Paulo, os principais fatores que contaminam o solo e as águas subterrâneas têm sido as atividades industriais e os postos de gasolina. Na subprefeitura da Sé, há cinco postos de gasolina com problemas de contaminação do solo provocados por antigos vazamentos

nos seus reservatórios. É importante implementar medidas de descontaminação e monitorar esse tipo de atividade para evitar o alastramento do problema. Nos distritos Pari, Brás e Cambuci, onde havia antigas áreas industriais, é preciso checar se existem terrenos com solos contaminados, a exemplo do que ocorre na Vila Prudente. Essa medida é importante para evitar problemas de saúde pública irreversíveis no futuro.

Nas áreas centrais, não ocorrem muitos deslizamentos. Entretanto, há alguns pontos críticos de alagamentos que, nas épocas das grandes chuvas de verão, instauram o caos no trânsito da cidade. Os pontos mais críticos são na via marginal ao rio Tietê⁹ e no túnel do vale do Anhangabaú, que faz a ligação norte-sul. Além desses pontos, há registros de inundações no Glicério, no Cambuci e no Bexiga, áreas históricas de várzeas habitadas pela população de baixa renda. O enfrentamento desse problema de inundações não se limita às intervenções emergenciais pontuais. É preciso um conjunto de ações estruturais que levem em conta o funcionamento regional das redes hidrográficas em escala macro e micro. Trata-se de um plano amplo de drenagem metropolitana que está em implementação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A REFORMA URBANA PASSA PELA REFORMA ADMINISTRATIVA

Os territórios das áreas centrais da cidade de São Paulo não são desiguais somente do ponto de vista das atividades econômicas existentes. Essas desigualdades aparecem nas discrepâncias sociais entre os moradores das porções leste, onde predominam os usos não residenciais, e aquelas das porções sudoeste, onde predominam os usos residenciais. Nos lugares com predominância residencial, como Higienópolis, Bela Vista (nos arredores da rua Augusta e da rua dos Ingleses, próximos à avenida Paulista) e Aclimação, os níveis de renda são maiores e as condições de habitabilidade são melhores. Em contraponto, nas áreas com predominância não residencial, como Bom Retiro, Sé, Pari, Brás e Cambuci, os níveis de renda são menores e as condições das moradias são marcadamente piores.

9. O rio Tietê está sofrendo um aprofundamento no seu leito. Essas obras poderão reduzir as ocorrências de inundações na via marginal.

Porém, essa dualidade não é tão absoluta. Nas áreas de riqueza da Bela Vista, incrustam-se quadras com grande concentração de imóveis encortiçados habitados pelos grupos de baixa renda. O mesmo ocorre na porção sul da República. Trata-se do antigo bairro Bexiga que foi seccionado pela passagem da via Elevada que faz a ligação leste-oeste da cidade. Essa via foi construída seguindo as tendências rodoviaristas que nortearam as intervenções na cidade desde meados do século XX, em detrimento da qualidade de vida urbana. Nessas áreas, persistem vários testemunhos arquitetônicos residenciais da primeira metade do século XX, algumas em estado avançado de deterioração.

Essa convivência entre dinamismo econômico e condições extremas de pobreza, vulnerabilidade social e precariedade territorial marca a metrópole como um todo. Nas áreas centrais, a concentração de moradores de rua manifesta a situação limite dessas vulnerabilidades. Em 2000, pesquisa da FIPE identificou 4.676 pessoas em situação de rua nos dez distritos centrais, correspondendo a 53,71% do total de pessoas vivendo nessas condições em todo o município (FIPE/PMSP, 2000).

Desenvolver as atividades econômicas e o mercado imobiliário e melhorar as qualidades urbanísticas das áreas centrais, revertendo esse quadro de desigualdades sócio-territoriais e evitando a expulsão dos grupos mais vulneráveis, apresenta-se como o grande desafio para a estratégia de gestão territorial a ser formulada e implementada. Para tanto, contamos com algumas conquistas jurídicas nos campos das políticas urbanas, sociais e da participação social. São inovações introduzidas nas últimas décadas, por exemplo, pela aprovação do Estatuto da Cidade, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei Orgânica da Assistência Social, pela instalação de vários Conselhos Gestores de diferentes setores das políticas públicas, pelas experiências do Orçamento Participativo em várias cidades brasileiras.

No campo da política urbana, o Estatuto da Cidade define o planejamento e a gestão urbana como atividades públicas que extrapolam os limites do Estado. Essa inovação traz novos atores sociais para discutir os problemas e as propostas da cidade. Como visto anteriormente, traz também novos instrumentos que compõem novas estratégias de gestão e de planejamento urbano. Será que os marcos institucionais estão preparados para implementar essas inovações? Será que os procedimentos

administrativos e os recursos técnicos, humanos e financeiros estão orientados para operar essas inovações?

Para responder a essas questões será preciso realizar uma análise institucional e administrativa detalhada do conjunto de órgãos públicos que atuam e têm responsabilidades nas áreas centrais, como as subprefeituras da Sé e da Mooca com seus respectivos governos locais que reúne representantes das várias secretarias municipais, o Procentro, a Emurb, a Habi-Centro da Sehab, a Supervisão Regional de Assistência Social Sé, os Distritos de Saúde Sé-Santa Cecília e Mooca.

Essa análise deverá ser feita de modo a indicar caminhos para uma reforma administrativa alinhada com a reforma urbana das áreas centrais da cidade de São Paulo baseada na implementação dos instrumentos urbanísticos discutidos anteriormente. As inovações na gestão urbana exigem o protagonismo do poder público na garantia do interesse coletivo. Há a necessidade de construir novas institucionalidades com equipes técnicas, infra-estrutura, sistemas informacionais e procedimentos que dêem conta dos objetivos dessa gestão comprometida com o desenvolvimento econômico, social e territorial eqüitativo das áreas centrais da cidade de São Paulo. No momento atual há uma oportunidade orientada nessa direção. Trata-se do desafio de estruturar as subprefeituras em geral e das centrais em particular, de implantar a Agência de Desenvolvimento das Áreas Centrais e de instalar o Conselho Municipal de Política Urbana. Qualquer que seja a escala de atuação, a Reforma Urbana passa necessariamente pela Reforma Administrativa. Para que as inovações jurídicas sejam inovações concretas nas realidades das áreas centrais de São Paulo, será preciso definir o desenvolvimento, a política e a gestão urbana sobre bases mais justas e democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. NBR 10.151:1999. *Acústica – Avaliação do ruído em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade*. Rio de Janeiro. Junho de 2000.

BESSA, V. de C. “O setor de serviços às empresas”, *Estratégias de desenvolvimento para a região central da cidade de São Paulo*. Cebrap/Emurb/CEM. 2003 (mimeo). Versão modificada neste livro.

BOTELHO, I. e FREIRE, C.T. “Equipamentos e serviços culturais na região central da cidade de São Paulo”. Cebrap/CEM/Emurb. 2003 (mimeo). Versão modificada neste livro.

COMIN, A. et al. *Estratégias de desenvolvimento econômico para a área central do município de São Paulo. Diagnóstico da situação atual (1º relatório)*. São Paulo. Cebrap/Emurb/CEM. 2002 (mimeo).

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e INSTITUTO POLIS. *Estatuto da Cidade – guia de implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília. Câmara dos Deputados – coordenação de publicações. 2001

COMPANS, R. “Riscos associados às intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais”. *Estratégias de desenvolvimento para a região central da cidade de São Paulo*, Cebrap/Emurb/CEM. 2003 (mimeo). Versão modificada neste livro.

EMURB. “Operação Urbana Centro - relatório de acompanhamento 2002”. 2002. (mimeo)

FERNANDES, E. (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte. Del Rey. 1998

FIPE/PMSP. “Censo da população de rua”. 2000.

GARCIA, R. e CRUZ-MOREIRA, J. “Complexo têxtil, vestuário e calçados: um cluster de atividade resistente”, *Estratégias de desenvolvimento para a região central da cidade de São Paulo*, Cebrap/Emurb/CEM. 2003 (mimeo). Versão modificada neste livro.

INSTITUTO PÓLIS/SUBPREFEITURA SÉ. *Plano Diretor Regional da Subprefeitura Sé – Quadro Propositivo*. São Paulo. 2003 (mimeo).

MOURA, C. *Ruídos urbanos – níveis de pressão sonora na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo. FSP-USP. 2002

NAKANO, K. MALTA, C.M. e ROLNIK, R. "Dinâmicas dos sub-espços da área central de São Paulo". *Estratégias de desenvolvimento para a região central da cidade de São Paulo*. Emurb/Cebrap/CEM. 2003 (mimeo). Versão modificada neste livro.

ROLNIK, R; CAMPOS, C. M; NAKANO, K & ITIKAWA, L. Instituto Polis/EMURB "Contribuição para um diagnóstico da área central do Município de São Paulo". São Paulo. 2002 (mimeo).

SANDRONI, P. "A dinâmica imobiliária da cidade: a região central como processo de esvaziamento, desvalorização e recuperação". *Estratégias de desenvolvimento para a região central da cidade de São Paulo*. Emurb/Cebrap/CEM. 2003 (mimeo). Versão modificada neste livro.