

Reservatório de Cantareira

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

**PLANO E PROJETO URBANO NA
METRÓPOLE DE SÃO PAULO:
da rede de mobilidade ao projeto-instrumento**

Marlon Rubio Longo

São Paulo, 2024

Marlon Rubio Longo

**PLANO E PROJETO URBANO NA
METRÓPOLE DE SÃO PAULO:
da rede de mobilidade ao projeto-instrumento**

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

Área de concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e
do Urbanismo.

Orientação: Prof. Dra. Regina Maria Prospero Meyer.

São Paulo, 2024

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

e-mail do autor: marlon.longo@gmail.com

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade do autor e anuência do orientador.

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, 27 de março de 2024.

Catálogo na publicação

Serviço Técnico da Biblioteca

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Longo, Marlon Rubio

Plano e projeto urbano na metrópole de São Paulo: da rede de mobilidade ao projeto-instrumento / Marlon Rubio Longo; orientadora Regina Maria Prospero Meyer. - São Paulo, 2024. 282 p.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo.

1. Planejamento Territorial Urbano. 2. Redes Urbanas. 3. Áreas Metropolitanas - São Paulo (SP). 4. Urbanismo. 5. Planos Diretores. 6. Operações Urbanas. I. Meyer, Regina Maria Prospero, orient. II. Título.

para Izaura Zancheta Longo

Agradecimentos

Meu percurso de doutorado foi atravessado por muitos encontros que sedimentaram as reflexões aqui apresentadas. Durante o processo, a participação em planos e projetos de escalas e naturezas variadas e o convívio com os conflitos inerentes à prática profissional do urbanismo alteraram sensivelmente os rumos da pesquisa. Se, por um lado, a opção por transitar entre os meios acadêmico e profissional exigiu certo esforço, reconheço que a pesquisa não seria a mesma sem essas interações.

Primeiro, agradeço imensamente à professora e urbanista Regina Meyer, por seu acolhimento e orientação desde o mestrado. Em mais de uma década de convívio, sua generosidade intelectual, provocações, as trocas de artigos e impressões, as conversas sobre urbanismo e sobre São Paulo me formaram e me mostraram quão rica e prazerosa pode (e deve) ser a relação entre professor e aluno.

À Sarah Feldman e ao Renato Anelli, não apenas pelas contribuições na etapa de qualificação, mas pela formação que se estende desde a graduação em São Carlos.

Dos anos de pós, levo também meus amigos Alessandro Muzi e Mariana Wilderom, que compartilharam seus próprios percursos de doutorado. Nossas incontáveis conversas desde o mestrado, os textos e seminários em conjunto foram suporte decisivo.

Da SP-Urbanismo, meu agradecimento ao Rafael Giorgi Costa, Melina Giannoni, Marília Formoso Camargo, Rita Gonçalves, Anna Barros, José Antônio Aparecido Júnior, Marcelo Ignatios, Leonardo Castro e José Armênio de Brito Cruz. Os anos de produção e reflexão conjunta sobre os instrumentos urbanísticos paulistanos foram essenciais. Ao Guilherme Denes, em especial, pela amizade e parceria nos projetos futuros.

Dos trabalhos desenvolvidos para a FIPE, as reflexões compartilhadas com Marta Grostein, Rovena Negreiros, Maria Lucia Camargo e Roberta Fontan registraram novas perspectivas em trechos importantes da pesquisa.

Agradeço também aos professores e urbanistas Jeferson Tavares, Carlos Leite e Ana Paula Koury pelas oportunidades e estimulantes experiências nos trabalhos conjuntos entre a Universidade e poder público.

Ao Raul Longo Zocal, Cinthia Verçosa Nobre, Ingrid Ori, Fabiana Stucchi, Danilo Bocchini, Leonardo Musumeci, Mariela Sasaki e Pedro Victor pelas trocas, amizade e diálogos fundamentais nessa trajetória. Ao Vinicius Perez, pelo convívio e carinho.

Finalmente, meu profundo agradecimento à Universidade de São Paulo, por me acolher desde a graduação, sobretudo meus professores, por construírem e continuarem a transformar minha forma de ver a cidade.

“Há uma cidade de grandes estruturas que tem, necessariamente, uma duração de anos ou de séculos. E há uma cidade de um dia, a cidade que dá a imediata impressão de ser feita de imagens, de sensações, de impulsos mentais, a que realmente vemos e que não é dada pelas arquiteturas imóveis (...). As grandes estruturas, as estruturas geratrizes, escapar-nos-ão, não as poderemos mais ver”

ARGAN, [1969]/(2005), p. 223.

Resumo

LONGO, Marlon R. **Plano e projeto urbano na metrópole de São Paulo: da rede de mobilidade ao projeto-instrumento**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2024.

A pesquisa investiga a articulação entre plano e projeto urbano na metrópole de São Paulo, considerando a influência da rede de mobilidade. A hipótese é que no percurso do planejamento urbano em São Paulo, as questões de mobilidade foram o principal elemento dessa articulação, ao fundamentar e conduzir cenários de reestruturação propostos para a metrópole. Argumenta-se que essa articulação sofreu transformações no decorrer do tempo, com a substituição do papel decisivo desempenhado pela rede no âmbito do plano, pela gestão de instrumentos urbanísticos. Em termos metodológicos, foram analisados planos e projetos urbanos elaborados para a metrópole e para o município de São Paulo, desde as experiências e estudos pioneiros da Emurb e da Emplasa nos anos 70, até a proposição do *Plano Diretor Estratégico* em 2014 e do *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado* em 2018. Em função dessas leituras, foram identificados quatro processos, momentos-chave nos quais as relações entre o plano, o projeto e a rede sofreram importantes inflexões: a formulação de instrumentos urbanísticos (1973-1976); a transição entre o protagonismo da rede e a operação do que foi denominado *projeto-instrumento* (1983-1991); a rearticulação entre a rede e o projeto urbano (2001-2012); e a integração do *projeto-instrumento* no plano (2014-2018). Concluiu-se que a conformação do *projeto-instrumento* e sua integração ao plano impôs ao urbanismo a difícil tarefa de elaborar propostas de reestruturação urbana por meio de uma sintaxe que dialoga com as vantagens locacionais da rede, mas não interfere em seu planejamento, ainda que o arranjo espacial da rede de mobilidade continue a ser decisivo para a transformação e a qualificação do território.

Palavras-chave: Planejamento Territorial Urbano; Redes Urbanas; Áreas Metropolitanas - São Paulo (SP); Urbanismo; Planos Diretores; Operações Urbanas.

Abstract

LONGO, Marlon R. **Urban plan and project in the São Paulo metropolis: from de mobility network to the project-instrument.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2024.

This research discusses the connection between urban plan and project in the metropolis of São Paulo and the correlation with the mobility network. The hypothesis is that mobility issues were the main contributor to this connection, by providing the foundation and driving restructuring scenarios for the metropolis. It is argued that this connection has been transformed over time, with the replacement of the crucial role played by the mobility network, by the management of urban instruments. In terms of methodology, urban plans and projects for the metropolis and the municipality of São Paulo were analyzed, from the pioneering experience of Emurb and Emplasa in the 70's to the 2014 *Strategic Master Plan* and the 2018 *Integrated Urban Development Plan*. Giving this readings, four processes were identified, key moments in which the relation among urban plan, project and mobility network has changed: the elaboration of planning instruments (1973-1976); the transition from the mobility network leading role to what we have defined as *project-instrument* (1983-1991); the rearticulation between the mobility network and urban project (2001-2012); and the *project-instrument* integration to the plan (2014-2018). As a result, the study demonstrates that the *project-instrument* and its integration to the plan impose to urbanism the challenge of elaborating urban restructuring proposals through a syntax that dialogues with the mobility network locational advantages without interfering in its planning, despite the relevance of the mobility spatial arrangement to the territorial development.

Keywords: Territorial Urban Planning; Urban Networks; Metropolitan Areas – São Paulo (SP); Urbanism; Master Plans; Urban Operations.

Lista de mapas, imagens e gráficos

Introdução e preâmbulo

Figura 0.1: Praça interna da Estação Marechal Deodoro da Linha 3-Vermelha.....	31
Figura 0.2: Desconexões entre diferentes modais no território da OUCAE.....	31
Figura 0.3: Rede 2030 e territórios estratégicos no PDE 2014 e PDUI 2018.....	32
Figura 0.4: Vínculos em função do conceito de estrutura urbana.....	39
Figura 0.5: Vínculos em função da estratégia de desenvolvimento urbano.....	41
Figura 0.6: Vínculos em função da intervenção urbana como ferramenta de implementação.....	44
Figura 0.7: Os três percursos de análise e a identificação dos quatro processos.	47

Capítulo 1

Figura 1.1: Manchas urbanas de 1967 e 1977 e Linhas de contorno das Pesquisas OD. ...	51
Figura 1.2: TGCA na RMSP e nos recortes do vetor leste na década de 70.	51
Figura 1.3: Viagens com origem no Leste 1.....	54
Figura 1.4: Viagens com origem no Leste 2.....	54
Figura 1.5: Viagens com origem no Leste 3.....	55
Figura 1.6: Tempo médio de viagens por modo coletivo por zona da Pesquisa OD-77.	56
Figura 1.7: Tempo médio de viagens por modo coletivo por zona da Pesquisa OD-87.	56
Figura 1.8: Estrutura urbana proposta no PUB, com a articulação entre centralidades, malha viária e a rede de metrô.....	61
Figura 1.9: Corredores de atividades múltiplas no PUB.	62
Figura 1.10: Croqui de Benjamin Adiron Ribeiro sobre a estrutura proposta no PDDI.....	62
Figura 1.11: Principais centros de polarização e suas áreas de influência no PUB.....	66
Figura 1.12: Mapeamento das Z8.....	73
Figura 1.13: Perímetros dos Projetos CURA sobre foto aérea 2020.	75
Figura 1.14: Estratégias projetuais no CURA Santana.	77
Figura 1.15: Esquema institucional proposto para projetos nas Z8.....	85
Figura 1.16: Prospecção de áreas não ocupadas na RMSP.	87
Figura 1.17: Quadro de influência das áreas não ocupadas em relação à rede de mobilidade.....	87
Figura 1.18: Quadro de influência das áreas não ocupadas nas Zonas a Dirigir a Reurbanização.....	88
Figura 1.19: Quadro referencial das 10 áreas selecionadas.....	88
Figura 1.20: Situação e proposta de ocupação da Área III - Campo de Marte.....	91
Figura 1.21: Situação e proposta de ocupação da Área IV - Itaquerã.	91

Capítulo 2

Figura 2.1: Expansão da área urbanizada entre 1963 e 1985.	99
Figura 2.2: Intercâmbios de viagens entre macrozonas na Pesquisa OD 1987.....	99
Figura 2.3: Diretrizes de urbanização para a metrópole de São Paulo.....	107
Figura 2.4: Diretrizes de urbanização do PDDI II.	110
Figura 2.5: Estrutura urbana futura - hipótese preliminar do PDDI II.	110
Figura 2.6: Estrutura urbana da cidade de São Paulo no Plano de 1985 - Ano 2000.	115
Figura 2.7: Estímulo e Ordenação dos Subcentros no Plano de 1985.	118
Figura 2.8: Operações urbanas propostas no Plano de 1985.	119
Figura 2.9: Padrões habitacionais e níveis de atendimento da infraestrutura.....	124
Figura 2.10: Política de desenvolvimento urbano por Áreas diferenciadas.....	125
Figura 2.11: Curva de equilíbrio das escolhas do consumidor e o preço da moradia.....	131
Figura 2.12: Curva do preço da moradia (p) em função da distância (x) ao centro.....	131
Figura 2.13: Renda bruta das famílias (y) e consumo de imóvel (x , em m^2).	133
Figura 2.14: Curvas de preço de imóveis (p) para duas classes de renda.....	133
Figura 2.15: Preço de imóveis (p) para um par de terrenos (vazio e ocupado) no centro e na periferia.....	136
Figura 2.16: Preço de terreno levantado pelo PDDI II.....	138
Figura 2.17: Intensidade de uso do solo mapeada pelo PDDI II.....	138
Figura 2.18: Subdivisões da Zona Adensável do Plano Diretor de 1991.....	146
Figura 2.19: Impacto do CA único e da ampliação da oferta de terrenos transformáveis (O) nos preços do solo (p).	150

Capítulo 3

Figura 3.1: TGCA na RMSP e distritos do município de São Paulo entre 1991 e 2000.	156
Figura 3.2: TGCA na RMSP e distritos do município de São Paulo entre 2000 e 2010.	156
Figura 3.3: Índice de mobilidade das viagens coletivas na RMSP na Pesquisa OD 1987.	159
Figura 3.4: Índice de mobilidade das viagens coletivas na RMSP na Pesquisa OD 1997.	159
Figura 3.5: Índice de mobilidade das viagens coletivas na RMSP na Pesquisa OD 2007.	160
Figura 3.6: Operações Urbanas aprovadas nos anos 90 e melhoramentos viários incidentes, aprovados até 1997.	165
Figura 3.7: Perímetro de estudo e perímetro definitivo da OUCAE.	172
Figura 3.8: Ações iniciais de projeto urbano desenvolvidas entre 1981 e 1982, Áreas de Nova Centralidade e projetos de segunda renovação (anos 90) em Barcelona.....	183
Figura 3.9: Implantação da proposta para o projeto San Andreu/La Sagrera.....	184
Figura 3.10: Perspectiva da proposta para o projeto San Andreu/La Sagrera.....	184
Figura 3.11: Macroárea de Reestruturação e Requalificação no PDE 2002.....	190
Figura 3.12: <i>Operações Urbanas</i> e projetos estratégicos previstos, rede estrutural de transporte público, eixos e polos de centralidades no PDE 2002, e <i>Operações Urbanas</i> nos Termos de Referência proposto em 2010.	192
Figura 3.13: Simulação do potencial construtivo e intervenções no PRIOU da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié.....	196
Figura 3.14: PRIOU da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié.	197
Figura 3.15: OUC e AIU no estudo “Cenários de Desenvolvimento Urbano”.....	204
Figura 3.16: Influência do aumento de CA na porcentagem disponível de potencial construtivo para uso residencial.....	205
Figura 3.17: Influência do aumento de CA na porcentagem disponível de potencial construtivo para uso não residencial.....	205

Capítulo 4

Figura 4.1: Limites das Regiões Metropolitanas que compõem a MMP.....	208
Figura 4.2: Condomínios logísticos e loteamentos fechados no cruzamento no município de Itupeva, RM de Jundiáí.....	210
Figura 4.3: Relação entre oportunidades e vulnerabilidades na RMSP.....	218
Figura 4.4: Rede de Estruturação da Transformação Urbana do PDE 2014.....	221
Figura 4.5: EETU nas Macroáreas de acordo com o Projeto de Lei nº 688 de 2013.....	223
Figura 4.6: Conexão da rede de estruturação local aos EETU.....	223
Figura 4.7: Setores do chamamento do Projeto de Intervenção na Área Central de São Paulo pela agência Casa Paulista.....	225
Figura 4.8: Diretrizes urbanísticas do Projeto de Intervenção na Área Central.....	226
Figura 4.9: Diretrizes edilícias do Projeto de Intervenção na Área Central.....	226
Figura 4.10: Corredores e eixos propostos para a revisão da OUCAB.....	228
Figura 4.11: Volumetria e de espaços livres dos eixos na revisão da OUCAB.....	228
Figura 4.12: Dispositivos e incentivos de qualificação urbana nos EETU.....	230
Figura 4.13: Preços de venda e empreendimentos residenciais nas zonas com incidência de OODC.....	239
Figura 4.14: TIR estimadas para empreendimentos residenciais nas zonas com incidência de OODC.....	239
Figura 4.15: Setores e subsetores da MEM do PDE 2014.....	243
Figura 4.16: Macrozonas regionais e rede de centralidades do PDUI 2018.....	248
Figura 4.17: Vetores de desenvolvimento do PAM e MEM do PDE 2014.....	250
Figura 4.18: PIU Arco Tietê e destaque para a AIU Lapa.....	256

Conclusão

Figura 5.1: Ambientes de mobilidade em diferentes inserções.....	265
---	-----

Imagem da capa:

Mapa do quadro de influência das áreas não ocupadas em relação à rede de mobilidade do “Programa Operações Urbanas” da Emplasa (Promon, 1976); Rede 2030 (STM, 2013; PMSP, 2020); “Eixos de Estruturação da Transformação Urbana” do PDE 2014 (PMSP, 2014); “Macrozona de Diversificação e Adensamento” do PDUI da RMSP (Emplasa, 2018). Elaborado pelo autor, 2023.

Lista de abreviaturas e siglas

AEL	Área de Estruturação Local
AIM	Área de Interesse Metropolitano
AIU	Área de Intervenção Urbana
ATOU	Assessoria Técnica de Operações Urbanas da Sempla
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coefficiente de Aproveitamento
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRMSP	Conselho de Desenvolvimento da RMSP
CECAP	Caixa Estadual de Casas para o Povo
CEM	Centro de Estudos da Metrópole da Universidade de São Paulo
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CMTC	Companhia Municipal de Transportes Coletivos
COGEP	Coordenadoria Geral do Planejamento
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CURA	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (Projeto)
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EETU	Eixos de Estruturação da Transformação Urbana do PDE 2014
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
EVEF	Estudos de Viabilidade Econômica e Financeira
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
GEGRAN	Grupo Executivo de Planejamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MDA	Macrozona de Diversificação e Adensamento do PDUI 2018
MEM	Macroárea de Estruturação Metropolitana do PDE 2014
MMP	Macrometrópole Paulista
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
OD	Origem-Destino (Pesquisa)
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OU	Operação Urbana
OUC	Operação Urbana Consorciada

OUCAB	Operação Urbana Consorciada Água Branca
OUCAE	Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
OUCFL	Operação Urbana Consorciada Faria Lima
PAITT	Programa de Ação Imediata de Tráfego e Transporte
PAM	Plano de Ação da Macrometrópole Paulista
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo
PDE	Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PERI	<i>Planes Especiales de Reforma Interior</i> (Barcelona)
PGM	Plano Geral Metropolitano (Barcelona)
PITU	Plano Integrado de Transportes Urbanos
PIU	Projeto de Intervenção Urbana do PDE 2014
PL	Projeto de Lei
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PMGSP	Plano Metropolitano da Grande São Paulo
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PMT	Plano Metropolitano de Transporte
PPP	Parceria Público-Privada
PRE	Planos Regionais Estratégicos do Município de São Paulo
PRIOU	Planos-referência de Intervenção e Ordenação Urbanística
PUB	Plano Urbanístico Básico
PUE	Projeto Urbanístico Específico
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAGMACS	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SISTRAN	Sistema de Transportes Urbanos de Passageiros
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SNM	Secretaria de Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo
SPAM	Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana
STM	Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo
TCM	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TGCA	Taxa Geométrica de Crescimento Anual
TIR	Taxa Interna de Retorno
TO	Taxa de Ocupação
TOD	<i>Transit-Oriented Development</i>
ZAC	<i>Zone d'Aménagement Concerté</i>
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEM	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana
ZEMP	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previsto
ZEU	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana
ZEUP	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto
ZML	Zona Metrô-Leste

Sumário

INTRODUÇÃO.....	19
ESTRUTURAÇÃO DAS QUESTÕES DA PESQUISA	23
Redes de mobilidade e intervenção urbana	25
Três percursos de análise e quatro processos	34
1. A REDE E O PROJETO URBANO SE ARTICULAM NO PLANO (1973-1976).....	49
1.1. A expansão a leste: a precariedade expressa na acessibilidade urbana.....	49
1.2. Duas lógicas de polinucleação: os <i>Corredores de atividades múltiplas</i> e as <i>Unidades territoriais hierarquizadas</i>	58
1.3. Inovações e impasses nas propostas precursoras da Emurb.....	67
1.3.1. As primeiras intervenções urbanas associadas à rede.....	74
1.4. Os ensaios da Emplasa na constituição de um sistema metropolitano de planejamento.....	80
2. REESTRUTURAÇÃO URBANA E O ENSAIO DE INSTRUMENTOS (1983-1991)	95
2.1. Reestruturação da metrópole industrial e o declínio do planejamento integrado..	95
2.1.1. A rede fora do plano e os dilemas do planejamento integrado.....	100
2.2. O projeto urbano no plano: <i>Operações Urbanas</i> no PDDI-II e no Plano de 1985.....	104
2.2.1. A inserção da <i>Operação Urbana</i> no plano	112
2.3. Macrozoneamento como método e instrumento do plano.....	121
2.4. <i>A terra-localização</i> fundamenta o <i>projeto-instrumento</i>	127
2.4.1. A relevância do transporte no modelo e as especificidades de São Paulo	128
2.4.2. A concentração da acessibilidade e novas abordagens do plano.....	134
2.5. O instrumento no centro do Plano Diretor de 1991	140
2.5.1. O estoque de potencial construtivo no redesenho das localizações.....	147

3.	REARTICULAÇÃO ENTRE REDE E PROJETO URBANO NA ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO (2001-2012)	153
3.1.	A lenta expansão do metrô e o agravamento da mobilidade e da acessibilidade ..	153
3.2.	Contribuições das <i>Operações Urbanas</i> ao <i>projeto-instrumento</i>	163
3.2.1.	Aperfeiçoamentos promovidos pela OUCAE	170
3.3.	<i>Macroárea de Reestruturação e Requalificação</i> : um território estratégico para intervenção.....	176
3.3.1.	A dimensão estratégica na revisão do Plano Diretor e a influência catalã	180
3.3.2.	A concepção da <i>Macroárea de Reestruturação e Requalificação</i> no PDE 2002	186
3.4.	Reinserção do projeto urbano no plano e reaproximações com a rede.....	191
3.4.1.	<i>Áreas de Intervenção Urbana</i> e novos diálogos entre a rede e o plano.....	199
4.	PLANO E PROJETO URBANO NA CONSTRUÇÃO DA MATRIZ INSTRUMENTAL (2014-2018)	207
4.1.	Urbanização extensiva e cidade compacta: a mobilidade e a acessibilidade fundamentam o plano	207
4.2.	O <i>projeto-instrumento</i> é integrado ao plano e a inércia da <i>terra-localização</i>	217
4.2.1.	Desenho e parametrização dos <i>Eixos de Estruturação da Transformação Urbana</i> ..	224
4.2.2.	Desígnios do <i>potencial construtivo adicional</i> na matriz instrumental	232
4.3.	<i>Macroárea de Estruturação Metropolitana</i> e as <i>Áreas de Interesse Metropolitano</i> : o projeto urbano entre escalas.....	241
4.3.1.	Interações entre o plano municipal e o metropolitano	244
4.3.2.	<i>Projetos de Intervenção Urbana</i> organizam a elaboração do <i>projeto-instrumento</i> ..	252
	CONCLUSÃO	259
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	267
	Livros, artigos, teses e dissertações.....	267
	Planos, projetos e estudos técnicos.....	274
	Legislação consultada.....	278

Introdução

Duas décadas foram suficientes para que São Paulo sofresse transformações radicais que a sedimentaram como uma metrópole moderna. Entre 1950 e 1970, essas transformações atingiram, simultaneamente, as bases econômica, social e físico-territorial. Destacam-se, nesse período, a concentração das atividades produtivas e conformação de um polo econômico-industrial de alcance nacional, atraindo imenso contingente populacional migrante, demandando a instalação da infraestrutura rodoviária de porte e a expansão vertiginosa da área urbanizada. A consolidação de uma mancha urbana alargada e precária foi uma das heranças mais notáveis dessas transformações, que passaram a coexistir com novas dinâmicas do processo de metropolização, emergentes na década de 80, como a mudança na localização da indústria, a concentração dos serviços e a expansão fragmentada da área urbanizada.

A prática do urbanismo e do planejamento urbano não se manteve inerte a essas mudanças. Ao longo da segunda metade do século passado e das primeiras duas décadas do presente, acumularam-se planos e projetos urbanos para São Paulo, nas esferas municipal e metropolitana, responsáveis por registrar dados fundamentais para compreensão dos processos de urbanização em curso, e por ofertar valiosas propostas na busca pela superação dos desequilíbrios latentes em um complexo metropolitano, que atingiu, em 2022, a marca de 21,9 milhões de habitantes¹. Essas contribuições são um importante legado, largamente explorado pela produção acadêmica nos múltiplos campos que compõem os estudos urbanos.

O presente trabalho compartilha o interesse de pesquisas e práticas profissionais que se articularam na busca de possibilidades de atuação do projeto em escala urbana, frente aos desafios impostos pelo processo de expansão da área urbanizada, presente em diferentes contextos. Em São Paulo, essa expansão combinou heranças da urbanização rápida e precária da metrópole industrial, com o impulso de uma urbanização em escala regional, na qual as redes de infraestrutura, sobretudo de mobilidade, desempenham importante papel. Eixos rodoviários, avenidas estruturais, redes de transporte de passageiros e cargas conferem continuidade em escala regional, em contraste com a expressiva fragmentação e descontinuidade do tecido urbano em escala local.

¹ Dados de população para os 39 municípios da RMSP calculados até 22/12/2022, com base nos resultados preliminares do Censo Demográfico divulgados pelo IBGE.

O objetivo geral do trabalho é investigar a articulação entre plano e projeto urbano em São Paulo, considerando a influência da rede de mobilidade nessa equação. Como escalas específicas de atuação, para as quais são mobilizadas ferramentas próprias, os planos e projetos urbanos produzidos em São Paulo dialogaram com as constantes transformações da metrópole e teceram um amplo conjunto de alternativas para interferir, qualificar ou, até mesmo, redirecionar o processo de urbanização. Nesse contexto, as questões relativas à mobilidade urbana tiveram papel crucial, definindo-se como elemento de suporte das múltiplas articulações entre plano e projeto, hipótese da pesquisa a ser detalhada adiante.

Os objetos da pesquisa são, portanto, planos, projetos urbanos e estudos técnicos elaborados para o município de São Paulo e para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) entre o início dos anos 70, momento de implantação da primeira linha de metrô e primeiros projetos urbanos desenvolvidos pela *Empresa Municipal de Urbanização* (Emurb), e 2018, momento de consolidação da proposta para o *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado* (PDUI) para a RMSP, elaborado pela *Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano* (Emplasa). A realização dessa leitura, em um amplo arco temporal, justifica-se pela busca de nexos que possam emergir da conjugação entre o plano urbanístico, o projeto urbano e as questões de mobilidade transversais a ambos.

A leitura cruzada de materiais técnicos elaborados para o município de São Paulo e para a RMSP foi necessária em função de alguns aspectos. Do ponto de vista metropolitano, o compartilhamento de conceitos e o trânsito entre equipes técnicas nas estruturas de planejamento contribuíram não apenas para a elaboração de hipóteses de reestruturação urbana, mas também para transpor ferramentas e estratégias que emergiam nos debates nas esferas municipal e metropolitana. Do ponto de vista municipal, somam-se dois outros aspectos: o município-sede da RMSP foi berço para formulação de conceitos e ferramentas de intervenção, impulsionados pela proposição inicial da rede de metrô; ademais, o fato do ordenamento urbanístico ter recebido um perfil municipalista, enfatizado com o *Estatuto da Cidade* (Lei nº 10.257 de 2001), fez com que o ferramental disponível nos planos diretores e demais instrumentos se sofisticasse ao longo dos anos na esfera municipal, com atributos ainda ausentes nos planos metropolitanos, em que pese a posterior publicação do *Estatuto da Metrópole* (Lei nº 13.089 de 2015).

A seleção e a análise dos objetos da pesquisa foram realizadas por meio dos documentos técnicos, relatórios, produtos cartográficos, leis e projetos de lei. Essas fontes primárias foram complementadas com a leitura das contribuições teóricas de órgãos de planejamento, da academia – que, sistematicamente, produziu importantes reflexões sobre as peças de planejamento debatidas publicamente – além de escritos de urbanistas e técnicos atuantes no sistema de planejamento municipal e metropolitano.

Em termos metodológicos, esse material pesquisa foi submetido a uma leitura inicial, na qual foram eleitos três percursos de análise, responsáveis por cruzar conceitos, estratégias e ferramentas as quais fundamentaram as articulações entre plano e projeto, tendo a rede de mobilidade como elemento de sustentação. Na sequência, esses três percursos permitiram identificar quatro processos ao longo do arco de análise inicial, recortes temporais descontínuos, utilizados como referência para a leitura detalhada dos materiais de pesquisa.

Por construírem uma cadeia de argumentos capazes de demonstrar a hipótese da pesquisa, esses quatro processos estruturam os quatro capítulos da tese. Embora dispostos em ordem cronológica, os capítulos não pretendem varrer todas as questões e debates no campo do planejamento emergentes no arco temporal analisado. A ênfase está

na construção dos processos fundamentais para a sustentação da hipótese, ou seja, evidenciar como a rede foi mobilizada, seja como ação infraestrutural transformadora, seja em função de seus atributos e vantagens de localização, no percurso de construção das relações entre plano e projeto em São Paulo.

Previamente aos quatro capítulos, foi organizado um preâmbulo dedicado à **estruturação das questões da pesquisa**, em que foram sistematizados os marcos teóricos principais e a bibliografia de referência sobre a temática da mobilidade e do planejamento urbano em São Paulo. Dessas leituras, foram extraídas as problematizações que levaram ao objetivo geral, aos objetivos específicos, à hipótese principal e seus desdobramentos, todos detalhados, portanto, nesse momento.

Demonstrados os argumentos que fundamentaram a pesquisa, os quatro capítulos aprofundam a análise dos materiais de pesquisa. Eles foram organizados de forma a não apenas descrever planos e projetos, mas também reforçar o caráter analítico da pesquisa, ao percorrer as ferramentas, as estratégias e a mobilizar bibliografia específica para auxiliar nessa tarefa. Em cada capítulo, também foi realizada breve contextualização histórica, com ênfase no processo de urbanização e nas questões relativas à mobilidade urbana, de maneira a evidenciar as principais problemáticas em debate nos diferentes recortes temporais que influenciaram nos encaminhamentos dos planos e projetos urbanos.

O **capítulo 1** aborda a **formulação** de hipóteses e experimentações nas estruturas de planejamento municipais e metropolitanas, nas quais ocorre a aproximação entre a rede, em implantação, e as primeiras ferramentas de intervenção urbana. Concentra-se do período entre 1973 e 1976, correspondente ao convênio do Município de São Paulo e o BNH para adesão ao *Programa de Complementação Urbana* e ao CURA (Lei nº 7.941 de 1973), a aprovação das primeiras leis de reurbanização da Emurb (1973) e a publicação dos estudos da Emplasa sobre o *Programa Operações Urbanas* (1976). No período, destacam-se as primeiras experiências de intervenção urbana concebidas como ações conjugadas à implantação da rede de metrô e aos programas de financiamento federais para impulsionar a transformação no entorno das estações. Para analisar essas experiências, são retomadas as alternativas de estruturação urbana dos planos paulistanos desde a década de 50, de maneira a demonstrar como o conceito de *polinucleação* passa a se configurar como a principal aposta do plano, em um contexto no qual os desequilíbrios do processo de urbanização tornavam-se latentes, fruto da expansão urbana rápida e precária, sobretudo, no vetor leste da metrópole. A indicação da necessidade de intervenções diretas no território e a atuação pioneira da Emurb junto ao metrô levaram à exploração das primeiras ferramentas de intervenção, em diálogo com a regulação urbanística que se organizava no zoneamento recém-aprovado em 1972. Com a iminência da transição do metrô do âmbito municipal para o estadual e a organização do sistema de planejamento metropolitano, foram ensaiadas articulações entre mobilidade e uso do solo em estudos conduzidos pela Emplasa, a quem coube introduzir em São Paulo o conceito de *Operação Urbana*, revelando que o órgão estava atento à importância estratégica da rede como âncora de projetos de interesse metropolitano.

A análise do **capítulo 2** se estende entre a publicação dos estudos para a segunda versão do PDDI, em 1983, e o encaminhamento ao legislativo do projeto de lei do Plano Diretor de 1991. Nesse recorte, foi realizado o ensaio de instrumentos de intervenção no plano, para conduzir as estratégias de reequilíbrio das centralidades e da acessibilidade urbana no município e na metrópole. As contribuições teórica e técnica dessas propostas dos anos 80 estabeleceram uma importante **transição** entre o protagonismo da rede de

mobilidade para a operação do que foi denominado, ao longo da pesquisa, de *projeto-instrumento*. Nessa transição, não a rede em si, mas sua distribuição e abrangência no espaço urbano forneceram argumentos para construção de dispositivos de planejamento voltados a uma ação reestruturadora da cidade. Alterava-se a forma como a rede era abordada no plano – não mais como desenho, diretriz ou previsão de sua expansão, mas como reflexo dos impactos de sua distribuição no território, ou seja, como motor de construção do principal valor de uso, a acessibilidade urbana, compreendida como *terra-localização*. O conceito, explorado no capítulo com leituras nos campos da economia urbana e do planejamento, torna-se fundamental para a adoção de instrumentos urbanísticos caros ao debate da *função social da propriedade*, fundamentando as inovações do Plano Diretor de 1991, como a adoção de parâmetros vinculados ao macrozoneamento e o direcionamento da produção imobiliária. Essa experiência configuraria o viés instrumental que se consolidaria, posteriormente, uma vez que seria o próprio plano – e não a rede – a quem competiria conduzir a desejada reestruturação do espaço urbano.

O **capítulo 3** aborda o período entre a aprovação da *Operação Urbana Consorciada Água Espraiada* em 2001 (Lei nº 13.260 de 2001) e a publicação dos relatórios técnicos “*Cenários de Desenvolvimento Urbano*”, produzidos entre a *então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano* e a *Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos* em 2012. Trata-se de um momento de reorganização do sistema de planejamento urbano paulistano, após a aprovação do *Estatuto da Cidade*. Consiste, então, no processo de **rearticulação** entre a rede e projeto urbano no plano, visto que a aprovação do *Plano Diretor Estratégico* (PDE) de 2002 (Lei nº 13.430 de 2002) combinou dispositivos do *Estatuto da Cidade* e elementos dos planos não aprovados nos anos 80, com novos desdobramentos: a leitura sistêmica do território, a definição de áreas prioritárias de intervenção e a aproximação do projeto na escala local. A reinserção do projeto urbano nas estratégias de reestruturação do plano marca a superação da fragmentação e desarticulação entre plano e projeto nas *Operações Urbanas* nos anos 90, sendo notória a coexistência de duas estratégias: os grandes projetos urbanos vinculados à transformação das áreas de reestruturação produtiva, configurando novas frentes imobiliárias; e as *Áreas de Intervenção Urbana* (AIU), vinculadas à rede e ao sistema de áreas verdes, de abrangência local. Os estudos conjuntos entre município e Estado em torno das AIU marcaram uma reaproximação importante e seus resultados evidenciaram que o vínculo com a rede de mobilidade seria, desde então, estritamente instrumental – como anunciado nas propostas da década de 80 e 90 – definição que será reverberada na revisão do PDE em 2014.

Finalmente, o **capítulo 4** aborda o período entre a formulação, a aprovação e os primeiros desdobramentos do PDE 2014 (Lei nº 16.050 de 2014), bem como as interações e novos desafios proporcionados com a elaboração do PDU para a RMSP em 2018. Trata-se de um momento de **integração** do *projeto-instrumento* à estrutura do plano, com a consolidação de ferramentas e estratégias enunciadas no PDE 2002, novos instrumentos de intervenção e o fortalecimento dos vínculos com a noção de *terra-localização*. Essa integração passa a configurar uma matriz instrumental no plano, na qual o macrozoneamento, os instrumentos de intervenção e os parâmetros urbanísticos são inter-relacionados para viabilizar os objetivos do plano. Nessa matriz, o *potencial construtivo adicional* torna-se ferramenta essencial para direcionar a produção imobiliária e orientar o adensamento, valendo-se das vantagens de localização promovidas pela rede, expondo a persistência dos dilemas da *terra-localização*. A atualização dos territórios prioritários de intervenção e o diálogo entre plano municipal e metropolitano apontam novos desafios ao projeto urbano na perspectiva metropolitana.

Estruturação das questões da pesquisa

No extenso conjunto de planos e projetos urbanos produzidos para a metrópole de São Paulo, ao longo seu prolífico processo de planejamento, foram lançadas diversas hipóteses para redirecionar o crescimento urbano e promover uma cidade menos desigual. Nesse sentido, foram desenhadas ideias sobre a redistribuição das atividades econômicas, historicamente, bastante concentradas em uma pequena porção do território; reconhecida a extensa periferia, foram ensaiadas estratégias para priorizar o adensamento com moradia em determinadas áreas, indicados os vetores a urbanizar e aqueles que deveriam ser contidos; foram também propostas muitas variações da forma e do modo de se deslocar, abordando esse que sempre foi um dos maiores desafios para a metrópole, seja para sustentar sua relevância econômica, seja para garantir a melhoria da vida cotidiana dos seus habitantes.

Cabe indagar, como sustentar, nos planos e projetos, melhorias com ampla repercussão nesse complexo metropolitano que cresceu e se transformou em ritmo surpreendente? E ainda, seria possível alterar sua estrutura, ou apenas qualificar, pontualmente, suas partes? Quais elementos e quais dinâmicas deveriam ser priorizados?

As hipóteses de reestruturação urbana para a metrópole se aprofundavam no interior dos planos à medida que auxiliavam na criação de um conjunto complexo de ferramentas e estratégias cuja função era, ao fim, conduzir e implementar as transformações baseadas em referências teóricas oriundas de fórmulas que, em diferentes momentos, circulavam no campo do urbanismo e do planejamento urbano.

Consolidou-se, assim, um amplo conjunto de instrumentos e formas de ação do urbanismo em São Paulo, que, embora dialoguem com experiências internacionais, também delimitam um universo bastante particular, intrinsecamente, correlacionado ao processo de urbanização da metrópole. Afinal, a contínua ênfase nas alternativas de reestruturação é coerente com uma metrópole que criou uma potente estrutura urbana, mas ainda não equacionou os problemas em boa parte da extensa área urbanizada.

No campo do urbanismo, uma das primeiras interpretações para a noção de *estrutura urbana* denota a organização física e funcional do território, proporcionada pelos grandes elementos infraestruturais, responsáveis por ancorar as dinâmicas de ocupação, as trocas, os deslocamentos e as transformações do uso do solo. Os eixos viários de abrangência regional, as redes de transporte de alta capacidade, os equipamentos, os

dispositivos logísticos, as linhas de transmissão de energia, os ramais troncais do sistema de saneamento e suas estações de tratamento e processamento são exemplos desses elementos. Somam-se a eles, os sistemas ambientais indissociáveis e continuamente transformados pelas infraestruturas, a exemplo, a rede hídrica e o mosaico de áreas verdes.

Embora sejam componentes fundamentais da *estrutura urbana*, o conjunto de infraestruturas não a substitui como sinônimo. Os deslocamentos rotineiros dos habitantes podem configurar a *estrutura urbana* de uma cidade, uma vez que o tempo despendido e os custos de transporte orientam a localização das atividades urbanas e os locais de moradia para distintas faixas de renda. Nesse caso, a infraestrutura – as redes de transporte público em seus diferentes modais e o sistema viário – é um suporte que, ao longo do tempo, organiza a *estrutura urbana*. Em função dessa infraestrutura, definem-se as centralidades, as áreas prioritárias para a implantação da indústria e as plataformas de escoamento produtivo, além das áreas de maior valor do solo e aquelas pouco acessíveis.

Nesse sentido, *reestruturar*, para o urbanismo, corresponderia à ação de interferir ou de modificar essa organização física e funcional do território, visando à consecução de objetivos do ordenamento urbano: para prover a conexão entre localidades, expandir as redes para suportar a expansão da ocupação urbana, interromper vetores de crescimento considerados indesejados, visando preservar determinadas áreas, e assim por diante. Essa interferência envolve não somente a transformação das infraestruturas, demandando um conjunto de ações de grande extensão territorial, considerando a vasta abrangência desses elementos, mas também carrega consigo uma repercussão na localização de atividades, na distribuição dos usos e nas formas de morar e de se movimentar.

Em síntese, ainda que sejam protagonistas nessa organização físico-funcional de amplitude territorial, as redes de infraestrutura geram múltiplas interferências espaciais e devem ser analisadas e compreendidas considerando os impactos da implantação dos seus componentes em diferentes escalas. Haja vista a capacidade de alterar as dinâmicas regionais, além de impactar e reorganizar continuamente as dinâmicas locais, traduzidas em termos físico-territoriais por meio de diferentes *padrões de urbanização*, como se denominam as condições materiais e seus usos que conformam o tecido urbano².

Essa *interesalaridade* compreende um conjunto complexo de relações entre a *estrutura urbana* e os *padrões de urbanização*, que não devem se resumir a um simples jogo causal, em que o segundo decorre da primeira. Há que se considerar, por óbvio, que a *estrutura urbana* condicione a forma de ocupação do território, mas os *padrões de urbanização* configuram situações que, posteriormente, também modificam ou tensionam a *estrutura*. Na literatura, há muito já foi superado, por exemplo, o argumento segundo o qual a fragmentação do tecido urbano, que configura um *padrão de urbanização* típico do final do século vinte, seria o simples resultado da expansão indiscriminada da macroestrutura viária, pois, na realidade, ela é simultaneamente causa e agente dessa dispersão, levando à necessidade de transformação e de incremento constante das estruturas de circulação.

Considerando essa influência mútua, a leitura dos conceitos de *estrutura urbana* e *padrões de urbanização* requer a compreensão de como ambos operam não só no espaço,

² Utiliza-se, aqui, a noção de tecido urbano apresentada por Reis Filho (2006, p.13), como a escala em que são definidas as relações físicas e jurídicas entre os espaços públicos e privados, consolidados ou não: as quadras, os lotes, os usos, suas apropriações e transformações.

como também no tempo. A dimensão temporal é mobilizada na interpretação de Shearmur (2011), para quem um *padrão de urbanização* consiste em uma fotografia, um recorte específico no tempo que expressa a conjugação de diferentes forças. Por sua vez, a *estrutura urbana* diz respeito a uma conformação de maior permanência, a qual impõe certa inércia às transformações físico-territoriais. Por essa razão, explora o autor, “[...] um padrão de urbanização não é, em si, uma estrutura, mas revela a presença de estruturas” (ibid., p. 12).

Apesar da inércia, a *estrutura urbana* não estabelece, contudo, uma geometria estática, uma vez que suporta fluxos, atividades e dá dinamicidade às transformações constantes dos *padrões de urbanização*. No campo da geografia, como proposto nas leituras de Lencioni a respeito dos processos de metropolização, a *estrutura urbana* não é estável e fixa, estando permanentemente em transformação. Sua estabilidade e equilíbrio são provisórios, sendo que as transformações da *estrutura* podem ser capturadas por meio das análises das mudanças da *forma* e da *função* no espaço. Ressalta-se: todos esses aspectos confirmam o caráter processual da metropolização.

Ao mobilizar a tríade lefebvriana – *estrutura, forma e função* – a autora demarca a importância de não se isolar os termos, mas de estabelecer articulações que permitam identificar os equilíbrios momentâneos e as transformações no tempo. Para a autora, “[...] as diversas temporalidades de um espaço não constituem momentos separados” sendo necessária a análise nas “contradições que engendram e nas tensões que se fazem presentes na coexistência delas” (LENCIONI, [2011]/[2017], p.33). Como um *padrão de urbanização* contempla *formas e funções*, compreender sua correlação com a *estrutura urbana* significa reconhecer que a urbanização é um *processo*, um percurso que traduz o acúmulo de interferências interescares no tempo.

Aprofundar a leitura do *processo de urbanização* de determinado lugar é tarefa primordial para compreender com clareza como se *estrutura* o território, e quais *padrões de urbanização* criam, sustentam e, simultaneamente, modificam essa *estrutura*. Considerando o compromisso com a proposição, inerente ao campo disciplinar do urbanismo, interferir no *processo de urbanização* – ou seja, modificar a *estrutura* e redefinir *padrões de urbanização* – remanesce como tarefa de grande complexidade.

A pesquisa aqui desenvolvida trata fundamentalmente das possibilidades de se modificar, redirecionar ou transformar a *estrutura urbana* e os *padrões de urbanização*, conforme explorado pelas hipóteses de reestruturação urbana nos planos urbanísticos em São Paulo. Aborda, portanto, as perspectivas de condução do *processo de urbanização* colocado nas ferramentas e estratégias construídas ao longo do processo de planejamento da metrópole.

Redes de mobilidade e intervenção urbana

O presente trabalho faz parte do conjunto de investigações dedicadas a compreender as redes de infraestrutura como estratégia de intervenção urbana. Ao atuar por intermédio dessas redes – argumentam os estudos dedicados ao tema – seria possível operar ferramentas de projeto em situações-chave, nas quais intervenções localizadas resultariam em um efeito sistêmico em grande escala. Não se trata, evidentemente, de abarcar a complexidade da metrópole em sua totalidade, como imaginava o urbanismo

moderno. Com o reconhecimento das limitações sobre o real controle sobre o *processo de urbanização*, trata-se de articular fragmentos, conferindo coesão ao conjunto.

A superação da concepção das redes de infraestrutura como artefatos exclusivamente técnicos e o reconhecimento de sua dimensão territorial coincidem com a passagem de um pensamento estritamente funcionalista, que se estabeleceu como método predominante na prática do planejamento urbano, o qual Dupuy (1998) descreve como um *pensamento reticular*, que incorpora o alcance social dos serviços providos pelas infraestruturas urbanas, a importância de sua extensão espacial e o especial interesse estratégico dessas infraestruturas para o desenvolvimento urbano.

O autor aponta que esse pensamento funcionalista, cuja máxima expressão é o *zoning* norte-americano, estabeleceu um urbanismo regulatório, baseado estritamente em perímetros, limites e codificações internas. Em essência, dessa prática extrai-se que o plano urbanístico, em suas diversas modalidades e escalas de abrangência, baseia-se na representação do espaço subdividido em zonas contíguas, para as quais são atribuídas características próprias:

"(...) Cada zona possui, assim, uma função designada, uma autonomia. No interior das zonas, o espaço é contínuo. As discontinuidades apenas aparecem nas fronteiras entre zonas, dada a existência de limites igualmente contínuos. O conjunto de zonas, também convenientemente delimitado por um perímetro, constitui a área urbana e se diferencia de outra área contígua, um espaço supostamente rural" (DUPUY, 1998, p.75).

Essa territorialidade definida no interior dos planos, baseada na justaposição de perímetros, contrasta com a *territorialidade reticular*, que não reconhece delimitações e barreiras construídas no regramento urbanístico. Esse pensamento reticular, propõe o autor, altera fundamentalmente a noção tradicional de local, incorporada na prática do urbanismo funcionalista, como ponto autônomo e fechado, para uma *"(...) unidade de correlação, parte de uma rede aberta que põe em correspondência, articula ou desconecta segundo oportunidades, combina relações à distância e relações de vizinhança e proximidade"* (ibid., p. 61, grifo nosso).

Dupuy (ibid., p.93) acrescenta que as redes dispõem de três dimensões fundamentais para a ação urbanística: uma dimensão *topológica*, responsável por estabelecer relações de conexão em diversas escalas e proximidade; uma dimensão *cinética*, que valoriza a circulação e a comunicação, responsáveis por redimensionar tempos em função da velocidade dos fluxos; e uma dimensão *adaptativa*, da qual se extrai a característica sistêmica fundamental para suportar as transformações na cidade. Ao urbanismo caberia, então, reconhecer e incorporar essa *territorialidade reticular*, na qual os nós e as conexões contam tanto quanto as zonas e suas fronteiras, e o tempo é tanto ou mais relevante que o espaço. A *territorialidade reticular* retoma, assim, a importância da urbanização como processo.

Graham e Marvin (2001) atualizam a leitura sobre o tema, ao considerarem as redes de infraestrutura como processos sociotécnicos. A compreensão das redes de infraestrutura como elementos integradores do espaço urbano – ou seja, capazes de organizar ou estruturar o desenvolvimento urbano mediante a viabilização das atividades e fluxos comuns – reforça a percepção de que elas expressam, por excelência, o interesse público e, portanto, estão sujeitas à regulação e à coordenação do poder público. Os autores reconhecem nas redes a capacidade de sistematicamente acumular tecnologia,

recursos e poder, convertendo-se em objetos de disputa, tendo em vista a valorização que promovem no espaço urbano. A amplificação desses conflitos coloca sob revisão a ideia de que a simples expansão da cobertura das infraestruturas, necessariamente, conduziria à coesão territorial, orientada por um suposto interesse público, pois a formação de espaços bem servidos e conectados – *premium network spaces* – pode conviver, em contraste, com áreas com baixa provisão de serviços.

A concentração das redes em pontos específicos do território, para os autores, reforça a observação das infraestruturas como suporte das dinâmicas produtiva e financeira contemporâneas, que, simultaneamente, aproximam espaços globais e estabelecem desconexões locais. Esses desequilíbrios expressam a plena inserção das redes das dinâmicas do capitalismo avançado, cada vez mais, sujeitas a interesses privados – inclusive, por meio da ampliação de privatizações de trechos dos sistemas e serviços – e a conseqüente redução do interesse público na condução dos planos de expansão e da priorização dos investimentos. No último estágio desse processo, a ausência de um planejamento de conjunto dá lugar ao desmembramento e à desarticulação das diferentes redes e serviços, que deixam de atuar como elementos de *estruturação*, para converterem-se em promotores de “*fragmentação do tecido social e material das cidades*” (GRAHAM; MARVIN, 2001, p. 33).

Tanto os trabalhos de Dupuy quanto Graham e Marvin reiteram que a marcante invisibilidade das redes de infraestrutura na prática urbanística dificulta a compreensão dos processos de urbanização em curso. Cobram, portanto, uma atualização disciplinar na qual as redes presentes na cidade planejada tenham a mesma relevância que já desempenham nas dinâmicas da cidade existente.

Em linha com esses autores, em texto de grande influência publicado em 1999, o urbanista Stan Allen cunha a expressão “*infrastructural urbanism*”, argumentando que o comportamento das redes de infraestrutura guarda atributos que potencializam a prática do projeto urbano. Os atributos elencados pelo autor contemplam, por exemplo, os ambientes dinâmicos estabelecidos pela infraestrutura, pois ainda que as redes sejam formadas por elementos estáticos, são capazes de administrar fluxos e trocas de alta complexidade; ao articular elementos permanentes e mutáveis, a infraestrutura é capaz de mediar a precisão do projeto com a indeterminação de usos, garantindo uma alta flexibilidade programática; por contemplar pontos de acesso distribuídos, a infraestrutura incorpora a natureza coletiva do espaço urbano, permitindo a contribuição e interferência de múltiplos atores. A articulação entre escalas, fundamental na relação entre plano e projeto, é descrita pelo autor em função das figuras da continuidade e da adaptação. A continuidade está associada à ideia de totalidade da rede, uma visão *global* ou *sistêmica* na qual a regularidade de serviços e manutenção da funcionalidade são essenciais. A adaptação está associada ao *local*, ou à capacidade das partes que compõem a rede acomodarem as irregularidades dos lugares por onde a infraestrutura atravessa ou instala seus pontos de acesso (ALLEN, 1999, p. 55).

Para Allen, em diálogo com Dupuy, Graham e Marvin, a operação desses atributos inerentes às infraestruturas urbanas oferece oportunidades para atualizar a prática do projeto e a intervenção urbana frente aos desafios da urbanização contemporânea. Para tanto, é consenso entre os autores que as redes de infraestrutura sejam objeto de pesquisa e de exploração na perspectiva do urbanismo, ou seja, movendo-se em direção à proposição. Essa investigação passa pelo reconhecimento da inserção urbana das infraestruturas, pela leitura do seu processo de planejamento e implantação, pela análise do desenho dos seus componentes e por sua influência no processo de urbanização. Em

São Paulo, essa tarefa tem conduzida por uma série de estudos no campo do urbanismo que, nos últimos anos, teceram um frutífero campo de debate.

A análise dos planos urbanísticos referenciais para a estruturação da metrópole e a influência da mobilidade nas diferentes concepções de cidade abarcam investigações como as de Leme (1990), Meyer (1991, 2016), Lagonegro (2003) e Anelli (2007), com importante registro histórico do período de organização das bases do planejamento urbano em São Paulo, desde os anos 30, com o *Plano de Avenidas* (1929), até a décadas de 50 e 60, com o *Plano Regional de São Paulo* (1954), o *Programa de Melhoramentos Públicos* (1950), o *Ante-projeto de um Sistema de Transporte Rápido para São Paulo* (1965) e o *Plano Urbanístico Básico* (1969). As leituras dos modelos e dos cenários de desenvolvimento urbano futuro para a metrópole propostos pelos diferentes planos, nos quais as redes de mobilidade tiveram papel central, foram contribuições fundamentais desse primeiro grupo de trabalhos.

A continuidade desse registro histórico, com foco no processo de expansão das infraestruturas de mobilidade, envolvendo a análise do desenho e abrangência das redes, dos conflitos e sinergias entre planejamento urbano e de transportes, teve a contribuição de uma ampla gama de trabalhos. Cardoso (1983), Frederico (2001) e Moura (2016) trataram da relação entre o planejamento e a execução da rede de metrô, aprofundando a leitura sobre o conteúdo dos planos de mobilidade, as decisões e os impactos de sua implantação. Muniz (2005), Garcia (2014) e Isoda (2013) sistematizaram as variações para o desenho da rede de metrô e trens metropolitanos propostos para São Paulo, abordando conceitos, métodos de planejamento e oferecendo hipóteses e ensaios para uma rede que dialogue com a extensa área urbanizada da metrópole. Já Cruz (2020) analisa as estratégias de articulação entre desenvolvimento urbano e mobilidade entre 1968 e 2016. Demonstra como conceitos e métodos formulados nos campos do urbanismo e da engenharia de transportes, desde a década de 60, desdobraram-se e estão na base de experiências recentes de Planos Diretores para o município de São Paulo.

A relação entre as infraestruturas de mobilidade e o processo de urbanização da metrópole foi também largamente explorada. Meyer, Grostein e Biderman (2004), assim como Mello Franco (2005), contribuíram para a compreensão das redes como estruturadoras do processo de metropolização e a conformação de territórios potenciais para ação urbanística em São Paulo. Já as contradições entre a expansão do metrô e a permanência das desigualdades de acesso, demonstrando a desarticulação entre o desenho e planejamento da rede e a cidade existente, foram tema de pesquisa conduzida por Villaça e Zioni (2005), questão também abordada no registro detalhado de Ramalho (2013), que tratou dos descompassos entre a expansão periférica do metrô e a provisão da habitação popular em um vetor periférico específico, a Zona Leste. Em uma perspectiva regional, a relação entre as redes de mobilidade e as novas escalas de urbanização foi abordada nos trabalhos de Meyer e Grostein (2006), Reis Filho (2006, 2009) e Meyer, Galvão e Longo (2015), demonstrando o impacto das infraestruturas na conformação da Macrometrópole Paulista e nos processos recentes de dispersão e fragmentação do tecido urbano.

Outro grupo de trabalhos deu ênfase ao potencial urbanístico das redes de infraestrutura em São Paulo, sob diferentes aspectos. Meyer (2000, 2006) e Meyer e Grostein (2010) lançaram bases conceituais importantes para articular plano e projeto urbano em função das redes de mobilidade, destacando o interesse metropolitano das áreas de influência da rede e a oportunidade de ancorar instrumentos de intervenção nesses recortes. Essa concepção foi explorada por Braga (2006) e Hereñu (2016), com

amplo mapeamento de intervenções urbanas que mobilizam as redes de infraestrutura em diferentes escalas e contextos, traçando paralelos com São Paulo. Já o registro dos componentes da rede de metrô em São Paulo, com foco na relação entre arquitetura das estações e sua inserção urbana, foi explorado nos trabalhos de Terazaki (2011), Oakley (2017) e Gonçalves (2020). A compreensão dos nós da rede como polos e os ambientes de mobilidade foram temas abordados por Nigriello, Pereira e Metran (2003), Nigriello e colaboradores (2005), Meyer e Grostein (2006), Longo (2015) e Baiardi (2018). Muzi (2022) avança na análise da rede de mobilidade como suporte para ação urbanística, tendo como foco a constituição da rede de ônibus e seu papel central no processo de urbanização. Por fim, Heck (2004) e Anelli (2011) abordam as experiências pioneiras que articularam o metrô e intervenções no entorno, ao tratarem do período de implantação das primeiras linhas de metrô nas décadas de 1970 e 1980 e as ações inaugurais de projeto urbano conduzidas pela Emurb.

Três questões se destacam ao observar essas investigações, em três escalas complementares.

O primeiro apontamento é que, apesar de experiências bem-sucedidas, **a qualidade da inserção urbana das estações e dos terminais da rede de mobilidade permanece como questão em aberto**. Os trabalhos demonstram que São Paulo dispõe de bons exemplares arquitetônicos para as estações de metrô, sobretudo, nas primeiras linhas implantadas, com notáveis soluções de desenho urbano, sensíveis ao local. Dessas soluções, merecem registro as praças associadas ao equipamento, de forma a mediar a transição de acessos, ou a integração programática, incluindo comércio, serviços e equipamentos públicos. No entanto, esse legado não foi suficiente para superar a visão setorial na elaboração e na execução desses equipamentos, principalmente, no contexto de concessões privadas. Nas experiências recentes, predominam exemplos com baixa qualidade de desenho urbano, nos quais a infraestrutura é sobreposta ao tecido urbano de forma violenta, ou permanece restrita ao lote, ensimesmada, descartadas qualquer articulação com o entorno ou com a integração programática possível.

Em relação ao segundo, nota-se que **a compreensão da rede de mobilidade como condutora de ações de projeto urbano, embora consolidada como ideia, ainda é desafiadora como prática**. Em que se pese as experiências internacionais, além das ações pioneiras da Emurb e do metrô nos anos 70, a utilização da estação como âncora para transformação e qualificação do entorno foi abandonada no percurso de expansão das redes de média e alta capacidade. No caso do metrô, a articulação da estação com novas funções e programas, quando muito, se manteve restrita à conexão direta com centros comerciais anexos ao equipamento.

Tentativas recentes de concessão de terminais de ônibus no município de São Paulo, com a perspectiva de se associar melhorias no entorno, também não prosperaram. Nesse caso, houve resistência na modelagem da concessão e do setor privado, com delimitação de investimentos e ganhos à operação dos serviços, restrita aos edifícios dos terminais.

Como apontado nos diversos trabalhos citados, o diálogo truncado e a baixa interação entre as estruturas de planejamento urbano, planejamento e operação de transportes ainda permanecem, reiterando a continuidade de ações setoriais. No campo do urbanismo, o projeto urbano associado às estações reverberou como ação estratégica em diversos planos elaborados pelo poder público, dando origem a instrumentos que buscam promover a intensificação do uso do solo e a qualificação do tecido urbano ao redor das estações. Contudo, o redesenho de trechos de cidade – articulando o equipamento e

quadras vizinhas, as áreas livres e os programas distribuídos na área de influência – permanece bastante restrito às aspirações de planos urbanísticos, ou seja, sua transposição à prática ainda é uma fronteira.

Em terceiro plano, **as limitações da rede de mobilidade frente às dimensões da área urbanizada demonstram que a ampliação da acessibilidade urbana é uma pauta permanente e não equacionada.** Por meio da leitura cruzada entre os planos de expansão da rede e o processo de urbanização da metrópole, o conjunto de trabalhos revela com clareza os descompassos entre a concentração do metrô em uma pequena porção do território e sua lenta expansão frente aos baixos níveis de mobilidade que caracterizam as extensas periferias metropolitanas.

Nos planos de mobilidade metropolitanos, o embate entre a forma, topologia da rede e área urbanizada foi evidenciado na diferença radical entre os cenários propostos pelo *Plano Integrado de Transportes Urbanos* de 2020 (PITU 2020) e sua atualização, o PITU 2025³. Enquanto o primeiro se baseou em uma *rede aberta*, de grande abrangência territorial, buscando equilibrar oferta e demanda de viagens por meio da indução a novos polos de desenvolvimento e a articulação de subcentros metropolitanos; o segundo apostou em uma *rede concentrada*, com a implantação de novas linhas no *Centro Expandido*, território no qual a intensificação de atividades e o adensamento operariam como gestão de demanda, justificando-se a retração e a economicidade da implantação da rede.

A insuficiência da abrangência da rede de alta capacidade e as contradições das decisões de priorização das linhas frente às carências reais da metrópole são consensuais, configurando forte indicativo do predominante descolamento do planejamento e implantação da rede em relação à elaboração e a condução da política urbana. Por outro lado, no percurso do planejamento urbano em São Paulo, é possível identificar pontos de aproximação significativos entre a rede e o plano urbanístico.

Sendo elementos indissociáveis da *estrutura urbana*, as redes de mobilidade tiveram papel decisivo nas hipóteses de desenvolvimento urbano para a metrópole. Esse papel, contudo, também se transformou ao longo de sua implantação. Em um primeiro momento, o desenho da rede se funde ao desenho da *estrutura* da metrópole, como na malha bidirecional e na rede de transporte de massa no PUB (1969). Mais tarde, a rede se converteria em suporte para estratégias de desenvolvimento urbano, movimento que ganhou expressão no recente *Plano Diretor Estratégico* (PDE) para o município de São Paulo (Lei nº16.050 de 2014), uma vez que o plano converteu a noção de *desenvolvimento orientado ao transporte* em sua principal identidade conceitual e propositiva.

A ênfase dada pelo PDE 2014 na relação entre o uso do solo e a mobilidade teve ampla repercussão, reacendendo um debate que, desde o final dos anos 90, se desenvolvia fundamentalmente no âmbito dos PITUs, apesar da presença conceitual no PDE 2002. Além da inserção marcante da mobilidade nos objetivos e diretrizes, o PDE 2014 avançou ao ampliar o tema para o âmbito metropolitano, definindo territórios prioritários para o projeto, cuja delimitação se ancorou, dentre outros fatores, justamente na presença na rede mobilidade. Mais tarde, esses elementos centrais do plano municipal foram transpostos ao *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado* (PDU) da RMSP em 2018.

³ Os PITUs foram conduzidos pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, sendo o PITU 2020 publicado em 1999, com horizonte de rede justamente para 2020, enquanto sua atualização foi publicada em 2006 e apontava a rede referencial para 2025.



Figura 0.1: Praça interna da Estação Marechal Deodoro da Linha 3-Vermelha.
Fonte: Arquivo do autor.



Figura 0.2: Desconexões entre diferentes modais no território da OUCAE.
Linha 17-Ouro sobre Córrego Água Espraiada e estação Campo Belo da Linha 5-Lilás sob corredor na Avenida Santo Amaro. Fonte: Arquivo do autor.

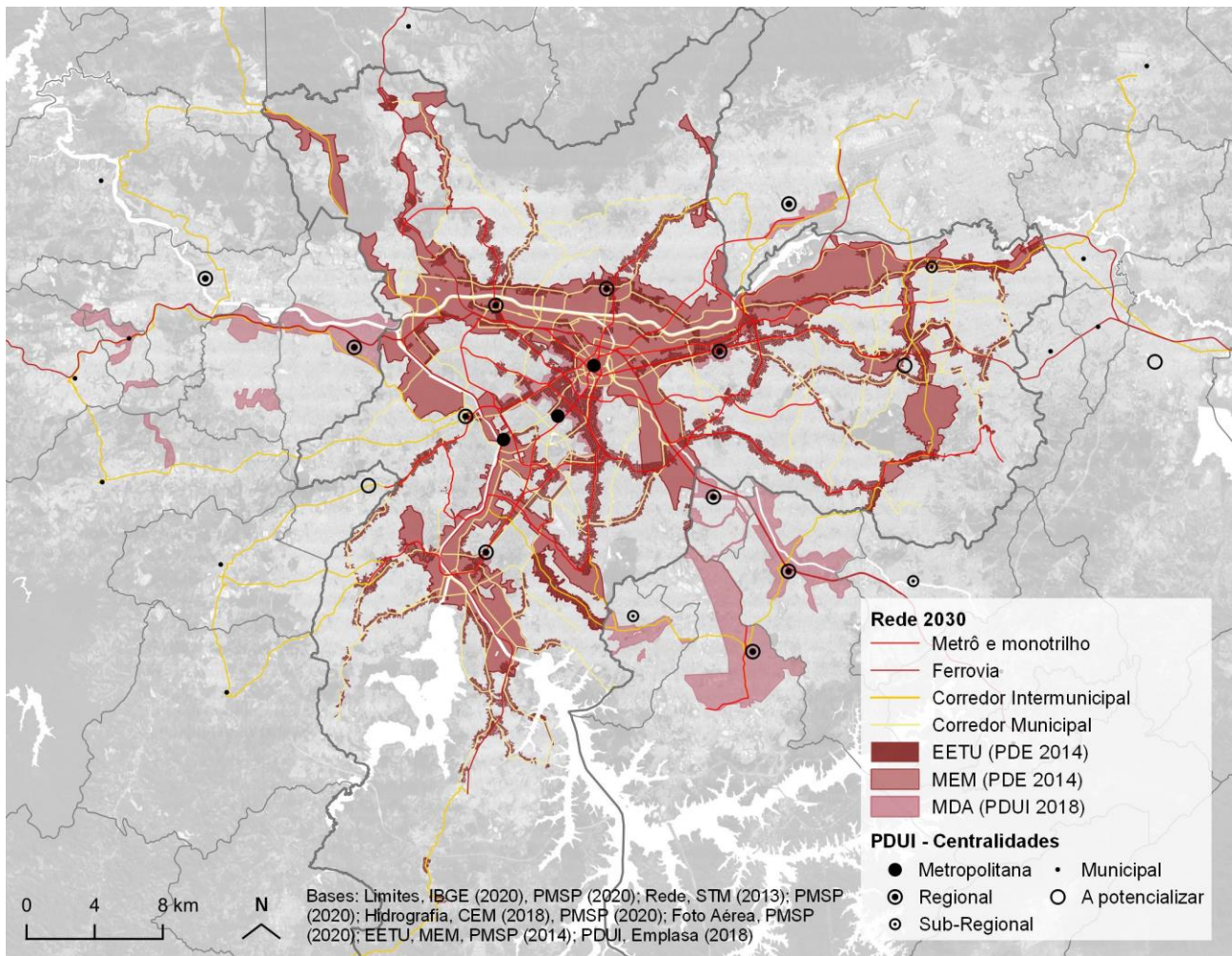


Figura 0.3: Rede 2030 e territórios estratégicos no PDE 2014 e PDUI 2018.
Fonte: Elaboração própria.

Sob as figuras dos *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana* e da *Macroárea de Estruturação Metropolitana* no PDE 2014, e da *Macrozona de Diversificação e Adensamento* no PDUI 2018, formulou-se um complexo instrumental o qual combinou estratégias de intervenção, métricas e parâmetros urbanísticos na busca por uma cidade multipolarizada (ver **Figura 0.3**). Nesse complexo instrumental, a principal diretriz versa sobre o adensamento urbano dirigido ao redor das infraestruturas de mobilidade, seguindo a tônica do *desenvolvimento orientado ao transporte*.

Não se trata, porém, de um gesto inaugural do PDE 2014 ou do PDUI 2018. Em São Paulo, a aproximação entre uso do solo e mobilidade foi uma proposta recorrente no percurso do planejamento urbano municipal e metropolitano ao longo do século XX. Muito em função das próprias características da estruturação radioconcêntrica da metrópole, essas diretrizes estiveram vinculadas à indução de novas centralidades periféricas associadas à rede de mobilidade, com o objetivo de reduzir a dependência aos centros já estabelecidos e diminuir deslocamentos. Dessa maneira, buscava-se maior equilíbrio na distribuição de atividades, fortalecendo uma visão de cidade presente em planos urbanísticos desde as décadas de 1950 e 1960.

Embora seja uma temática bastante explorada na escala do plano, a ideia de promoção de novas centralidades em São Paulo esteve também historicamente

relacionada com a escala do projeto urbano ou, dito inicialmente de forma mais ampla, da noção de **intervenção urbana**. Sobretudo, a partir dos anos 70, redesenhar trechos do tecido urbano carregava a possibilidade de se intervir na extensa periferia que crescia aos saltos, carente de infraestrutura e de acessibilidade urbana. A rede de mobilidade, como principal elemento de *reestruturação* em larga escala, passava a representar uma oportunidade singular para conduzir intervenções locais e qualificar o território periférico. A rede articulava, então, plano e projeto.

Passados 50 anos desde as experiências pioneiras na Emurb, a noção de intervenção urbana ganhou contornos característicos em São Paulo, em função da sofisticação na formulação e na aplicação de instrumentos urbanísticos diversos, tornando o manejo do potencial construtivo uma das principais marcas. Esse complexo instrumental, que permeia todo o PDE 2014 e interage com mecanismos de gestão metropolitana propostos pelo PDUI 2018, é a expressão máxima dessa transformação.

Considerando a presença das redes de mobilidade no sistema de planejamento em São Paulo, bem como seu papel central nas estratégias de reestruturação urbana recentes – do PDE 2014 e do PDUI 2018 – é proposta a questão: **de que maneira as redes de mobilidade⁴ dialogam com o complexo de instrumentos dispostos nesses planos?**

Embora as transformações ocorridas nesse complexo de instrumentos possam ser abordadas de forma autônoma – demonstrando, por exemplo, os encadeamentos internos às ferramentas e os pressupostos que conduziram as mudanças – a pergunta tem como foco compreender a influência da rede de mobilidade na configuração dessas ferramentas e formas de inserção do projeto urbano nos planos recentes. O plano de fundo da questão é buscar entender se o diálogo entre a rede de mobilidade e ferramentas de intervenção tem contribuído, efetivamente, para alcançar as metas de desenvolvimento urbano – ou reestruturação urbana – propostas pelos planos, tal como estabelecidas pela combinação entre os *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana* e a *Macroárea de Estruturação Metropolitana* no PDE 2014 e a *Macrozona de Diversificação e Adensamento* no PDUI 2018.

Em função da argumentação e com apoio da vasta bibliografia existente, **a hipótese central que orientou a elaboração da pesquisa é que, no percurso do planejamento urbano municipal e metropolitano em São Paulo, as questões de mobilidade se estabeleceram como as principais articuladoras entre as escalas do plano urbanístico e do projeto urbano, configurando-se como um mecanismo para fundamentar e conduzir os cenários de reestruturação propostos para a metrópole.**

Essa condição estratégica de articulação entre escalas de planejamento e proposição leva a três desdobramentos da hipótese.

O primeiro é que essa articulação se verifica em um duplo sentido. Por um lado, é um dado histórico, que se vislumbra ao analisar o processo de inserção da noção de *projeto urbano* nos sistemas de planejamento urbano municipal e metropolitano em São Paulo, ou seja, na fundamentação conceitual e no aprimoramento das formas de aplicação das ferramentas de intervenção e sua correlação com o plano. Por outro, é também uma virtualidade a ser explorada na perspectiva de atuação do urbanismo para a qualificação e a transformação do espaço urbano.

⁴ Compreende aqui o conjunto de linhas de transporte público de alta e média capacidade: as linhas e estações do metrô, trem e monotrilho, os corredores, faixas exclusivas de ônibus municipais, intermunicipais e seus terminais. Em todos os casos, foram consideradas as linhas existentes e previstas, nos horizontes de planejamento formalmente publicados.

O segundo desdobramento é a afirmação de que essa articulação sofreu transformações significativas, ao longo do processo de sua implantação, com uma sistemática substituição do papel decisivo exercido pela rede de mobilidade, como principal agente do plano, para a operação e gestão de instrumentos urbanísticos.

Ademais, como um terceiro desdobramento, esse movimento de substituição da rede pelos instrumentos levou a uma marcante redução das possibilidades de efetivar as hipóteses de reestruturação urbana propostas nos planos. Ou seja, a operação e a gestão dos instrumentos urbanísticos, muitas vezes autônomos em relação à rede, mostra-se insuficiente para conduzir as transformações necessárias visando à consecução dos objetivos e às diretrizes da política urbana, em especial, a busca por uma cidade mais equilibrada e multipolarizada.

Diante dessa hipótese principal e de seus desdobramentos, **o objetivo geral do trabalho, exposto na introdução e aqui retomado, é investigar a articulação entre plano e projeto urbano em São Paulo, considerando a influência da rede de mobilidade nessa equação.** O estabelecimento desse objetivo geral, por sua vez, levou à definição de quatro objetivos específicos, como se segue.

A pesquisa busca (i) sistematizar o processo de construção e de transformação das ferramentas de intervenção urbana em São Paulo, que resultou no complexo de instrumentos apresentados no PDE 2014 e PDUI 2018. Trata-se de investigar como a noção de projeto urbano foi introduzida – em especial, no sistema de planejamento do município de São Paulo e nas hipóteses de desenvolvimento urbano nos planos metropolitanos – e quais caminhos levaram a transformar-se em um instrumento que congrega, em um determinado recorte, um desenho, uma regulação, um programa, mecanismos de financiamento e de gestão específicos.

Tal leitura se estende a outro objetivo específico, que é o (ii) mapear os territórios de projeto urbano decorrentes da influência da rede de mobilidade, considerando os critérios e a fundamentação conceitual para sua delimitação em diferentes planos.

A pesquisa também pretende (iii) identificar o papel da rede de mobilidade de alta capacidade nas hipóteses de reestruturação urbana empreendidas nos planos urbanísticos municipais e metropolitanos. O intuito é compreender de que forma a rede foi mobilizada pelas diretrizes, objetivos e estratégias nos diferentes planos, sobretudo, para identificar os pontos de contato com ferramentas e instrumentos de intervenção urbana, tal como disposto na hipótese.

Finalmente, com as leituras e análises decorrentes da pesquisa, busca-se também (iv) auxiliar no aprimoramento das ferramentas e instrumentos da política urbana municipal e metropolitana, visando ao amadurecimento das relações entre mobilidade e acessibilidade e os territórios de projeto urbano em São Paulo.

Três percursos de análise e quatro processos

Na metodologia de pesquisa, foram estabelecidas duas fases de investigação, referentes ao levantamento prévio e à análise dos materiais de pesquisa. No primeiro caso, foi definido um arco temporal inicial que correspondeu ao período entre o PUB (1969) até o PDUI (2018), contemplando os principais estudos e marcos normativos com influência sobre os objetivos da pesquisa (conforme **Quadro 1** a seguir).

A eleição do PUB (1969) como marco inicial ocorre por incorporar debates técnicos que vinham sendo travados desde os anos 50 – em especial, alternativas de adensamento urbano, perspectivas de crescimento para a metrópole e formas de expansão e contenção da área urbanizada –, por ter somado às suas proposições os estudos iniciais para a rede de metrô e, finalmente, pela larga influência que teve nos planos seguintes, tanto para o município quanto para a metrópole.

Ressalta-se também a constante transição de escala em relação ao território objeto de planejamento e de proposição urbanística. As fontes primárias versam sobre recortes territoriais diversos, alternando-se em relação a uma abordagem metropolitana, municipal e local – nesse último caso, quando referente a um recorte com delimitação precisa, de inserção intraurbana. Nesse percurso, instrumentos de intervenção, hipóteses e estratégias de reestruturação urbana foram formulados em diferentes níveis e resultaram na produção de material técnico bastante diverso, ora consolidado em lei, ora apenas registrado como produção técnica interna aos diferentes órgãos de planejamento, mas que forneceram ideias e conceitos importantes, retomados em momentos oportunos.

Quadro 1 - Planos, Projetos e Estudos que contribuíram ao tema da pesquisa

Plano	Data Publicação	Abrangência Territorial	Legislação decorrente PL, Leis e Decretos
Plano Urbanístico Básico (PUB)	1969	Metropolitana	-
Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI)	1970	Metropolitana	-
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)	1971	Municipal	Lei nº 7.688 de 1971
Criação da EMURB	1971	Municipal	Lei nº 7.670 de 1971
Lei Geral de Zoneamento	1972	Municipal	Lei nº 7.805 de 1972
Convênio de Intenção PMSP e BNH: adesão do Município ao Programa de Complementação Urbana e ao CURA	1973	Municipal	Lei nº 7.941 de 1973
1ª Lei de reurbanização da EMURB (Santana e Jabaquara)	1973	Local	Lei nº 7.859 de 1973
2ª Lei de reurbanização da EMURB (Santana e Jabaquara)	1973	Local	Lei nº 7.982 de 1973
Lei Geral de Zoneamento	1973	Municipal	Lei nº 8.001 de 1973
Plano de reurbanização da Zona Leste em Vila Guilherme e Tucuruvi	1974	Local	Lei nº 8079 de 1974
Substitui a 1ª e a 2ª leis de reurbanização de 1973. Cria a Zona Metrô-Leste	1975	Local	Lei nº 8.328 de 1975
Aprovação do IPTU progressivo em áreas beneficiadas pela execução de projetos de complementação urbana	1975	Municipal	Lei nº 8.320 de 1975
Programa Operações Urbanas da Emplasa	1976	Metropolitana	-
Planos de Urbanização Armando Arruda Pereira e Sítio Ressaca	1977	Local	Lei nº 8.633 de 1977
Zona Metrô-Leste	1978	Municipal	Lei nº 8.848 de 1978
	1980	Municipal	Lei nº 9094 de 1980
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado II (PDDI-II)	1983	Municipal	-
Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI II)	1983	Metropolitana	-

Plano Diretor de 1985-2000	1985	Municipal	PL nº 0254 de 1985
Operações Urbanas Interligadas	1986	Municipal	Lei nº 10.209 de 1986
Plano Diretor de 88	1988	Municipal	Lei nº 10.676 de 1988
Estudos Operação Urbana Água Espreada	1990	Municipal	PL nº 296 de 1991
Plano Diretor de 1991	1991	Municipal	PL nº 002 de 1991
Operação Urbana do Anhangabaú	1991	Local	Lei nº 11.090 de 1991
Zona Metrô-Leste II	1991	Municipal	Lei nº 11.158 de 1991
Lei Orgânica do Município de São Paulo	1992	Municipal	-
Plano Metropolitano para a Grande São Paulo	1994	Metropolitana	-
Operação Urbana Faria Lima	1995	Local	Lei nº 11.732 de 1995
Operação Urbana Água Branca	1995	Local	Lei nº 11.774 de 1995
Operação Urbana Centro	1997	Local	Lei nº 12.349 de 1997
Plano Diretor de São Paulo	1998	Municipal	PL nº 51 de 1998
Lançamento do projeto Eixo Tamanduatehy	1999	Local	-
Estatuto da Cidade	2001	Nacional	Lei nº 10.257 de 2001
Operação Urbana Consorciada Água Espreada	2001	Local	Lei nº 13.260 de 2001
Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE 2002)	2002	Municipal	Lei nº 13.430 de 2002
Zoneamento e Planos Regionais Estratégicos	2004	Municipal	Lei nº 13.885 de 2004
Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística (PRIOU)	2002-2004	Municipal	-
Operação Urbana Consorciada Faria Lima	2004	Local	Lei nº 13.769 de 2004 Decreto nº 45.231 de 2004
Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu	2004	Local	Lei nº 13.872 de 2004
Concessão urbanística	2009	Municipal	Lei nº 14.917 de 2008
Autorização da aplicação da Concessão Urbanística no Nova Luz	2009	Local	Lei nº 14.918 de 2009
Termos de Referência para Novas Operações Urbanas	2010	Municipal	-
Programa de Investimentos da Operação Urbana Consorciada Água Espreada	2011	Local	Lei nº 15.416 de 2011
Programa de investimentos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima e desvinculação de CEPAC	2011	Local	Lei nº 15.519 de 2011
Projeto Urbano Específico (PUE) Nova Luz	2011	Local	-
Cenários de Desenvolvimento Urbano - Estudos STM/SMDU	2012	Metropolitana	-
SP 2040	2012	Municipal	-
PPP Casa Paulista - Modelagem	2012	Local	-
Operação Urbana Consorciada Faria Lima	2012	Local	Decreto nº 53.094 de 2012
Operação Urbana Consorciada Água Branca	2013	Local	Lei nº 15.893 de 2013
Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para o Arco Tietê	2013	Local	-
Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM)	2013	Macro-metropolitano	-
Plano Diretor Estratégico de São Paulo	2014	Municipal	Lei nº 16.050 de 2014
Estatuto da Metrópole	2015	Nacional	Lei nº 13.089 de 015

Alteração do Programa de Investimentos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima	2015	Local	Lei nº 16.242 de 2015 Decreto nº 56.301 de 2015
Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí	2015	Local	PL nº 723 de 2015
Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo	2016	Municipal	Lei nº 16.402 de 2016 Decreto nº 57.377 de 2016 Decreto nº 57.378 de 2016
Melhoramentos viários do Arco Tietê	2016	Local	Lei nº 16.541 de 2016
Regulamentação do Projeto de Intervenção Urbana (PIU)	2016	Local	Decreto nº 56.901 de 2016
Revogação da OUC Rio Verde-Jacu	2016	Local	Lei nº 16.492 de 2016
Projeto de Intervenção Urbana Arco Tietê	2016	Local	PL nº 581 de 2016
Projeto de Intervenção Urbana Pacaembu	2018	Local	Decreto nº 58.226 de 2018
Projeto de Intervenção Urbana Terminal Princesa Isabel	2018	Local	Decreto nº 58.368 de 2018
Projeto de Intervenção Urbana Arco Jurubatuba	2018	Local	PL nº 204 de 2018
Projeto de Intervenção Urbana Anhembi	2018	Local	Lei nº 16.886 de 2018
Estudos para o Plano Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)	2018	Metropolitana	-

Fonte: Elaboração própria.

A fase de análise correspondeu à leitura detalhada e ao mapeamento de influências cruzadas dos materiais de pesquisa, de maneira a observar a construção de conceitos e ferramentas que associavam o plano urbanístico, o projeto urbano e a rede. Para recortar com maior precisão esse extenso conjunto, foi adotada como procedimento a identificação de conexões entre os elementos de planejamento, definindo uma cadeia de proposições técnico-teóricas que se desdobraram até os instrumentos vigentes.

Essa observação permitiu identificar **três percursos de análise** para as leituras do material de pesquisa:

- (i) a elaboração de um **conceito** para a reestruturação urbana imaginada nos planos;
- (ii) a **estratégia** de desenvolvimento urbano para se alcançar a estrutura urbana proposta;
- (iii) e a construção de **ferramentas** para implementar a estratégia de desenvolvimento urbano.

Ao longo das análises, foi possível identificar continuidades e rupturas dentro desses três percursos de análise, estabelecendo-se uma sistemática de vínculos conceituais e propositivos entre os diversos projetos, planos e estudos técnicos. Os três percursos de análise foram responsáveis por criar linhas de leitura, de forma a apontar com clareza as transformações ou inflexões na articulação entre plano e projeto urbano, com forte influência das questões relativas à mobilidade.

O primeiro percurso de análise consistiu na identificação da **polinucleação** como um *conceito* que fundamentou com grande recorrência as hipóteses de reestruturação urbana nos planos urbanísticos municipais e metropolitanos em São Paulo. A polinucleação sintetiza a proposta de formação de uma *estrutura urbana* composta por múltiplas centralidades, por meio da oferta de núcleos de emprego, comércio e serviços públicos e privados distribuídos, de forma a reequilibrar a estrutura radioconcêntrica que se consolidou em São Paulo, a reorganizar os deslocamentos e a qualificar a extensa área urbanizada.

Por se tratar de um conceito que fundamenta a hipótese de estrutura urbana para toda a cidade – seja o município, seja a metrópole – sua exploração ocorre, predominantemente, no nível do plano urbanístico e está intrinsecamente ligada às análises que esses planos fazem do processo de urbanização. A ideia foi nomeada de diversas formas ao longo do arco temporal analisado: “*Subcentros*” no PUB (1969) e no *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado* (PMDI-I) (1970) e PMDI-II (1983), as “*Unidades territoriais hierarquizadas*” na primeira versão do PDDI (1971), “*Sistema de Polos*” no PDDI-II (1983), “*Subcentros*” e “*Praças de Serviço*” no Plano Diretor de 1985, “*Polos metropolitanos*” no *Plano Metropolitano para a Grande São Paulo* (1994), “*Centralidades lineares e polares*” no PDE 2002, “*Polos estratégicos de desenvolvimento econômico*” no PDE 2014, “*Centralidades*” de diversos níveis no PDUI 2018, dentre outros.

Os vínculos apontados na **Figura 0.4** registram a influência entre diferentes documentos, com a identificação de passagens que fazem referência a produtos anteriores. A recorrência desses vínculos em planos municipais e metropolitanos nos anos 70 e 80 sinaliza o período no qual as estruturas de planejamento estavam em pleno vigor, impulsionadas pela perspectiva de investimento estatal, principalmente na primeira década. Esses vínculos evidenciam o trânsito de ideias entre essas estruturas, proporcionado, também, pela movimentação de técnicos entre os órgãos.

No entanto, ao longo de toda a década de 90 e anos 2000, a perspectiva de reestruturação urbana concentrou-se nos planos diretores do município de São Paulo, sinalizando a desestruturação contínua do sistema de planejamento metropolitano. Nos anos 10, contudo, há uma retomada desses vínculos entre distintas esferas, com o PDE 2014 e o PDUI 2018 em franco diálogo. Nesses casos, nota-se um fato novo, que projetos urbanos derivados do PDE 2014 passaram a contribuir à temática, registrando uma escala intermediária para atuação conjunta de temas de interesse comum ao município e à metrópole.

O debate sobre a expansão urbana em São Paulo encontrou seu auge nas discussões na década de 50 e se viu refletida nas propostas de reestruturação urbana promovidas nesse período em que a cidade passava por transformações que a levariam a condição de metrópole (MEYER, 1991). A ideia de que a reestruturação urbana poderia ser conduzida por um plano global foi um legado desse momento, que se renovou nos planos das décadas entre 1960 e 1970, com o PUB, PMDI e PDDI. A aposta se dava, sobretudo, pela possibilidade de implantação de grandes infraestruturas viária e de transporte de massa, capazes de redefinir as lógicas de deslocamento da metrópole e, ao impulsionar novos centros, reduzir a excessiva dependência em relação à área central. Por essa razão, o corpo urbanístico das medidas de reestruturação se viabilizaria nos diversos planos, naquele momento, predominantemente, em função da articulação entre uso do solo e transporte, mediante conexão com as grandes infraestruturas desenhadas pelo plano.

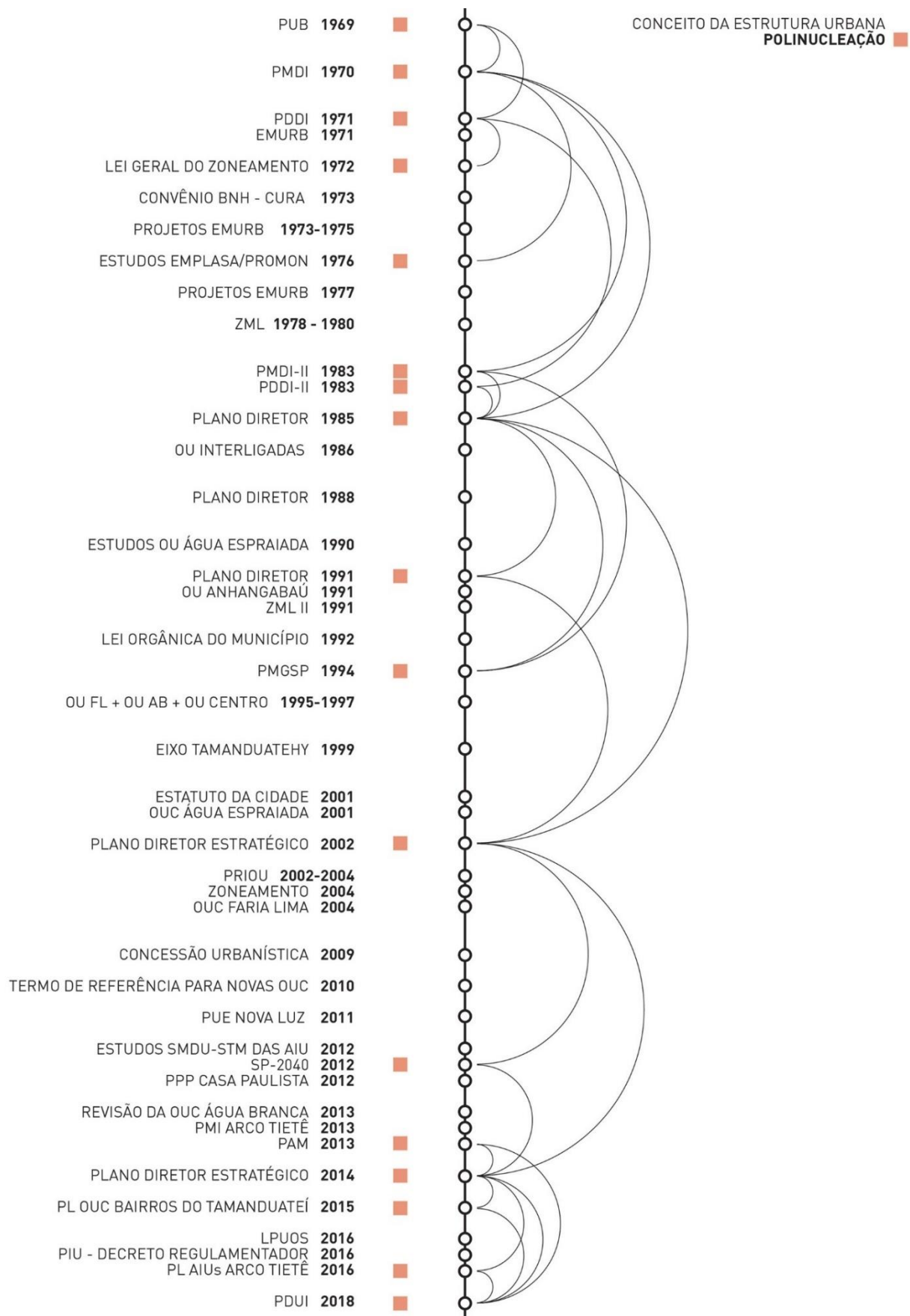


Figura 0.4: Vínculos em função do conceito de estrutura urbana.
Fonte: Elaboração própria.

A ideia de *polinucleação* desdobrou-se também na formulação de instrumentos urbanísticos, como no primeiro zoneamento para o município de São Paulo, aprovado em 1972, o qual continha reminiscências da desejada estrutura polinucleada em debate, desde a década de 50, ainda que bastante distante da estrutura urbana da cidade existente e seu padrão de urbanização periférico (FELDMAN, 2005). A transposição do conceito aos instrumentos e seus parâmetros configuraria uma tendência que se consolidaria adiante, conforme os instrumentos ganhavam maior peso e influência no plano, como será demonstrado pela pesquisa.

O segundo percurso de análise tratou da principal estratégia para se alcançar a estrutura polinucleada indicada nos planos: **a articulação entre uso do solo e mobilidade**, definição geral para as estratégias variadas que se baseavam na intensificação da ocupação do solo urbano vinculada à melhoria das condições de acessibilidade, promovida pela implantação da rede de mobilidade de média e alta capacidade.

A estratégia já havia sido mencionada no “*Ante-Projeto de um Sistema de transporte Rápido Metropolitano*”, conforme formulação da Comissão do Metropolitano sob coordenação de Prestes Maia em 1955, com previsão de “(...) zoneamento de uso e ocupação do solo mais intensiva ao longo das linhas, com aumento dos gabaritos e do coeficientes de ocupação”, bem como a atuação do poder público para “(...) adquirir e urbanizar áreas adjacentes às linhas metropolitanas” (MEYER, 1991, p.126). Contudo, foi no PUB (1969) que a estratégia ganhou ênfase sob a denominação de *Corredores de Atividades Múltiplas*, eixos que se estendiam desde a área central, ao longo da rede de trânsito rápido, e que concentravam quadras com alta densidade populacional, escritórios, núcleos comerciais e usos institucionais em sua região de influência, conformando trechos de cidade de uso misto e com densidades em torno de 640 habitantes por hectare (SÃO PAULO et al, 1969, v.2, p.385). Os *Corredores de Atividades Múltiplas* deveriam orientar o crescimento da metrópole após 1990 e as aglomerações ao redor das estações do metropolitano seriam o primeiro estágio para a formação das novas centralidades, pois os corredores, inicialmente, comportariam “(...) apenas uma série de pequenos núcleos de comércio e de alta densidade junto às estações” e, posteriormente, poderiam “(...) incorporar os centros secundários e mesmo os centros sub-regionais” (SÃO PAULO et al, 1969, v.2, p.376).

A estratégia foi sistematicamente retomada, adquirindo novas denominações e incorporando instrumentos urbanísticos no arco temporal analisado, abarcando três escalas: a regional, com os grandes vetores de urbanização, ao exemplo dos *Corredores metropolitanos* no PMDI (1970); a municipal, por meio da demarcação de zonas em torno da rede, seja para acomodar projetos urbanos – como o caso da *Zona Especial (Z8)* no PDDI e *Lei Geral de Zoneamento*, e da *Zona Metrô-Leste* e suas derivações decorrentes de revisões do zoneamento e promoção de projetos da Emurb⁵ – seja para aglutinar parâmetros urbanísticos e incentivos ao adensamento, como os *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana* do PDE 2014; bem como a escala intermediária, dando origem a instrumentos como as *Áreas de Intervenção Urbana (AIU)* do PDE 2002, a *Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)* no PDE 2014 e a *Macrozona de Diversificação e Adensamento* no PDUI 2018.

⁵ Lei nº 8.328 de 1975, Lei nº 8.848 de 1978, Lei nº 9.094 de 1980 e Lei nº 11.158 de 1991.

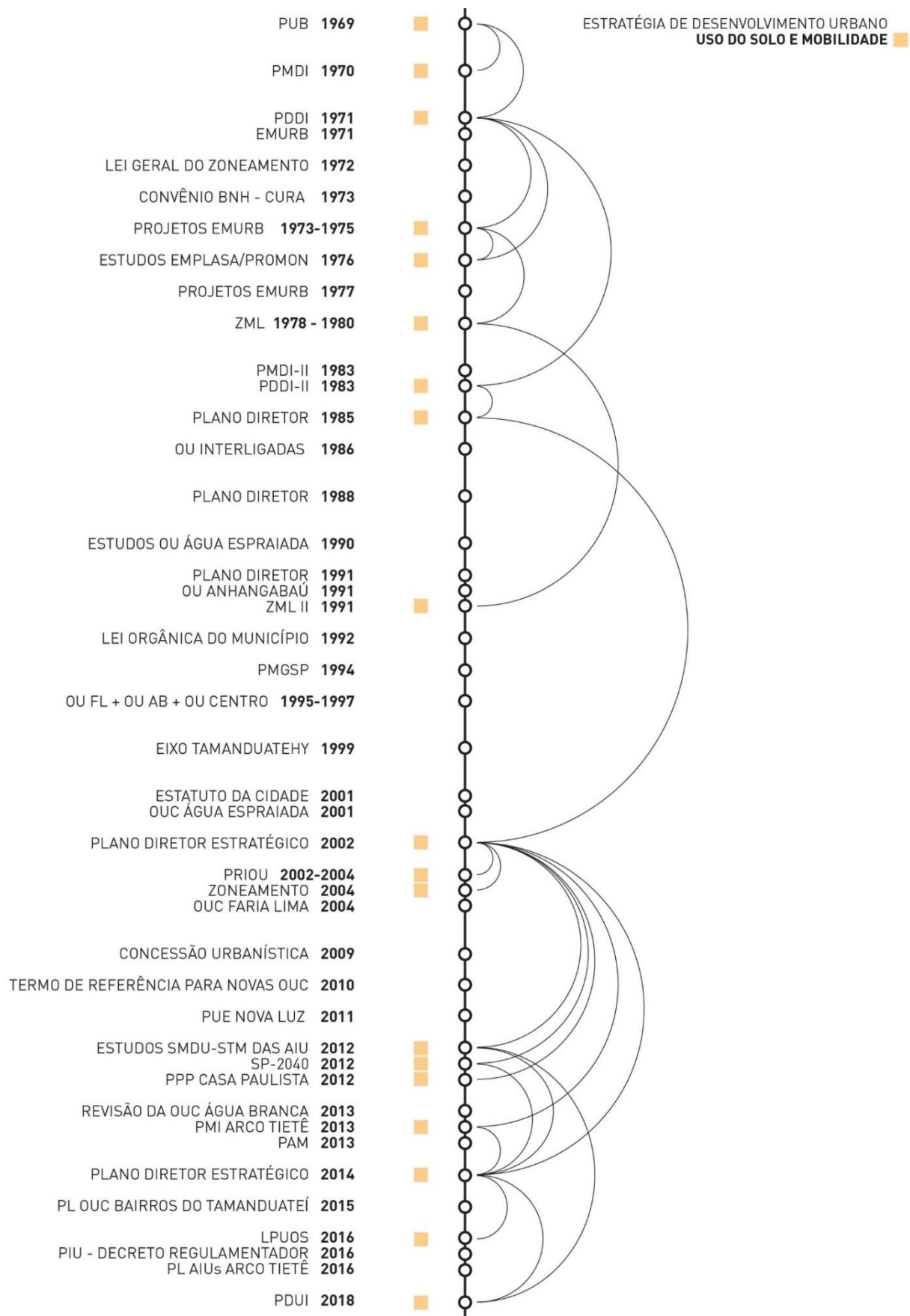


Figura 0.5: Vínculos em função da estratégia de desenvolvimento urbano.
Fonte: Elaboração própria.

A ocorrência da estratégia, conforme **Figura 0.5**, se dá em dois grandes momentos. Nas décadas de 70 e 80, coincide com o potencial da rede de metrô que se implantava, sendo incorporada nos planos e nas experiências da Emurb e da Emplasa. Já nos anos 2000, é convergente com a reorientação do sistema de planejamento pós-Estatuto da Cidade, e contemporânea do período com maior circulação internacional da noção de *desenvolvimento orientado pelo transporte*. Nota-se, também, que o PDE 2002 se configura como um importante ponto de articulação e difusão de estratégias debatidas nas décadas de 70 e 80, ao renovar e impulsionar as ideias em estudos, planos e projetos posteriores.

A partir das propostas para o Plano Diretor de 1985 e do Plano Diretor de 1991, as ferramentas que possibilitariam pensar a articulação entre mobilidade e uso do solo se tornaram mais complexas. Há dois aspectos influenciam essa transição.

Em primeiro plano, a rede de alta capacidade passou a ser desenhada e efetivamente planejada fora do plano urbanístico, ganhando autonomia em suas formas de proposição e implementação. Apesar do PUB ter absorvido a rede básica de metrô de 1968 e ela ter se tornado parte indissociável da estrutura urbana proposta, a relação que se conformou entre o planejamento urbano e de transportes, a partir da década de 1970, demarca a progressiva autonomia da rede frente às estratégias de desenvolvimento urbano formuladas pelo plano urbanístico. Nesse distanciamento, fato marcante foi a desagregação do *Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana*, a partir dos anos 1980 e a posterior migração das funções relativas à mobilidade metropolitana para a *Secretaria de Estado de Transportes Metropolitanos* em 1991. Essa setorialização se escancara nos planos de mobilidade conduzidos pela STM. A mobilização de argumentos urbanísticos – como a noção de *cidade compacta* – pelo PITU 2025 para justificar a concentração da rede de metrô no *Centro Expandido*, em substituição à rede abrangente do PITU 2020, não só era incoerente com a leitura do processo de urbanização da metrópole, como também adicionava renda extra à parcela de solo mais caro da metrópole, distanciando-se radicalmente das premissas apontadas pelos planos urbanísticos elaborados no período.

Como segundo aspecto, observa-se que os mecanismos previstos pelos planos e projetos urbanos capazes de promover essa articulação ganhariam uma carga instrumental significativa, atuando não só sobre a morfologia e a tipologia edificada, mas também sobre o preço do solo urbano, em função da disponibilização ou restrição de parâmetros urbanísticos. Trata-se de uma importante mudança de postura em relação ao plano, sendo possível observar, em seu conteúdo, a mencionada substituição do papel exercido pela rede de mobilidade para os instrumentos urbanísticos em relação às estratégias para a reestruturação da metrópole, que se baseavam fortemente na articulação entre a mobilidade e o uso do solo.

Não se trata, porém, de um completo apagamento da rede. Mesmo quando o plano passa a aceitar a rede de alta capacidade como dado externo, ele ainda continua a incorporá-la em seus objetivos e diretrizes em grande escala, para fundamentar hipóteses de reestruturação da cidade. Como será demonstrado pela pesquisa, nessa transição, as questões de mobilidade – sobretudo, a acessibilidade urbana – permaneceram como âncora das propostas de planos e projetos elaborados na esfera municipal, tendo influenciado na construção do instrumental urbanístico que se organizou de forma original no Plano Diretor de 1991 e se consolidou nos PDEs recentes.

O terceiro percurso de análise abordou as formas previstas pelos planos para implementar a estratégia de articulação entre a mobilidade e o uso do solo, com foco nas ferramentas que mobilizam a noção de **intervenção urbana**, ou *projeto urbano*.

Objeto de múltiplas definições, compreende-se, aqui, *projeto urbano* como um subconjunto de práticas do urbanismo, caracterizado como uma escala de projeto dedicada aos aspectos físico-espaciais da cidade, mediante a combinação de ferramentas e interseção de metodologias da arquitetura, do planejamento urbano e da arquitetura da paisagem (KRIEGER, 2006, p. 19). O contexto de formulação da prática disciplinar se deu nos Estados Unidos e Europa, tendo a reurbanização do pós-guerra como grande propulsor. Com raízes modernas e emergente no final dos anos 50, ganhou proeminência como um subcampo disciplinar, a partir da conferência conduzida pelo catalão Josep Lluís Sert em 1956 na *Harvard Graduate School of Design*, que buscava sintetizar as questões da fase crítica dos CIAM, com especial atenção à experiência cívica e comunitária dos pedestres e da vida urbana nos centros das cidades – o *coração da cidade* – impactados pelo adensamento e pelas infraestruturas viárias de grande porte.

A correlação entre as escalas – do plano e do projeto urbano – foi identificada pelo urbanista português Nuno Portas (1998) como característica atribuída às experiências de *projetos urbanos* na Europa a partir dos anos 70, diferenciando-se das abordagens inaugurais nos anos 60, no contexto de revisão crítica do urbanismo moderno, as quais tratavam o edifício como escala ampliada para ação urbanística, como nas experiências de Alison e Peter Smithson. Já no auge do planejamento nos anos 70, o *projeto urbano* apontaria para uma ação pontual no território, mas inserida no ordenamento urbano geral, definido pelo plano.

A partir dos anos 80, conforme explorado pelo urbanista catalão Manuel de Sola-Morales (1987), há uma atualização de temas, materiais e métodos do *projeto urbano*, com destaque para a intervenção em tecidos urbanos existentes, a ênfase no redesenho da morfologia urbana e na exploração dos espaços coletivos. Dos atributos incorporados a essa nova geração, o autor destaca: a escala intermediária como referência de desenho, os potenciais efeitos sistêmicos das intervenções pontuais, a sobreposição complexa do programa e dos usos, e um forte componente público, expresso nos investimentos e na formulação dos programas (SOLA-MORALES, 1987, p.22).

Em São Paulo, ainda que não se vislumbre a inserção do *projeto urbano* tal como discutida no contexto norte-americano e europeu, é possível identificar a introdução do conceito de *intervenção urbana* no início dos anos 70, compartilhando aspectos descritos por Portas e Sola-Morales, em especial, a correlação entre plano e projeto.

Conforme será apontado ao longo da investigação, o primeiro plano a mencionar o conceito foi o PDDI (1971), quando previu a necessidade de intervenção direta do poder público no processo de desenvolvimento urbano por meio de “*medidas específicas*”⁶, apontando novos mecanismos de atuação para além do uso exclusivo do zoneamento. Dessa disposição e do potencial vínculo com as intervenções associadas à primeira linha de metrô, foi concebida a Emurb, a quem caberia a implementação dos objetivos e das diretrizes básicas de transformação do entorno das estações da rede (HECK, 2004; CAMPOS, 2002). Nas décadas seguintes, a noção de *intervenção urbana* angariou novas formulações, incluindo parâmetros e ferramentas de desenho, gestão e planejamento, com destaque para a ideia de *Operação urbana*, integrada ao plano a partir do PDDI-II (1983) e do Plano Diretor de 1985, e seus desdobramentos posteriores.

⁶ Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 125 de 1971, p.61.

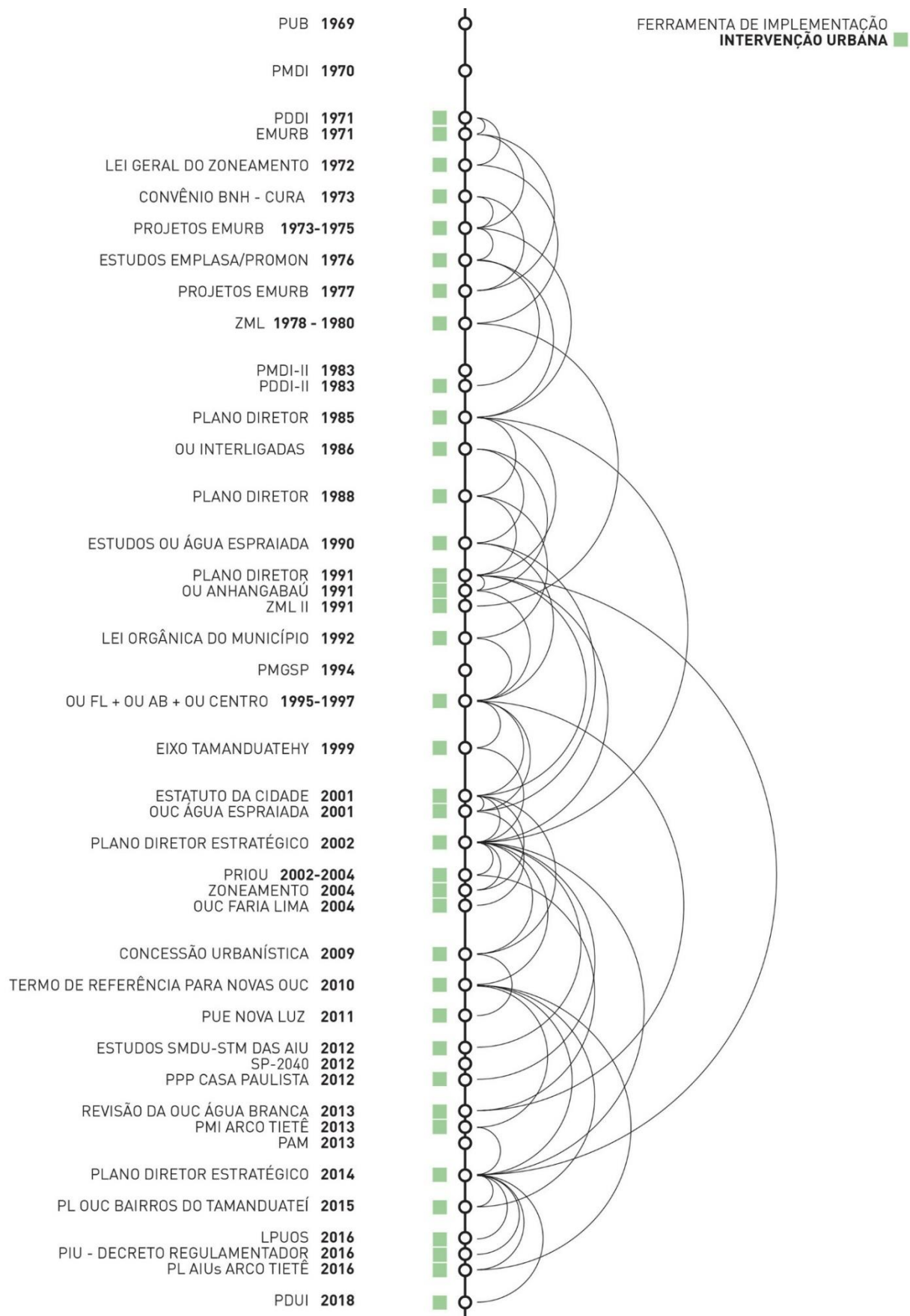


Figura 0.6: Vínculos em função da intervenção urbana como ferramenta de implementação.
Fonte: Elaboração própria.

A complexa trama de vínculos que se estabeleceu (**Figura 0.6**), desde a introdução do tema nos anos 70 em diante, é um registro marcante dessa continuidade de abordagem do tema e da sofisticação da noção de *intervenção urbana* no processo de planejamento. Os vínculos registram não apenas recorrências, mas também as inovações incorporadas ao longo dos anos, como foi o caso da concepção do potencial construtivo, dos estoques e da sua alienação e das estratégias de transição de escalas por meio do macrozoneamento. Verifica-se também que, em determinados períodos, essas transformações ocorreram de forma independente do plano, caso do conjunto de projetos e estudos para *Operações Urbanas* nas décadas de 90 e, em outros momentos, de forma articulada ao plano, com destaque para as propostas para os Planos Diretores de 1985, 1991 e dos PDE 2002 e 2014 – esses últimos caracterizados como momentos de síntese da relação plano-projeto e sistematização do instrumental no interior do plano.

A leitura dos três percursos de análise – a *polinucleação* como conceito, a *articulação entre mobilidade e uso do solo* como estratégia e a *intervenção urbana* como ferramenta – permitiu a identificação de questões essenciais para responder aos objetivos e avançar nas demonstrações da hipótese da pesquisa.

Como apontado no segundo e no terceiro percursos de análise, a década de 70 é um período inaugural para a articulação entre plano e projeto mediada pela rede de mobilidade. Não só o PDDI incorpora a noção de *intervenção urbana* em sala estratégias de ação urbanística, como também a Emurb dá prosseguimento às suas diretrizes ao conduzir as primeiras experiências de intervenção relacionadas à implantação das Linhas 1-Azul e 3-Vermelha do metrô. Em âmbito metropolitano, é nesse período que a Emplasa contrata estudos que introduziram a ideia de *Operação Urbana* em São Paulo, também diretamente associada à expansão da rede de metrô.

As propostas para os planos diretores municipais nos anos 80, embora não aprovados, contribuíram para a síntese de ideias formuladas desde a década de 70 e para a construção de mecanismos de articulação entre plano e projeto que foram retomados, posteriormente, nos planos efetivamente aprovados. São exemplos dessas contribuições: a promoção de centralidades periféricas, o manejo de potencial construtivo, o macrozoneamento como ferramenta de mediação entre escalas e a incorporação da noção de *Operação Urbana* no plano.

Sob esse último aspecto, a fusão da ideia de *Operação Urbana* nas estratégias centrais do PDDI-II (1983) e do Plano Diretor de 1985 foi o movimento responsável por efetivar a maneira como a noção de *intervenção urbana* passaria a compor definitivamente o leque de ferramentas do plano. Ao *projeto urbano*, em sua acepção original europeia e norte-americana, com foco no desenho das áreas livres e na massa edificada, aglutinar-se-ia também a organização de um programa de investimentos público, a parametrização urbanística e dispositivos econômicos e jurídicos, convertendo-se, no que foi denominado na pesquisa, como **projeto-instrumento**, uma ferramenta de ação urbanística de natureza híbrida, que, ao longo do processo de planejamento, ganharia força até se firmar como estratégia definitiva do plano.

O conceito de *projeto-instrumento*, elaborado especificamente para discutir questões dessa tese, descreve um conjunto amplo de ferramentas que surge nos anos 70, incorporado ao plano nos anos 80, o qual sofreu muitas modificações ao longo dos anos, dentro e fora do plano urbanístico, até, progressivamente, se integrar a ele, movimento evidenciado pelo terceiro percurso de análise.

Em sua gênese, caberia ao *projeto-instrumento* dar vazão ou concretizar as diretrizes do plano, comportando-se como indutor da transformação urbana em associação direta com a rede de alta capacidade. Com o sistemático isolamento do planejamento da rede, cada vez mais, setorial e desconectado do plano urbanístico, coube ao *projeto-instrumento* o protagonismo no plano, ainda que, para tanto, se ancorasse no principal atributo derivado da rede, qual seja, a acessibilidade urbana e seu potencial na construção de localizações.

Outro dado relevante é que esses movimentos e alterações nas ferramentas e estratégias do plano não estiveram inertes ao processo de urbanização na metrópole. Conforme apontado no primeiro percurso de análise, tanto os planos municipais quanto metropolitanos refletiam questões evidenciadas nas transformações da metrópole, questões basilares para os ensaios da reestruturação urbana e para o apontamento dos territórios prioritários para conduzir essa transformação. Temas como a ociosidade das áreas industriais – visto que o processo de reconcentração produtiva já estava em curso na metrópole desde a década de 1980 – e as possibilidades de descentralização em função do incentivo à formação de novas centralidades sinalizavam que as ferramentas do planejamento deveriam se adaptar para responder as transformações produtivas e os seus impactos intraurbanos. A intensificação das alterações na base produtiva industrial nas décadas seguintes foi traduzida na demarcação de grandes áreas de transformação muito similares no PDE 2002 e 2014, apontando a orla ferroviária e fluvial e seus antigos tecidos industriais como territórios prioritários para receber intervenções urbanas de caráter estrutural.

As propostas de rearticulação entre a rede de mobilidade e o projeto urbano nos planos pós-*Estatuto da Cidade* também dialogaram com o período no qual o agravamento da crise da mobilidade urbana tornava-se ainda mais evidente, com a predominância do automóvel e a lentidão de expansão da rede de mobilidade – fatos claramente sublinhados desde a publicação do PITU 2020 no final dos anos 90. Tanto o PDE 2002 quanto o PDE 2014 buscaram responder essa crise nos seus próprios termos, de forma que os ensaios de articulação entre a rede e o projeto urbano ganharam novos contornos, apoiando-se em instrumentos que buscavam promover transformações locais vinculadas à rede, como é o caso das AIU e dos *Planos-referência de Intervenção e Ordenação Urbanística* (PRIOU) decorrentes no PDE 2002, ou então dos *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana* e dos *Projetos de Intervenção Urbana* (PIU) no PDE 2014.

A leitura dos três percursos de análise também permitiu identificar vínculos importantes entre planos localizados em períodos e contextos muito distintos. Um desses vínculos mais fortes diz respeito aos métodos de articulação entre a rede e o projeto urbano no Plano Diretor de 1985 e no PDE 2002. Ambos compartilharam lógicas similares de aproximações sucessivas: no plano, as *macrozonas* reconhecem as problemáticas e as vocações territoriais de perímetros homogêneos em grande escala, questões que são detalhadas, posteriormente, na elaboração de planos locais, escala na qual o *projeto urbano* ganharia aderência ao tecido urbano. Dentro dessa metodologia, a figura de um tipo específico de *projeto urbano* – aquele vinculado à rede de mobilidade – cumpriria o papel de mediação entre as diretrizes da rede de mobilidade futura, ainda que formulada fora do plano urbanístico, e as demandas e condicionantes locais.

Inaugurou-se, em 1985, e reiterou-se, em 2002, um modo de operação interescalar do plano que, embora não desenhasse mais a rede, passava a organizar as escalas e os momentos de aplicação do *projeto-instrumento* em âmbito local, construindo uma agenda própria do planejamento urbano e do urbanismo para cumprir as aspirações de uma visão global da cidade.

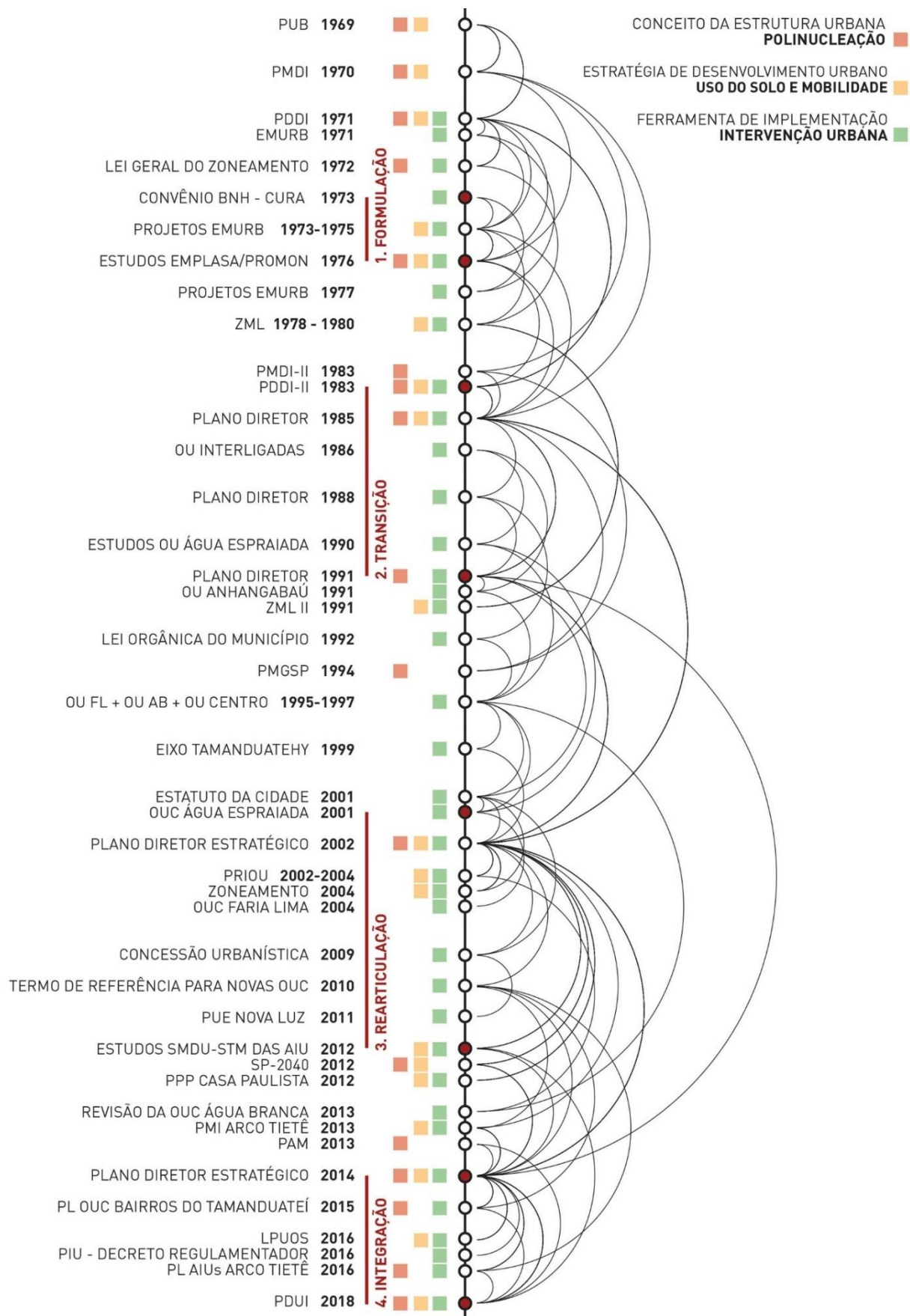


Figura 0.7: Os três percursos de análise e a identificação dos quatro processos.
 Fonte: Elaboração própria.

Essa relação *local-global* foi, mais tarde, transposta ao PDE 2014 de forma bastante distinta, uma vez que os *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana* passaram a apostar na fixação prévia de parâmetros urbanísticos no plano, como estratégia para atrair a produção imobiliária próximo à rede de média e alta capacidade e, assim, alterar os padrões de acessibilidade sem a necessidade de intervenções urbanas específicas junto à infraestrutura. A integração do *projeto-instrumento* ao plano se consolida, então, como a diluição do desenho e da intervenção propriamente dita, para a aposta no reequilíbrio das vantagens locacionais derivadas da rede. Essa estratégia, conforme será demonstrado pela pesquisa, carrega inúmeras contradições quanto a sua efetividade e coerência.

Para sistematização dessas questões que emergiram no cruzamento dos três percursos de análise, foram organizados os já mencionados **quatro processos**, definidos como momentos-chave nos quais as relações entre o plano, o projeto e a rede de mobilidade sofreram importantes inflexões. Esses processos, apresentados na **Figura 0.7**, correspondem

- (i) à **formulação** das ferramentas de intervenção nas estruturas de planejamento (1973-1976);
- (ii) ao ensaio do *projeto-instrumento* no plano, com a **transição** do papel da rede para o instrumento (1983-1991);
- (iii) à **rearticulação** entre rede e projeto urbano no plano (2001-2012);
- (iv) à **integração** do *projeto-instrumento* no plano (2014-2018).

Formulação, transição, rearticulação e integração foram, portanto, os termos eleitos para reforçar as transformações dos conceitos, estratégias e ferramentas do urbanismo e do planejamento nesse longo percurso, pois tais articulações entre plano e projeto sofreram ajustes e negociações, sendo também impactadas pelo processo de urbanização da cidade e da metrópole. Nessa cadeia de ajustes, buscou-se evidenciar não só o papel central da rede de mobilidade como articuladora das escalas do plano e do projeto, como propôs a hipótese inicial, mas também revelar, no decorrer da pesquisa, que a emergência e consolidação do *projeto-instrumento* no interior dos planos urbanísticos foi um desdobramento sintomático da distância a qual o planejamento urbano e a mobilidade tomaram ao longo dos anos, levando a impasses ainda não equacionados.

1. A rede e o projeto urbano se articulam no plano (1973-1976)

1.1. A expansão a leste: a precariedade expressa na acessibilidade urbana

A expansão da infraestrutura de transporte e o processo de urbanização estabelecem uma correlação fundamental para compreender as forças que pautam o funcionamento das cidades. A implantação de um novo eixo de mobilidade é comumente vinculada à noção de indução à expansão ou ao crescimento urbano, processo que ganha nuances em diferentes contextos. Esse vínculo é especialmente importante na metrópole de São Paulo, cujas forças de indução à urbanização, promovidas pela instalação da rede de transporte, coexistiu com um veloz e intensivo processo de expansão urbana. Nesse sentido, a recorrência dessa temática, ao longo da história do planejamento urbano e metropolitano de São Paulo, revela o permanente tensionamento entre a rápida e precária urbanização e a capacidade de planejamento e de instalação de uma rede capaz de suprir esse crescimento em escala e ritmo adequados.

A década de 70 é um momento chave pelo qual se pode compreender os descompassos entre o crescimento da rede e a urbanização periférica em escala metropolitana. Além disso, é possível observar as alternativas empreendidas no campo do planejamento urbano, com vistas a coordenar ações estruturais para suportar, ou, ao menos, criar condições mínimas para a instalação dos bairros populares que conformavam a demanda de trabalhadores na metrópole industrial.

A consciência do vínculo entre o crescimento da rede e a expansão urbana já se expressava nos fundamentos metodológicos da Pesquisa Origem-Destino de 1977 (Pesquisa OD-77), como disposto pela Emplasa⁷:

⁷ A Emplasa foi a responsável pela execução da pesquisa, mediante contratação conjunta do Governo do Estado, por meio da *Secretaria de Negócios Metropolitanos* (SNM), e pelo Município de São Paulo, representado pela *Coordenadoria Geral do Planejamento* (Cogep), pela *Companhia do Metropolitano de São Paulo* (Metrô) e pela *Companhia de Engenharia de Tráfego* (CET).

“Os critérios rodo-ferroviários foram estudados de acordo com a sua importância como eixos indutores de ocupação do solo. Os eixos são, historicamente, os referenciais de crescimento urbano, pois no seu raio de influência ocorre a instalação do setor industrial em expansão e das camadas de baixa renda. Os determinantes principais dessa ocupação são o custo do terreno e a facilidade de transporte. O crescimento ao longo desses eixos, de acordo com a maior ou menor concentração, determina pólos de atração à urbanização” (EMPLASA, 1978a, p.17).

A passagem faz referência a um dos critérios utilizados para delimitar a área de abrangência (*linha de contorno*) de coleta de dados da Pesquisa OD-77. Segundo a metodologia, observar a presença de rodovias e ferrovias possibilitava delimitar a área de pesquisa, partindo-se da hipótese de que a mancha urbana continuaria sua expansão contínua e centrífuga desde a área central, distribuindo-se pela periferia metropolitana até o limite máximo de abrangência das infraestruturas de transporte instaladas.

A área resultante para a Pesquisa OD-77 foi cerca de 50% maior que aquela delimitada na *linha de contorno* da Pesquisa OD-1967 (**Figura 1.1**) e apontava a pressão da expansão periférica em apenas uma década, observada não só pelos novos vetores de crescimento associados à implantação dos eixos viários estruturais, mas também pelo crescimento expressivo da área urbanizada. Esse crescimento combinava, naquele momento, desde a expansão urbana contígua à mancha urbana principal, com acenos à fragmentação e a descontinuidade que se intensificariam nas décadas seguintes.

Embora corretos no contexto e no período, os critérios metodológicos para delimitação da *linha de contorno* da Pesquisa OD-1977 apontam, parcialmente, a complexidade do processo de urbanização da metrópole industrial, em especial entre as décadas de 60 e 70. A presença da ferrovia, junto aos terrenos de várzea, foi determinante para a ocupação da indústria de base entre 1940 e 1960, que se beneficiava do baixo custo da terra e da acessibilidade logística. De forma similar, predominava a população de baixa renda nos núcleos de moradia que se formavam, ao longo das paradas da ferrovia, garantindo acesso do operariado às fábricas a um custo de moradia mais baixo.

A facilidade de acesso ao transporte e o custo da terra também operavam no sentido oposto, à medida que a metrópole se expandia, suas periferias se adensavam, as oportunidades de emprego e o incremento da rede se concentravam junto à área central e seus arredores. Delimitava-se, dessa forma, localizações mais disputadas, com oferta de infraestrutura de mobilidade e de oportunidades de trabalho e renda, nas quais o binômio preço da terra *versus* alta acessibilidade tornava a proximidade ao transporte de massa – sobretudo, na área central – muito demandada por famílias de média e alta renda.

Segundo dados da Pesquisa OD-77, 32,8% das viagens internas na *linha de contorno* tinham como destino o *Centro Histórico* e o *Centro Expandido*⁸. A alta atratividade da área central se refletia na distribuição do emprego na metrópole, uma vez que esses recortes concentravam 40,1% dos postos de trabalho, com predomínio no setor de comércio e serviços (46,3% do total da metrópole), seguindo da indústria (29,1% do total da metrópole) (EMPLASA, 1978b).

⁸ Na Pesquisa OD-77, o *Centro Histórico* abrangia os distritos ou subdistritos do Brás, Belenzinho, Cambuci, Santa Ifigênia, Móoca, Pari, Barra Funda, Bom Retiro e Sé. Já o *Centro Expandido* era formado pelos distritos e subdistritos da Lapa, Perdizes, Jardim Paulista, Vila Mariana, Indianópolis, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Aclimação, Cerqueira César, Jardim América, Liberdade, Pinheiros e Vila Madalena.

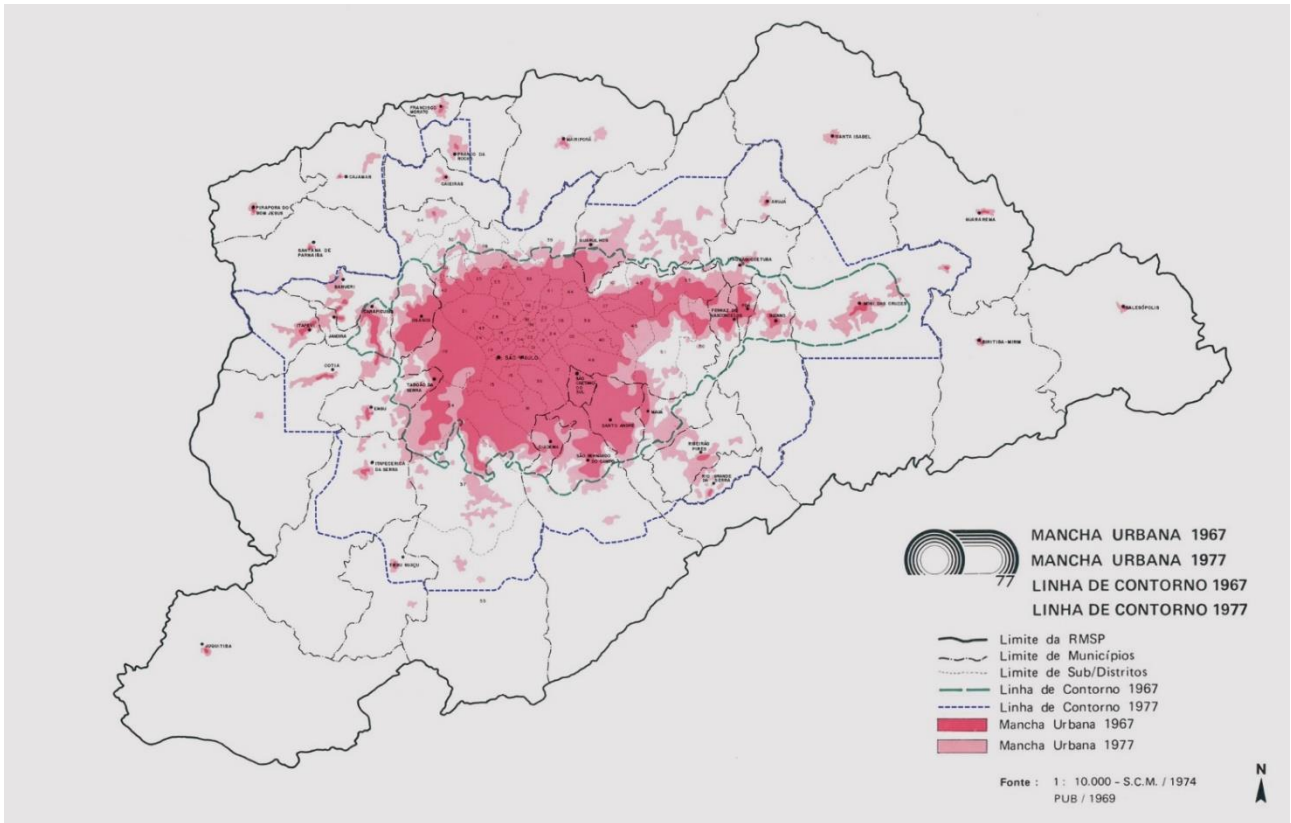


Figura 1.1: Manchas urbanas de 1967 e 1977 e Linhas de contorno das Pesquisas OD.
 Fonte: Elaboração própria sobre EMPLASA, 1978a, p. 62-63.

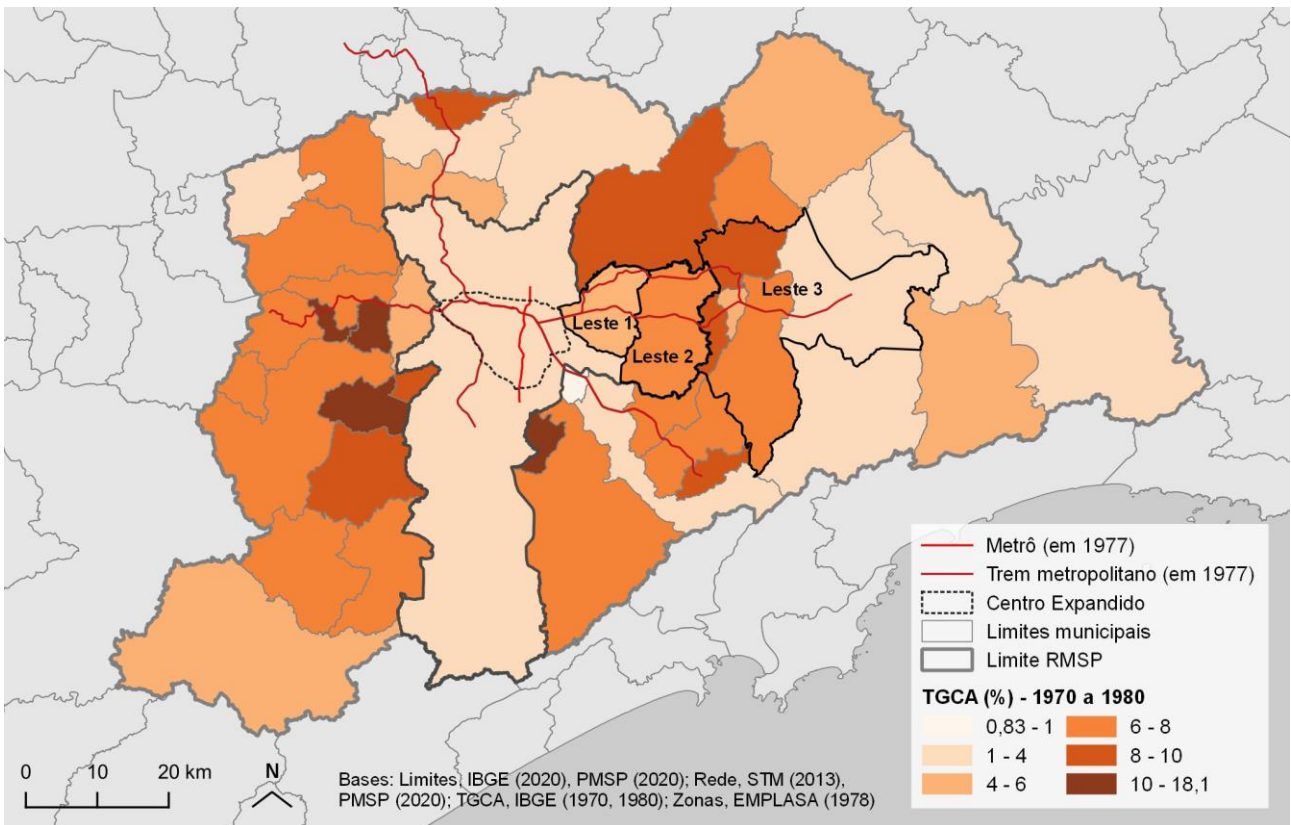


Figura 1.2: TGCA na RMSP e nos recortes do vetor leste na década de 70.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados do IBGE (Censo 1970 e 1980) e da Pesquisa OD-77.

Essa concentração na cidade central e em seu núcleo principal contrastava com a dimensão da precariedade predominante no restante da metrópole: do total de imóveis contabilizados na área da pesquisa, 56,3% foram classificados como precários⁹. Enquanto a proporção de domicílios precários, em relação ao total no *Centro Histórico* e no *Centro Expandido*, era de aproximadamente 13% – apontando a coexistência da precariedade nas áreas com as maiores taxas de moradias de alta renda – o vetor leste da área de estudo mantinha uma proporção de impressionantes 75,8% de imóveis precários, sendo 71% no perímetro Leste 1 (próximo à área central), 85,7% no Leste 2 (extremo leste do município de São Paulo) e 68,3% no Leste 3 (EMPLASA, 1978b)¹⁰.

Desde a década de 50, os dados demográficos já demonstravam que os municípios da RMSP¹¹ fora da capital cresciam em ritmo superior ao município central, com taxa de 7,9% frente a 5,5% do município de São Paulo entre 1950 e 1960, e de 7,5% frente a 4,9% da capital entre 1960 e 1970. Nessa última década, enquanto os recortes correspondentes ao *Centro Histórico* e *Centro Expandido* da Pesquisa OD-77 apresentavam um crescimento populacional a uma taxa de 0,9% ao ano, ritmo bastante inferior àquele verificado na década anterior (2,5%), o vetor leste se expandia a taxas superiores à capital e à RMSP, equivalentes a 3,8% para o Leste 1, a 5,9% para o Leste 3 e a impressionantes 14,5% no Leste 2¹². Nos anos 70, como demonstrado na **Figura 1.2**, esse padrão de crescimento demográfico acelerado da periferia metropolitana foi mantido, em comparação à capital e à área central.

Ainda que o acréscimo populacional significativo na RMSP, ao longo dos anos 70, tenha se desdobrado em uma mancha urbana, predominantemente, pouco densa e com baixos níveis de infraestrutura em muitas direções, desde a região central, o vetor leste da metrópole ganhou contornos excepcionais ao combinar a acomodação da mão de obra atraída pelos intensos processos migratórios, configurando imensos bairros-dormitório, além de concentrar investimentos públicos.

O denominado *padrão periférico de urbanização*, embora não restrito ao processo de urbanização da década de 70, teve grande expressão nesse vetor leste da metrópole. As análises de sua configuração ganharam centralidade nos debates no período nos campos da sociologia, do urbanismo e do planejamento urbano, com a identificação de elementos fundamentais: o estreito vínculo entre urbanização e estruturação socioeconômica da metrópole industrial, no qual a acumulação de capital e a exploração da massa trabalhadora estavam lastreadas na conformação de extensas periferias, marcadas pelo acesso desigual a serviços, à infraestrutura e aos equipamentos públicos (KOWARICK, 1979); o papel decisivo da autoconstrução nas formas de acumulação e reprodução do capital e da mão de obra industrial com baixos salários (MARICATO, 1982; 1996); os

⁹ Segundo metodologia da Pesquisa OD-77, os imóveis foram classificados a partir da combinação das variáveis relativas ao tamanho, à presença e ao tipo de garagem, ao acabamento e ao estado de conservação, sendo pontuados de 1 a 5. Os imóveis classificados como precários recebiam nota 1, corresponde a barracos e favelas, e nota 2 correspondente aos imóveis médios sem garagem ou pequenos, com péssimos níveis de conservação e baixos níveis de acabamento (EMPLASA, 1978a, p. 30).

¹⁰ O Leste 1 correspondia aos distritos e subdistritos de Tatuapé, Ermelino Matarazzo, Vila Matilde, Penha, Vila Formosa e Cangaíba. Já o Leste 2 era formado por São Miguel Paulista, Itaquera e Guaianazes. Finalmente, o Leste 3 correspondia aos municípios de Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Poá, Suzano e Mogi das Cruzes.

¹¹ Ressalta-se que a metrópole foi institucionalizada em âmbito estadual em 1967 (Decreto nº 47.863 de 1967), sendo que a RMSP foi instituída na esfera federal da década de 70 (Lei Complementar nº 14 de 1973 e Lei nº 27 de 1975), sendo reorganizada pela Lei Estadual nº 1.139 de 2011.

¹² Taxa geométrica de crescimento anual da população segundo dados dos Censos Demográficos de 1950, 1960 e 1970 (IBGE).

mecanismos de produção da moradia e a formação de um mercado imobiliário nas periferias, com o imóvel autoconstruído e irregular convertendo-se em patrimônio e em renda ao trabalhador (BONDUKI, ROLNIK, 1982); as dinâmicas de crescimento a partir de loteamentos clandestinos, com a recorrente retenção especulativa de vazios urbanos (KOWARICK, 1979; BONDUKI, 1983); e a ausência de controle sobre o parcelamento do solo e a multiplicação de loteamentos irregulares (GROSTEIN, 1987).

Nesse percurso, a ausência do Estado no processo de reprodução do capital imobiliário na cidade informal coexistia com o estímulo intenso na construção de grandes conjuntos habitacionais e a provisão de infraestrutura, sobretudo, viária, ainda que bastante insuficiente para prover qualidade à metrópole que se formava. A centralização da produção e do financiamento habitacional da União com o *Sistema Financeiro de Habitação* (SFH) e o *Banco Nacional de Habitação* (BNH), desde 1969, coincidiu com uma redução significativa de investimentos municipais no setor ao longo dos anos 60 e 70. Em São Paulo, a promoção de moradia para as faixas de renda mais baixa (1 a 3 salários mínimos), em razão dos programas federais, encontrava nos limites de preço das unidades uma grande incompatibilidade para viabilização de empreendimentos, considerando a necessidade de superação da precariedade preexistente, por meio da preparação do terreno, de implantação e complementação de infraestrutura e da própria valorização do solo decorrente da formação do mercado imobiliário, ainda que baseado em imóveis informais (MARICATO, 1982).

A diversificação dos investimentos do BNH, na busca por viabilizar retornos expressivos, passou a contemplar a produção habitacional para setores de renda mais elevada, fundamental para o vetor leste da metrópole, vultosos investimentos em infraestrutura, muitas vezes, articulados a programas de desenvolvimento urbano, como a produção de conjuntos habitacionais, o financiamento da rede de metrô e a implantação de sistema viário estrutural.

Segundo dados coletados por Meyer, Grostein e Biderman (2004, p.66, p.70), a COHAB e a CDHU produziram, desde a década de 70, cerca de 210 mil unidades em conjuntos habitacionais na RMSP, sendo que o período entre 1977 e 1988 corresponde a maior produção da COHAB na Zona Leste paulistana. Como resultado, em 1999, a COHAB já havia construído 55 conjuntos habitacionais, a maioria no extremo leste do município. Essas grandes obras habitacionais contribuíram, sobremaneira, para a consolidação de bairros destituídos de atributos urbanos, com a baixa qualidade na implantação dos conjuntos, a ausência de empregos e o isolamento territorial, marcado pela distância da área central e pela acessibilidade urbana precária.

Em relação à infraestrutura viária, também financiada pelos programas federais e concentrada no vetor leste, Barone (2013, p.75), valendo-se dos memórias técnicos da Emurb (1980), aponta a ênfase dada nos anos 70 à implantação do complexo de avenidas de fundo de vale que estruturam a região, como as Avenidas Aricanduva, Prof. Anhaia Mello e o eixo viário da atual Avenida Jacu-Pêssego. Assim, a recepção de massivos investimentos do BNH não somente em habitação, mas também na promoção e na viabilização da urbanização da Zona Leste paulistana, com foco na drenagem dos rios e córregos e na mobilidade urbana, reiterava a necessidade de se garantir, minimamente, o funcionamento da metrópole, ainda que com baixa qualidade ambiental, por meio da possibilidade de deslocamento neste vasto território, precariamente, ocupado.

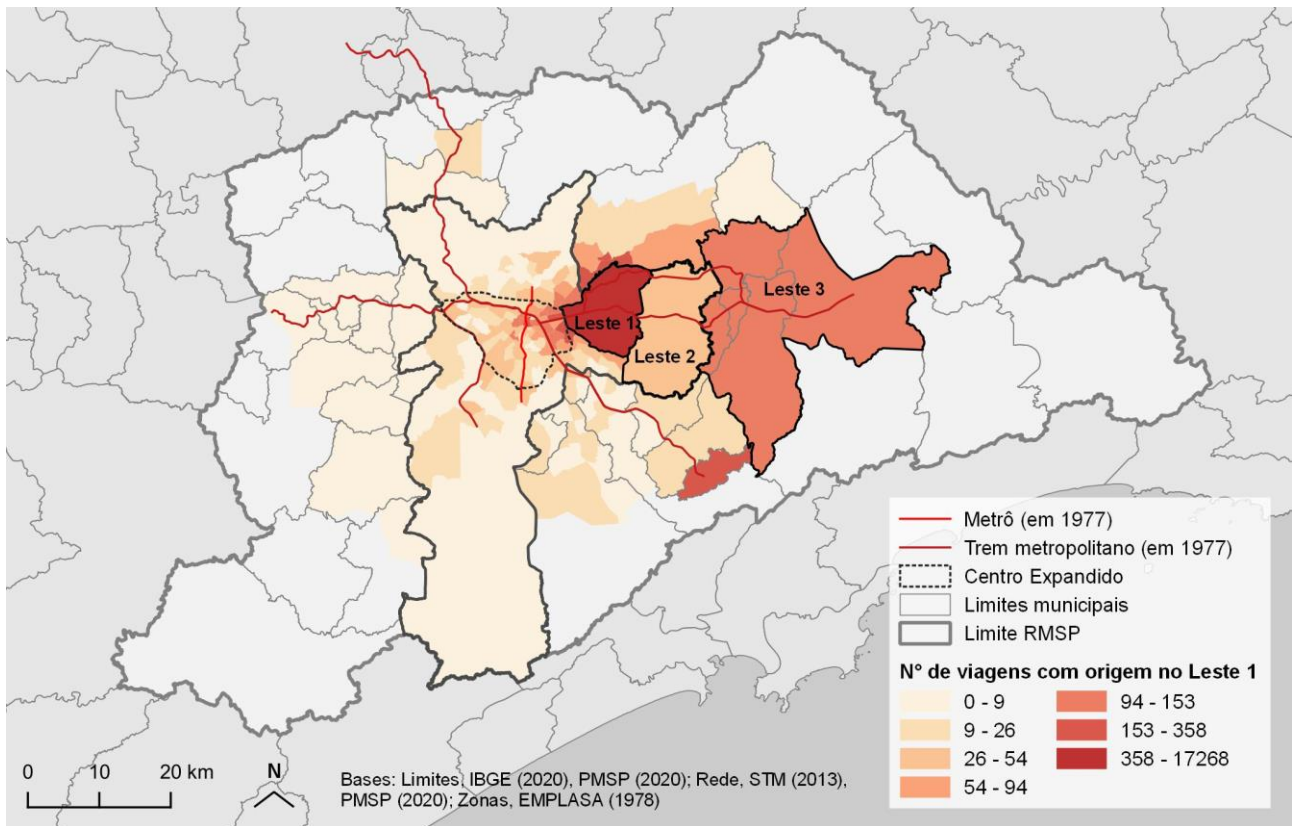


Figura 1.3: Viagens com origem no Leste 1.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-77 (EMPLASA, 1978c).

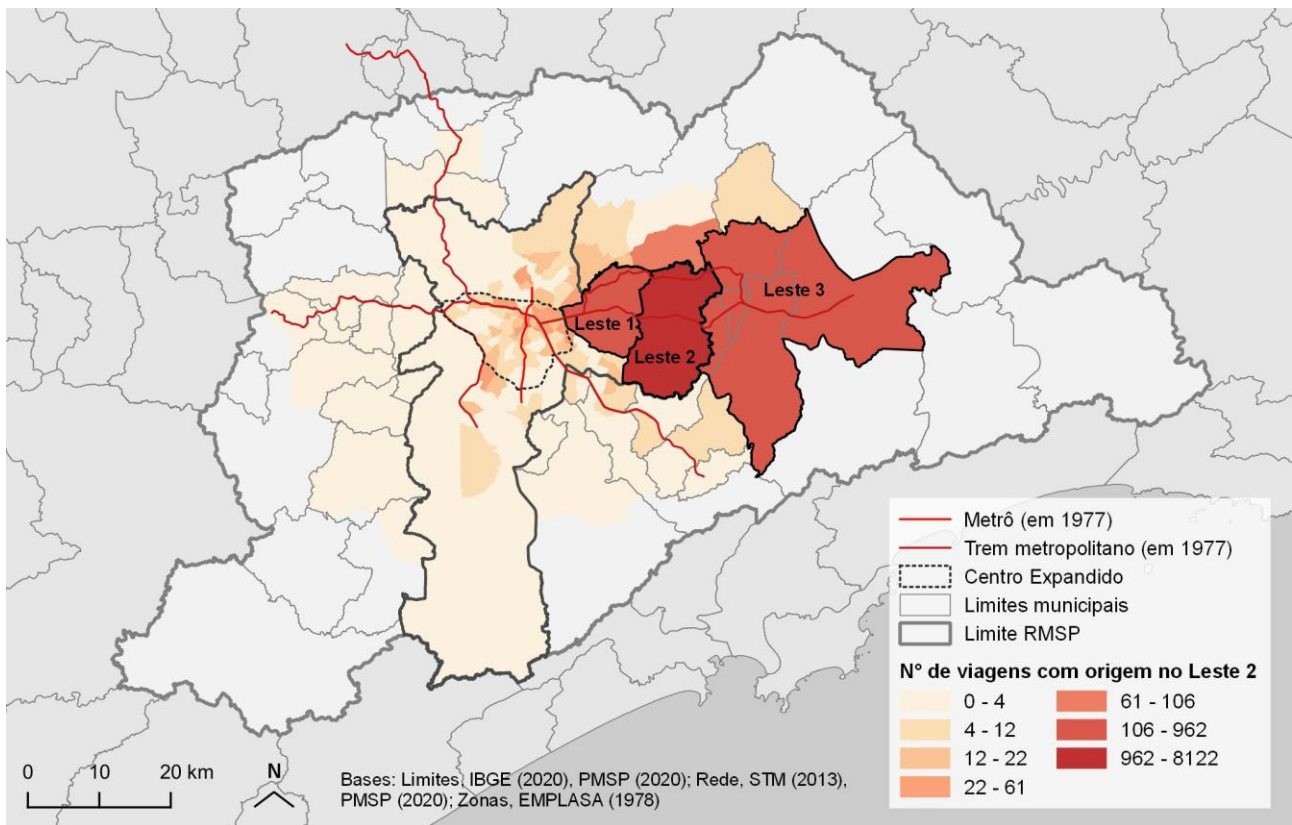


Figura 1.4: Viagens com origem no Leste 2.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-77 (EMPLASA, 1978c).

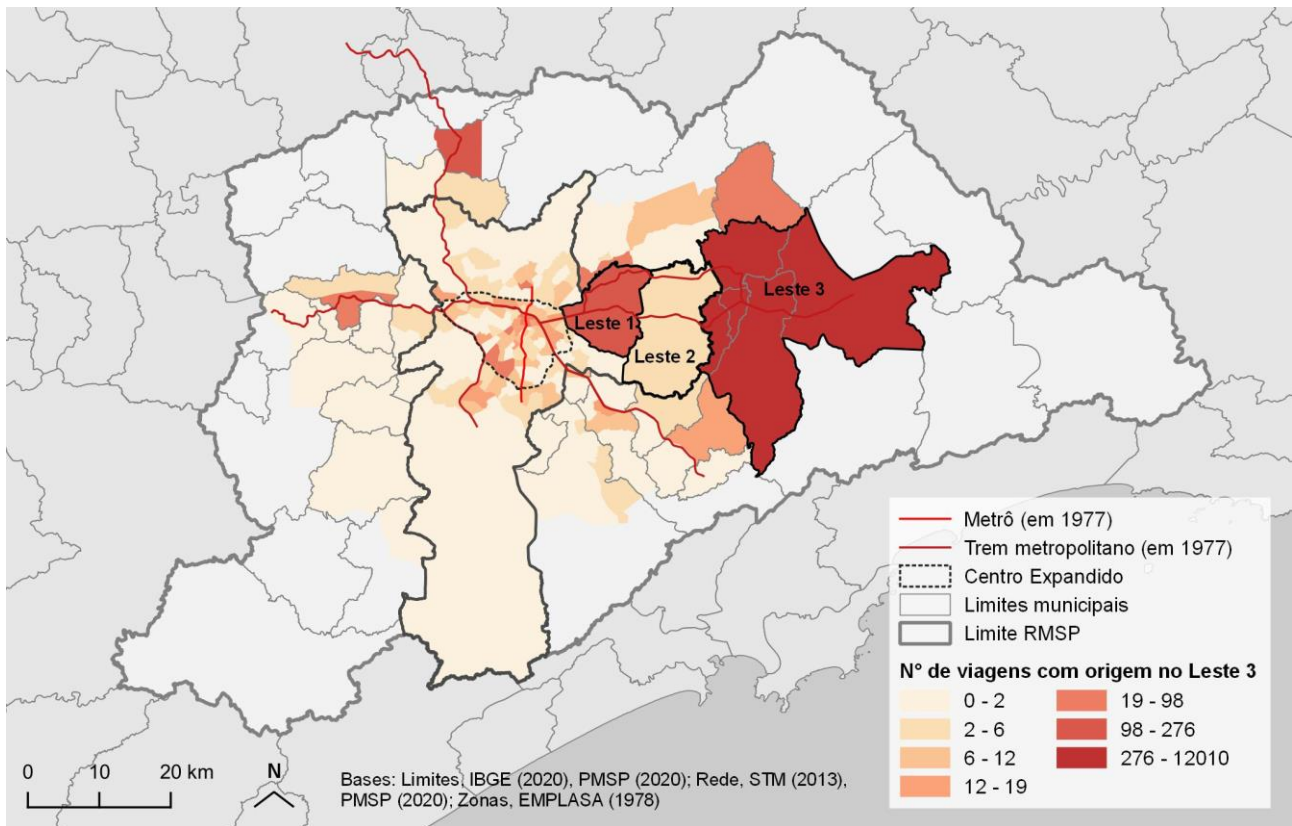


Figura 1.5: Viagens com origem no Leste 3.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-77 (EMPLASA, 1978c).

Não por acaso, os memoriais previam a integração das avenidas estruturais com a futura Linha Leste-Oeste do Metrô, considerando a articulação com terminais de ônibus no Tatuapé, Carrão, Penha e Itaquera. Ou seja, escoar os trabalhadores desde os bairros-dormitório, criando vínculos com os polos de emprego – a área central e o parque industrial no ABC – seria a função predominante das obras de estruturação urbana do vetor leste metropolitano, mais relevante que a qualificação urbana e ambiental do território habitado.

Os dados da Pesquisa OD-77 esclarecem a importância da mobilidade no vetor leste. Como pode ser observado nas **Figuras 1.3, 1.4 e 1.5**, as viagens com origem nos recortes Leste 1, 2 e 3 tinham como destino, além do *Centro Expandido*¹³, a própria região. Ademais, a cidade que se conformava no leste, mesmo que formada por loteamentos irregulares e por grandes conjuntos habitacionais, já configurava um perfil metropolitano, com grande interação de deslocamentos entre os distritos do Leste 1 e 2 com os municípios do Leste 3. Habitavam a região 917.547 pessoas em 1970, atingindo 1.388.776 moradores em 1980, em ambos os anos correspondendo a pouco mais de 11% da população da RMSP, segundo dados do IBGE.

¹³ O Centro Expandido é delimitado pelo minianel viário, formado pelas marginais Tietê e Pinheiros, as Avenidas dos Bandeirantes, Presidente Tancredo Neves, Juntas Provisórias e Salim Farah Maluf.

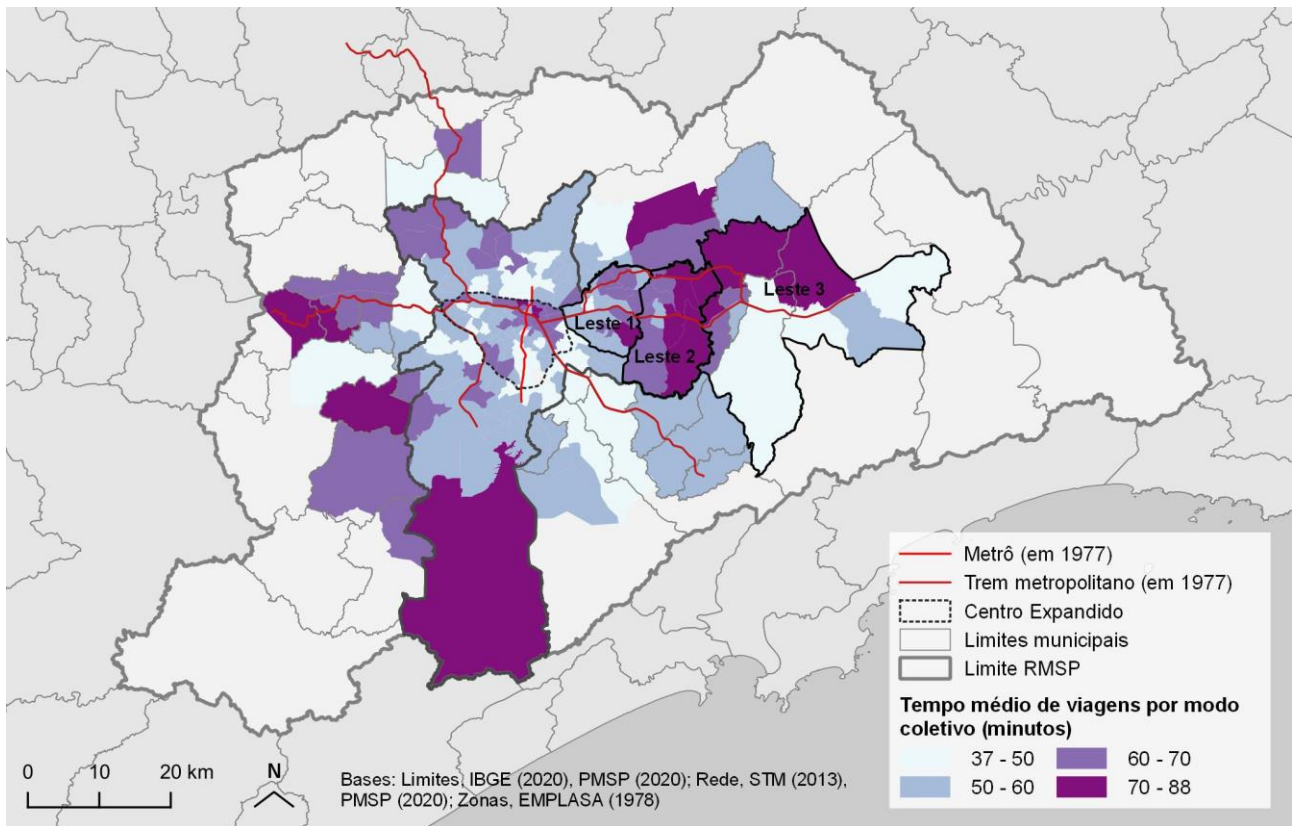


Figura 1.6: Tempo médio de viagens por modo coletivo por zona da Pesquisa OD-77.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-77 (EMLASA, 1978c).

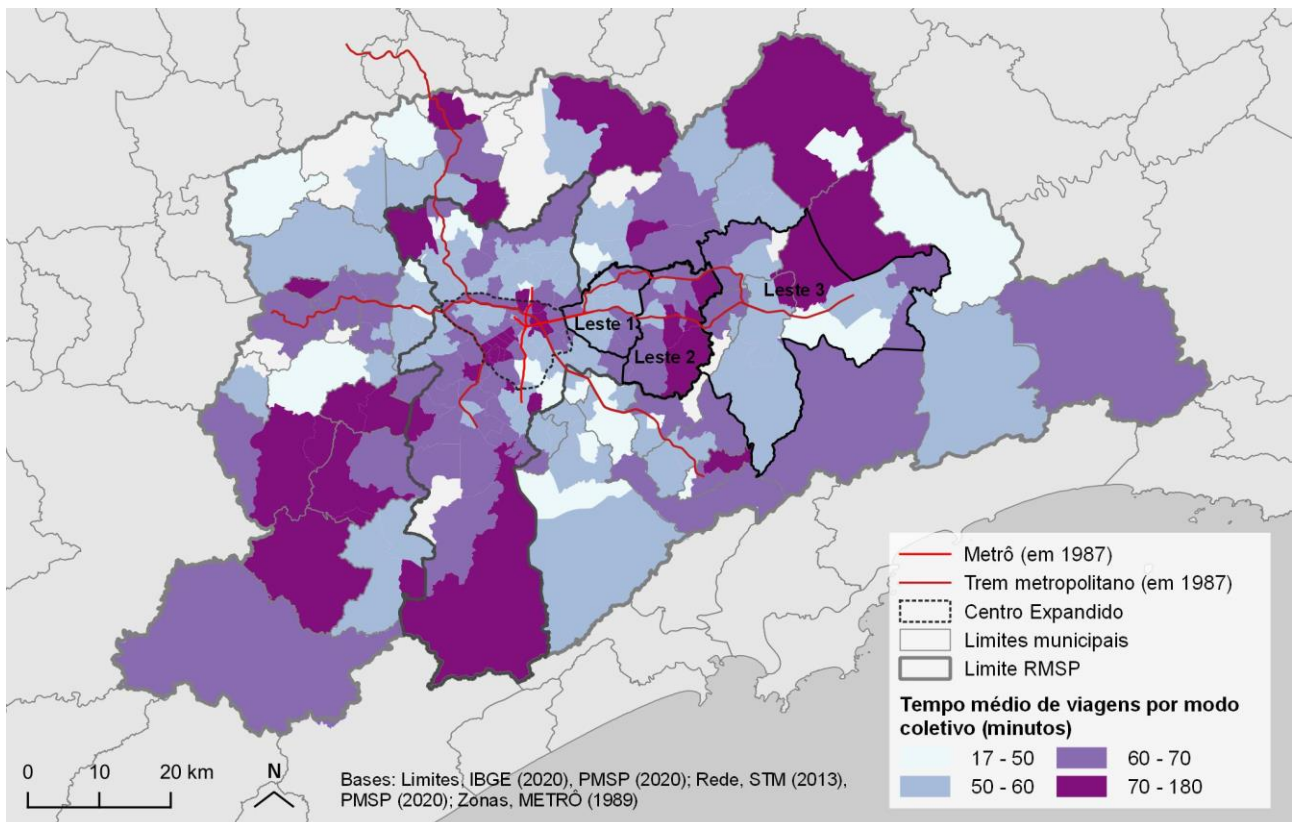


Figura 1.7: Tempo médio de viagens por modo coletivo por zona da Pesquisa OD-87.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-87 (METRÔ, 1989).

Ao analisar tais dados, pode-se concluir que a acessibilidade urbana precária foi resultante e agente desse processo de urbanização, visto que a expansão do sistema viário e a presença do ônibus permitiram ampla cobertura territorial, com implantação relativamente rápida, alinhada ao ritmo da expansão dos bairros e loteamentos irregulares (MEYER; GROSTEIN, 2010, p. 48). Segundo dados da Pesquisa OD-77, a proporção de viagens que utilizavam o ônibus como modo principal, com origem nos recortes Leste 1, 2 e 3 se aproximava do percentual da RMSP: 36,7% para os três recortes frente a 37,1% para a metrópole. Já a proporção de viagens tendo o deslocamento a pé como modo principal variavam de 35,9% a 44,6% do Leste 1 ao 3, números bem superiores à RMSP, correspondente a 28%. As viagens para o trabalho também eram superiores às da metrópole para aquelas viagens com origem no vetor leste (29,2% contra 24,4% na RMSP), com destaque para o Leste 2, com 34,7% das viagens ali originadas tendo o trabalho como motivo principal.

Importante notar que os altos índices de viagens entre os recortes do leste, sobretudo de pedestres, apontavam para um complexo conjunto de deslocamentos entre os municípios e os bairros da região, sem o suporte infraestrutural adequado para qualificar tais deslocamentos. A acessibilidade urbana precária, portanto, dizia respeito tanto à baixa oferta de transporte de alta capacidade que conectaria não só a região a outras localidades da metrópole (como o *Centro Expandido*), mas também em função das dificuldades de conectividade interna, aos bairros e cidades do próprio vetor leste.

Os dados da Pesquisa OD-77 demonstram com clareza a cristalização da precariedade relativa à mobilidade no leste metropolitano, pautada pelo aumento do tempo de deslocamento, pela dependência do automóvel e pela disjunção entre moradia e emprego, resultando nos crônicos movimentos pendulares. A série histórica das pesquisas OD, complementada nos anos 80 pelo Metrô (Pesquisa OD-87), indicava o aumento significativo na proporção de viagens realizadas no modo individual – de 32% em 1967, para 39% e 45% em 1977 e 1987 – com predomínio claro do automóvel como modo principal. Apesar do crescimento expressivo da participação dos trilhos nas viagens de modo coletivo¹⁴, de 10,9% em 1977 para 21,9% em 1987, resultado influenciado pelo início da implantação do metrô, a Pesquisa OD-87 destacava o aumento generalizado do tempo das viagens.

A leitura comparativa dos resultados do tempo médio de viagens por modo coletivo, espacializados por zona origem-destino em 1977 e 1987 (ver **Figuras 1.6 e 1.7**), indica que o agravamento das condições de mobilidade, com aumento do tempo médio, ocorria tanto no *Centro Expandido* quanto nas periferias. Todavia, a abrangência da OD-87, com cobertura de toda RMSP, retrata a situação crítica nas áreas com predomínio de famílias com menor renda, distantes dos polos de emprego e dependentes do automóvel (METRÔ, 1989, p.45).

Neste contexto, ocorre o debate e o percurso de implantação das duas primeiras linhas de metrô, a Linha 1-Azul, na direção norte-sul, com implantação entre 1968 e 1978¹⁵,

¹⁴ São considerados modos coletivos pelas Pesquisas OD-77 e OD-87: trem, metrô, trólebus, transporte fretado, transporte escolar, ônibus, vans, micro-ônibus e lotação.

¹⁵ Em 1974, o primeiro trecho foi inaugurado entre as estações Jabaquara e Vila Mariana, na zona sul. A conexão com o Centro e a zona norte foi realizada em 1975 com a inauguração entre as estações Liberdade e Santana. A data de 1978 coincide com a inauguração da estação Sé, momento que definimos como marco de conclusão do percurso fundamental da linha. Mais tarde, em 1998, houve uma segunda expansão em direção à zona norte, entre as estações Santana e Tucuruvi (METRÔ, Linha do tempo, 2018. Disponível em: <http://50anos.metrosp.com.br/>. Acessado em 10 de fevereiro de 2019).

e a Linha 3-Vermelha, na direção leste-oeste, implantada entre 1975 e 1988¹⁶. A abrangência territorial limitada dessas linhas inaugurais¹⁷ já contrastava com a urgência na melhoria da acessibilidade na periferia metropolitana.

As longas distâncias entre trabalho e moradia, somadas às precárias condições de mobilidade urbana na periferia metropolitana, sintetizavam os desequilíbrios que a RMSP já enfrentava em termos de acessibilidade urbana e de sua dinâmica de urbanização. Tais inconsistências, que se tornariam pauta das ações de planejamento urbano empreendidas na década de 70, tanto em âmbito municipal quanto metropolitano, também ecoavam propostas sobre a necessária desconcentração de usos e atividades – ou a formulação de uma metrópole *polinucleada*.

1.2. Duas lógicas de polinucleação: os Corredores de atividades múltiplas e as Unidades territoriais hierarquizadas

Na segunda metade do século vinte na metrópole de São Paulo, a leitura do extenso conjunto de planos e estudos empreendidos demonstra que a fruição de conceitos e estratégias de reestruturação urbana permitiu a construção de um campo teórico e propositivo para pensar alternativas aos graves problemas decorrentes do crescimento urbano e da evidente precariedade metropolitana. Tais conceitos foram essenciais, como demonstrado adiante, na problematização dos futuros instrumentos de intervenção associados à rede de mobilidade, a despeito da distância que o planejamento da mobilidade tomou nesse percurso.

Nesse sentido, o papel estratégico desempenhado pelo *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado* (PDDI)¹⁸, primeiro plano efetivamente aprovado para o Município de São Paulo – como organizador do debate sobre reestruturação urbana em curso desde o final da década de 50 (MEYER, 1991, p. 173) – coloca-o como peça importante para compreender esse percurso dos conceitos e propostas. A ideia central de reestruturação territorial no plano, por intermédio de unidades urbanizadas autônomas e vinculadas às estruturas viárias e à rede de mobilidade, fundiu debates em curso na década de 1950, no *Plano Regional de São Paulo*, promovido por Anhaia Mello em 1954, e na versão do Plano Diretor de 1957, bem como, mais tarde, na proposta dos “*Corredores atividades múltiplas*” do *Plano Urbanístico Básico* (PUB) de 1969.

A possibilidade de reorganização da metrópole industrial, por meio de *unidades de vizinhança*, foi uma das vertentes conceituais disseminadas no período e que acabou se desdobrando no PDDI de forma distinta em relação ao conceito original, pois as transformações que promoveriam a desejada reestruturação metropolitana seriam, fundamentalmente, baseadas no estabelecimento da macroestrutura viária, efetivada em escala metropolitana, em detrimento das desejadas *unidades de vizinhança*, conceito bastante vinculado à escala local.

No *Plano Regional de São Paulo*, a ideia de *unidade de vizinhança* fundamentava a rearticulação social e comunitária necessária à transformação da metrópole industrial.

¹⁶ O primeiro trecho inaugurado foi entre Sé e Brás em 1979. Sucessivas inaugurações foram realizadas na década de 80, concluindo-se com a inauguração da estação Barra Funda em 1988 (ibid.)

¹⁷ Além da ferrovia, durante a Pesquisa OD-77, estava em operação a Linha 1-Azul entre Jabaquara e Santana e, na Pesquisa OD-87, a Linha 3-Vermelha entre as estações Santa Cecília e Penha.

¹⁸ Lei nº 7.688 de 1971.

Consubstanciava, portanto, as teses de Anhaia Mello sobre a urgente retração das dimensões urbanas e sobre o papel do urbanismo como ferramenta de *descongestão* das metrópoles modernas (MEYER, 1991, p. 105). Não por acaso, a preocupação do plano com a escala regional revelava uma dimensão importante do conceito de *unidade de vizinhança*: seu comprometimento com o equilíbrio ameaçado pela expansão indiscriminada da metrópole industrial, que se desdobrava em novas escalas de abordagem. Como proposto por Meyer, "(...) *nesta nova ordem de grandeza surgem como extremidades de um mesmo sistema a região e a casa* – 'grandes planos regionais e pequenos planos de vizinhança se completam e se integram'." (MEYER, 1991, p.98, grifo no original)

Região e casa denotam não somente distintas escalas, mas também indicam a postura do plano diante da estrutura urbana a ser desenhada, por meio do seu avanço sobre novos núcleos urbanizados, pequenas comunidades – a *casa* – organizados por uma rede de transporte de dimensão regional. A *polinucleação*, assim, não se baseava na formulação de núcleos intraurbanos, mas em novas frentes de expansão urbana – ou assim pode ser dito, suburbana – condição convergente às teses de Ebenezer Howard e seus desdobramentos no contexto norte-americano, com o *community planning*, no início do século vinte, referências importantes de Anhaia Mello (FELDMAN, 2005, p.127).

Como analisado por Feldman (2005, p.124), as ideias expressas no *Plano Regional de São Paulo* tiveram grande influência nos debates dentro da administração municipal na década de 50. Na proposta para o Plano Diretor de 1957 – ponto de convergência de conceitos e momento fundamental para que o zoneamento emergisse como instrumento central do plano (FELDMAN, 2005, p.93) – estava novamente presente a concepção de uma cidade descentralizada, organizada em um sistema viário com ligações periféricas e ordenada pela figura das *unidades de vizinhança*, as unidades mínimas de organização da vida urbana.

Nesse sentido, as *unidades de vizinhança*, na concepção dos planos de 54 e 57, estavam expressas na matriz de Anhaia Mello e seus seguidores como modo de redefinição da estrutura urbana da metrópole industrial, baseada na expansão regional da rede de transporte, que, por sua vez, sustentaria os novos núcleos com dimensões delimitadas. No entanto, a derivação do conceito para o PDDI não é trivial, sobretudo, pela influência da proposta de estrutura urbana do PUB.

O primeiro cenário modelado pelo PUB em suas metodologias de avaliação considerava a continuidade das tendências de desenvolvimento da década de 50 e 60, com a concentração de altas densidades residenciais ao redor do Centro e, a partir dele, através de corredores de serviços, manter o aspecto radioconcêntrico característico da estrutura urbana. Esse primeiro modelo já absorvia a proposta de rede de metrô do consórcio HMD, admitindo-se grandes corredores de alta densidade de uso comercial, cultural, recreativo, educativo e residencial ao longo das linhas do sistema de trânsito rápido.

Na avaliação para composição dos sistemas de transporte desse primeiro cenário, verificou-se que nenhuma combinação do sistema viário e de transporte de massa seria capaz de evitar o extremo congestionamento das áreas centrais, motivo pelo qual o modelo foi descartado (SÃO PAULO et al, 1969, V.2, p. 246). Tais resultados fizeram emergir a malha de vias expressas como alternativa complementar aos 450 km do metropolitano.

Nas modelagens de transporte realizadas no Volume 4 do PUB, fica evidente que a estrutura radial existente não responderia às demandas de tráfego, mesmo se considerada a inclusão do metrô, sendo a malha de vias expressas mais eficiente nos

dimensionamentos, garantindo flexibilidade e alternativas à estrutura radioconcêntrica, como exposto:

“O sistema em malha cumpre todas as funções do anel rodoviário, visto que as vias expressas formam vários retângulos em torno da área central, utilizáveis como ligação entre todas as principais rodovias intermunicipais” (SÃO PAULO et al, 1969, V.4, p.232).

E mais adiante:

“O sistema de malha se ajusta ao desejo de evitar-se uma concentração de vias e de tráfego junto à área central. O custo de aquisição de faixas de domínio nessa área não somente é mais elevado que em outros locais, mas também os volumes de tráfego que ocorreriam na área, com um sistema radial, seriam incontroláveis” (SÃO PAULO et al, 1969, V.4, p.260).

A urgência por reorganizar a circulação e o trânsito rápido em escala metropolitana, de forma a superar os entraves da condição radioconcêntrica, foi, portanto, fator essencial para que a malha de vias expressas coexistisse com a rede de metrô na estrutura urbana adotada pelo PUB (**Figura 1.8**).

Se, do ponto de vista da circulação, o plano pretendia romper com a estrutura herdada do “*Plano de Avenidas*” de 1930, as concentrações lineares de alta densidade, ao longo das linhas do metrô, denominadas “*Corredores de atividades múltiplas*” (SÃO PAULO et al, 1969), buscava estabelecer novos subcentros capazes de reequilibrar os deslocamentos. Diferentemente das *unidades de vizinhança* propostas na década de 50, que estavam fundamentadas em novos núcleos suburbanos, os subcentros do PUB eram intraurbanos por concepção, pois estavam lastreados nas dinâmicas de centralidades preexistentes, que poderiam atingir novos patamares, se articuladas por uma rede de alta capacidade.

Se o desenho das infraestruturas propostas pelo PUB para o horizonte de 1990 fora conceitualmente replicada no PDDI, não pode se dizer o mesmo da sua lógica de *polinucleação*. Enquanto no PUB os subcentros articulavam-se em função do transporte público, mantendo o conceito dos “*Corredores de atividades múltiplas*” (**Figura 1.9**), no PDDI são concebidos de forma híbrida, simultaneamente em função da rede e da malha viária. Nesse viés, a nova estrutura de vias expressas de 1971 incorporava a proposta do PUB e a compatibilizava com as recomendações do PMDI e com planos de rodovias estaduais e federais, como o projeto para o pequeno Anel Viário (SÃO PAULO, 1971, p.59).

A malha resultante, formada por vias espaçadas em cerca de 5km, seria responsável por delimitar o tecido dos bairros, com densidades residenciais de 300 habitantes por hectare junto à área central, reduzindo-se, progressivamente, até atingir 75 habitantes por hectare nas áreas periféricas. Resolvidos os deslocamentos metropolitanos, a malha viária teria o papel de organizar centralidades locais nos bolsões circunscritos pelos eixos, recortes denominados no PDDI de “*Unidades territoriais hierarquizadas*” (**Figura 1.10**).

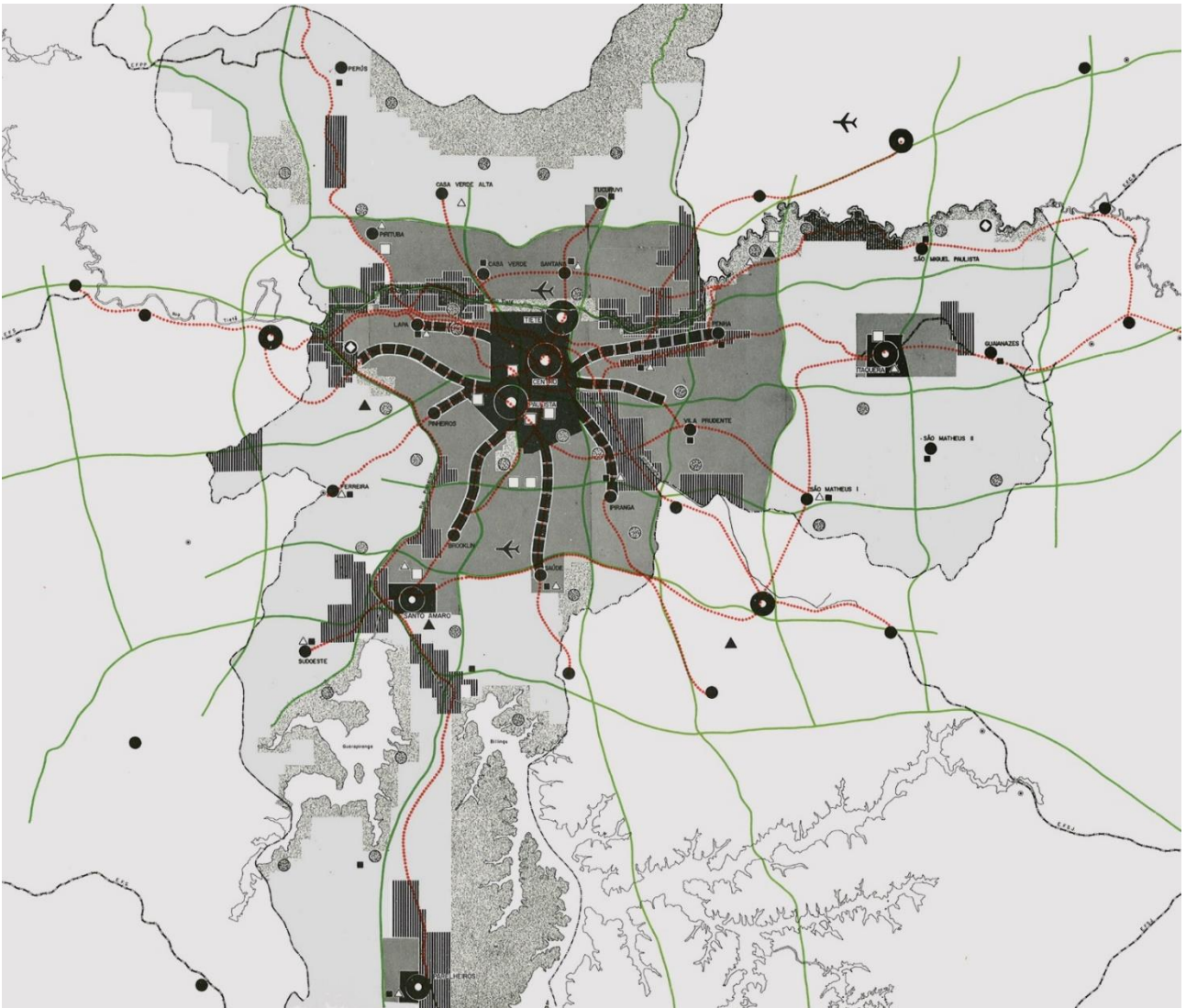


Figura 1.8: Estrutura urbana proposta no PUB, com a articulação entre centralidades, malha viária e a rede de metrô.
 Fonte: SÃO PAULO et al, 1969.

Portanto, diferentemente do PUB, que integrou a malha de vias expressas a sua estrutura urbana como resposta aos gargalos de mobilidade urbana indicados nas modelagens de transporte, o PDDI atribuiu à estrutura viária uma camada extra: a de reorganizar o tecido urbano em escala local. Comparada à rede de metrô, a ênfase dada à macroestrutura viária era evidente e, apesar do esforço conceitual de articular a malha com um conjunto de *unidades de vizinhança*, foi o sistema viário o elemento que encontrou tração no planejamento e em ações de implementação no município nas décadas seguintes, influenciando na gênese do conjunto de anéis viários formados desde o sistema das perimetrais da área central.

A similaridade entre a noção de “*Unidades territoriais hierarquizadas*” e as *unidades de vizinhança* no que tange à escala local – a escala da *casa* – é reiterada na exposição de motivos do PDDI. Pretendia-se descentralizar a metrópole mediante uma estratégia de gerenciamento e de controle das densidades da cidade existente, hierarquizada em três níveis:



Figura 1.9: Corredores de atividades múltiplas no PUB.
 Fonte: SÃO PAULO et al, 1969.

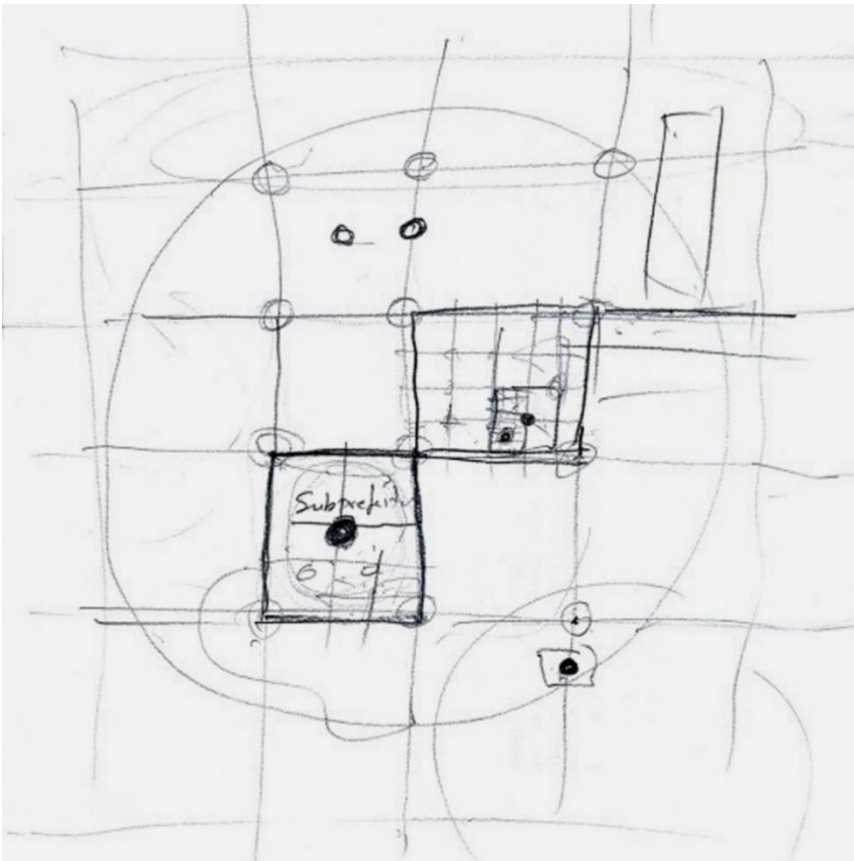


Figura 1.10: Croqui de Benjamin Adiron Ribeiro sobre a estrutura proposta no PDDI.
 Articulação entre malha de vias expressas e as novas unidades de vizinhança.
 Fonte: PESSOA, J. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. In: Arquitextos 062.02, maio 2015.

“[...] A [unidade] de nível 1 agrega equipamentos sociais, estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços característicos do uso cotidiano. Será dimensionada de forma a permitir que a população ali domiciliada possa alcançar, em caminhada normal, os serviços e equipamentos localizados dentro da própria unidade.

A de nível 2 agrega duas ou mais unidades de nível 1, devendo conter equipamentos sociais, estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços destinados, por sua natureza, a atender grandes núcleos populacionais.

A de nível 3 abrange duas ou mais unidades de nível 2, contendo equipamentos sociais, estabelecimentos comerciais e prestação de serviços destinados a atender contingentes populacionais bem maiores. Representa a unidade base da descentralização administrativa do Município; corresponde, aproximadamente, ao atual conceito de Administração Regional” (SÃO PAULO, 1971, p. 60).

A malha de vias expressas e o desdobramento hierárquico das “*Unidades territoriais hierarquizadas*” traziam racionalidade à extensa área urbanizada, que havia se ampliado de forma indiscriminada e precária nas décadas anteriores. De maneira similar ao que se pretendia no PUB, o plano previa uma reformulação radical da forma de circular, rompendo com o padrão radioconcêntrico ao apostar em uma organização multidirecional da mobilidade metropolitana. Para o planejamento urbano, além de uma resposta ao transporte em larga escala, os bolsões circunscritos pelo viário cumpriam o papel de alcançar a metrópole em sua totalidade territorial e em uma perspectiva multiescalar, visto que a macroestrutura era mobilizada para mediar intervenções e densidades da região à casa.

Nesse caso, o vínculo entre mobilidade e centralidade se mostrava inverso àquele imaginado pelos “*Corredores de atividades múltiplas*” do PUB. Não se tratava de estabelecer altas densidades e de concentrar funções urbanas ao longo de estruturas lineares, mas de uma sucessão de recortes organizados pela hierarquia do sistema viário: da via expressa – a malha – até as vias locais, que suportariam a caminhada dos moradores e organizaria o tecido urbano dos bairros. A menção à descentralização administrativa, baseada na distribuição dos serviços públicos, explicita que essas *unidades territoriais* também operariam, para além da desconcentração funcional, como territórios passíveis de compreensão e atuação do poder público em âmbito local, recobrando a influência das estruturas de planejamento na tentativa de abordar a cidade em suas múltiplas escalas.

Até o momento da proposição do PDDI, a macroestrutura viária já se destacava em outros planos como elemento estruturador da metrópole, como no próprio “*Plano de Avenidas*” e – de forma inaugural, nos anos 70 – como organizador da vida urbana na escala do bairro. Nos planos seguintes, sobretudo, na década de 80 em diante, a ideia de *unidade de vizinhança* retoma a noção de subcentralidades polares estruturadas não pela malha de vias expressas, mas pela rede de transporte público. Logo, a **polinucleação** passa a ser, novamente, a principal aposta para redefinir o crescimento desestruturado e precário da mancha urbana metropolitana, reaproximando-a da contribuição original do PUB.

A ideia de *polinucleação*, conceito originalmente proposto por Howard na concepção das Cidades-Jardim inglesas, foi largamente difundida como modelo de estruturação do crescimento urbano na primeira metade do século XX por arquitetos e planejadores europeus. Como analisado por Feldman (2005), esse ideário, com grande influência nos debates norte-americanos, teve presença marcante em São Paulo, em especial no corpo

técnico de planejamento municipal ao longo dos anos 40 e 50. Nesse sentido, as altas taxas de crescimento demográfico, o adensamento das áreas centrais e a expansão rápida da urbanização justificavam modelos alternativos, que apostassem na descentralização e no reequilíbrio das densidades.

A retomada do conceito nas décadas seguintes, nos planos pós-PUB e pós-PDDI, é contemporânea ao avanço da temática e de sua atualização no contexto norte-americano, onde se verificava o crescimento exponencial dos subúrbios no período pós-guerra. Pope (1996, p.157) descreve esse modelo de crescimento com a utilização do termo “*expansão polinuclear centralizada*”: a multiplicação de novas centralidades suburbanas, organizadas na órbita de um centro principal, construindo uma hierarquia legível do território. Para o autor, a legibilidade dos núcleos distribuídos ao redor de um *core* definia uma **coerência territorial** no processo de expansão da metrópole moderna que, diferentemente do crescimento da cidade do século XIX, assumiria um crescimento não mais baseado em um perímetro contínuo, mas em núcleos espacialmente autônomos.

Ao revisar o percurso de formulação teórica de urbanistas europeus e do contexto de urbanização norte-americana no pós-guerra, o autor propõe que, embora em diversos casos o processo de urbanização não se pautasse pelo padrão idealizado da “*expansão polinuclear centralizada*”, a organização metropolitana, que emergiu com os subúrbios norte-americanos, resultou em uma estrutura bastante similar ao modelo; entretanto, com variações importantes: bairros autônomos, enclaves de compras, serviços e condomínios constituíram, ao final, uma polinucleação altamente conectada por uma macroestrutura viária, coexistente a um centro metropolitano hierarquicamente superior. Não se absorvia do modelo, portanto, a lógica de organização de núcleos urbanos completos – *unidades de vizinhança* – mas peças isoladas, com funções determinadas.

Do ponto de vista morfológico, para o autor, os “*campos polinucleares*” resultantes na cidade norte-americana são essencialmente marcados pela descontinuidade do tecido urbano, uma vez que eles não cresceriam em função da “*(...) extensão automática de um grid, mas em saltos sobre a antiga fronteira urbana, compondo figuras centrípetas, espacialmente autônomas, segregadas por dispersas reservas de espaço urbano*” (POPE, 1996, p.163). Esse processo emerge com força nos anos 50, impulsionado pela aquisição massiva de automóveis, pelo financiamento habitacional de promoção pública e pela implantação da vasta rede nacional de vias expressas. Portanto, a tradução da noção de *expansão polinuclear centralizada* no contexto da suburbanização norte-americana teve como mote não a adoção de padrões de densidade urbana predeterminados e uma hierarquia equilibrada, mas o rompimento com o crescimento centrífugo e contínuo do tecido urbano, estabelecendo um modo de expansão que abarcaria vastas extensões de terra – aos saltos – construindo o cerne do que viria a ser, futuramente, reconhecido como espraiamento urbano.

Em São Paulo, a ideia de uma “*expansão polinuclear centralizada*”, ainda que expressa em função de estratégias distintas no PUB, no PDDI e nos planos pós-PDDI, também ganhou contornos particulares, mais distintos do que a experiência norte-americana. Nesse viés, a primeira questão é que a expansão rumo às áreas não urbanizadas, formando bairros separados por um vasto estoque de terra desocupada ainda não era uma realidade na década de 70. Embora os loteamentos irregulares utilizassem a lógica do crescimento *aos saltos*, como dito anteriormente, tratava-se mais de um artifício especulativo imobiliário do que de um vínculo proporcionado por um robusto sistema viário, que, naquele momento, não existia na mesma proporção e importância que o contexto norte-americano.

Por outro lado, a descontinuidade já estava presente, mesmo que assumisse uma escala mais intraurbana – ou intrametropolitana – e menos regional, em comparação aos subúrbios norte-americanos. Embora oferecesse uma lógica para o crescimento externo aos limites da macha urbana, a adoção da “*expansão polinuclear centralizada*” nos planos paulistanos buscava, principalmente, sobrepor o modelo ao território já urbanizado. Nesse sentido, tanto as “*Unidades territoriais hierarquizadas*” quanto os “*Corredores de atividades múltiplas*” perseguiram a desejada coerência territorial mencionada por Pope, não apenas para suportar a continuidade do crescimento, mas também para reorganizar a metrópole existente, em especial sua extensa e precária periferia.

Dois elementos merecem destaque nessa adaptação. Como primeiro ponto, há a rede de mobilidade – seja ela viária, seja de transporte de alta capacidade – que possui protagonismo evidente no plano, pois é por meio desta rede de mobilidade que seriam ativados os novos núcleos e subcentros, ou seja, é ela quem suporta a “*expansão polinuclear centralizada*”. Não por acaso, as redes e seus estudos eram propostos diretamente ou então incorporados ao plano urbanístico, movimento facilitado, inclusive, por razões institucionais, como será demonstrado mais adiante. Como segundo, há o centro metropolitano, o qual era reconhecido e reafirmado, ainda que articulado ao novo sistema de centralidades proposto.

A polinucleação desenhada nos planos paulistanos, conquanto configurasse a sobreposição de um modelo sobre a cidade existente, reconhecia a complexidade da metrópole à medida que identificava subcentralidades existentes ou potenciais. Apesar do contraponto entre a concentração excessiva da área central e a vasta periferia metropolitana ser uma leitura possível, configurando uma cidade dual, o processo de metropolização entre as décadas de 50 e 70 também apontava para um organismo metropolitano complexo que, impulsionado pela produção industrial, permitia a fricção, a sobreposição de usos e a emergência de novas centralidades.

O volume dedicado ao desenvolvimento urbano no PUB apresenta uma rica leitura sobre a organização dessas subcentralidades. Por meio das análises dos movimentos diários da população, com dados da primeira Pesquisa Origem-Destino de 1967, o plano identificou um conjunto de núcleos – ou *polos de atração*, como definia – e os classificou em função dos usos que majoritariamente geravam a polarização: centros de compra, empregos nos serviços e na indústria (SÃO PAULO et al, 1969, p.127).

Sendo assim, os dados foram organizados e os polos classificados em função da presença de um ou mais tipos de atividades – serviços, indústria e compras – que, somados, configurariam um *centro completo* (ibid.). Além do centro metropolitano, Bom Retiro, Brás, Lapa, Santo Amaro, Santo André e São Bernardo foram apontados com essa classificação, com indicação de sua respectiva área de influência (**Figura 1.11**).

O diagrama apresentado no PUB diz muito sobre o sistema de centralidades já passível de ser identificado naquele momento. Os *centros completos* coincidiam com polos de mobilidade organizados pela ferrovia em núcleos, historicamente, consolidados e, funcionalmente, relevantes. É importante notar que suas áreas de influência cobriam um amplo território e, no caso do Brás, indicava um extenso vetor a leste, com poucos núcleos identificados. Desse modo, as ações sobre o vetor leste metropolitano, como debatido anteriormente, reforçavam a necessidade de superar a ausência de polos de emprego nessa região.

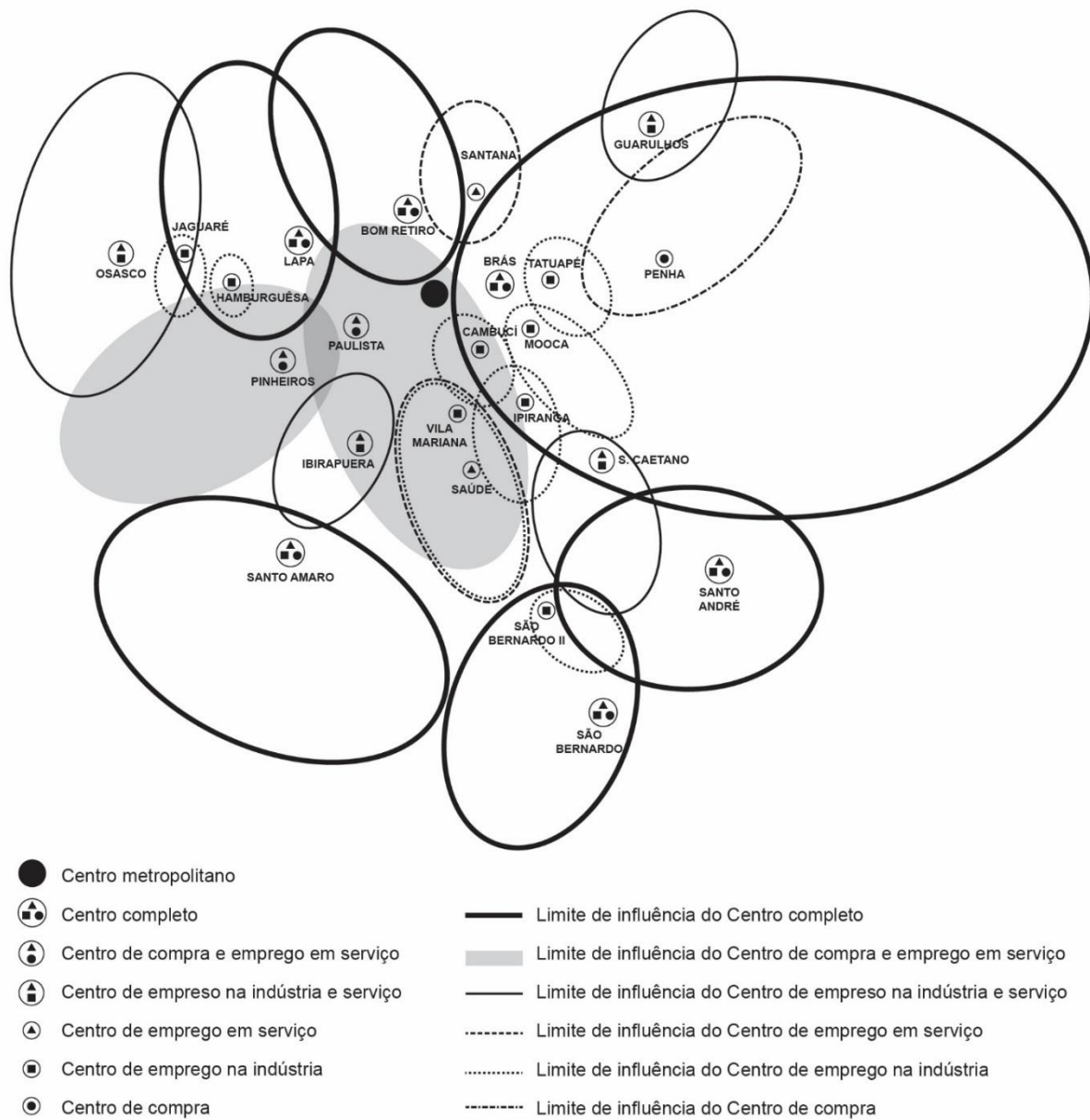


Figura 1.11: Principais centros de polarização e suas áreas de influência no PUB.
 Fonte: (SÃO PAULO et al, 1969, V.2, mapa DU30).

Nota: No diagrama, o triângulo corresponde ao centro de serviços, o quadrado ao centro industrial e o círculo ao centro de compras. A composição dos três formaria um centro completo. As elipses mais espessas correspondem à área de influência dos centros completos.

Como proposto nas leituras de Feldman (2019), as nucleações, como as identificadas pelo PUB, conferiam organicidade e complexidade ao território metropolitano, sem negar a existência e a força da estrutura radioconcêntrica:

*“Nessa variedade de nucleações, o fator de permanência é a centralidade hierarquizada, na qual o centro tradicional mantém sua posição no topo das graduações que conjugam aspectos funcionais, econômicos e, fundamentalmente, simbólicos, na estrutura urbana. A **metrópole coesa** pressupõe o comando centralizado, do qual as demais centralidades são dependentes” (FELDMAN, 2019, p.32, grifo nosso).*

A leitura sobre a organização de uma *metrópole coesa* que, na análise da autora, combinava o sistema de centralidades com a força de atração do centro metropolitano, reafirmava a adoção do modelo de “*expansão polinuclear centralizada*”. Foi justo essa a matriz dominante do PUB ao PDDI, sendo retomada em formas diversas nas décadas seguintes, como será explorado, pois a ideia de uma desejada *polinucleação* continuaria a ser a principal aposta para se redefinir a estrutura urbana da metrópole, com direcionamentos para uma ação intraurbana, ou seja, distante das aspirações de *descongestão* ou contenção da urbanização preconizada nos planos da década de 50 e mais aderente à necessidade de se atribuir melhorias à extensa periferia existente e incorporar a organicidade emergente do território metropolitano.

Ainda na década de 70, a ideia de *unidade de vizinhança*, então convertida em *polos* ou *centralidades*, consolidaria a concepção básica ensaiada do PUB, na qual os subcentros não seriam organizados pela composição entre a malha de vias expressas e a rede de transporte público de alta capacidade, mas exclusivamente pela segunda. Em suma, o conceito da estrutura urbana desejada fundamentou a formulação de novas escalas e mecanismos para se abordar a transformação urbana, em especial a intervenção urbanística associada à rede, temática impulsionada pela implantação pioneira do metrô.

1.3. Inovações e impasses nas propostas precursoras da Emurb

A implantação das duas primeiras linhas de metrô em São Paulo teve grande influência nos debates urbanísticos registrados nos planos, projetos e regramentos propostos ao longo da década de 70, sobretudo, por conta das expectativas alçadas por um sistema de transporte capaz de interferir drasticamente nos precários padrões de acessibilidade urbana. Ao metrô, não se atribuía apenas a possibilidade de superar os já nítidos problemas de mobilidade, mas também o potencial de ancorar a almejada reestruturação urbana por meio da indução de novas centralidades e da ampliação estratégica de densidades, como publicado no Relatório de Administração da empresa em 1977:

*“O metrô não é somente um sistema de transporte de massa rápido, mas também um **fator de desenvolvimento do espaço urbano**. Difere de outros sistemas porque propicia a renovação desse espaço, enquanto os demais normalmente se ajustam ao já existente” (METRÔ, 1978, p.6, grifo nosso).*

O compromisso com o desenvolvimento urbano, então, acompanhou os debates acerca das primeiras linhas do novo modal. De forma inaugural, os estudos para a primeira rede básica desenvolvidos pelo consórcio *Hochtief, Montreal Empreendimentos e Deconsult* (HMD), de 1968, sugeriam a preservação de uma área de cerca de 500 metros ao redor das estações, para possibilitar a implantação futura de propostas de renovação urbana impulsionadas pela já esperada valorização do solo (CARDOSO, 1983).

Considerando o cenário já bastante precário das condições de mobilidade metropolitana, como apontado anteriormente no vetor leste, o debate sobre a concepção da rede básica e a eleição da primeira linha foram intensos e incorporados aos importantes planos urbanísticos nas décadas de 60 e 70.

O PUB não só absorvia o traçado pioneiro de 1968, como também atribuía à nova rede de metrô o papel estratégico de indução e de conexão do conjunto de subcentros, elementos fundamentais para materializar o cenário de reestruturação metropolitana imaginado para 1990. Ainda que a malha de vias estruturais tivesse bastante presente na proposta do PUB – além das contradições em relação às perspectivas de implantação frente à cidade existente – saltava aos olhos a importância atribuída à rede do metrô e ao fato de que seu desempenho combinado entre mobilidade e promoção de centralidades dependeria de uma extensão significativa de 450 km.

Já o *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado* (PMDI), primeiro plano metropolitano oficialmente apresentado pelo Governo do Estado por meio da Emplasa em 1970, propunha como diretrizes básicas, por exemplo, o estímulo ao adensamento junto ao sistema de transporte, áreas com alta acessibilidade às concentrações de emprego, bem como a promoção de grandes conjuntos habitacionais para “(...) dinamizar a ocupação urbana e o adensamento, e racionalizar a implantação de infraestrutura básica” (SÃO PAULO et al, 1970, p. 5). Esse adensamento deveria ser orientado nas direções leste e nordeste da metrópole, por apresentarem as condições mais adequadas de expansão da mancha urbana – recomendação que, nas leituras de Ramalho (2013, p. 44), influenciaria a administração paulistana na década de 70, em especial a COHAB, na opção por implantar grandes conjuntos habitacionais na zona leste paulistana. Logo, a conjugação entre as políticas de desenvolvimento urbano no vetor leste – nesse caso, habitação – e o transporte não só ecoava nos planos municipais e metropolitanos, como também encontrava ações efetivas do poder público, embora se desdobrassem no território de forma pouco articulada.

Por conta da recomendação do crescimento no vetor leste da metrópole, das ações de implantação de moradias populares naquele extremo e da demanda efetiva por deslocamentos da população de baixa renda, fato inconteste nas Pesquisas OD-77 e 87, a priorização do vetor norte-sul para se implantar a primeira linha de metrô foi cercada de polêmicas, induzindo uma série de críticas, inclusive com a formação de uma comissão investigativa no âmbito do legislativo (CARDOSO, 1983; LAGONEGRO, 2003).

Como apontado por Moura (2016), as razões da escolha da Linha 1-Azul envolvem inúmeros debates, com posicionamentos técnicos e políticos, por vezes, inconclusivos. Por um lado, a rede ferroviária existente na direção leste-oeste poderia ser renovada para aumento da capacidade, ou seja, não se justificava, a princípio, a intenção de uma nova infraestrutura paralela ao trem metropolitano. Por outro, o traçado Norte-Sul atravessava bairros mais valorizados, como a Vila Mariana e Santana, e era adjacente às novas fronteiras de expansão imobiliária no vetor leste, antes do Tamanduateí, permitindo sua

rápida valorização¹⁹. Como apontado por Nigriello (1998), também se indicava a facilidade de projeto e a construção da linha Norte-Sul em comparação com possíveis impasses que a Linha Leste-Oeste poderia enfrentar em função de negociações com a *Rede Ferroviária Federal* (RFFSA).

Em uma abordagem focada nas condições de circulação, documentos da Emurb (1973) expressavam que a opção pelo metrô na área central decorria da necessidade de substituição do ônibus por uma alternativa modal mais rápida e eficiente. O ônibus deveria desempenhar a função de modal coletor e distribuidor de passageiros na periferia, sendo considerado até antieconômico em corredores de tráfego intenso, reduzindo o rendimento do fluxo viário, uma vez que concorria com o congestionamento e a saturação do Centro (ibid., p.17). Os mapas anexos ao documento demonstravam que o eixo Norte-Sul era precisamente aquele mais sobrecarregado pelo tráfego viário, justificando a implantação da primeira linha naquele vetor.

Ademais, o eixo da Linha 1-Azul representava uma forte articulação entre o Centro, os bairros ao norte do Rio Tietê e os bairros ao sul da Avenida Paulista. Esses novos vínculos urbanos que estendiam as dinâmicas da área central, estabelecidos por uma infraestrutura de transporte de alta capacidade, evidenciavam, desde o princípio, que os pontos de acesso ao novo sistema trariam uma enorme capacidade de transformação do entorno, impulsionada pelo evidente interesse de expansão imobiliária.

Portanto, os elementos básicos estavam à disposição para associar mobilidade e desenvolvimento urbano, em função da conexão entre a rede de alta capacidade a ser implantada e a potencial intensificação do uso do solo nas localidades afetadas, garantida, principalmente, pelas condições econômico-imobiliárias evidentes. Ressalta-se, contudo, a ausência da resolução da precariedade urbana nesse conjunto de atributos, variável que voltaria à pauta nas explorações para a Linha 2-Vermelha e nas prospecções da Emplasa, como discutido mais adiante.

Dessa maneira, as primeiras experiências de intervenção urbana – uma escala de atuação do planejamento distinta do plano – no decorrer dos anos 70, foram concebidas como ações físico-territoriais conjugadas à expansão da rede de alta capacidade, aproveitando o investimento no metrô e os programas de financiamento federais para impulsionar a transformação local no entorno das novas estações. Nesse contexto, a atuação das empresas públicas, em especial a Emurb e a Emplasa, teve grande relevância na exploração de conceitos e de ideias fundamentais para o amadurecimento da noção de projeto urbano e de seu instrumental em São Paulo.

Em âmbito municipal, o PDDI teve papel crucial nesse debate por meio do avanço concreto na normativa urbanística e na proposição de novas estruturas institucionais. Em sua organização instrumental, o PDDI retomou os três elementos básicos de organização territorial dispostos no Plano Diretor de 1957: as *unidades de vizinhança* – como debatido anteriormente –, as vias expressas e o zoneamento, reforçando, nos dois últimos, os mecanismos básicos de organização do sistema de planejamento (FELDMAN, 2005, p. 248). Se a conjugação entre zoneamento e sistema viário era assumida como principal mecanismo de controle do desenvolvimento urbano, o PDDI acrescentava a necessidade de **intervenções diretas do poder público**, via implantação de "*medidas específicas*", com o objetivo de valorizar as áreas "(...) *pela implantação e intensificação de atividades econômicas, com a conseqüente criação de novos empregos*" (SÃO PAULO, 1971, p.61). Na peça legal que sustenta o plano, foi registrada uma menção muito geral às áreas

¹⁹ Como colocado por Nigriello em depoimento à Moura (2016, p.99).

prioritárias de desenvolvimento urbano, a serem delimitadas por órgão competente que poderia, então, desenvolver projetos específicos com o objetivo de modificar os padrões de parcelamento do solo, as categorias de uso e as intensidades de ocupação²⁰.

A exposição de motivos do PDDI citava a possibilidade de uma atuação empresarial da administração municipal, que permitiria "(...) a efetivação de projetos de envergadura, a curto prazo, o que seria inviável dentro dos procedimentos usuais da máquina administrativa". Decorrente dessa proposta, lei do mesmo ano previa a fundação da *Empresa Municipal de Urbanização* (Emurb), concebida como um dos instrumentos essenciais para a implementação dos objetivos e das diretrizes do PDDI (HECK, 2004, p.98).

Desde a década de 50, no arco de ações que buscaram vincular mobilidade e desenvolvimento urbano, a criação da Emurb representou um ponto de inflexão significativo, considerando a oportunidade de intervenções urbanísticas articuladas à rede de metrô que começava a ser implantada. Assim, sua atuação levou à exploração de ideias de grande interesse para a noção de projeto urbano como nova escala de atuação do sistema de planejamento paulistano, contribuindo para os instrumentos urbanísticos que seriam desenvolvidos nas décadas seguintes.

Diante disso, a opção irrestrita pelo zoneamento como instrumento exclusivo de ordenamento urbano – em um processo que se consolidou desde a década de 40 e culminou na aprovação do PDDI e, um ano mais tarde, na *Lei Geral do Zoneamento*²¹ – já era reconhecida, naquele momento, como uma alternativa lenta e pouco eficiente do ponto de vista da efetivação das ações de urbanização, pois envolvia medidas claras quanto às restrições de uso e à ocupação do solo, mas não suficientemente diretas nas proposições relativas à transformação urbana. A introdução dessa nova postura requeria da Emurb a sensibilização da sociedade acerca dos novos formatos de atuação do poder público. Como disposto em publicação da empresa, no âmbito dos debates jurídicos sobre os projetos de reurbanização de Santana e Jabaquara:

"A simples mudança na legislação de uso do solo se vem revelando insuficiente como método de recuperação de áreas que entram em processo de deterioração física, ou que passam a ter uma nova destinação urbana. Em ambos os casos impõe-se uma reurbanização levada a efeito pelo próprio Poder Público, com a retificação e ampliação do sistema de circulação, com a abertura de espaços livres e a criação de áreas verdes, com a construção de equipamentos comunitários e edifícios públicos, e, até mesmo a edificação de unidades habitacionais compatíveis com a renovação do bairro" (EMURB, 1973, p. 3, grifo nosso).

Na passagem, verifica-se a apresentação de dois métodos de atuação do planejamento urbano: a mudança na legislação de uso do solo, referência explícita ao recém-instituído zoneamento e a previsão de um programa de intervenções públicas – com melhorias do sistema viário, áreas verdes, equipamentos e produção habitacional – que traduziria o escopo ou o conteúdo físico-territorial da *reurbanização*.

O processo de reurbanização teria como estratégia principal a reorganização dos espaços públicos e privados em determinado perímetro de intervenção, uma vez que esse programa de intervenções públicas configura a baliza para transformação no território, sendo que, nesse procedimento, era esperado que pudessem "(...) surgir áreas e edificações

²⁰ Artigos 50 e 51 da Lei nº 7.688 de 1971.

²¹ Lei nº 7.805 de 1972.

excedentes das necessidades públicas” (EMURB, 1973, p.3). Esse excedente poderia retornar aos proprietários ou demais interessados, com a previsão de que tal alienação permitisse a recuperação pelo poder público dos investimentos realizados na área. Na leitura de Heck (2004), essa possibilidade de conjugação entre as esferas pública e privada apresentava-se como uma alternativa importante para que fossem obtidos resultados mais ágeis, otimizando investimentos (ibid., p.124). Argumentava a empresa:

“[...] Essa técnica de realização urbanística vem sendo adotada com êxito no velho e no novo mundo, utilizando-se como instrumento primordial para sua efetivação a desapropriação global da área a ser renovada e implementada com os novos equipamentos para, após a reurbanização, ser devolvida ao uso público com plena funcionalidade e adequação à sua nova destinação comunitária, vendendo-se os excedentes não mais necessários às obras públicas” (EMURB, 1973, p.4).

As experiências de intervenção urbana, promovidas internacionalmente, despontavam-se como norteadoras do que se pretendia desenvolver em São Paulo em âmbito municipal e metropolitano. Ressalta-se que o trânsito de profissionais entre as equipes das duas esferas e o compartilhamento dessas experiências foram fundamentais para a formulação das experiências em São Paulo. Destacavam-se, por exemplo, as “*Zones d’Aménagement Concerté*” e todo o arcabouço legal e institucional, já bastante desenvolvido na França, as políticas de descentralização e promoção das *new towns* na Inglaterra, e a atuação do *Housing and Urban Development Department* nos Estados Unidos.

A partir dessas experiências, absorvia-se a noção do poder público como promotor e articulador da atuação do setor privado, agindo de forma concentrada sobre áreas estratégicas, bem como os mecanismos de condução e facilitação desses projetos. Da experiência francesa, eram citadas a ideia de direito de construir e a utilização de coeficiente único, a articulação entre a zona de projeto e o plano geral da cidade e as estratégias de desapropriação. No caso inglês, a experiência de formação de um banco de terras público e a organização das *Companhias de Desenvolvimento*. Já da experiência americana, a estruturação de linhas de fomento correlacionadas à produção de moradia e incentivo ao setor privado (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976b),

A ideia de intervenção urbana, ou *projeto urbano*, concebida nesse contexto e com inspirações externas, já demonstrava que o escopo de projeto não se restringia a uma atuação exclusiva de desenho urbano, embora o desenho das melhorias públicas – ruas, praças, equipamentos e moradias de interesse social – fosse o elemento central do programa de intervenções. **Portanto, ao projeto urbano, caberia, de forma unificada, incorporar o desenho urbano, definir uma nova estrutura fundiária e mobilizar recursos – públicos e privados – para implementar as intervenções.**

A menção à *desapropriação global* é um indicativo de que se pretendia interferir drasticamente na estrutura fundiária pré-existente. Mais que isso, a articulação de partida entre desenho e financiamento das intervenções requeria a mobilização do solo urbano como ativo principal da equação de implementação. Nesse sentido, a opção por adotar o território atravessado pela Linha 1-Azul como experiência piloto na aplicação do *projeto urbano* associado à rede não parece ser resultante, mas pressuposto da escolha da própria linha, visto que a precariedade latente no vetor leste, que, provavelmente, se desdobraria

na baixa expectativa quanto ao valor da terra, resultaria em dificuldades para encerrar esse ciclo endógeno necessário para financiamento das intervenções públicas²².

Embora a Emurb ressaltasse em suas publicações a contraposição entre dois métodos de planejamento – o zoneamento e a intervenção urbana específica, ou *reurbanização* – o que se verificou, na prática, foi a combinação de ambos para a composição do *projeto urbano*, condição que também ocorria nas experiências internacionais, principalmente a francesa. Essa fusão ocorreria não somente dentro do instrumento, na promoção de novos parâmetros urbanísticos, mas também fora dele, na escala do plano, visto que **a articulação entre o plano e o projeto urbano seria mediada pela figura do zoneamento, por meio da adoção de parâmetros urbanísticos restritivos na escala do plano.**

Cabe destacar que foi no PUB o primeiro momento em que a denominada “*restrição dirigida*” havia sido proposta por meio da demarcação das *Zonas Especiais* (ZE). O conceito foi, posteriormente, transposto na categoria de zona Z8 no PDDI e na *Lei Geral de Zoneamento*. Nesses dois últimos casos, estavam explícitos os objetivos e a vocação da zona para receber usos especiais: no PDDI com a previsão de Taxa de Ocupação (TO) e Coeficiente de Aproveitamento (CA) que deveriam ser estabelecidos de forma específica²³ e, de maneira mais explícita, na *Lei Geral de Zoneamento*, que caracterizava a Z8 como objeto de planos urbanísticos específicos, a serem elaborados pela então *Coordenadoria Geral de Planejamento* (Cogep) no prazo de três anos e que seriam submetidos à aprovação do legislativo municipal²⁴.

A concepção da Z8 como *zona congelada*, no jargão urbanístico, aguardando a definição dos futuros projetos urbanos, foi uma importante estratégia para garantir a parametrização direcionada dos primeiros projetos no entorno das estações da Linha 1-Azul, bem como as explorações futuras no entorno da Linha 2-Vermelha do metrô. Capitaneadas pela Emurb, essas ações envolveram a participação de agentes públicos e privados no desenvolvimento de modelagens espaciais e estudos de viabilidade econômico-financeiras para o conjunto de áreas prioritárias.

Ao todo, 52 perímetros foram demarcados como Z8 na *Lei Geral de Zoneamento*, dos quais 8 coincidiam com o entorno das futuras estações da Linha 1-Azul do Metrô²⁵ (**Figura 1.12**). Para esses casos, determinava a norma que, enquanto não fossem definidos os planos específicos, deveriam ser utilizados parâmetros provisórios²⁶, como a proibição de novos parcelamentos, recuos mínimos de frente e fundos de 6,0m, laterais de 1,5m, TO de 50% e CA máximo igual a 1,5, – parâmetros, de fato, limitantes, considerando que as zonas de uso misto de alta densidade (Z5) atingiam CA de 3,5, podendo chegar a 4,0. De todo modo, a delimitação da Z8 emoldurou o campo claro de atuação da Emurb nos anos seguintes, configurando a pauta do desenvolvimento de projetos urbanísticos específicos junto à futura linha do metrô.

²² Heck (2004) corrobora essa percepção, mas pelo viés das exigências do financiamento do BNH no âmbito do Projeto CURA, como será abordado a seguir. A expectativa de retorno desses projetos demandava a escolha de territórios mais consolidados e capazes de gerar receitas imobiliárias.

²³ Artigo 22 da Lei nº 7.688 de 1971.

²⁴ Artigo 50 da Lei nº 7.805 de 1972.

²⁵ Perímetros Z8-007, 010, 030, 031, 032, 033, 034, 035, de acordo com descrição perimétrica do Quadro 8 da Lei 7.805 de 1972.

²⁶ Artigo 20, §3º, da Lei 7.805 de 1972.



Figura 1.12: Mapeamento das Z8.
Fonte: EMPLASA; PROMON, 1976.

Além das obras do metrô e da organização do arcabouço legal, que deram tração ao desenvolvimento dos projetos urbanos, o tripé que garantia a atuação da Emurb se completava com o financiamento público federal por intermédio do convênio do Município de São Paulo e do *Banco Nacional de Habitação* (BNH) celebrado em 1973²⁷, que permitiu a adesão do município ao “*Programa de Complementação Urbana*” e aos projetos CURA (*Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada*), inclusive com a indicação prévia das áreas piloto²⁸.

Alinhado aos debates no campo do planejamento em São Paulo, os projetos CURA propunham intervenções urbanas dirigidas a trechos específicos da cidade, os quais previam a melhoria das condições de vida urbana mediante investimentos em infraestrutura, equipamentos e produção habitacional. Seu financiamento, garantido pelo BNH, contemplava a elaboração dos estudos de viabilidade, desenvolvimento de projetos e sua posterior execução. Assim, a ênfase nas intervenções diretas no território decorria da formação da equipe que formulou o programa, liderada por Harry James Cole, que transpôs a experiência de planejamento e de ações de desenvolvimento urbano inglesas para a concepção no programa no BNH. Na visão de Cole, o *planejamento físico*, com foco no projeto e obra, superaria o *planejamento compreensivo*, acelerando a transformação integral de trechos de cidade (LUCCHESI, 2009, p.348). Além disso, o convênio estabelecido entre o município e o BNH também citava, dentre as medidas a cumprir, ações de planejamento bastante arrojadas, como a instituição de legislação tributária com

²⁷ Lei nº 7.941 de 1973.

²⁸ Vila das Mercês, Santana, Itaquera e Jabaquara (Cláusula 2ª, inciso 7 do Anexo da Lei nº 7.941 de 1973).

alíquota progressiva do imposto territorial e urbano nos perímetros de intervenção, demonstrando outras características importantes do CURA: combater a ociosidade da terra e promover a racionalização e a intensificação do uso do solo em áreas com previsão de incremento de infraestrutura.

A articulação entre a Emurb e a *Companhia do Metropolitano de São Paulo* – o Metrô, fundado em 1968 – propiciava a complementação de ações urbanísticas e de implantação da infraestrutura propriamente dita, estando ambos, ressalta-se, na esfera municipal. Enquanto o Metrô se dedicaria ao projeto e operação do novo sistema de alta capacidade, a Emurb poderia se ater ao redesenho do entorno imediato das estações, integrando os equipamentos ao tecido urbano (HECK, 2004, p.130; ANELLI, 2011, p.41).

Como disposto por Heck (ibid.), a atuação da Emurb contribuía para um triplo papel, além da recomposição das áreas atingidas pelas obras de implantação da linha de metrô, pretendia-se utilizar a janela de oportunidade para compatibilizar o desenho das vias públicas de forma a integrar o novo modal aos demais sistemas de transporte. Ademais, do ponto de vista da economia urbana, a Emurb se mostrava estratégica por antecipar as ações do poder público frente às possíveis ondas especulativas causadas pela elevação natural do preço do solo urbano, em decorrência da implantação do metrô (ibid., p.129). Segundo a autora, era nítida a percepção, dentro do poder público, que atuar, mediante uma empresa, contava com as vantagens da mobilidade privada, sem os entraves burocráticos do ente público, permitindo a rápida captura da valorização imobiliária decorrente das ações públicas.

Articulados, a previsão de infraestrutura de porte (o metrô), o agente desenvolvedor dos projetos (a Emurb) e a estrutura de financiamento (BNH) conformaram um ambiente que permitiu o florescimento das primeiras ferramentas de intervenção urbana em São Paulo. Nesse contexto, como detalhado a seguir, além do congelamento de parâmetros das zonas para posterior regramento específico, novos métodos foram introduzidos, como a ideia de índices urbanísticos gerais e parciais, o controle de estoque de potencial construtivo, a consideração de construções pré-existentes no cálculo de parâmetros, a previsão do reparcelamento do solo e a articulação entre projeto e modelagem econômica para implementação.

1.3.1. As primeiras intervenções urbanas associadas à rede

Os projetos urbanos elaborados pela Emurb nos anos seguintes à aprovação da *Lei Geral de Zoneamento* podem ser considerados como as primeiras experiências de articulação entre o plano, a rede de mobilidade e os instrumentos de intervenção em São Paulo, compreendendo esses últimos como instrumentos capazes de enquadrar, simultaneamente, propostas de desenho urbano e mecanismos econômico-financeiros para viabilizar as intervenções previstas, ambos articulados aos parâmetros urbanísticos.

Entre 1973 e 1977, foram aprovados e revisados os primeiros projetos para as zonas especiais em Santana (Z8-030), Jabaquara (Z8-034) – ambas estações terminais – e Liberdade (Z8-010), coincidente com a estação Vergueiro (**Figura 1.13**). Desse conjunto, algumas ideias merecem destaque, seja pelas inovações introduzidas no que tange à forma de utilização de parâmetros urbanísticos, seja pela sua articulação com desenho urbano.

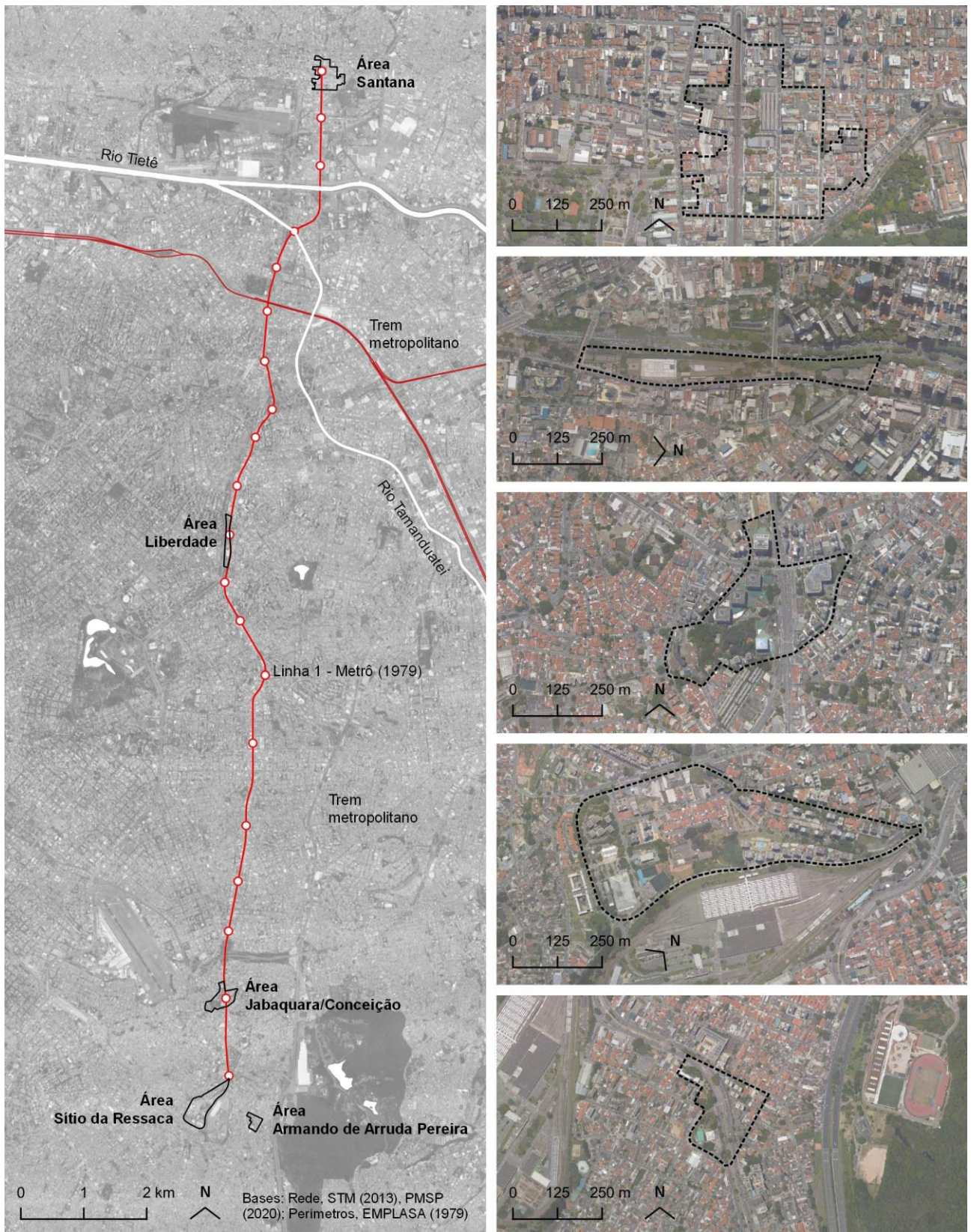


Figura 1.13: Perímetros dos Projetos CURA sobre foto aérea 2020.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da EMURB, 1979.

As duas primeiras leis aprovadas, a Lei nº 7.859 de 1973, com foco em Santana (14,7ha) e Jabaquara (9,3ha)²⁹, e a Lei nº 7.982 de 1973, para o perímetro na Liberdade (8,03ha), foram similares e bastante sucintas. Previam a conformação de áreas de uso misto, com a implantação de edifícios comerciais, de serviços, residenciais, equipamentos públicos, estacionamentos comuns, além de terminais de ônibus, no caso de Santana e Jabaquara. Os projetos indicavam uma TO de 30% e CA de 2,5 para todo o perímetro, ultrapassando o lote como unidade isolada para dimensionamento dos parâmetros. Ressalta-se, no entanto, que o texto normativo dessas experiências era bastante exíguo e não explicitava a complexidade decorrente da aplicação de parâmetros urbanísticos ao perímetro (parâmetros gerais) e não apenas aos lotes (parâmetros parciais).

Como hipótese, considerando a inclusão de áreas públicas nos perímetros, o cálculo do potencial construtivo com o novo CA, aplicado sobre a área total do perímetro, resultaria em aumento do potencial construtivo, estimado cerca de 2,4 vezes maior em relação ao potencial do zoneamento ordinário, permitindo atingir um CA de até 3,57 por lote, se distribuído de maneira uniforme³⁰. Esse adensamento construtivo seria atingido em consonância com a diminuição da projeção horizontal das edificações, considerando a redução da TO de 50% para 30% e a exigência adicional de, pelo menos, 25% de áreas ajardinadas e arborizadas. Assim, a combinação desses parâmetros resultaria em uma paisagem de edifícios verticais envoltos pelo verde do lote e das áreas públicas.

O catálogo divulgado pela Emurb para o projeto de Santana, à época (**Figura 1.14**), sintetizava as intenções projetuais que subsidiavam os parâmetros da lei, sobretudo, a sofisticação de considerá-los como parâmetros gerais aplicados sobre o perímetro global. Nesse viés, **o principal argumento dos diagramas consistia na leitura de como o projeto poderia enfrentar a fragmentação da estrutura fundiária existente, sendo evidentes as vantagens do reparcelamento do solo**: deixariam de existir áreas residuais remanescentes de desapropriações do metrô e lotes maiores poderiam ser criados, comportando edifícios altos, com usos compartilhados no térreo e subsolo, como acessos, garagens e galerias comerciais. Assim, seria possível superar a ausência de áreas livres e o sistema viário insuficiente que caracterizavam os perímetros (EMURB, 1973, p. 18).

Embora não explicitado nas leis iniciais, o dimensionamento dos parâmetros em um só perímetro denotava que caberia à Emurb o controle do estoque de potencial construtivo, um mecanismo fundamental para assegurar a densidade final suportada. Esse mecanismo foi, posteriormente, acrescentado na atualização promovida pela Lei nº 8.328 de 1975, que incluiu a figura dos **projetos parciais**³¹. Dessa forma, permitia-se a aprovação de empreendimentos mediante adesão dos proprietários, considerando os índices urbanísticos incentivados, mantendo a TO de 30% e CA igual a 2,5 calculados no perímetro global, e TO de 40% com CA igual a 4,0 na aprovação de *projetos parciais*³².

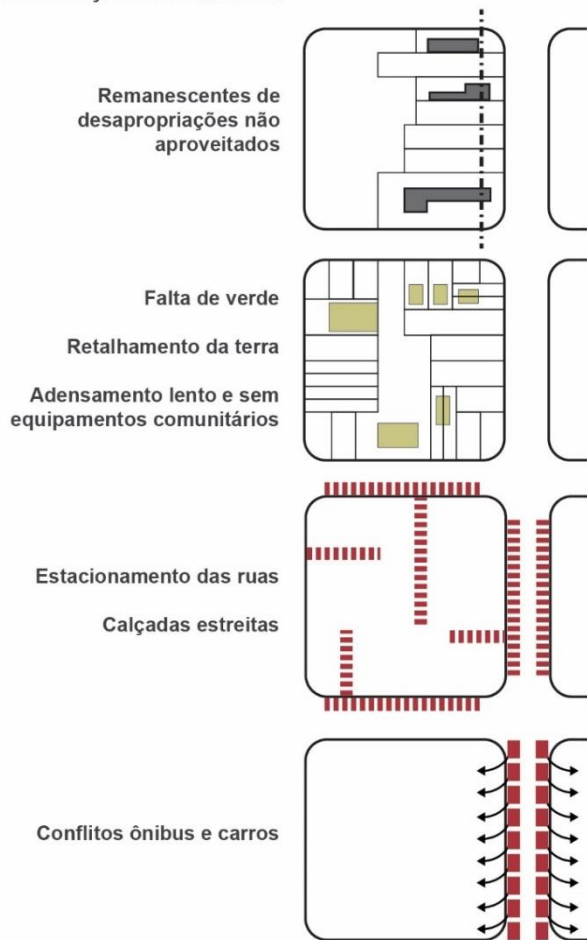
²⁹ Mais adiante, a Lei nº 8.633 de 1977 acrescentou outros dois perímetros no distrito de Jabaquara: o projeto “Armando de Arruda Pereira”, com 4,2ha, e o projeto “Sítio da Ressaca” com 18,6 ha.

³⁰ A estimativa considerou que as áreas públicas corresponderiam a 30% do perímetro. Como o CA do zoneamento ordinário igual a 1,5 se aplica sobre a área de lotes (70% do perímetro) e o novo CA de 2,5 se aplica sobre a integralidade do perímetro, é possível constatar que o CA efetivo do projeto, aplicado sobre os lotes, seria de 3,57, o que levaria a um potencial construtivo, aproximadamente, 2,4 vezes maior em comparação ao ordinário.

³¹ “Para a aprovação de cada um dos projetos parciais do plano serão considerados as taxas, coeficientes e índices dos projetos anteriores já aprovados, de modo a garantir o controle do aproveitamento e ocupação do restante da área dentro das limitações previstas nesta lei” [artigo 8º, §3º, da Lei nº 8.328 de 1975].

³² Para os projetos “Armando de Arruda Pereira” e “Sítio da Ressaca”, o CA máximo global seria igual a 2,0 e o CA igual 3,5 para os projetos parciais.

RENOVAÇÃO ESPONTÂNEA



RENOVAÇÃO PLANEJADA

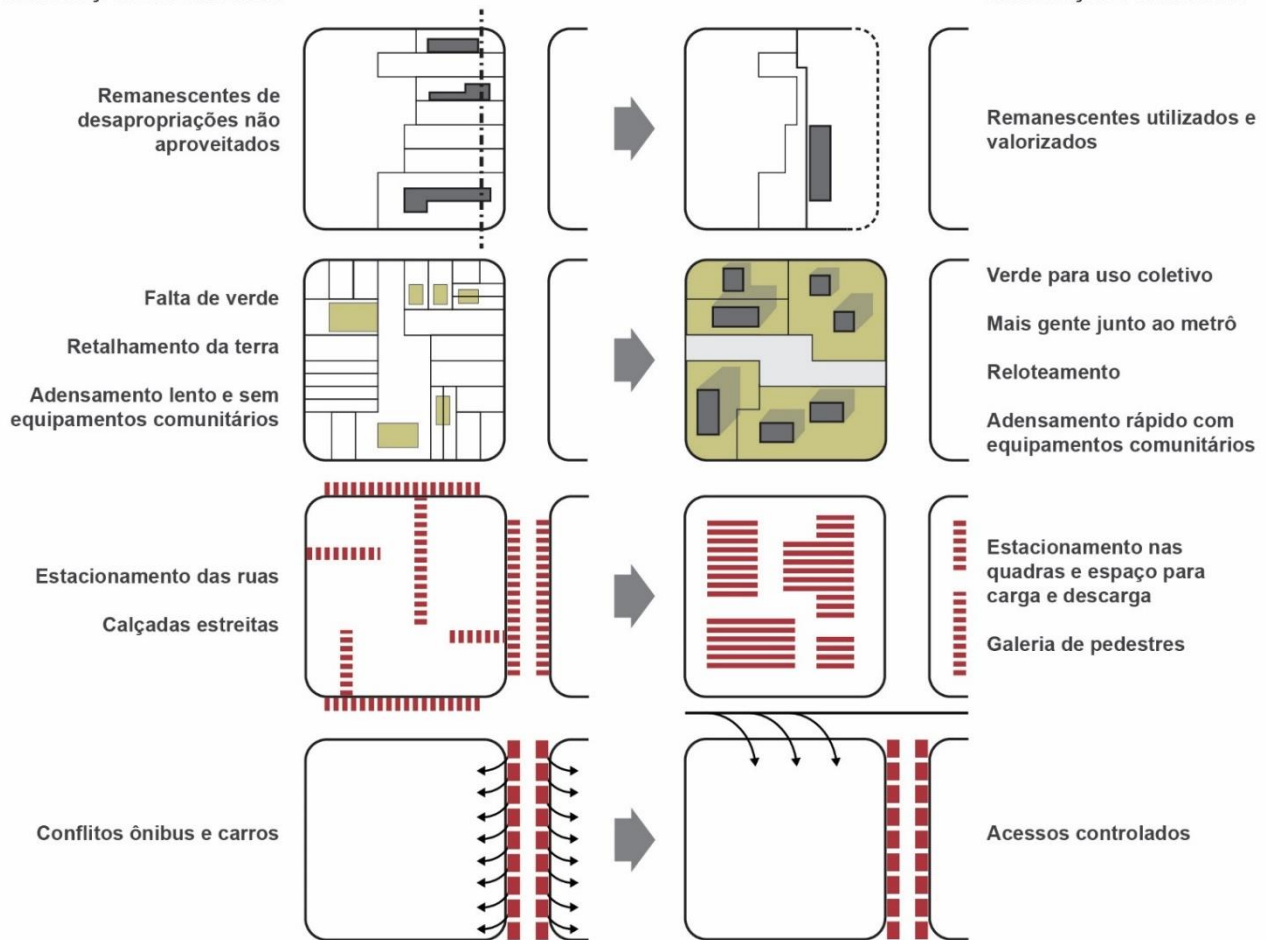


Figura 1.14: Estratégias projetuais no CURA Santana.
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da EMURB, 1979.

A possibilidade de a empresa adquirir ou desapropriar imóveis somava-se a essas inovações, convertendo a operação urbanística em uma investida imobiliária de porte, com vistas à viabilidade da intervenção. Logo, os projetos asseguravam também a prioridade na aquisição dos futuros imóveis aos proprietários residentes ou locatários de edifícios residenciais e não residenciais no perímetro³³.

Como apontado por Heck (2004, p.135), a questão da desapropriação foi redefinida na Lei nº 8.328 de 1975, que abordou a revisão dos projetos para os três perímetros. Há duas razões para a mudança que podem ser assim resumidas: a primeira seria a falta de recursos para as desapropriações imediatas e a segunda o impacto de processos judiciais questionando a legalidade das desapropriações em Santana e Jabaquara. Nesse sentido, o ineditismo dessas ações de planejamento, considerando o papel mais incisivo garantido à Emurb, em função da possibilidade de conduzir uma reestruturação fundiária, somado a um contexto de conformação da regulação urbanística municipal, levou a impasses significativos quanto à implementação dos projetos, transbordando a discussão técnica

³³ O projeto previa mobilizar uma área de 8.000m² de titularidade municipal como ponto de partida para o faseamento da implantação. Essa área deveria recepcionar unidades residenciais com prioridade de ocupação para a população desalojada em função das desapropriações, ativando os critérios de prioridade previstos pela lei. Essa faseamento liberaria novas áreas para desenvolvimento urbano e imobiliário.

para processos judiciais que, na prática, interromperam o aproveitamento da janela de oportunidades de financiamento público federal.

Foram movidos três mandados de segurança, de autoria dos moradores da região de Santana, que solicitavam a impugnação tanto da lei de criação da Emurb³⁴, quanto da Lei nº 7.859 de 1973. Esses questionamentos estavam centrados nos mecanismos de desapropriação, na fundamentação de utilidade pública das áreas, na previsão de alienação do excedente dos bens desapropriados e na própria finalidade da atividade econômica da Emurb.

As ações atribuíam à Emurb a condição de especuladora imobiliária (EMURB, 1973, p.7). A empresa negava o viés, ressaltando seu papel como agente de ordenação e planejamento do processo de implantação do projeto. Justificava, por exemplo, que o plano para Santana previa apenas 30% da área para novas construções e que, evidentemente, os custos de melhorias urbanas não poderiam recair sobre o orçamento municipal, sendo que o “*uso racional da área*” teria como último objetivo o financiamento da remodelação urbanística (ibid., p.20).

A inovação inerente aos novos instrumentos também se desdobrava nas argumentações jurídicas, nas terminologias e nos sentidos atribuídos às atividades no campo do urbanismo. Uma das justificativas para os questionamentos residia no fato que a Lei nº 7.859 de 1973 não compreendia na *renovação urbana* o enquadramento nas modalidades de desapropriação previstas no Decreto-lei nº 3.365 de 1941. A Emurb argumentava que “[...] *da mesma forma que utilidade pública, necessidade pública ou interesse social – expressões que se entrelaçam e se confundem – renovação urbana, urbanização e reurbanização podem ser consideradas sinônimos*” (ibid., p.11). Os pareceres jurídicos divulgados pela empresa apontavam ainda que *urbanizar, reurbanizar, renovar* ou *lembrar* seriam atividades do campo do urbanismo envolvidas pelo conceito geral de “*promover o desenvolvimento urbano*” (MEIRELLES apud EMURB, 1973, p.31). O plano de renovação urbana incluído no título da lei, então, seria definido:

*“[...] no sentido de reurbanização dos bairros de Santana e Jabaquara, a fim de introduzir os modernos implementos urbanísticos nesses núcleos envelhecidos e inadequados para acolherem as estações terminais do Metrô, que acarretarão acréscimo extraordinário na sua população flutuante, em razão do embarque e desembarque dos futuros usuários do transporte metroviário. Essa nova situação exige a **renovação desses bairros, através da implantação daqueles melhoramentos e equipamentos urbanos** próprios da atividade urbanizadora atribuída à EMURB” (MEIRELLES apud EMURB, 1973, p.31, grifo nosso).*

Esse posicionamento da Emurb rebatia outro questionamento dos moradores, que as desapropriações só se justificariam caso as melhorias se concentrassem em uma área deteriorada, não se aplicando ao caso concreto de Santana. Para a Emurb, como exposto, a expectativa de impacto das obras e da atração de pessoas promovida pelo metrô seria suficiente para justificar o interesse público de renovação urbana. A ênfase no programa de intervenções públicas – os melhoramentos –, como ponto focal do processo de renovação, é explícita nesse argumento. A argumentação corroborava números expressivos do projeto³⁵, com o diferencial de que se tratava de uma implantação integrada

³⁴ Lei nº 1670 de 1971.

³⁵ A Emurb sintetizava as melhorias em Santana: um salto de 400 para 1.400 unidades habitacionais, de 10.500m² para 35.000m² de escritórios, 17.000m² para equipamentos públicos, 1.200m² para 36.000m² de área arborizada, a nova estação, o alargamento do viário, com incremento de mais

“(...) utilizando-se harmoniosamente além do solo de superfície, o subsolo e o espaço aéreo” (EMURB, 1973, p.14).

De acordo com Heck (2004, p. 135) e Anelli (2011, p.45), esses processos levaram anos e chegaram ao Supremo Tribunal Federal, tendo a Emurb ganhado, ao final, em 1976. Contudo, o avanço da conclusão da Linha 1 - Azul levou a um vertiginoso aumento de preço do solo – como era esperado pela própria Emurb – inviabilizando a continuidade dos projetos. Ainda assim, a vitória da Emurb nessas ações criou jurisprudência favorável a esse método de atuação do poder público.

Além dos avanços normativos e institucionais, a implantação do perímetro Conceição, no Jabaquara, e do perímetro Vergueiro, na Liberdade, resultou em projetos complexos e de grande qualidade arquitetônica e urbanística, como bem exposto na investigação de Anelli (ibid.), com a efetivação de soluções de integração entre arquitetura e infraestrutura, até hoje, raras em São Paulo. Em Santana, foi implantado apenas um projeto de uso misto na quadra 46, cuja metade da área era de titularidade municipal. Heck (ibid.) menciona, ainda, outros resquícios desses projetos, como a inscrição de parâmetros urbanísticos nas matrículas dos imóveis do perímetro do Sítio da Ressaca, que seriam alvo de reparcelamento.

Posterior a essas experiências pioneiras vinculados à Linha 1-Azul, a atualização dos projetos em 1975 abriu também uma nova frente de atuação da Emurb relacionados às zonas especiais, associados à implantação da próxima linha em planejamento, a Linha 3-Vermelha. A denominada *Zona Metrô-Leste* (ZML) pretendia articular a implantação da linha de metrô, o sistema viário, os terminais de ônibus, as estações de transferência e o remanejamento da rede ferroviária em um plano de urbanização integrada que compreendia, adicionalmente, a construção de equipamentos públicos, áreas verdes e unidades habitacionais e comerciais³⁶. A promoção de projetos urbanos no vetor leste, contudo, colocava o duplo desafio: atuar em uma região sem os atributos econômico-imobiliários característicos dos projetos pioneiros, pressionando a viabilidade das ações, e a necessidade de um programa de intervenções robusto, capaz de enfrentar os problemas urbanos latentes, sobretudo, a pauta habitacional.

As primeiras propostas da Emurb para a ZML foram efetivamente aprovadas em 1978, já próximo ao encerramento do programa CURA em São Paulo, em 1979. Compreendiam dois perímetros: a ZML-I, com cerca de 17ha no Brás e a ZML-II, com 16,9 ha, em Itaquera. Como observado por Anelli (2011, p. 49), após as críticas à escolha controversa de se inaugurar a rede metrô pela linha norte-sul, as expectativas em torno da Linha Leste-Oeste reforçavam sua relevância social, visto que atenderia as áreas que concentravam boa parte da demanda. A comissão mista designada para a elaboração desses perímetros, formada pela Emurb, Metrô, *Secretaria Municipal de Vias Públicas* e *Secretaria Municipal de Transportes*, daria o tom dessa relevância, que se traduziria em esforços reais para se articular uso do solo e transporte público para uma extensa região periférica.

Publicações oficiais do Metrô de 1979, levantadas por Moura (2016, p.134), que abordavam a implantação da Linha 3-Vermelha, reconheciam as carências e os problemas derivados da ocupação desordenada do vetor leste, inclusive, em função da concentração

10.000m², ampliação de vagas de estacionamento e ampliação da área comercial de 10.500 para 35.000m².

³⁶ Artigo 22 da Lei nº 8.328 de 1975.

de oportunidades de emprego e serviços na área central e sua relação com os deslocamentos pendulares, os quais reforçavam as desigualdades intraurbanas.

Não por acaso, como bem demonstrou Ramalho (2013, p. 112), esse sentimento de urgência se rebatia nos discursos públicos do Metrô e do BNH a respeito da importância de considerar a articulação entre a implantação da nova linha e as propostas de urbanização do entorno, muito em função das exigências impostas pelo banco em liberar empréstimos à construção da infraestrutura condicionados à provisão de unidades habitacionais e a projetos de urbanização em sua área de influência. Contudo, o abandono posterior desses projetos e a ênfase na construção de grandes conjuntos habitacionais no extremo leste da capital, de iniciativa da administração municipal, por intermédio da COHAB, na prática, interromperam os vínculos pretendidos entre mobilidade e qualificação urbana, até então, presentes nos discursos institucionais.

Nos anos 1980, as crescentes dificuldades de diálogo entre o Município de São Paulo e o Metrô, em razão de seu deslocamento para o Governo do Estado³⁷, dificultariam, ainda mais, a atuação da Emurb em projetos que integrassem transporte e uso do solo. Para Plínio Assmann, que ocupou a presidência do Metrô naquela década, a empresa passaria a ser um investidor restrito às necessidades da demanda, distanciando-se das políticas de uso e ocupação do solo. As limitações econômicas da década de 80, ao longo da implantação da Linha 3-Vermelha, também levariam a empresa, paulatinamente, a abandonar seu olhar aos projetos de urbanização, distanciando as políticas de planejamento de mobilidade e desenvolvimento urbano³⁸.

À Emurb e aos órgãos de planejamento municipais couberam efetivar os parâmetros urbanísticos para os perímetros da ZML, definidos em duas leis aprovadas em 1980 e 1991³⁹, já distantes das condições e dos arranjos que permitiram o florescimento das experiências pioneiras da Emurb no contexto do projeto CURA. A iniciativa da ZML permaneceu, portanto, restrita ao zoneamento, não se desdobrou na efetivação de projetos urbanos, tampouco mobilizou ou aperfeiçoou o aparato instrumental construído ao longo da década de 70 pela própria Emurb.

Em âmbito municipal, a convergência setorial que permeou a articulação entre rede e projeto urbano, vínculo respaldado pelo PDDI e, como demonstrado, alimentado pelo percurso de planejamento nas décadas anteriores, iniciava sua cisão com o isolamento das ações habitacionais e o distanciamento do Metrô e da Emurb. Porém, novos arranjos institucionais estavam em curso em âmbito metropolitano, experiências que permitiram a continuidade de estudos e debates sobre o papel central do *projeto urbano* associado à rede.

1.4. Os ensaios da Emplasa na constituição de um sistema metropolitano de planejamento

O papel desempenhado pelo metrô na esfera municipal, como infraestrutura propulsora de novos instrumentos e escalas de atuação do urbanismo, ganharia novos

³⁷ A transferência do controle acionário da Prefeitura de São Paulo sobre o Metrô foi aprovada pela Lei nº 8.830 de 1978.

³⁸ Em entrevista a Moura (2016, p.157).

³⁹ As diretrizes para a ZML-I foram aprovadas na Lei nº 9.094 de 1980 e, para a ZML-II, somente na Lei nº 11.158 de 1991.

contornos com a transição da Companhia para a esfera estadual, sobretudo, em relação à inserção do planejamento da expansão na rede no âmbito do recém instituído sistema de planejamento metropolitano.

Como resultado desse novo arranjo, foram ensaiadas articulações entre mobilidade e uso do solo em planos e estudos metropolitanos conduzidos pela *Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano* (Emplasa), introduzindo a ideia de *projeto urbano* na dimensão metropolitana. De forma similar à Emurb, tais estudos revelam que a agência metropolitana estava atenta à importância da rede de alta capacidade como motor de estruturação da metrópole, capaz de estabelecer costuras entre a escala local e as diretrizes territoriais exploradas em escala metropolitana, a exemplo, aquelas expostas no PMDI (1970).

O lançamento do primeiro “*Plano Nacional de Desenvolvimento*” em 1971 e a posterior institucionalização das Regiões Metropolitanas em 1973⁴⁰ – iniciativas de âmbito federal que buscavam, no contexto do regime autoritário vigente, estabelecer uma política de investimentos desconcentrada e responder às condições críticas de urbanização dos grandes centros – se desdobrariam, em âmbito estadual, na definição da estrutura de gestão da RMSP, com a organização do “*Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana*” (SPAM)⁴¹. Nesse sentido, o SPAM congregava diversos órgãos deliberativos, consultivos e financeiros dedicados à coordenação das atividades governamentais e ao planejamento integrado da metrópole recém-institucionalizada, sendo a Emplasa – constituída pelo mesmo marco legal – seu braço técnico e executivo⁴².

Com a função de coordenar a ação dos órgãos envolvidos no SPAM, criava-se, também, a inovadora *Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos* (SNM), órgão da administração direta dedicada ao planejamento integrado, à elaboração de programas e projetos de interesse comum aos municípios e à indicação de áreas potenciais para o desenvolvimento de projetos de importância metropolitana, pauta que passaria a ser competência da Emplasa⁴³. Nesse contexto, a Emplasa tornar-se-ia um ponto nodal na estrutura do SPAM e da atuação da SNM, uma posição estratégica considerando que também integrariam a Secretaria a partir de 1977 o *Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos*, que recepcionaria o Metrô, e a recém-criada *Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos* (EMTU).

O papel de integração e de coordenação da SNM trazia ao governo estadual e às políticas metropolitanas a oportunidade de desenvolver planos e projetos e explorar o vínculo entre uso do solo e a expansão dos sistemas de mobilidade, dentre eles, a rede de metrô, agindo, de forma estrutural, no processo de urbanização acelerado da metrópole. Seguindo essa premissa, nesse terço final da década de 1970 – coincidente com a conclusão do processo de transferência do Metrô para o Estado, que se oficializou em 1979 – a Emplasa dedicou-se a trabalhos que reforçavam a posição privilegiada do metrô como ferramenta de promoção de projetos urbanos, antecipando, inclusive, o conceito de *Operação Urbana*, que só seria mencionado institucionalmente pelo Município de São Paulo anos mais tarde nas propostas dos planos diretores nos anos 80.

⁴⁰ Lei Complementar Federal nº 14 de 1973.

⁴¹ Lei Complementar Estadual nº 94 de 1974, regulamentada pelo Decreto nº 6.111 de 1975 que criou a RMSP e organizou o SPAM.

⁴² A Emplasa viria substituir o *Grupo Executivo da Grande São Paulo* (GEGRAN), órgão que se dedicou às questões de escala metropolitana e correspondente, à época, ao Grupo Executivo de Planejamento (GEP), criado em 1967 e atuante em escala municipal (CAMPOS, 2002, p. 122).

⁴³ Decreto Estadual nº 10.951 de 1977.

Ao articular a ideia de intervenção urbana específica ao planejamento metropolitano, a Emplasa delimitou um campo preciso de atuação, valendo-se dos conceitos já expressos pela norma federal, como a noção de *serviços comuns de interesse metropolitano*⁴⁴. A discussão acerca da expressão *interesse metropolitano* foi abordada em estudo específico da empresa, solicitado pela SNM, dedicado a traçar diretrizes para localização de equipamentos metropolitanos. Como esclarecem os relatórios técnicos, o conceito “[...] conota áreas de atividade consideradas de importância tal para a metrópole que exigem observação constante por parte da autoridade metropolitana” (EMPLASA, SÃO PAULO, SNM, 1977c, p.5). De forma mais precisa, o *interesse metropolitano* se caracterizava pelos “[...] sistemas de serviços urbanos que servem à área metropolitana como um todo [...]”, definidos pelos grandes conjuntos de equipamentos integrados, cujo campo de ação “transcende à área local”, como é o caso das redes de infraestrutura (de transportes, saneamento e energia) ou utilização comunitária (educação e saúde, abastecimento, recreação e lazer) (ibid., p.6).

Logo, as “áreas de interesse metropolitano” guardavam relação direta com esses equipamentos já instalados e incluíam aquelas áreas potenciais, “[...] que se encontram ainda semi-ocupadas ou que desfrutam de **uma posição excepcional na metrópole em razão de fatores locais**” (ibid., p.7. grifo nosso). Cabe mencionar que os estudos da Emplasa indicavam como possíveis *áreas de interesse metropolitano* as marginais e as vias expressas urbanas ou arteriais (em especial nas marginais Pinheiros e Tietê), as áreas marginais de rodovias regionais, como a Castelo Branco e Raposo Tavares, e as áreas situadas no entorno de estações ferroviárias e da rede de metrô.

A Emplasa dedicou-se largamente ao tema, como registram os estudos elaborados entre 1976 e 1978, que realizavam prospecções de *áreas de interesse metropolitano*, com foco na identificação de perímetros para receber *projetos urbanos* com forte conexão com as diretrizes de expansão metropolitana previstas pelo PMDI. Esses trabalhos apresentavam grande sinergia com as ações municipais em curso, envolvendo um diálogo próximo entre a Emplasa, Emurb e Cogep, com o apoio de consultorias, em especial, a *Hidroservice Engenharia de Projetos* e a *Promon Engenharia*.

Desse conjunto, merecem destaque: o “*Estudo do Aproveitamento do Vetor Leste da Grande São Paulo*” (1976), que propunha retomar o *Projeto Leste* desenvolvido, anteriormente, pelos órgãos de planejamento municipais, com atenção principal à urbanização integrada da área de influência da várzea, com previsão de implantação de um corredor de alta densidade e parque linear junto ao canal do Tietê, aproveitando a previsão de investimentos em infraestrutura previstos para a região⁴⁵; o “*Estudo sobre as Zonas Z8 do Corredor Tietê*” (1977), que investigou as condições de aproveitamento de perímetros com *interesse metropolitano*, sobretudo, para futura localização de equipamentos metropolitanos e polos de atividade terciária na várzea do Tietê (EMPLASA; SÃO PAULO; SNM, 1977a); o relatório “*Diretrizes para localização de equipamentos*

⁴⁴ O artigo 164 da Emenda Constitucional de 1969 empregou originalmente o termo *serviços comuns*. O artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 14 de 1973 detalhou o tema e reportou como *serviços comuns*: (i) o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; (ii) o saneamento básico; (iii) o uso do solo metropolitano; (iv) os transportes e sistema viário; (v) a produção e distribuição de gás combustível canalizado; (vi) o aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, dentro outros.

⁴⁵ O documento justificava as competências da Emplasa para atuar em projetos nessa escala, considerando que se tratava o vetor de maior expansão da metrópole, ocupando uma área de 9.770ha ao longo da Várzea do Rio Tietê e da ferrovia, atingindo Guarulhos e Itaquaquetuba (EMPLASA, HIDROSERVICE, 1976).

Metropolitanos na Grande São Paulo” (1977c), citado anteriormente, que definia o sistema de atividades e as áreas de interesse metropolitano existentes e potenciais; e o estudo “*Projeto de desenvolvimento urbano no bairro do Brás (área CURA Brás-Bresser)*” (1977), que teceu parecer técnico sobre o projeto elaborado pela Emurb, reiterando a coerência dos objetivos do projeto em relação às diretrizes metropolitanas, em especial o preenchimento e melhor aproveitamento de vazios urbanos na zona central, a expansão concentrada de atividades terciárias e projetos residenciais de alta densidade na área de influência da futura Linha Leste-Oeste do metrô (EMPLASA; SÃO PAULO; SNM, 1977b).

A ideia de intervenção urbana de caráter metropolitano é abordada, especialmente, na parceria entre a Emplasa e a *Promon Engenharia*, em estudo realizado entre 1975 e 1976, que propunha a organização do “*Programa de Operações Urbanas na Região Metropolitana da Grande São Paulo*”.

Adicionalmente, o trabalho fazia um amplo diagnóstico sobre a importância da Emplasa no processo de urbanização da metrópole e detalhava seu papel como órgão técnico no SPAM. Nesse sentido, os relatórios demonstravam que havia grande interesse em empreender *projetos urbanos* dentro do órgão metropolitano, atividade que consolidaria o caráter executivo da Emplasa. Apoiando-se nas críticas já expressas ao planejamento em âmbito municipal, mencionava-se a necessidade de ações diretas no território, que contribuiriam para superar “(...) o descrédito reinante quanto à própria atividade” do órgão de planejamento metropolitano, que se limitava até então à orientação das políticas urbanas (PROMON, 1976, p. 5).

Além do zoneamento, que permitiria a Emplasa compartilhar um papel restrito aos municípios, o documento sublinhava a importância de trabalhar instrumentos de intervenção específica mediante *projetos urbanos*, diversificando o campo de atuação da empresa. Como colocado pela própria Emplasa, consistia em um desafio histórico do poder público, com “(...) um papel mais efetivo no processo de urbanização, atuando de forma decisiva e inovadora, isto é, assumindo responsabilidades executivas como agente promotor de operações de urbanização”, pois o planejamento urbano compreensivo era apresentado como uma tarefa que ocorria “(...) a reboque dos agentes privados da urbanização” (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p.2). Ao poder público, caberia antecipar-se ao processo e nortear ou orientar a ação do setor privado. Nesse sentido, era essencial o olhar sobre as redes de infraestrutura, os serviços urbanos e seus equipamentos, sobretudo, por conta dos efeitos sobre a valorização e a indução da ocupação da terra urbana.

Os objetivos metropolitanos que orientavam essa nova atuação da Emplasa na RMSPP baseavam-se em três diretrizes: intensificar o uso do solo urbano das áreas com vantagens de acessibilidade e de infraestrutura, sobretudo, no vetor leste-oeste, como preconizado pelo PMDI; preservar os mananciais ao sul e impedir a expansão dispersa naquela direção; e preencher os vazios urbanos remanescentes do processo de urbanização, o que otimiza a infraestrutura instalada, oferecendo alternativas ao crescimento periférico disperso.

Dois fatores eram apontados nos relatórios como expoentes para a estruturação do *Programa de Operações Urbanas*: o primeiro era **viabilizar a provisão habitacional indicada pela esfera estadual**, visto que a inserção da habitação de baixa renda, em empreendimentos imobiliários integrados, reduziria o custo das unidades e neutralizaria o alto custo dos terrenos; o segundo era **dinamizar o setor imobiliário por meio da participação do poder público na oferta de terra bem localizada**, para promoção de

projetos de grande porte, abrindo caminhos para o setor imobiliário acessar o crédito e executar os projetos, uma vez que se resolveria o principal entrave da equação – o acesso à terra (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p. 5). Ou seja, o alto custo da terra, que se traduzia na elevação dos preços das unidades e estaria no cerne da dificuldade de produção da habitação popular bem localizada, foi o argumento principal para a adoção da intervenção urbana específica como novo método de atuação em âmbito metropolitano.

Em caráter inaugural em São Paulo, o termo *Operação Urbana* foi designado para se referir a uma ação essencialmente imobiliária, por meio da qual o poder público assumiria o protagonismo no processo de produção do espaço urbano e compartilharia a valorização imobiliária derivada de sua capacidade de investimento, de sua competência normativa e suas prerrogativas de planejamento (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p.8).

No programa construído nesses estudos da Promon, foram designados dois tipos de *Operação Urbana*: a ***Operação Urbana Integrada***, tendo como agentes promotores os setores público e privado, a qual estabelecia em uma área determinada uma estratégia de atuação conjunta, englobando a aquisição de terras, elaboração de projetos, a definição das possibilidades físicas e legais, a previsão das obras e a articulação de agentes imobiliários para exploração dos empreendimentos; por sua vez, a ***Operação de Urbanização Controlada***, que também envolveria a atuação do agente promotor em área determina, mobilizaria instrumentos normativos e incentivadores, além de projetos setoriais para viabilizar alterações do processo de urbanização. Nos estudos, as *Operações de Urbanização Controlada* seriam mais complexas e poderiam compreender *Operações Urbanas Integradas*, considerando que se desenvolveriam novas fronteiras de urbanização.

Os estudos indicavam que a Emplasa deveria concentrar-se no segundo tipo de *Operação*, visto que abordariam a temática do ordenamento do processo de urbanização metropolitano. Esses projetos – de maior porte – delimitariam “*uma ação planejadora e normativa*”, consolidando uma atuação de “*indiscutível abrangência, que conduzem diretamente ao controle da metrópole*” (PROMON, 1976, p.61). Esse “*conhecimento da metrópole*” requeria a coleta de dados tanto fundiários quanto setoriais, organizados em um banco de informações capaz de subsidiar diagnósticos, prospecções de novos projetos e o acompanhamento das *Operações* em desenvolvimento.

Para a modalidade de *Operação Urbana Integrada*, inserida em contextos urbanos já consolidados, os estudos recomendavam que o órgão metropolitano desempenhasse um papel menos executivo e mais focado na coordenação intersetorial, usufruindo de sua “*visão global da metrópole*” (ibid., p.60), pois a empresa deveria “[...] *procurar a longo prazo instituir diretrizes orientadoras quanto a atuações de órgãos setoriais envolvidos, e não se posicionar passivamente*” (ibid., p.61).

Apesar do forte viés relativo à dimensão executiva da empresa, é interessante notar a ressalva que a consultoria fazia sobre a atuação planejadora e normativa da Emplasa. Isso se dava por conta da visão já consolidada de que o SPAM deveria ser capaz de oferecer resposta ao ordenamento territorial da RMSP, que crescia em ritmo acelerado, como apontado no início do capítulo.

A forma de inserção da Emplasa na articulação de *projetos urbanos* foi objeto de análise dos diversos estudos já citados ao longo da década de 1970. Somada à Emurb, as empresas desempenhariam o papel de coordenadoras da elaboração e execução dos projetos urbanos, conectando os diversos agentes do processo.

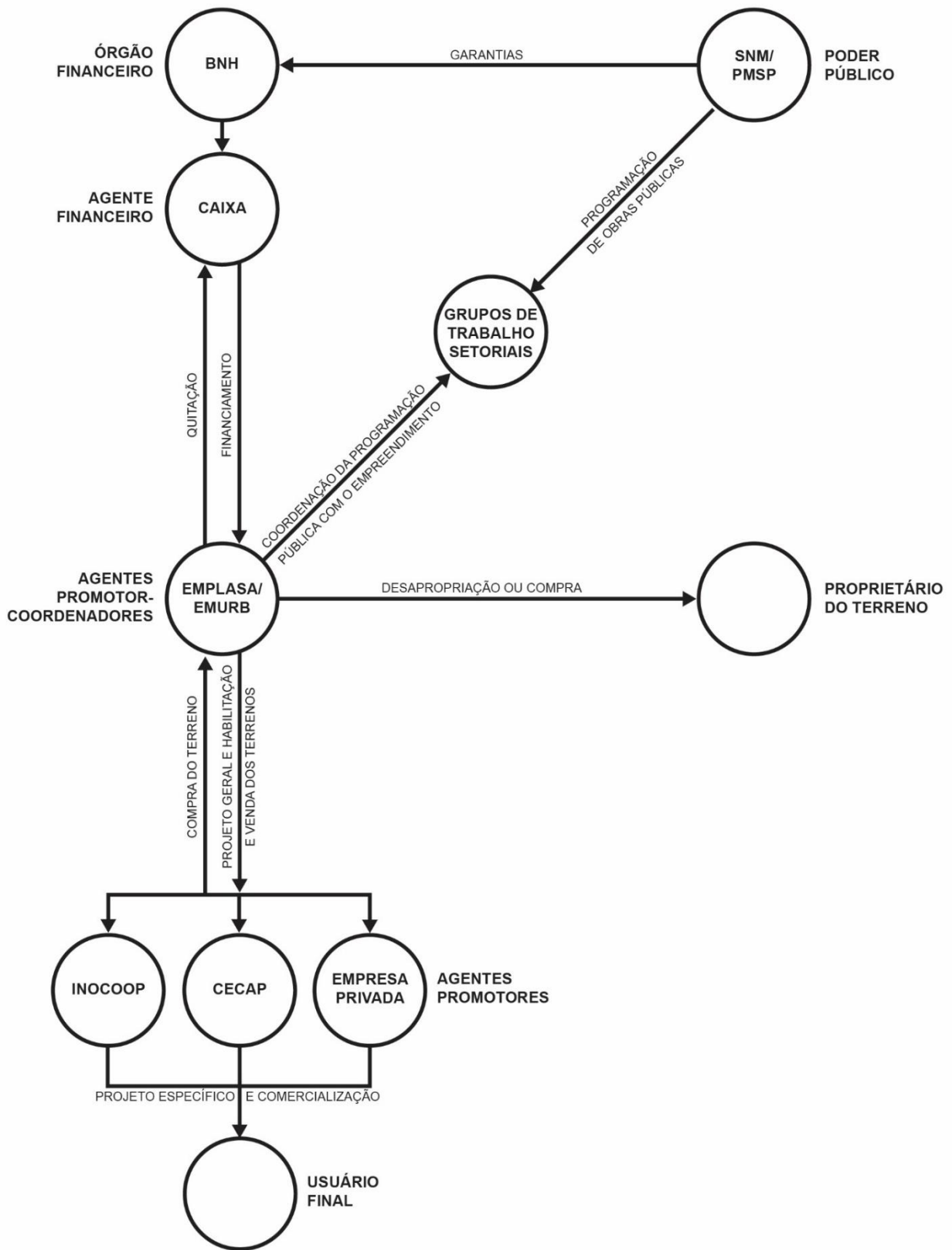


Figura 1.15: Esquema institucional proposto para projetos nas Z8. Fonte: Elaborado pelo autor, com base em EMLASA; SNM, 1977a)

O Programa Operações Urbanas desenhava um esquema operacional similar ao estudo relativo às Z8, também demandado pela SNM (**Figura 1.15**). Nesse sentido, estavam ali dispostos e articulados os diferentes agentes e seus vínculos principais: os **agentes financiadores**, compostos pelo órgão financiador, em menção direta ao BNH e as linhas de crédito do Projeto CURA, e o agente financeiro, responsável pela captação e distribuição dos recursos dos diferentes projetos; os **agentes coordenadores** (Emplasa e Emurb), a quem caberia a desapropriação ou poder de aquisição de terras, o diálogo técnico e a costura intersetorial nas esferas municipal e estadual, a elaboração de diretrizes gerais de projeto e seu licenciamento, absorvendo os ensinamentos da experiência francesa; e os **agentes promotores**, responsáveis pelo detalhamento de projetos, incluindo normas de regulamentação de uso e ocupação do solo à luz das diretrizes dos órgãos coordenadores, a programação física e financeira da *Operação*, a gestão empresarial e, por fim, a execução e a posterior comercialização dos imóveis mediante agentes imobiliários (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p. 14). O documento destacava o protagonismo da Emplasa como o único agente coordenador na esfera metropolitana:

“Nessas condições, a Emplasa seria incumbida da definição das zonas de operações urbanas, do planejamento do desenvolvimento integrado de cada zona nos aspectos referentes ao uso do solo, obras de infraestrutura e todas as outras obras públicas necessárias a equipá-la para o desempenho das funções previstas em seu planejamento. Também para a programação da execução destas obras seria dada à Emplasa a autoridade necessária, que abrangeria ainda a coordenação e o controle da execução” (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p.15).

Destacados os agentes e seus papéis, o estudo realizou um amplo levantamento de áreas potenciais para se converterem nessas *zonas de operações urbanas* mencionadas. Assim, a identificação das *áreas de interesse metropolitano* partia dos subsídios do PMDI e da especificação dos objetivos metropolitanos traçados para cada setor, bem como “[...] em função das áreas de maiores vantagens locacionais quanto a obras de vulto, executadas ou programadas, que venham a habilitar para a urbanização ou valorizar determinados setores da metrópole” (PROMON, 1976, p.15). Para a consultoria, a correspondência dessas áreas alvo de grandes obras se justificava por conta de a possibilidade do poder público capitalizar parte dos benefícios econômicos resultantes desses investimentos, usufruindo assim das *“vantagens da valorização”* e *“das possibilidades de coordenação da implantação destes serviços”* (ibid., p.16).

Para o processo de prospecção dessas áreas, foram estabelecidos três critérios: (i) as diretrizes metropolitanas de expansão da RMSP traçadas pelo PMDI; (ii) a expansão das redes de infraestrutura, com destaque para as faixas de influência da rede estrutural de mobilidade metropolitana; e (iii) o mapeamento de áreas vazias ou com baixa ocupação, bem como a classificação quanto a titularidade do imóvel (ibid., p. 16). Ressalta-se que a identificação de terras públicas disponíveis para receber *projetos urbanos* respondia à demanda pela facilidade operacional no processo de execução dos empreendimentos, respondendo a um dos fundamentos para o bom desenvolvimento de *Operações Urbanas* citado anteriormente – a disponibilidade de terra. Justamente por isso, o mapa apresentado pela consultoria consistia em um rico levantamento desses terrenos vazios (**Figura 1.16**).

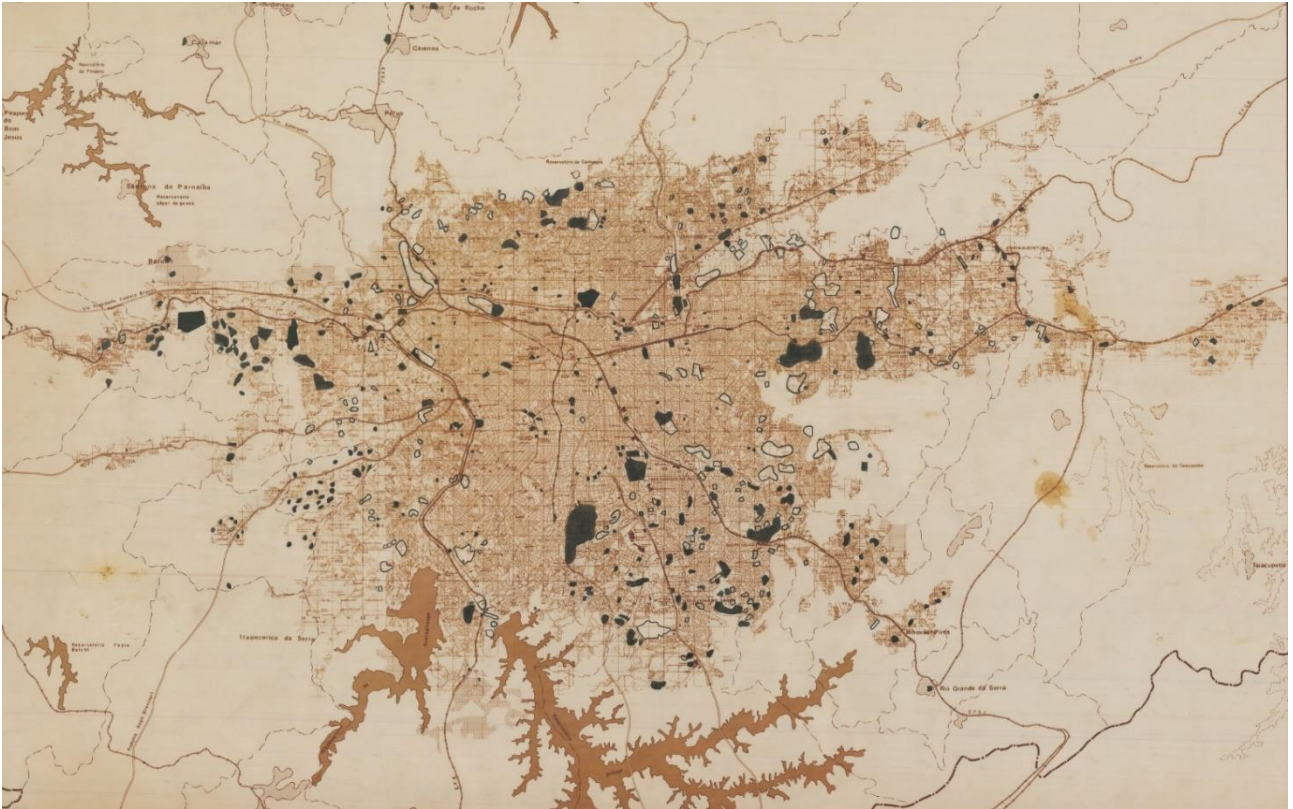


Figura 1.16: Prospecção de áreas não ocupadas na RMSP.
 Nota: áreas públicas (preto) e privadas (branco). Fonte: PROMON, 1976.



Figura 1.17: Quadro de influência das áreas não ocupadas em relação à rede de mobilidade.
 Legenda: (1) Zona a Controlar a Urbanização; (2) Zona a Completar a Urbanização; (3) Zona a Dirigir a Urbanização; (4) Zona a ocupar com Projetos Especiais. Fonte: PROMON, 1976.

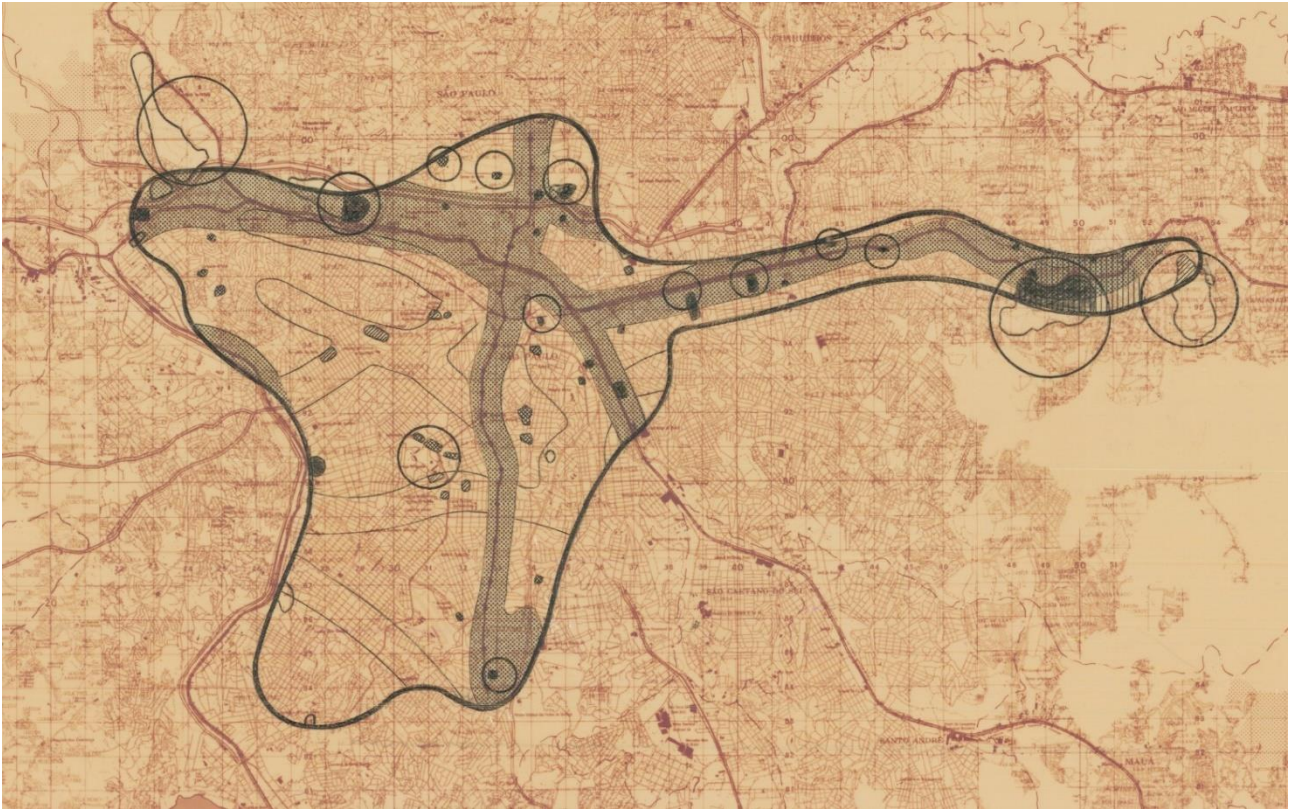


Figura 1.18: Quadro de influência das áreas não ocupadas nas Zonas a Dirigir a Reurbanização.
Fonte: PROMON, 1976.

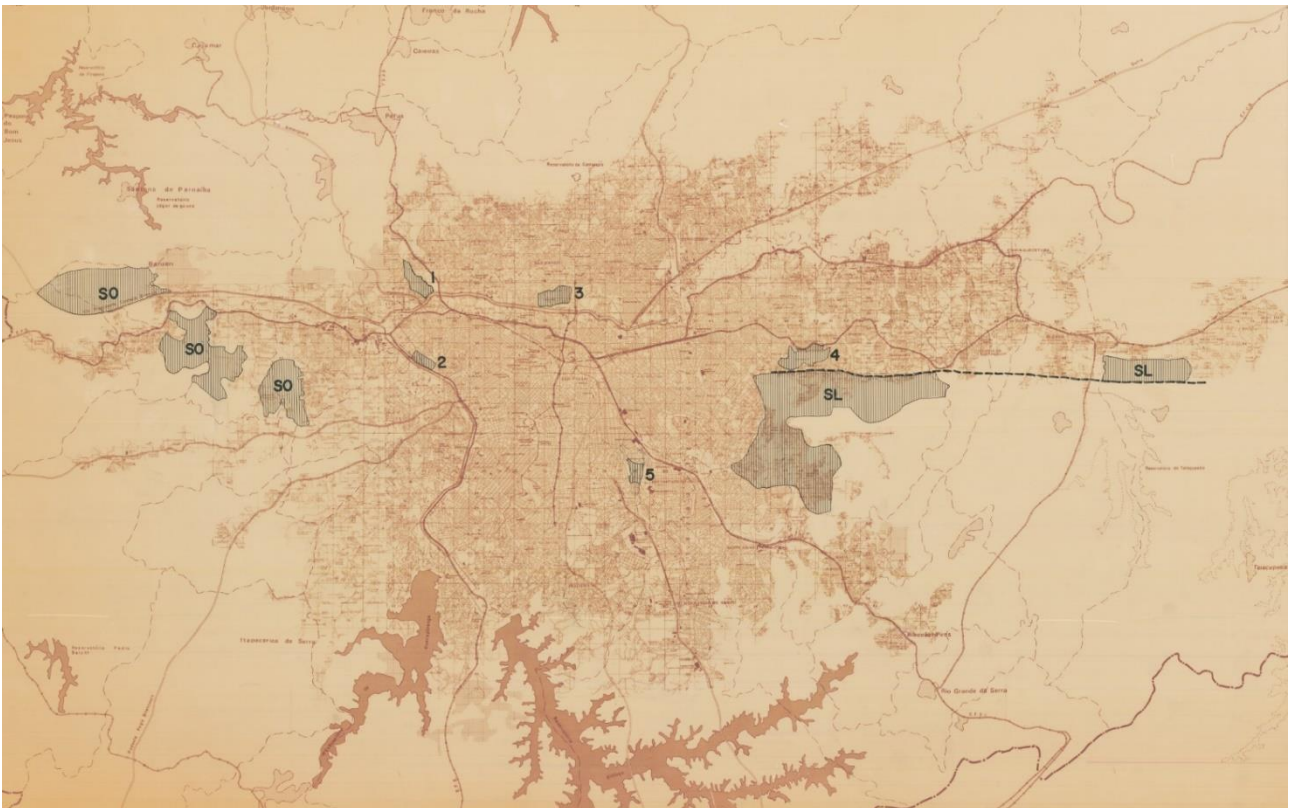


Figura 1.19: Quadro referencial das 10 áreas selecionadas.
Fonte: PROMON, 1976.

Para projetos habitacionais, somavam-se a esses critérios outros fatores: a necessidade de áreas livres com no mínimo 10ha, para garantir volume significativo de unidades habitacionais instaladas, a declividade máxima de 15%, a situação fundiária, a facilidade de acesso ao terreno localizados a pelo menos 500m de viário existente, os preços dos terrenos em função da tipologia a ser implantada, e a proximidade a polos de emprego, naquele momento, especialmente os postos no setor industrial.

O cruzamento desses critérios levou a consultoria a desenhar três grandes zonas que se diferenciavam em função da consolidação do tecido urbano e das perspectivas de transformação do território. Para o setor central da metrópole, foi definida a **Zona a Dirigir a Urbanização**, caracterizada pela urbanização consolidada e elevado custo da terra. Para esse caso, o trabalho citava as dificuldades para a viabilização de atendimento habitacional exclusivo à população de baixa renda, condição que seria atenuada com empreendimentos de uso misto. Destacava também a área de influência da rede de metrô e o potencial de geração de projetos da Linha Leste-Oeste (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p.19) (ver detalhe na **Figura 1.18**). Já a **Zona a Completar a Urbanização** abrangeria as áreas servidas por alguma infraestrutura, cuja ocupação deve ser completada por meio da ocupação dos vazios existentes. Correspondia, em linhas gerais, aos bairros localizados na coroa intermediária da mancha urbana, adjacentes ao *Centro Expandido* e que não delimitavam os extremos da área urbanizada. Para essa zona, era prevista a implementação de programas e projetos capazes de induzir o processo de urbanização (ibid., p.21). Finalmente, a **Zona a Controlar a Urbanização** equivalia a uma área de expansão, nos limites da mancha urbana, para a qual era desejável controlar o processo de ocupação, promovendo a continuidade urbana e reduzindo a dispersão já identificada, sendo de especial interesse as áreas vazias estrategicamente localizadas, nas quais o poder público poderia, portanto, orientar o processo de urbanização (ibid.).

Diante disso, a metodologia de definição dessas grandes zonas permitia uma aproximação sucessiva do território no processo de prospecção e, embora realizada por uma consultoria externa à Emplasa, sintetizava uma atribuição específica da empresa, inclusive, demonstrando que uma maior riqueza de dados, também atribuição da empresa, ajudaria a configurar uma leitura territorial com maior detalhamento. O resultado desse processo foi a seleção de 10 *áreas de interesse metropolitano* que deveriam ser priorizadas no *Programa Operações Urbanas* (**Figura 1.19**).

As 10 áreas identificadas foram divididas em dois grupos. Para as 5 áreas de menor porte, todas incluídas no município de São Paulo e classificadas como Z8, foram realizados estudos específicos de ocupação. Na *Zona a Completar a Urbanização*, foram indicadas as áreas de **Pirituba (Área 1)**⁴⁶, com 220ha, para a qual foi proposto uso predominantemente residencial e de baixa densidade, aderente ao entorno, com oferta de 15.000 unidades habitacionais (45% da gleba); o perímetro **Boaçava (Área 2)**⁴⁷, com 110ha, que apontava usos institucionais articulados à Marginal Pinheiros (58,5% da gleba) e ocupação de uso misto, com oferta de 5.000 unidades habitacionais na porção adjacente ao interior do bairro; e **Heliópolis (Área 5)**, com 123ha, voltada à produção de habitação social (39% da gleba) e à implantação de equipamentos para suprir deficiências do entorno. Na *Zona a Dirigir a Urbanização*, foram selecionados o **Campo de Marte (Área 3)**, 208,7ha, com previsão de equipamentos de porte regional e oferta de novos usos complementares na Zona Norte, articulados ao uso residencial, com oferta de 10.000 unidades (30% da gleba);

⁴⁶ Área posteriormente ocupada pelas vias de articulação da Rodovia dos Bandeirantes com a Marginal Tietê.

⁴⁷ Área hoje coincidente com o Parque Villa Lobos.

e, por fim, o entorno do terminal **Itaquera (Área 4)**, com previsão de consolidação de um polo de comércio e serviços, um parque metropolitano associado à nova estação e ao terminal (somando 58% da gleba), a reserva de área para o pátio de manobras do metrô e a previsão de empreendimentos habitacionais da Cohab com oferta de 10.000 unidades.

Os estudos indicavam média e altas densidades, variando de 244 habitantes por hectare no perímetro de Heliópolis, até a 633 habitantes por hectare em Itaquera. Para essas 5 áreas, a definição programática estava associada aos estudos gerais de parcelamento do solo, com indicação das parcelas residenciais, de comércio e serviços e as áreas públicas – áreas verdes, institucionais e sistema viário (ver exemplos nas **Figuras 1.20 e 1.21**)

Para as outras 5 áreas, foram organizados dois conjuntos denominados *Macro-áreas de interesse metropolitano*⁴⁸, localizadas nos extremos leste e oeste da metrópole e caracterizadas por vazios remanescentes das frentes de expansão, que apresentam potencial de desenvolvimento a longo prazo. No **Setor Oeste**, foram identificadas 3 *Macro-áreas* rurais, mas pressionadas pelo avanço da mancha urbana em função da acessibilidade rodoviária: a **Área 6** ao norte da Rodovia Castelo Branco, abrangendo trecho de Barueri e Itapevi, a **Área 7** no Vale do Rio Cotia, no sul de Barueri e parte de Carapicuíba e a **Área 8** no vale do Ribeirão Carapicuíba, no sul de Carapicuíba e Osasco. Já para o **Setor Leste**, considerado o vetor de maior expansão da metrópole, foram observadas 3 *Macro-áreas* de ocupação rarefeita e com restrições ambientais, mas, ainda assim, pressionadas pela implantação de loteamentos residenciais no entorno: a **Área 9** como parte da Fazenda do Carmo em Itaquera e Guaianazes e a **Área 10** em Santo Ângelo, próxima à barragem de Taiaçupeba.

As zonas inicialmente identificadas pela Promon foram, posteriormente, consolidadas pela Emplasa para integrarem o início do “*Programa de Operações Urbanas*” na RMSP. Do ponto de vista da estruturação normativa, a Emplasa teria a seu dispor duas leis básicas para a promoção do referido programa: a **Lei de Operações Urbanas** e a **Lei de Uso do Solo Metropolitano**, ambas a serem aprovadas na Assembleia Legislativa. Nesse contexto, os relatórios técnicos reconheciam a competência exclusiva do município no regramento de uso e ocupação do solo, mas entendiam que as *zonas de operação urbana* deveriam ser consideradas como “*serviço comum de interesse metropolitano*”, em citação direta à Lei Complementar Federal nº 14 de 1973 (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p.33).

Dessa forma, partia-se do pressuposto de que **a política urbana metropolitana deveria trazer para si a capacidade de atuar no zoneamento urbano dessas zonas especiais, definindo-se as áreas nas quais a urbanização poderia ser promovida ou restringida**. As zonas consolidadas pela Emplasa foram subdivididas em cinco novas categorias (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976a, p.19, p.21):

- (i) *Zonas de Urbanização Especial (ZUE)*, vazias ou relativamente pouco ocupadas (ocupação máxima de 20%), localizadas em áreas privilegiadas na estrutura urbana metropolitana. Tais áreas seriam plenamente adquiridas pelo poder público com o objetivo de obter as compensações financeiras para atender a demanda habitacional da população de baixa renda;

⁴⁸ Correspondente à *Zona a Ocupar com Projetos Especiais* na **Figura 1.17**.

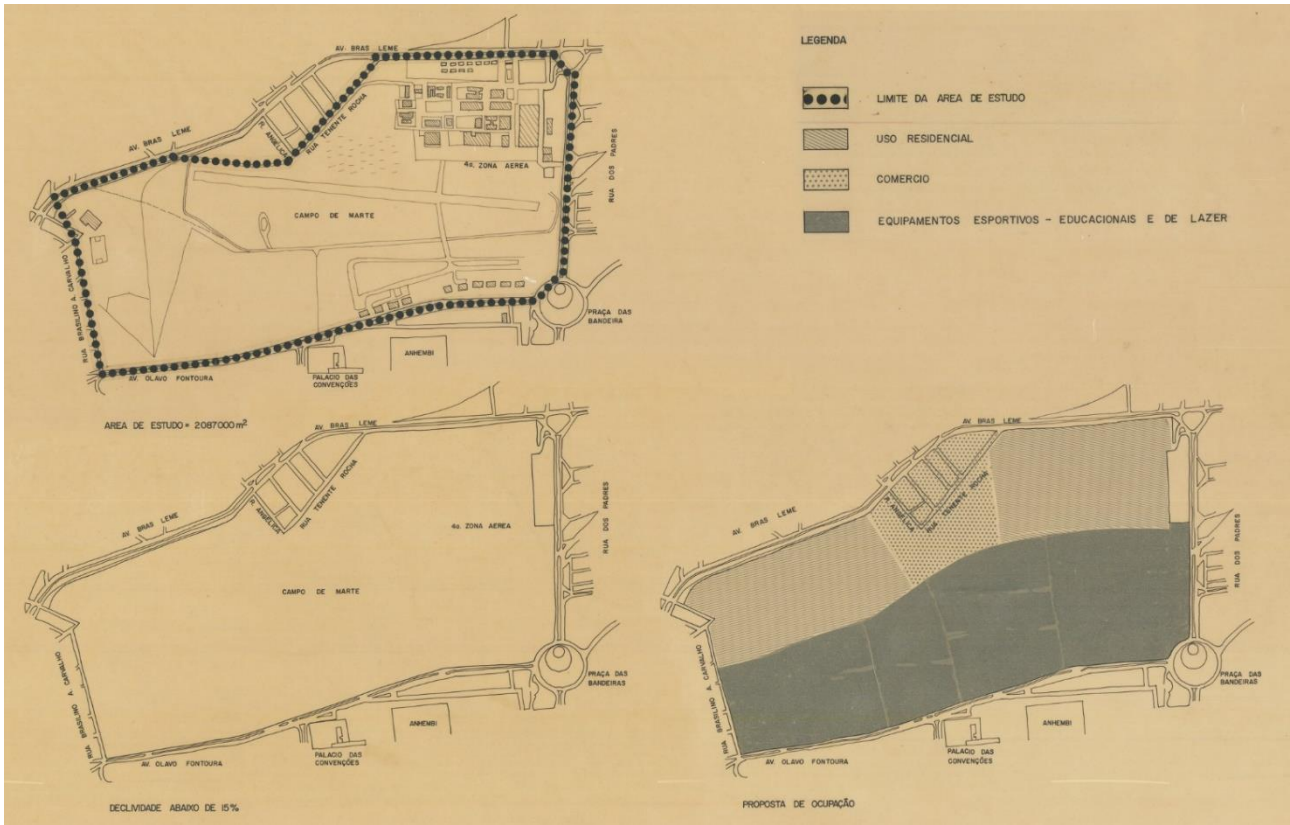


Figura 1.20: Situação e proposta de ocupação da Área III - Campo de Marte.
 Fonte: EMLASA; PROMON, 1976.

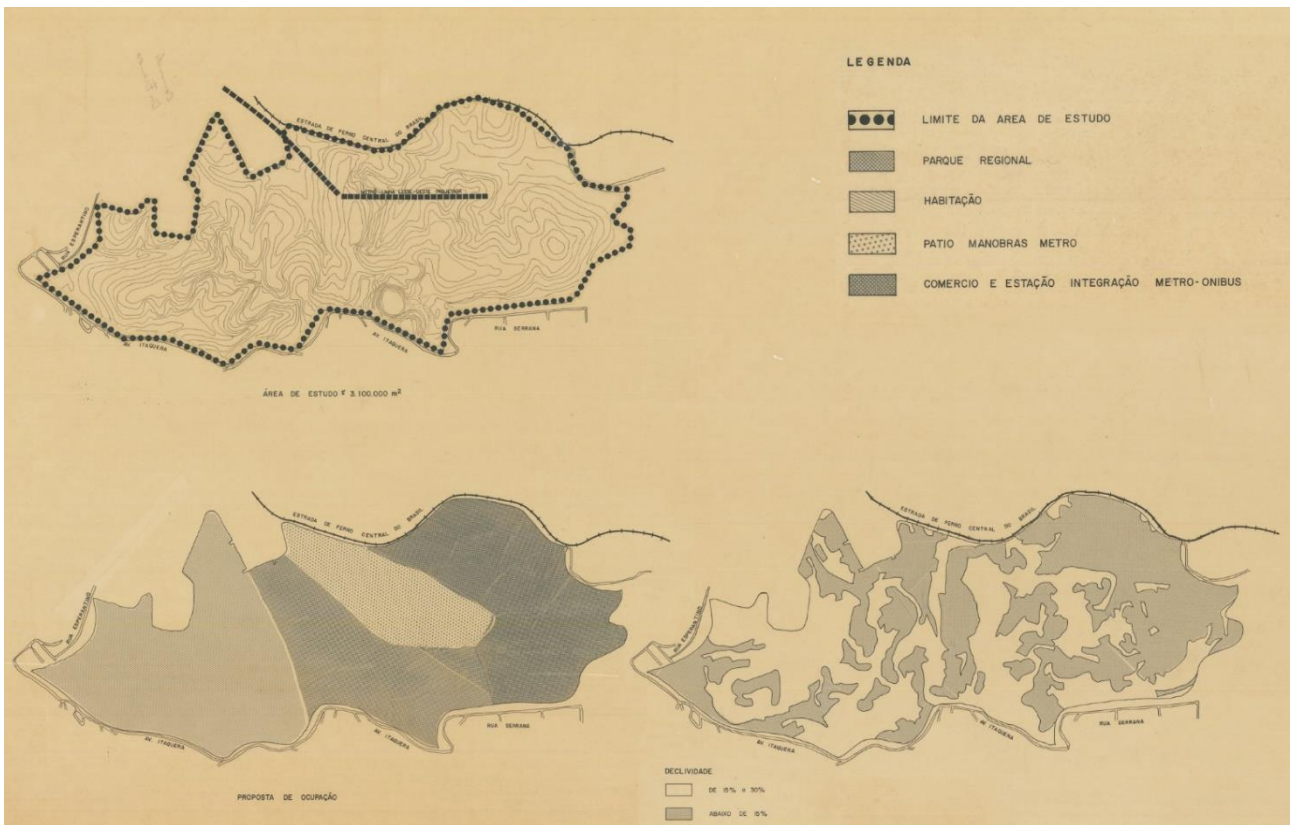


Figura 1.21: Situação e proposta de ocupação da Área IV - Itaquerá.
 Fonte: EMLASA; PROMON, 1976.

- (ii) *Zonas de Reserva Fundiária (ZRF)*, vazias, com uso predominantemente rural, as quais se pretende urbanizar, em função da pressão da demanda para expansão urbana em curto prazo. Para essas áreas, seria indicado a demarcação de direito de preempção;
- (iii) *Zonas de Urbanização Controlada (ZUC)*, semicupadas, caracterizadas pela simultaneidade de déficit e ociosidade de equipamentos públicos sociais e de infraestrutura, para as quais deve ser prevista a complementação da urbanização com o intuito de otimizar o aproveitamento dos investimentos públicos;
- (iv) *Zonas de Renovação Urbana (ZRU)*, já urbanizadas, com características de subutilização do solo, seja do ponto de vista físico (baixos índices de ocupação do solo), seja funcional (usos não condizentes à localização da área no contexto metropolitano);
- (v) *Zona de Renovação Urbana (ZRU)*, que englobava a área central, a margem direita do Rio Tietê e o vetor de expansão do metrô a leste – equivalente, portanto, à *Zona a Dirigir a Urbanização* nos relatórios da Promon – consistia na área com o maior potencial de valorização imobiliária da RMSP, considerando os investimentos maciços do poder público em infraestrutura de transporte de massa.

A exemplo do que já havia ocorrido com o entorno da Linha 1-Azul, o estudo indicava que mesmo os trechos de bairros já urbanizados na ZRU poderiam sofrer uma renovação urbana intensa, considerando o impacto da chegada das novas linhas do metrô. Sob o risco de perder a vocação metropolitana do perímetro, a pesquisa reforçava a necessidade de coordenação dos vários órgãos públicos atuantes, como a Emurb, a Cogep, o Metrô e, obviamente, a Emplasa.

Como expressava o próprio desenho da ZRU, a expansão urbana em direção à Zona Leste era encarada como uma grande oportunidade para o poder público participar da valorização imobiliária por ele provocada com a chegada do metrô e, nesse itinerário, reorganizar as áreas já urbanizadas nessa vasta porção desestruturada e precária da metrópole. Nos critérios adotados para a identificação das *áreas de interesse metropolitano*, a orientação de expansão leste-oeste, orientado pelo PMDI, era uma grande diretriz a ser respeitada e combinava-se com a expectativa de se atrelar o desenvolvimento urbano aos planos do Metrô, como segue:

"Em relação às áreas de influência do metrô, destaca-se que a linha norte-sul já foi objeto de uma atuação do poder público que, de certa forma, já definiu as possibilidades de intervenção. Entretanto, tal intervenção está configurada, desde o início como uma atuação a "posteriori", fato este que não ocorre na linha leste-oeste, e que, portanto, proporcionando uma participação do poder público integrado no processo, se apresenta como de maior interesse, além de que coincide com as intenções de expansão leste-oeste da metrópole" (PROMON, 1976, p.19).

Na passagem, o aspecto *"a posteriori"* se referia à avaliação da consultoria sobre a experiência da Emurb nos projetos pioneiros vinculados à Linha 1-Azul, em especial no perímetro de Santana, visto como modelo dentre os demais por envolver dispositivos

complexos de atuação do poder público e do setor privado. O avanço das obras da linha e sua desconexão com o programa de urbanização era apontado como o principal problema, em grande parte, associado aos questionamentos e entraves judiciais. No entanto, outros fatores também impactavam nesse desalinhamento.

O fato do estudo preliminar de reurbanização ter sido elaborado quando a estação Santana já estava em fase de projeto executivo não só dificultava a integração físico-espacial e programática, mas também criava um desequilíbrio dos estudos de viabilidade do urbanismo, uma vez que o processo de valorização dos imóveis já teria iniciado. Considerando o prazo de 4 a 7 anos para o equilíbrio econômico-financeiro da intervenção, a consultoria também apontava a fragilidade do capital inicial se restringir à disponibilidade de um terreno público, sendo necessário um aporte mais significativo de recursos, com taxas de juro e prazo de carência compatíveis com a operação (EMPLASA, PROMON, SNM, 1976b, p.32).

Nesse sentido, para a oportunidade emergente da Linha 3-Vermelha, não só era desejável uma maior integração entre os projetos urbanístico e de transporte, como também a viabilidade financeira da *Operação Urbana* deveria requerer maior atenção. Logo, as dificuldades de implantação dos projetos associados à Linha 1-Azul já apontavam os desafios de se levar adiante ambiciosos projetos de renovação urbana, especialmente, em relação ao acesso à terra urbana e seu ritmo de valorização. Sendo assim, a citação recorrente nos relatórios à participação da Emplasa em negócios imobiliários revelava que o poder público estava atento à incapacidade de instrumentos puramente reguladores, como o zoneamento, para responder às ações de transformação urbana decorrentes da implantação de grandes infraestruturas urbanas. Como exemplo, o relatório alertava para o custo elevado dos terrenos nas regiões atingidas pelas demais linhas ainda sem traçado definido à época, e apontava para uma ação estratégica do poder público, que deveria se antecipar na aquisição de terrenos.

Ainda que as experiências municipais, no caso da Emurb, e a metropolitana, na versão da Emplasa, não tenham sido capazes de consolidar o vínculo que as originou, ou seja, o desenho de políticas urbanas que integrassem infraestrutura de mobilidade e desenvolvimento urbano, ambas tiveram importância para a formulação dos planos e instrumentos urbanísticos desenhados nas duas décadas seguintes.

Diferentemente da Emurb, cujos planos e projetos atingiram concretude e foram parcialmente implantados, os estudos da Emplasa permaneceram no campo das ideias, como todos os demais planos metropolitanos por ela elaborados, que sequer vieram a se converter em peça legal. Ainda assim, os estudos elaborados entre 1976 e 1977 pareciam antecipar que a distância crescente entre o órgão metropolitano de planejamento e as ações efetivas de transformação urbana poderiam enfraquecê-lo.

A aposta realizada pela Emplasa para reverter esse quadro estava calcada justamente no potencial derivado da implantação da rede de metrô, que estabeleceria uma conexão estratégica entre o plano e o *projeto urbano* em *áreas de interesse metropolitano*. Abria-se, dessa maneira, um campo de atuação mais sólido e direto, do que a ação exclusiva mediante macro-diretrizes de ordenamento metropolitano, ou o desenho de regulações restritas ao zoneamento. As expectativas da Emplasa estavam ancoradas tanto na proximidade ao Metrô, que se vislumbrava em função de sua integração institucional por intermédio da SNM, quanto na convergência de ações rumo ao vetor leste, que sustentava o conceito de *Operação Urbana* no horizonte de expansão recomendado pelo PMDI.

A despeito dessas formulações no final da década de 1970, verifica-se, na década seguinte, o início da fragmentação do SPAM, com a extinção da SNM⁴⁹ e sua conversão em *Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano*, órgão que agregaria a Emplasa, a EMTU e o Metrô, mas no qual a Emplasa não desempenharia a mesma centralidade da década anterior. Mais tarde, a criação da *Secretaria de Transportes Metropolitanos* (STM), em 1991⁵⁰, consolidaria a separação definitiva entre a política urbana metropolitana e a política de mobilidade.

Na prática, quando o Metrô se distanciou das atividades da Emurb e migrou para o Estado, o elo que deu origem aos *projetos urbanos* pioneiros no entorno da primeira linha não se replicaria na esfera metropolitana com a Emplasa, o que poderia ter resultado na aproximação mais efetiva entre o planejamento da rede e as intervenções urbanísticas desejadas. Destacado do plano urbanístico, o planejamento da rede de mobilidade seguiu percurso autônomo na década de 1980. Por essa razão, como proposto por Cruz (2020), ficaria restrito aos planos urbanísticos a capacidade de coordenação entre as diretrizes de estruturação urbana e as propostas de planos e projetos setoriais das redes, dificultando a plena integração entre ambos.

Por outro lado, a cristalização desse aprofundamento setorial não impediu que o campo do planejamento urbano e do urbanismo continuasse a desenvolver mecanismos de promoção do *projeto urbano*, principalmente em âmbito municipal. Esses mecanismos passaram a incorporar um vasto instrumental, claramente influenciados pelas experiências pioneiras da Emurb e da Emplasa na década de 1970, desdobrando-se em sofisticadas ferramentas de atuação do poder público municipal, a quem cabia, de forma inequívoca, a responsabilidade sobre a regulação de uso e ocupação do solo.

Apesar da cisão entre mobilidade e *projeto urbano*, os planos urbanísticos ensaiados nos anos 1980 e 1990 ainda se referenciarão à rede, mesmo sem o domínio concreto do seu planejamento. Contudo, um novo movimento seria essencial: embora a rede ainda fosse considerada indispensável para a reestruturação do território, o *projeto urbano* e seu conteúdo instrumental passariam a ser o campo principal de atuação do plano urbanístico na busca por uma cidade polinucleada.

⁴⁹ Decreto Estadual nº 29.355 de 1988.

⁵⁰ Lei nº 7.450 de 1991.

2. Reestruturação urbana e o ensaio de instrumentos (1983-1991)

2.1. Reestruturação da metrópole industrial e o declínio do planejamento integrado

A tentativa de impor controle sobre o processo de urbanização foi um imenso desafio empreendido pelos órgãos de planejamento em São Paulo, nos anos 70, no auge do planejamento integrado. Buscava-se, como analisado no capítulo anterior, aproveitar o impulso da implantação das redes de infraestrutura, sobretudo de mobilidade, para promover melhorias urbanas. Ainda mais desafiadora, essa ação reestruturadora acontecia em um território em franca urbanização e com uma organização funcional de caráter metropolitano já conformada. Assim, reorganizar a metrópole e transformar os padrões de urbanização em escala local deveriam ser encaradas como ações combinadas, estrategicamente, conduzidas pelo setor público, que passaria a ter, em seu repertório, ferramentas de planejamento para além do tradicional zoneamento, como será debatido ao longo deste capítulo.

As carências urbanas visivelmente presentes em escala local se correlacionavam com a ausência de infraestrutura e a disfuncionalidade na organização da metrópole, que resultava na precariedade da ocupação periférica e nos extenuantes deslocamentos casa-trabalho, capturados pelas Pesquisas OD. Nas leituras de Meyer, Grostein e Biderman (2004), o *padrão periférico de urbanização*, reconhecido como uma característica do processo de urbanização da *metrópole industrial* e seu explosivo crescimento ao longo dos anos 70, teve como principal expressão justamente a ideia de “*urbanificação deficiente*”⁵¹.

⁵¹ Diz respeito à “[...] ação de dotar um território de um conjunto de redes técnicas necessárias para a instalação da vida urbana [...] [correspondendo] à dimensão material do processo de urbanização na medida em que se prepara o território não-urbanizado para desempenhar plenamente suas funções urbanas” (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004, p.159). Nesse sentido, a *urbanificação deficiente* descreve a “[...] contradição dos processos de urbanização que se instalam sem contar com as redes técnicas mais essenciais para o desenvolvimento da vida material e social das comunidades” (ibid.).

A ausência das redes básicas de infraestrutura, para suportar a extensa área urbanizada e para sustentar o desenvolvimento dos bairros, demonstra que a estruturação da *metrópole industrial* envolvia forças que suplantavam os elementos físico-funcionais. Nesse viés, a precariedade observada em escala local, traduzida pela *urbanização deficiente*, era influenciada por uma conformação econômica e social de amplitude nacional, que transformava São Paulo no epicentro do desenvolvimento industrial, alavanca econômica fundamental do país, e foco das contradições derivadas da concentração do capital industrial e da força de trabalho. O *padrão periférico de urbanização*, portanto, estava atrelado, simultaneamente, à estruturação físico-territorial e funcional da metrópole, com participação efetiva do poder público⁵², e às estruturas produtivas que exerciam grande impacto territorial. Desse modo, o atrito entre os aspectos territoriais e a matriz produtiva econômico-industrial definia um campo de organização – ou *estruturação* – do que se definia, então, como *metrópole industrial*.

Sob essa ótica de compreensão do processo de urbanização que combina elementos físico-territoriais, funcionais, econômicos e sociais, a década de 80 correspondeu a um período de transformações marcantes na metrópole de São Paulo, sendo apontada por estudos no campo do urbanismo, da geografia e da economia regional como um momento de reorganização das dinâmicas que haviam orientado o crescimento nos anos 60 e 70.

Entre 1980 e 1991, houve um acréscimo de 2,8 milhões de habitantes na RMSP, que passou a marca de 15 milhões. Contudo, verificava-se uma retração significativa do crescimento populacional em relação à década anterior (2,1% nos anos 80 frente a 4,5% nos anos 70)⁵³, apontando para a redução da força migratória que havia pautado o forte crescimento demográfico, até então. Ainda com base nos aspectos demográficos, dois outros dados eram sintomáticos das transformações em curso: por um lado, a década de 80 foi o primeiro momento no qual se verificou crescimento negativo na Área Central⁵⁴ (-1,1%) e, por outro, os municípios no entorno mantinham ritmo de crescimento superior ao da capital (3,5% frente a 1,3%), intensificando movimento já notado nas décadas passadas.

Na década de 80, a redução do fluxo migratório e a retração das taxas de crescimento da RMSP estavam inseridas no contexto de estagnação econômica do país, marcado pela contração da atividade industrial, pelo aumento da dívida pública e o fim do ciclo de altos investimentos em infraestrutura, derivado do *2º Plano Nacional de Desenvolvimento*. A redução das vagas na indústria e a deterioração das condições de vida da população exerciam grande pressão na metrópole, com aumento expressivo de assentamentos precários. Dados do *Prefeitura Municipal de São Paulo*, dos Censos demográficos e do *Centro de Estudos da Metrópole*⁵⁵ demonstram que entre 1973 e 1980 a população residente em favelas no município cresceu a uma taxa anual de 20,2%, frente a 3% para a população total. De 1980 a 1987, essa taxa anual de crescimento da população em favelas foi de 8,9%, frente a 0,8% para toda a população, o que resultava em praticamente o dobro da proporção de pessoas residentes em favelas em relação ao total do município entre os dois anos (4,4% em 1980 e 8,8% em 1987). Diante disso, na escala

⁵² Como descrito no **Capítulo 1 (seção 1.1)**, a operação dos programas do BNH pelo poder público foi decisiva na configuração do *padrão periférico de urbanização*, ao prover grandes conjuntos habitacionais distantes da área central, em especial no extremo leste.

⁵³ Taxa geométrica de crescimento anual da população segundo dados dos Censos Demográficos de 1980 e 1991 (IBGE).

⁵⁴ Por Área Central denota-se, aqui, a soma do Centro Histórico e do Centro Expandido (Subprefeituras da Sé, Pinheiros e os distritos de Barra Funda, Belém, Brás, Lapa, Moóca, Moema, Pari, Perdizes, Vila Leopoldina e Vila Mariana).

⁵⁵ Dados cruzados nos estudos de Marques e Saraiva (2007, p.17).

metropolitana, esse movimento se intensificaria na década seguinte, quando a população residente em favelas passou a crescer em ritmo bastante superior à população total da metrópole (crescimento demográfico de 2,9% nas favelas frente a 0,8% da RMSP)⁵⁶, ainda impulsionados pelo período de crise dos anos 80.

O contexto de empobrecimento e precarização das condições de vida na metrópole coincidia com o rápido processo de abertura comercial, a desregulamentação e as transformações econômicas que seriam intensificadas com a agenda de reformas na década de 90, levando a alterações profundas na estrutura produtiva da RMSP. No campo da geografia e dos estudos regionais, há uma vasta literatura que aponta os anos 80 como um momento de transição produtiva, com grande impacto na organização física e funcional da metrópole.

Nas leituras de Cano (1998), se até a década de 70 a metrópole crescia acima da média nacional, desempenhando o papel de âncora econômica do país por concentrar o capital industrial em um contexto de economia fechada, verificava-se, ao longo dos anos 80, um movimento contínuo de desconcentração desse capital, impulsionado pelo planejamento estatal e pela disponibilidade de recursos naturais e dinamização de outras regiões do país. A partir da década de 80, nota-se a aceleração da desconcentração industrial e conversão produtiva na RMSP, que passaria a reduzir seu peso no setor industrial e a ampliar o setor de serviços, incluindo o setor financeiro moderno.

Leituras anteriores, como de Azzoni (1986), já apontavam que esse processo não se limitava a desindustrialização. Ao mobilizar conceitos da economia urbana para analisar as transformações em escala regional, o autor expressava que a reversão da polarização da produção industrial na RMSP, frente à produção nacional, ocorria por meio de um processo de espraiamento da indústria a um entorno próximo. Para o autor, essa “*desconcentração concentrada*” revelava a lógica das economias e deseconomias de aglomeração que dialogavam com o processo de urbanização, pois, ao se deslocarem para as proximidades dos novos vetores rodoviários articulados ao centro principal – no caso, a própria RMSP –, as firmas passariam a usufruir das “*vantagens aglomerativas*” de estarem conectadas a um complexo industrial, logístico e de serviços potentes, mas sem compartilhar os custos locacionais e as deseconomias inerentes à metrópole central, como o alto preço da terra.

As transformações no emprego refletiam com clareza essas modificações ocorridas nos setores econômicos na metrópole nos anos 80. Os dados de emprego industrial no Estado de São Paulo revelam que a ligeira redução da proporção de vagas em relação ao Estado entre 1985 e 1995, verificada na *Macrometrópole Paulista*⁵⁷ (de 87,9% para 85,6% dos empregos industriais no Estado), foi puxada pela RMSP, que apresentou retração significativa no período (de 62,2% para 56,9%)⁵⁸. Mais tarde, entre 1997 e 1999, houve queda expressiva da população economicamente ativa no setor industrial na RMSP, de 38% para 19%. Por outro lado, nota-se uma concentração importante no setor de serviços produtivos, de 9% para 12%, ao passo que, nas demais regiões urbanas do país, essa proporção se mantinha praticamente estável⁵⁹. Ou seja, no sistema macrometropolitano, o movimento de reconcentração industrial ocorria simultaneamente à reorganização funcional, com a expansão do setor de serviços na RMSP.

⁵⁶ Segundo dados do IBGE (Censos Demográficos de 1991 e 2000).

⁵⁷ O termo será definido no **Capítulo 4 (seção 4.1)**.

⁵⁸ Dados organizados por Abdal (2008, p.103) a partir dos microdados da RAIS (MTE).

⁵⁹ Dados tabulados por Meyer, Grostein e Biderman (2004, p.112) com microdados da PNAD 1977 e 1999 (IBGE).

As transformações na estrutura físico-territorial e nas dinâmicas funcionais da metrópole são componentes centrais da reestruturação produtiva observada nos estudos regionais. Se, ao longo dos anos 70, a RMSP ampliou seu campo de influência direto, fortalecendo novos polos industriais na esteira de sua consolidação como principal centro econômico nacional, nos anos 80, as transformações do papel do Estado, a transição tecnológica e o fortalecimento da rede viária regional sustentaram mudanças profundas no processo de metropolização. Nas análises de Meyer, Grostein e Biderman (2004, p.159), essas transformações verificadas, ao longo da década de 80, traduz o encerramento do ciclo da *metrópole industrial*, marcado pela expansão periférica e a *urbanificação deficiente*, com a transição para um novo ciclo denominado *cidade metropolitana*, caracterizado pelo perfil terciário e impulsionado pela modernização dos setores urbanos, que passariam a receber as novas concentrações produtivas, a concentrar as atividades de comando e o setor financeiro avançado. Assim, o espraiamento da atividade industrial e dos serviços no território expandido reforçava a organização em rede, na qual as economias de aglomeração articulavam setores urbanos, muitas vezes, não-adjacentes, embora altamente conectados pelo conjunto de infraestruturas que, por sua vez, promoviam um alto diferencial locacional. Essa estruturação em rede conformava pontos nodais que se consolidariam como novas centralidades metropolitanas.

Os padrões de urbanização que emergem nessa conjuntura impõem desafios ao urbanismo, uma vez que o legado da expansão periférica e precária da *metrópole industrial* permanecia. Duas variáveis são válidas para demonstrar essa convivência: a dinâmica dos deslocamentos intrametropolitanos e a distribuição das centralidades. A baixa oferta de transporte de alta capacidade, já apontada na Pesquisa OD-77, foi novamente pautada na atualização da pesquisa conduzida pelo Metrô em 1987. A situação havia se agravado, considerando a limitação da rede frente ao aumento expressivo da área urbanizada. Entre 1963 e 1980, a RMSP havia somado uma área de 520,9 km², ou 37,3% de toda a mancha urbana correspondente a 1980. Até 1985, data próxima à elaboração da Pesquisa OD 87, a área urbanizada teria um novo incremento de 13,8%, somando, então, cerca de 1.589 km² (**Figura 2.1**)⁶⁰. De fato, os anos 80 corresponderiam à última década de expansão urbana horizontal da RMSP a taxas elevadas, ainda na continuidade do ciclo de explosão da urbanização que seguia quase ininterrupto desde os anos 50⁶¹.

A extensa área urbanizada convivia com a excessiva dependência de poucos polos e centralidades, fato expresso no comportamento das viagens. O carregamento entre macrozonas (**Figura 2.2**) reflete, com clareza, a convergência de viagens para a macrozona *Centro*⁶² com o alto carregamento de viagens ((entre 400 e 600 mil) oriundas das macrozonas que já configuravam centralidades adjacentes: *Santana-Nossa Sra. do Ó* ao norte, *Tatuapé-Vila Prudente* no leste, *Jabaquara-Ipiranga* no sul e *Jardins-Butantã* no oeste. Outras áreas mais distantes, embora também se articulassem à macrozona *Centro*, estabeleciam intercâmbios com maior número de viagens com as macrozonas intermediárias, como é o caso de *Itaquera-Guaianazes* com *Tatuapé-Vila Prudente*, *Santo Amaro-Campo Limpo* com *Jardins-Butantã* ou *Brasilândia-Tucuruvi* com *Santana-Nossa Sra. do Ó*.

⁶⁰ Dados da EMPLASA (2005a, p. 44).

⁶¹ A retomada da expansão da área urbanizada ocorrerá ao final dos anos 90 e início dos anos 2000, seguindo outros processos, como será tratado mais adiante.

⁶² A macrozona Centro somava um total de 24 zonas OD, que correspondiam integralmente aos atuais distritos da Bela Vista, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade e Pari, e, parcialmente, aos distritos de Bom Retiro, Belém, Jardim Paulista, Móoca, Santa Cecília e Vila Mariana.

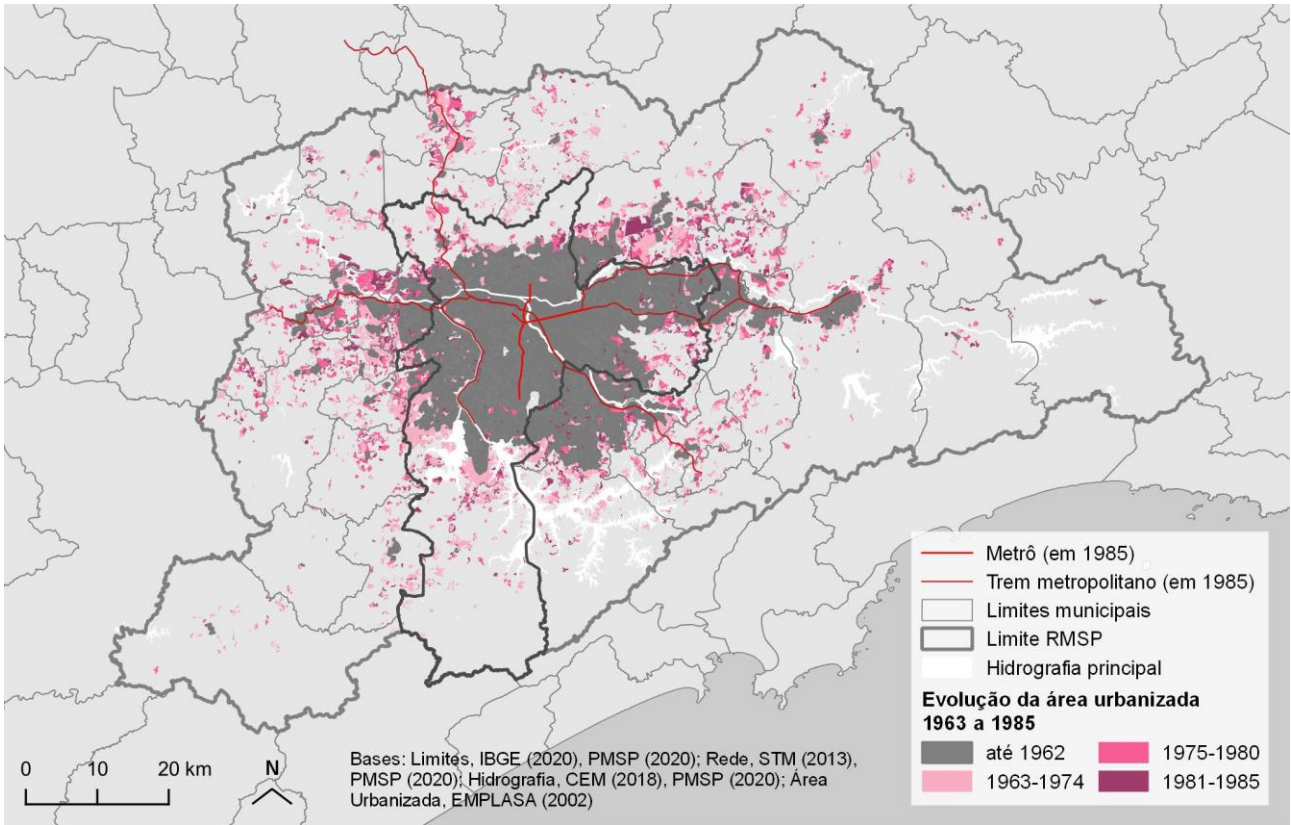


Figura 2.1: Expansão da área urbanizada entre 1963 e 1985.
Fonte: Elaboração própria sobre dados da Emplasa, 2002.

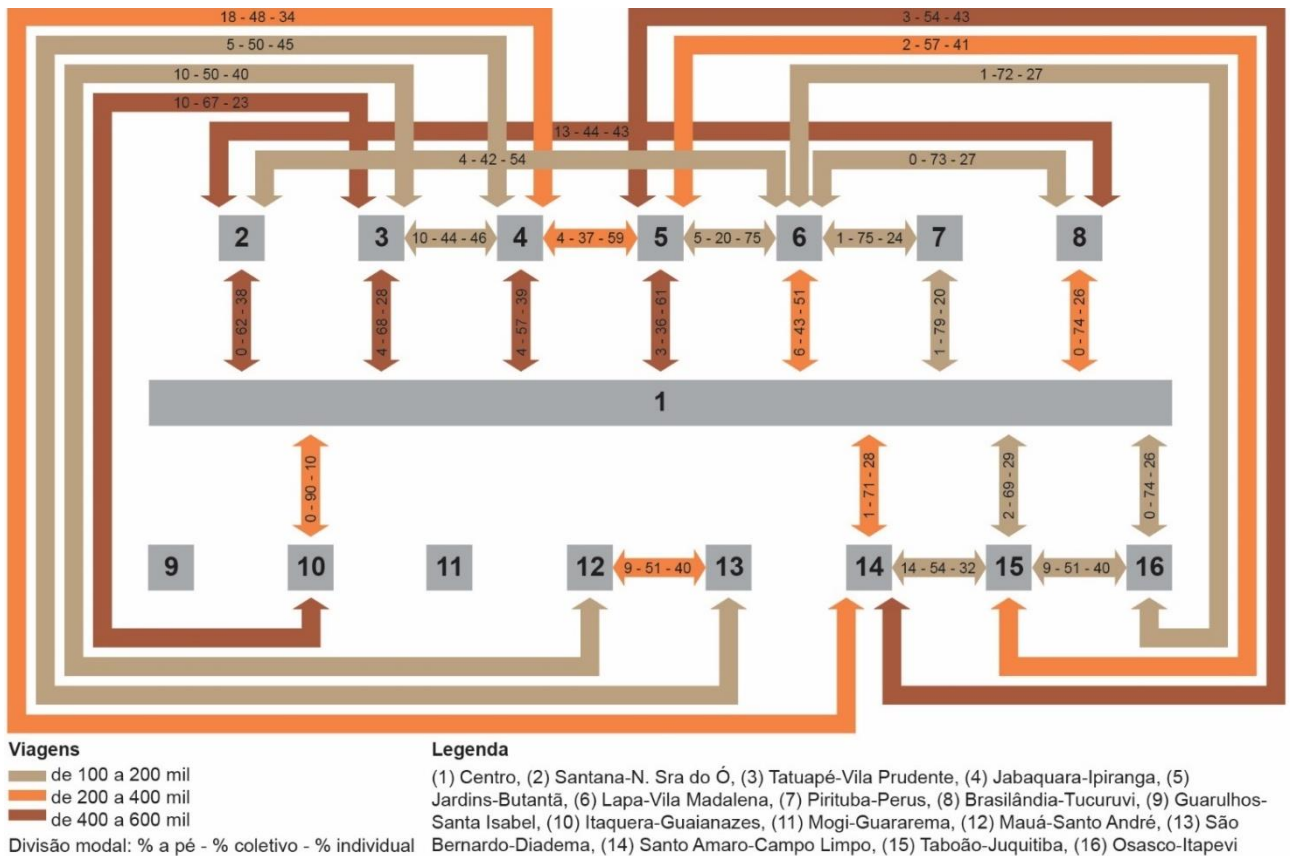


Figura 2.2: Intercâmbios de viagens entre macrozonas na Pesquisa OD 1987.
Fonte: METRÔ, 1989, p. 54.

Das centralidades internas às macrozonas, os relatórios da Pesquisa OD-87 destacavam as regiões da Sé e Paulista, ambas na macrozona *Centro*, como polos de atividades terciárias, apesar da perda relativa de participação da área central na atração de viagens em comparação com a pesquisa anterior. O polo industrial do ABC, embora tivesse grande número de viagens atraídas, restringia sua área de influência ao entorno próximo (macrozonas de *Mauá-Santo André* e *São Bernardo-Diadema*). Destacavam-se, ainda, Pinheiros e Lapa, que atraíam viagens externas ao município, como das macrozonas *Taboão-Juquitiba* e *Osasco-Itapevi* (METRÔ, 1989, p. 50).

Desse conjunto, depreende-se a permanência da estrutura radioconcêntrica, com forte convergência de viagens para a macrozona *Centro*, que ainda polarizava e se articulava a um conjunto de centralidades intermediárias. Portanto, a dinâmica de espraiamento da produção industrial e o surgimento de novas centralidades em escala macrometropolitana, iniciada nos anos 80, conviviam com a distribuição de poucos e concentrados polos de emprego, com grande impacto na dinâmica da mobilidade metropolitana. Essa distribuição de centralidades, mesmo que consolidasse a estrutura radioconcêntrica, demonstrava que não se tratava de uma estrutura estática. Como já apontado no capítulo anterior, as análises do PUB já identificavam os campos de influência de uma metrópole multipolar, que tenderia a se fortalecer no futuro, o que se enxerga, de fato, na articulação das viagens revelada pela Pesquisa OD-87.

A metrópole dos anos 80 se configurava, então, como um organismo híbrido, no qual se verificava a permanência da estrutura urbana da *metrópole industrial* e a dinâmica de formação e consolidação de novas centralidades, impulsionada pela reestruturação produtiva emergente de caráter macrometropolitano. O padrão de descolamentos apontado pela Pesquisa OD-87 refletia o problema da dependência e concentração das funções centrais frente a uma vasta área urbanizada e precária. Isso era reflexo também da ausência de uma rede de transporte de alta capacidade capaz não só de superar os gargalos de deslocamento entre os centros e subcentros existentes, mas também de dialogar com as transformações produtivas em curso.

2.1.1. A rede fora do plano e os dilemas do planejamento integrado

O impulso do crescimento periférico em escala metropolitana, que, ao longo dos anos 70, havia pautado a atuação dos programas e órgãos de planejamento municipais e metropolitanas, permanecia como desafio, mas agora sem o suporte claro das grandes infraestruturas de mobilidade, capazes de oferecer uma resposta adequada à escala do problema. É na década de 80 que se difunde, por exemplo, o conceito de *rede mínima* de metrô nas instâncias responsáveis pelo planejamento da mobilidade metropolitana, situação que demonstrava a retração do ritmo de expansão da rede e as restrições orçamentárias relativas à crise fiscal. A noção de *rede mínima* contrastava com as soluções ambiciosas que estiveram na origem do metrô nas décadas anteriores, nas quais uma rede abrangente e articuladora dos polos metropolitanos responderia aos anseios do desenvolvimento urbano. Sem a visão do todo, ausente a integração com as estratégias de desenvolvimento urbano e com forte cunho setorial, as propostas para a *rede mínima* nos anos seguintes resultariam em soluções modestas, fragmentadas e circunstanciais (ZIONI, 2002, p. 143).

Embora os órgãos responsáveis pela mobilidade metropolitana e as estruturas de planejamento que formavam o SPAM tenham se mantido sob a SNM, ao longo dos anos 80, pasta responsável pela articulação da política metropolitana (ver **Capítulo 1, seção 1.4**), já

se verificava, naquele momento, o início da desagregação do sistema que garantia a existência de um planejamento metropolitano integrado e o consequente fortalecimento das abordagens setoriais. Na leitura de Cruz (2020), tanto os planos de mobilidade quanto os planos urbanísticos elaborados no período expressavam essa cisão. As revisões do PMDI (PMDI-II, 1982), na esfera metropolitana, e do PDDI (PDDI-II, 1983) em âmbito municipal, configuraram, na leitura do autor, rupturas nas estratégias de articulação entre a política de desenvolvimento urbano e o planejamento da mobilidade, distanciando-se das estratégias vigentes até os anos 70. **Aos planos urbanísticos, não caberia mais a proposição direta das redes de infraestrutura, mas a coordenação entre as diretrizes de estruturação urbana e as propostas de mobilidade formuladas setorialmente** (ibid., p. 201).

Como exemplifica o autor, os planos de mobilidade elaborados após a revisão promovida pelo PMDI-II, como é o caso do *Plano Metropolitano de Transporte* (PMT)⁶³, não seriam um detalhamento das propostas derivadas do plano urbanístico, diferentemente dos estudos de mobilidade elaborados nos anos 70, que se desdobraram diretamente da primeira versão do PMDI, caso do *Plano Diretor Viário* e do PAITT⁶⁴ e, de forma ainda mais contundente, o Sistran⁶⁵. A estrutura de concepção do PMDI-II reconhecera a consolidação de um processo de planejamento necessariamente setorial, postura que contrastava com a versão do plano de 1970, que chegou a compatibilizar e propor alterações dos estudos anteriores da rede de metrô de forma articulada com as estratégias de desenvolvimento urbano (ZIONI, 2002, p.158).

Importante destacar que a organização de metodologias e de um rito de planejamento setorial dos estudos de mobilidade foi tributária do Sistran, um dos últimos planos setoriais elaborados nos moldes do planejamento integrado. A autonomia dos planos de mobilidade em relação aos planos urbanísticos ganhava força com o ideário que se consolidava nos órgãos e equipes dedicadas ao planejamento da mobilidade, com o uso de modelos integrados de transporte e uso do solo e o peso das estruturas de financiamento frente à pressão por racionalidade nas contas públicas (ibid., p. 202). Nesse sentido, a consolidação desse ideário foi, mais tarde, materializada institucionalmente na criação da *Secretaria de Transportes Metropolitanos* (STM) em 1991, oriunda da antiga SNM,

⁶³ O *Plano Metropolitano de Transporte* (PMT) de 1983 foi elaborado pela Emplasa e teve como objetivo estruturar um sistema de transporte metropolitano definindo estratégias para o desenho e operação da rede de alta capacidade, complementada por corredores rápidos de média capacidade a ser implantada em sistema viário exclusivo. Teve também o papel de revisar e complementar estudos setoriais anteriores, como o Sistran (CRUZ, 2020, p.162).

⁶⁴ O *Plano Diretor Viário* de 1971 foi uma proposta conduzida entre o município (GEP) e estado (GEGRA) e teve como objetivo desenvolver projetos da estrutura viária e sua compatibilização com os trilhos, decorrente de propostas pelo PMDI e dos estudos em curso, a exemplo da rede de metrô. De forma geral, estabelecia novas conexões viárias estruturais entre o conjunto de rodovias que chegavam até a capital.

Já o *Programa de Ação Imediata de Tráfego e Transporte* (PAITT) de 1971, elaborado pelo GEGRA e pela Assessoria Técnica de Coordenação e Planejamento da Secretaria Estadual dos Transportes, tinha como meta implementar melhorias viárias e de transporte, considerando as estruturas existentes, como soluções de tráfego para a área central e a proposição de uma classificação viária. Buscava soluções de curto prazo, alternativas às obras de maior porte endereçadas pelo PMDI e pelo próprio Plano Diretor Viário.

⁶⁵ O *Sistema de Transportes Urbanos de Passageiros* (Sistran), de 1976, foi elaborado pelo GEGRA e pela Emplasa no âmbito na SNM. Foi um desdobramento importante do PMDI (1970), com o objetivo de estabelecer uma política de transporte metropolitano para passageiros, integrando uma proposta para o sistema viário estrutural, proposta para as redes de transporte público e estratégias de integração com o viário estrutural, bem como a estrutura administrativa para conduzir a política. Tornou-se um plano referencial para as políticas de mobilidade na RMSP, sobretudo pelas modelagens e metodologias introduzidas.

que reuniria os órgãos e empresas dedicados à execução e operação do sistema de transporte.

No que concerne ao plano metropolitano, a atualização promovida pelo PMDI-II reconhecia a mudança de conjuntura do processo de urbanização da RMSP, em especial a crença na permanência da concentração de atividades econômicas, levando em conta as vantagens locacionais da aglomeração metropolitana, o que se traduziria, na visão do PMDI original, em um crescimento contínuo e ilimitado da mancha urbana (SÃO PAULO; SNM; EMPLASA, 1982, p. 60). O processo de desconcentração industrial e de descentralização que já se notava, inclusive com a formação de polos terciários, era reconhecida pela nova versão do plano, que indicava a possibilidade de consolidação dos polos metropolitanos. O PMDI-II reconhecia que a saída da atividade industrial dava margem para a transformação dos espaços em “*polos de atividades múltiplas*”, considerando a localização privilegiada dessas áreas, que poderiam ser potencializadas com políticas setoriais, particularmente o transporte (SÃO PAULO; SNM; EMPLASA, 1982, p 62). No entanto, tratava-se apenas de uma diretriz geral, sem apontar saídas para sua consecução.

As dificuldades de consolidação das propostas do PMDI-II, contudo, não residiam apenas na distância entre desenvolvimento urbano e mobilidade. A estrutura urbana proposta pelo PMDI-II era vaga e não expressava o que, de fato, se pretendia para o aglomerado metropolitano que se firmava. Em texto dedicado à avaliação do plano, publicado em 1983, Philip Gunn, ainda parte do corpo técnico da Emplasa, explorou essa fragilidade no contexto de crise das estruturas de planejamento. Em seu parecer, Gunn aponta dois problemas fundamentais que perseguiram o plano e, ao final, resultavam na ausência ou ineficiência de suas propostas.

O primeiro problema tratava da inserção do plano metropolitano na concepção hierárquica do planejamento, na qual planos para diferentes escalas – o plano diretor na escala local responderia às diretrizes do plano metropolitano que, por sua vez, obedeceria às determinações de uma política de desenvolvimento de âmbito nacional – se desdobram em níveis decisórios, em um contexto de planejamento permanente. Essa abordagem, para o autor, consistia em uma visão positivista com poucos nexos com a realidade, reforçando as circunscrições administrativas e pouco dialogava com o processo de urbanização da *cidade metropolitana*. Além disso, a ausência de recursos para grandes infraestruturas, nos anos 80, adicionaria novas limitações à efetividade no plano metropolitano.

O segundo problema se referia ao caráter *integrado* do método de planejamento. Questionava a real capacidade do órgão central de planejamento – a Emplasa – em coordenar ações e investimentos de abrangência metropolitana, uma vez que já era notório o fortalecimento de órgãos setoriais “*fortes e quase-autônomos*” (GUNN, 1983, p.25). Nesse sentido, argumentava que a estrutura setorial impedia o domínio dos dados e informações das perspectivas de investimento, o que limitava a capacidade decisória e planejadora do órgão central. Ainda mais grave, na esteira do enfraquecimento das esferas de planejamento, já era notável a ausência de estudos e levantamentos que atualizassem as reais condições de urbanização da metrópole, como pontua o autor:

“Frente a um desconhecimento da realidade por parte do ‘sistema’ de planejamento integrado, é compreensível a necessidade dos órgãos ‘setoriais’ possuírem sua própria capacidade de pesquisa, naturalmente orientada pelos interesses específicos dos ‘setores’. (...) Melhor, talvez, seria abandonar o entendimento ‘sistêmico’ do planejamento e inverter a ordem da hierarquia dos

planos para a década de setenta. Melhor ainda seria privilegiar a capacidade existente de diagnosticar as condições de transformação do uso do solo a nível local do que acreditar em projetos 'globais' para o ordenamento de uma metrópole sujeita aos imperativos de fome e de desemprego" (GUNN, 1983, p. 26).

O entendimento *sistêmico* a que se refere o autor correspondia à difusão da abordagem metodológica do planejamento integrado nos organismos de planejamento, que predominou nos anos 70, sobretudo na Inglaterra, ganhando força nos órgãos de planejamento da RMSP. Nessa compreensão *sistêmica*, era recorrente aquilo que o autor identificou como uma "*meta-linguagem*" no discurso do planejamento, referindo-se a noções abstratas, que pouco refletiam a realidade e, ao final, serviam apenas como tentativas de atribuir lógica e legibilidade a um organismo aberto e complexo que é a metrópole. Logo, tratar a realidade "*numa ordem superior*" (MCLOUGHLIN, 1969, apud GUNN, 1983, p.5) resguardava o plano a um campo de abstração bastante cômodo, por evitar um comprometimento real com as intervenções, sobretudo em um contexto de crise fiscal e restrição de investimentos⁶⁶.

O alerta de Gunn sobre a incapacidade de a Emplasa observar as consequências do processo de urbanização em curso, frente ao domínio das estruturas setoriais, demonstrava a necessidade de superação dos métodos que organizavam a ideia de *planejamento integrado*, uma vez que já não se enxergava a mesma concretude das bases institucionais as quais suportaram as ações de planejamento na década de 70. Em suma, a abstração e o descolamento do plano em relação à realidade eram sintomas óbvios desse processo.

Na Inglaterra, a crise dos órgãos de planejamento com a ascensão neoliberal nos anos 80, que sistematicamente retirou o financiamento e encerrou atividades das entidades responsáveis pela condução das políticas urbanas⁶⁷, tinha também um forte componente de desregulamentação do controle do uso do solo. Em São Paulo, a redução dos esforços do *planejamento integrado* por parte do setor público dificultaria, ainda mais, a busca de alternativas aos problemas de escala metropolitana, pois, apesar da contrição dos investimentos e da fragmentação setorial do planejamento urbano e da mobilidade, caberia aos planos urbanísticos municipais lidar com o legado do crescimento exponencial das décadas anteriores.

Como colocado por Gunn, embora o *planejamento integrado* tivesse entrado em crise profunda na década de 80, o enfoque *sistêmico* remanesceu nas abordagens conceituais dos planos urbanísticos, como foi o caso do PMDI-II. Essa construção conceitual criaria as condições para que as estratégias de reestruturação urbana, promovidas pelo plano, permanecessem mesmo sem interferir na rede, mesmo que ela fosse o recurso concreto para organização da estrutura metropolitana.

⁶⁶ Sobre a abstração de conceitos necessários para o estabelecimento da ordem *sistêmica* aplicada ao planejamento, o autor faz uma longa análise sobre a distorção ou adaptação de teorias do campo da geografia e da economia. A utilização da ideia de "*polo de desenvolvimento*" de Perraux, por exemplo, passaria a fundir espaço físico-territorial com campo de força econômica para justificar a definição de centralidades no espalho metropolitano. De forma similar, a adaptação da "*teoria dos lugares centrais*" de Christaller tanto para abordagens intraurbanas quanto regionais, transpondo escalas, tornava-se muito útil para o desenho da estrutura urbana em abstrato, com baixa conexão com a realidade.

⁶⁷ Data de 1983 a abolição do *Greater London Council* pela administração Thatcher, órgão responsável pela integração de uma série de serviços urbanos, inclusive planejamento.

Em São Paulo, a ausência do planejamento da mobilidade no interior dos planos urbanísticos elaborados, nos anos 80, não impediu que a rede fosse ainda encarada como um componente decisivo na elaboração das ferramentas de planejamento. Em um movimento também de aprofundamento setorial, o campo do planejamento redefiniu a forma de interação entre a rede e o plano, extraindo da primeira seu componente locacional que, ao final, seria o grande diferencial para a configuração da estrutura urbana por ele imaginada. **Em outros termos, nesse período, não a rede em si, mas sua distribuição e abrangência no espaço urbano forneceram argumentos para construção de dispositivos de planejamento voltados a uma ação reestruturadora da cidade, notadamente a conjugação entre o macrozoneamento e as primeiras ferramentas dedicadas à captura da valorização da terra e ao incentivo ao adensamento em determinadas áreas.** Nessas experiências, verifica-se uma primeira organização do viés instrumental do plano, com forte perspectiva setorial, que se consolidaria posteriormente.

Tal qual ocorrido com as explorações da Emurb nos anos 70, esse viés instrumental esteve bastante concentrado na elaboração dos planos municipais, sendo São Paulo o município com corpo técnico e capacidade institucional de planejamento mais apto a conduzir essas experiências. Embora grande parte dessas propostas não tenha se consolidado em lei, suas contribuições teórica e técnica estabeleceram a importante transição entre o protagonismo da rede de mobilidade no plano e a aposta na capacidade indutora dos instrumentos urbanísticos.

Dessa forma, reconfigurava-se o desempenho da rede como elemento físico-territorial para incorporar uma dimensão abstrata, de seu impacto na acessibilidade urbana, no valor da terra e na organização espacial das atividades. Permanecia, então, o enfoque sistêmico do planejamento, que justificava uma abordagem global da metrópole e requeria um ferramental complexo para transpor os conceitos à realidade. Como será apresentado, muito se aproveitou das experiências anteriores da Emurb e da Emplasa, incluindo a incorporação da noção de *Operação Urbana* nas estratégias do plano.

2.2. O projeto urbano no plano: *Operações Urbanas* no PDDI-II e no Plano de 1985

Embora a crise econômica e fiscal, que percorreu a década de 80, tivesse imposto uma necessária revisão do *planejamento integrado*, as experiências em torno do *projeto urbano*, conduzidas pela Emurb, e os conceitos explorados pela Emplasa produziram um arcabouço conceitual e técnico sedimentado nas instâncias de planejamento, com diferentes perspectivas.

No órgão metropolitano, o PMDI-II não deu prosseguimento aos estudos técnicos conduzidos pela Emplasa nos anos 70. Mesmo as diretrizes de caráter específico, como a necessidade de se avançar em uma lei de uso do solo metropolitana ou uma normativa estadual relativa às *Operações Urbanas*, foram ignoradas, como plano restrito ao campo das diretrizes gerais de desenvolvimento metropolitano. Porém, em âmbito municipal, um conjunto de forças convergiam e garantiam a continuidade do debate. Em primeiro plano, a consolidação dos saberes específicos do urbanismo e a figura do planejador urbano na *Cogep* (FELDMAN, 2005, p. 282) abriram espaço institucional de reflexão. Em segundo lugar, o avanço das experiências da Emurb, tanto em termos normativos quanto as intervenções postas em prática em alguns dos perímetros de intervenção dos projetos

CURA, ainda que parciais, demonstrava que a combinação da ação direta com as técnicas de zoneamento materializava a capacidade indutora da transformação urbana tão cara ao *planejamento integrado*. Em terceiro, a indubitável competência municipal acerca do controle do uso e da ocupação do solo, somada ao período de grande difusão do zoneamento como técnica fundamental do plano, asseguravam ao município o *status* de ente prioritário para assentar e dar continuidade ao conhecimento técnico produzido nos anos anteriores. O argumento é expresso na apresentação do PDDI-II:

“(...) [o planejamento é] a área funcional reconhecida institucional e historicamente como a mais específica do poder municipal, abrangendo tanto regulamentação do uso do solo, orientadora das atividades de parcelamento, edificação e uso de terrenos, como a produção de certos equipamentos coletivos de efeito determinante na estruturação do espaço urbano, notadamente o sistema de vias e transportes urbanos, incluindo-se, ainda, eventuais ações localizadas de promoção da urbanização mais completa e planejada em certas áreas urbanas” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p. 5).

Ao final, o trânsito entre profissionais da Emplasa e das áreas técnicas municipais – a *Emurb* e a *Cogep* – garantiria a transmissão dos conceitos, métodos e a combinação de leituras urbanas e de instrumentos no contexto de revisão do PDDI, retomada em 1981, após um longo período de alterações pontuais da Lei Geral de Zoneamento de 1972, que já resultava em um mosaico complexo de normas de uso e ocupação do solo, algumas ainda remanescentes da ideia de promoção de intervenções específicas, como as Z8, a ZML e as normas específicas nos perímetros de atuação da *Emurb*.

Sob coordenação técnica do urbanista Luis Carlos Costa, a revisão do PDDI teve início em 1981 na administração de Reinaldo de Barros, ainda no âmbito da *Cogep*, que, até aquele momento, havia passado por duas reformulações em 1978, com a definição de atribuições para a *Comissão de Zoneamento* e a *Comissão de Edificações e Uso do Solo*⁶⁸, a criação do *Departamento Normativo do Uso do Solo* (Denuso), do *Departamento de Informações ao Planejamento* (Diplan) e do *Conselho Orientador do Planejamento* (Coplan), bem como a explicitação nas atribuições da elaboração de estudos periódicos para revisão do PDDI⁶⁹. Os estudos para a revisão, no que veio a se chamar de primeira etapa do PDDI-II, foram encerrados em julho de 1983, no início da administração Mario Covas, já na *Secretaria Municipal de Planejamento* (Sempla) em função da reorganização da *Cogep*⁷⁰.

Vale destacar que os produtos dessa primeira fase do PDDI-II consistiam em relatórios técnicos com objetivos e diretrizes, apresentavam o plano urbanístico, as intervenções estruturais e orientações estratégicas. Tais documentos foram sistematizados para subsidiar debate público, momento para aprofundar as propostas. Assim, uma vez detalhadas em programas e ações concretas, as propostas poderiam ser submetidas ao legislativo e convertidas em texto legal. O debate público e consolidação na Câmara Municipal, que definiriam a segunda fase do PDDI, não chegaram a acontecer, mas os relatórios organizaram material técnico que retomava importantes contribuições da Emplasa e das equipes técnicas municipais. Esse material forneceria, ainda naquele ano, subsídios para a continuidade da revisão com a elaboração do *Plano Diretor 1985-2000*, principal peça de planejamento urbano produzida na administração Covas.

⁶⁸ Decreto Municipal nº 15.583 de 1978.

⁶⁹ Decreto Municipal nº 15.584 de 1978.

⁷⁰ Decreto Municipal nº 19.229 de 1983.

As leituras críticas sobre a estruturação da metrópole e o papel estratégico das *Operações Urbanas* como ferramenta de condução das transformações urbanísticas tiveram peso importante da formulação do PDDI-II. Luis Carlos Costa, que havia ocupado no final dos anos 70 o posto de Superintendente Técnico na área de *Estruturação Urbana* da Emplasa, sintetizava, em texto de 1978, a questão que seria o cerne da relação entre *Operações Urbanas* e as hipóteses de reestruturação urbana lançadas pelo PDDI-II:

*“Existindo uma demanda total [das pessoas e empresas], organiza-se uma oferta de espaços integrados na estrutura urbana que impulsiona a atividade de produção imobiliária. O processo resultante de produção e reprodução do espaço urbano faz com que a própria estrutura urbana evolua e se redefina ao longo do tempo. (...) Movida por aquele processo, a evolução da estrutura urbana inclina-se para uma **tendência conservadora**, pois a demanda e a oferta conduzidas por agentes atomizados promovem um **crescimento cumulativo** dos polos e eixos historicamente já definidos, onde os investimentos públicos, cronicamente insuficientes, tendem a concentrar-se” (COSTA, 1978, p.9, grifo nosso).*

Apesar do processo de formação de novas centralidades internas e externas à RMSP, a passagem destaca a inércia da Área Central e do seu entorno expandido, em especial o vetor sudoeste, na definição do espaço no qual, historicamente, se concentravam os investimentos públicos e em que se notava com nitidez o *crescimento cumulativo* – de investimentos públicos e privados – em contraste com a vasta área urbanizada e precária da metrópole.

A leitura do território metropolitano divulgada nos trabalhos da Emplasa reforçava o peso dessa concentração relativa. A metrópole estruturava-se em três anéis: o **anel central** que aglutina investimentos e observa os problemas decorrentes da intensa utilização do solo, como o déficit de áreas verdes, congestionamentos e o aumento dos níveis de poluição; um **anel intermediário** com alta subutilização do solo, ocupação incompleta e carência de infraestrutura; e um **anel periférico**, descontínuo e precário, sem provisão de infraestrutura básica e serviços públicos. Os vetores de crescimento predominantes apontavam para áreas inadequadas: a porção sul, resultando em conflitos significativos com as áreas de proteção dos mananciais, e para o extremo leste, que já sofria com a expansão indiscriminada de conjuntos habitacionais (ver **Figura 2.3**).

No texto de 1978, publicado por Costa, o enfrentamento aos desequilíbrios ensejados pelos três anéis absorvia, em grande parte, os estudos realizados no âmbito do *Programa Operações Urbanas* de 1976. O texto retoma argumentos de publicação da Emplasa e da SNM de 1976. Em linhas gerais, com princípios, buscava-se (i) **limitar a dispersão da área urbanizada**, com melhor aproveitamento da área já ocupada; (ii) **reorientar o processo de expansão urbana**, aproveitando a expansão dos sistemas de infraestrutura, principalmente o aumento das densidades no entorno do transporte de massa; e (iii) **superar o caráter setorial** que dominava a atuação do poder público.

A concretização desses princípios demandaria a fixação do que o autor chamava de *“imagem-estratégia”* de uma nova estrutura urbana (**Figura 2.3**) em torno da qual seriam conduzidos os debates públicos. Sua implementação ocorreria mediante *“projetos executivos de ação estruturante”*, ou seja, grandes obras, como a própria rede viária e de transporte público, e *“projetos integrados de urbanização, de grande porte, através dos quais os órgãos de desenvolvimento urbano poderão acelerar e integrar o processo de urbanização em áreas identificadas como prioritárias”* (COSTA, 1976, p. 73), referência direta às *Operações Urbanas*.

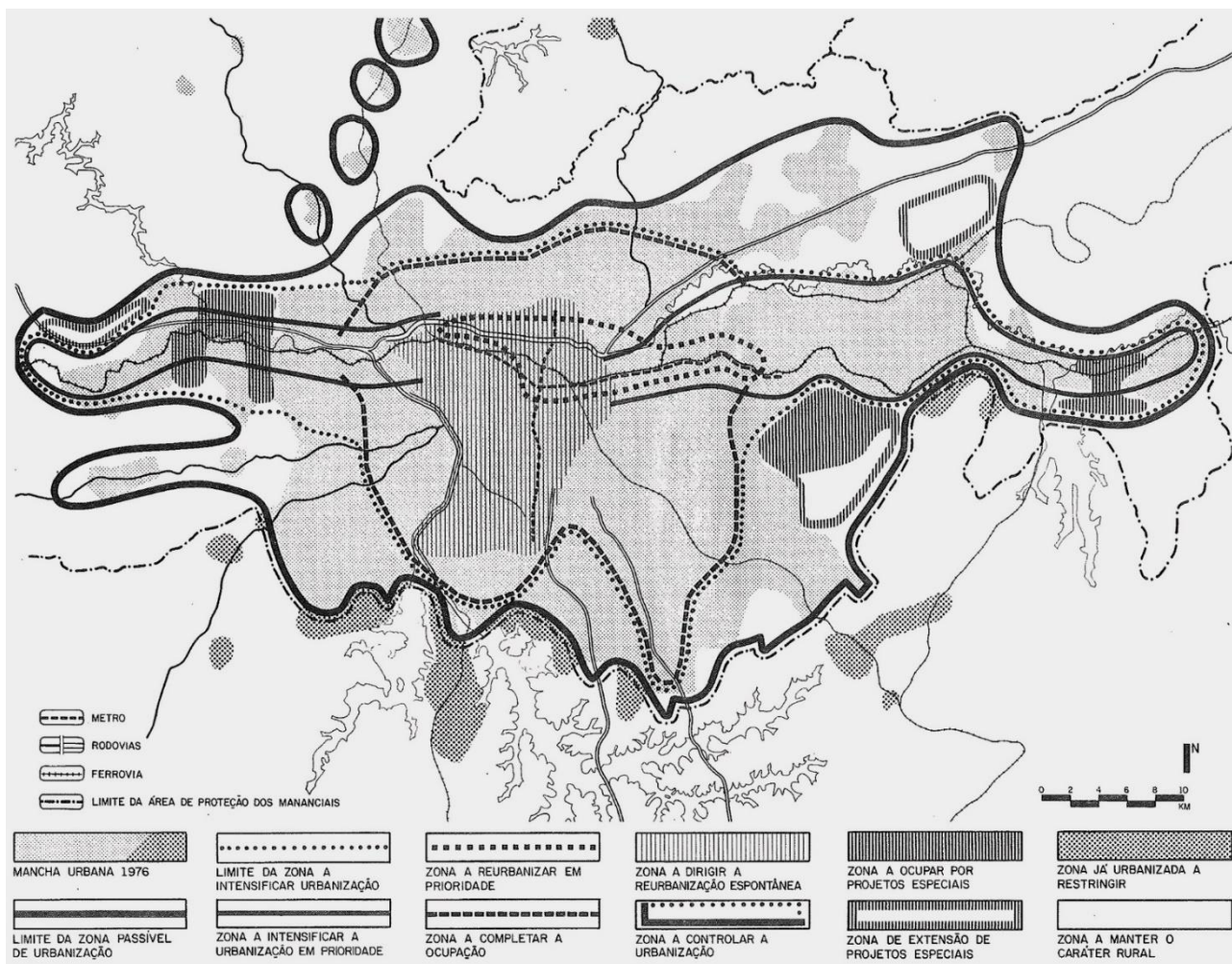


Figura 2.3: Diretrizes de urbanização para a metrópole de São Paulo. Fonte: COSTA, 1976, p.77.

Na *imagem-estratégia* reproduzida nos textos de 1976 e 1978, é possível observar a sobreposição das teses defendidas pela versão original do PMDI, como a priorização do vetor leste-oeste para expansão da mancha urbana metropolitana e a incorporação das quatro zonas dos estudos da Promon (ver **Figura 1.17** no **Capítulo 1**), decorrente dos estudos dos anéis metropolitanos: a *Zona a dirigir a reurbanização* e a *Zona a reurbanizar com prioridade*, que correspondem à soma da Área Central, do vetor sudoeste e do vetor de expansão do metrô a leste; a *Zona a completar a urbanização*, correspondente ao anel intermediário, a *Zona a controlar a urbanização* e as *Zonas ocupadas por projetos especiais*, em referência direta aos projetos especiais indicados nos estudos de 1976. Ademais, os textos publicados por Costa reproduziam fielmente o conceito de *Operação Urbana*, com grande influência da tradição francesa com as ZAC, transformando a ferramenta em meio de implementação da estrutura urbana indicada na *imagem-estratégia*:

“As ‘Operações Urbanas’ foram concebidas como sendo, em essência, empreendimento de natureza imobiliária, através dos quais o poder público assume a iniciativa do processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária que ajuda a provocar, visando a objetivos sociais e ao aumento de oportunidades para a atuação da iniciativa privada” (COSTA, 1978, p.21).

Retomavam-se, inclusive, os conceitos de *Operação Urbana Integrada* e *Operação Urbana Controlada*, ao diferenciar os tipos de abordagem e as múltiplas funções da ferramenta: a promoção de “*novas cidades*” ou bairros em áreas vazias nas periferias metropolitanas, configurando novos vetores de urbanização; ou então, as operações de porte médio para ocupar vazios urbanos, em especial no entorno das linhas de metrô em todo anel intermediário, para dinamizar e atrair a produção imobiliária “*estranha à tradição da zona*” (COSTA, 1976, p.74).

O papel da atividade imobiliária no processo de *produção e reprodução* do espaço urbano, tal como colocou o autor, era peça-chave para efetivação dos instrumentos indutores do uso do solo, nos quais a *Operação Urbana* seria a protagonista ao “[...] *agir sobre o processo de produção e utilização efetiva do solo urbano [...] nas áreas dotadas ou facilmente dotáveis de infraestrutura*” (COSTA, 1978, p.13).

Com o objetivo de fixar as diretrizes com horizonte de 1990, o plano dialogava com “*três impasses fundamentais*” do processo de urbanização: a persistência precariedade da vida urbana da população de baixa renda, a queda na “*eficiência econômica na cidade*”, com ampliação excessiva dos custos de urbanização decorrentes da dispersão periférica e subutilização de áreas intraurbanas, e a deterioração ambiental, expressa tanto pelos congestionamentos quanto pela pressão sobre as áreas mais frágeis, em especial na porção sul. Logo, o PDDI-II citava a necessidade de atuação realista e dentro das possibilidades de “*viabilidade de mobilização de recursos*”, buscando avançar em relação aos planos que marcaram o auge do planejamento integrado, alinhado com o quadro de restrição fiscal. Dessa forma, afastavam-se grandes obras de infraestrutura, como a tentativa de sobrepor uma macroestrutura viária que havia marcado a primeira versão do PDDI, apostando-se na nova versão em “[...] *atuar sobre fatores-chaves que alterem o próprio processo, considerando sua natureza fundamentalmente econômica e envolvendo os interesses dos agentes privados e públicos*” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p. 4, grifo nosso).

A leitura da estrutura urbana, com ênfase nas bases econômicas e não somente nos elementos físico-territoriais, foi uma inflexão importante no PDDI-II. Ainda que a tradição do planejamento paulistano, desde a década de 1950, tenha incorporado em seus métodos o diagnóstico da dinâmica econômica da cidade, mobilizava-se no PDDI-II um vínculo entre economia urbana e estruturação físico-territorial em outro patamar, avançando, como se demonstrará adiante, na compreensão sobre o processo de *produção e reprodução* do espaço por meio da reflexão sobre a formação do preço da terra e o papel no transporte.

A respeito da leitura do território, o PDDI-II tomou, como abrangência, toda a área urbanizada contida na linha de contorno da Pesquisa OD-77, sob o argumento que as dinâmicas da aglomeração metropolitana deveriam ser lidas em conjunto, considerando os sistemas de infraestrutura, o mercado imobiliário e o meio ambiente, ou seja, uma “[...] *unidade funcional da cidade que lhe permite constituir um único mercado de trabalho e um sistema de atividades econômicas e sociais interdependentes*” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p. 22). O mapa de diretrizes para urbanização da metrópole (**Figura 2.4**) é similar à *imagem-estratégia* da Emplasa, ao reproduzir os vetores de crescimento, os limites de contenção da expansão urbana e os três anéis de urbanização. A hipótese de estrutura urbana destaca a combinação de dois elementos (**Figura 2.5**): aqueles de maior estabilidade no tempo, o **esqueleto da cidade**, sobre o qual se desenvolveria o tecido urbano, os sistemas de infraestrutura e o assentamento de populações e atividades

econômicas; e o **sistema de polos terciários**, formado pelo centro principal, sua expansão do vetor sudoeste, complementado por outros 22 polos divididos em três níveis⁷¹.

Os dados dos relatórios propõem a necessidade de intensificação do solo em função do grande volume de vazios urbanos nos anéis central e intermediário. Nessa perspectiva, o plano dimensionava que, ao ocupar os vazios, mantendo a densidade líquida existente, seria possível comportar um acréscimo de cerca de 4 milhões de habitantes, um terço da população naquele momento (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p. 41). Esse adensamento ocorreria de forma simultânea à consolidação das atividades terciárias ao redor da Área Central e do vetor sudoeste. Os polos eram sobrepostos a essas manchas de maior intensidade de atividades e de ocupação, sendo articulados pelo sistema viário estrutural e pela rede de ônibus herdada do Sistran, mas não pela rede de metrô, que se limitava à representação das Linhas 1-Azul e 3-Vermelha.

Para levar adiante as diretrizes de urbanização e alcançar a hipótese de estruturação, o PDDI-II aglutinava um conjunto de ideias que, mais tarde, se desdobraria em diversos instrumentos urbanísticos. Citava a importância da participação do setor privado na produção de uma cidade qualificada e a estratégia de se alinhar o adensamento e a intensificação do uso solo à capacidade da infraestrutura e oferta de equipamentos. Também reforçava a necessidade de induzir o aproveitamento dos imóveis de forma compatível ao potencial de urbanização da zona, evitando-se a subutilização e retenção de terra ociosa, além de permitir à coletividade apropriar-se de parte da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos (ibid., p.98). Nesse contexto, o PDDI-II incorporava a figura das *Operações Urbanas* como ferramenta essencial para o poder público conduzir projetos estruturantes e dar concretude a essas diretrizes. Todavia, em que pese essa importância, a *Operação Urbana* era introduzida no plano de forma bastante conceitual, com foco no embasamento teórico-metodológico da ferramenta. Definia o plano:

“As operações urbanas, em questão, são empreendimentos de urbanização a serem desenvolvidos por iniciativa do Poder Público, com o objetivo de implantar, em locais e prazos determinados, conforme a estratégia global de planejamento, conjuntos habitacionais, grandes equipamentos públicos, bem como conjuntos urbanos de padrão e função pré-definidos.

Trata-se de operações de natureza imobiliária nas quais o Poder Público utilizará as prerrogativas que possui para pré-definir as condições e possibilidades de uso e ocupação do solo, instituir plano global da área, desapropriar imóveis, promover a implantação da infraestrutura e equipamentos de interesse público, produzir conjuntos de habitação popular, bem como de mobilizar instrumentos de natureza tributária e creditícia de interesse de proprietários e empreendedores imobiliários.

Deverão participar dessas operações os proprietários de terras, os empreendedores imobiliários e os agentes da construção civil, que se beneficiarão das oportunidades abertas pela iniciativa do Poder Público, apesar das condições que este fixe quanto aos produtos finais da operação urbana, em termos de imóveis e equipamentos a serem produzidos e camadas populacionais a serem beneficiadas” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.128).

⁷¹ São eles: 5 polos regionais de 1º nível (Lapa, Santo Amaro, São Bernardo, Santo André e Pinheiros), e polos menores que organizam o funcionamento da aglomeração, formado por 8 de 2º nível (Brás, Mogi das Cruzes, Mooca, Osasco, Penha, São Caetano, Santana e Vila Mariana) e outros 9 de 3º nível (Campo Limpo, Cotia, Diadema, Guarulhos, Jabaquara, Rudge Ramos, São Miguel, Tucuruvi e Vila Maria) (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, 29).

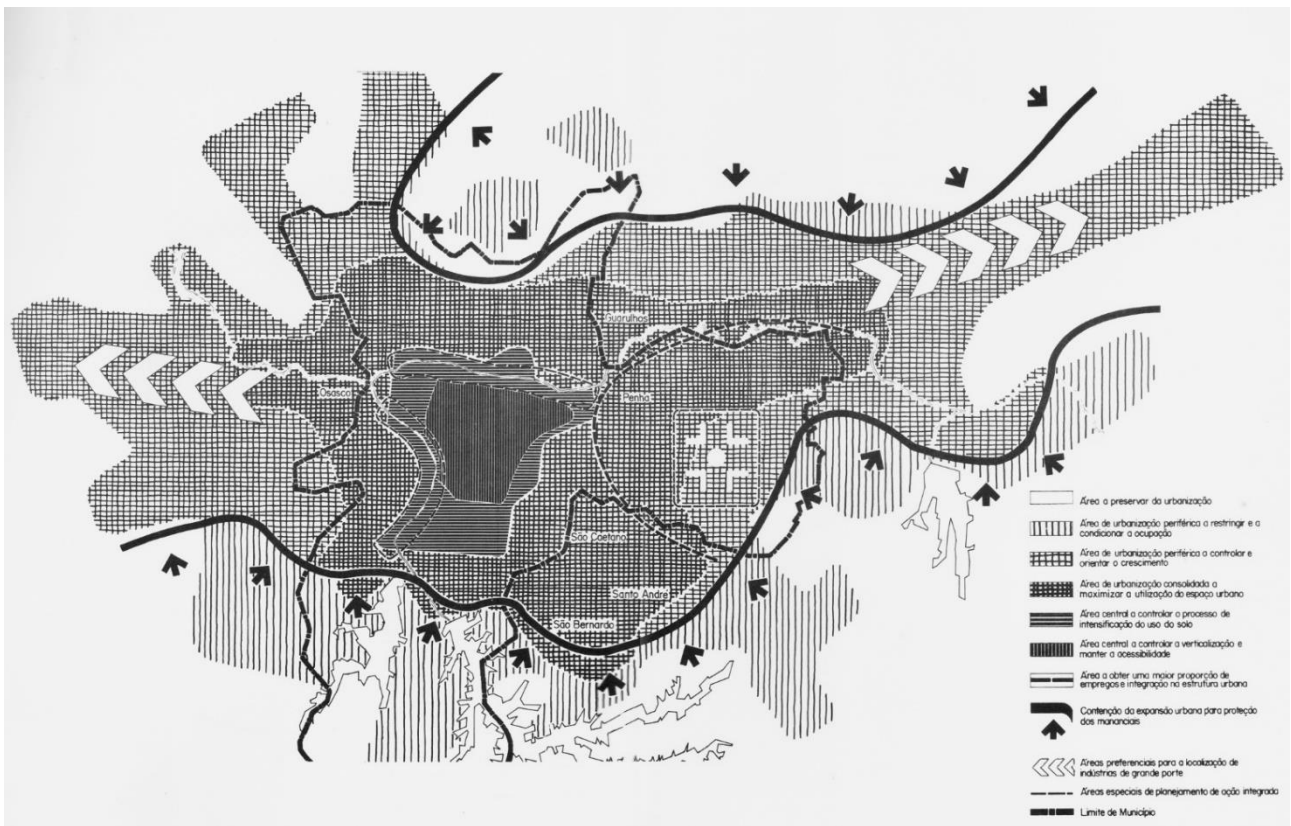


Figura 2.4: Diretrizes de urbanização do PDDI II.
 Fonte: MAPA 3 do PDDI II (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983).



Figura 2.5: Estrutura urbana futura - hipótese preliminar do PDDI II.
 Fonte: MAPA 4 do PDDI II (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983).

Essa passagem, dentre outras similares nos relatórios, esclarece que, em São Paulo, a introdução do *projeto urbano* no plano não se restringia ao desenho urbano e suas relações morfológicas, predominante nas experiências europeias de intervenção urbana nos anos 70, que o urbanista Nuno Portas (1998) define como “*projetos urbanos de segunda geração*”⁷². É possível dizer que o desenho urbano estava subentendido na proposta, ao citar o amplo programa envolvido no projeto, como a produção habitacional e os equipamentos públicos. Ademais, o projeto seria uma inserção no tecido urbano existente, portanto, com um componente morfológico significativo. Porém, o desenho urbano carregaria consigo dispositivos de natureza jurídica e econômica, relacionando a atividade imobiliária e a forte articulação entre entes públicos e privados, com a previsão de interferência na estrutura fundiária – inclusive com menção a mecanismos como a desapropriação – e a possibilidade de utilização de instrumentos tributários e operações de crédito.

Essa combinação, fortemente inspirada nas experiências francesa e inglesa, decorrente das investigações da Emplasa em âmbito metropolitano e das experimentações conduzidas pela Emurb em âmbito local, seria o protótipo de uma ferramenta de natureza híbrida, que aglutinava o desenho urbano, a parametrização urbanística e os dispositivos econômicos e jurídicos, convertendo a ideia de *projeto urbano* para o que passamos a denominar de *projeto-instrumento*.

Caberia ao *projeto-instrumento* concretizar as aspirações globais do plano, sobretudo, reduzir a expansão periférica e “[...] aproveitar ao máximo as áreas de maior potencial urbano onde investimentos sociais já foram realizados na infra-estrutura, nos equipamentos coletivos e no próprio estoque de edifícios” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.128), reforçando, assim, **sua principal característica de origem: o de ser indutor das transformações de uso e ocupação do solo urbano.**

Apesar de explicitar essa combinação de ferramentas, expandindo o conceito de *projeto urbano*, o PDDI-II não estabelecia um vínculo entre a *Operação Urbana* e as experiências da Emurb nos projetos CURA, mesmo com a proximidade de escalas e similaridade dos pressupostos. Embora haja importância das pesquisas conduzidas pela Emplasa e da difusão desse conhecimento pelo corpo técnico nos órgãos municipais, as experiências nos projetos CURA já haviam se desdobrado em ferramentas sofisticadas e começavam a moldar os dispositivos econômicos, jurídicos e paramétricos do *projeto-instrumento*.

Em documento técnico de avaliação do PDDI-II, a Emurb reiterava que a ação direta do poder público e o seu controle sobre o processo de valorização do solo urbano, promovido por seus próprios investimentos, demarcavam uma diferença clara em relação ao PDDI de 1971, uma vez que o plano atual ampliaria seus limites de atuação, “[...] colocando o poder público na função de indutor de alterações nos fatores-chave do processo de produção do espaço urbano” (EMURB, 1983, p.8).

Nesse sentido, a empresa identificava que sua atuação no PDDI-II deveria concentrar-se nas intervenções estruturais promovidas pelas *Operações Urbanas*, citando

⁷² Para o autor, a primeira geração, nos anos 60, corresponde aos projetos de arquitetura de grande dimensão, emergentes com as críticas à produção extensiva de moradias nos programas públicos no pós-guerra, sendo a produção do Team X a de maior expressão. Já a segunda geração, a partir dos anos 70, é marcada por intervenções pontuais, em geral, inseridas no tecido urbano pré-existente, com um forte componente de requalificação e promoção de espaços de uso coletivo, tendo como destaque projetos conduzidos por Sola-Morales na Espanha, Siza em Portugal e, como modelo geral, a produção exposta na IBA de Berlim em 1987.

um amplo escopo de trabalho: conduzir a política de produção de habitação de interesse social e construção de equipamentos, inclusive gerenciando o estoque de terras e unidades, para explorar as oportunidades de renda e emprego oriundas da atividade imobiliária induzida pelas *Operações*, acelerar a ocupação de áreas subaproveitadas e ociosas localizadas no anel intermediário, auxiliar na construção de novas infraestruturas em áreas precárias, bem como promover projetos completos de urbanização em novos vetores periféricos (ibid., p.12).

Finalmente, o PDDI-II citava que *Operações Urbanas* deveriam ocorrer em um número limitado de áreas, em função da disponibilidade de recursos financeiros e administrativos dispostos pela municipalidade. Não havia, contudo, uma indicação precisa dos perímetros. O plano justificava que, embora a localização não fosse prevista de imediato, dedicar-se-ia aos “[...] procedimentos para que obras e desapropriações sejam efetivamente implementadas com recursos extraídos em grande parte da própria operação urbana” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.128). Citava, por exemplo, a necessidade de o poder público criar mecanismos para antecipar-se ao processo de urbanização e formar um estoque de terras com disponibilidade a preços menores, com vistas a garantir a viabilidade da produção de habitação popular.

A única exceção quanto à localização dos projetos pode ser observada nos mapas apresentados anteriormente, nos quais é possível identificar perímetros ao longo dos Rios Pinheiros e Tietê delimitando “áreas especiais de planejamento de ações integradas” (**Figura 2.4**), recortes que seriam foco, na hipótese da estrutura urbana (**Figura 2.5**), da expansão da atividade terciária. Entretanto, o plano não explicita de que forma as *Operações Urbanas* contribuiriam para conduzir projetos nessas áreas especiais. No documento de avaliação, a Emurb indica a possibilidade de exploração dessas áreas como extensão do Centro Metropolitano, ao explorar terrenos subaproveitados ou vazios, como o Campo de Marte e glebas nas marginais Tietê e Pinheiros, para as quais se viabilizaria “[...] a implantação de equipamentos públicos de caráter central ou empreendimentos de alto nível, geradores de renda para o financiamento de projetos associados em áreas populares” (EMURB, 1983, p.14).

Exceto pela menção dos tipos de *Operação (Controlada e Integrada)* e sua relação com os objetivos dos diferentes anéis ou zonas de urbanização, o esforço dos documentos técnicos, que compõem o PDDI-II, em conceituar os mecanismos que regem uma *Operação Urbana* e a explicitação, em diversas passagens, tratando-se de uma ferramenta essencial para implementação das diretrizes gerais do plano, contrastava com a ausência de vínculo com os elementos que compunham a estrutura urbana futura, em especial as redes de mobilidade e o sistema de polos.

2.2.1.A inserção da *Operação Urbana* no plano

A localização dos perímetros da *Operação Urbana* e o estabelecimento de um vínculo com a estrutura urbana seriam contribuições importantes na continuidade do debate, conduzida por parte da mesma equipe técnica no **Plano Diretor 1985-2000**. Elaborado entre 1983 e 1985 sob coordenação geral de Jorge Wilhelm, que assumiria a Sempla no início do mandato de Covas, o novo plano consolidou-se em peça legal⁷³, mas não chegou a ser discutido no legislativo, sendo retirado de tramitação na gestão Jânio Quadros (1986-1989). Ainda assim, configurou uma importante síntese das ideias e saberes que permeavam as

⁷³ Projeto de Lei nº 254 de 1985.

estruturas de planejamento municipal e metropolitana, inclusive, com aproveitamento do conteúdo técnico dos relatórios então produzidos para o PDDI-II.

Em seu diagnóstico, o Plano de 1985 observou a permanência do conjunto de vias radioconcêntricas – os primeiros vetores da metrópole, que se expandiam regionalmente em direção à Santos, ao Vale do Paraíba e ao interior do Estado, via Campinas e Sorocaba – como a “*força estruturante*” do território, apesar da complexidade e densidade que a malha viária havia atingido e a despeito das teses de descentralização debatidas nas décadas anteriores (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p.23). As maiores densidades urbanas ocorriam, no processo real de urbanização, ao longo dessa estrutura radioconcêntrica, e não em núcleos no interior da malha viária, conforme imaginado na primeira versão do PDDI, cuja implantação, ao final, exigia recursos que o município não dispunha (ibid., p.13).

O plano sobrepunha a essa estrutura o denominado “*sistema de polarização de atividades terciárias*”, que ganharia fôlego nas estratégias de desenvolvimento urbano. A identificação desses pontos de aglomeração de atividades terciárias, a qual já havia sido utilizada pelo PUB em 1969, contava agora com dados atualizados das Pesquisas OD, além de métodos abordados em estudos da Emplasa em 1978⁷⁴. A metodologia de classificação dos subcentros combinava o número de empregos no setor terciário, o dimensionamento das viagens atraídas por motivo de compras e negócios e o número e tipos de estabelecimento. Divididos em três níveis, eram formados pela Área Central, por núcleos de importantes bairros da capital e de municípios conurbados⁷⁵.

Ainda que se reconhecesse a existência de um sistema multipolarizado das atividades terciárias, que misturava núcleos consolidados e ascendentes, o plano também destacava o aumento das desigualdades, expresso na carência de equipamentos e no acesso desigual a serviços pela população de baixa renda, condições muito decorrentes da concentração da infraestrutura e, conseqüentemente, da valorização da terra, que criava fortes empecilhos para a atuação do setor público. Como expõe:

*“Desse contexto, decorre o caráter crônico de reprodução de periferias, isto é, ao mesmo tempo em que o alto preço da terra obriga a população de baixo poder aquisitivo a se localizar em áreas cada vez mais distantes, o poder público vê multiplicados os custos de implantação de serviços. (...) A **disputa pelos benefícios urbanos desigualmente distribuídos** e a pressão pelo crescimento da área urbanizada ampliam a dificuldade de aquisição de terras, pelo poder público, para habitação e equipamentos sociais” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p.31, grifo nosso).*

A disputa mencionada sintetizava a principal questão a ser enfrentada na tentativa de reequilibrar a estrutura urbana. Os custos de expansão da infraestrutura para fazer frente à periferia metropolitana eram enormes e, mais grave, essa infraestrutura alargada conviveria com um tecido intraurbano pouco denso e com alta ociosidade. Para o plano, a

⁷⁴ Mais especificamente, o estudo “*Diretrizes para a localização de atividades terciárias na Grande São Paulo*”, produzido pela Emplasa em 1978, que realizou um amplo diagnóstico sobre a organização e localização dos serviços e atividades que compõem o setor terciário na metrópole.

⁷⁵ Os Subcentros caracterizam-se pela quantidade de lojas de porte, serviços pessoais, bancos e escritórios de serviços públicos, dividindo-se em cinco níveis, conforme quantidade: Subcentros de 1º Nível: Lapa, Pinheiros, Brás, Santo André e São Bernardo; Subcentros de 2º Nível: Santo Amaro, Vila Mariana, Ibirapuera, Mooca, Perdizes, Penha, Indianópolis, Itaim, São Caetano e Osasco; Subcentros de 3º Nível: Saúde, Vila Maria, Belenzinho, Pari, São Miguel, Tucuruvi, Santana, Rudge Ramos, Cambuci, Jabaquara e Faria Lima; além de outras 47 localidades que formavam os subcentros de 4º e 5º níveis (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p.26).

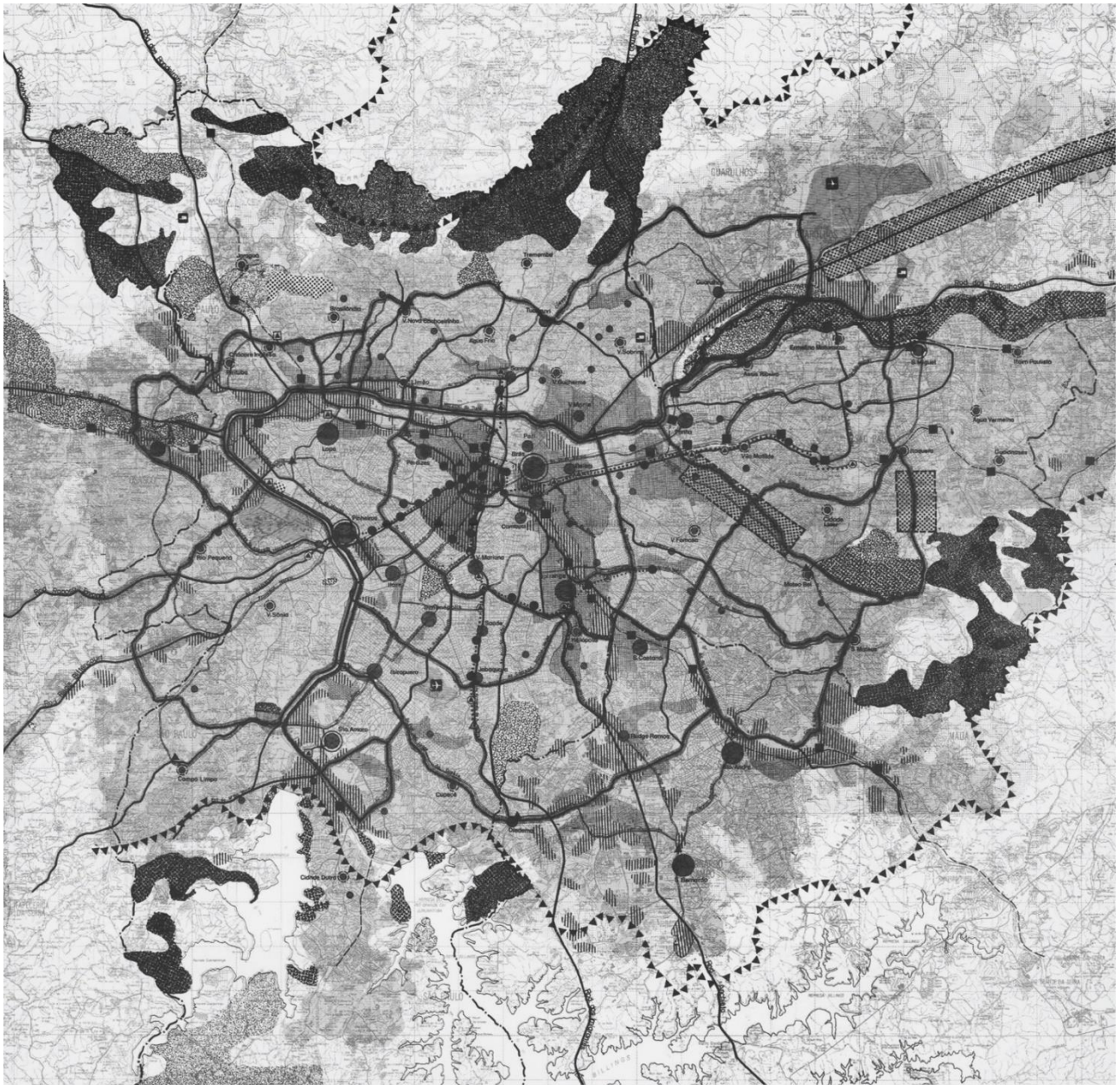
atuação do poder público contribuía para intensificar essa disputa sob dois aspectos. Primeiramente, a concentração de conjuntos habitacionais de promoção pública na periferia, executados ao longo dos anos 70, demonstrava o equívoco do olhar setorial, baseado em ganhos de escala e redução dos custos de urbanização. Como segundo aspecto, a concentração das ações de planejamento nas áreas mais valorizadas, sobretudo, a regulação do uso do solo, que priorizava uma parcela da cidade. A estruturação de programas de atuação integrada que contribuíssem para preencher vazios intraurbanos, com provisão habitacional e implantação de equipamentos, era colocada como uma alternativa crucial, sendo a Emurb um braço estratégico de atuação do município na implementação desses programas (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p. 33).

A nova estrutura urbana, que ancorava essa atuação direta, tinha como horizonte o ano 2000 e enfatizava a preocupação com a necessária descentralização das atividades econômicas e com o reforço das subcentralidades periféricas. Como demonstrado anteriormente, trata-se de estratégia recorrente desde o PUB, também enfatizada nas diferentes versões dos PDDI, ainda que com suas particularidades. Agora, a indicação dos subcentros ocorria em função da investigação das dinâmicas existentes no território, ou seja, não derivavam de uma superestrutura previamente concebida, viária ou de transporte público, como amplamente explorado por planos anteriores. Parte dessa mudança de postura já se verificava no PDDI-II, com a compreensão das forças que regem a organização da atividade econômica no território e da contribuição da rede de mobilidade nesse processo.

Como pode ser observado na **Figura 2.6**, o fato de a estrutura urbana proposta sobrepôr as subcentralidades e a rede de mobilidade, mas não articular ambas, é um dado fundamental para compreender os desafios do plano. **A observação evidencia que a busca por um horizonte de transformação do território baseado na polinucleação, com um necessário suporte da rede estrutural de mobilidade, ainda permanecia como ideia central no plano. No entanto, o plano já não encontrava as condições de planejamento da rede que garantissem a plena integração entre mobilidade e uso do solo.**

Diferentemente da primeira versão do PDDI, o Plano de 1985 adotava uma postura mais realista em relação ao desenho da rede de transporte público e do sistema viário, absorvendo propostas prévias do Metrô e de estudos derivados do *Plano Metropolitano de Transportes* (PMT) de 1983, em especial suas diretrizes para o sistema de média capacidade.

Em relação a rede de transporte público, o plano incluía a previsão de expansão do Metrô para o ano de 2000, com uma rede futura de 70,3km com a expansão da Linha Leste-Oeste até Barra Funda e Itaquera, a implantação da linha entre Vila Madalena até Vila Prudente pelo eixo da Avenida Paulista, com 17 km, bem como a conexão do Butantã ao Centro, pelo eixo Rebouças-Consolação, até a Luz, com 13km. Além da articulação com os trens de subúrbio, o plano destacava a complementação substancial da rede de metrô pelo sistema de média capacidade. Nesse contexto, a rede sob pneus, constituída por linhas-tronco operadas em faixas e pistas segregadas, seria a principal aposta para garantir a intermodalidade e estabelecer a conexão entre os subcentros, que, dificilmente, receberiam ligações diretas pelo metrô.



Legenda

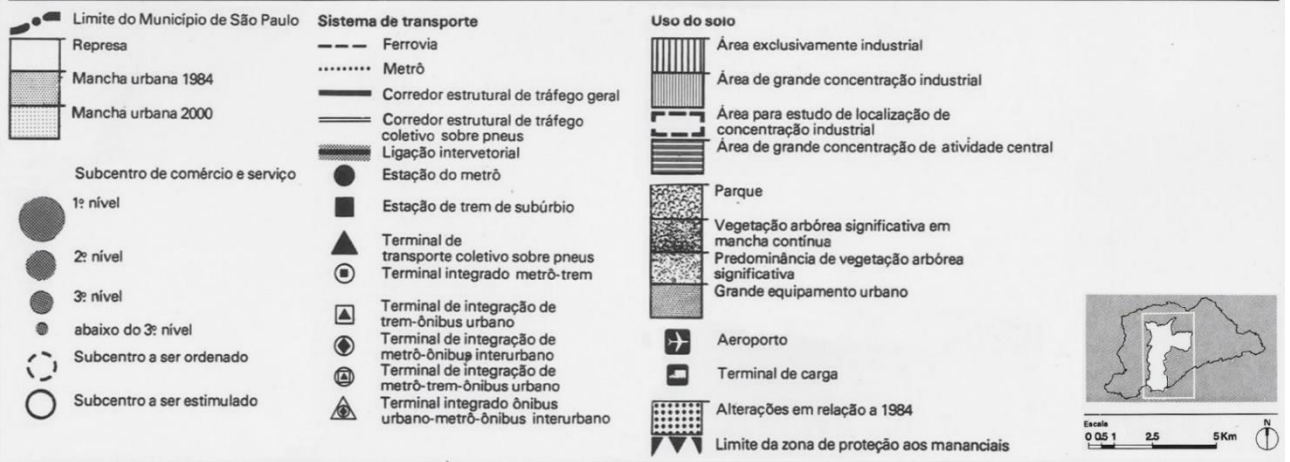


Figura 2.6: Estrutura urbana da cidade de São Paulo no Plano de 1985 - Ano 2000.
Fonte: SÃO PAULO, SEMPLA, 1985, Mapa P1 anexo ao Plano.

Além do aspecto institucional, decorrente do fato do desenho da rede sob pneus permanecer sob a esfera de planejamento municipal, o plano justificava que os custos de expansão do metrô – estimado em U\$1,4 bilhão para os 30km adicionais – contrastava com a estimativa de U\$200 milhões para resultar em 216,4 km de corredores, adequado às restrições financeiras municipais. Apostava-se, dessa forma, na eficiência do sistema de média capacidade, combinando o grau de segregação das faixas, a capacidade dos veículos e a integração com os sistemas de alta capacidade (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p. 213).

A implantação do sistema de média capacidade dependeria da estruturação de uma rede viária de suporte. Para tanto, a malha de vias expressas seria substituída pela complementação de vias arteriais capazes de realizar ligações diretas entre os subcentros, abandonando-se a necessidade de sobreposição de um novo sistema viário expresso e na delimitação de *unidades de vizinhança* nos bolsões, como ensaiado na primeira versão do PDDI. O plano viário apostava na formação de três anéis concêntricos – o *micro-anel*, formado pelo Elevado Costa e Silva, e pelas Avenidas Francisco Matarazzo, Sumaré, Brasil e Rua Sena Madureira, o *mini-anel*, que seria complementado a partir das Marginais Pinheiros, Tietê e das Avenidas dos Bandeirantes, Juntas Provisórias e Anhaia Mello e, por fim, o *anel perimetral*, de iniciativa conjunta com o Governo do Estado, em um arco que ligaria a Av. Cupecê e a atual Jacú-Pêssego, atravessando Diadema, São Bernardo e Santo André.

As novas conexões perimetrais, alimentadas pela rede de média capacidade articulada ao metrô, seriam essenciais no desenho de alternativas ao sistema radioconcêntrico que o plano pretendia superar. Assim, a constatação da existência de vastas áreas periféricas com baixa presença de comércio e serviços reforçava que a priorização da transformação dos subcentros periféricos seria a principal aposta do plano para reequilibrar as dinâmicas urbanas e alterar a dependência em relação ao Centro, dado que se expressava nos movimentos pendulares registrados na pesquisa OD de 1977.

Tendo como base o diagnóstico dos subcentros existentes, em diferentes níveis, o plano propôs o estímulo ao desenvolvimento e fortalecimento de 34 polos (**Figura 2.7**). Desses, 12 subcentros de maior porte⁷⁶ seriam ordenados por meio de obras viárias e alterações do zoneamento. Por sua vez, 27 subcentros⁷⁷ coincidiam com áreas carentes de atividades econômicas e emprego, para os quais estava prevista a implantação das chamadas “**Praças de serviços**”, definidas como segue:

“(...) um conglomerado de espaços livres e edificações destinados a oferecer serviços públicos fundamentais⁷⁸ e estimular à sua volta (pelas economias de aglomeração que oferece), o surgimento ou a expansão de um subcentro, atraindo comércio e serviços privados” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p. 225).

As “**Praças de serviços**” seriam implantadas em terrenos de aproximadamente 20 mil m² e financiadas com verbas de diferentes secretarias, de forma a otimizar o emprego dos recursos públicos municipais em uma estratégia intersetorial. O estímulo à

⁷⁶ Itaim Paulista, São Miguel, Itaquera, Mateo Bei, São Mateus, Vila Matilde, Brás, Santo Amaro, Campo Limpo, Pinheiros, Vila Brasilândia e Vila Nova Cachoeirinha.

⁷⁷ Guaianazes, Água Vermelha, Itaim Paulista, Ermelino Matarazzo, Águia de Haia, Artur Alvim, Cidade Líder, Mateo Bei, Rio das Pedras, Vila Matilde, Assis Ribeiro, Heliópolis, Cupecê, Cidade Dutra, Campo Limpo, Vila Sônia, Rio Pequeno, Vila Mangalot, Pirituba, Jaraguá, Vila Brasilândia, Vila Nova Cachoeirinha, Limão, Água Fria, Tremembé, Vila Guilherme e Vila Sabrina.

⁷⁸ O plano cita terminais de transporte, sede das administrações regionais, biblioteca, centro desportivo, postos de saúde, creche, escolas, dentre outros.

transformação desses núcleos periféricos, que, em alguns casos, já eram identificados com pequenos centros de bairro, tinha como fator indutor o investimento público prioritário em uma ação de projeto, ou seja, uma atuação direta do município no território, permitindo o estabelecimento de um equipamento-âncora ou serviço como meio para reforçar a subcentralidade.

A ideia da “*Praça de serviços*” e sua inserção em rede retomava uma concepção explorada por Wilhelm na publicação “*Projeto São Paulo*” de 1982, dedicada à leitura das condições de urbanização da metrópole e que sistematizava, com forte caráter exploratório, uma agenda de políticas urbanas. No amplo conjunto de temas abordados, há especial atenção aos vínculos que o cidadão estabelece com o território. Nos denominados “*sistemas de vida cotidiana*”, residem o conjunto de programas e percursos que uma determinada pessoa frequenta ou percorre diariamente, resultando em um perímetro que define uma cidade particular, vivenciada. Assim, a “*(...) superposição desses esquemas individuais evidenciará que certos trajetos ou certos locais coincidem, o que lhes confere uma importância coletiva maior*” (WILHEIM, 1982, p.170).

A atenção ao programa de uso coletivo nos núcleos periféricos, colocada pelas *Praças de serviços*, ecoava essa dinâmica dos *sistemas de vida*, uma vez que conformavam perímetros comuns à vivência cotidiana dos cidadãos, transformando-os em centros de bairro. Esses centros, que conjugavam programas e percursos, deveriam ser objeto de projeto de caráter local. Wilhelm sugere soluções de desenho para a microacessibilidade e para qualificação do tecido urbano nessas localidades, desde o redesenho do meio-fio para garantir a separação de fluxos e priorizar o pedestre, até a promoção de galerias no térreo que garantiriam a fruição por corredores comerciais, dentre outros. O esquema “*uma árvore, quatro vilas*”⁷⁹, proposto no livro, é uma síntese da utilização do desenho urbano como ferramenta de promoção de pequenos núcleos que formavam o que denominava “*rua domiciliar*”, uma rua dedicada ao convívio dos moradores, de âmbito local. Esse potencial do desenho urbano de gerar vínculos locais deveria ser alvo de atuação do poder público municipal, em especial pela Emurb, para quem Wilhelm sugeria a criação de equipes dedicadas a projetar e implantar melhorias em pequena escala, tendo os núcleos de bairro como motivadores dessas ações (WILHEIM, 1982, p. 58).

Assim, **a retomada de uma dimensão projetual, apta a qualificar a escala local, subsidiava o conceito de “Praça de serviços” e reforçava um dos componentes básicos do projeto-instrumento: o desenho urbano.** De forma inaugural, as *Praças de serviços*, ancoradas nos subcentros periféricos, forneciam um critério claro para demarcação dos perímetros. Das 27 propostas, 5 seriam objeto de intervenção urbana específica – Campo Limpo, Vila Nova Cachoeirinha, Vila Matilde, Mateo Bei e Itaim Paulista – mediante implantação de *Operação Urbana*, além de outros 6 subcentros dedicados ao ordenamento territorial: Brás, Santo Amaro, Pinheiros, São Mateus, Itaquera e São Miguel. Somadas a elas, foram propostos 35 perímetros de *Operações Urbanas* que englobavam setores valorizados e bem localizados, como o Anhangabaú e arredores do Centro, trechos junto à Marginal Pinheiros e ao Campo de Marte. Incorporavam, ainda, áreas com infraestrutura e expressiva transformação do solo, decorrente da reestruturação produtiva que se iniciava, como a Barra Funda, perímetro que, posteriormente, coincidiria com a *Operação Urbana Água Branca*, oficializada em lei em 1995 (**Figura 2.8**).

⁷⁹ “Destacada, no bairro, a trama das vias não domiciliares, pode-se proceder à criação dos espaços de convívio do menor grupo comunitário, os vizinhos de rua. O procedimento mais singelo é o plantio de árvores em um cruzamento, impedindo a passagem de veículos. A simples criação de uma praçinha gera quatro ruas sem saída que para ela convergem.” (WILHEIM, 1982, p.52)

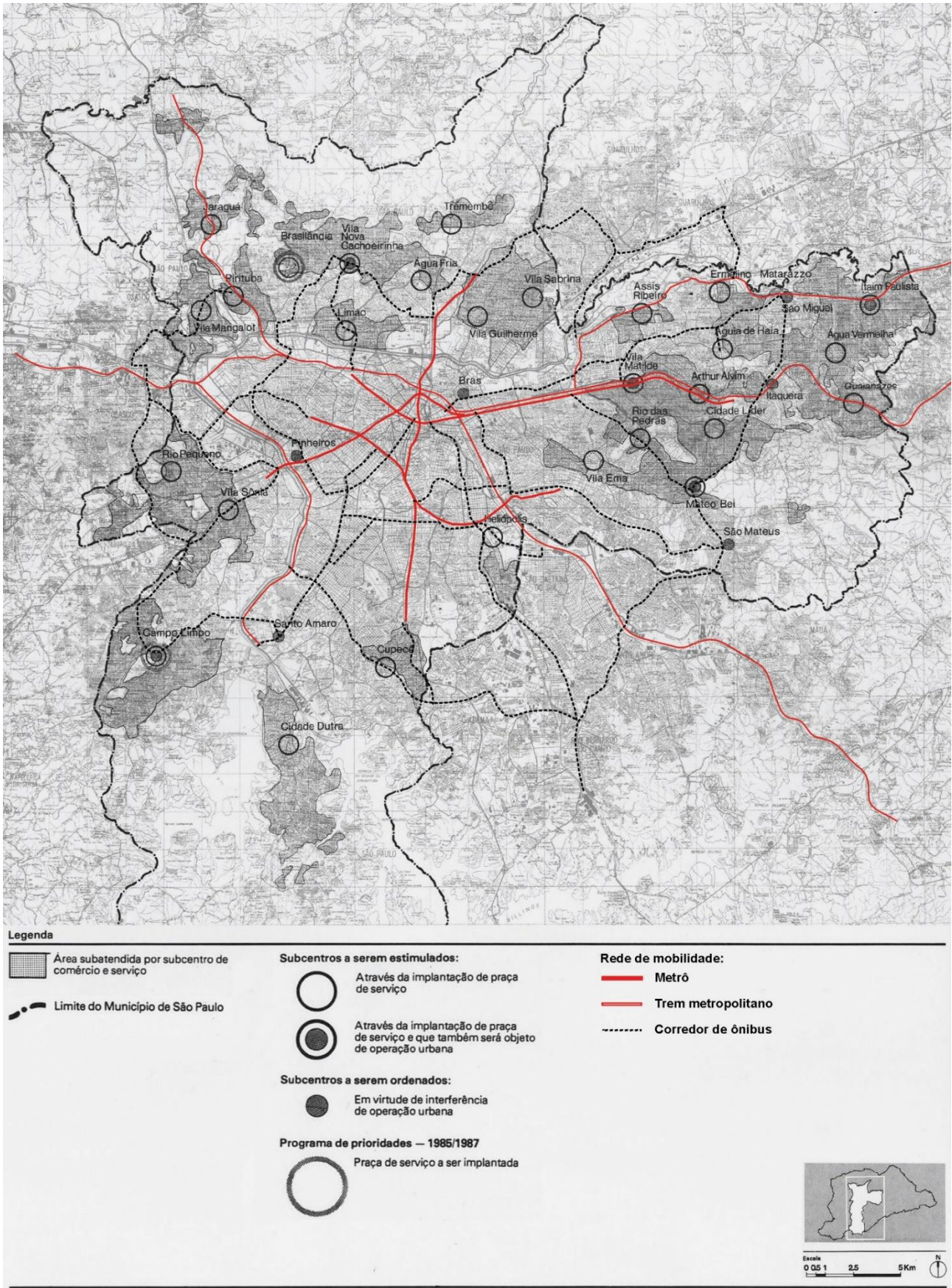


Figura 2.7: Estímulo e Ordenação dos Subcentros no Plano de 1985.
 Fonte: elaboração do autor sobre Mapa P10 anexo ao plano (SÃO PAULO, SEMPLA, 1985).

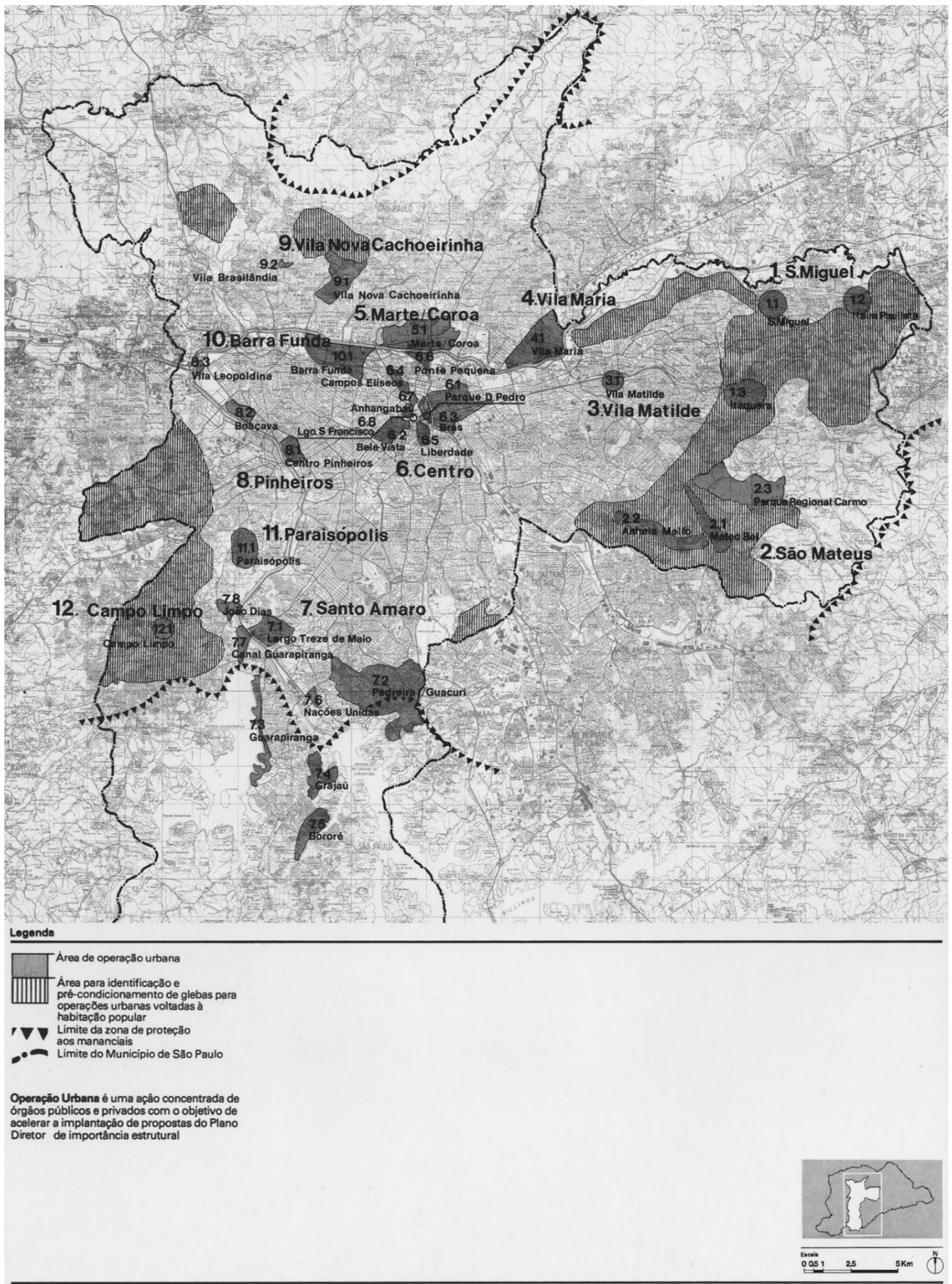


Figura 2.8: Operações urbanas propostas no Plano de 1985. Fonte: elaboração do autor sobre Mapa P11 anexo ao plano (SÃO PAULO, SEMPLA, 1985).

As *Operações Urbanas* apresentavam-se de forma muito similar ao conceito proposto nos estudos da Emplasa em 1976, posteriormente, incorporados ao PDDI-II. A presença de profissionais como Luis Carlos Costa no núcleo de coordenação técnica do plano seria fundamental, considerando sua participação nos estudos da Emplasa e a divulgação dos resultados em publicações anos antes.

As *Operações* compreendiam “[...] conjuntos integrados de intervenções desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob coordenação do poder público, visando a obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p.293). Esses resultados buscavam viabilizar a produção imobiliária, sobretudo de moradia popular integrada com infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos, bem como acelerar as transformações nas áreas prioritárias indicadas. Reiterava-se a menção a uma ação direta do poder público que coincidia com as reivindicações da Emplasa na década anterior e utilizava gatilhos da mesma natureza: propostas de alteração dirigida do zoneamento, inclusive com criação de incentivos, melhorias paisagísticas e implantação de infraestrutura.

Além das *Praças de serviços*, as *Operações Urbanas* no Plano de 1985 tinham o objetivo de viabilizar projetos em áreas que, dificilmente, se desenvolveriam somente nas condições existentes de atuação do setor imobiliário. A articulação prevista entre os agentes públicos e privados se mostrava como uma alternativa importante para acelerar as transformações urbanísticas pretendidas, principalmente considerando a redução de recursos públicos. Nota-se, portanto, que, embora a *Operação Urbana* dependesse da participação privada, seu principal promotor seria o poder público.

Além da localização dos perímetros, o plano também trazia uma breve descrição dos objetivos de cada *Operação Urbana* e um resumido elenco de ações, que faziam menção, por exemplo, ao estudo do conjunto da área ou à previsão de empreendimento integrado – seja para reurbanização, implantação de conjunto habitacional, definição de zoneamento específico, seja para a previsão de equipamento setorial. Quanto aos objetivos, diversos perímetros concentravam a diretriz de desenvolvimento de projeto urbano ao redor de futuro terminal de transporte, caso dos perímetros Barra Funda, Vila Nova Cachoeirinha, Pinheiros, Santo Amaro, São Miguel, São Mateus, Vila Matilde e alguns dos sub-perímetros do Centro, como a reurbanização do terminal na Praça das Bandeiras, articulado ao Anhangabaú. Recomendava-se, nesses casos, a implantação do terminal articulada com a *Praça de serviços*, se elegível, ou então com equipamentos públicos ou conjuntos habitacionais (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p.295, 297).

Em que pese a assertividade dessas diretrizes, a ausência da rede de alta capacidade como protagonista da intervenção distanciava as *Operações Urbanas* em 1985 das ações efetivas da Emurb nos anos 70. Apesar de considerar que os subcentros estariam articulados, prioritariamente, pela rede de média capacidade e da presença do terminal como âncora de desenvolvimento do entorno, **a potência da *Operação Urbana*, agora integrada ao plano, estava mais centrada na implementação de um programa e seu desenho local, com forte atuação do poder público municipal, valendo-se do ferramental do *projeto-instrumento*, como incentivos do zoneamento e empreendimentos imobiliários, mecanismos citados como ações necessárias em mais da metade dos perímetros.**

Essa desvinculação entre a rede de alta capacidade e o *projeto-instrumento* reforçaria o fato de que o controle sobre o uso do solo e o potencial construtivo seria convertido, aos poucos, no principal mecanismo de indução das intervenções, como será

demonstrado adiante, pois, **ausente o investimento direto do poder público, mediante implantação do metrô, restava à administração municipal exercer sua autoridade sobre a regulação de uso e ocupação do solo, transformando o regramento urbanístico no motor para conduzir as ambições do plano.** Anos mais tarde, com as *Operações Interligadas*⁸⁰, a fusão dos conceitos de *Operação Urbana* com o de *solo criado* (MALERONKA, 2010, p. 88) aceleraria, ainda mais, o pêndulo em direção ao controle do potencial construtivo, que passaria a ser um dos poucos elementos de negociação entre os setores público e privado.

Essa mudança de postura não aconteceria sem perda em relação às estratégias do plano, uma vez que as tentativas de reestruturação urbana, se desconectadas do domínio da expansão da rede de alta capacidade, estariam unicamente centradas na regulação de uso e ocupação do solo, de impacto importante, porém limitado. Se, no viés do plano, o desenho direto da rede de alta capacidade deixava de ser uma alternativa para conduzir a reestruturação urbana, novos métodos, como a aposta no macrozoneamento, se firmavam como o principal elo entre o plano e o projeto.

2.3. Macrozoneamento como método e instrumento do plano

Ao incorporar a *Operação Urbana* e indicar a localização das áreas prioritárias para intervenção, tendo como critério básico o incentivo ao desenvolvimento de subcentros, o Plano de 1985 avançava na formulação do *projeto-instrumento*. Uma vez que a rede de metrô e suas paradas deixaram de ser o critério para demarcação de perímetros de projeto, a construção de um argumento que justificasse a localização das *Operações Urbanas* exigia uma nova lógica de aproximação ao território capaz de mediar leitura, análise e proposição em diferentes escalas, de maneira a estabelecer uma transição coerente entre os objetivos do plano e dos projetos urbanos.

A delimitação de áreas com características comuns para capturar e sintetizar a heterogeneidade e complexidade territorial consistia em um método já bastante difundido nas equipes de urbanismo em São Paulo. Nesse viés, a experimentação ganhou tração ainda nos anos 50 com as leituras detalhadas da SAGMACS sobre as condições de urbanização da metrópole que se formava. Com influência francesa, os estudos formaram corpo técnico que atuou nas décadas seguintes nos órgãos de planejamento da metrópole e do município de São Paulo. Mais tarde, no final dos 60, o PUB explorou a espacialização de dados e sua tradução cartográfica, abarcando informações complexas, como o grau de intensidade do uso do solo ou valor da terra urbana.

Registra-se também a influência inglesa, mencionada nos estudos da Emplasa, em especial a difusão dos métodos do *Greater London Plan*, elaborado por Abercrombie em 1944, que estabelecia, como síntese da estrutura urbana, a definição de quatro anéis concêntricos baseados na combinação de dados demográficos, na densidade, na localização da indústria e na disposição das áreas livres para agricultura e recreação. Os quatro anéis – *Inner Urban Ring*, *Suburban Ring*, *Green Belt Ring* e *Outer Country Ring* – apontavam para a redução progressiva da intensidade de urbanização, registravam os problemas da alta densidade do *Inner Urban Ring* e, assim, organizavam as propostas de descentralização, com a ampliação das áreas livres nos anéis mais densos, bem como a

⁸⁰ Aprovadas pela Lei nº 10.209 de 1986.

promoção de bairros articulados a novos núcleos urbanos nos anéis exteriores. De forma similar, os planos metropolitanos e os estudos na Emplasa demarcavam anéis de urbanização que aglutinavam objetivos para cada trecho da área urbanizada, formando a estrutura urbana desejada – a *imagem-estratégia*.

Essas experiências não apenas formavam um corpo técnico local, como também sedimentavam metodologias que eram reconduzidas nos diferentes planos. Segundo essa tradição, inovando nos aspectos propositivos, o Plano de 1985 demarcava as denominadas “**Áreas Diferenciadas**”, uma primeira experiência do que viria a ser o *macrozoneamento* nos planos posteriores: grandes porções territoriais, com certa homogeneidade em termos de desenvolvimento urbano e para as quais eram traçadas amplas diretrizes e objetivos para condução da política urbana. Tais recortes, na escala do plano, serviriam de base para análises locais, no âmbito dos bairros, ancorando as propostas de projeto urbano.

Conforme evidenciado por Somekh e Campos (2002, p. 151), uma forte constatação do diagnóstico do Plano Diretor de 1985, também presente no PDDI-II, tratava da desigualdade na distribuição dos benefícios urbanos, fruto da lógica de urbanização que combinou a concentração dos investimentos públicos e resultou em um desproporcional aumento do custo da terra em poucas localidades. Essa percepção do plano era expressa em um mapa síntese (**Figura 2.9**), no qual estavam representadas hachuras com faixas de densidade de 20 a 80 habitantes por hectare, interpostas por quatro grandes perímetros: o **Anel central** (IV), caracterizado por intensa ocupação do solo, elevada concentração de renda e boa acessibilidade urbana e no qual foram identificadas áreas deterioradas ou em processo de estagnação desde a década de 70; o **Anel intermediário**, formado por áreas que combinam a presença de infraestrutura com a predominância de alto (III) e baixo (II) padrão habitacional, apresentando baixa conectividade entre os bairros e o aproveitamento limitado, considerando a proporção expressiva de áreas vazias, inclusive de propriedade pública; e o **Anel Periférico** (I), de ocupação rarefeita e condições habitacionais precárias, com um sistema de transporte incompleto e infraestrutura insuficiente para suportar altas densidades populacionais.

A estratégia de agrupar grandes perímetros com padrões homogêneos de uso e ocupação do solo não era uma novidade. As *imagens-estratégia* divulgadas pela Emplasa apostavam em leitura similar, posteriormente, reproduzida no PDDI-II. **Em 1985, a inovação introduzida consistiu na utilização desse expediente também na etapa propositiva, ao agrupar problemáticas e orientar o desenho das diretrizes urbanísticas.** Construía-se, assim, um vínculo entre análise e proposição na escala do plano, de forma a evidenciar territorialmente a política urbana vislumbrada.

Essa leitura síntese dos anéis de urbanização se desdobrava na etapa propositiva do plano por meio das “*Áreas Diferenciadas*”, então divididas em 7 grupos (**Figura 2.10**): (i) as áreas a impedir a urbanização, coincidente com as zonas rurais e reservas ambientais ao norte, ao sul e ao extremo leste da cidade; (ii) as áreas a restringir a ocupação do solo, junto às áreas de proteção dos mananciais⁸¹; (iii) as áreas a consolidar a urbanização e o assentamento da população de baixa renda, coincidentes com o *Anel Periférico*; (iv) as áreas a ordenar e intensificar o aproveitamento do solo, para a qual era prevista a maximização do uso da infraestrutura existente, coincidentes com as áreas de baixo padrão habitacional do *Anel Intermediário*; (v) as áreas a controlar a intensificação e diversificação do uso do solo, com previsão de controle dos padrões de ocupação tanto dos bairros verticalizados, de expansão da verticalização, quanto dos bairros horizontais de

⁸¹ Em referência a Lei Estadual nº 1.172 de 1976 que demarcou a área de proteção aos mananciais.

uso exclusivo residencial; (vi) as áreas a estimular o aproveitamento do solo, em função do elevado potencial de sua localização, coincidentes com a Área Central e entorno imediato; e, por fim, (vii) as áreas industriais a manter ou a desenvolver. Dessa forma, o macrozoneamento indicava a subdivisão futura das zonas, oferecendo os objetivos, estratégias e ações para cada trecho.

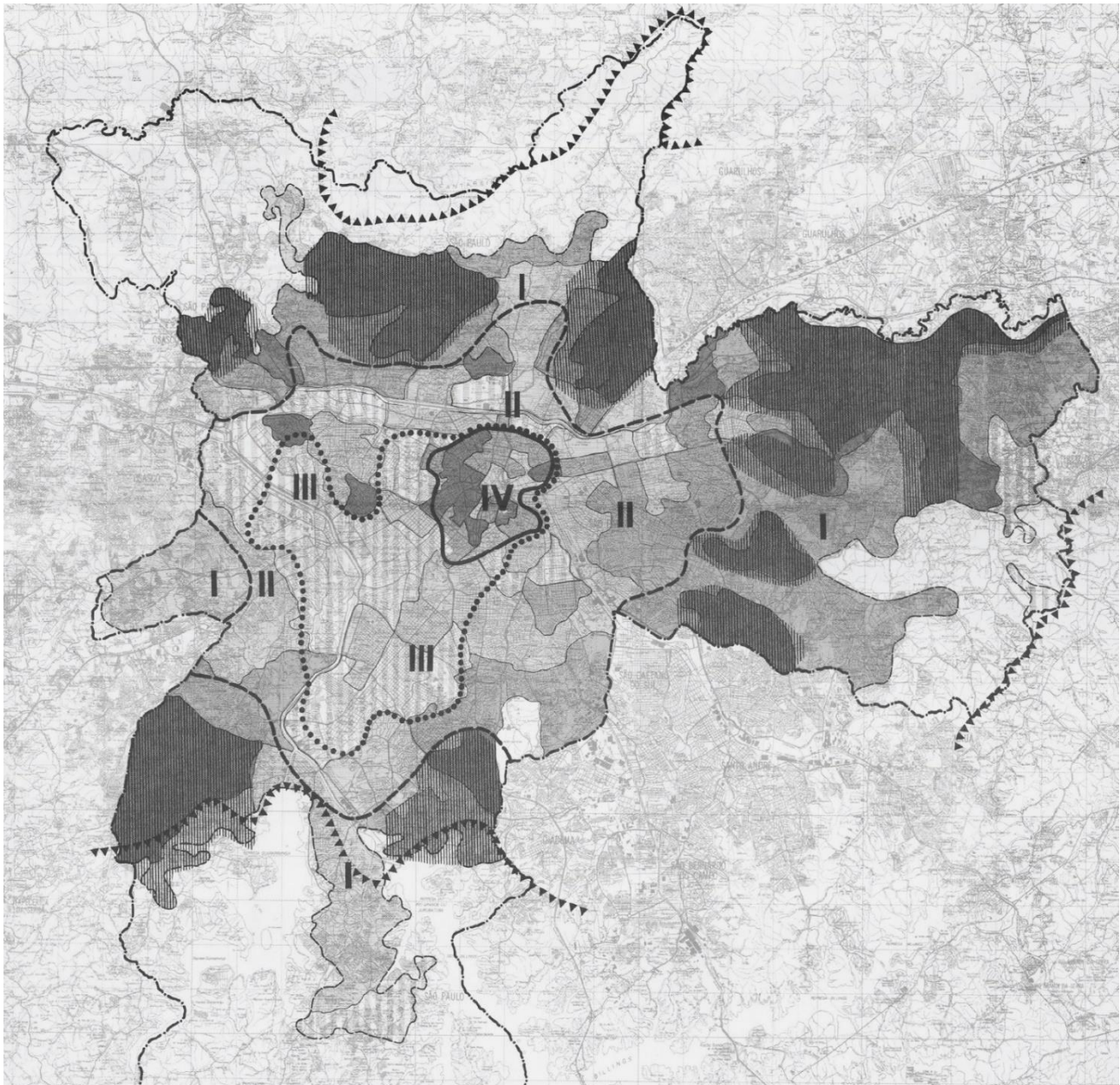
No quadro que detalha as “Áreas Diferenciadas” e suas zonas, percebe-se que esses perímetros somavam instrumentos e ferramentas de natureza variada. Para atingir os objetivos de cada Área, seria necessário rever parâmetros de uso e ocupação do solo e consolidar a aplicação de ferramentas que já vinham sendo propostas desde os anos 70, tais como a implementação do solo criado, o direito de preempção e as *Operações Urbanas*.

A hipótese de aglutinar instrumentos e parâmetros em macrozonas já havia sido abordada nos relatórios do PDDI-II, reforçando sua influência na confecção do Plano de 1985. Nesse sentido, a estratégia buscava, principalmente, garantir uma ocupação urbana coerente com a capacidade de suporte das infraestruturas existentes e planejadas para cada anel de urbanização. Para tanto, citava-se a necessidade de fixação de parâmetros máximos em função das simulações de carregamento do sistema de transporte. Adicionalmente, as chamadas “macrozonas de controle paramétrico” deveriam estabelecer uma transição entre o planejamento na escala do plano e o detalhamento no zoneamento, conforme proposto:













*“As **macrozonas de controle paramétrico** constituirão um sistema de unidades territoriais que cobrirá toda a área urbana e sua expansão. Ele servirá de importante **elemento articulador entre o planejamento estratégico, próprio ao PDDI-II, e o planejamento detalhado do uso do solo, onde se situam a Lei de Zoneamento e os mecanismos de seu controle.** Será neste nível de planejamento mais detalhado, que deverão ser definidas zonas legais de uso que mantenham a coerência com os parâmetros fixados para as macrozonas e atendam, ao mesmo tempo, às restrições fixadas nas macrozonas de urbanização diferenciada e nos planos regionais” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.125, grifo nosso).*

A menção aos instrumentos vinculados às *Áreas Diferenciadas* indicava que o Plano de 1985 não pretendia cravar quaisquer índices ou diretrizes restritivas. Ao final, as *Áreas Diferenciadas* tinham como finalidade indicar especificidades dos perímetros revelados na leitura urbana e, na abrangência do plano, corresponderiam a uma etapa preliminar para que fossem, posteriormente, indicadas diretrizes e ferramentas a serem detalhadas pelos 17 *Planos Regionais*, incluindo as *Operações Urbanas* (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p.189).

O *macrozoneamento*, assim construído, não se restringiria ao agrupamento de parâmetros e instrumentos, mas cumpriria uma dupla função. Primeiramente, seria capaz de **organizar as diretrizes da política urbana por aproximações sucessivas**: na escala do plano, reconheceria as problemáticas e as vocações territoriais dos perímetros homogêneos, elementos, posteriormente, contextualizados na escala dos bairros, o recorte mais apropriado para a identificação de questões e demandas locais. Nesse itinerário, as *Operações Urbanas*, que, inicialmente, haviam sido demarcadas em uma lógica global de distribuição de novos polos e centralidades, ganhariam aderência ao tecido urbano local, momento em que seriam reconhecidos atores, detalhados programas e executadas ações de desenho urbano.



Legenda

- | | | |
|---|--|--|
| <p> Área crítica de baixo padrão habitacional com insuficiência de infraestrutura
 Incidência de casas precárias (h1) + favelas + cortiços, sobre o total de residências acima de 80%
 Densidade de população com renda familiar até 5 salários mínimos, acima de 80 habitantes/ hectare
 Carência de rede de infraestrutura e acessibilidade precária</p> <p>Densidade de população com renda familiar até 5 salários mínimos</p> <p> Mais de 80 habitantes/ hectare</p> <p> 41 a 80 habitantes/ hectare</p> <p> 21 a 40 habitantes/ hectare</p> <p> Até 20 habitantes/ hectare</p> <p> Limite da zona de proteção aos mananciais</p> <p> Limite da mancha urbana</p> <p> Limite do Município de São Paulo</p> | <p> Área de baixo padrão habitacional com insuficiência de infraestrutura
 Incidência de casas precárias (h1) + favelas + cortiços, sobre o total de residências acima de 60%
 Densidade de população com renda familiar até 5 salários mínimos, acima de 40 habitantes/ hectare
 Carência de rede de infraestrutura e acessibilidade precária</p> <p> Área de baixo padrão habitacional dotada de infraestrutura
 Incidência de casas precárias (h1) + favelas + cortiços, sobre o total de residências entre 25% e 60%
 Densidade de população com renda familiar até 5 salários mínimos, entre 20 e 80 habitantes/ hectare
 Dotada de rede de infraestrutura e boa acessibilidade</p> | <p> Área com predominância de alto padrão habitacional dotada de infraestrutura
 Incidência de casas precárias (h1) + favelas + cortiços, sobre o total de residências abaixo de 25%
 Densidade de população com renda familiar até 5 salários mínimos, abaixo de 20 habitantes/ hectare
 Dotada de rede de infraestrutura e boa acessibilidade</p> <p> Concentração de baixo padrão habitacional na área central
 Grande concentração de cortiços
 Densidade de população com renda familiar até 5 salários mínimos, acima de 40 habitantes/ hectare
 Dotada de rede de infraestrutura e boa acessibilidade</p> |
|---|--|--|

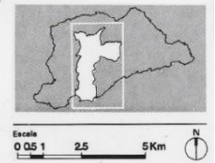




Figura 2.9: Padrões habitacionais e níveis de atendimento da infraestrutura.
 Fonte: SÃO PAULO, SEMPLA, 1985, Mapa D9 anexo ao Plano.





Legenda





Área a impedir a urbanização

-  Zona a manter o uso rural
-  Parque ou reserva




Área a restringir a ocupação do solo

-  Zona a impedir a expansão urbana
-  Zona a restringir a ocupação do solo visando a proteção dos mananciais



Área a consolidar a urbanização e o assentamento da população de baixa renda

-  Zona a consolidar a urbanização
-  Zona a condicionar a consolidação da ocupação inicial
-  Zona prioritária para implantação de conjuntos habitacionais populares
-  Zona a consolidar a urbanização visando a proteção dos mananciais



Área a controlar a intensificação e diversificação do uso do solo

-  Zona de intensa verticalização a controlar os padrões de ocupação, uso e equipamento
-  Zona horizontal a manter o padrão urbano
-  Zona de expansão da verticalização a orientar os padrões de ocupação, uso e equipamento





Área a estimular o aproveitamento do solo em função do alto potencial de localização


-  Zona central a compatibilizar os padrões urbanos com a evolução funcional da zona
-  Zona de grande potencial de localização a incentivar a intensificação e diversificação do uso do solo


Área a ordenar e intensificar o aproveitamento do solo


-  Zona a intensificar o aproveitamento do solo
-  Zona consolidada prioritária para implantação de conjuntos habitacionais

Área industrial a manter ou desenvolver

-  Zona a manter o uso industrial
-  Zona a incentivar a ocupação industrial
-  Zona a controlar a expansão do uso industrial e a incentivar a recuperação por habitações de interesse social
-  Zona a definir a possibilidade de uso industrial

-  Área de planejamento integrado ao longo das marginais

-  Limite da zona de proteção aos mananciais

-  Limite do Município de São Paulo



Escala
0 0,5 1 2,5 5Km

Figura 2.10: Política de desenvolvimento urbano por Áreas diferenciadas. Fonte: SÃO PAULO, SEMPLA, 1985, Mapa P8 anexo ao Plano.

A segunda função consistia em **embutir no plano e nos projetos dele desdobrados um percurso participativo que evidenciasse o novo momento do planejamento no período de redemocratização**: o plano se preocupava em ser construído de forma democrática, ensejando um *"novo pacto social (...) de forma a superar o PDDI não só no tocante ao seu conteúdo, mas também quanto ao seu processo de elaboração"* (ibid., p.16).

A tentativa de usar o macrozoneamento para organizar a escuta e os debates locais, reservados à escala do bairro, o detalhamento e a definição de parâmetros e diretrizes das *Operações Urbanas*, retoma argumentos de Wilhelm ensaiados na publicação *"Projeto São Paulo"* de 1982. Para o autor, o bairro constituiria a unidade urbana que melhor contemplaria a reivindicação coletiva, ainda mais porque em São Paulo o conjunto de bairros forma um mosaico de diversidade social e com forte identidade cultural, decorrente das origens históricas e das populações migrantes. Como colava o urbanista:

"(...) É ao nível da vida cotidiana do bairro que se percebem as carências em informações, em oportunidades de trabalho, creches, escolas de 1º grau e animação cultural. É ao nível do bairro que se deve discorrer sobre segurança, sobre saúde e sobre os problemas de seus menores. E é ao nível do bairro que convém que se inicie a organização da sociedade civil em seu legítimo anseio de participar com eficácia" (WILHEIM, 1982, p.65).

O detalhamento das diretrizes do Plano de 1985, seguindo a posterior elaboração de *Planos Regionais* das 17 Administrações Regionais,⁸² alinhava-se com a leitura de Wilhelm sobre a necessária descentralização das decisões de gestão e de planejamento, inclusive com a criação dos Conselhos Comunitários Regionais, mecanismo para institucionalização das inúmeras organizações populares que atuavam na escala dos bairros (ibid., p.109).

A lógica do macrozoneamento permaneceu no Plano Diretor de 1988 (Lei nº 10.676 de 1988), aprovado na gestão Jânio Quadros (1986-1989). O plano manteve a opção por agrupar seus objetivos e diretrizes em *Áreas Diferenciadas*, reduzidas aos três recortes já desenhados pelo diagnóstico de 1985 e pelo PDDI-II: a **Área Consolidada**, caracterizada pela concentração de infraestrutura, equipamentos e atividades de comércio e serviços; a **Área Intermediária**, com potencial de urbanização, presença de vazios urbanos e insuficiência de oferta de infraestrutura a serviços; e a **Área Periférica**, com predominância de baixo padrão de urbanização, dispersão, descontinuidade de ocupação e carência de infraestrutura e equipamentos. Com exceção dessa classificação, nenhum parâmetro foi diretamente relacionado aos perímetros. Apesar de criar os *Conselhos Regionais de Planejamento* junto às Administrações Regionais, caberia a tais Conselhos apenas um genérico acompanhamento da aplicação das diretrizes do plano e do zoneamento⁸³, sem a previsão de uma etapa propositiva. Tampouco havia qualquer menção em relação à inserção das *Operações Urbanas* na escala local, permanecendo atreladas às decisões centralizadas na Sempla.

Mais tarde, a ideia de um *macrozoneamento*, como método que combinava análise-proposição na escala do plano, acabou sendo absorvida e reformulada pelo Plano Diretor de 1991, elaborado ao longo da gestão Erundina (1989-1992). Trata-se de peça inovadora, que também forneceria contribuições decisivas na configuração do *projeto-instrumento*,

⁸² A subdivisão da cidade em regiões administrativas foi regulamentada pela Lei nº 6.882 de 1966. A configuração a que se refere a publicação de Wilhelm trata-se da consolidação na administração Olavo Setubal, pela Lei nº 8.513 de 1977.

⁸³ Artigo 22 da Lei nº 10.676 de 1988.

em especial a combinação entre macrozonas e instrumentos urbanísticos para conduzir a reestruturação urbana. Sendo assim, **a adoção dessa estratégia consolidaria a mudança da forma como a rede era abordada no plano, não mais como desenho, diretriz ou previsão de expansão, mas como reflexo dos impactos de sua distribuição no território.** Logo, o foco dos instrumentos no plano não estaria na rede, mas na **acessibilidade urbana**⁸⁴, compreendida como motor do principal valor de uso do solo: a construção das vantagens de localização.

2.4. A terra-localização fundamenta o projeto-instrumento

Nas leituras e propostas da estrutura urbana empreendidas pelos planos nos anos 80, ganhava destaque o peso do centro metropolitano, que acumulava atividades econômicas em uma dinâmica a qual se acentuava no processo de reestruturação produtiva, com o fortalecimento e a ampliação da complexidade da cadeia de serviços. Nesse contexto, a tentativa de dispersão de novas centralidades consolidava-se como objetivo permanente nos planos urbanísticos, buscando maior equilíbrio da cidade.

Na literatura dedicada à economia urbana, as forças de concentração e dispersão de centralidades podem ser analisadas pela ótica da organização espacial das atividades econômicas. As *economias de aglomeração* definem forças que atuam organicamente e geram concentrações de firmas, que extraem benefícios de diversas ordens, em determinadas localizações, produzindo retornos crescentes de escala. Nas leituras de Alfred Marshall [1890]/(1988) sobre a organização territorial da indústria, esses benefícios das firmas colocalizadas em distritos industriais correspondem a três fatores: a formação de um mercado de trabalho robusto, com atração de mão de obra; a estruturação de uma cadeia de valor capaz de atrair outras indústrias, serviços ou atividades correlatas; e os ganhos derivados da transmissão de conhecimento e tecnologia entre os agentes econômicos.

Esses conceitos, bastante difundidos na literatura, foram reorganizados por Hoover (1937), quem os classificou segundo três tipos de retornos de escala decorrentes de *economias de aglomeração*: os retornos internos à firma, com a ampliação da escala da produção; os retornos externos à firma, mas internos ao setor econômico específico em determinada localidade, definidos como *economias de localização*; e os retornos externos à firma, externos ao setor econômico localizado, mas internos ao lugar, definindo as *economias de urbanização*. Nesse último caso, é enfatizada a ideia de que a proximidade física também gera ganhos relativos à interação de pessoas e firmas promovidas pelo lugar. A atualização desse debate na década de 90, com a formação do campo definido como “*nova geografia econômica*”, incorporou técnicas e modelos que permitiram explorar esses retornos crescentes de escala derivados das *economias de aglomeração*, nos quais o transporte é uma variável decisiva (KRUGMAN, 1991).

Esse processo cumulativo e virtuoso do ponto de vista da atividade econômica, tende a ser extremamente desigual no espaço intraurbano, dificultando a atração de investimentos e a conseqüente transformação de áreas distantes dos polos econômicos consolidados e mais dinâmicos. A hipótese de indução a novas centralidades, aventadas em diferentes planos urbanísticos, buscava uma alternativa a esse ciclo. Nesse sentido, a

⁸⁴ Compreende-se acessibilidade urbana como o potencial de oportunidades de interação entre diferentes localidades, conforme acepção original de Hansen (1959).

construção das *Praças de serviços* no Plano de 1985 atuava como uma espécie de choque externo, mediante ação coordenada pelo poder público. Contudo, restavam incertos os resultados efetivos dessas investidas, considerando o forte papel atrator do centro metropolitano.

Embora essas estratégias tivessem como foco a indução de novos centros pelo uso do solo, o papel do transporte como variável estrutural para a geração de *economias de aglomeração* permanecia como parte indissociável da equação, pois a alteração das condições de acessibilidade urbana, promovida pela expansão da rede de mobilidade, ainda guardava potencial para reorganizar as forças de mercado. Em estreito diálogo com os modelos de economia urbana, ao alterar substancialmente os padrões de deslocamento, a implantação de uma linha de metrô converte-se em um incentivo exógeno que influencia diretamente o preço da terra e, assim, reorganiza as condições locais vigentes.

A participação nesse processo de transformação atrelado ao metrô era, tanto para a Emurb quanto para a Emplasa na década de 70, uma oportunidade para a atuação catalizadora do urbanismo por meio de projetos urbanos. Mais tarde, os planos urbanísticos elaborados nos anos 80 inovaram ao debater o papel do transporte e da acessibilidade urbana na conformação do preço do solo e ao incorporar essa discussão nas estratégias de desenvolvimento urbano.

Tratar o transporte como variável fundamental para a formação de preço da terra urbana foi um desafio que recebeu inúmeras contribuições nos modelos de economia urbana, sobretudo, aqueles dedicados à análise dos seus desdobramentos intraurbanos. Por essa razão, a fundamentação teórica desses modelos foi direta ou indiretamente incorporada nos relatórios técnicos dos planos urbanísticos paulistanos. Um ponto de contato destacado entre os planos e os modelos reside na explicação do impacto do aumento dos custos de transporte no orçamento das famílias, e na maneira que esse impacto baliza os custos de moradia e o preço do solo de forma diferenciada nas diversas localizações.

2.4.1. A relevância do transporte no modelo e as especificidades de São Paulo

Os modelos de análise do preço do solo e transporte debatidos na literatura econômica decorrem do refinamento das teses elaboradas ainda na década 60, baseadas no **modelo de cidade monocêntrica**, inicialmente, desenvolvido por William Alonso (1964), Richard Muth (1969) e Edwin Mills (1967). Trata-se de uma versão urbana com inspiração no modelo original de von Thünen [1826]/(1966), que definia um mercado rural polarizado em um centro urbano, em função do qual eram dispostos círculos concêntricos de culturas diversas e com incidência de diferentes custos de transporte e de rentabilidade da produção, variando em função da distância ao centro. A versão do modelo produzida por Alonso, Muth e Mills oferece uma abordagem intraurbana, ao observar o impacto dos custos de transporte em relação ao consumo de terra, aos preços de moradia e as características de produção imobiliária. O modelo recebeu contribuições posteriores, como as de Weathon (1974), sendo, posteriormente, consolidado por Brueckner (1987), que realizou um tratamento unificado do tema, expandindo o trabalho de Weathon, ao oferecer uma leitura do equilíbrio espacial.

O modelo mantém a estrutura de uma cidade com um único centro de empregos, ao redor do qual se distribuem áreas residenciais homogêneas, com os custos de transporte aumentando uniformemente do centro para as bordas. Como hipótese, essa cidade é

habitada por cidadãos com a mesma renda bruta mensal (y), que se deslocam diariamente entre casa e trabalho, despendendo um determinado custo de transporte por quilômetro (t). Considerando a distância entre a casa e o trabalho (x), a renda líquida do cidadão deverá subtrair os custos totais de transporte (portanto, $y - tx$), uma restrição orçamentária ao consumo. Esse consumo inclui a variável da moradia (q , em m^2 , relativo à área do imóvel) a um determinado preço por m^2 (p), bem como a soma de todos os bens não ligados à moradia, resumidos em uma única variável (c). Dada a restrição orçamentária, o consumo de todos os bens (gerais e moradia) deverá ser equivalente à renda líquida disponível (então, $c + pq = y - tx$).

No modelo, os cidadãos sempre buscam o melhor uso das variáveis de consumo (c, q) em todas as regiões da cidade, em função de sua renda líquida. Ou seja, optam por morar em imóveis mais caros próximos ao centro ou em imóveis mais baratos e distantes, para garantir maior renda disponível para os demais bens de consumo (c). Trata-se, portanto, de estabelecer o mesmo equilíbrio em diferentes localizações (ver **Figura 2.11**⁸⁵). Para tanto, o custo da moradia (p), que pode ser também expandido para o preço da terra, configura um **diferencial compensatório** em relação aos custos de deslocamento (t). Como esse equilíbrio deverá ser atingido em todo o espaço intraurbano, intui-se que o preço dos imóveis deverá diminuir para compensar os custos de transporte mais elevados à medida que a distância ao centro se amplia. A curva de redução dos preços dos imóveis em relação à distância do centro sumariza o modelo de cidade monocêntrica (**Figura 2.12**).

Cabe esclarecer que o centro é relativo para o modelo, sendo identificado pelas funções centrais (sobretudo, a concentração de firmas e empregos) e não pelo território consolidado no processo de urbanização. Nesse sentido, o modelo permite transitar entre escalas e observar o comportamento em trechos da cidade e não no todo – ou seja, admite, por exemplo, pensar em uma cidade com múltiplos centros.

Dessa estrutura geral, Brueckner extrai uma série de explicações das dinâmicas econômicas vigentes no espaço intraurbano. O desdobramento da lógica do modelo levará, por exemplo, à redução do tamanho geral das unidades habitacionais próximas ao centro, com aumento da densidade, do consumo de terra e de moradias maiores nas áreas mais distantes, menos densas. Também poderá ser observada a preferência das famílias de menor renda nas localidades centrais, frente à alta renda nos subúrbios. Por isso, o modelo fornece uma argumentação bastante centrada no processo de estruturação das cidades norte-americanas, embora seja possível incluir novas variáveis e ampliar a complexidade da análise, conforme demonstrado pelo próprio autor. Ainda assim, pode-se extrair o que há de essencial e replicável do modelo: a ponderação entre a restrição orçamentária e o vínculo que se estabelece entre o preço da terra e os custos de transporte.

A capacidade da estrutura lógica do modelo de responder com assertividade cenários tão diversos, como da cidade norte-americana e São Paulo, foi ponderada por Villaça em texto de 1978, no qual demonstrava contradições da aplicação direta para a cidade brasileira, em especial para a lógica da organização metropolitana. O principal questionamento residia no chamado “*paradoxo de Alonso*”, segundo o qual os pobres moram no centro, em terra mais cara, enquanto os ricos tenderiam a preferir áreas mais distantes em terra mais barata. Apoiado em dados da distribuição da população de alta

⁸⁵ Na apresentação do modelo, Brueckner (1987, p. 824) esclarece a definição de uma curva da função de utilidade $u(c, q)$ como etapa anterior à definição dos preços inverte o processo normal para identificação da otimização do consumo, ainda que os resultados sejam, ao final, os mesmos.

renda em São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, Villaça demonstra movimento inverso, com predomínio da baixa renda nas periferias e a localização da média e alta renda em bairros centrais ou adjacentes ao centro, alertando também que o processo de suburbanização da alta renda ainda era incipiente na cidade brasileira naquele momento⁸⁶.

Uma das conclusões do modelo de cidade monocêntrica é o fato de que as famílias com renda mais alta têm curvas de preço de imóvel menos inclinadas nos subúrbios, ou seja, são menos afetadas pelos custos de moradia naquelas localizações, o que as permitem consumir mais terra, vivendo em imóveis maiores (maior consumo de q)⁸⁷. Seguindo a estrutura geral do modelo, Villaça destaca essa conclusão registrada por Alonso:

*“[...] Considerando o forte apetite por terra, de maneira que o consumo de terra varia muito com a renda, os mais ricos são relativamente menos afetados pelos custos de deslocamento porque dispersam esses custos em grandes lotes. Consequentemente, os **ricos priorizam o preço da terra** [em suas escolhas], enquanto **os pobres a localização**”. (ALONSO, 1970, apud VILLAÇA, 1978, p. 49, tradução nossa⁸⁸, grifo nosso).*

O argumento é mobilizado por Villaça para registrar a incompatibilidade do modelo com o processo de urbanização em São Paulo. Destacava que, em São Paulo, as famílias de baixa renda vivem predominantemente em habitações unifamiliares na periferia, em um padrão de urbanização horizontal e precário, sobretudo em razão da ausência de infraestrutura de todos os tipos. Consomem, portanto, mais terra que as famílias de renda média e alta, que se concentram em bairros centrais verticalizados. Há, ainda, famílias de mais alta renda em grandes lotes em localizações centrais ou adjacentes ao centro (como Jardim América, Alto de Pinheiros ou Morumbi). Com base nesses dados empíricos, seria possível concluir que as camadas de média e alta renda nas cidades brasileiras são, na realidade, “*location-oriented*”, uma vez que consideram a acessibilidade um bem superior. Seguindo a cadeia de argumentos proposta por Alonso, inversamente, as camadas de baixa renda seriam então “*price-oriented*”, visto que consideram a quantidade de terra como bem superior, preferindo morar longe para tal. Com a ironia do último argumento, segue o autor:

⁸⁶ Outra crítica feita por Villaça é a inaplicabilidade do conceito de “filtragem” em São Paulo, segundo o qual os imóveis de alta renda nas áreas centrais passariam a ser ocupados pela baixa renda, em função da alteração das preferências de ambas as classes sociais. Em que pese o processo de esvaziamento do Centro, a profusão de cortiços que se verifica ao longo de décadas é incluída pelo autor no palco das disputas pelo acesso às melhores localizações e não em um movimento orgânico de redesenho de preferências do mercado de imóveis, como pressupõe a ideia de “filtragem”.

⁸⁷ Villaça retoma a demonstração de Alonso de que a taxa marginal de substituição entre o custo de transporte e o consumo de terra levará a imóveis mais baratos na periferia. No modelo de Brueckner (1987), a taxa marginal de substituição da função utilidade $u(q, t)$ será $-p/x$, reiterando resultado similar, com menor inclinação da tangente, conforme se amplia a distância ao centro (ver **Figura 2.12**).

⁸⁸ No original: “Given the strong appetite for land, so that the holdings of land vary greatly with income, the wealthier are affected relatively less by the costs of commuting because they spread these costs over larger sites. Consequently, the rich are price-oriented whereas the poor are location-oriented.” (ALONSO, 1970, apud VILLAÇA, 1978, p. 49)

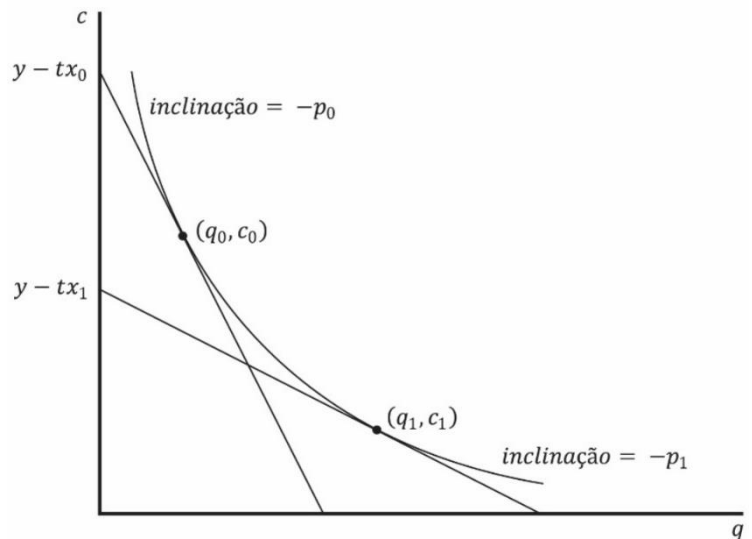


Figura 2.11: Curva de equilíbrio das escolhas do consumidor e o preço da moradia.
 Fonte: Elaboração própria com base em BRUECKNER, 1987, p. 823.

Nota: O gráfico expressa a relação entre duas variáveis, os bens gerais de consumo (c) e o consumo de moradia (q). É pressuposto que cada cidadão deverá fazer o melhor uso das duas variáveis, considerando a restrição orçamentária. A curva expressa todos os pontos nos quais ocorre um equilíbrio entre as variáveis, denominada curva de indiferença da função de utilidade $u(c, q)$. Dados dois locais na cidade, um próximo ao centro (x_0) e outro mais distante (x_1), são traçadas duas retas tangentes que coincidem, respectivamente, com os pontos ótimos de consumo entre as variáveis nas duas localidades. Em função da restrição orçamentária, a inclinação das retas equivalerá ao preço dos imóveis (pois $c = y - tx - pq$, então $c' = -p$), demonstrando, portanto, que esse preço deverá ser ajustado nas diferentes localizações, de forma a garantir o equilíbrio das variáveis de consumo.

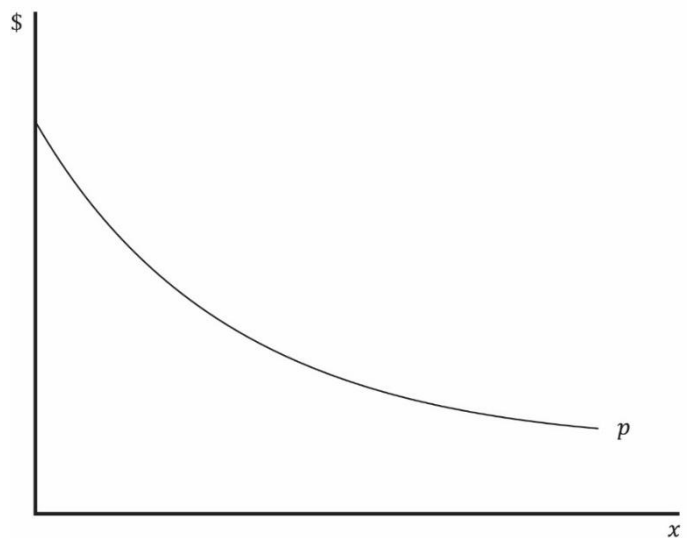


Figura 2.12: Curva do preço da moradia (p) em função da distância (x) ao centro.
 Fonte: Elaboração própria com base em BRUECKNER, 2011, p.32.

Nota: O gráfico sintetiza o modelo da cidade monocêntrica, na qual os custos de transporte, que aumentam conforme se amplia a distância ao centro, impõem a redução do preço dos imóveis. A razão entre custo de transporte (t) e o consumo de moradia (q) será menos negativa conforme se amplia a distância do centro, levando a uma tangente cada vez menos inclinada (uma vez que $p = (y - tx - c)/q$, então $p' = -t/q$). Ou seja, em áreas mais distantes do centro, uma pequena variação no preço da moradia (mais barata) será suficiente para compensar custos extras de transporte.

*“As causas dessa conclusão absurda devem ser procuradas nas próprias premissas da teoria aqui abordada. Ela admite (...) que a localização das famílias das distintas faixas de renda resulta de distintas ‘preferências’ por diferentes localizações. Mesmo aceitando que essa discutível ‘preferência’ exista, caberia examinar o caso em que **diferentes camadas tem a mesma ‘preferência’**. Este parece ser exatamente o caso brasileiro. Nos Estados Unidos, a ocupação das localizações centrais pelos mais pobres é coerente, e o paradoxo de Alonso simplesmente não existe. [O paradoxo existe] sim na cidade brasileira, onde a posição periférica é incoerente ou incompatível com as possibilidades econômicas das camadas de baixa renda, pois não é a posição mais barata. Embora a terra seja a mais barata (visto que é a de pior qualidade em toda a cidade) a posição periférica é a que apresenta mais alto custo de transporte. (...) No Brasil, **o alto custo dos transportes faz com que a acessibilidade ao centro seja altamente valorizada, portanto, mais disputada**” (VILLAÇA, 1978, p.50, grifo nosso).*

Duas questões podem ser extraídas dessa crítica de Villaça. A primeira é que a estrutura geral do modelo, na qual os preços dos imóveis decaem do centro para a periferia e compensam os custos com deslocamento, configura uma situação que também se aplica a cidades como São Paulo. Porém, essa variação não decorre apenas do melhor consumo de bens e imóveis imposto pela restrição orçamentária, mas é impactada pela disputa por melhores localizações, já que a acessibilidade é um bem escasso.

Uma vez que o modelo original pressupõe a infraestrutura distribuída de forma homogênea no território, qualquer ponto na cidade mantém as propriedades quanto a sua acessibilidade. Embora a concentração de emprego em um centro imponha diferentes custos de deslocamento, a oferta de transporte não é um diferencial da localização. No entanto, a distribuição do transporte nas cidades não é uniforme, desenhando gradientes variados de acessibilidade. Em cidades com a rede concentrada, a acessibilidade passa a ser um *“bem superior”* demandado e priorizado por todos os cidadãos, o que leva a variações significativas no preço do solo. Logo, a presença de favelas em áreas centrais é mencionada por Villaça como evidência dessa prioridade comum, possibilitando aos mais pobres garantir acessibilidade sem pagar pelo alto preço da localização central.

Villaça ilustra a situação com diferentes perfis de renda frente ao tamanho de imóveis em São Paulo (**Figura 2.13**). O autor demonstra que, embora a dinâmica prevista pelo modelo ocorra entre famílias de renda média e alta (sobretudo a partir de y_1), o predomínio do comportamento *“location-oriented”* nas decisões das famílias, pressionadas pela melhor acessibilidade, resulta em disputas desiguais para a baixa renda – tome como exemplo os pontos (y_0, q_0) e (y_2, q_0) , nos quais baixa e alta renda disputam imóveis na mesma localização. Nas famílias de renda média, a redução do tamanho dos imóveis (de q_0 para q_1 entre y_0 e y_1) é explicada pela pressão que a acessibilidade impõe ao preço da terra. Sob a perspectiva da restrição orçamentária e do melhor uso dos bens consumo, o alto custo de transporte mencionado na passagem converte-se em variável central.

No modelo de cidade monocêntrica, Brueckner (2011, p.54) desenha essa variável incluindo o tempo despendido com deslocamento como redutor dos ganhos com trabalho, ou seja, com impacto direto na renda e na qualidade de vida dos cidadãos. Como se observa na **Figura 2.14**, a inclusão do tempo como variável do novo custo com transporte gera ambiguidade ao modelo, podendo alterar a curva de preço dos imóveis entre diferentes faixas de renda, o que levaria a uma inversão na localização entre baixa e alta renda no território, como ocorre em São Paulo. Destaca-se, contudo, que, tanto no modelo quanto em suas variações, **o transporte permanece como variável estrutural no desenho do preço do solo e na localização das famílias.**

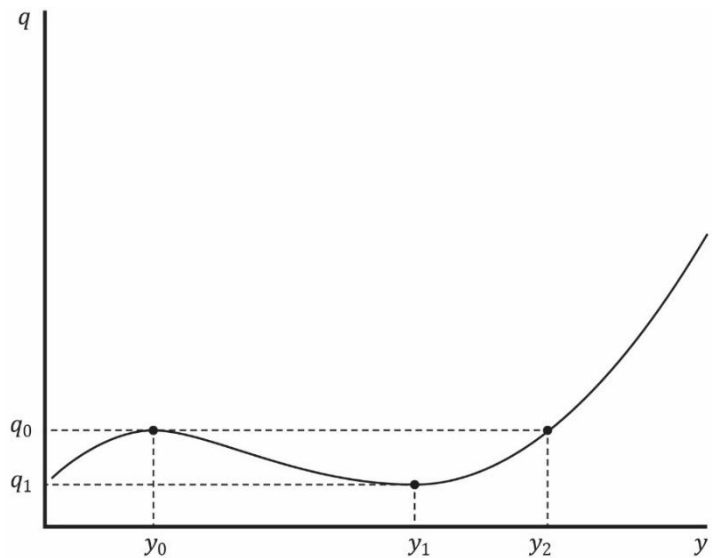


Figura 2.13: Renda bruta das famílias (y) e consumo de imóvel (x , em m^2).
Fonte: Elaboração própria com base em VILLAÇA, 1978, p.50.

Nota: O gráfico se baseia em dados sistematizados por Villaça para a cidade de São Paulo e correlaciona renda familiar (y) e tipologias habitacionais com diferentes áreas, aqui adaptadas para a variável de consumo de imóvel (q em m^2). A curva resultante demonstra que as preferências de consumo de q não seguem o mesmo comportamento conforme se amplia a renda. Famílias de baixa renda ($y < y_0$) tendem a consumir imóveis maiores à medida que se amplia a renda, com localização predominantemente periférica. Ao buscarem localizações centrais, tendem a disputá-las com a renda média ($y_0 < y < y_1$), que conseguem pagar por localizações mais centrais a preços mais elevados, com conseqüente redução da área dos imóveis. Finalmente, a alta renda ($y > y_1$) segue comportamento esperado pelo modelo de cidade monocêntrica desde o ponto $[y_1, q_1]$.

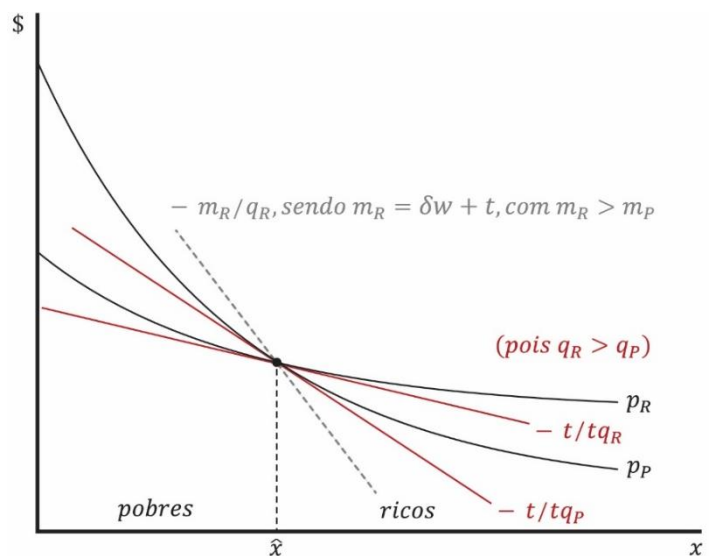


Figura 2.14: Curvas de preço de imóveis (p) para duas classes de renda.
Fonte: Elaboração própria com base em BREUCKNER, 2011, p.52.

Nota: O gráfico sobrepõe curvas de preço de imóveis para duas classes de renda (sendo p_R a curva dos ricos e p_P a dos pobres). Dadas as premissas do modelo, no qual cidadãos de alta renda consomem imóveis maiores ($q_R > q_P$) e, sendo a tangente $p' = -t/q$, é possível deduzir que $-t/q_R$ será menos negativa que $-t/q_P$, levando a uma curva p_R menos inclinada que a curva p_P . O cruzamento entre as curvas define a localização \hat{x} na qual baixa e alta renda invertem suas preferências, determinando sua localização no espaço. Considere a modificação no modelo, na qual os custos com transporte (t) sejam substituídos pelos gastos totais com deslocamento (m), somando o salário (w), ponderado pela redução de tempo de trabalho (δ), decorrente do tempo despendido no deslocamento (portanto, $m = \delta w + t$). Sabe-se que $w_R > w_P$ e que $m_R > m_P$. Como a tangente de p_R passaria a ser $-m_R/q_R$, não seria possível inferir a nova preferência, uma vez que sua inclinação poderia superar a curva da baixa renda na área central, levando os ricos a disputar essa localização em busca de δw_R mais favoráveis.

2.4.2. A concentração da acessibilidade e novas abordagens do plano

Se a acessibilidade urbana foi central nas leituras de Villaça no texto de 1978, consistiu, mais tarde, em variável decisiva nas reflexões do autor a respeito dos componentes e condicionantes que regem a estruturação do espaço intraurbano das cidades brasileiras, uma vez que, em suas abordagens, o controle do tempo de deslocamento define o processo de produção e o consumo da terra urbana (VILLAÇA, 2001, p. 360).

Em texto de 1985, Villaça se debruça sobre esse processo por meio da compreensão das dinâmicas da renda da terra. Valendo-se de teorias marxistas e da identificação de lacunas nessas abordagens, o autor realiza um encadeamento de argumentos que explica a ausência de materialidade na principal expressão desse valor – a **localização**. Como propõe: se o espaço urbano não é um dom natural, ou seja, é produzido pelo trabalho social concentrado em uma aglomeração que é a cidade⁸⁹, qual seriam os produtos desse trabalho? Os primeiros, mais tangíveis, são os produtos diretos, as casas, ruas, praças, as infraestruturas. O segundo é a *localização*, que corresponde a um valor de uso da terra, resultante da interação das pessoas, das casas, ruas, praças e infraestruturas, traduzida em mercado pelo preço da terra.

A identificação da localização como valor de uso decorre da insuficiência das leituras marxistas sobre o caso específico da terra urbana. Para Marx, o valor de uso do solo é dado pela combinação de duas funções: o solo como instrumento de produção – um terreno agrícola, por exemplo, no qual a terra pode ensejar ganhos de produtividade derivados de sua fertilidade, inclusive mediante melhorias químicas – e como suporte passivo de meios de produção, circulação e consumo – ao recepcionar uma fábrica, um depósito ou um edifício residencial, por exemplo. Embora em ambos a terra incorpore capital, distinguindo-se da terra como matéria, não se explica com precisão o processo de valorização característico da terra urbana. Villaça recorre a Lojkine, autor que sugere a necessária inclusão de uma terceira função desse valor, ausente na abordagem original: “[...] a capacidade aglomerativa de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formação social” cujo valor reside na “[...] propriedade que o próprio espaço urbano tem de fazer com que os diferentes elementos da cidade se relacionem entre si” (LOJKINE, 1981, p.154 apud VILLAÇA, [1985]/[2012], p.31). E Villaça avança:

*“[...] Isso a que Lojkine chama de **capacidade de aglomerar** só é possível se existir essa formidável obra do trabalho humano que é a cidade, e especialmente seus sistemas de transporte. **A terra urbana só interessa enquanto ‘terra-localização’, ou seja, enquanto meio de acesso a todo o sistema urbano, a toda a cidade.** A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau. Os diferentes pontos do espaço urbano têm diferentes acessibilidades a todo o conjunto da cidade. A acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano revela a quantidade de trabalho socialmente necessário dispendido em sua produção. Quanto mais*

⁸⁹ Villaça transpõe o argumento de Marx da construção de estradas para cidades, sobre o excedente resultante da força produtiva social do trabalho: “Concentração é sempre acréscimo da parcela da capacidade de trabalho que cada indivíduo pode empregar na construção de estradas, além de seu trabalho particular; mas não é somente acréscimo. A unificação de suas forças aumenta suas forças de produção; entretanto, isso não significa de maneira alguma o mesmo que dizer que todos numericamente somados, possuíam a mesma capacidade de trabalho que teriam se não trabalhassem em conjunto, portanto, se à soma de suas capacidades de trabalho não fosse acrescentado o excedente existente somente no e através de seu trabalho unificado e combinado” (MARX, 1977, p.528 apud VILLAÇA, 2001, p.77).

central o terreno, mais trabalho existe dispendido na produção dessa centralidade, desse valor de uso. Os terrenos da periferia têm menos trabalho social incorporado em sua produção do que os centrais. Daí nossa expressão 'terra-localização', ao lado de 'terra-matéria' e 'terra-capital', criadas por Marx" (VILLAÇA, 2001, p. 74, grifo nosso).

A expressão **terra-localização**, cunhada por Villaça no texto de 1985, como expressão da acessibilidade urbana como principal valor de uso, é o ponto de contato com as explorações elaboradas no campo da economia urbana, embora derivadas de matrizes teóricas distintas. Importante registrar: a *terra-localização* não se produz internamente a um terreno, tampouco é a infraestrutura de transporte em si, mas resulta da forma de deslocamento de pessoas e mercadorias no território. A *terra-localização* implica ganhos decorrentes da redução do tempo de deslocamento (distância é tempo, como lembra Villaça), configurando uma externalidade capturada no processo de geração das *economias de aglomeração*, em diversos setores da economia, inclusive o imobiliário.

A principal evidência de que a *terra-localização* é produto social, ou seja, não é a infraestrutura em si, e que seu valor é produzido por trabalho coletivo realizado fora do terreno, reside na observação da valorização do terreno vago – a “*localização pura*”. O autor exemplifica o conceito ao tratar do comportamento de lotes vazios localizados no centro e na periferia, demonstrando que a existência da variação de preços e da valorização contínua desses lotes no tempo pode ser explicada pela reconfiguração da localização, como valor, em todo sistema urbano (**Figura 2.15**).

Ao decompor o preço da terra em rendas decorrentes da exploração da terra urbana, bem como da valorização da terra quanto a sua localização, Villaça identifica fenômenos que ocorrem em cidades que se estruturam de forma pouco homogênea e equilibrada, que concentram infraestruturas, amenidades e empregos – ou seja, as melhores localizações – em poucas áreas. Nesses casos, quando a acessibilidade é tão desigual, ela acaba por embutir um valor expressivo ao componente *terra-localização*, de modo que a “*localização pura*”, nos imóveis vazios, pode superar o capital incorporado à terra, ao se comparar lotes do centro e da periferia. Sobre esses fenômenos, cabe a reflexão do autor:

*“O preço da terra-localização tem um componente que (...) **pesaria tanto mais sobre os outros, quanto mais difícil for encontrar outra terra-localização semelhante**. Esse componente é, portanto, um preço de monopólio. Todo proprietário de uma terra-localização é proprietário de um bem único, irreproduzível. Nem todos os proprietários, entretanto, detêm uma posição monopolista, pois nem todas as terras-localizações são avidamente disputadas” (VILLAÇA [1985]/[2012], p.38, grifo nosso).*

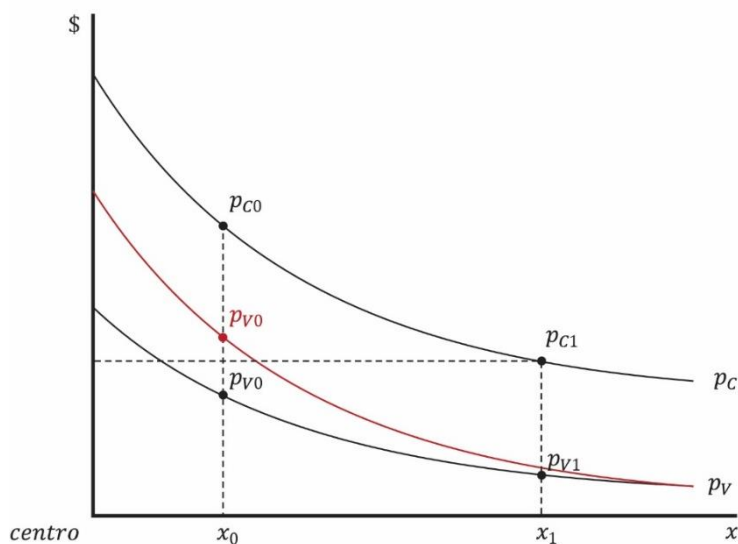


Figura 2.15: Preço de imóveis (p) para um par de terrenos (vazio e ocupado) no centro e na periferia. Fonte: Elaboração própria com base em VILLAÇA, 1985.

Nota: O gráfico demonstra as curvas de preço de lotes ocupados (p_C) e vazios (p_V), localizados próximos ao centro (x_0) e distantes (x_1). Parte-se da leitura de Villaça, que o preço da terra urbana é composto pela soma de quatro variáveis: a renda pela ocupação ou utilização da terra nua (a), a renda decorrente do capital investido na terra, do que ali é produzido (b), a renda pela localização que beneficia diretamente o que se produz no lote (c) e a parcela decorrente da valorização do solo, independentemente de sua ocupação (d). Como $a = b = c = 0$ no caso de lotes vazios, e considerando que as variáveis c e d decrescem do centro para a periferia, para todos os pontos $p_C > p_V$. Ainda assim, sabe-se que os gastos com a utilização da terra ($a + b + c$) não serão uniformes, uma vez que imóveis dedicados a serviços mais rentáveis ou imóveis mais demandados próximos ao centro tenderão a sofrer um acréscimo nessas variáveis, resultando em $p_{C0} - p_{V0} > p_{C1} - p_{V1}$ e inclinações diferentes nas duas curvas. No entanto, a depender do peso da variável d na cidade, essa situação poderá não se sustentar, com $p_{V0} > p_{C1}$ em cenários nos quais o preço do lote vazio (*localização pura*) em x_0 supere o lote ocupado em x_1 .

Isto é, a *terra-localização* como bem único e sujeita a um *monopólio local*⁹⁰ leva a disputas mais acirradas à medida que se concentre o trabalho social em uma porção cada vez menor da área urbanizada. Se imaginarmos, por exemplo, que nas curvas de preço da **Figura 2.15**, a localização x_0 corresponda aos arredores da Avenida Faria Lima, região com os maiores preços por m^2 da metrópole, provavelmente, um lote vazio poderá facilmente superar o preço de um imóvel ocupado na periferia. Em casos extremos, o preço do lote vazio pode superar, inclusive, o preço do lote ocupado na mesma avenida ($p_{V0} > p_{C0}$ no gráfico), se a construção ali existente não for a tipologia mais demandada naquela localização, a exemplo, os edifícios residenciais verticais demolidos para dar lugar a torres corporativas.

Com a participação de Villaça no corpo técnico dos planos elaborados nos anos 80, suas reflexões acerca do papel da *terra-localização* no preço do solo foram incorporadas ao PDDI-II e ao Plano Diretor de 1985, com passagens expressivas nos relatórios técnicos e, de forma inaugural, na fundamentação tanto de estratégias do plano quanto do projeto urbano incorporado ao plano. No PDDI-II, a transposição de suas leituras é direta nos capítulos dedicados à análise do processo de produção e consumo do espaço urbano, como

⁹⁰ Para Lewinsohn (1944, p.33), a noção de *monopólio local* descreve um dos fatores que estruturam o poder monopolista, envolvendo as condições de transporte como variável responsável pela pressão do aumento dos preços, em especial contextos nos quais a oferta da rede é limitada.

na passagem a seguir, que sublinha a construção de valor da localização como processo externo ao imóvel, no qual o trabalho coletivo – e os investimentos públicos, em especial – são apropriados sob a forma de comercialização de terrenos:

*“(...) cada parcela de terra urbana ganha um valor diferenciado, conforme a possibilidade que apresenta de dar suporte a edificações e instalações (...). É fundamental observar que tal valor variará não apenas com as características “internas” do imóvel, mas, principalmente, com suas características externas relativas às condições de acessibilidade, infraestrutura, de vizinhança funcional e de ambiente físico. São condições dependentes, obviamente, da coletividade, em particular do Poder Público. Pode-se mesmo admitir que o **valor de uma localização guarda proporção com o trabalho dispendido por gerações na construção material da cidade**, isto é, de suas vias, redes, casas, rodovias, etc. A terra urbana constitui, assim, o suporte físico desse valor, e será através dessa base material que as localizações assumem valor de troca e são comercializadas (a mercadoria localização aparece, pois, sob a forma de terrenos)” (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.33, grifo nosso).*

Como na abordagem teórica de Villaça, a acessibilidade é apresentada no PDDI-II como a principal vantagem para determinar o grau de atratividade das diferentes zonas da cidade, de maneira que, face à demanda, determine a formação de preços diferenciados da terra urbana (**Figura 2.16**), refletindo, assim, as perspectivas de renda e lucros imobiliários. O plano traduz essa atratividade pela combinação de três dados: a espacialização da verticalização, a proporção de lotes vazios em áreas muito demandadas e a intensidade média de aproveitamento dos terrenos (**Figura 2.17**).

Os mapas ilustram com clareza a disputa pelas áreas de maior intensidade de uso dos terrenos e com custos mais altos da terra, ou seja, a área central e seu entorno. Os dados reafirmam, então, as críticas indicadas por Villaça no texto de 1978, bem como as variações aventadas por Brueckner com a inclusão do custo do tempo de deslocamento como variável no modelo (demonstrado nas **Figuras 2.13 e 2.14**). Por outro lado, a redução dos preços do centro metropolitano para a periferia permanece como hipótese válida no modelo e na cidade real.

As razões que estruturam essa tendência decorrem, em São Paulo, de uma excessiva concentração das vantagens econômicas associadas à *terra-localização*, levando ao alinhamento de preferências entre diferentes faixas de renda e a consequente disputa desigual pelo mesmo pedaço de cidade. O diferencial compensatório do preço da terra em relação aos custos de transporte (que incorpora a variável tempo) permanece, mas, na equação de melhor uso dos bens de consumo, o consumo de imóvel é acompanhado pelo consumo de *localizações*, retratando o comportamento de diferentes setores para São Paulo.

O PDDI-II avança na análise do impacto da *terra-localização* na dinâmica imobiliária e nos conflitos desencadeados pela disputa à acessibilidade, com destaque aos altos ganhos decorrentes da valorização da terra no centro metropolitano. Assim, o plano reconhece a tendência inflacionária do solo urbano, pressionada não só pela crescente demanda por imóveis, mas também pela reserva de valor de investidores em um contexto de inflação persistente. Reitera que essa tendência é potencializada à medida que o proprietário internaliza os ganhos externos, apropriando-se dos benefícios dos investimentos realizados coletivamente – explicação que contempla a hipótese de Villaça sobre a valorização do terreno vazio, a *“localização pura”*.

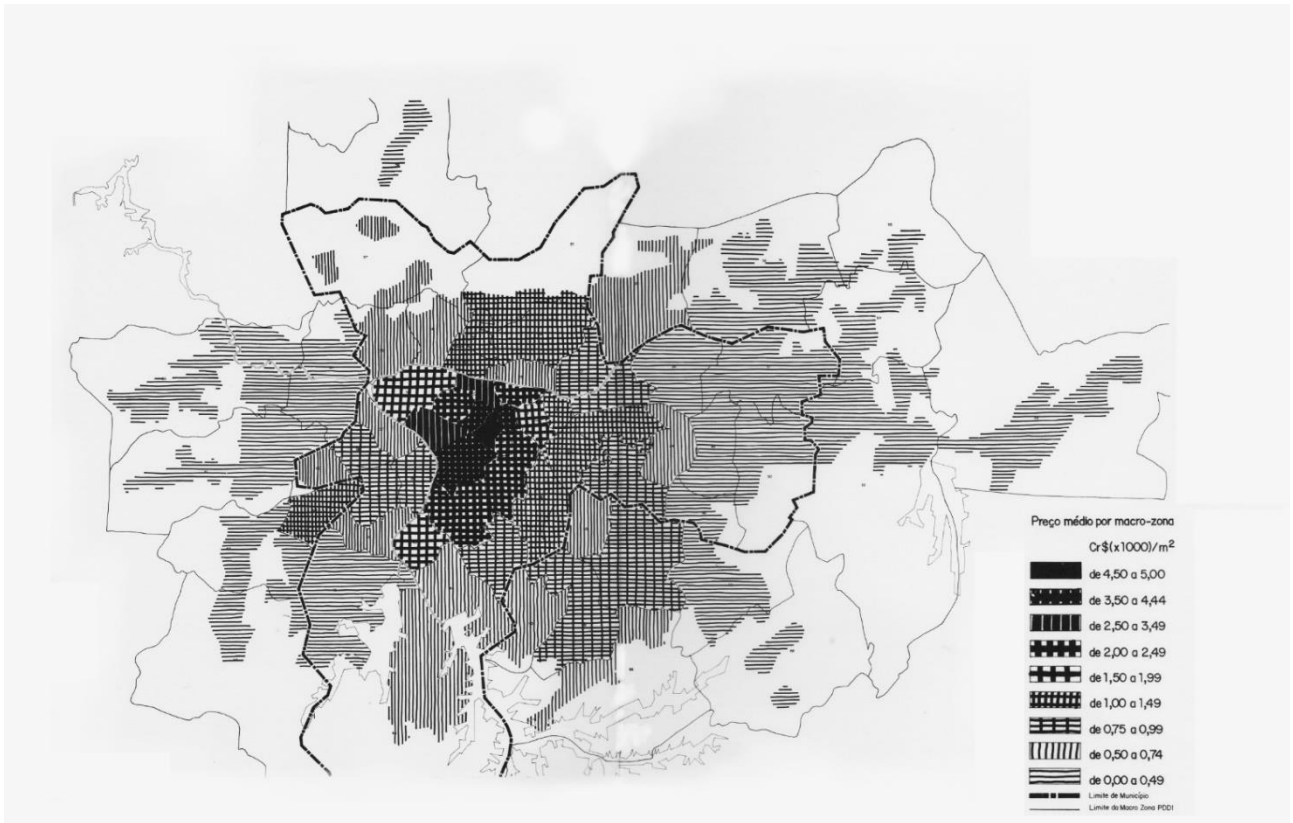


Figura 2.16: Preço de terreno levantado pelo PDDI II.
Fonte: MAPA 8 do PDDI II (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983).

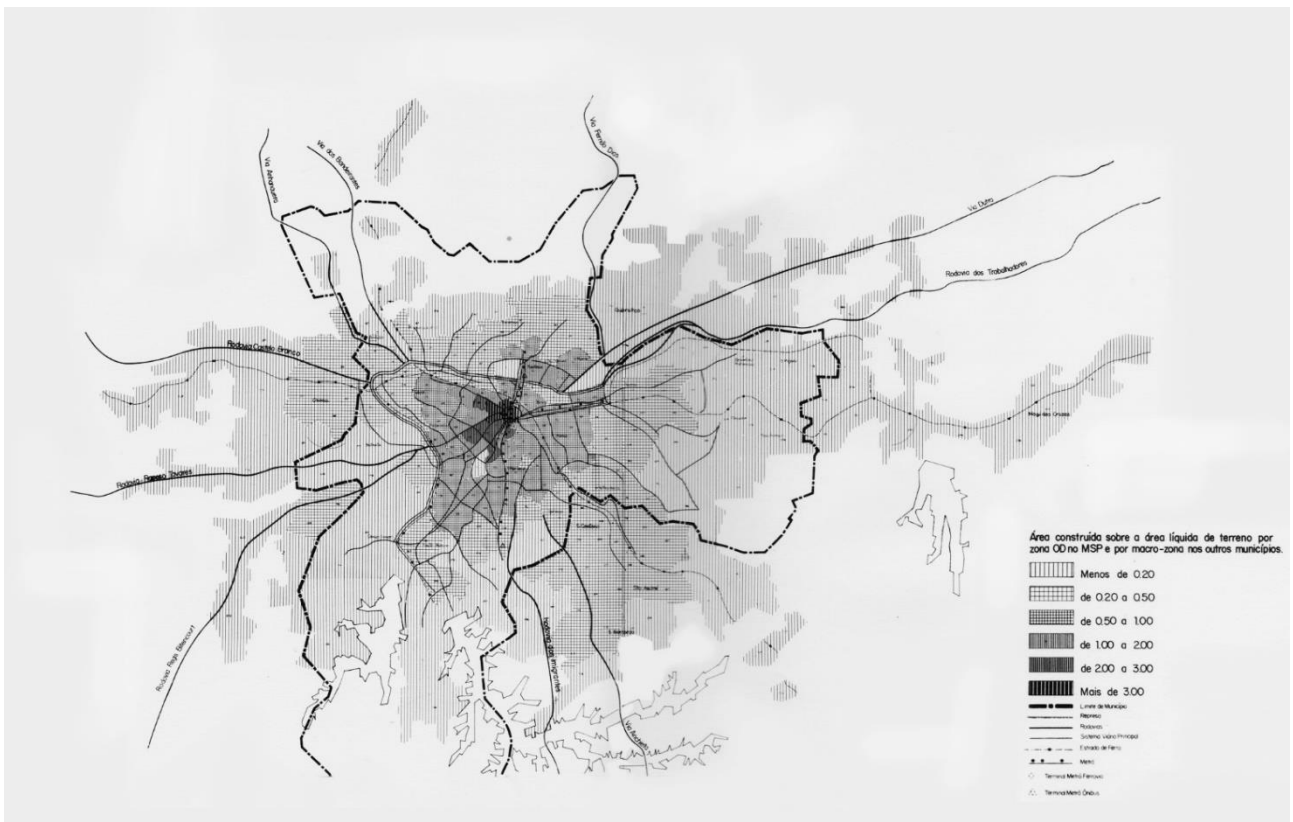


Figura 2.17: Intensidade de uso do solo mapeada pelo PDDI II.
Fonte: MAPA 12 do PDDI II (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983).

Logo, a alta rentabilidade do investimento imobiliário extrai renda da "(...) escassez de terrenos em localizações vantajosas, devido ao fato do equipamento urbano e as vantagens de acessibilidade serem notoriamente limitados" (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.38). Dentre os principais conflitos identificados pelo PDDI-II em relação a essa apropriação pelo setor imobiliário, destaca-se o que denomina de "*potencial de urbanização*"⁹¹ versus "*uso do solo efetivo*". O melhor uso do *potencial de urbanização* corresponderia ao cenário em que a instalação de novas atividades ou moradias não demandasse nenhum investimento extra, além dos custos de implantação do próprio imóvel, consumindo, de forma ideal, o estoque de imóveis e de *localizações*, os quais atingiriam sua plena utilidade, levando à máxima economia para os cidadãos e para o poder público.

Por óbvio, esse cenário não ocorre, sendo identificadas, em São Paulo, áreas precárias e aquelas ociosas com alto potencial de urbanização, bem como áreas altamente demandadas e saturadas, cuja intensificação de uso exige novos investimentos para ampliar o *potencial de urbanização*. Dessa maneira, o plano vislumbra duas hipóteses: se não há margem para alterar o *potencial de urbanização* por meio de investimentos estruturais, caberia ao poder público induzir a ocupação das áreas ociosas e restringir o crescimento das áreas saturadas; na existência de investimentos estruturais, uma nova pergunta entraria em pauta: quais áreas deveriam ser priorizadas para receber investimentos estruturais, de forma a alterar o *potencial de urbanização* por meio dos menores custos de intervenção? (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.36).

Dadas as condições de urbanização de São Paulo e a escassez de recursos públicos naquele momento (anos 80), o comando do plano apontava para a urgência de ampliar o *potencial de urbanização* fora do centro metropolitano, de maneira a intensificar e qualificar o uso efetivo do solo nos anéis intermediário e periférico. As ações de conter ou incentivar a urbanização nessas áreas, seja por investimentos diretos, seja por parâmetros urbanísticos, eram indicadas como mecanismos viáveis para redesenhar a distribuição da *terra-localização* no espaço urbano.

A continuidade da discussão no Plano Diretor de 1985 deu concretude a essas indicações ainda muito teóricas no PDDI-II. Ao sobrepor o sistema viário, a incipiente rede de metrô e os núcleos polarizados no mapa da estrutura urbana futura (ver **Figura 2.6**), o plano indicava quais elementos deveriam ser explorados para trabalhar a distribuição da *terra-localização*, alterando as vantagens locacionais pré-existent:

"Cabe ainda ressaltar que, à medida em que se processa a distribuição territorial da população e as atividades econômicas e, ao mesmo tempo, ampliam-se as redes de transportes e outras infraestruturas, vão se alterando as vantagens e desvantagens relativas dos diferentes terrenos do espaço urbano. Em cada zona e em cada terreno, a acessibilidade, somada a outras vantagens da sua posição na cidade, determina a sua atratividade, em face dos diferentes demandatários. O mercado constituído por esses demandatários, por causa dessa atratividade, determina parte dos preços da terra urbana. A outra parte desses preços é decorrente do potencial construtivo, que é determinado pela Prefeitura através da Lei de Uso do Solo (Zoneamento). Estes preços – ou aluguéis – refletindo

⁹¹ O plano define potencial de urbanização como o "(...) o conjunto de facilidades e vantagens que diversos terrenos (localizações) da aglomeração urbana apresentam, ao serem utilizados pelas atividades urbanas (populações empresas e organizações). O potencial de urbanização está também associado aos custos de urbanização envolvidos na produção de equipamentos coletivos de infraestrutura ou superestrutura básicos, indispensáveis à constituição do espaço urbano" (SÃO PAULO; SEMPLA, 1983, p.36).

perspectivas diferenciadas de lucro imobiliário, irão determinar, num segundo momento, níveis diferenciados de ocupação dos terrenos. (...) Evidentemente, a população de menor poder de compra distribuir-se-á nos terrenos mais afastados, de escasso potencial construtivo e menos equipados e, por isso, de menor preço" (SÃO PAULO; SEMPLA, 1985, p.27, grifos nossos).

A partir dessa passagem, **evidencia-se que a acessibilidade, enquanto *terralocalização*, consolidava-se como um dos pilares conceituais das estratégias de planejamento**, primeiramente, aventadas no PDDI-II, e agora materializadas em propostas efetivas no Plano de 1985. A transposição do conceito à prática do planejamento se daria de duas formas: o *projeto-instrumento* seria indutor de novas centralidades, consubstanciado nas *Operações Urbanas* para promoção das *Praças de serviços*; e o *macrozoneamento* como ferramenta de manejo paramétrico e de articulação interescalar das ações públicas e privadas. Combinadas, ambas estratégias deveriam encaminhar alterações estruturais no espaço urbano, à luz dos diferentes *potenciais de urbanização* revelados nas leituras da estrutura urbana e do processo de urbanização da metrópole.

A respeito ainda sobre a passagem, é revelada outra alteração importante ao se comparar os encaminhamentos do PDDI-II e do Plano de 1985: **o reconhecimento do potencial construtivo como parcela indissociável dos preços do solo**. Destaca-se que a temática do potencial construtivo já estava unificada à noção de *projeto-instrumento*, uma vez que as primeiras explorações nos anos 70 consideravam a utilização dos índices e parâmetros como gatilhos para transformação nos perímetros de projeto.

Ausente a rede como definidora da estratégia de desenvolvimento urbano, o domínio sobre o potencial construtivo se tornaria um elemento de grande interesse do plano para a restrição ou tentativa de indução da urbanização, com uma vantagem em relação à rede: a autonomia do poder público municipal sobre o tema. Embora o texto do Plano Diretor de 1985 enfatize que o potencial construtivo não se confunde com a acessibilidade urbana, mesmo que ambos colaborem – se somem – para compor o preço do solo, aos poucos, o manejo do potencial construtivo ganharia protagonismo e seria encarado como principal elemento a ser administrado e, efetivamente, desenhado pelo plano, como demonstra a proposta para o Plano Diretor de 1991.

2.5. O instrumento no centro do Plano Diretor de 1991

A proposta para o Plano Diretor de 1991⁹² da gestão Erundina é reconhecida como uma das experiências que deu vazão às pautas inovadoras da agenda do *Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU)*, organizado durante os debates na Assembleia Nacional Constituinte. Como proposto por Bonduki (2018, p.110), esse momento de formulação do plano está inserido em um período de transição, no qual não havia sido reformulada política habitacional após o encerramento do BNH em 1986, tampouco regulamentados os artigos 182 e 183, que inauguraram o capítulo dedicado à política urbana na Constituição de 1988. Sendo assim, acumularam dificuldades jurídicas e iniciativas frustradas, porém de grande relevância para dar continuidade à agenda da Reforma Urbana.

⁹² Projeto de Lei nº 002 de 1991.

Como observado nos planos e projetos para o município e para a metrópole elaborados desde os anos 70, ao longo da vigência do regime autoritário, a atuação de urbanistas nas estruturas públicas dedicadas ao planejamento contribuiu para incorporar e problematizar pautas convergentes com as discussões originadas ainda no “*Seminário Nacional da Reforma Urbana*” de 1963. A menção à retenção especulativa de terra urbana nos planos e a previsão de aplicação de imposto progressivo sobre terra ociosa são exemplos dessas contribuições que se alinhavam à concepção de *função social da propriedade* reivindicada nos debates da Reforma Urbana.

Fruto de um profundo descontentamento com a política habitacional do regime militar, sentimento que se agravou com a crise econômica dos anos 80, a necessária reformulação da política urbana ganhou força com a ampla mobilização de movimentos sociais e entidades da sociedade civil que conduziram as pautas da Reforma Urbana no processo da Constituinte. Cabe frisar que o aumento expressivo das periferias nos anos 70 e 80, somado ao contexto de crise, elevou a pressão por melhorias urbanas. Nesse contexto, o apoio das *Comunidades Eclesiais de Base*, vinculadas à Igreja Católica, bem como a atuação de profissionais de diversas áreas, incluindo arquitetos, urbanistas e acadêmicos, impulsionaram movimentos da moradia, ao transbordar o campo teórico e promover ações com grande visibilidade, convertendo as reivindicações práticas em pautas relevantes na Constituinte. A minuta da “*Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana*”⁹³, apresentada em 1987 como ato inaugural do MNRU nas audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte, teria grande influência na estruturação da política urbana brasileira, ao colocar a noção de *função social da propriedade* como um dos seus princípios.

Na forma expressa pelo artigo 182 do texto constitucional, a introdução do conceito foi resultado de longo processo negociação e disputas envolvendo movimentos sociais, urbanistas e grupos ligados ao empresariado e ao setor imobiliário (BASSUL, 2004). O tema já havia sido introduzido no Congresso na proposta para a “*Lei de Desenvolvimento Urbano*”⁹⁴, que incluía tanto conceitos quanto instrumentos caros à agenda da Reforma Urbana, como o direito de superfície, o parcelamento e edificação compulsórios e o direito de preempção. Embora não aprovada, a proposta foi responsável por fomentar o debate nos meios técnicos e políticos sobre a necessária regulamentação da propriedade de terra urbana (LUCCHESI; ROSSETTO, 2018, p.79).

Os registros das discussões realizadas na “*Subcomissão da Questão Urbana e Transporte*” da Constituinte demonstram que a concepção do direito de propriedade e o controle da especulação imobiliária dominavam os embates de diferentes grupos. A oposição ao MNRU reagiu à Emenda Popular justamente ao abordar a temática, com posições como a do constituinte Luiz Roberto Ponte, para quem a terra não representava um problema relevante, uma vez que correspondia a apenas 5% dos custos para provisão de moradia, ignorando o debate em torno do predomínio da produção de conjuntos

⁹³ O MNRU somou 63 entidades e movimentos e a Emenda Popular nº 63/1987 materializou esse pacto entre diferentes setores, respaldado por 130 mil assinaturas. A Emenda construiu uma versão unificada das demandas que pautavam a agenda da Reforma Urbana (BASSUL, 2004), e estava organizada em 4 pontos: (i) garantir os direitos urbanos, que devem estar claramente definidos na Constituinte; (ii) limitar o direito de propriedade e controlar o direito de construir; (iii) garantir que a produção da cidade, ou seja, a produção da moradia, transportes e serviços públicos não deva ser objeto de lucro, mas responsabilidade do Estado; e (iv) garantir uma gestão democrática da cidade, ou seja, a participação da comunidade no processo de desenvolvimento urbano (DANC – Suplemento, 23/7/1987, apud BONDUKI, 2018, p.99).

⁹⁴ Projeto de Lei Federal nº 775 de 1983.

habitacionais em localização periférica e do alto custo de terrenos ociosos em áreas centrais (BASSUL, 2004). Ou seja, o acesso à terra urbana e sua localização estavam no centro da discussão da “*função social da propriedade*”.

As negociações resultaram na inserção da “*função social da propriedade*” no texto constitucional de forma atenuada, vinculada ou submetida ao plano diretor, em uma construção que envolveu setores contrários à Emenda Popular, materializando-se no parágrafo 2º do artigo 182⁹⁵ da Constituição (BASSUL, 2004). O artigo 182 aglutinou emendas e alterações com forte impacto na efetividade dos instrumentos, incluindo no parágrafo 4º a aplicação do parcelamento e edificação compulsórios, do imposto progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento da dívida pública em etapas sucessivas, além de facultar a aplicação dessas medidas pelo município. Dessa maneira, protelava-se a aplicação de instrumentos voltados à efetivação da “*função social da propriedade*” e ao enfrentamento da ociosidade da terra urbana, uma vez que a norma construída “[...] *uma série de etapas sucessivas que precisava ser trilhada até que efetivamente esses instrumentos pudessem gerar efeitos concretos*” (BONDUKI, 2018, p. 106). Por fim, ao acrescentar a previsão de lei federal para regulamentar a política urbana – que viria, posteriormente, a ser o Estatuto da Cidade – criou-se um ambiente de recorrente contestação jurídica o qual, na prática, interrompia a continuidade da experimentação nos planos diretores que apostavam na aplicabilidade desses instrumentos.

No Plano Diretor de 1991, a noção de “*função social da propriedade*” possibilitou reorganizar instrumentos que vinham sendo explorados de forma fragmentada pelos planos e projetos ao longo dos anos 70 e 80 e adicionar novos dispositivos e conceitos propostos na agenda do MNRU. Nesse viés, o plano não apenas alterava os métodos de elaboração, com ampliação da participação popular, como também transformava a “*função social da propriedade*” em norte para aplicação dos instrumentos de maneira articulada e sistêmica. A atuação sobre o mercado de terras, a produção imobiliária e o enfrentamento à ociosidade da terra urbana seriam ações fundamentais do plano para ampliar o acesso dos setores populares à cidade e reduzir as desigualdades socioterritoriais.

Na abertura do Capítulo 2 da memória técnica do plano, dedicado aos “*Conceitos e Planos de Trabalho Iniciais*”, a urbanista Raquel Rolnik, então diretora do *Departamento Municipal de Planejamento* da Sempla, ponderava que, apesar da ênfase da questão urbana no período de transição democrática, fruto do atendimento às reivindicações populares e pressões dos movimentos sociais, não foi possível reconhecer a necessária “*politização do planejamento*” que permaneceu encapsulado e pouco permeável às transformações as quais emergiam nos territórios populares. Colocar no centro do planejamento temas como a “*função social da propriedade*” e a justa distribuição dos bens e serviços urbanos seria essencial para romper esse distanciamento e aproximar a esfera técnica do planejamento e a esfera política da gestão, de maneira a tecer interlocução com agentes diretamente envolvidos na disputa no território. Seria preciso

[...] desmistificar o plano de longo prazo, deixando de atribuir a ele o papel mágico de consertar a desordem – nenhum plano estratégico por mais tecnicamente bem-feito que seja conseguirá instituir a transformação estrutural da cidade. A distribuição da renda, a transformação do modelo industrial e privatista de ocupação do território, a reversão da hegemonia do uso da terra como reserva de valor não serão mudanças instituídas por planos, mas pelos

⁹⁵ “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Art. 182, § 2º).

impulsos e movimentos de mudança que ocorrem e ocorrerão na sociedade. Por isso, o planejamento, mais do que um modelo de 'boa cidade' deve ser um espaço institucional que possa ser usado pela sociedade em seus movimentos de transformação" (ROLNIK apud SÃO PAULO; SEMPLA, 1991a, p.7, grifo nosso).

A passagem reitera que os modelos pré-definidos de uma estruturação urbana racional e totalizante, os quais predominaram, até então, no planejamento municipal, seriam substituídos pelo *espaço institucional*, que se converteria em um "patamar de negociação entre os agentes produtores do espaço urbano" (ibid., p.7).

Em que pese a autodeclaração de rompimento com as "velhas fórmulas" do período dos PDDIs (ibid., p.6), as estratégias eleitas, para que o plano alcançasse esse *status* de instrumento de mediação para transformação social, foram fortemente baseadas no conteúdo instrumental do planejamento, sobretudo, o regramento urbanístico, agora incorporado no conjunto de ferramentas lastreadas no princípio da "função social da propriedade", cuja aplicação reivindicava, se não um modelo de cidade concebido a priori, uma alteração profunda nas formas de produção do espaço urbano, inclusive de suas matrizes econômico-imobiliárias. Como destacado na exposição de motivos do projeto de lei:

"(...) é preciso reverter a lógica da ocupação do território do Município. Esta lógica diz respeito à relação que a ocupação da cidade mantém com o meio físico onde a cidade se constrói, assim como sua distribuição interna de atividades, fluxos e riquezas. Um Plano Diretor altera essa lógica na medida em que redefine regras de uso e ocupação do solo que referenciam a ação dos que constroem e vivem na cidade. Estas regras, que se situam em vários planos, estão expressas na lei de zoneamento, que estabelece limites para a atuação dos empreendedores imobiliários e dos construtores da cidade em geral" (SÃO PAULO, 1991, p.3, grifo nosso).

As condições de urbanização existentes no final dos anos 80, apresentadas no trabalho "São Paulo: Crise e Mudança", que integrou a etapa de diagnóstico e discussão pública, destacavam a dispersão da pobreza no território e uma contraditória redução do então predominante *padrão periférico de urbanização*. De acordo com o trabalho, essa transformação decorria de algumas questões: a valorização do solo urbano na periferia em função de investimentos públicos; a recessão econômica que predominou na década de 80, reduzindo a renda das famílias, o que dificultou a aquisição de terra e compra de materiais de construção; bem como os altos custos de transporte público para acessar às oportunidades de emprego, concentrados junto ao centro metropolitano. Combinados, esses fatores levavam, como alternativa, às moradias em favelas e cortiços, sobretudo na área central.

O visível empobrecimento das áreas centrais e a redução do percentual da pobreza na periferia, contudo, não resultavam na melhoria das condições econômicas da população. A nova dinâmica consistia na ausência de regiões residenciais exclusivas de classes médias ou pobres, resultando em uma "diminuição perversa da segregação socio-espacial, pois o achatamento nos níveis de remuneração que afetou parcelas de ambos os estratos, fez com que eles se aproximassem em vários espaços da cidade" (ROLNIK, KOWARICK, SOMEKH, 1991, p.58). Logo, a disseminação da pobreza era acompanhada pelo expressivo crescimento de assentamentos precários: entre 1973 e 1987, enquanto a

população do município cresceu 61%, as moradias em favelas ampliaram impressionantes 1.031%⁹⁶.

O plano também realizou ampla leitura sobre a incidência de vazios urbanos, a possibilidade de ampliação da ocupação e a presença de infraestrutura de suporte. A exemplo, os diagnósticos conduzidos pelo PDDI-II e pelo Plano de 1985 que reconhecia a permanência da concentração das infraestruturas, com alto grau de atendimento nas áreas de renda elevada e seu inverso nas regiões com predomínio de camadas pobres. Ao obedecer a lógica radioconcêntrica de expansão das redes, o atendimento desigual era reforçado, cujo alargamento periférico não era devidamente acompanhado pela oferta adequada de serviço.

A racionalização dos diferentes sistemas passava pela necessária compreensão dos critérios de dimensionamento das redes pelas concessionárias, inclusive com atualização e unificação de bases de dados dispersas e incompletas. Buscava-se, afinal, sob o lado da oferta, entender as possibilidades de ampliação nos territórios com menor grau de atendimento e os limites de adensamento nos trechos em que a capacidade instalada se mostrava ociosa (ibid., p.179). Já na perspectiva da demanda, a cobertura das diferentes redes, inclusive de transporte, seria o critério básico para qualificar os vazios passíveis de ocupação. Nessa perspectiva, o plano indicava uma dupla saída: qualificar os territórios periféricos já ocupados por meio do direcionamento de investimentos públicos e priorizar o adensamento dos vazios em áreas bem servidas pelas redes de infraestrutura.

A correlação entre a oferta de infraestrutura e o desenho do regramento urbanístico tinha um impacto direto na forma como a cidade era produzida, sobretudo na incidência dos investimentos imobiliários:

Com as regras atuais de uso e ocupação do solo, os investimentos imobiliários privados tendem a concentrar-se em certas zonas restritas da cidade, onde a infra-estrutura já é intensamente utilizada, obrigando o Poder Público a expandi-la continuamente. Outras áreas da cidade têm redes de infra-estrutura subutilizadas. Outras ainda carecem destes equipamentos, sendo ocupadas pelas camadas da população que não têm como pagar pelo acesso aos mesmos" (SÃO PAULO, 1991, p.2, grifo nosso).

A menção ao regramento urbanístico não é circunstancial, pois foi na gestão da norma que o plano concentrou seus esforços para promover as alterações nas dinâmicas de crescimento. Para tanto, retomaria o macrozoneamento como ferramenta para o manejo de parâmetros urbanísticos, de forma bastante similar às “*macrozonas de controle paramétrico*” propostas, mas não concretizadas, pelo PDDI-II. **As macrozonas foram concebidas pelo Plano de 1991 como grandes porções do território caracterizadas pelo potencial diferenciado de intensificação do uso do solo, nas quais seria previsto o “adensamento qualificado em áreas com folga de infraestrutura e com tendências já reconhecidas de intensificação” ou a restrição “em áreas já fortemente congestionadas”** (SÃO PAULO; SEMPLA, 1991b, p.3).

Essa diferenciação ocorreu em quatro critérios: (i) a capacidade da infraestrutura instalada, com foco no sistema viário e de transportes, nas redes de abastecimento e energia, assumindo-se um padrão mínimo adequado; (ii) o dinamismo econômico e imobiliário, com análise da distribuição das atividades econômicas e da produção

⁹⁶ Dados do “*Censo de Favelas do Município de São Paulo*” produzido pela Sehab em 1987 e sistematizados por Rolnik, Kowarick e Somekh (1991, p.91).

imobiliária, avaliação da tendência da evasão industrial e reconhecimento dos padrões de assentamento por renda; (iii) os padrões de uso do solo, com levantamento dos vazios, níveis e aproveitamento do solo, polarização de comércio e serviços; e (iv) as diretrizes da política urbana para toda a cidade, baseada na contenção da mancha urbana, incentivo ao adensamento e reforço à tendência de polinucleação e dispersão de empregos pelo território (ibid., p.4).

A zona urbana foi dividida entre a *Zona Adensável*, cuja disponibilidade de infraestrutura permitia intensificar a ocupação do solo, e a *Zona Não Adensável*, coincidente com os limites do perímetro urbano no leste, próximo aos mananciais no sul e à serra ao norte, regiões que apresentam carência de infraestrutura e nas quais o plano previa conter a expansão da ocupação. A *Zona Adensável*, por sua vez, era subdividida em três categorias, que retomava a leitura similar dos anéis concêntricos (ver **Figura 2.18**): (i) a **Macrozona sujeita ao máximo controle (MA1)**, mais central⁹⁷, área crítica com comprometimento da infraestrutura instalada e superutilização do espaço, concentrando o maior volume de empregos, as maiores densidades e o maior número de atração de viagens; (ii) a **Macrozona a orientar a intensificação e diversificação do uso do solo (MA2)** que englobava áreas já consolidadas nas quais o mercado imobiliário já havia se instalado, além de áreas de expansão da verticalização⁹⁸. Apresentavam algum grau de comprometimento da infraestrutura, mas não em níveis críticos, com tendência ao adensamento frente à presença de infraestrutura urbana; (iii) a **Macrozona a estimular o aproveitamento da capacidade da infraestrutura instalada (MA3)**, de localização intermediária⁹⁹ nas quais o mercado imobiliário era incipiente. Apresentavam o maior potencial de adensamento definido pela folga de infraestrutura e vazios urbanos significativos.

A contenção ou incentivo ao adensamento ocorreria basicamente pela disponibilização de área construída, cuja oferta passaria a ser controlada pelo plano. Dessa forma, acoplavam-se ao macrozoneamento parâmetros relativos ao potencial construtivo e, de forma inaugural, esse potencial era convertido em **potencial construtivo adicional**¹⁰⁰, considerando o estabelecimento de um Coeficiente de Aproveitamento (CA) único igual a 1,0 para toda a zona urbana¹⁰¹. Enquanto na *Zona Não Adensável*, esse limite do CA não poderia ser ultrapassado em cada lote, ele poderia ser excedido na *Zona Adensável* e adquirido em contrapartida onerosa pelo agente privado, sendo tais recursos direcionados ao *Fundo de Urbanização do Município*¹⁰².

⁹⁷ Envolve o Centro tradicional, Santa Cecília e Bom Retiro, parte dos distritos ao norte da atual Subprefeitura da Mooca (Brás, Belém e Pari) e se estende até o Rio Pinheiros, englobando os atuais distritos do Jardins, Pinheiros, Moema e parte do Itaim Bibi. Corresponde às zonas ZA1, ZA2 e ZA8 do Quadro 1 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

⁹⁸ Envolve o perímetro da atual subprefeitura da Lapa (exceto Jaraguá), Alto de Pinheiros, parte do Butantã e Morumbi, a porção sul do Itaim Bibi, Santo Amaro, parte da Saúde, Vila Mariana, Liberdade, Mooca, Tatuapé (estendendo-se até a Penha) e, ao norte, porções da Vila Maria, Vila Guilherme, Santana e Casa Verde adjacentes ao Rio Tietê. Corresponde às zonas ZA3, ZA7, ZA9, ZA10, ZA12 e ZA13 do Quadro 1 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

⁹⁹ Coincide com setores intermediários do Tucuruvi, Santana, Casa Verde, áreas adjacentes ao Rio Tietê dos distritos do Limão, Freguesia do Ó e da atual subprefeitura de Pirituba-Jaraguá, estendendo-se para o Butantã, Campo Limpo, Jabaquara, Ipiranga e, ao Leste, Vila Prudente, Carrão, Vila Formosa, até o limite leste dos distritos de Itaquera e São Miguel. Corresponde às zonas ZA4, ZA5, ZA6, ZA11, ZA14 e ZA15 do Quadro 1 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

¹⁰⁰ O *potencial construtivo adicional* é uma parcela de área construída computável utilizada no cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA) em determinado lote urbano, referente à área acima do CA básico (no caso, igual a 1), até o limite do CA máximo, quando existente.

¹⁰¹ Artigo 7º do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

¹⁰² Artigo 12º do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

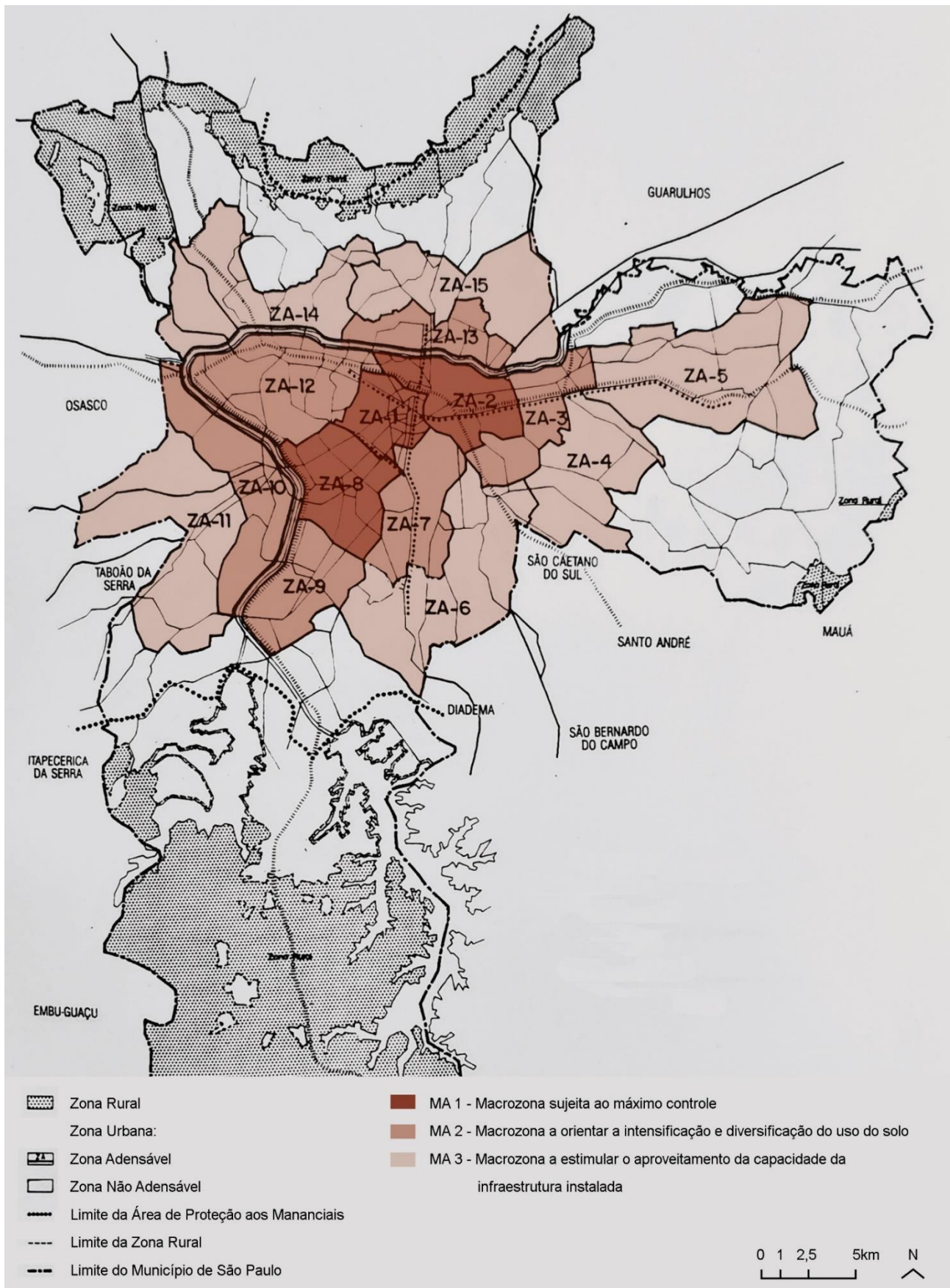


Figura 2.18: Subdivisões da Zona Adensável do Plano Diretor de 1991.

Fonte: Elaboração própria com base em mapa analítico do macrozoneamento (SÃO PAULO; SEMPLA, 1991b, p.6).

O acesso ao potencial construtivo adicional nos lotes, contudo, seria limitado de acordo com a região, ao retomar o conceito de *estoque de potencial construtivo*¹⁰³, originalmente utilizado pela Emurb para controle do adensamento construtivo no entorno das estações de metrô. O estoque teria uma dupla função: combinava o controle da densidade construtiva, referenciada à capacidade de suporte das infraestruturas, com a tentativa de indução da transformação do território, por meio da priorização das regiões que teriam seu uso e sua ocupação do solo intensificados com o direcionamento da produção imobiliária formal. Tornava-se, então, um mecanismo estratégico do plano e da gestão da cidade.

Como a definição desse estoque dependia de fatores dinâmicos – tais como a ampliação das infraestruturas e de sua capacidade de suporte, o avanço da ocupação dos vazios urbanos e alteração dos padrões de adensamento, seja por investimentos públicos ou privados – o plano permitia que eles pudessem ser alterados, podendo a *Zona Não Adensável* ser convertida em *Adensável* e vice-versa (SÃO PAULO; SEMPLA, 1991b, p.8).

2.5.1.0 estoque de potencial construtivo no redesenho das localizações

O estoque de potencial construtivo foi dimensionado em função da demanda por área construída com o horizonte do ano 2000. Tendo como base a série histórica municipal¹⁰⁴, verificou-se que, entre 1977 e 1987, houve acréscimo médio anual de 8 mi m² de área construída. Entre 1987 e 2000, a projeção dessa média anual resultaria em um acréscimo de **104 mi m²**, correspondente ao **estoque de potencial construtivo total** para a zona urbana. Primeiramente, esse estoque foi distribuído no território, considerando que a *Zona Não Adensável* cresceria no patamar mínimo realizado na última década (21 mi m²), levando à *Zona Adensável* a parcela restante (83 mi m²). Na sequência, foi realizada a subdivisão desse estoque da *Zona Adensável* entre as três Macrozonas, procedimento que considerou a variação percentual de área construída na última década, ponderada pelas novas perspectivas impostas pelo plano¹⁰⁵.

Os estoques básico e adicional foram separados em função da área de terrenos vazios (transformáveis) em cada Macrozona. O resultado foi o **estoque de potencial construtivo adicional de 35 mi m²**, sendo 5,7 mi m² na MA1 (16%), 9,7 mi m² na MA2 (28%) e 19,6 mi m² na MA3 (56%) (ibid., p.14-19). Finalmente, tanto o estoque básico quanto o adicional foram classificados em usos residencial e não residencial. Como a demanda por área construída guardava relação com o adensamento construtivo, populacional e de empregos, o plano imaginava que, embora a MA1 e a MA2 continuassem com elevadas taxas de emprego, o maior acréscimo deveria ocorrer na MA3, perímetro no qual o plano projetava ampliação superior a 80% no total de empregos até o ano 2000 (ibid., p.25).

A tentativa de ampliar os empregos em zonas com baixa atividade econômica por meio da oferta de área edificável demonstrava não só o reconhecimento do papel decisivo da atividade imobiliária formal no processo de urbanização, mas também demarcava o

¹⁰³ O artigo 11º do Projeto de Lei nº 002 de 1991 usa o termo “*Estoque de Área Edificável*”.

¹⁰⁴ O dimensionamento não se baseou em dados diretos de produção imobiliária, sendo utilizada como fonte de dados o *Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza* (TPCL) mantido pela Secretaria Municipal da Fazenda.

¹⁰⁵ Para a MA1, assumiu-se a tendência de redução do adensamento, com retração de 25% de crescimento entre 1977 e 1987 para 21%, resultando em 9 mi m² do estoque total. Para MA2, foram destinados 23 mi m² do estoque, mantendo-se o patamar de acréscimo de área construída da última década (27%). Para a MA3, foram destinados 51 mi m² do estoque, com previsão de ampliação da tendência de consumo de área construída de 29% na última década para 35%.

peso que esse setor econômico passaria a ter nos rumos do crescimento da cidade, como esclarece as justificativas do projeto de lei:

*“É preciso ressaltar a diretriz de aumento de oferta de terra, o estabelecimento de um estoque e a não fixação de um coeficiente de aproveitamento incorporado ao lote pressupõem **estímulo à Indústria da Construção Civil, pela diminuição dos preços fundiários que representam**” (SÃO PAULO, 1991, p.12, grifo nosso).*

A redução do preço da terra, decorrente do estímulo de oferta de área edificável, merece atenção. A introdução do CA unitário e a instituição do *solo criado* já vinham sendo discutidos dentro e fora dos órgãos de planejamento municipais desde a década de 70, tendo como marcos o seminário realizado no *Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal* (CEPAM) e a *Carta de Embu*, resultado do seminário em 1976, que destacavam a necessidade de recuperação da valorização imobiliária promovida, inclusive, pelas mudanças da própria norma urbanística. Nesse sentido, o tema também era contemplado na agenda da Reforma Urbana, embora regulamentado apenas com a publicação do Estatuto da Cidade em 2001. Naturalmente, o avanço da discussão com a incorporação do CA único, que permitiria a devida separação do direito de propriedade e do direito de construir, além da previsão de aplicação de outorga onerosa do direito de construir no Plano Diretor de 1991, geravam resistências do setor imobiliário, que se intensificariam no legislativo, como relata Antonucci (2002).

Para contrapor as críticas, o executivo argumentava que a regulação do *solo criado* permitia, por um lado, estabelecer um método racional entre adensamento e provisão de infraestrutura, benéfico para o crescimento coerente da cidade e, por outro, que a eliminação do CA máximo e o estabelecimento de estoques permitia ampliar o território de atuação do setor imobiliário. O economista Paul Singer, então responsável pela Sempla, sintetizava essa posição em artigo para a *Folha de São Paulo* em dezembro de 1990:

*“O plano diretor, ao mudar o zoneamento, eliminará o teto de quatro para todos os Coeficientes de Aproveitamento e a limitação do mesmo a pouco mais de um na maior parte do território. A limitação do estoque de solo criado para cada área adensável afeta o conjunto de empreendimentos na área sem estabelecer um CA máximo para cada projeto individual. Cada empreendedor poderá adquirir do poder público a quantidade que desejar, sujeito apenas às restrições usuais de gabarito, taxa de ocupação etc. Isto significará **um relevante aumento da oferta potencial de área a ser construída. Esse aumento da oferta deverá fazer com que o valor do solo criado caia, pelo menos em nível do preço que a Prefeitura cobrará por ele**” (SINGER, Folha de São Paulo, 6 dez 1990, grifo nosso).*

O impacto das medidas do plano foi objeto de estudo no campo da economia urbana, contratado pela Sempla e conduzido pela *Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas* (FIPE) da Universidade de São Paulo, sob coordenação do economista Juarez Rizzieri. Tinha como objetivo avaliar as condições em que, de fato, ocorreria a redução do preço da terra em função dos movimentos entre oferta e demanda, resultantes da aplicação do CA único e da outorga onerosa do direito de construir.

O estudo, bastante teórico, mobilizava os pressupostos do modelo de cidade monocêntrica tratado ao longo deste capítulo. Reconhecia, portanto, a grande heterogeneidade de preços dos lotes no território em função das condições de localização, cujo principal atributo, externo ao imóvel, é o custo de transporte, bem como a regra geral

da redução do preço da terra, à medida que se distancia dos centros comerciais e de emprego, processo que ocorria em muitas velocidades e simultaneamente em diferentes centros na cidade de São Paulo. Como ponto de partida, registrava que o zoneamento, ao definir restrições às construções, alterava essa “*estrutura econômica espacial que o mercado define (...) produzindo diferenciais de renda*” (FIPE, RIZZIERI, 1992, p. 4). Sendo capaz de desviar a produção imobiliária entre diferentes localizações, alterava-se, portanto, o comportamento da demanda imobiliária.

Com base nas curvas de preço do solo em relação à distância ao centro (**Figura 2.19**), o estudo indicava que a definição de uma macrozona com maior disponibilidade de lotes (área transformável) e estoque (área edificável) – como a MA2 – frente a um aumento mais contido da MA1 (mais restritiva), poderia levar à redução da demanda e dos preços de terreno na área mais central, bem como a um aumento pouco expressivo de preços na MA2, em razão do alargamento da oferta.

Previa-se, portanto, uma esperada transferência da demanda da MA1 para a MA2, sendo que, nos termos do estudo, embora a queda do preço dos lotes seria inequívoca na primeira, a redução de preços nos lotes mais distantes na MA2 apenas ocorreria se o acréscimo da demanda fosse, de fato, inferior ao acréscimo total da oferta, com o preço do lote marginal (p'_2) inferior ao seu correspondente anterior às mudanças (ou seja, p_2).

Do ponto de vista de aplicação da outorga onerosa, o estudo fazia a ressalva que seu pagamento não levaria ao encarecimento dos imóveis apenas se o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional fosse inferior à diferença entre o preço médio da terra antes e após a aprovação do plano¹⁰⁶ (ibid., p.7). Apostava-se, portanto, nessa redução do preço da terra, decorrente da movimentação entre oferta e demanda, para garantir a neutralidade da adoção da outorga onerosa nos novos empreendimentos imobiliários.

Nesse sentido, a MA2 – e, nessa mesma lógica, a MA3 – seriam as áreas mais beneficiadas com a presença do CA unitário e ampliação da oferta de área transformável e edificada, que não se restringiria mais à área central (MA1). Logo, o resultado esperado respaldava a previsão de adensamento da MA2 e MA3, o descongestionamento da MA1 e a melhoria da acessibilidade relativa aos preços dos terrenos e imóveis em ambas. Era, portanto, coerente com os objetivos estratégicos do plano, levando a um ambiente favorável – indutor – para o setor imobiliário.

Em que pese a ausência de estudos empíricos que demonstrassem esses comportamentos, uma vez que se tratavam de propostas sem experiência prévia, **esses encaminhamentos demonstram o aprofundamento do caráter instrumental promovido pelo Plano Diretor de 1991**, visto que colocava ênfase na capacidade de se interferir na *estrutura econômica espacial* – para utilizar o mesmo termo do estudo da FIPE – por meio de ferramentas e dispositivos internos ao próprio plano urbanístico.

¹⁰⁶ Sendo PPCA o preço do potencial construtivo adicional/m², então $PPCA < p_m - p'_m$.

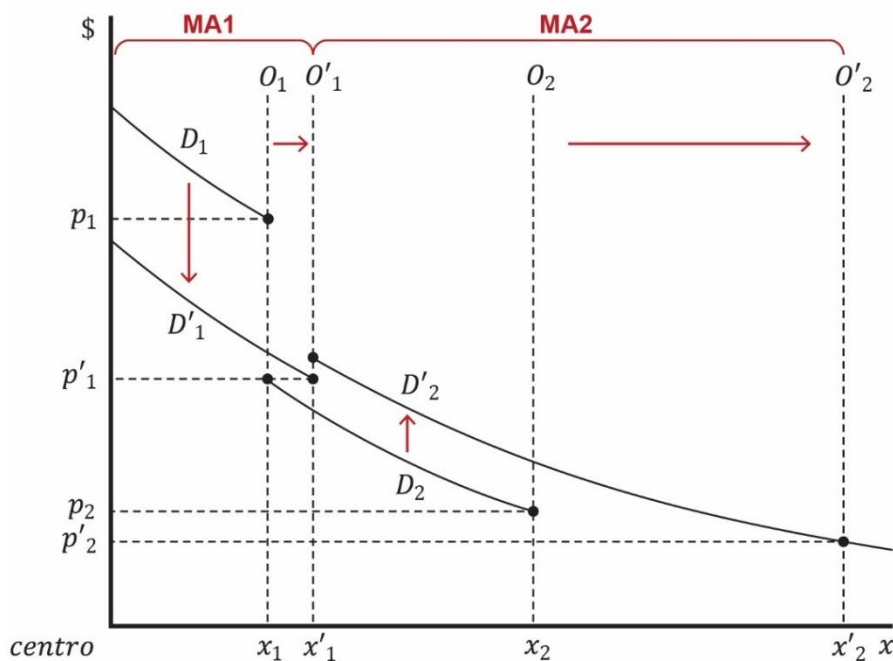


Figura 2.19: Impacto do CA único e da ampliação da oferta de terrenos transformáveis (O) nos preços do solo (p).
 Fonte: Elaboração própria com base em FIPE, RIZZIERI, 1992, p.6.

Nota: O gráfico demonstra os efeitos da aplicação do CA único entre duas macrozonas (MA1 e MA2), com previsão de maior controle da ocupação na MA1 e intensificação da ocupação na MA2. As curvas de preço (p) decrescem desde o centro até o lote mais distante de cada macrozona, considerando seus limites (x) em relação ao centro de referência. A ampliação do perímetro da MA1 (x_1 para x'_1) frente a uma ampliação mais expressiva da MA2 (x_2 para x'_2) resultará em maior oferta de lotes para desenvolvimento imobiliário na segunda, pois $O'_2 - O_2 > O'_1 - O_1$. Assim, projeta-se uma retração na curva de demanda na MA1 (D_1 para D'_1) com redução geral de preços do solo ($p'_1 < p_1$), bem como a ampliação na demanda na MA2 (D_2 para D'_2), com o redesenho de preços em função da ampliação substancialmente maior da oferta (resultando em $p'_2 < p_2$). As variáveis demonstram que o novo preço médio ponderado para todas as macrozonas seria menor que o original ($p'_m < p_m$), com $p'_m = p'_1 * (O'_1/O'_1 + O'_2) + p'_2 * (O'_2/O'_1 + O'_2)$ e $p_m = p_1 * (O_1/O_1 + O_2) + p_2 * (O_2/O_1 + O_2)$.

A combinação entre macrozoneamento e o manejo do potencial construtivo foi, efetivamente, a ferramenta eleita para interferir nas lógicas de produção do espaço urbano, mas ambos se somavam a outros instrumentos que, atuando de forma sistêmica, materializariam os objetivos do plano. Três exemplos merecem destaque: a instituição da *transferência do potencial construtivo* para imóveis em áreas de preservação¹⁰⁷; a criação de quatro tipos de *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*, nas quais o CA único poderia ser ultrapassado sem aquisição onerosa de potencial construtivo¹⁰⁸; e a previsão da edificação e urbanização compulsória dos lotes e glebas ociosos¹⁰⁹ na *Zona Adensável*, evitando-se ondas especulativas de retenção do solo em áreas bem localizadas.

Junto a esses instrumentos, existia no plano e em seus relatórios técnicos a indicação clara da necessidade de direcionar os investimentos públicos para áreas em que foram detectadas maior carência de serviços e infraestrutura, de maneira a ampliar as vantagens locais, reivindicando um caráter *“assumidamente redistributivo”* (SÃO PAULO; SEMPLA, 1991b, p. 46). Dessa maneira, traduzia-se os objetivos da agenda da

¹⁰⁷ Artigo 52 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

¹⁰⁸ Artigos 21 a 26 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

¹⁰⁹ Artigo 53 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

Reforma Urbana em um complexo sistema de normas e diretrizes de investimento voltados às áreas de maior precariedade.

Por sua vez, a política de transportes era tratada como uma grande carta de intenções. O título III do projeto de lei, dedicado ao sistema de transportes, citava amplas diretrizes, como a necessária otimização dos investimentos e maior integração dos diversos modais, ou mesmo a estruturação do sistema de transporte coletivo e sua priorização frente ao sistema viário e a redução dos tempos médios de deslocamento¹¹⁰. Assim, a justificativa enviada ao legislativo reconhecia que a questão do transporte era complexa na RMSP, por envolver os demais entes federados nas decisões de investimento, cabendo ao Plano Diretor orientar a visão municipal nas perspectivas de expansão da rede.

Ainda que o plano apresentasse uma rede estrutural de transporte coletivo em mapa, não construía uma articulação clara com o macrozoneamento ou com os estoques, estratégias centrais da política de desenvolvimento urbano desenhada. Portanto, consolidava-se o abandono dos aspectos físico-territoriais da rede de mobilidade de alta capacidade como estratégia central do plano, movimento já identificado nos demais planos dos anos 80, como o de 1985, que se restringia a propor corredores de ônibus. As *Zonas Adensáveis* e todos os parâmetros a ela vinculados apontavam para uma nova direção: **seria o próprio plano, por meio dos seus instrumentos – e não a rede – quem conduziria a desejada reestruturação do espaço urbano, ao redesenhar as localizações pelo controle da oferta de potencial construtivo.**

Tal percepção pode ser identificada em debates na época. Luis Carlos Costa, por exemplo, teceu uma série de críticas em seminário dedicado ao Plano de 1991¹¹¹. Cunhava que o plano era “*instrumentalista*” ao recorrer a uma série de ferramentas que privilegiava a interferência no setor imobiliário, cujo sentido e significado de utilização não eram claros devido à ausência de diretrizes de estrutura urbana (COSTA, 1992, p.20). Para o urbanista, essa ausência era marcante na desconexão entre o sistema de transportes e as macrozonas, pela fragilidade do dimensionamento da capacidade de suporte e parâmetros urbanísticos, pois “[...] *seria preciso explicitar claramente as condições de ampliação da infraestrutura adotadas como hipótese para a fixação do potencial construtivo*” (ibid., p.21).

Em texto do mesmo seminário, Regina Meyer reconhece a face inovadora do plano pela incorporação do conceito de *função social da propriedade*, mas pontuava que o principal dilema recaía sobre os aspectos de economia urbana. A decisão explícita de não traçar um modelo físico para a cidade, de trabalhar apenas na indução de uma ocupação mais ou menos densa, colocava o plano diante de um impasse, o de conciliar o crescimento urbano e a crônica ausência de investimento público (MEYER, 1992, p.41). Por essa razão, ao operar as forças atuantes na “*cidade efetiva*” (e não na “*cidade desejada*”), mediante um macrozoneamento pragmático e corretivo, a “[...] *nova ordem urbana, segundo o Plano Diretor 91, resultante de uma ação ‘calibradora’, deverá ser reavaliada com frequência, e objeto de propostas ulterior de aperfeiçoamento em função do objetivo econômico e social traçado*” (ibid.).

Nessa metamorfose do macrozoneamento, abandonava-se também a possibilidade de utilizá-lo como suporte do processo de planejamento em escala *local* por meio de projetos urbanos, uma vez que a ideia lançada pelo Plano de 1985, de se indicar pontos estratégicos para o desenvolvimento de *Operações Urbanas*, foi deixada de lado. Embora o

¹¹⁰ Artigo 47 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

¹¹¹ Seminário conduzido na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo logo após o envio do Plano Diretor ao legislativo. Os debates foram organizados em periódico em 1992.

projeto de lei trouxesse uma seção dedicada às *Operações Urbanas*¹¹², responsável por regulamentar o instrumento – com a previsão de estoque próprio de área edificável, a destinação das receitas a um fundo vinculado à operação e à necessidade de um programa de obras públicas com exigência de implantação de habitação de interesse social – efetivamente, elas não pertenciam ao rol de estratégias prioritárias para transformações estruturais da cidade.

Nos relatórios técnicos, foram listados amplos critérios que poderiam ser utilizados para demarcação futura de *Operações*: a renovação de áreas deterioradas, o incentivo à ocupação de áreas com potencial de desenvolvimento urbano, a melhoria dos padrões urbanísticos com a preservação de imóveis de valor histórico, a programação de obras viárias e de drenagem, as prioridades do programa municipal de habitação de interesse social ou então oportunidades de operacionalização, como terras públicas, imóveis vazios e estrutura fundiária favorável (SÃO PAULO; SEMPLA, 1991c, p.2). Além disso, o relatório ainda reunia estudos e propostas em desenvolvimento, como as *Operações Urbanas Anhangabaú, Água Branca, Água Espraiada, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis* (ibid., p.3-9) – um conjunto disperso e que não estabelecia vínculos estruturantes com os demais instrumentos do plano.

O Plano de 1991 não chegou a ser votado, sendo retirado do legislativo pela gestão Paulo Maluf. Exceto pelo Plano de 1988, aprovado por decurso de prazo, nenhuma das demais propostas no período analisado chegaram a ser convertidas em lei, o que não impediu que os métodos, os instrumentos e as estratégias desenhados e problematizados fossem incorporados pelos Planos Diretores efetivamente aprovados nas duas décadas seguintes. O PDE 2002 retomaria elementos do Plano de 1985 e os fundiu com inovações trazidas pela proposta de 1991. Nesse sentido, foram retomadas as centralidades, a sistematização do planejamento em escalas, o macrozoneamento e novas figuras e instrumentos de projeto urbano que faziam menção à acepção original das *Operações Urbanas* das décadas de 70 e 80.

A rede de mobilidade continuaria a ser desenhada fora do plano, mas, tanto na versão de 2002 quanto na revisão do plano em 2014, seria reposicionada como mediadora entre os objetivos do plano e as ações de projeto urbano, com todas as promessas e falhas decorrentes desse pleito.

¹¹² Capítulo V, artigo 54 do Projeto de Lei nº 002 de 1991.

3. Rearticulação entre rede e projeto urbano na atualização do sistema de planejamento (2001-2012)

3.1. A lenta expansão do metrô e o agravamento da mobilidade e da acessibilidade

Os desequilíbrios no território metropolitano mapeados no extenso conjunto de planos dos anos 80, em especial o aumento generalizado da pobreza e a concentração de atividades econômicas em porções restritas da área precariamente urbanizada, ganhariam contornos ainda mais críticos em razão do quadro da mobilidade na RMSP nos anos 90 e na primeira década dos anos 2000.

Os dados de divisão modal das viagens na metrópole demonstram que, desde a primeira Pesquisa OD, em 1967, até sua versão de 1997, houve uma contínua redução da proporção de viagens realizadas em modo coletivo, frente ao aumento da proporção de viagens em modo individual, com aproximação das curvas em 1997¹¹³. Em 2002, pela primeira vez, ao longo da série histórica, foi registrada a inversão da curva de divisão modal, com as viagens em modo individual (52,3%) superando as viagens em modo coletivo (47,7%)¹¹⁴. Nesse sentido, o aumento expressivo de viagens por automóvel e a cobertura territorial limitada das linhas de metrô, frente à expansão da área urbanizada, explicam essa inversão.

Ao longo dos anos 90 e 2000, ocorreram transformações estruturais na economia nacional, com reflexos importantes nas dinâmicas de deslocamento na RMSP. Os anos 90 representaram um momento de inauguração de um ciclo econômico no país, marcado pelo abandono da trajetória do desenvolvimento nacional e a difusão de ideias de matriz liberal no meio político e econômico, acompanhadas de reformas, como a abertura comercial no

¹¹³ Em 1967, a divisão modal das viagens motorizadas era de 68,1% no modo coletivo e 31% no modo individual, números que se alteraram para 51,2% e 48,8%, respectivamente, em 1997 (METRÔ, 1999).

¹¹⁴ Dados da pesquisa de aferição realizada entre as Pesquisas OD de 1997 e 2007 (METRÔ, 2003).

início da década e a estabilização da moeda com o Plano Real em 1994, responsável pela queda da inflação e redução dos desequilíbrios cambiais.

A estabilidade econômica derivada dessas reformas, somada à estabilidade política conquistada após o período de redemocratização, se desdobraram, nos anos 2000, na possibilidade de retomada de investimentos, com a adoção de medidas de combate às desigualdades socioeconômicas. Mais tarde, visando à mitigação dos efeitos negativos da crise econômica internacional deflagrada em 2008, foram também adotadas ações anticíclicas, com incentivo ao consumo mediante desonerações fiscais sobre a indústria nacional. Essa política perdurou até o início da década seguinte, sendo encerrada em função da alteração do cenário externo, com a queda do ciclo das *commodities*; logo, iniciando um novo período de crise e de baixo crescimento nacional.

Os períodos de avanço econômico desse recorte, contudo, não levaram a uma reversão da precariedade dos padrões de mobilidade e acessibilidade da RMSP. A convergência entre a longa crise dos anos 80 e a redução drástica de investimentos públicos em infraestrutura, que se estenderam nos anos 90, impactaram a expansão do transporte público de alta capacidade em São Paulo. Na década de 80, logo após a transferência do Metrô do município para o Governo do Estado, verificou-se uma contração dos investimentos, com planos e projetos congelados. Naquela década, apenas as obras da Linha 3-Vermelha tiveram continuidade, concluída em 1988, momento em que o conjunto de linhas atingiu 38,7 km. Ao longo dos anos 90, a rede cresceu apenas 10,5 km, com as inaugurações da primeira fase da Linha 2-Verde, entre Vila Madalena e Ana Rosa¹¹⁵, e com a extensão norte da Linha 1-Azul, entre Santana e Tucuruvi.

O incentivo ao automóvel ocorria em diferentes esferas. Em âmbito federal, a indústria automobilística foi sistematicamente utilizada como propulsora da economia, com enormes incentivos para o setor na produção de carros populares em um primeiro momento e, mais tarde, como parte das medidas econômicas anticíclicas, já nas administrações Lula e Dilma Rousseff. Em âmbito municipal, há um radical redirecionamento na política de transporte público nas gestões Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), com a extinção da *Companhia Municipal de Transportes Coletivos* (CMTC) e criação da SP-Trans em 1995, que passaria a atuar como gestora de concessões privadas e não mais como operadora do sistema de ônibus municipal, além da redução dos investimentos em programas voltados à expansão de corredores de ônibus. Acrescenta-se ainda as ações compartilhadas entre as esferas municipal e estadual de priorização de investimentos em vias expressas, como foi o projeto de incremento de faixas na Marginal Tietê no final dos anos 2000¹¹⁶.

O resultado dessas ações comuns entre os entes federativos foi o uso crescente e generalizado do automóvel que reforçou a tendência à individualização dos deslocamentos e à baixa capacidade de resposta do transporte coletivo à mobilidade metropolitana (ZIONI, 2002, p.178). Além da retração de investimentos no sistema estrutural de transporte público, a RMSP também apresentou continuidade na tendência de desagregação entre

¹¹⁵ O primeiro trecho inaugurado foi o correspondente a Av. Paulista (entre Paraíso e Consolação) em 1991. A extensão até Ana Rosa aconteceria no ano seguinte e até a Vila Madalena apenas em 1998.

¹¹⁶ O projeto “*Nova Marginal Tietê*” foi anunciado em 2008 pela gestão estadual de José Serra e municipal de Gilberto Kassab. As obras foram concluídas em 2010 e resultaram no acréscimo de uma terceira pista à Marginal, que passaria a acomodar o volume de tráfego diário, reduzindo os congestionamentos e o tempo de viagens. As melhorias, contudo, foram momentâneas. A atração de volume maior de veículos levou ao aumento de congestionamentos nos anos seguintes, como atestava matéria do *Estado de São Paulo* em 28 março de 2015: após 5 anos da expansão, as obras da Marginal pararam de surtir efeitos e a lentidão é 80% maior.

moradia e emprego¹¹⁷. Combinados, ambos levariam a uma crescente polarização das dinâmicas metropolitanas, imprimindo ao complexo urbanizado um conjunto de deseconomias e carências desafiadoras para as ações de planejamento urbano.

Do ponto de vista demográfico, essa polarização pode ser observada no adensamento populacional periférico na década de 1990, com posterior estabilização das taxas de crescimento demográfico da RMSP na primeira década dos anos 2000. Dados dos Censos demográficos indicam que entre 1991 e 2000 os municípios metropolitanos, exceto o município-sede, continuaram a crescer acima da taxa de referência para toda a RMSP (2,5% frente a 1,5%)¹¹⁸, ainda que em ritmo reduzido em comparação com os anos 80. Esse crescimento ocorreu em todas as direções, com especial intensificação em municípios localizados no norte e no oeste da RMSP, além de distritos periféricos do município de São Paulo, no extremo leste, norte e sul (ver **Figura 3.1**).

De forma similar ao movimento observado nos anos 80, a capital continuou a crescer abaixo da metrópole (0,8% entre 1991 e 2000), sendo que sua Área Central¹¹⁹ e arredores atingiu, nessa década, a menor taxa geométrica de crescimento populacional de toda série histórica, equivalente a -1,7%, ou uma perda de aproximadamente 220 mil moradores. Como pode ser notado no mapa, essa retração populacional não se restringiu ao Centro Expandido, ampliando-se para distritos de localização intermediária, sobretudo no Norte e no Leste da capital. Desse modo, o adensamento populacional dos distritos no vetor sudoeste, notadamente de alta renda, ainda não era um processo deflagrado.

Na década seguinte (2000 a 2010), há uma estabilização do crescimento da capital, mantendo a taxa de 0,8%, bem como a continuidade de crescimento demográfico dos demais municípios acima do ritmo da metrópole (1,3% frente a 1,0%, ver **Figura 3.2**)¹²⁰. A área central do município-sede, contudo, tem uma reversão do movimento de esvaziamento, com uma taxa geométrica de crescimento populacional de 1,3% (portanto, acima da RMSP) e um ganho de aproximadamente 146 mil moradores. Nessa década, praticamente todo o perímetro do Centro Expandido apresenta crescimento, além do vetor sudoeste que já registra a consolidação de sua nova configuração ao longo do Rio Pinheiros.

Importante destacar também a desaceleração da dinâmica demográfica nos municípios do polo industrial do ABC, com São Caetano do Sul, apresentando crescimento negativo nos anos 90 (-0,6%) e Santo André crescendo abaixo do ritmo da capital nessa década (0,5%). Na década seguinte, os dois municípios mantiveram as menores taxas de crescimento de toda a RMSP (0,6% e 0,4%, respectivamente).

A análise desses dados indica tanto o processo de reorganização produtiva da metrópole, que levaria a uma evasão da atividade industrial em polos importantes de emprego, na capital e no ABC, quanto a expansão do setor terciário, especialmente no vetor sudoeste da capital. Essa expansão, embora ainda não estivesse completa nos anos 90, consolidou-se na década seguinte.

¹¹⁷ As Pesquisas OD de 1997 e 2007 revelam que houve incremento de 30% no número de empregos na RMSP, totalizando 9,1 milhões em 2007. Apesar desse crescimento, manteve-se a proporção de 28% do total de postos concentrados nas zonas correspondentes ao Centro Expandido.

¹¹⁸ Taxa geométrica de crescimento anual da população (TGCA) segundo dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 (IBGE).

¹¹⁹ Ver nota 54 no **Capítulo 2**.

¹²⁰ Taxa geométrica de crescimento anual da população (TGCA) segundo dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE).

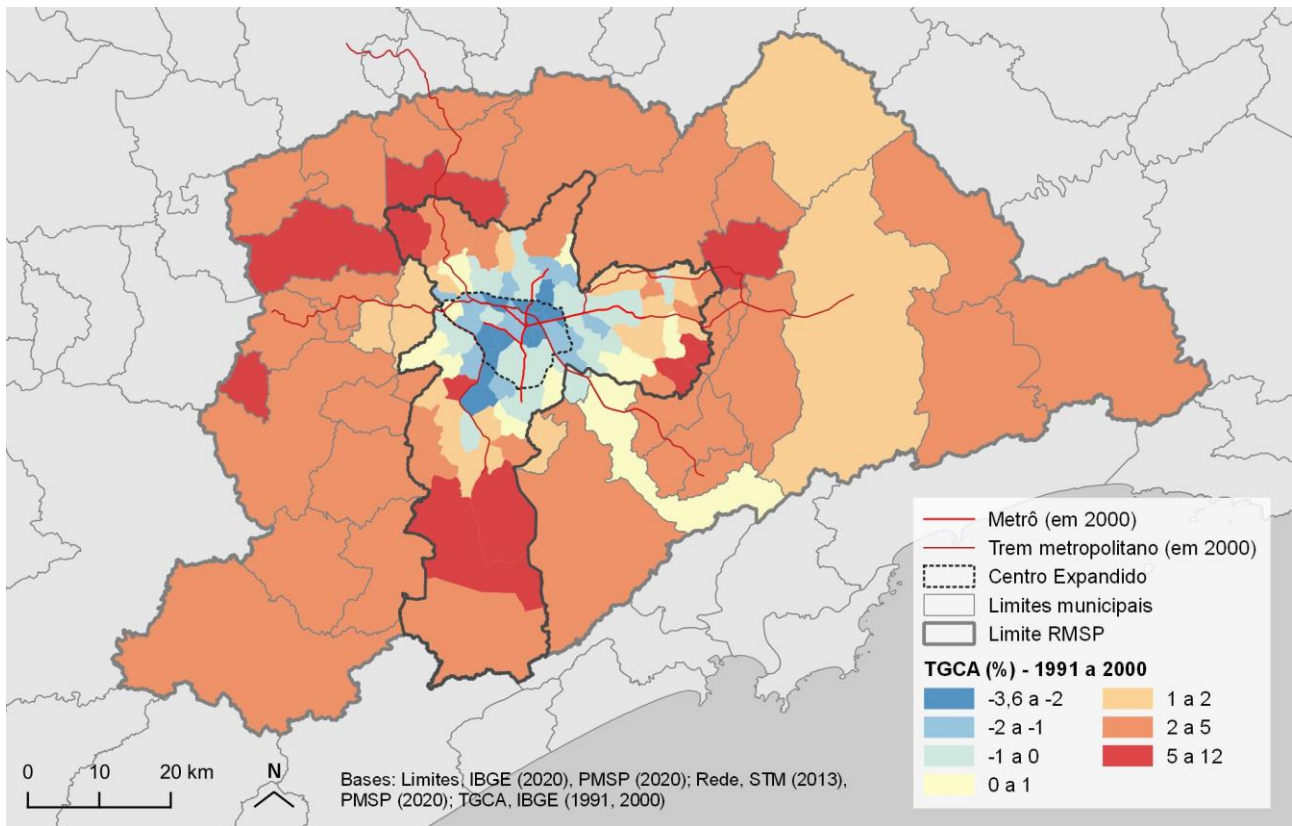


Figura 3.1: TGCA na RMSP e distritos do município de São Paulo entre 1991 e 2000.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados do IBGE (Censo 1991 e 2000).

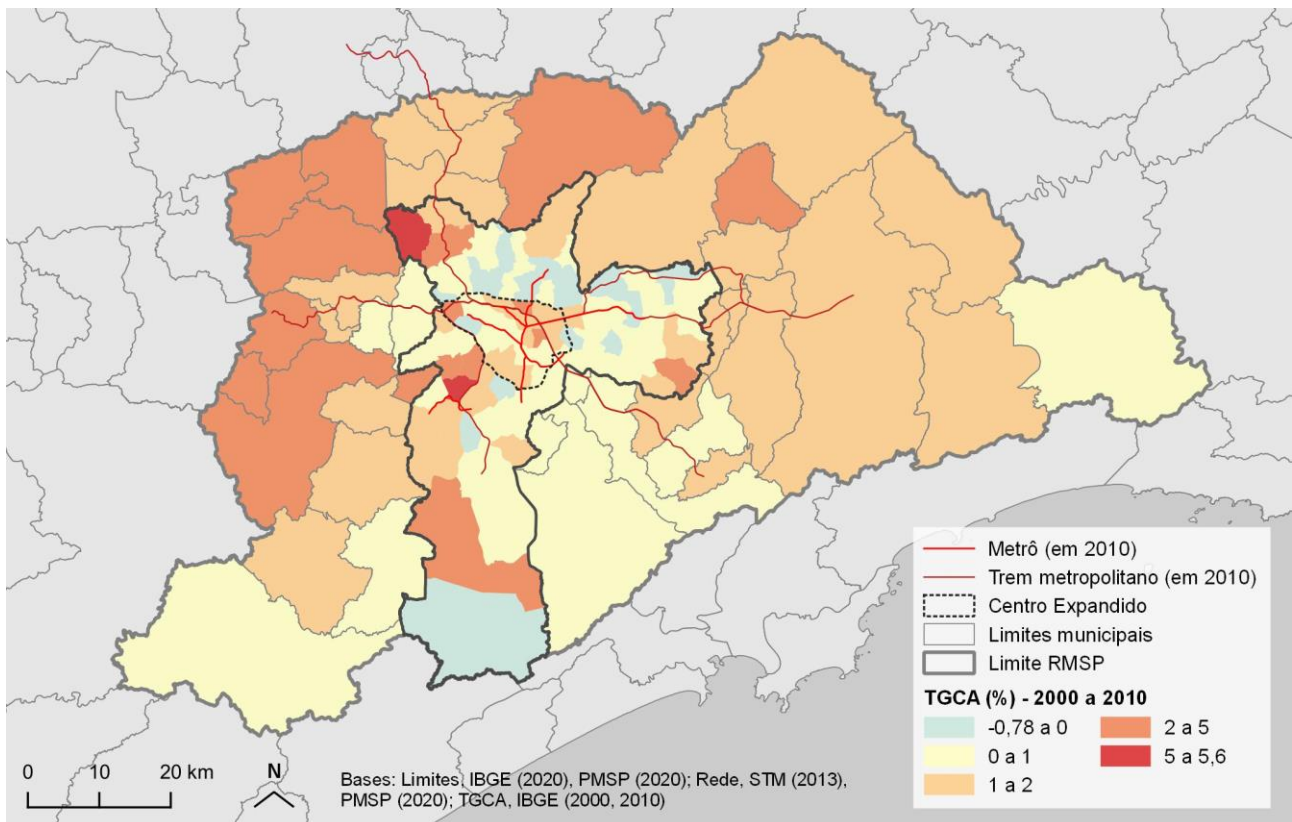


Figura 3.2: TGCA na RMSP e distritos do município de São Paulo entre 2000 e 2010.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados do IBGE (Censo 2000 e 2010).

A reorganização dos polos e centralidades na RMSP tem impacto substancial nos padrões de mobilidade e acessibilidade monitorados pela série de Pesquisas OD. Há, no entanto, a necessidade de distinguir as nuances dessa reorganização, que ganha contornos específicos a partir dos anos 90.

O movimento de reorganização das funções centrais foi, de fato, impulsionado pelo processo de formação da metrópole industrial, à medida que se ampliava a complexidade da vida urbana e se construíam novas articulações físicas e funcionais entre os polos industriais e demais centros de emprego internos à RMSP, uma vez que a estrutura física se moldava à estrutura produtiva da metrópole, por meio da forte atração das zonas industriais e da formação dos centros comerciais. Como demonstrado no **Capítulo 1 (seção 1.2)**, esse processo já era reconhecido pelo PUB desde o final dos anos 60.

Esse movimento de caráter intraurbano também guardava características importantes, que revelavam a articulação entre a estrutura funcional e econômica do núcleo da metrópole em transformação a partir dos anos 80. Um aspecto de grande relevância é apontado por Meyer, Grostein e Biderman (2004, p.182) ao compreenderem esse processo por um duplo viés: por um lado, a *descentralização funcional* e, por outro, o *deslocamento das funções centrais*. A *descentralização funcional* corresponderia à formação ou consolidação de *centros de bairro*, dentro e fora do município de São Paulo, de caráter funcional complementar à área central. Não se tratava, portanto, da substituição do papel ou redução da relevância do centro principal, mas da integração de usos à estrutura radioconcêntrica que apontava, ao final, para o centro tradicional e seu entorno. Boa parte dos polos que se articulam ao redor da macrozona Centro, conforme demonstrado pela Pesquisa OD-87, é reflexo desse processo.

Já o *deslocamento das funções centrais* diz respeito a outro processo, que se baseou na dispersão de funções tradicionais do centro principal para novos setores urbanos, sem o componente de complementaridade funcional. Trata-se, mais precisamente, de uma “[...] *alternativa de localização do investimento imobiliário que até então tinha no centro a sua localização preferencial*” (ibid.). Para os autores, esse processo se explicitou nos anos 80, com o surgimento de setores especializados voltados ao novo padrão terciário da economia e à formação de centralidades de serviços corporativos com forte concentração do setor financeiro e de atividades de gestão e comando das decisões empresariais. Ou seja, o deslocamento do capital imobiliário era um componente fundamental da reorganização funcional no processo de reestruturação produtiva da metrópole.

A produção imobiliária, que havia se concentrado na área central, com ritmo intenso de verticalização nas décadas de 40 e 50, partiu para um novo vetor de expansão no final dos anos 50 e ao longo das décadas de 60 e 70, sobretudo rumo à Avenida Paulista, configurando um polo terciário metropolitano. Mais tarde, essa produção avançou para o vetor sudoeste, nos eixos da Avenida Faria Lima, nas vias marginais do Rio Pinheiros e entorno das Avenidas Berrini e Verbo Divino nas décadas de 80 e 90. Além disso, ressalta-se que um componente importante da formação desse vetor sudoeste consistiu nos investimentos expressivos na infraestrutura viária – na abertura de túneis e avenidas – realizados pelo poder público e que ancoravam as novas tipologias bastante dependentes do automóvel, configurando áreas fortemente verticalizadas, voltadas às atividades corporativas e empresariais, demandadas pelo novo padrão terciário da economia.

O processo de *deslocamento das funções centrais*, ao final, ocorreria com um recorte muito delimitado da área urbanizada, em um processo bastante endógeno de valorização da terra urbana, com forte participação do setor imobiliário e circunscrito ao já configurado

centro metropolitano e seu entorno imediato. Nesse sentido, não se confundia com os anseios dos planos municipais e metropolitanos das décadas anteriores, que previam como horizonte de desenvolvimento uma metrópole multipolar e desconcentrada, na qual as redes de infraestrutura, sobretudo de transporte público, tinham papel decisivo.

A lenta expansão da rede de metrô e o deslocamento concentrado de empregos, distantes dos bairros periféricos predominantemente residenciais, refletiam-se nos níveis críticos na mobilidade demonstradas pela Pesquisa OD-1997. O descompasso entre a descentralização da população, conforme os dados demográficos, e a concentração do transporte coletivo na capital foram captados pela pesquisa: no município central, o transporte coletivo predominava sobre o individual na divisão modal (35,8% versus 32,7%), com o inverso ocorrendo no conjunto das demais subregiões (29,1% do modo coletivo frente a 31,5% no individual).

A participação do automóvel para suprir a necessidade de deslocamento era evidente, com um salto considerável entre 1987 e 1997, correspondente a um acréscimo de 1,08 milhão de automóveis, totalizando 3,09 milhões na RMSP. Essa ampliação teve impacto, principalmente, nas faixas de renda mais baixas, com acréscimo de viagens por transporte individual e queda do coletivo¹²¹. Diante disso, o índice de mobilidade geral¹²² acentuaria sua queda entre 1987 e 1997, saltando de 2,06 para 1,87 viagens por habitante. Embora essa redução ocorresse para todas as faixas de renda, as famílias com renda familiar mais baixa foram as mais afetadas, ao morarem mais distantes dos centros de emprego e serem mais dependentes de um sistema de transporte público deficiente e sujeitas a maiores pendularidades diárias.

Esse cenário de piora progressiva dos sistemas transporte público, cuja marca é a já citada superação da proporção de viagens no modo coletivo pelo individual em 2002, seria atenuado na década seguinte. De acordo com a Pesquisa OD 2007, o modo coletivo passou a corresponder a 55%, frente ao individual com 45%, patamares próximos àqueles observados em 1987. Há também uma reversão na queda do índice de mobilidade geral, que passava para 1,95 viagens/habitante. Se observados os índices de mobilidade apenas do modo coletivo, também foi possível notar melhora nas três faixas de renda mais baixas (de R\$760 a R\$3.040 em outubro/2007) dentre as cinco classificadas.

Apesar da melhoria dos indicadores, ao se observar a distribuição do índice de mobilidade relativo às viagens coletivas na série história, entre 1987 e 1997, nota-se uma progressiva melhora bastante concentrada nas zonas incluídas no Centro Expandido e no seu entorno próximo, com especial incremento no vetor sudoeste e ao longo do Rio Pinheiros (ver **Figuras 3.3, 3.4 e 3.5**). A abrangência territorial da rede metrô, ainda bastante restrita a essas localidades, merece atenção.

¹²¹ Nas duas faixas de renda mais baixas (até R\$500 mensais em outubro de 1997), verificou-se redução do percentual de viagens no modo coletivo de 21,4% para 19,5% entre 1987 e 1997, bem como aumento no modo individual de 6,9% para 7,8% (METRÔ, 1989).

¹²² Relação entre o número de viagens e o número de habitantes.

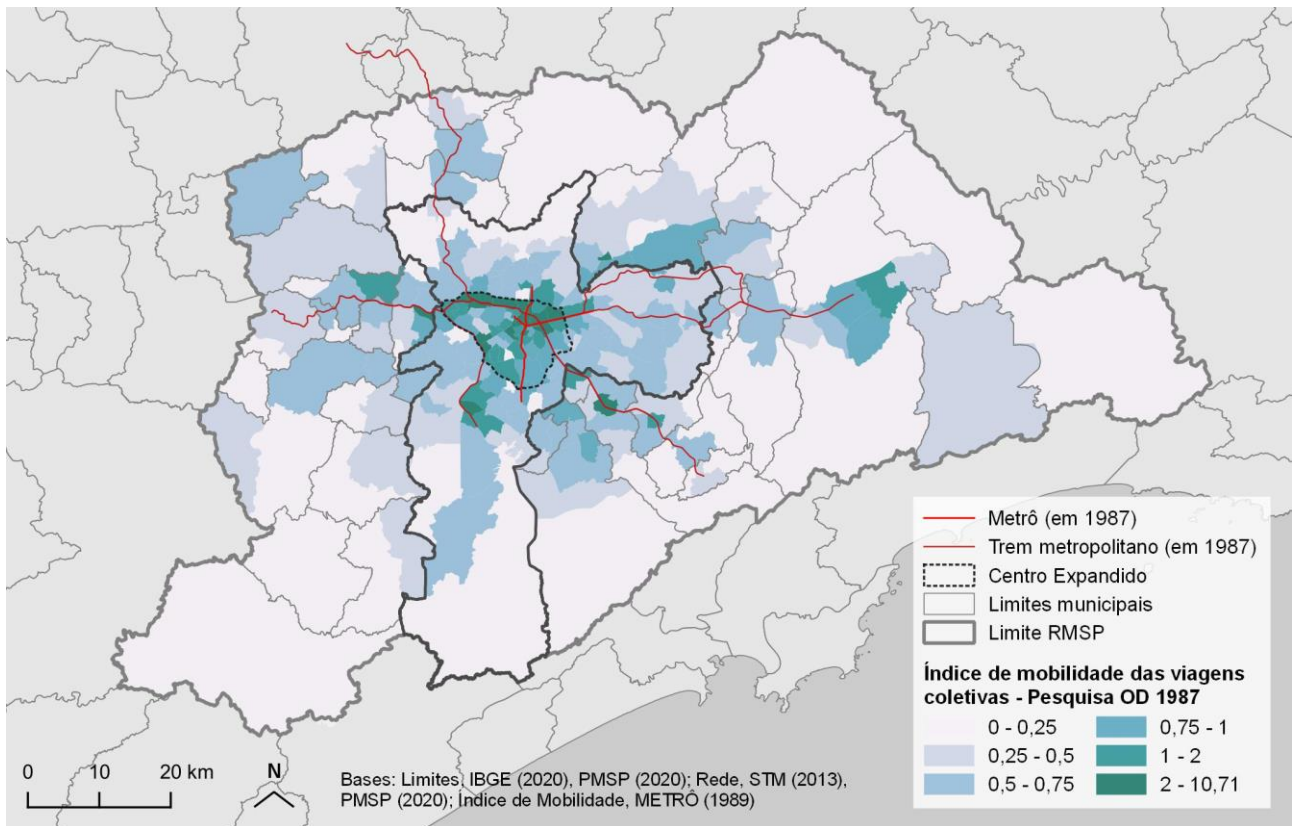


Figura 3.3: Índice de mobilidade das viagens coletivas na RMSP na Pesquisa OD 1987.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-87 (METRÔ, 1989).

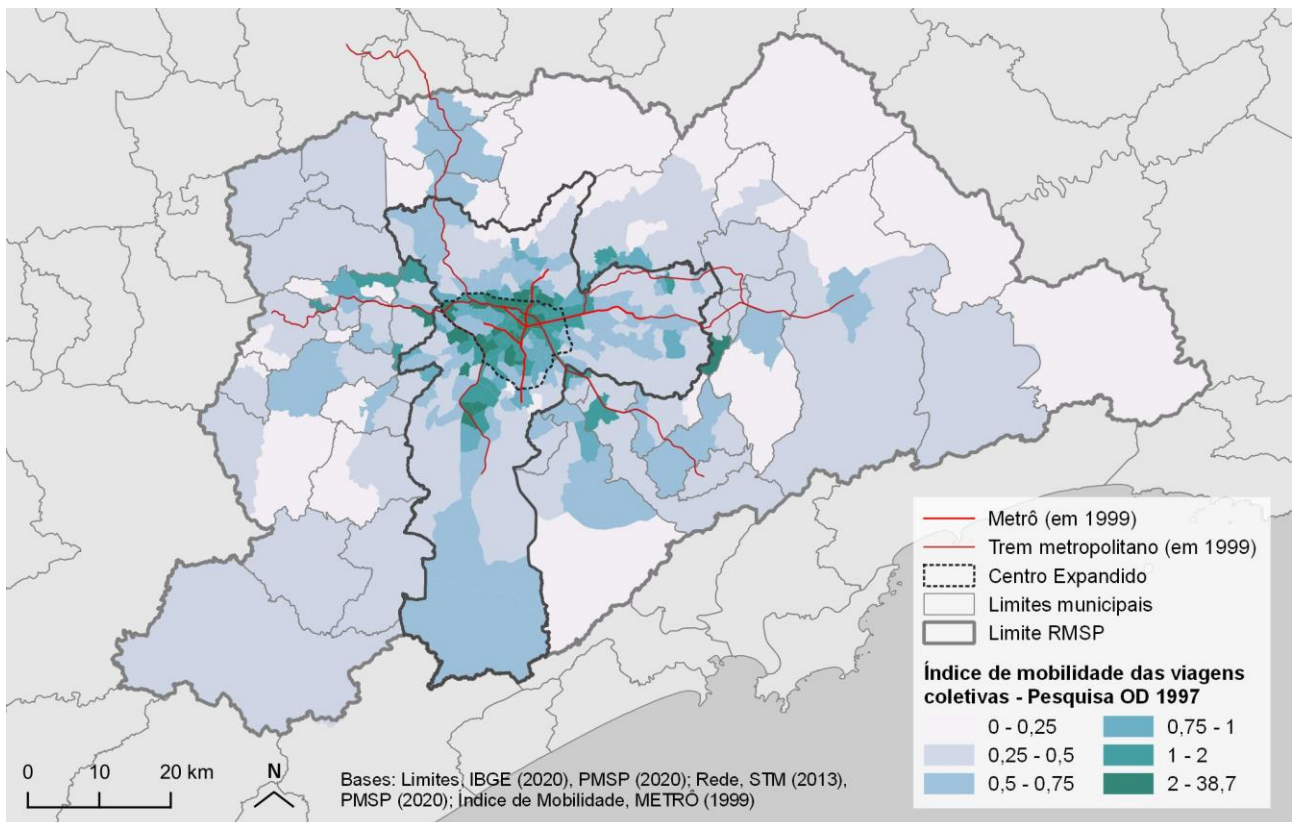


Figura 3.4: Índice de mobilidade das viagens coletivas na RMSP na Pesquisa OD 1997.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-97 (METRÔ, 1999).

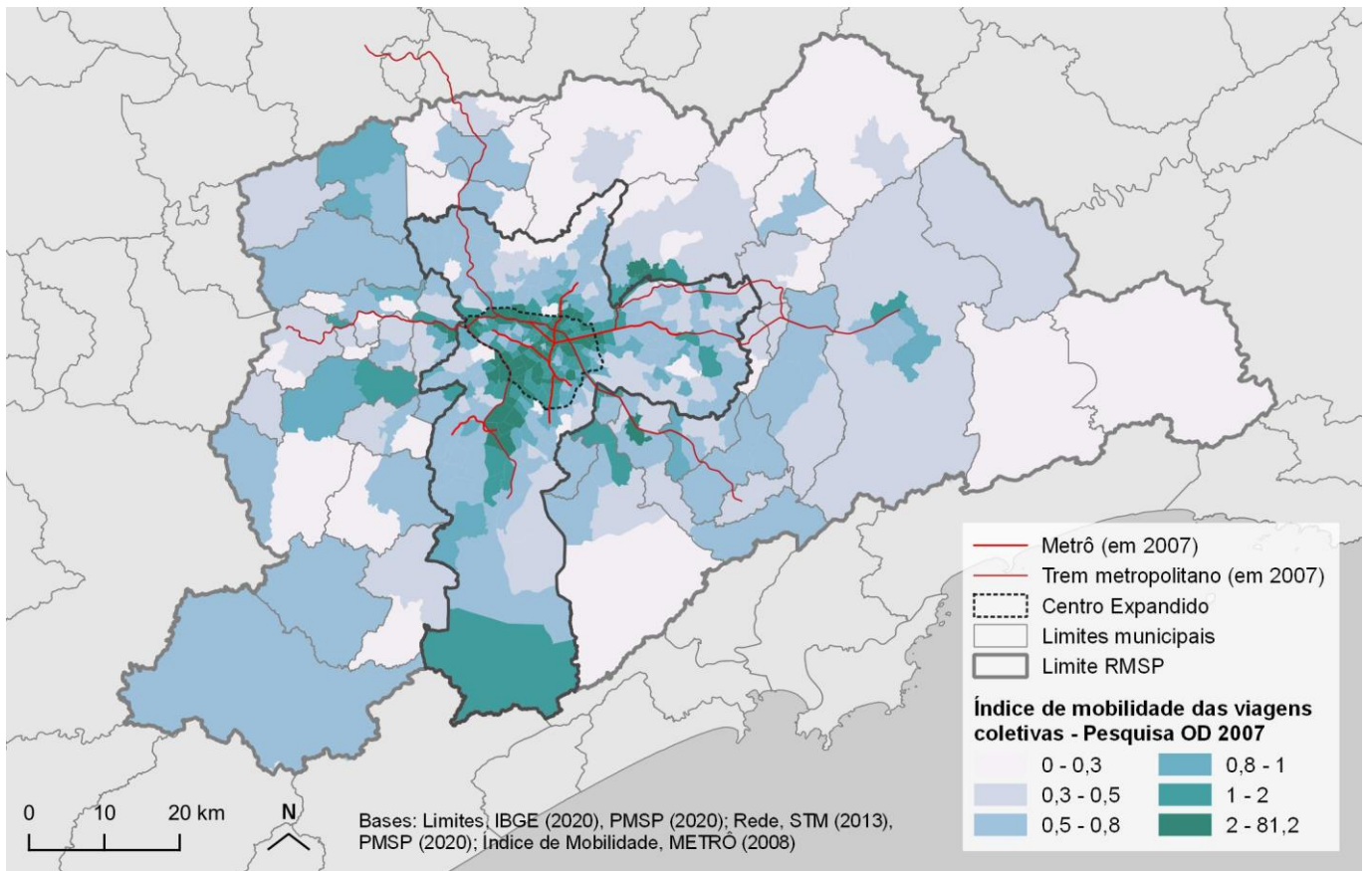


Figura 3.5: Índice de mobilidade das viagens coletivas na RMSP na Pesquisa OD 2007. Fonte: Elaboração própria sobre dados da Pesquisa OD-07 (METRÔ, 2008).

Ao analisar o perfil de renda nas faixas de influência das linhas de metrô e trem metropolitano, Villaça e Zioni (2005) demonstram que as expansões da rede de metrô, sistematicamente, privilegiaram regiões com maior grau de consolidação urbanística, oferta de emprego e presença da população de média e alta renda, reforçando o aspecto altamente concentrador das centralidades metropolitanas. Para os autores (*ibid.*, p.25), nas décadas de 90 e 2000, esse movimento é confirmado nas priorizações de implantação da primeira fase da Linha 2-Verde no eixo da centralidade da Avenida Paulista e, posteriormente, pelo trecho inicial da Linha 4-Amarela (Luz-Butantã)¹²³, ambos restritos ao que Villaça (2001) denominou de “*Região de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda*”. Ainda que essa *Região* tenha tomado outra configuração nas décadas seguintes, com espraiamento de condomínios de alta renda para o oeste da RMSP, naquele momento, o processo de configuração intraurbana do vetor sudoeste era bastante visível, sobretudo pelos investimentos recentes da estrutura viária e pelos lançamentos de torres corporativas que alteravam a paisagem do Rio Pinheiros.

Como demonstra Moura (2016, p.171), os critérios para a escolha entre a *Linha Paulista* (futura Linha 2-Verde) e a *Linha Sudeste-Sudoeste* (futura Linha 4-Amarela) apresentaram uma série de contradições. Com a proposta de revisão do traçado original

¹²³ A Linha 4-Amarela foi inicialmente inaugurada com apenas duas estações – Paulista e Faria Lima – em 2010. O trecho citado passa a operar em 2011 com inaugurações parciais das estações: no ano inicial com as estações Luz, República, Pinheiros e Butantã, em 2014 a estação Fradique Coutinho e em 2018 as estações Higienópolis-Mackenzie, Oscar Freire e São Paulo-Morumbi. A extensão até a Vila Sônia só passaria a operar em 2021.

da *Linha Sudeste-Sudoeste*, as análises se basearam em comparações desiguais em relação ao contingente populacional afetado pelas linhas, com supressão do trecho mais populoso da segunda (o trecho sudeste entre os distritos da Sé e Sacomã) e manutenção do traçado da primeira. Ainda assim, com base na Pesquisa OD-77, o Metrô indicava a necessidade de atendimento dos setores sudeste (rumo à Vila Prudente), cobertos, então, exclusivamente pela Linha Paulista, e sudoeste (Pinheiros e Taboão da Serra), parcialmente cobertos pelo que se configurou como *Linha Sudoeste*. Ao final, a priorização da *Linha Paulista*, sobretudo do trecho definido como primeira fase de implantação da Linha 3-Verde, ocorreu não nas áreas de maior densidade populacional indicadas (trecho sudeste), mas ao longo do novo centro metropolitano que já se consolidava pela Avenida Paulista (ibid., p. 187).

Por sua vez, a *Linha Sudoeste*, com o trecho sudeste suprimido, configuraria a Linha 4-Amarela com um traçado radioconcêntrico, interligando o Centro às novas centralidades das Avenidas Paulista e Faria Lima, acompanhando o movimento de *deslocamento das funções centrais*. A inauguração da Linha 4-Amarela também traria um fato novo: a integração simultânea entre três linhas de metrô (Linha 1-Azul na Luz, Linha 2-Verde na Paulista e Linha 3-Vermelha na República) e com linhas do trem metropolitano, configurando dois polos multimodais importantes – a própria estação Luz e a estação Pinheiros.

Os demais trechos de linhas de metrô produzidos até o final da primeira década dos anos 2000 correspondeu à segunda fase da Linha 2-Verde, entre 2006 e 2010, com a expansão a leste, entre as estações Ana Rosa e Vila Prudente, bem como a Linha 5-Lilás, com a primeira fase inaugurada em 2002, entre o Capão Redondo e o Largo Treze, articulando-se com a Linha 9-Esmeralda do trem. É importante considerar que a expansão da Linha 2-Verde, embora tardia, atingiu os bairros indicados como prioridade de atendimento nos estudos iniciais, estabelecendo um arco diametral estratégico para a conectividade da rede. A Linha 5-Lilás, contudo, permaneceu, por muitos anos, desarticulada das demais linhas, ainda que sua configuração radial atendesse uma região com alta demanda de viagens, o Capão Redondo e o extremo sudoeste da RMSP. Esse trecho fragmentado foi, finalmente, conectado à Linha 1-Azul na estação Chácara Klabin apenas em 2018.

O conjunto de linhas de metrô, com expansão lenta, baixa conectividade e pontos de fragmentação, aos poucos, tornava-se rede, embora altamente concentrada no Centro Expandido. No ano 2000, a rede de metrô contava com apenas 49,2 km de extensão e, mesmo com as inaugurações e expansões ao longo da década, chegaria ao final de 2012 com 74,2 km, muito distante da real necessidade de cobertura, não rompendo os limites do município de São Paulo, mas garantindo pleno acesso aos polos de emprego no vetor sudoeste.

Historicamente, sabe-se que as viagens entre moradia e trabalho predominam no conjunto de deslocamentos metropolitanos. Assim, a dinâmica de produção e localização de empregos tem larga influência nas decisões quanto à priorização dos sistemas de alta capacidade. Ao dividirem a população metropolitana em dois grupos, acima e abaixo de 20 salários-mínimos, Villaça e Zioni (2005) demonstraram a coincidência do primeiro grupo no Centro Expandido, junto às áreas de alta oferta de emprego e convergência de investimentos em sistemas de mobilidade, no sistema viário e na rede de transporte coletivo.

Dos modais que compõem o sistema de transporte público metropolitano, é o metrô, por sua qualidade de serviço, frequência e redução significativa do tempo de

deslocamento, aquele modo com impacto mais significativo na alteração da acessibilidade urbana e, como discutido no **Capítulo 2**, na construção da *terra-localização*. A acessibilidade urbana, transformada em valor da terra, é parte fundamental dos desequilíbrios identificados pelos autores, uma vez que o grupo de alta renda é suficientemente capaz de produzir sua moradia nas proximidades do emprego e que esse emprego – destaca-se, o emprego terciário – uma vez concentrado e coincidente com a infraestrutura de mobilidade, otimiza o tempo de deslocamento (ibid., p.11). Isso não ocorre com as camadas de baixa renda.

O tempo, nas dinâmicas dos modelos de economia urbana, é fator fundamental de manutenção da renda, medida em recursos financeiros ou em qualidade de vida. Por sua vez, a distância cada vez maior dos empregos acessados pelas camadas de renda mais baixa e seus locais de moradia, combinada com a ausência de meios eficientes para acessar esses empregos, consolida os extenuantes movimentos pendulares e a precariedade cotidiana a que é submetida a maior parcela da população metropolitana.

Apesar da desagregação entre o planejamento, a implantação da rede e os planos urbanísticos, já sedimentada nesse momento, o cenário dramático da mobilidade cobrava a necessidade de soluções urbanísticas que integrassem novamente a rede de mobilidade. Na perspectiva do urbanismo e do planejamento urbano, tanto o município de São Paulo quanto a metrópole chegavam ao início dos anos 2000 com planos defasados – caso do Plano Diretor de 1988, ainda vigente na capital – ou sequer aprovados, a exemplo, a esfera metropolitana. Jorge Wilhelm que, após sua passagem nos anos 80, retornaria à coordenação do planejamento urbano municipal ao ocupar a Sempla na gestão Marta Suplicy (2001-2004), resumia o desafio:

*“Acumulavam-se problemas, a cidade se adensava, as favelas cresciam e ocupavam as margens das represas, o transporte público tornara-se muito deficiente, estando o projeto e a implantação da rede de metrô muito atrasados, quanto o mercado imobiliário se expandia sem que existisse uma regulação consistente. Havia falta de um novo olhar **planejador que identificasse o que era urgente e o que era importante**, colocando em perspectiva as prioridades” (WILHEIM, 2011, p.53, grifo no original).*

A menção de Wilhelm a essa dinâmica de priorização incorporada ao plano resume com precisão o termo *estratégico*, que passou a acompanhar o título do plano diretor aprovado em 2002 (Lei nº 13.430 de 2002). A lógica de priorização passava, sobretudo, pela rearticulação entre a rede de mobilidade e o projeto urbano, como será demonstrado adiante, integrando dispositivos e metodologias construídas e largamente debatidas ao longo dos anos 80, como apresentado no Capítulo 3, à luz da atualização do sistema de planejamento em função do Estatuto da Cidade.

No que tange o projeto urbano, contudo, há que se considerar os desdobramentos das *Operações Urbanas* desde o final dos anos 80. Nesse sentido, as experiências paulistanas adicionariam novas características ao *projeto-instrumento*, ao aprofundar seu ferramental e suas contradições, antes de ser reincorporado ao plano.

3.2. Contribuições das *Operações Urbanas* ao projeto-instrumento

Nos anos 90 e na primeira década dos anos 2000, o aprofundamento do conteúdo instrumental das *Operações Urbanas* ocorreria distante do vínculo original entre a rede de mobilidade e projeto urbano. O contexto estava marcado, por um lado, pela desarticulação entre as políticas urbana e de mobilidade, que seguiu após a migração do metrô para a instância estadual, acrescida da desagregação das estruturas de governança metropolitana e do viés setorial adquirido pela área de transportes metropolitanos. De outro, a inércia na expansão da rede de metrô, a crescente dependência do automóvel e a priorização de obras viárias convergiram para praticamente retirar de pauta a possibilidade de correlacionar as ações de urbanismo à rede de alta capacidade. Com essa desarticulação, as obras viárias se converteram em suporte decisivo para o conjunto de *Operações Urbanas* aprovadas.

Conforme apontado por Heck (2004, p.180), os estudos das *Operações Urbanas* realizados pela Emurb na gestão Erundina tiveram como elemento comum o fato de se posicionarem no entorno das cinco grandes obras viárias iniciadas na gestão Jânio Quadros: (i) o túnel do Vale do Anhangabaú; (ii) a Avenida Água Espraiada; (iii) a Avenida Jacú-Pêssego; (iv) o minianel viário; e (v) o Corredor Sudoeste (túneis sob a Avenida Juscelino Kubitschek, Rio Pinheiros e Parque do Ibirapuera). Desse conjunto, foram priorizados os estudos para as *Operações Urbanas Anhangabaú e Água Espraiada* que, junto à *Água Branca*, tiveram edições de anteprojetos de lei até 1991, cabendo frisar que a primeira foi a única efetivamente aprovada na gestão Erundina.

Ao longo dos anos 90, foram oficializadas quatro *Operações Urbanas* no município de São Paulo: *Operação Urbana Anhangabaú*, *Operação Urbana Faria Lima*, *Operação Urbana Água Branca* e *Operação Urbana Centro*¹²⁴. Além disso, a previsão da utilização do instrumento como ação pública, mediante obtenção de recursos junto à iniciativa privada, foi incluída na Lei Orgânica Municipal, em 1992, em seu artigo 152. Após a publicação do Estatuto da Cidade, foi também sancionada a *Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE)*¹²⁵, cujos estudos técnicos haviam sido elaborados pela Emurb nos anos 90. Assim, as alterações introduzidas pelo Estatuto e pela OUCAE levaram a sucessivas revisões das demais *Operações* anos seguintes.

Esse extenso conjunto consistiu em um laboratório referencial para a própria regulamentação do instrumento nos termos expressos no *Estatuto da Cidade*¹²⁶, cujos artigos reproduziam passagens quase idênticas à normativa desenhada no município de São Paulo ao longo dos anos 90. Com o Estatuto, foi possível não só registrar a possibilidade de novos arranjos entre os setores público e privado, mas também sofisticar métodos de elaboração e estruturação do *projeto-instrumento*.

Na norma federal, foi consolidada a noção de parceria entre poder público municipal, moradores, proprietários e investidores, com o objetivo de conduzir “*transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*”. Para tanto, regulamentou-se a possibilidade de modificação de parâmetros urbanísticos e o

¹²⁴ Lei nº 11.090 de 1991, Lei nº 11.732 de 1995, Lei nº 11.774 de 1995 e Lei nº 12.349 de 1997, respectivamente.

¹²⁵ Lei nº 13.260 de 2001.

¹²⁶ Artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257 de 2001.

estabelecimento de um conteúdo mínimo para o instrumento, com expressa previsão de contrapartida às melhorias urbanísticas implementadas¹²⁷.

Embora o Estatuto tenha sublinhado que uma *Operação Urbana* deva basear-se no plano diretor, nos anos 90, as *Operações* paulistanas concebidas reforçaram seu caráter autônomo. Apesar da inserção do instrumento prevista pelo *Plano Diretor de 1985*, no decorrer dos anos 90, nota-se uma contínua retração do papel estruturante do *projeto-instrumento*, no sentido de não corresponder diretamente a uma visão global de cidade que se pretendia no plano. **Ao se ancorarem na expansão do sistema viário e na configuração de novos vetores de produção imobiliária, as Operações aprovadas conformavam um mosaico de intervenções fragmentadas, cuja soma não levaria a uma diretriz coesa, concebida, previamente, pelo plano.**

Ou seja, as *Operações* passariam a ser fixadas em função de premissas e condicionantes distantes daquelas que o plano (sobretudo, o Plano de 1985) buscava. A ausência de um plano diretor atualizado agravava essa condição. Assim, o mosaico territorial formado pelas diversas *Operações* se organizou em função de uma conjuntura regida pelas novas dinâmicas urbanas impulsionadas não somente por mudanças do padrão produtivo, mas também pela identificação de oportunidades de articulação com os interesses do setor imobiliário¹²⁸. Nesse contexto, a temática da alienação do *potencial construtivo adicional* ganhou ênfase, operada mediante dispositivos que se tornaram meios bastante eficientes de captura da valorização imobiliária, quando aplicada em vetores em franca transformação urbanística e com expressiva demanda de mercado.

Após o período de introdução de ideias e conceitos, foi no Plano Diretor de 1988, na gestão Jânio Quadros, que a *Operação Urbana* ingressou no regramento urbanístico municipal, incluída no conjunto de diretrizes das *Áreas Consolidada e Intermediária* (ver final da **seção 2.3**) e compreendida, de forma ampla, como uma “*ação conjunta dos setores público e privado, destinadas a melhoria do padrão de urbanização*”¹²⁹.

Foi ainda em 1986 que as *Operações Urbanas* ganhariam oficialmente seu primeiro desenho com as *Operações Interligadas*¹³⁰. Com o zoneamento congelado desde a década 70, a pressão do setor imobiliário e os baixos índices de investimento público, a experiência surgia como um mecanismo que combinava interesses privados e públicos, uma vez que respondia à demanda dos primeiros na modificação pontual de parâmetros urbanísticos, e dos últimos, ao garantir provisão de moradia popular em um contexto de recursos financeiros limitados. Nesse viés, as *Operações Interligadas* consistiam em contrapartidas em obras de habitação de interesse social ou em dinheiro, pagas pelo agente privado em função da modificação de parâmetros urbanísticos em áreas ocupadas por favelas. Ao ingressar com um projeto nos órgãos de licenciamento municipais, uma comissão técnica interna calculava a contrapartida, que poderia basear-se em um percentual da valorização imobiliária estimada ou na comparação com terreno de maior área, sendo paga no momento da aprovação (MALERONKA, 2010, p. 90). Tratava-se, portanto, de um procedimento altamente discricionário.

¹²⁷ Além da contrapartida citada, o artigo 33 prevê como conteúdo mínimo: a definição de área da Operação Urbana, o programa básico de ocupação, programa de atendimento econômico e social para a população afetada, as finalidades da operação, um estudo prévio de impacto de vizinhança, forma de controle da operação e incentivos à utilização de tecnologias que reduzam o impacto ambiental – esse último incluído posteriormente, pela Lei nº 12.836 de 2013.

¹²⁸ Notas do processo de orientação da pesquisa.

¹²⁹ Artigo 14 da Lei nº 10.676 de 1988.

¹³⁰ Lei nº 10.209 de 1986, alterada pela Lei nº 11.773 de 1995.

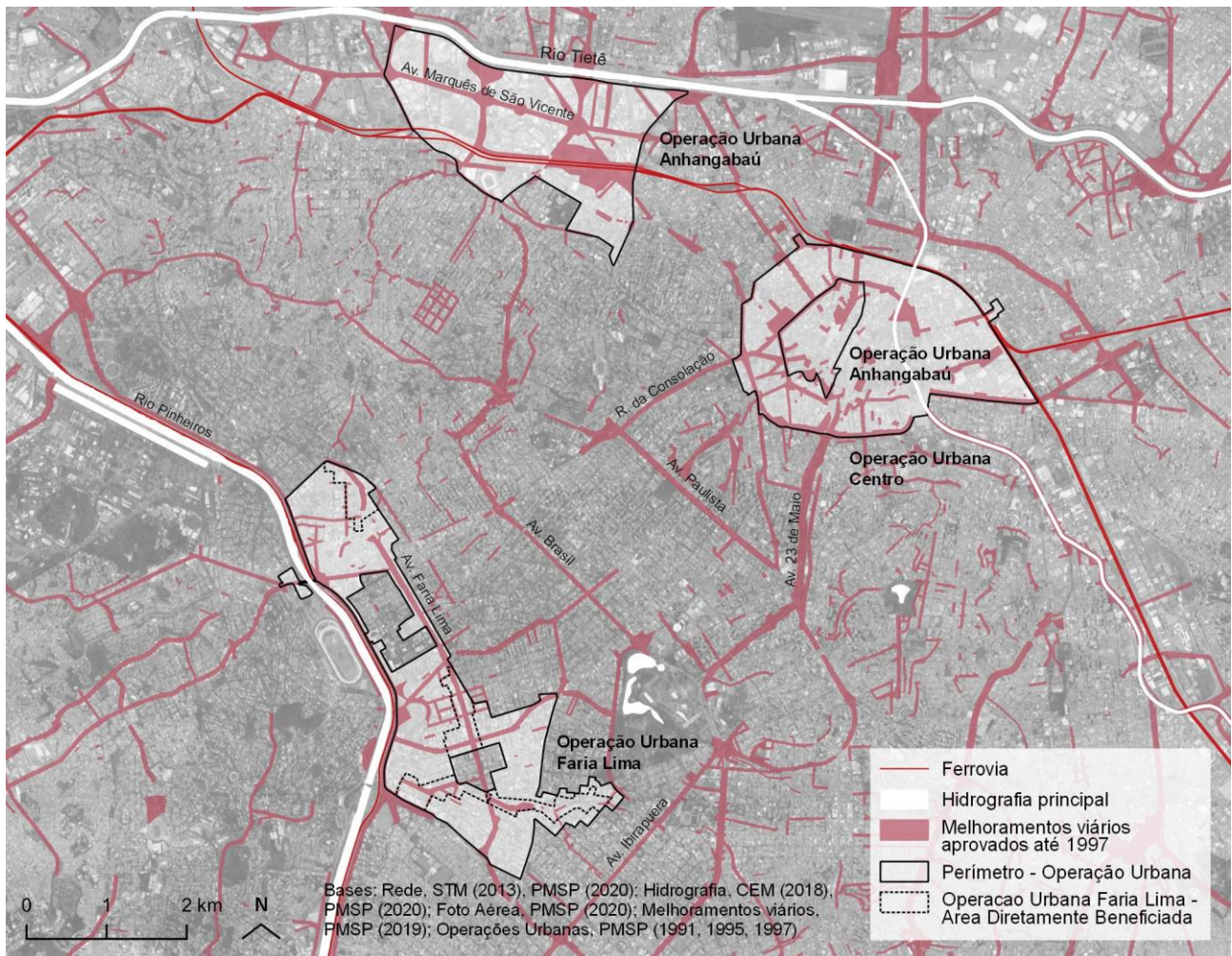


Figura 3.6: Operações Urbanas aprovadas nos anos 90 e melhoramentos viários incidentes, aprovados até 1997. Fonte: Elaboração própria sobre dados de leis municipais (1991, 1995, 1997) e GEOINFO/PMSP (2019).

Ainda que incorporasse a noção de *solo criado*, as *Operações Interligadas* não estabeleciam um CA unitário que garantisse a devida separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, distribuindo alterações dispersas e, muitas vezes, desconexas do zoneamento (MALERONKA, 2010, 92). Guardavam, assim, pouca relação com a concepção original de *Operação Urbana*, ao deixar de lado a proposta de intervenção em um perímetro para apostar em ações atomizadas, nos lotes, tampouco organizar um conjunto de intervenções articuladas para além da produção de moradia. Sendo assim, a aplicação pontual consubstanciava a ideia de flexibilização da norma geral – o zoneamento – consolidando o que Castro (2006, p.58) bem definiu como “*exceção localizada*”. Essas experiências tiveram continuidade nas gestões seguintes e permaneceram vigentes até 1998, quando foram alvo de ação movida pelo Ministério Público, justamente por realizarem alterações no zoneamento sem anuência do legislativo, sendo, definitivamente, julgadas inconstitucionais em 2001 (ibid., p. 60).

Apesar das controvérsias, a experiência de transposição à prática de um instrumento, até então, gestado na esfera teórica, teve grande influência nas *Operações Urbanas* aprovadas nas gestões Erundina e Paulo Maluf, com estudos conduzidos pela Emurb e Sempla. Maleronka (2010, p. 94) destaca publicação da Emurb em 1991, na qual

era apresentado o instrumento, reforçando seu forte vínculo com as *Operações Interligadas*. Ao invés de recuperar o percurso de ideias desde os anos 70 – as experiências inaugurais dentro da própria empresa pública, inclusive – dava-se continuidade ao modelo recente, uma vez que as novas propostas seriam concebidas como uma “[...] concentração de operações interligadas em um dado perímetro, e menos como uma intervenção com uma intenção clara de modificação do tecido urbano” (ibid., 96).

Então, o ciclo das primeiras *Operações Urbanas* aprovadas, profundamente influenciadas pela lógica das *Operações Interligadas* e pelo contexto de baixas perspectivas de investimento, sedimentou a maneira como o poder público municipal conduziria as intervenções urbanas. Alguns aspectos merecem ser sublinhados das quatro *Operações* aprovadas entre 1991 e 1997.

O primeiro aspecto é a aposta na dinâmica imobiliária privada como condutora do processo de transformação urbanística. Embora o poder público mantivesse seu papel de gerenciador e executor das intervenções públicas, abandonava-se definitivamente a participação direta da própria Emurb na promoção de negócios imobiliários, retraindo a postura adotada nas primeiras experiências de intervenção urbana nos anos 70, alvo de grande controvérsia, inclusive jurídica. Assim, a ideia de desapropriação geral e de uma modificação direta do tecido urbano e das tipologias pelo poder público foi deixada de lado, restando, sob seu controle, a reorganização dos parâmetros urbanísticos.

Nesse contexto, reside uma das origens da crítica sobre a ausência de um desenho urbano – ou da dimensão *projetual* – que é feita às *Operações Urbanas* paulistanas, recorrentes na literatura¹³¹. Em que pese a importância do desenho das áreas livres e públicas, das infraestruturas urbanas e dos equipamentos coletivos, o redesenho do conjunto de lotes e tipologias edilícias no perímetro de intervenção deveria ser parte indissociável da atividade de projeto urbano. Ausente a capacidade de interferir na estrutura fundiária e em suas tipologias, restaria, então, à municipalidade o ato de redefinir as regras que impactam o controle do uso e da ocupação dos lotes pré-existentes, ainda que, para tanto, utilizassem incentivos e benefícios que poderiam atrair ou acelerar novos negócios imobiliários, incluindo remembramento.

De tal condição, deriva o segundo aspecto desse conjunto de Operações: a consolidação da estratégia de alteração de parâmetros urbanísticos em referência ao zoneamento vigente. Diferentemente das propostas da Emurb nos anos 70, não se tratava aqui de uma redefinição de parâmetros globais, aplicados sobre todo o perímetro de intervenção e utilizados como referência para o licenciamento de *projetos parciais* que, aos poucos, conduziram à transformação imaginada para o conjunto edificado. Logo, a nova estratégia estava baseava não só na transformação lote a lote, como também na ideia de que se modifica, ou se flexibiliza, fragmentos da regra geral, em alinhamento ao método disposto nas *Operações Interligadas*.

Tanto a *Operação Urbana Anhangabaú* quanto a *Água Branca* e, posteriormente, a *Operação Urbana Centro*, previam mecanismos similares para essa estratégia: a realização de chamamentos por edital, no caso das duas primeiras, nos quais os proprietários poderiam solicitar modificação de índices urbanísticos pré-existentes, a possibilidade de utilização do espaço público aéreo ou subterrâneo, ou promover a regularização de imóveis¹³².

¹³¹ A esse respeito, Villarino (2006) vai tratar da ausência de um *projeto urbano estruturador*.

¹³² Artigo 3º da Lei nº 11.090 de 1991, Artigo 6º da Lei nº 11.774 de 1995 e Artigo 4º da Lei nº 12.349 de 1997.

Mesmo que houvesse modificações mediante contrapartidas ser a regra, no caso das *Operações Urbanas Faria Lima e Centro*, em especial, **inaugura-se a estratégia de desenho de incentivos dirigidos, baseados no manejo dos parâmetros urbanísticos em concessões gratuitas, visando à consecução de objetivos do projeto.** No primeiro caso, foi previsto incentivo ao remembramento de lotes, com concessão de área construída computável gratuita para lotes resultantes com mais de 2.000m²¹³³. Sob o espectro do forte esvaziamento populacional da área central, a *Operação Urbana Centro* instituiu o CA máximo gratuito igual a 6,0 para usos residenciais, a dispensa de vagas de garagem, o incentivo à atividade hoteleira, a definição de áreas não computáveis para usos culturais, educacionais e para fruição pública de pedestres no térreo, bem como a possibilidade de majoração do potencial construtivo em 10%; no caso de remembramento de três ou mais lotes, com no mínimo 1.000m² de área resultante¹³⁴. Dessa forma, registra-se aqui um avanço significativo do componente instrumental das *Operações*, que será incorporado mais tarde ao plano diretor.

O terceiro aspecto relevante consiste na previsão de um conjunto de intervenções físicas que, embora refletissem demandas diversas dos perímetros, não conformavam uma unidade projetual. O “programa de obras” da *Operação Urbana Anhangabaú* previa a complementação da intervenção no Vale – projeto decorrente de concurso realizado em 1981 e em execução desde 1986 – incluindo microdrenagem, implantação e qualificação de praças, calçadas e bulevares, o restauro de esculturas e manutenção de pavimentação¹³⁵. O “programa de obras” da *Água Branca* tinha como componentes principais as intervenções viárias (com extensão de avenidas e construção de pontes e passagens subterrâneas) e obras de micro e macrodrenagem. Ademais, incluía também alargamento de passeios públicos, construção de equipamentos públicos e produção de unidades de habitação de interesse social¹³⁶.

Quanto ao “programa de investimentos” da *Faria Lima* dava continuidade à implantação dos melhoramentos viários pré-existentes, com a complementação do viário estrutural, além da previsão de terminal de ônibus no Largo da Batata, provisão de unidades de habitação de interesse social e implantação de praças e equipamentos públicos¹³⁷. Essas listagens, bastante sintéticas, desapareceriam de vez na *Operação Urbana Centro*, que sequer incluiu um anexo similar às demais¹³⁸. Em todos os casos, a ausência de espacialização reforçava, senão o caráter aleatório, ao menos discricionário das obras, fruto da agenda da gestão municipal na ocasião ou de investidas do setor privado, bastante influente no caso da *Faria Lima*, por exemplo.

O quarto aspecto – e talvez o de maior repercussão – diz respeito à definitiva incorporação das contrapartidas e da alienação do potencial construtivo como motor de financiamento das intervenções. Ainda que os ensaios de *Operação Urbana* nos planos nos anos 80 citassem a indissociabilidade do potencial construtivo em relação à formação dos preços do solo urbano, apenas nos anos 90 seriam organizados mecanismos que

¹³³ O artigo 14º da Lei nº 11.732 de 1995 previa 20% da área resultante lotes maiores que 2.500m², ou igual percentual lotes maiores que 2.000m² com inclusão de áreas de circulação e usos abertos ao público no pavimento térreo.

¹³⁴ Artigo 3º da Lei nº 12.349 de 1997.

¹³⁵ Artigo 2º, Quadro 1 anexo da Lei nº 11.090 de 1991.

¹³⁶ Artigo 3º, Quadro I anexo da Lei nº 11.774 de 1995.

¹³⁷ Artigo 9º, Anexo nº 3 da Lei nº 11.732 de 1995.

¹³⁸ O programa de obras, contudo, estava presente no projeto de lei enviado ao legislativo, prevendo ações de reurbanização – como a complementação do Vale do Anhangabaú e intervenções no Parque Dom Pedro II, Praça Roosevelt e Casa das Retortas, a manutenção dos calçados, obras de macrodrenagem no córrego do Anhangabaú e construção de garagens (CASTRO, 2006, p.156).

aproveitavam tal condição para extrair receitas derivadas da modificação de parâmetros urbanísticos. Esses mecanismos foram desenhados cruzando as experiências teóricas e práticas das décadas anteriores. A noção de **estoque de potencial construtivo adicional** – que havia surgido, inicialmente, nas experiências da Emurb nos anos 70 para controle da densidade urbana nos perímetros de intervenção, sendo depois peça fundamental na estruturação das dinâmicas de transformação atreladas ao macrozoneamento do Plano Diretor de 1991 – foi recuperada com um triplo papel: **(i) definir o limite máximo de área construída para além dos potenciais vigentes no zoneamento**¹³⁹, **reafirmando a ideia de flexibilização da regra geral; (ii) delimitar o adensamento construtivo máximo suportado, principalmente, pelo aumento de tráfego de veículos; e (iii) financiar o programa de obras ou investimentos previstos.**

Na *Operação Urbana Anhangabaú*, o estoque de área construída adicional computável igual a 150.000m² foi definido por meio de simulação dos lotes passíveis de transformação, com a utilização de CA médio existente no perímetro e o incremento de área adicional, considerando o impacto máximo suportado relativo ao tráfego de veículos (CASTRO, 2006, p.74). Já as *Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca* incluíram novas estratégias, como a subdivisão do estoque segundo diferentes critérios. No primeiro caso, há uma distribuição de 1.250.000m² na denominada “*área diretamente beneficiada*” – de influência direta das principais avenidas implantadas – e de 1.000.000m² no restante do perímetro¹⁴⁰. No segundo caso, além da previsão de distribuição do estoque de área construída máxima computável de 1.200.000m² nos editais públicos de chamamento de interessados, também foi incluída uma diferenciação de 75% para uso residencial e 25% não residencial¹⁴¹.

Definidos os estoques e suas diferenciações estratégicas, tratava-se, então, de estabelecer as regras para a contrapartida financeira dos lotes que acessavam modificações dos índices urbanísticos ou, como colocado expressamente pela *Operação Urbana Anhangabaú*, os “*benefícios concedidos que configuram exceções à legislação vigente*”¹⁴². A regra geral adotada foi utilizar como referência o valor de mercado de terrenos para definir o valor do incremento de benefícios. Para tanto, utilizava-se o método de *terreno virtual*, que se baseava na área de terreno necessária para construir a área excedente em relação à permitida pelo zoneamento¹⁴³. Assim, foram previstos valores mínimos a serem aplicados¹⁴⁴, além de descontos nos anos iniciais ou em áreas específicas, visando estimular a produção imobiliária¹⁴⁵.

¹³⁹ Nota-se que não há, ainda, a separação entre CA básico e máximo, com clara distinção do direito de construir, mas a ideia de se incrementar o limite vigente pelo zoneamento.

¹⁴⁰ A Área diretamente beneficiada contou com 5 subperímetros (Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Vila Funchal e Uberaba) e correspondia à influência direta das Avenidas Faria Lima, Pedroso de Moraes, Juscelino Kubitschek, Hélio Pelegrino, dos Bandeirantes, Eng^o Luís Carlos Berrini e Cidade Jardim. Estoque previsto no artigo 6^o da Lei n^o 11.732 de 1995.

¹⁴¹ Artigo 10^o da Lei n^o 11.774 de 1995.

¹⁴² Artigo 5^o da Lei n^o 11.090 de 1991.

¹⁴³ O valor da contrapartida se daria, então, pela expressão $V_t * ACCA/CA$, sendo V_t o valor de referência do terreno, $ACCA$ a Área Construída Computável Adicional e CA o Coeficiente de Aproveitamento vigente no zoneamento. O método foi adotado pelas Operações Urbanas Anhangabaú (artigo 10^o), Água Branca (artigo 17^o) e Centro (artigo 10^o).

¹⁴⁴ Foram previstos, no mínimo, 200% do valor de mercado para regularizações e 60% para as demais modificações de índices para as *Operações Anhangabaú* (artigo 11^o) e *Água Branca* (artigo 17^o), ou, respectivamente, 100% do valor de mercado para regularizações e 50% para os demais casos na *Operação Urbana Centro* (artigo 10^o).

¹⁴⁵ Foi previsto desconto de 40% no primeiro ano das *Operações Urbanas Anhangabaú* (artigo 10^o) e *Água Branca* (artigo 17^o). Na *Operação Urbana Centro*, foi prevista isenção de contrapartidas por três abis na “*Área de Especial Incentivo*”, que envolvia o entorno do Vale do Anhangabaú, desde a Praça da República até todo o perímetro do Parque Dom Pedro II (artigo 15^o).

Esse manejo estratégico dos estoques de potencial construtivo e seus valores seriam fundamentais para a incorporação de dois dispositivos nas *Operações Urbanas*: de um lado, a *transferência de potencial construtivo*, aplicada, principalmente, em imóveis tombados e prevista para as *Operações Urbanas Anhangabaú, Água Branca e Centro*¹⁴⁶ e, com especial importância, a noção de *projeto-instrumento* e a introdução do **Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)** na *Operação Urbana Faria Lima*.

Exceto pelos lotes lembrados incentivados, mencionados anteriormente, na *Faria Lima*, todos os lotes acima de 1.000 m² de área poderiam aumentar seu potencial construtivo até atingirem o CA igual a 4,0, ampliar a taxa de ocupação até 70% para usos comerciais e de serviços e promover alterações de uso em áreas específicas¹⁴⁷. Todas essas modificações deveriam ser alvo de aquisições onerosas mediante CEPAC, título referenciado em metros quadrados de área construída computável, cuja alienação configuraria a principal fonte de receita para realização do programa de investimentos.

Concebido e proposto, originalmente, em projeto de lei¹⁴⁸ pelo vereador Marcos Cintra, que até 1993 havia ocupado a secretaria na gestão Paulo Maluf, o CEPAC é um título mobiliário que pode ser negociado livremente até ser vinculado a um lote. Nesse sentido, o projeto de lei original indicava a possibilidade de utilização do título de forma onerosa, para as modificações de parâmetros nas *Operações Interligadas e Operações Urbanas*, ou, então, sob forma compensatória, no caso de imóveis tombados ou precários (favelas e cortiços). Logo, a justificativa da proposta mencionava a escassez de recursos municipais para implementação de projetos, sendo o título tratado como “*novo paradigma de financiamento de investimento público*” (Projeto de Lei nº 259 de 1994, p. 5). Sua principal característica consistia na antecipação de recursos pelo mercado a serem utilizados nas intervenções, sendo também ressaltada a questão dos títulos com grande liquidez, “*(...) lastreados em valores imobiliários, que são sabidamente sólidos*” (ibid.).

Nesse primeiro formato de utilização, a *Operação Urbana Faria Lima* estabelecia uma tabela de conversão do CEPAC em área computável, variando por uso e por subperímetro da “*área diretamente beneficiada*”¹⁴⁹. Caberia à Emurb a comercialização e o controle do fluxo de títulos, que poderiam, também, ser utilizados para pagamento por desapropriações, a critério do proprietário atingido¹⁵⁰. Apesar do avanço, a negociação do CEPAC, como título, dependeria de regulamentação federal, fato que só ocorreria com o Estatuto da Cidade. Foram, nesse primeiro momento, utilizados apenas como equivalentes para o cálculo de contrapartidas, com a Sempla definindo e atualizando, constantemente, os valores do título à luz de estudos de preços de terrenos na região.

Conforme analisado por Castro (2006, p.106), a concepção do CEPAC envolve a sofisticação dos mecanismos de outorga onerosa do potencial construtivo, à medida que se criava um terreno virtual sob a forma de um título que poderia ser livremente comercializado, “*(...) desvinculando o direito de construir de sua base física concreta, ou seja, dos terrenos reais existentes*” (ibid.). Dessa maneira, a securitização do *potencial construtivo adicional* significava não apenas esse descolamento do lote, mas também a definitiva superação da negociação de contrapartidas caso a caso, para a definição de um mecanismo que observava novamente a totalidade do perímetro, definindo uma regra

¹⁴⁶ Artigo 6º da Lei nº 11.090 de 1991, artigo 9º da Lei nº 11.774 de 1995 e artigo 4º da Lei nº 12.349 de 1997.

¹⁴⁷ Artigo 14º da Lei nº 11.732 de 1995.

¹⁴⁸ Projeto de Lei nº 259 de 1994.

¹⁴⁹ Anexo 2 da Lei nº 11.732 de 1995.

¹⁵⁰ Artigo 12º da Lei nº 11.732 de 1995.

transparente e de assimilação, relativamente, fácil pelo mercado. A partir da regulamentação do título pelo Estatuto e de sua inserção na OUCAE, foi aberta a possibilidade de livre comercialização e adotada a dinâmica de aquisição mediante leilões na bolsa de valores.

3.2.1. Aperfeiçoamentos promovidos pela OUCAE

A OUCAE deve ser reconhecida como uma síntese dos métodos e do aperfeiçoamento dos dispositivos explorados nas diversas experiências paulistanas no período, incluindo novas camadas de complexidade ao *projeto-instrumento*. Ainda assim, como proposto por Maleronka (2010, p.125), em que pese os avanços instrumentais, a concepção dessa *Operação* foi bastante similar às anteriores, sobretudo, em relação à ancoragem em uma obra viária e à alteração de parâmetros urbanísticos como meio exclusivo de financiamento das intervenções, deixando, em segundo plano, uma das principais inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade, de que as *Operações Urbanas* deveriam alcançar *transformações urbanísticas estruturais*.

O eixo viário que suportou a transformação urbanística pretendida na primeira proposta para a então *Operação Urbana Água Espraiada* derivava dos estudos para o pequeno anel viário, realizados pelo governo do estado ainda nos anos 60. A iniciativa levou o *Departamento de Estradas e Rodagem* a iniciar desapropriações na região nos anos 70, terrenos que permaneceram abandonados em decorrência da mudança dos planos originais e o deslocamento do anel viário para a Avenida dos Bandeirantes, via paralela localizada ao norte (ibid., 118). Então, os terrenos passaram a ser alvo de grande concentração de favelas, que, em 1987, já somavam 6.481 domicílios mapeados pela administração municipal¹⁵¹.

Os planos para implantação da avenida e efetivação da conexão entre a Marginal Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes foram retomados em 1995 em ritmo acelerado na gestão Paulo Maluf, com a canalização do Córrego Água Espraiada e o primeiro trecho concluído em 1996. O processo foi marcado pela remoção intensiva de favelas, sem apresentar solução adequada para as famílias: em 1996, 28 das 68 favelas já haviam sido removidas, com grande valorização imobiliária do entorno (NOBRE, 2009, p.207). A principal justificativa para levar adiante a *Operação*, ao final, não residia na obra viária, já em curso, mas no equacionamento das ocupações nos assentamentos precários (FIX, 2004, p.192)

Portanto, a abertura do eixo viário não foi parte de um projeto urbanístico amplo concebido para a OUCAE, mesmo em seus estudos em 1990, mas decorrente de ações setoriais priorizadas pela gestão municipal. Como na experiência da *Operação Urbana Faria Lima*, também suportada por eixo viário¹⁵², a estratégia tomou contornos críticos ao configurar novos vetores imobiliários, com forte impacto sobre a população pobre residente (FIX, 2001). Nessa perspectiva, a inversão intensiva de recursos públicos previamente à estruturação da *Operação* reforçava a dimensão especulativa, uma vez que as obras viárias passavam a ser lidas como âncoras ou gatilhos iniciais do processo de

¹⁵¹ Dados da Sehab incluídos nos estudos para a *Operação Urbana Água Espraiada* realizados pela Emurb em 1990.

¹⁵² O projeto para a *Operação Urbana Faria Lima*, de origem no setor privado, foi inicialmente denominado "*Boulevard Zona Sul*", concebido pelo arquiteto Júlio Neves e apresentado em 1988 sob demanda do setor imobiliário. Nele, o traçado do projeto original da Avenida Faria Lima era alterado, conectando-se com a Avenida Eng^o Luís Carlos Berrini pela Vila Leopoldina (CASTRO, 2006, p.85).

renovação urbana, necessários para a posterior atração do setor imobiliário, com o poder público atuando de forma a priorizar áreas de maior valorização mediante utilização de “*mecanismos concentradores de renda*” (FIX, 2004, p. 186).

Diante disso, invertia-se a lógica original da *Operação Urbana*, que se baseava na articulação entre os setores público e privado – característica reiterada pelo Estatuto da Cidade ao incluir o termo “*consorciada*” – e na política de desenvolvimento urbano do plano diretor, para dar ênfase à dinâmica imobiliária e aos mecanismos de autofinanciamento por intermédio da alienação do *potencial construtivo adicional*. A esse respeito, o CEPAC demonstraria, nos anos seguintes, ser um grande aperfeiçoamento da capacidade de captura da valorização imobiliária, visto que seu preço final seria definido não por uma regra pré-fixada pelo poder público, mas pela disputa entre agentes privados em leilões públicos; ou seja, os preços finais dos títulos se baseavam na viabilidade e nas taxas de retorno das incorporações imobiliárias, inserção que nenhum mecanismo havia sido capaz de atingir. Por essa razão, os títulos também selavam o caminho de viabilização de intervenções urbanas dependentes da dinâmica imobiliária, assim, restritos às localizações mais demandadas.

Esse caminho levou a repercussões importantes na lógica de estruturação das *Operações Urbanas*. **A mais evidente, colocada pela própria OUCAE, seria a expansão significativa do perímetro de intervenção, a qual deveria, obrigatoriamente, considerar a possibilidade de formação de vetores imobiliários para sustentar o financiamento do programa de obras ou investimentos.** Nos estudos iniciais da *Operação Água Espreada* nos anos 90, o perímetro de 1.337,7 ha já era bastante superior às demais *Operações* aprovadas naquela época¹⁵³ e contrastava com as áreas das intervenções promovidas pela Emurb nos anos 70, com média de 13 ha.

A lógica de demarcação do perímetro sustentada nos relatórios técnicos indicava a bacia do Córrego Água Espreada como ponto de partida, com a delimitação envolvendo a área de influência das obras de drenagem e do sistema viário. Contudo, contrastava com o perímetro aprovado para a OUCAE em 2001 que, embora tivesse área similar (1.373 ha), incluía novos trechos: as áreas ao longo da Marginal Pinheiros, os eixos das Avenidas Eng^o. Luís Carlos Berrini e Dr. Chucri Zaidan, ampliando-se até a Rodovia dos Imigrantes e se retraindo pela Avenida Roberto Marinho, no decorrer do córrego. (**Figura 3.7**).

Ainda que essas alterações fossem justificadas pela presença de um novo estudo urbanístico e a atualização do programa de intervenções¹⁵⁴, os estudos econômicos realizados para a *Operação* indicavam que a incorporação de novas áreas de forte atração de mercado seriam fundamentais para garantir as receitas capazes de satisfazer o novo programa de intervenções, mantendo a eficiência do ciclo de autofinanciamento. Os estudos de viabilidade econômica e financeira da OUCAE mantiveram metodologia similar àquela adotada nos estudos de 1990, originalmente, conduzidos por Hani Barbara, consultor externo e membro da equipe técnica. Nesse viés, os relatórios da época apontam conceitos e métodos ali introduzidos que são, até hoje, utilizados nos prospectos que embasam as distribuições de CEPAC em bolsa¹⁵⁵, na modelagem de outras *Operações Urbanas* e novos instrumentos urbanísticos.

¹⁵³ Como referência, a Operação Urbana Anhangabaú tinha 84 ha, a Faria Lima 450 ha, a *Água Branca* 550 ha e a *Centro* 663 ha.

¹⁵⁴ Os estudos ficaram a cargo do arquiteto e urbanista Paulo Bastos, contrato pela Emurb para a nova versão da OUCAE.

¹⁵⁵ O CEPAC é regulado pela Instrução nº 401 de 2003 da *Comissão de Valores Mobiliários* (CVM). Nos artigos 10º e 11º, a Instrução exige a elaboração de *Prospecto* que contém os dados básicos da

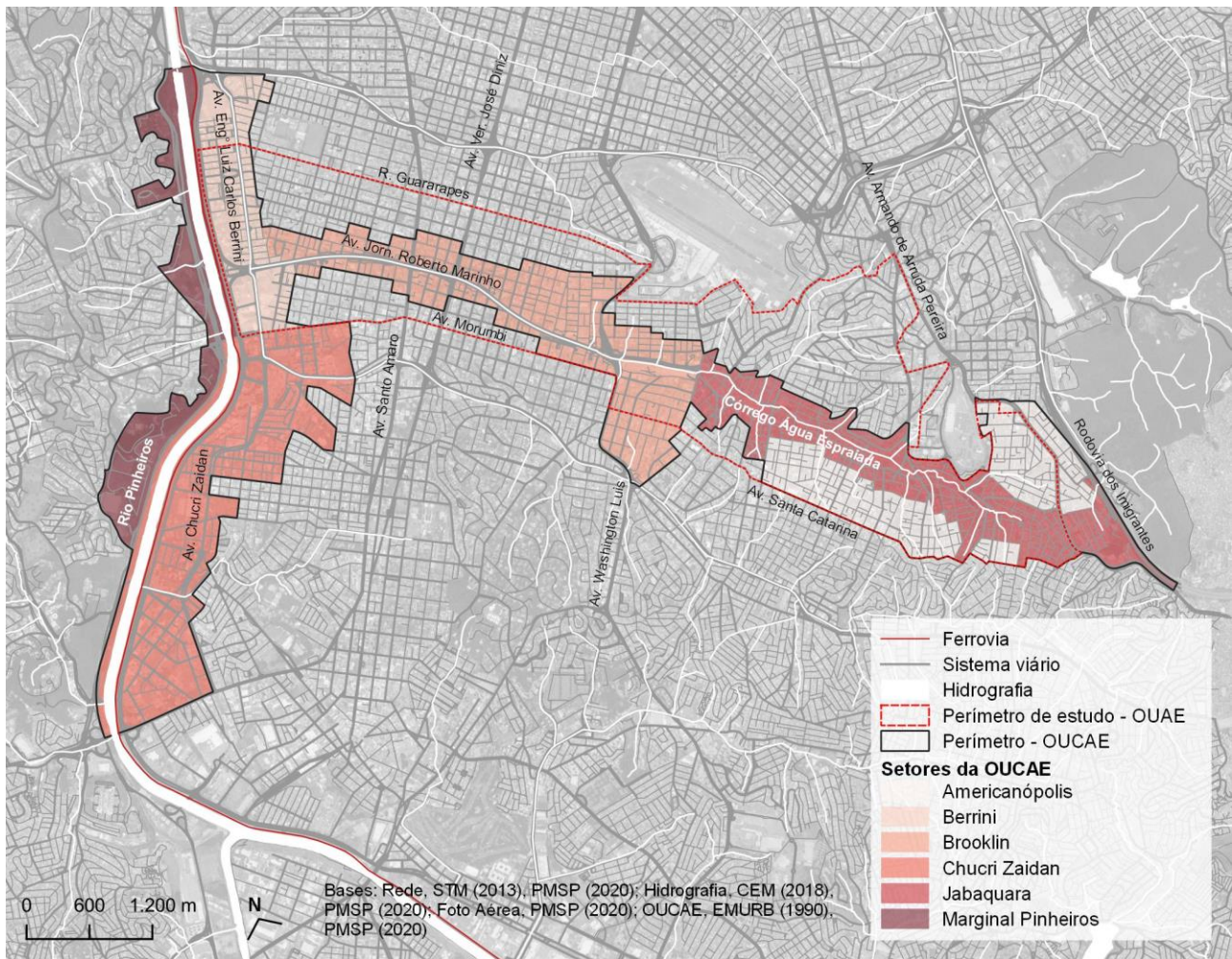


Figura 3.7: Perímetro de estudo e perímetro definitivo da OUAE.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da EMURB (1990) e da PMSP (2023).

A metodologia apresentada teve como base a noção de “Área Mais Provável” de transformação no perímetro da *Operação*, que consistia na estimativa de parcela da área total de “terrenos mutáveis”¹⁵⁶, ou seja, a probabilidade desses terrenos terem seus usos alterados por novos empreendimentos imobiliários. Além disso, atribuíam-se percentuais sobre diferentes usos e tipologias, os quais se transformariam em ritmos distintos¹⁵⁷. Em

Operação, inclusive a quantidade total de CEPAC, a descrição das intervenções e previsão de execução. Cada *Prospecto*, que pode ser atualizado ao longo dos anos, é acompanhado de um *Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira* (EVEF), no qual é definido o valor mínimo do CEPAC, respeitado o mínimo disposto na lei. Para tanto, o EVEF realiza pesquisa de mercado, simula empreendimentos com base nos parâmetros urbanísticos da *Operação* e estima Taxas Internas de Retorno (TIR), em função das quais estabelece os valores referenciais dos títulos, projeta seu consumo no tempo e estima receitas. Tendo como base o *Prospecto*, são editados *Suplementos* para cada *Distribuição* de CEPAC [Art. 11º da Instrução], contendo as intervenções específicas a serem financiadas, a quantidade de títulos e seu valor mínimo para o leilão. Essa quantidade de títulos da mesma distribuição pode ser ofertada em vários leilões, para os quais se define um preço mínimo inicial do CEPAC, conforme estratégia do poder público.

¹⁵⁶ Foram considerados terrenos mutáveis aqueles que não abrigavam construções verticais.

¹⁵⁷ A Área Mais Provável (AMP) era dada pela expressão: $AMP = 0,9 * Uso\ 13 + 0,7 * Usos\ 1\ e\ 2 + 0,4 * Usos\ 8\ e\ 9 + 0,3 * Usos\ 3\ e\ 6$, sendo Uso 13 o terreno vago, Usos 1 e 2 e 3 as residências horizontais de baixo, médio e alto padrão, Uso 8 a indústria, Uso 9 os armazéns e depósitos, o Uso 6 os comércios e serviços horizontais (EMURB, 1990, p.34).

seguida, sobre uma parte dessa área de terrenos, era aplicada a diferença entre o CA da *Operação* e o CA vigente no zoneamento, resultando no total de área construída computável adicional. Finalmente, com base em toda a área computável gerada, e assumindo um horizonte de 20 anos, estimou-se a receita da *Operação*, além do total de área habitacional e simulação do número de habitantes adicionado à área¹⁵⁸.

Nesses estudos de receita, os valores da área computável adicional foram baseados, inicialmente, em pesquisa de preços de terrenos no perímetro e, posteriormente, ponderados por três outros fatores: uso, densidade de ocupação e localização. Para o fator de uso, foram atribuídas variáveis tendo como referência a incorporação de uso comercial e serviços. Para a densidade de ocupação, o fator variava de acordo com o CA adotado¹⁵⁹. Finalmente, previu-se a individualização desses fatores por sub-regiões, “*permitindo uma visão das metas e sua adequação à realidade mercadológica*” (EMURB, 1990, p.46).

A ampliação do perímetro na OUCAE permitia incluir trechos de cidade com melhor acessibilidade urbana, adjacentes às avenidas estruturais e ao trem metropolitano, com maior potencial de transformação de usos, como o entorno da Avenida Eng^o Luís Carlos Berrini, além dos grandes lotes e glebas na continuidade do eixo da Avenida Chucri Zaidan. Dessa maneira, ampliava-se a oferta de *Áreas Mais Prováveis* de transformação, justo aos trechos com maior demanda. Logo, as diferenças dessas regiões mais demandada, em relação aos trechos de maior precariedade no entorno do córrego, no interior do bairro, seriam demarcadas pela definição de *Setores*, para os quais foram distribuídos os estoques de *potencial construtivo adicional* e definidos fatores diferenciados de conversão do CEPAC em área computável. Em suma, esse método significava registrar as diferenças de valor do solo urbano para cada localização¹⁶⁰.

A opção de ordenamento da *Operação*, mediante *Setores*, replicava a metodologia do macrozoneamento proposta no Plano Diretor de 1991. De maneira similar, o vínculo entre os *Setores* e estoques assegurava as variações de preço do potencial construtivo e seus títulos. Em seus parâmetros urbanísticos e de conversão, estavam também embutidas as estratégias de condução ou direcionamento da produção imobiliária, na tentativa de atingir as metas de adensamento do plano urbanístico e gerar os recursos necessários para o programa de intervenções. **Assim, ainda que limitados ao perímetro da *Operação*, os *Setores* simulavam (macro)zonas com parametrização complexa, consolidando no projeto-instrumento o que se pretendeu, como método, na escala do plano diretor; contudo, ficava de fora a possibilidade de utilizar os *Setores* como meio para aproximações sucessivas ao desenho urbano, sintoma da ausência da dimensão projetual que estaria, então, submetida à dimensão instrumental.**

A opção pelo macrozoneamento (setorização) e pelo potencial construtivo (estoques e títulos), ao final, tornava a *Operação Urbana* dependente de áreas com alta valorização do solo e demanda imobiliária, pois o autofinanciamento só ocorreria com a formação de um

¹⁵⁸ Em 1990, os resultados desse estudo apontavam para uma área efetiva de lotes transformados pela *Operação* equivalente a 980 mil m², levando a um acréscimo de 350 mil novos habitantes e uma densidade média de 262 habitantes/ha (EMURB, 1990, p.40).

¹⁵⁹ O método pode ser resumido na expressão: $C = VT * ku * kd * (ACCA/CA)$, onde C é a contribuição a ser paga, VT é o valor de terreno em pesquisa de mercado, variando por localização, ku é o fator de uso, kd é o fator de densidade, $ACCA$ é a área computável construída adicional, acima do CA vigente.

¹⁶⁰ Foram definidos os seguintes *Setores* e estoques: Berrini (350.000 m²), Brooklin (1.400.000 m²), Chucri Zaidan (2.000.000 m²), Jabaquara (250.000 m²) e Marginal Pinheiros (600.000 m²). Os fatores de equivalência variam de 1 a 3, com os *Setores* Jabaquara (3) e Marginal Pinheiros (2) com as conversões mais altas, reduzindo-se o preço relativo do título.

ciclo endógeno de investimento, incentivos e respostas do setor imobiliário. Não por acaso, uma das principais críticas ao instrumento se ancora nessa dependência, que inviabiliza a utilização da *Operação Urbana* para alavancar áreas pouco atraentes ao mercado imobiliário ou em processo de declínio, argumento apontado por Vilarino (2006, p.126). Ultrapassadas mais de duas décadas de vigência da OUCAE, a dinâmica de consumo dos estoques reflete, com precisão, esse comportamento, com a demanda por títulos nos 19 leilões já realizados concentrada nos *Setores* que, de início, já apresentavam maior potencial de dinâmica imobiliária¹⁶¹.

Portanto, com o gerenciamento do potencial construtivo adicional no core da Operação Urbana, o componente de valor da localização – a terra-localização – saltava do plano teórico e se firmava, na prática, como principal variável do projeto-instrumento, sendo fator decisivo para a viabilidade das Operações Urbanas, como pode ser demonstrado pelos seus resultados.

A *Operação Urbana Anhangabaú*, em seus três anos de vigência, seja por ineditismo da proposta, seja pelo declínio já evidente da área central ou mesmo pelo CA vigente já ser suficientemente alto (igual a 4,0), teve baixíssima adesão, com arrecadação estimada em 4% do previsto, originalmente, caso todo o potencial construtivo fosse utilizado¹⁶².

Ademais, a *Operação Urbana Centro* tampouco teve resultados positivos em seus 25 anos de vigência¹⁶³, com apenas R\$ 33,9 milhões em receita de outorga onerosa¹⁶⁴. Esse resultado ocorre mesmo com a significativa inversão da curva de demanda nos últimos anos, em função do novo aumento de população registrado e da alta na produção imobiliária, sobretudo na República, que se beneficiou dos incentivos e das concessões gratuitas, ainda mais atraentes após a revisão do PDE em 2014¹⁶⁵.

A *Operação Urbana Água Branca*, posteriormente atualizada para *Operação Urbana Consorciada Água Branca (OU CAB)*¹⁶⁶, também teve um avanço lento, em geral, concentrado nos setores próximos dos bairros mais consolidados, com consumo de 67,6% do estoque via outorga onerosa e nenhum consumo ainda registrado nos estoques via CEPAC¹⁶⁷.

Por outro lado, as *Operações Urbanas* incluídas no vetor sudoeste apresentaram resultados financeiros expressivos. Além do consumo acelerado de estoques nos *Setores* mais valorizados, a OUCAE registra R\$ 3,46 bilhões em receitas decorrentes dos leilões de CEPAC. Ocorre uma situação similar na *Faria Lima*, posteriormente atualizada como *Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OU CFL)*¹⁶⁸, que apresenta praticamente o esgotamento geral dos estoques, receita acumulada de R\$3,59 bilhões decorrentes de

¹⁶¹ Entre 2004 e 2022, foram realizados os 19 leilões na bolsa em 6 distribuições de títulos. Em maio de 2023, o controle de estoques realizado pela São Paulo Urbanismo demonstrava que o percentual estoque de usos não residenciais (mais demandado), já consumido, era de 60,75% no Chucrí Zaidan e de 57,12% na Berrini, enquanto permanecia zerado no Jabaquara.

¹⁶² Dados de Lefebvre, então diretor do Departamento de Operações Urbanas da Emurb, registrados por Castro (2006, p. 78).

¹⁶³ A *Operação Urbana Centro* foi revogada pela Lei nº 17.844 de 2022 que instituiu a *Área de Intervenção Urbana Setor Central*.

¹⁶⁴ Dados da São Paulo Urbanismo em abril de 2023.

¹⁶⁵ Dados de produção imobiliária disponíveis na Nota Técnica Integrada do *Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Setor Central* (SÃO PAULO URBANISMO, 2020a).

¹⁶⁶ Leis nº 15.893 de 2013 e nº 17.561 de 2021.

¹⁶⁷ Dados da São Paulo Urbanismo em dezembro de 2018. Quanto ao CEPAC, houve apenas um leilão em 2015 com aquisição de apenas 10% dos títulos ofertados. O leilão foi impactado por distorção dos valores mínimos do título, distantes da realidade de mercado. Em 2021, houve nova lei com a tentativa de corrigir tais distorções, mas ainda sem resultados.

¹⁶⁸ Lei nº 13.769 de 2004.

outorga onerosa e leilões de CEPAC¹⁶⁹ e uma valorização expressiva no título, na ordem de 1.600%¹⁷⁰.

Os resultados financeiros bem-sucedidos no vetor sudoeste, combinados com a consolidação de novas centralidades terciárias, também impulsionadas pelo instrumento (NOBRE, 2000), levaram a ampla repercussão das *Operações Urbanas* pelo país, mesmo em contextos em que não observavam a concentração de capital verificado nesse pequeno pedaço da RMSP. Com a transposição da experiência ao Estatuto da Cidade e a possibilidade de replicação do instrumento, a leitura dos processos de urbanização, engendrados nos perímetros da OUCAE e OUCFL, passou a ser foco de muitas pesquisas e revisões críticas.

De um lado, foi ressaltado o teor contraditório do instrumento que, sob a justificativa de promoção da renovação urbana, intensificou a valorização do solo, de forma a priorizar os ganhos privados e expulsar moradores pobres, em um processo socialmente excludente, aprofundando desigualdades (MARICATO; FERREIRA, 2002; FIX, 2001, 2004). Apesar do avanço na gestão das *Operações*, com a formação de grupos de acompanhamento e participação da sociedade civil, diversas análises demonstraram o direcionamento de obras que potencializam a atividade imobiliária, sobretudo viárias, em detrimento do interesse público (CASTRO, 2006; NOBRE, 2009). As revisões críticas também ressaltaram a ausência de um projeto urbano estrutural para conduzir as transformações urbanísticas (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010) e a já mencionada dependência da dinâmica imobiliária em boas localizações para garantir a alienação do *potencial construtivo adicional* e o financiamento das intervenções (VILARINO, 2006).

Por outro lado, outros trabalhos sinalizam as vantagens da utilização do CEPAC no contexto das *Operações*, como mecanismo eficiente de captura da valorização imobiliária (MALERONKA, 2010; SANDRONI, 2010). Argumenta-se também que, nos casos como da OUCFL, embora o projeto se mostrasse limitado quanto à redistribuição equitativa dos ganhos e benefícios, a inexistência de mecanismos de captura da valorização pelo poder público teria sido ainda mais nociva, uma vez que o processo de consolidação do vetor sudoeste já estava em curso (BIDERMAN; SANDRONI, SMOLKA, 2006). A ausência de um projeto urbanístico que reflita o interesse público não é, ao final, um pressuposto do CEPAC, cuja aplicação tem ganhos econômicos evidentes ao poder público e poderiam ser revertidos a um projeto urbano coerente, se existente.

No que se refere às camadas adicionadas pelas experiências das *Operações Urbanas* à noção de *projeto-instrumento*, é preciso reforçar algumas questões. A mencionada ausência do projeto urbano e a transformação individualizada dos lotes refletem uma organização interna que replica a fórmula do plano consolidada na década de 70, com a aprovação do primeiro zoneamento: a combinação entre melhoramentos viários – muitas vezes, desvinculados ou, até mesmo, não permitindo a circulação de transporte público, como é o caso dos túneis – e parâmetros urbanísticos, ainda que com maior sofisticação nas formas de alienação do potencial construtivo. Desse modo, o desenho dos perímetros, como visto na OUCAE, é o resultado dessa sistemática, levando a grandes recortes – planos dentro do plano – não estruturados em função de intenções de projeto, mas da dinâmica imobiliária.

¹⁶⁹ Dados da OUCAE e OUCFL da São Paulo Urbanismo em abril de 2023.

¹⁷⁰ Entre 2004 e 2019 foram realizados 13 leilões em 5 distribuições de títulos, com preço mínimo de CEPAC em 2004 igual a R\$1.100,00 e preço realizado em 2019 igual a R\$17.601,00. Dados da São Paulo Urbanismo em fevereiro de 2023.

Embora seja fundamental para viabilização das intervenções, a predominância da alienação de *potencial construtivo adicional* criou especial dependência do instrumento a determinadas áreas da cidade, onde se configuram vetores pré-existentes de expansão da produção imobiliária. Assim, a ideia de autofinanciamento, somada à crise fiscal do estado, tornou o alcance dessas intervenções limitado ao capital imobiliário disponível e às localizações priorizadas por ele. Nesse sentido, a localização toma, definitivamente, o papel da rede nos critérios de escolha das áreas a serem priorizadas – mesmo que seja a rede, ao final, o principal elemento de conformação dessas localizações, por meio da acessibilidade urbana (como demonstrado no **Capítulo 2**). Diante disso, concentrar a rede, ou deliberadamente não a ampliar, significa adicionar valor às localizações que se tornam alvo da demarcação de *Operações* bem-sucedidas.

Efetivamente, essas questões retiraram da *Operação Urbana* a capacidade de atuar como mecanismo de indução da transformação local articulada às políticas de desenvolvimento urbano formuladas no plano, a exemplo, a ideia de se configurar uma estrutura polinucleada, pois, apesar do Plano Diretor vigente em 1988 incorporar a *Operação Urbana* em seu texto, perdia-se a fundamentação baseada nas estratégias de reestruturação, como na proposta do Plano de 1985.

Ao longo dos anos 90, pode-se dizer que o conjunto de experiências, que culminaram na OUCAE, aprofundou o isolamento das *Operações* em relação ao plano, revelando um claro descolamento de sua acepção original. Em relação a este fato, reside a baixa efetividade das *Operações* na transformação dos rumos da cidade, uma vez que atuam sempre em pontos extremamente localizados e desconectados de uma estratégia com repercussão mais ampla.

Infere-se, portanto, que a prática paulistana evidencia o distanciamento da intervenção urbana como ferramenta de estruturação urbana, ao conformar um conjunto de intervenções dispersas e fragmentadas. Dos elementos que compõem o *projeto-instrumento*, o controle sobre o potencial construtivo ganhou evidente protagonismo, assumindo-se, como demonstrando, métodos e mecanismos elaborados na proposta do Plano Diretor de 1991, gestados dentro da Emurb nos anos 90.

Embora esse instrumental não fosse abandonado nos anos seguintes – pelo contrário, foi aprofundado – a tentativa de reestabelecer um vínculo com o plano foi retomada com o PDE 2002, ao reincorporar, na pauta do plano, os dois componentes que haviam desaparecido nessa metamorfose do *projeto-instrumento*: o território e a rede de mobilidade, processos debatidos nas próximas seções deste capítulo.

3.3. Macroárea de Reestruturação e Requalificação: um território estratégico para intervenção

Após o longo período de latência e desarticulação das estruturas municipal e metropolitana de planejamento – que resultaram em planos desatualizados e incapazes de oferecer respostas aos problemas urbanos contemporâneos e à agenda de política urbana emergente com o Estatuto da Cidade – a proposição do PDE 2002 (Lei nº 13.430 de 2002) representou um avanço significativo no processo de planejamento. Nesse contexto, o PDE 2002 unificou ideias, conceitos e métodos introduzidos em planos e projetos, municipais e metropolitanos, absorvendo hipóteses apresentadas nos Planos Diretores de 1985 e 1991 e o arcabouço instrumental das *Operações Urbanas*. Afinal, o Estatuto da

Cidade estabelecia a requerida base sobre a qual o plano poderia assentar seus mecanismos de ação.

Embora o PDE fosse oficialmente restrito ao município, a Sempla contava com equipe técnica com trânsito nos órgãos metropolitanos, a exemplo, o próprio Wilhelm, no comando da secretaria. Uma das principais contribuições do PDE 2002 foi o reconhecimento de dinâmicas metropolitanas no território, como exposto:

“O novo Plano identificava um ‘vazio de oportunidade’: o vale do Tamanduateí, entre o Ipiranga e o Pari, e o restante das faixas da estrada de ferro, da Barra Funda a Perus, denominadas pelo Plano como Diagonal Sul e Diagonal Norte. Essas diagonais, escassamente ocupadas, revelavam edifícios ociosos, quando não vazios, anteriormente ocupados por indústrias que haviam utilizado a estrada de ferro e que há muito tinham se deslocado. Tratava-se de uma rara oportunidade de adensamento e de aproximar do centro as habitações que pretendiam ser construídas na periferia” (WILHEIM, 2011, p.53, grifo nosso).

O “vazio de oportunidade”, observado pelo urbanista, fazia referência ao processo de reestruturação produtiva e seus impactos no território. Assim, as antigas áreas industriais “escassamente ocupadas” ao longo das planícies fluviais, sob influência da ferrovia e das avenidas estruturais, conformavam um tecido urbano em processo de transformação e bem localizado. Não por acaso, converteu-se em uma das principais propostas do PDE 2002, sendo peça decisiva de rearticulação entre as escalas do plano e do projeto urbano.

A formação desse território, bem servido de infraestrutura, de ocupação rarefeita e com infraestrutura incompleta, decorria da conjuntura macroeconômica que redesenhava a estrutura locacional da indústria. Nas justificativas do PDE, a Sempla reconhecia o processo e argumentava que, por um lado, era evidente que a reestruturação produtiva e o movimento centrífugo das plantas industriais deixavam profundos reflexos na metrópole, como a retração dos indicadores de emprego e a deterioração das condições de vida e trabalho, em especial os segmentos de menor renda. Por outro, a capacidade da metrópole atrair investidores e de crescer como polo de serviços também era reconhecida, ao firmar-se como nó regional e núcleo irradiador de decisões e fluxos de capital de alcance subcontinental. Nessa conjuntura, colocavam os proponentes do plano, “(...) um poder local, do porte do Município de São Paulo, está destinado a cumprir um papel cujas repercussões ultrapassam suas fronteiras administrativas e regionais” (SÃO PAULO; SEMPLA, 2002, p.1).

Esse papel a ser cumprido por São Paulo, enquanto metrópole, estava assentado no discurso, bastante difundido na segunda metade dos anos 90, sobre o fortalecimento de metrópoles com peso econômico significativo, para se converterem em agentes relevantes na rede internacional de cidades. Em “*Local y Global*”, texto de grande difusão no período, Borja e Castells (1997) tratam dessa integração entre as cidades e a dinâmica de fluxos globais que se tornavam dominantes em razão do impacto das novas tecnologias de informação e comunicação. Nessa nova conjuntura, os autores contrastavam a hegemonia do “*espaço dos fluxos*”, dimensão estruturante da sociedade da informação e expressão do poder global, com a resistência do “*espaço dos lugares*”, no qual a vivência social se realiza e sedimenta a cultura, o saber e a experiência local.

Ao expressar a escala local e constituir o “*espaço dos lugares*”, as cidades são compreendidas como pontos estratégicos para tensionamento das redes globais de informação e poder. Assim, o fortalecimento da dimensão local transformava as cidades em espaço privilegiado para operação das dinâmicas globais. Esse reposicionamento,

concluem os autores, passava por renovar a gestão das cidades, de forma a garantir o ingresso nesse cenário global altamente competitivo, marcado pela atração de conglomerados transnacionais. Portanto, identificavam a necessidade de capacitação das cidades, em especial as cidades metropolitanas com pretensão de inserção internacional. Para tanto, deveriam incorporar o *planejamento estratégico*, estruturado em metas e priorização de ações.

Como relatado por Wilhelm (1998), o texto foi produzido pelos autores sob sua sugestão com o intuito de compor os documentos preparatórios para discussão da conferência Habitat II da Organização das Nações Unidas, realizada em Istambul em 1996, que tinha o urbanista como secretário executivo adjunto. Esse estudo tinha, portanto, um alcance relevante ao ser divulgado em um ambiente internacional de debates.

Em São Paulo, a introdução dessa temática no campo do planejamento urbano se deu inicialmente no "*Plano Metropolitano da Grande São Paulo*" (PMGSP), publicado em 1994 pela Emplasa, também sob coordenação de Wilhelm, que, naquele momento, ocupava a função de diretor-presidente da empresa, durante o governo estadual na gestão Fleury (1991-1994). Com horizonte de desenvolvimento para 2010, foi o principal estudo de âmbito metropolitano produzido até desde a segunda versão do PMDI (1982).

O PMGSP reconhecia os processos de urbanização em curso, como a própria reestruturação produtiva, que estavam na base da emergência do novo complexo urbanizado o qual se expandia com velocidade, denominada *Macrometrópole Paulista*¹⁷¹. No governo estadual, o reconhecimento desse complexo macrometropolitano alinhou-se à proposição de uma nova regionalização do Estado, com o reestabelecimento de um sistema de planejamento que tinha como base, além da Emplasa, outras agências dedicadas às demais regiões metropolitanas, que ganhavam relevância política e econômica¹⁷².

Essencialmente, o PMGSP alterava a lógica dos demais planos propostos pela Emplasa, ao não mais centrar-se na promoção pública de redes de infraestrutura que conduziriam o desenvolvimento metropolitano. Embora trouxesse cenários de estruturação físico-territorial e apontasse as grandes linhas de desenvolvimento do plano, seriam orientados pela conjuntura econômica, apostando-se no reposicionamento internacional da RMSP. Organizado em torno de 88 diretrizes¹⁷³, o plano enfatizou as "*Diretrizes de Política Econômica Regional*" vinculadas aos rumos do desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo e do país. No plano, tais diretrizes teriam grande

¹⁷¹ O plano fazia referência aos estudos da Emplasa sobre o "*Complexo Metropolitano Expandido*", que abrigava "(...) as atividades metropolitanas típicas de centro financeiro, centro administrativo, centro direcional de empresas e organizações econômicas em geral, polarizadas na Grande São Paulo; centros de pesquisa e investigação científico-tecnológica, distribuídos pelo núcleo metropolitano, Campinas e São José dos Campos; centros universitários e tecnológicos de formação de mão-de-obra qualificada [ao lado da Grande São Paulo, Santos, Sorocaba, Campinas, São José dos Campos]; refinarias de petróleo [Baixada Santista-Cubatão, Vale do Paraíba, regiões de Campinas-Paulínia, Grande São Paulo-Capuava]; amplos setores da produção industrial (...); uma área portuária e retroportuária de grande capacidade (...) (Porto de Santos/Vicente de Carvalho-Guarujá)" (SÃO PAULO; SPG; EMPLASA, 1994, p.130).

¹⁷² A Lei Complementar Estadual nº 760 de 1994 efetivou essa reorganização regional e reestabeleceu o "*Sistema de Planejamento Regional e Urbano*" sob coordenação da *Secretaria de Planejamento e Gestão* (artigo 1º). Foi também a responsável pela criação das pessoas jurídicas, com autonomia administrativa e financeira, para cada Região Metropolitana (artigo 17º), que se converteriam nas futuras agências com a função de estabelecer metas, programas e projetos de âmbito metropolitano.

¹⁷³ Divididas em (i) Diretrizes Gerais de Desenvolvimento (5); (ii) de Política Urbana Econômica Regional (10); (iii) Físico-territoriais (ambientais) (11); (iv) Infraestrutura regional (31); (v) Serviços de equipamentos sociais (29); e (vi) Institucionais (2).

dependência do setor privado para sua implementação, cabendo ao setor público o papel de oferecer suporte logístico e normativo às transformações econômicas conduzidas pela iniciativa privada (SÃO PAULO; SPG; EMPLASA, 1994, p. 178). Assim, o PMGSP reconhecia o papel decisivo das metrópoles (o local) no contexto de reorganização das dinâmicas econômicas internacionais (o global), considerando o peso crescente dessas regiões nas decisões e estratégias de grandes corporações, pois as metrópoles

*“(...) passam a assumir importância estratégica na teia complexa de fluxos de toda ordem (informativos, decisórios, de insumos industriais e de serviços, de mercadorias ou partes destas, de recursos financeiros), que se estabelecem no interior do sistema (...). Para o cumprimento de suas funções no âmbito da rede mundial, **as metrópoles vão se nivelando em equipamentos básicos de suporte aos fluxos.** Sistemas e facilidades de transportes, principalmente aeroviário, de telecomunicações internacionais, de informática; espaços e facilidade para mostras, convenções e encontros técnicos e econômicos; sedes e postos bancários, ao lado de facilidades de suporte em hotelaria, gastronomia e cultura, vão logrando ser implantados, com relativa rapidez, em condições bastante semelhantes ao longo de toda a rede, por vezes em contraste flagrante com as demais condições de infra-estrutura e sistemas de serviços das aglomerações urbanas (...)” (SÃO PAULO; SPG; EMPLASA, 1994, p. 136, grifo nosso).*

A menção ao “*nivelamento em equipamentos de suporte aos fluxos*” esclarecia que, apesar da relevância da dinâmica econômica nas diretrizes, na perspectiva de desenvolvimento físico-territorial, havia a necessidade de incremento das infraestruturas e dos usos metropolitanos, para que a cidade pudesse efetivamente angariar competitividade internacional. No PMGSP, as diretrizes físico-territoriais estavam basicamente voltadas à preservação das áreas de interesse ambiental frente à expansão e à fragmentação da mancha urbana, bem como no fortalecimento de polos sub-regionais, de maneira a favorecer a descentralização do emprego terciário. Logo, não havia direcionamento quanto às ações concretas para garantir o mencionado nivelamento. O plano fazia apenas uma rápida menção aos “*projetos de renovação urbana*” articulados às obras de infraestrutura em áreas específicas (ao longo do Tamanduateí, no complexo prisional do Carandiru e de alteração do Campo de Marte) (ibid., p.184), coincidentes, portanto, com o território de oportunidades identificado pelo PDE 2002.

Exceto pela presença de Wilhelm, em ambos os planos, não é possível traçar influências diretas do PMGSP sobre o PDE 2002, distantes em quase uma década. Ainda assim, o plano metropolitano foi importante por registrar, no campo do planejamento urbano, o debate em torno das novas dinâmicas metropolitanas e da inserção potencial de São Paulo na rede global de cidades. Como ferramenta comum a ambos, estava a **renovação estratégica e mediada por projetos urbanos** desse território da indústria, que aglutinava infraestrutura de mobilidade de influência metropolitana e com alta capacidade de transformação e reverberação para o restante da cidade.

Em que pese a menção do PDE aos processos globais em curso, a noção de *planejamento estratégico* expressava especificamente a perspectiva temporal de implementação do plano, no sentido de indicar prioridades, ações de curto e médio prazo que miravam objetivos de longo prazo. Dessa maneira, pretendia satisfazer horizontes políticos no arco de uma gestão, que, em geral, pautam a execução efetiva de projetos e, ao mesmo tempo, as diretrizes de longo alcance, necessárias para equacionar problemas complexos, como colocado pela administração municipal:

“Considera-se que diretrizes (políticas) públicas de desenvolvimento urbano visariam um horizonte de dez anos; mas, para construí-las, seria necessário estabelecer ações estratégicas de curto prazo (quatro anos). Pressupõe-se que futuros governos locais possam propor novas ações estratégicas, porém mantendo as diretrizes de longo prazo. Assim, as ações estratégicas alavancam a consecução dos objetivos tratados. (...) Para a elaboração das Diretrizes Estratégicas de Desenvolvimento Urbano partiu-se, numa primeira etapa, de um conjunto de objetivos, diretrizes e intervenções, que foram sendo avaliados em torno dos principais eixos temáticos do plano diretor. O objetivo era formular uma série de hipóteses em torno das potencialidades e conflitos da cidade, identificando suas causas e aspectos a serem considerados na gestão da cidade, enfatizando sua dimensão territorial” (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.77).

Tanto em termos de método (eleger prioridades e correlacionar com o contexto da gestão) quanto a ancoragem das diretrizes no território retomavam princípios do processo de planejamento catalão conduzido durante décadas, no percurso de implementação do *Plano Geral Metropolitano* (PGM) para Barcelona, proposto em 1974 e aprovado em 1976. Diante disso, a recuperação desses métodos é de grande importância para compreender a conceituação do território estratégico de intervenção no PDE 2002.

3.3.1.A dimensão estratégica na revisão do Plano Diretor e a influência catalã

Em um contexto de abertura econômica do país, o PGM, elaborado no período de transição democrática espanhola (1975 a 1978), tinha como desafio oferecer respostas ao crescimento expressivo que se verificava em muitas cidades do país, sobretudo em Barcelona, que consolidava o processo de metropolização, com a formação de vastas periferias com urbanização incompleta e ausência de serviços e centralidades urbanas (CALAVITA; FERRER, 2000, p.794). Ao longo dos anos 80, publicações editadas pela administração municipal indicavam que uma das metas das ações urbanísticas empreendidas no período seria *homogeneizar* o tecido urbano periférico, no sentido de equipá-lo para que se aproximasse em termos de qualidade da urbanização, das áreas consolidadas.

Esse período de elaboração, aprovação e as primeiras ações decorrentes do plano metropolitano foi marcado pela presença de movimentos organizados em defesa do interesse público. Desde a década de 60, com maior ênfase a partir do fim da ditadura franquista, movimentos sociais que integravam a oposição ao regime ganharam força nesse percurso de metropolização, organizando demandas relativas a equipamentos públicos e melhorias nos bairros que cresciam de forma vertiginosa. Nessa perspectiva, a acomodação dessas demandas no processo de planejamento foi decisiva a fim de que o PGM fosse reconhecido pela sinergia entre movimentos sociais e a atuação de urbanistas progressistas que criaram condições para as intervenções urbanas as quais se espalhariam pela cidade nos anos 80.

Uma das principais ações do governo catalão para responder às pressões dos movimentos sociais organizados consistiu na formação de um banco público de terras. Com as incertezas políticas no período de transição democrática e a recessão econômica, a retração do preço dos imóveis permitiu uma rápida aquisição de terrenos, na ordem de 221 ha, distribuídos em 86 ha para parques e praças, 50 ha para projetos de arborização, 70 ha para escolas e demais equipamentos públicos e 15 ha para projetos habitacionais (CALAVITA; FERRER, 2000, p.803). Com a disponibilidade fundiária, era possível acelerar a execução dos projetos, concatenados com as diretrizes gerais do plano, tarefa que coube

a Oriol Bohigas, urbanista que conduzia a diretoria de urbanismo no período pós-transição democrática, posição que ocupou entre 1980 e 1984, após os anos como diretor da *Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona* entre 1977 e 1980.

Ao invés de revisar o PGM e atualizar suas diretrizes, Bohigas optaria por inverter a lógica usual do planejamento – do plano geral para o projeto local – e centrar energias nas respostas às demandas urgentes e pontuais, especialmente na produção de equipamentos e espaços públicos nos bairros, com priorização daquilo que era mais rápido e barato, estabelecendo uma dinâmica de respostas *ah hoc*. Ao responder de forma assertiva aos movimentos sociais, esse procedimento consolidava a imagem de uma gestão pública eficiente e atraía a atenção internacional, que retroalimentava o entusiasmo local (ibid.).

Em texto de 1983, Bohigas destacava que, apesar da desatualização do PGM, umas das grandes inovações introduzidas pelo plano foi a superação de um zoneamento rígido para o início de um processo de transição *“do planejamento ao projeto”*, ainda que reconhecesse que a articulação entre ambas as escalas não estava equacionada no plano metropolitano (BOHIGAS, 1983, p.12). Para o urbanista, uma das grandes dificuldades do PGM residia no fato de que a transformação da cidade, mediada por ações de projeto, requeria um conteúdo normativo flexível o suficiente para incorporar demandas, ajustes e negociações, uma vez que a dimensão e a complexidade inerentes à escala do projeto urbano exigiam diversas adaptações no tempo.

Como exemplo, citava a rigidez dos alinhamentos viários e afetações de uso, impossíveis de se programar com precisão a longo prazo, seja no processo de abertura de novas vias em tecido urbano consolidado, seja no planejamento de áreas de expansão urbana. Embora oferecesse a possibilidade de aproximações pelo desenho, *“(...) para ser verdadeiramente um projeto, teria que deixar de ser inteiramente um plano; teria de ser, entre outras coisas, condicionado à exequibilidade imediata”* (ibid., p.13). Ou seja, o plano deveria incorporar ajustes momentâneos e implantações parciais, adequados ao contexto, às demandas e às oportunidades.

Bohigas (1983, p.15) justificava a justaposição de ações parciais como o reconhecimento de que a cidade – e, portanto, seu plano – não conformavam uma totalidade coerente e racional, imposta em função de predefinições teóricas, mas a soma de realidades múltiplas e complexas. Então, argumentava sobre a necessidade de um

*“(...) urbanismo heterogêneo em suas intenções, métodos e instrumentos, que permita superar as fórmulas totalizadoras habituais do planejamento (...) adequado a um programa de realizações concretas (...). De um urbanismo que acreditava nos alinhamentos, no código de usos e na ordenança, por que acreditava que para transformar a cidade era necessário apenas delimitar as obrigações das propriedades, para um urbanismo que pode **deixar de ser exclusivamente ‘delimitante’ e passar a ser propositivo**, porque crê que a cidade e a arquitetura não são feitas de proibições, mas de decisões positivas e compromissadas”* (BOHIGAS, 1983, p. 16, grifo nosso)

Não advogava, porém, pelo abandono de uma visão geral da cidade, mas pelo reconhecimento de que uma cidade constituída por partes exigiria intervenções – projetos urbanos, nos moldes do que se divulgava como *urban design* na Europa dos anos 70 e 80 – capazes de costurar o tecido urbano, estabelecendo continuidades para qualificar os espaços locais. Nesse sentido, a dimensão propositiva mencionada seria garantida pela figura dos *Planes Especiales de Reforma Interior* (PERI), ferramenta incluída no PGM e dedicada ao detalhamento das ações de projeto urbano.

Conforme proposto por Ferrer (1997, p.50), dois conceitos do PGM foram fundamentais para nortear o conjunto de intervenções que se desdobraram ao longo das décadas seguintes em Barcelona. O primeiro corresponde à leitura do conjunto de sistemas (viário, ferroviário, portuário, aeroviário, de espaços livres, equipamentos e serviços) que estruturavam o território, constituindo o “*esqueleto do Plano*”. Associado a esses sistemas, também se destacavam as *Zonas de Remodelación*, áreas reservadas pelo plano metropolitano que exigiam posterior planejamento mediante elaboração dos PERI¹⁷⁴. Caberia ao poder público elaborar um PERI para cada *Zona de Remodelación* em um prazo de dois anos, após a aprovação do PGM, devendo incluir as medidas para eventuais processos de desapropriação e compensação dos proprietários. Passados esses dois anos, o PERI poderia ser desenvolvido pela iniciativa privada, sem prejuízo de possíveis cooperações com o poder público¹⁷⁵.

Mesmo que o plano trouxesse parâmetros urbanísticos mínimos a serem observados pelos PERI, **a principal inovação das *Zonas de Remodelación* residia no fato de não serem perímetros voltados a uma parametrização urbanística prévia, mas recortes que incorporavam processos de transformação do tecido urbano, dedicados a receber propostas de intervenção** (ver perímetros na **Figura 3.8**). Portanto, um método bastante similar àquele empregado nas experiências da Emurb e nas propostas da Emplasa também nos anos 70, como discutido no **Capítulo 1**.

A demarcação das *Zonas de Remodelación* com previsão de elaboração dos PERI, combinada com a formação do banco público de terras, foram fundamentais para a profusão de projetos em escala local, que respondiam às demandas e aos problemas urbanos derivados do processo de metropolização (FERRER, 1997, p.52). Como descrito por Bohigas (1983, p.17), a priorização desses projetos levava em consideração não apenas a urgência de qualificação urbanística de bairros com maior grau de precariedade, mas também a avaliação quanto ao retorno dos esforços de implantação em relação aos grupos representativos da comunidade catalã. Então, alinhados, planejamento, gestão pública e expectativa administrativa, essas experiências estenderam-se até o período de indicação de Barcelona como cidade olímpica em 1986. Naquele momento, o plano e a estratégia de implantação dos projetos locais já haviam sido pactuados, o que facilitou a obtenção de terrenos para as melhorias públicas. Dessa maneira, conformava-se uma experiência que facilitaria, nas décadas seguintes, a ampliação progressiva das áreas objeto de intervenção, dando continuidade às operações de transformação urbanística em grande escala (FERRER, 1997, p.53).

Na esteira das grandes renovações urbanas provocadas pelos Jogos Olímpicos de 1992, os projetos urbanos dos anos 80 sofreriam uma transformação significativa com a demarcação de 12 perímetros definidos como “*Áreas de nova centralidade*” (ver **Figura 3.8**). A estratégia buscava alcançar objetivos mais amplos e complexos do que a qualificação das periferias no formato anterior, e apostava na renovação de áreas bem localizadas e com potencial de aproveitamento, ao considerar as oportunidades de desenvolvimento urbanístico e imobiliário de vazios intraurbanos, complexos industriais obsoletos, trechos da infraestrutura portuária, além de áreas no entorno dos pontos de intermodalidade do sistema de transporte metropolitano (ÁREA D’URBANISME, 1987).

¹⁷⁴ As *Zonas de Remodelación* foram definidas como as áreas nas quais para se atingir “(...) a qualidade de vida proposta no PGM, é necessário a transformação, modificação ou substituição dos usos em um processo dinâmico e contínuo de melhorias urbanas, com ampliação dos níveis de destinação comunitária” [artigo 353 do PGM, 1976].

¹⁷⁵ Artigo 354 do PGM, 1976.

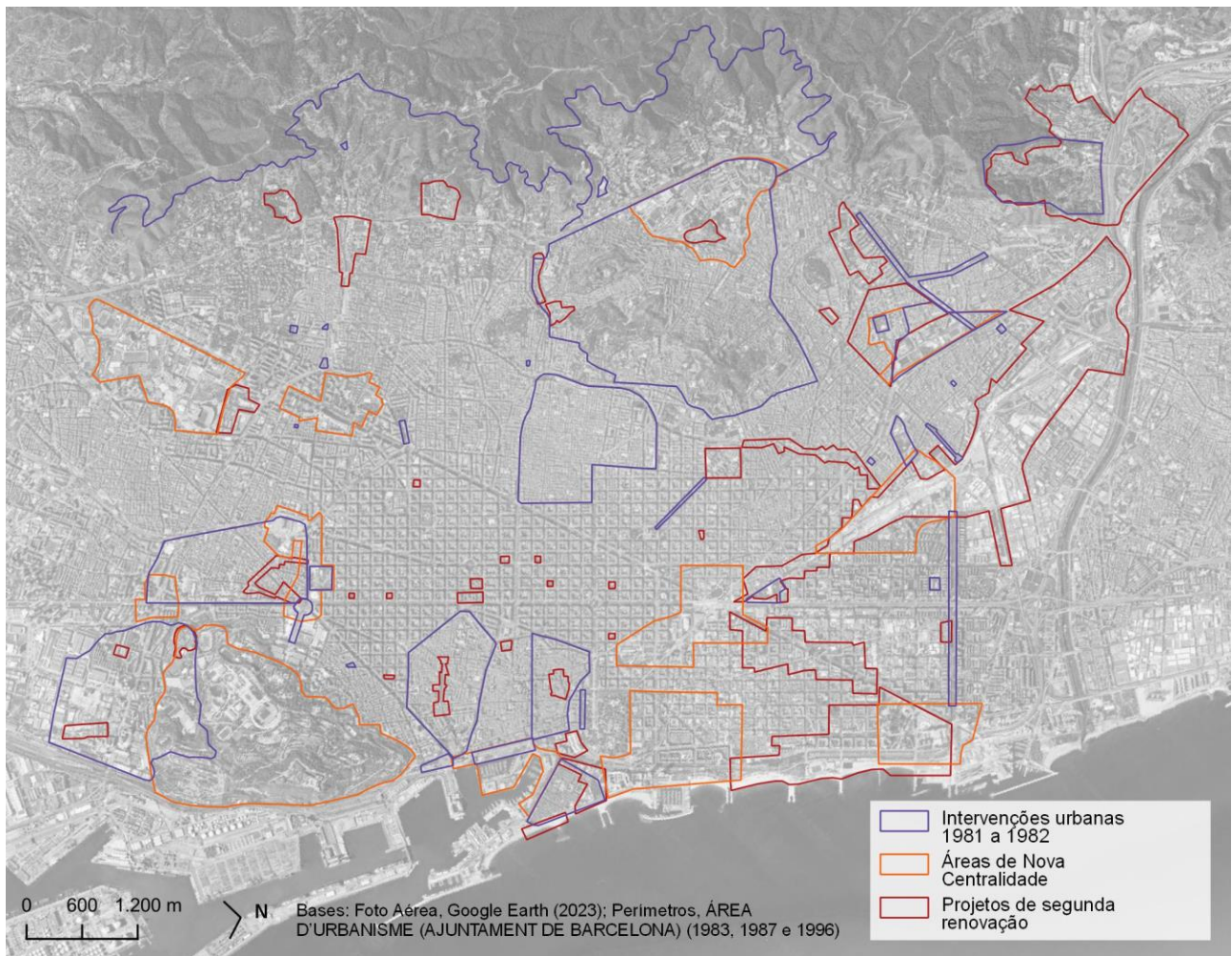


Figura 3.8: Ações iniciais de projeto urbano desenvolvidas entre 1981 e 1982, Áreas de Nova Centralidade e projetos de segunda renovação (anos 90) em Barcelona.
 Fonte: Elaboração do autor sobre dados da ÀREA D'URBANISME (AJUNTAMENT DE BARCELONA), 1983, 1987 e 1996.

Os 12 perímetros foram agrupados de acordo com os prazos para execução das intervenções, sendo priorizados aqueles de prazo intermediário e que não apresentavam problemas fundiários, nem estariam diretamente vinculados a grandes ações de infraestrutura, as quais demandariam mais tempo de implantação. Em segundo lugar, foram priorizadas áreas já em processo avançado de planejamento e aquisição de terrenos para reparcelamento do solo, podendo estar vinculadas a projetos de infraestrutura. Por fim, seriam desenvolvidos os projetos para as áreas com maior custo de intervenção, que necessitavam de deslocamento de atividades instaladas (ibid., p.10).

No decorrer dos anos 90, foram continuados os projetos iniciados nas áreas ao longo da infraestrutura ferroviária e do porto, bem como as intervenções sobre a rede viária estrutural (as Rondas). Fayos (1996, p.15) define esse período pós-olímpico como característico dos grandes projetos de *segunda renovação* (**Figura 3.8**), que buscaram transformar as áreas afetadas pela expansão das redes viária e de transporte de alcance metropolitano, com participação crescente do setor privado, dada a dificuldade de manutenção do volume de investimentos públicos dos períodos anteriores. Esses projetos de *segunda renovação* foram concentrados, sobretudo, no setor leste da cidade, desde a frente urbana do litoral (Poblenou), envolvendo o prolongamento da Avenida Diagonal e a reorganização urbanística de San Andreu-La Sagrera (**Figuras 3.9 e 3.10**).

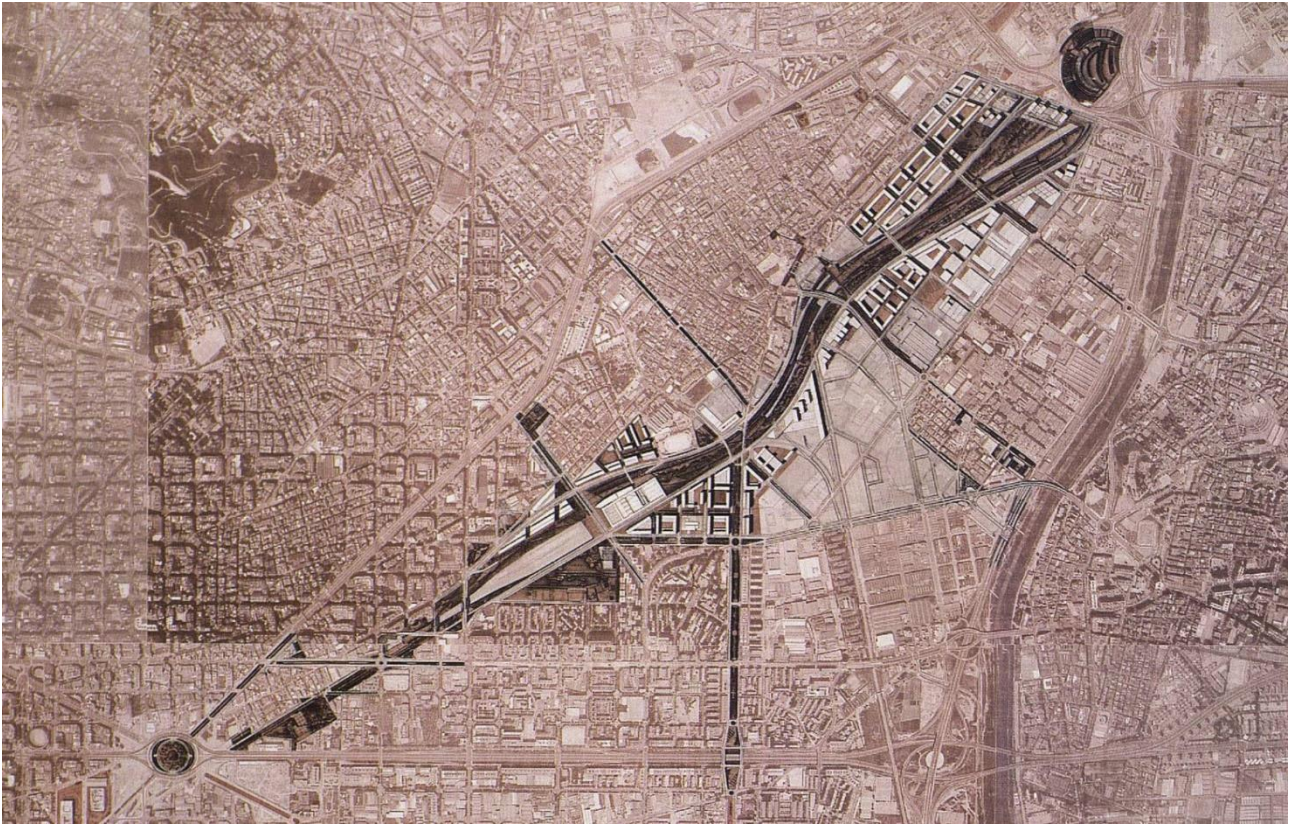


Figura 3.9: Implantação da proposta para o projeto San Andreu/La Sagrera.
Fonte: ÀREA D'URBANISME (AJUNTAMENT DE BARCELONA), 1996, p.28.

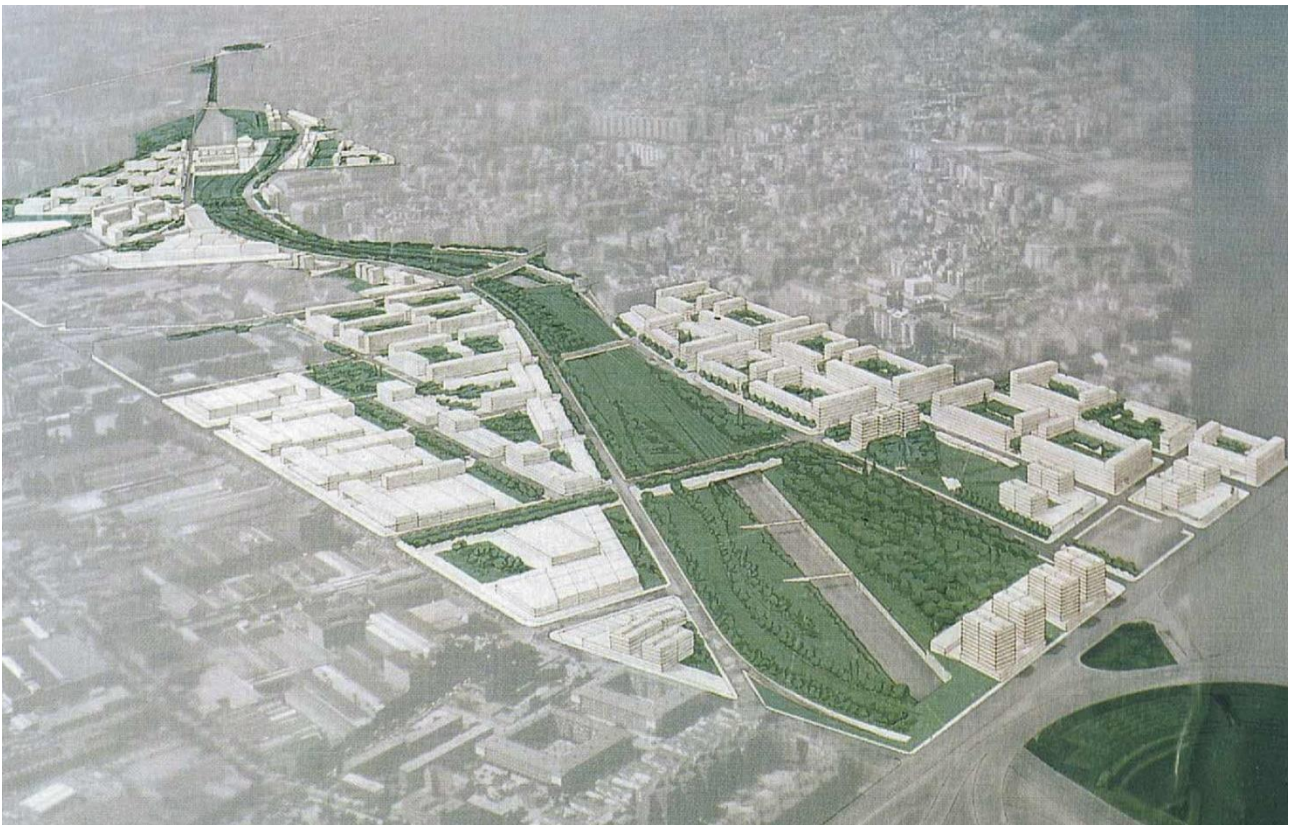


Figura 3.10: Perspectiva da proposta para o projeto San Andreu/La Sagrera.
Fonte: ÀREA D'URBANISME (AJUNTAMENT DE BARCELONA), 1996, p.20.

Foi com o ciclo da Barcelona como cidade olímpica, entre o final dos 80 e início dos 90, que a mudança de dimensão dos projetos se consolidaria, transformando as ações em um dos grandes exemplos internacionais de promoção dos “*Grandes Projetos Urbanos*”. Abarcando uma ampla gama de temas e contextos, como a recuperação de centros históricos, a implementação de infraestruturas de transporte, a reabilitação de áreas residenciais degradadas e o reaproveitamento de zonas de obsolescência programática, como antigas áreas industriais, ferroviárias ou portuárias, os “*Grandes Projetos Urbanos*” tornaram-se uma espécie de tipologia de intervenção, sendo caracterizados como “[...] uma estratégia forte em torno de apostas urbanas e socioeconômicas de grande dimensão e larga duração, que incidem no desenvolvimento da cidade” (LUNGO, 2005, p.17). Diferenciavam-se, em conteúdo e escala, de grandes projetos de arquitetura ou do plano geral para cidade, ainda que incorporem perspectivas de transbordamento das suas metas além do recorte específico de intervenção. Configuram, portanto, em ferramentas-chave para implementar as diretrizes do plano.

O intenso e consistente processo de planejamento catalão, com ampla gama de projetos desenvolvidos e implantados, atraiu a atenção internacional, com a replicação de métodos e conceitos por diversos países, inclusive com grande influência na América Latina (LUNGO, 2005). Na experiência catalã, a combinação entre o conjunto de intervenções e o evento olímpico foi um mecanismo bastante eficiente para afirmar a reintegração da Espanha democrática na Europa e a promoção da cidade como metrópole globalizada, atratora de investimentos. Dessa forma, ampliava-se a noção de *planejamento estratégico* – que, no contexto do planejamento urbano catalão dos anos 80, se vinculava à priorização de projetos, como resposta às demandas sociais, deslocando-se do domínio do plano geral à intervenção local – para uma fórmula de promoção internacional baseada em ações de *city-marketing*.

Nessa nova acepção, outras camadas e métodos foram adicionados aos “*Grandes Projetos Urbanos*”. Os Jogos Olímpicos – ou grandes eventos similares – passavam a ser lidos como instrumentos de construção de consensos necessários para levar a cabo as intervenções de grande porte. Assim, seriam justificados os gastos públicos elevados e garantida maior rapidez das decisões e fluidez nas ações tomadas. Logo, os grandes consensos também reduziam o alcance de vozes críticas e dissonantes, uma vez que o *plano estratégico* configurava um meio que acomodava diferentes interesses, reafirmando a unidade e coerência das intervenções promovidas pelo poder público.

Ao revisar o conceito de *planejamento estratégico*, Lima Junior (2003, p. 231) reiterou a dimensão simbólica do conceito, que passaria a exercer um efeito concreto sobre a realidade, influenciando as decisões e autorizando ações urbanísticas de porte. Assim, a fusão dessa noção ampliada de *planejamento estratégico* com os *Grandes Projetos Urbanos* definiria uma das facetas do processo de globalização, em especial o espraiamento da cultura gerencial e empresarial transposta à gestão das cidades (VAINER, 2000).

Com a rápida abertura econômica brasileira dos anos 90 e a circulação de ideias de matriz neoliberal, o ingresso da noção de *planejamento estratégico* no país confundiu o sentido original no campo do urbanismo, prevalecendo a noção ampliada, já incorporada aos *Grandes Projetos Urbanos*, como mecanismo de inserção da metrópole nos circuitos globais. A ampliação do setor de serviços na RMSP e a consolidação de vetor sudoeste como nova centralidade terciária corroboravam esse direcionamento, que se materializava no campo do planejamento urbano com a OUCFL e a OUCAE. Do instrumento, a ideia de consórcio se associava às dinâmicas de parcerias público-privada, que se alimentava dos

métodos de flexibilização do zoneamento, compreendido como um ato de desregulamentação urbanística a serviço do capital financeiro-imobiliário.

A incorporação do termo *estratégico* no Plano Diretor de São Paulo canalizaria essa crítica, que se espalhou rapidamente no universo acadêmico. Afinal, as *Operações Urbanas* – com todas as suas contradições – aplicadas em um território prioritário de intervenção, tal como previa o PDE 2002, seria a reprodução precisa do modelo catalão e a expressão clara da ascensão neoliberal na política urbana, como pode ser resumido na passagem de Villaça:

*“Trazido pela ideologia neo-liberal, o chamado **Planejamento Estratégico** desenvolveu-se no início dos anos 90, tendo se expandido razoavelmente – pelo menos no campo da retórica – na América Latina, principalmente pela influência de um grupo de ditos **urbanistas** catalães que se empenharam bastante na difusão da experiência de renovação por que passou a cidade de Barcelona, por ocasião das Olimpíadas de 1992. Coerentemente com o ideário neo-liberal, esse planejamento parte da idéia de concorrência ou competição entre as cidades – a competitividade urbana – no mundo globalizado e informatizado. Diz que é necessário **vender as cidades** e para isso evidentemente, necessita da propaganda, do marketing, da iniciativa privada e da visão empresarial. A ideologia neo-liberal rapidamente passou a difundir a idéia de que esse era o planejamento **moderno**. O Plano Diretor de São Paulo, na verdade não adota a visão do Planejamento Estratégico, usando essa expressão apenas como um modismo e uma forma de vestir a roupa de **moderno**” (VILLAÇA, 2005, p.22, grifos no original).*

Ainda que, em 2002, o Plano Diretor tenha, de fato, incorporado o termo *estratégico*, inclusive com a proximidade de Wilhelm com personagens importantes na difusão do conceito, como Borja e Castells, há que se fazer algumas ressalvas à conexão direta e exclusiva com o ideário do *city-marketing* que dominou a crítica urbanística pós-Olimpíada de 1992. Por um lado, ao corresponder a estratégia a uma dinâmica de prioridades, o plano adotava os métodos do planejamento catalão pré-olímpico, na linha apresentada por Bohigas. Por sua vez, a definição de um território de intervenção, ao longo das antigas áreas industriais e planícies fluviais, dizia respeito mais a uma forma de reinserir o projeto urbano no plano, em uma tentativa de retomar a acepção original de *Operação Urbana* discutida no Plano Diretor de 1985, do que a afirmação da OUC no contexto dos “*Grandes Projetos Urbanos*” internacionais.

3.3.2. A concepção da **Macroárea de Reestruturação e Requalificação** no PDE 2002

O primeiro ato do PDE 2002 relativo ao ordenamento territorial consistiu na compreensão da estruturação urbana em função dos sistemas hídrico e infraestruturais – outra possível influência do planejamento catalão. Foram eleitos quatro **elementos estruturadores**¹⁷⁶, descritos nos documentos técnicos como os “*eixos que constituem o arcabouço permanente de uma grande cidade como São Paulo e assumem a forma de um conjunto de redes que se superpõem*” (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.106): (i) a **rede hídrica estrutural**, constituída pelos cursos d’água e fundos de vale, ao longo dos quais eram propostos parques lineares; (ii) a **rede viária estrutural**, que assegurava o desempenho do trânsito da cidade, com hierarquização das vias existentes; (iii) a **rede estrutural de transporte coletivo público**, constituída pelo metrô, trens e corredores de ônibus; e (iv) o

¹⁷⁶ Artigo 83 da Lei nº 13.430 de 2002.

conjunto de centralidades, constituído de eixos e polos, que, além do centro histórico, compreendiam as áreas de comércio e serviços consolidadas, além dos grandes equipamentos urbanos, como aeroportos, terminais, parques, centros empresariais e outros locais de encontro (ibid., p.16)¹⁷⁷.

Acompanhavam esses eixos também os **elementos integradores**, caracterizados como “*tecido urbano que permeia os eixos estruturadores e abriga as atividades dos cidadãos que deles se utilizam*” (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.106), sendo compostos pelas habitações que fixam a população no território, os equipamentos sociais que asseguram o bem-estar e o acesso aos serviços públicos, os espaços públicos e as áreas verdes que garantem pontos de encontro e a manutenção da qualidade ambiental, as áreas comerciais, de serviços e industriais, que cumprem a função de consumo e oferta de emprego e renda (ibid.).

A retomada de uma leitura global e organizada pelos elementos estruturadores e integradores da cidade tinha um significado especial naquele momento. Durante gestões Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta, as tentativas de revisão do plano diretor não foram concretizadas, restando como concreta a dinâmica de alteração de parâmetros via *Operações Interligadas*, além das *Operações Urbanas* aprovadas ao longo dos anos 90.

A formulação e aprovação do novo plano diretor ocorria no contexto de atualização do sistema de planejamento em âmbito federal, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2002. Como apontou Bonduki (2007, p.218), o Estatuto foi responsável pela retomada dos planos diretores, após o período de grande descrédito do planejamento, uma vez que se tornava peça indispensável para a aplicação da “*função social da propriedade*”. Esse novo ânimo residia em duas questões: a expressa previsão de participação da sociedade civil no processo de planejamento e o conjunto de instrumentos urbanísticos que retomavam as pautas da *Reforma Urbana* emergentes no período do debate constitucional, como a previsão de instrumentos indutores da função social da propriedade, as contrapartidas para intensificação do solo, a regularização dos assentamentos precários e a absorção da figura das ZEIS e das *Operações Urbanas Consorciadas*, com previsão de utilização dos CEPAC.

Contudo, a introdução dos instrumentos no plano não ocorreria sem resistência de diferentes setores. Após o envio ao legislativo, o PDE enfrentou um longo processo de debate, com 26 audiências públicas, acumulando críticas de orientações diversas: de um lado, o CA único igual a 1,0 e aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir foram rechaçados pelo setor imobiliário; de outro, movimentos de moradia e setores ligados ao *Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU)* cobravam ampliação das ZEIS, além da abertura do processo de debate público do plano, após alegada ausência de participação social em sua elaboração no executivo. Conforme descrito por Bonduki (2007, p.222), que ocupou a posição de relator no legislativo, a acomodação dos diversos interesses levou a uma grande reformulação da proposta original, mantidos os objetivos, diretrizes e a concepção de um *plano estratégico*, sendo “*incluídos princípios da reforma urbana, sem criar constrangimentos ao mercado*” (ibid., p.224). Derivaram-se dessas acomodações, por exemplo, a adoção do CA básico igual a 2,0 e uma regra de transição gradual entre os CA vigentes e o novo CA básico em um período de 2 anos¹⁷⁸.

Quanto ao ordenamento territorial, o texto original enviado pelo executivo trazia apenas duas macrozonas, a de “*proteção ambiental*”, com o amplo objetivo de “*manter ou*

¹⁷⁷ Artigos 101 da Lei nº 13.430 de 2002.

¹⁷⁸ Artigo 296 e Quadro 19 da Lei nº 13.430 de 2002.

restaurar a qualidade do ambiente natural e respeitar a fragilidade dos terrenos” e a de “estruturação e qualificação urbana”, na qual seriam exigidas diretrizes relacionadas aos elementos estruturadores e integradores¹⁷⁹. Não havia, portanto, a delimitação de uma macrozona específica voltada às transformações urbanas estratégicas, embora fosse indicado, no rol das ações estratégicas, a revitalização da “*Orla Ferroviária Pirituba - Água Branca - Luz - Vale do Tamandateí, mediante operações urbanas*”¹⁸⁰, em que deveriam ser elaborados “*Projetos de Intervenção Urbana Estratégica*”¹⁸¹.

Foi na reorganização do texto promovida no legislativo que houve a inserção de um novo mapa denominado “*política de desenvolvimento urbano*”. Neste mapa, passaria a constar **7 macroáreas**, estabelecendo uma escala intermediária entre o macrozoneamento (que manteve os dois grandes recortes originais) e as *Operações Urbanas* e *Projetos de Intervenção Urbana Estratégica*. As macroáreas, definidas como grandes recortes com características comuns, registravam as diferenças internas às macrozonas e se tornariam o principal referencial espacial, na escala do plano, para ancorar as propostas de desenvolvimento urbano. Isso ocorreria por meio da aplicação dos instrumentos urbanísticos nesses grandes recortes, com o intuito de induzir os agentes – em especial o mercado imobiliário e o próprio poder público – a percorrer a trilha dos objetivos e das diretrizes do plano. Como sintetiza Bonduki (2007, p.225), o plano seria encarado “[...] como um instrumento e não um fim em si mesmo, parte de um processo que tem como ponto de partida a estratégia e os objetivos de política urbana”.

A forma de utilização das macroáreas combinava metodologias elaboradas no processo de planejamento paulistano e catalão. No primeiro caso, o manejo dos instrumentos urbanísticos como indutores da transformação urbana, legado dos anos 80 e 90 com os planos diretores não aprovados e o aprofundamento das *Operações Urbanas*, foi consolidado no PDE 2002 com a efetivação da ideia de uma *macroárea de controle paramétrico*, retomando a proposta originalmente expressa no PDDI-II (1983). Essa parametrização teve como foco o *potencial construtivo adicional*, que, diferentemente do Plano de 1991, se relacionaria com as macroáreas não pelo controle de estoques¹⁸², mas mediante a parametrização dos preços desse potencial, resultando *Fatores de Interesse Social* diferenciados por uso e por *macroárea*¹⁸³.

Sendo assim, a capacidade de indução do plano se baseava fundamentalmente no valor da localização, uma vez que, ao reduzir ou zerar os índices da fórmula de contrapartida financeira, seria possível, pelo desejo do plano, estimular a produção imobiliária e atingir as metas de desenvolvimento e adensamento imaginadas.

¹⁷⁹ Artigo 131 do Projeto de Lei nº 290 de 2002.

¹⁸⁰ Artigo 59, inciso VII, do Projeto de Lei nº 290 de 2002. A passagem permaneceu nas ações estratégicas da política de urbanização e uso do solo do PDE, no artigo 78, inciso V da Lei nº 13.430 de 2002.

¹⁸¹ A figura do “*Projeto de Intervenção Urbana Estratégica*” foi definida pela lei aprovada, como “*um território cuja localização urbana o predispõe a receber projetos urbanísticos e a implantação de equipamentos capazes de dinamizar e qualificar toda a região circunstante*” (Artigo 146, inciso XXV do Projeto de Lei nº 13.430 de 2002.).

¹⁸² Os estoques, definidos em função da avaliação da capacidade de suporte do território, seriam estabelecidos pelo zoneamento, em etapa posterior, conforme artigo 211, § 1º, da Lei nº 13.430 de 2002.

¹⁸³ A contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo (C_c) foi definida pela expressão $F_p * F_s * V / CA_b$, onde F_p é o Fator de Planejamento que variava de 0,5 a 1,4 por Distrito, F_s é o Fator de Interesse Social que variava de 0 a 1,0 por uso e por macroárea, V é valor do m² de terreno na planta genérica de valores do município e CA_b é o Coeficiente de Aproveitamento Básico (artigo 213 e Quadros 15 e 16 da Lei nº 13.430 de 2002).

No segundo caso, a experiência catalã residia, principalmente, na utilização das macroáreas para articulação de perímetros de intervenção urbana.

Em publicação editada pela Sempla em 2004, argumentava-se que uma das contribuições do PDE foi entender as dinâmicas da cidade real, na qual se destacava a porção da cidade a se reconstruir, “*abrindo avenidas ou implantando transporte coletivo de massa, ou grandes redes de infraestrutura ou, ainda, criando espaços públicos principalmente em áreas verdes e novas centralidades*”, por meio de regulação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.14). Tal posicionamento foi expresso na proposição da “**Macroárea de Reestruturação e Requalificação**” que definiu, de forma inaugural, um território no qual intervenções de caráter estrutural deveriam se concentrar (Figura 3.11).

Ao delimitar as planícies fluviais dos principais rios metropolitanos e incluir o centro metropolitano e a orla ferroviária, o perímetro da *Macroárea de Reestruturação e Requalificação* envolveu os principais eixos de transporte metropolitanos – a ferrovia e avenidas estruturais – que coincidiam com as antigas áreas industriais em acelerado processo de transformação, em que era reconhecido um acelerado processo de esvaziamento populacional e imobiliário. Também se somavam à orla ferroviária as faixas ao longo de importantes avenidas, indicadas pelo plano como projetos estratégicos para novos corredores de ônibus, a exemplo da Avenida Prof. Luiz Ignácio de Anhaia Mello em direção a Sapopemba, ou recortes de novas *Operações Urbanas* revistas pelas vias estruturais, como a Avenida Jacu Pêssego na Zona Leste. Como indicado no plano, em síntese, a macroárea buscava

“(...) alcançar transformações urbanísticas estruturais para obter melhor aproveitamento das condições locais e de acessibilidade, por meio de: reversão do esvaziamento populacional por meio do estímulo ao uso habitacional de interesse social e da intensificação da promoção imobiliária; melhoria da qualidade dos espaços públicos e do meio ambiente; estímulo de atividades de comércio e serviço; preservação e reabilitação do patrimônio arquitetônico; e reorganização da infraestrutura e do transporte coletivo” (artigo 155, §2º da Lei nº 13.430 de 2002).

Apesar da consolidação dessa macroárea no PDE 2002, estudos específicos desse território já haviam sido realizados em âmbito metropolitano em trabalho conduzido pela Emplasa em 1995, sob demanda da *Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos* (STM). Nesse sentido, o denominado “*Projeto Orla Ferroviária*” buscava caracterizar as áreas de influência aos eixos ferroviários metropolitanos com o intuito de identificar os trechos com maior potencial de transformação urbanística. Tendo como recorte uma faixa de 500m de cada lado dos eixos ferroviários, foi realizado um mapeamento detalhado de uso e ocupação do solo, parâmetros urbanísticos incidentes e situação fundiária dos imóveis.

Os documentos técnicos reiteravam os impactos do processo de reestruturação produtiva em toda a orla ferroviária, sobretudo no município de São Paulo, que concentrava os trechos com maior evasão da indústria (EMPLASA; SÃO PAULO; STM, 1995, p.11). Dos eixos analisados, duas áreas foram selecionadas no município para possíveis projetos-piloto, junto às Estações Móoca e Júlio Prestes do trem metropolitano, para as quais era prevista melhoria da inserção dos equipamentos de transporte, integração modal e tratamento paisagístico do entorno.

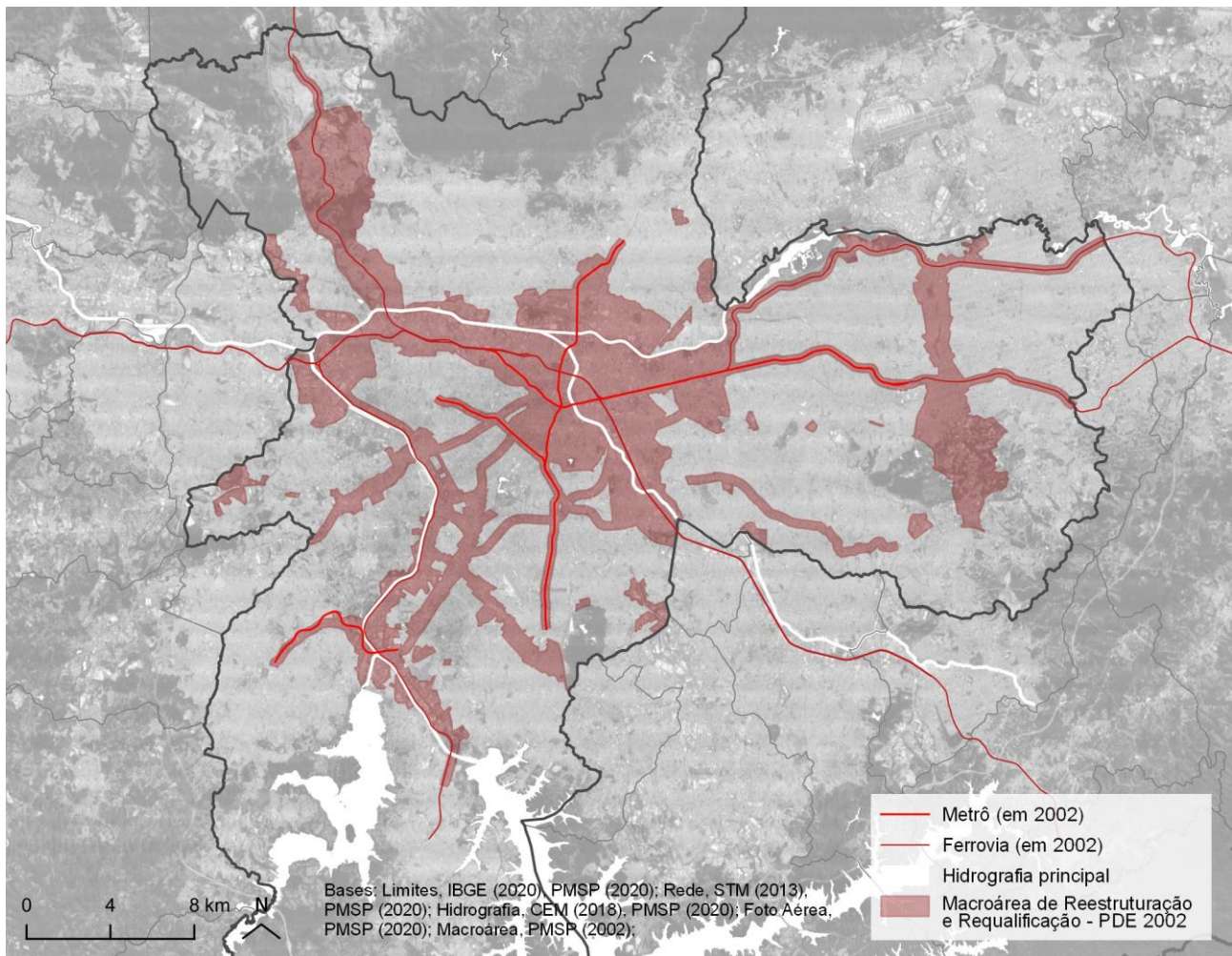


Figura 3.11: Macroárea de Reestruturação e Requalificação no PDE 2002.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados do PDE 2002 (Mapa 10 anexo ao plano).

Decorrente desse estudo, em 1996, foi publicado relatório tratando, especificamente, de um arco entre a Lapa e a Móoca, área de perfil heterogêneo, em que foram identificados setores subutilizados e com alto potencial de transformação urbanística e imobiliária, seja pela oferta de área transformável, seja pela concentração de diferentes modais – o trem metropolitano, o metrô e importantes terminais de ônibus. Assim, o estudo previa que tais áreas seriam ativadas por projetos urbanos realizados em parceria entre os setores público e privado, a quem caberia parte dos investimentos, ainda que não houvesse detalhamento das propostas projetuais.

Finalmente, no final dos anos 90, a orla ferroviária também seria objeto de intervenção no município de Santo André, com o lançamento dos estudos para o *Eixo Tamanduatehy* em 1999, estendendo o vetor sudeste da *orla ferroviária*, com os mesmos princípios das intervenções previstas para a *Macroárea de Reestruturação e Requalificação* da capital. A participação do sociólogo Jordi Borja no período de formulação do projeto, no início da gestão Celso Daniel em Santo André (1997-2000), além do posterior envolvimento do catalão Joan Busquets – que havia coordenado as intervenções para as “Áreas de Nova Centralidade” em Barcelona – nas propostas de desenho urbano, registrariam a grande influência e a transposição direta da experiência catalã para São Paulo, demarcando, perante a crítica, o alinhamento quase automático da proposta de intervenção à cartilha internacional do *planejamento estratégico* e dos *Grandes Projetos Urbanos*.

Dessa experiência, destaca-se o conjunto de propostas contratadas pelo município – que contou com participação de equipes coordenadas, além de Busquets, pelo espanhol Eduardo Leira, pelo francês Christian de Potzamparc e por Cândido Malta Campos Filho – uma rara oportunidade de debate de projeto urbano, escala de proposição ainda com experiências exíguas no Brasil. Embora, no avanço das propostas e na consolidação do projeto pelo município, fossem previstos mecanismos de intervenção, como o reparcelamento fundiário, não se vislumbraria uma aplicação consistente de instrumentos urbanísticos, com pouca influência do conteúdo já desenvolvido pela experiência paulistana, resultando em intervenções viárias, implantação de equipamentos públicos e parcerias público-privadas com contrapartidas pontuais, ou seja, intervenções bastante fragmentadas, com uma dispersão de ações e descontinuidades dentro dos órgãos municipais¹⁸⁴, sem a presença de plano ou projeto norteador.

No caso do município de São Paulo, a fragmentação das ações de intervenção promovida nas experiências anteriores das *Operações Urbanas* deveria, então, ser superada com a concepção da *Macroárea de Reestruturação e Requalificação*, responsável por ordenar as transformações urbanas estruturais mediante a demarcação de um território prioritário – portanto, *estratégico* – para intervenção. A acessibilidade potencial da rede de mobilidade presente na macroárea, combinada com a oferta de terra urbana passível de transformação, convertia esse território em um ativo para desenvolvimento urbano e imobiliário, ou seja, local privilegiado para receber os instrumentos do Estatuto da Cidade¹⁸⁵, com atenção para as novas *Operações Urbanas Consorciadas* que, nos próximos anos, entrariam em pauta, agora reincorporadas ao plano.

3.4. Reinserção do projeto urbano no plano e reaproximações com a rede

A perspectiva de rearticulação entre plano e projeto promovida pelo PDE 2002 estava centrada na implantação dos *elementos estruturadores*. Ao constituírem “a espinha dorsal da cidade” e conferirem “maior coesão e fluidez entre suas partes, bem como maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos” (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.106), os *elementos estruturadores* ofereciam atributos capazes de repercussão ampla no território, mesmo que mobilizados parcialmente. Essa visão sistêmica não pretendia, contudo, uma transformação radical da estrutura urbana existente. Nesse sentido, o PDE 2002 se afastava em definitivo dos planos da década de 70, que enxergavam a possibilidade de reorganização total da cidade pela imposição de grandes intervenções infraestruturais. Todas as redes que acompanham o plano – hídrica e áreas verdes, viária, mobilidade e centralidades – foram assentadas no tecido urbano existente, indicando, em cada caso, os locais prioritários de ação. Logo, a busca por uma cidade equilibrada, que dominou praticamente todos os planos diretores desde a década de 70, era, então, reeditada, tendo como principal norte a conjugação entre as redes de centralidade e de transporte público.

¹⁸⁴ Como bem registra a sistematização cronológica realizada por Sakata (2006, p.141-143).

¹⁸⁵ Artigo 155, § 3º, da Lei nº 13.430 de 2002.

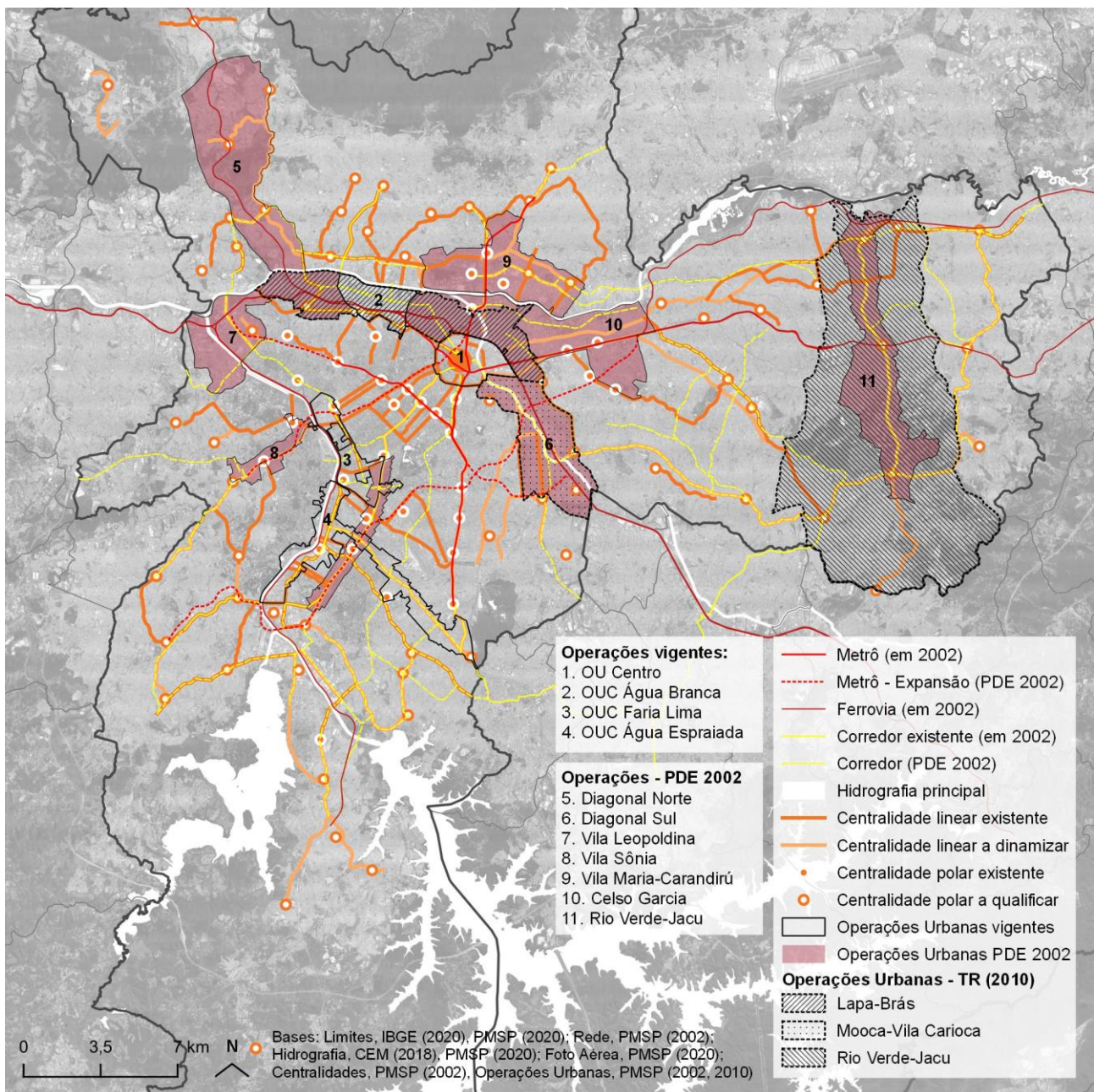


Figura 3.12: Operações Urbanas e projetos estratégicos previstos, rede estrutural de transporte público, eixos e polos de centralidades no PDE 2002, e Operações Urbanas nos Termos de Referência proposto em 2010. Fonte: Elaboração própria sobre dados do PDE 2002 (Mapas 3, 4 e 9 anexos ao plano) e SÃO PAULO; SMDU (2010).

O PDE 2002 realizou um extenso mapeamento das centralidades, tendo como principal critério a aglomeração pré-existente de atividades econômicas. Reconhecia, além do centro principal, a elevada concentração de *centralidades polares* no Centro Expandido e em trechos dinâmicos do entorno, como o Tatuapé, Santana e Butantã e, fora desse núcleo, uma dispersão de polos a qualificar¹⁸⁶. Somavam-se também os eixos comerciais e de serviços, as *centralidades lineares*, coincidentes com expansões dos corredores de ônibus municipais e metropolitanos e previsões de expansão da rede de

¹⁸⁶ Do conjunto de centralidades polares a qualificar, o Mapa 04 anexo ao plano dividiu aquelas com horizonte de desenvolvimento para 2006, em geral, localizadas em porções intermediárias entre o Centro Expandido e os limites do município, e as demais com horizonte de 2012.

metrô¹⁸⁷ (**Figura 3.12**). O plano previa, por exemplo, que novas centralidades poderiam ser estimuladas quando dois ou mais eixos estruturadores de mobilidade corresse paralelos ou se cruzassem (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.106).

Conforme definido no capítulo do plano dedicado aos *elementos estruturadores e integradores*, a execução das diferentes redes – de centralidade e de mobilidade – deveria ocorrer por intermédio de intervenções urbanas específicas, em parcerias entre os setores público e privado, tendo como base os instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade¹⁸⁸. Dessa maneira, o PDE 2002 retomava a estratégia já desenhada no Plano Diretor de 1985, de apostar nas intervenções urbanas para levar adiante as diretrizes de desenvolvimento urbano gerais, porém tendo agora à disposição o lastro de instrumentos urbanísticos do Estatuto. Para tanto, o PDE 2002 previa duas ferramentas principais: as **Operações Urbanas Consorciadas (OUC)** e as **Áreas de Intervenção Urbana (AIU)**. Foram ao todo 9 novas *Operações Urbanas* previstas pelo PDE 2002¹⁸⁹, além daquelas já vigentes no momento de aprovação do plano (OUCFL, OUCAE, OUCAB e Centro), delimitadas em trechos da *Macroárea de Reestruturação e Requalificação* (**Figura 3.12**).

As *Operações Urbanas Diagonal Norte* e *Diagonal Sul* se relacionavam com os eixos do trem metropolitano, englobando áreas em transformação, caracterizadas pela ausência de centralidades consolidadas. A primeira delimitava o vetor noroeste da macroárea, tendo como eixos estruturadores, além do trem, a Avenida Raimundo Pereira de Magalhães (com previsão de implantação de corredor de ônibus), cobrindo as regiões da Lapa e Pirituba até se aproximar do Rodoanel e do Parque do Jaraguá, áreas de tecido urbano diverso, com usos industriais em transformação, bairros unifamiliares e grandes vazios urbanos. Já a *Diagonal Sul* correspondia aos bairros da planície do rio Tamandateí, região com presença significativa de grandes terrenos industriais, baixa ocupação e bairros com adensamento acelerado no entorno da Avenida do Estado, como Mooca e Ipiranga.

Outros dois projetos coincidiam com regiões com boa articulação com o Centro Expandido, presença de glebas ociosas derivadas de antiga ocupação industrial e grandes equipamentos públicos com potencial de deslocamento. Na zona Norte, foi delimitada a *Operação Urbana Vila Maria-Carandiru*, incluindo como centralidade principal a Avenida Cruzeiro do Sul em Santana e a Linha1-Azul do metrô, e englobando o Campo de Marte, o Complexo do Anhembi, áreas de comércio atacadista com vasta oferta de terra transformável e o complexo penitenciário do Carandiru, cuja conversão, em parque, seria a principal âncora. Na zona Oeste, foi definida a *Operação Urbana Vila Leopoldina*, localizada na confluência dos rios Tietê e Pinheiros, englobando os bairros da Vila Leopoldina e Jaguaré, nas margens direita e esquerda do rio Pinheiros, região com alto potencial de transformação devido a expansão, até então, prevista, da Linha 2-Verde do metrô e a previsão de saída do entreposto atacadista (Ceagesp) (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.161).

Na zona leste, as três intervenções indicadas estavam ancoradas em vias estruturais que deveriam recepcionar novos corredores de ônibus e configurar centralidades lineares. Próximo ao Centro, foi prevista a *Operação Urbana Celso Garcia*,

¹⁸⁷ O Mapa 03 anexo ao plano indicava a expansão da Linha 2-Verde da Vila Madalena até a estação Imperatriz Leopoldina da CPTM, com integração com o corredor da Av. Dr. Gastão Vidigal junto ao Ceagesp, além de crescimento à sudeste, até a estação Tamandateí da CPTM; bem como a implantação do que viria a ser a Linha 4-Amarela e Linha 5-Lilás, essa última expandindo-se em direção ao leste, até integrar-se com a Linha 3-Vermelha próximo à estação Carrão.

¹⁸⁸ Artigo 102 da Lei nº 13.430 de 2002.

¹⁸⁹ O artigo 159 do Projeto de Lei nº 290 de 2002 trazia três perímetros a menos, ausentes as *Operações Urbanas Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira*. Na lei aprovada, as Operações Urbanas são listadas no artigo 225, Quadro e Mapa 9 (exceto *Tiquatira*) e Quadro 13.

delimitada entre a linha férrea e a Marginal Tietê, desde o Tatuapé até a zona atacadista do Brás, tendo como eixo a avenida Censo Garcia. Em continuidade a essa intervenção, foi indicada a *Operação Urbana Tiquatira*, englobando uma área de 300m no entorno das Avenidas Governador Carvalho Pinto e Dom Helder Câmara¹⁹⁰. Ao longo de todo o eixo transversal da Avenida Jacu-pêssego, foi demarcada a *Operação Urbana Rio Verde-Jacu*, que buscava ampliar as oportunidades de emprego em uma região predominantemente residencial, delimitando uma faixa de influência da avenida, desde o trecho sul, no cruzamento com a Avenida Ragueb Chohfi, até a várzea do rio Tietê (ibid.).

Finalmente, no vetor sudoeste, foram previstas outras duas intervenções associadas aos novos eixos de transporte: a *Operação Urbana Vila Sônia*, ancorada na implantação da Linha 4-Amarela do metrô e no corredor de ônibus da Avenida Francisco Morato; e a *Operação Urbana Santo Amaro*, que atravessava trechos da OUCFL e OUCAE nas quadras de influência do futuro corredor de ônibus.

Como demonstrado no mapa **[Figura 3.12]**, além da correlação entre as centralidades polares e lineares e os eixos futuros da rede de mobilidade, outra característica marcante das novas *Operações Urbanas* residia na grande dimensão dos perímetros, que variavam de 347 ha na *Vila Sônia* até 3.304 ha, no caso da *Diagonal Norte*. Nos documentos técnicos do plano, argumentava-se que a ampliação dos perímetros decorria da necessidade de tornar as *Operações Urbanas* mais redistributivas. Considerando a exigência do Estatuto da Cidade de aplicação dos recursos no mesmo perímetro, a ampliação garantiria a coexistência de áreas capazes de gerar contrapartidas e áreas carentes (contíguas ou não), as quais apenas absorveriam recursos, sendo esse um dos critérios utilizados para a demarcação dos perímetros no plano (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.128).

Por óbvio, há que se considerar a influência direta das *Operações Urbanas* desenvolvidas ao longo dos anos 90, que enfrentaram uma ampliação sistemática de perímetro (como discutido na **seção 3.2** deste capítulo) para garantir receitas decorrentes da alienação do *potencial construtivo adicional* e, assim, efetivar o ciclo de autofinanciamento característico. Trata-se, portanto, de um efeito colateral da adoção quase exclusiva dos mecanismos de manejo do potencial construtivo, com pouca relação com a estruturação físico-territorial do futuro projeto urbano para a área objeto de intervenção. Se, por um lado, a justificativa buscava redirecionar a imagem de instrumento concentrador e excludente, por outro, ao transpor esse critério de demarcação dos perímetros para o âmbito do plano, atestava-se o domínio dos mecanismos de financiamento sobre o desenho, reforçando apenas uma dentre as múltiplas dimensões que compunham o *projeto-instrumento*.

Em relação aos parâmetros urbanísticos, o PDE 2002 também fixava de antemão o CA máximo igual a 4,0 nos perímetros das novas OUC. Esse índice podia ser superado em imóveis localizados em um raio de 600 metros das estações de transporte ferroviário, desde que o CA geral do perímetro não ultrapassasse 4,0¹⁹¹. Logo, a definição desses índices no comendo da norma geral era relevante à medida que explicitava um critério para majoração do CA – no caso, a acessibilidade urbana – contribuindo para superar a ideia de instrumento de flexibilização. Ainda assim, mantinha-se a possibilidade de

¹⁹⁰ A *Operação Urbana Tiquatira* não foi indicada no mapa da lei aprovada, sendo incluída em publicações posteriores da Sempla.

¹⁹¹ Artigo 226, § 2º da Lei nº 13.430 de 2002.

modificação dos demais parâmetros do zoneamento, condicionado à mitigação de impactos ambiental e de vizinhança¹⁹².

Nos anos seguintes à aprovação do PDE 2002, na gestão Suplicy, estudos foram conduzidos pela Sempla para as novas *Operações Urbanas* na *Macroárea de Reestruturação e Requalificação*. Para tanto, Wilhelm organizou na Secretaria um setor dedicado a projetos urbanos, denominado “*Assessoria Técnica de Operações Urbanas*” (ATOU), sob coordenação do urbanista José Magalhães Júnior, uma atribuição que, até então, cabia à Emurb¹⁹³. Os estudos tiveram como foco quatro perímetros da macroárea: *Butantã-Vila Sônia*, *Diagonal Sul*, *Vila Leopoldina-Jaguari* e *Vila Maria-Campo de Marte* (**Figura 3.12**), então, caracterizados pela Sempla como as áreas que passavam por maiores transformações da matriz produtiva, bem como coincidam com a priorização de expansão da rede de metrô e de corredores de ônibus.

A ausência de protagonismo do projeto nas *Operações Urbanas* vigentes seria enfrentada pelos técnicos da ATOU com modelagens focadas no desenho urbano, com fortes críticas à ênfase dada aos mecanismos de financiamento e do caminho tomado pelo instrumento ao longo dos anos 90. Nesse entendimento, reivindicava-se a retomada do setor público como condicionador das ações do setor privado, de forma a reestabelecer a concepção original de parceria baseada em um programa físico-espacial determinado previamente pela administração municipal. Dessa maneira, buscava-se superar a “*armadilha arrecadatória*” e atingir maior alcance urbanístico e social das *Operações* (SALES, 2005a).

Essa reafirmação do projeto foi conduzida por uma nova metodologia, com a formulação dos chamados “**Planos-referência de Intervenção e Ordenação Urbanística (PRIOU)**”, que tinham como principal objetivo resgatar o “*papel antecipador do projeto urbano*”, e reforçar sua “*(...) capacidade (que lhe é intrínseca) de pré-figurar e experimentar (de modo tecnicamente pertinente) hipóteses e alternativas de estruturação e configuração urbanas*” (ibid., grifo nosso). Configurava, portanto, um plano-síntese que compatibilizava as intervenções urbanísticas (o sistema geral, do solo público) articulada aos novos potenciais construtivos (o sistema edificado, do solo privado), com a definição de áreas preferenciais para transformação e adensamento (SALES, 2005b).

Os PRIOU estabeleciam etapas de aproximação ao desenho urbano referencial, abordando (i) a discriminação do perímetro e setores, podendo estabelecer ajustes em relação àqueles indicados previamente no PDE; (ii) a caracterização dos problemas urbanos, metas e diretrizes de intervenção pública, com indicação de prioridades de investimento; e (iii) a estimativa do *potencial construtivo adicional*, sua distribuição, bem como os parâmetros urbanísticos (para adensamento) e financeiros (para contrapartidas).

As propostas para os quatro perímetros tinham pontos de convergência, decorrentes das similaridades do processo de urbanização e da metodologia adotada. O ponto de maior destaque dizia respeito à compreensão das estações do trem metropolitano e das futuras linhas de metrô como âncoras do adensamento construtivo e populacional, estabelecendo, em suas áreas de influência, um conjunto de subcentralidades internas ao perímetro. Tais subcentralidades se conectavam mediante um viário estrutural remodelado, em torno do qual se concentravam as transformações dos lotes e a oferta de praças e parques. Essas conexões, por sua vez, desenhavam

¹⁹² Artigo 228 da Lei nº 13.430 de 2002.

¹⁹³ A empresa dedicou-se no período à consolidação da OUCAE e ao desenvolvimento do plano para o perímetro Rio Verde-Jacu.

continuidades com características específicas requeridas em cada perímetro: as articulações entre os grandes equipamentos públicos e privados na *Vila Maria-Carandiru* (OLIVEIRA, 2005); os corredores verdes no *Butantã-Vila Sônia* (SALES, 2005c); a definição de um conjunto de transposições sobre a linha férrea e um mosaico de áreas verdes e parque linear na *Diagonal Sul* (SALES, 2005d); e as transposições sobre o Rio Pinheiros, de forma a aproximar os bairros das duas margens na *Vila Leopoldina-Jaguapé* (BERNARDINI, 2005).

A adoção do PRIOU como método avançava sobre o conteúdo projetual explorado, até então, pelas *Operações*. Ainda que trouxesse novos alinhamentos viários, havia, nessas experiências, um esforço de inserção das obras em ações de projeto integradas, ao envolver arborização viária, áreas verdes públicas, provisão de equipamentos, habitação de interesse social e reurbanização de assentamentos precários. **Outra inovação residia na apresentação de um conjunto completo de parâmetros urbanísticos (CA básico e máximo, Taxa de ocupação e de permeabilidade, recuos, gabaritos máximos e dimensões mínimas de lote), reiterando que se tratava de uma nova parametrização derivada de um projeto e não a mera alteração pontual do zoneamento vigente.**

Os desenhos apresentados também eram bastante incisivos em relação à estrutura fundiária. O remembramento e o parcelamento das glebas e grandes lotes eram as estratégias básicas adotadas, seja para redefinir a escala do tecido urbano, produzindo quadras menores e permeáveis ao pedestre, seja para gerar as áreas verdes, abrir espaço para o alargamento das vias e conformar lotes para a nova produção imobiliária (**Figuras 3.13 e 3.14**).



Figura 3.13: Simulação do potencial construtivo e intervenções no PRIOU da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguapé
Fonte: SEMPLA/ATOU (2008)



Figura 3.14: PRIOU da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié.
Fonte: SEMPLA/ATOU (2008).

Mesmo avançando em termos de desenho, contrabalanceando essa dimensão, até então, preterida do *projeto-instrumento* – a dimensão físico-espacial ou projetual – essas transformações radicais do tecido urbano não estavam equacionadas. Considerando a amplitude das áreas transformadas, ainda que priorizassem áreas públicas, as ações não se restringiam a elas, envolvendo muitos imóveis privados ou de titularidade do Estado e da União. Ou seja, a maior dificuldade de levar adiante as intervenções propostas ainda residia no acesso à terra pelo próprio Município.

Contudo, a resolução deste nó não se dava mediante parcerias diretas entre o público e o privado ou entre diferentes entes federativos. Os projetos indicavam um cardápio de instrumentos possíveis, como a desapropriação, a concessão urbanística, a realização de consórcios imobiliários, além de benefícios e incentivos por meio dos

parâmetros urbanísticos, retomando o método introduzido nos anos 90. De resto, a estruturação econômico-financeira dessas novas *Operações* seguia os mesmos procedimentos já adotados pelas experiências anteriores: a estimativa de receitas baseada na alienação do *potencial construtivo adicional* (via outorga onerosa ou CEPAC) decorrente do dimensionamento da oferta, baseada na análise das “*áreas mais prováveis*” de transformação.

Embora essas *Operações* tenham sido sistematizadas em minutas de anteprojeto de lei, não chegaram a ser efetivadas no regramento urbanístico municipal. Dos novos perímetros propostos no PDE 2002, apenas a *Operação Rio Verde-Jacu* foi aprovada no último ano da gestão Suplicy¹⁹⁴, mas, sendo desenvolvida pela Emurb, seguia uma organização bastante próxima das *Operações* vigentes, sem adotar a elaboração do PRIOU, ainda que adotasse o maior detalhamento dos parâmetros urbanísticos.

Mais adiante, já nas gestões Serra (2005-2006) e Kassab (2006-2012), os perímetros da *Macroárea de Reestruturação e Requalificação* foram reconfigurados, definindo três novas propostas de OUC: (i) *Lapa-Brás*, que agrupava a *Operação Urbana Água Branca* e parte das *Diagonais Norte e Sul*, tendo como principal motivação o rebaixamento da linha férrea e costura dos bairros adjacentes; (ii) *Móoca-Vila Carioca*, que cobria o restante do perímetro original da *Diagonal Sul*; e (iii) *Rio Verde-Jacu*, que fundia o perímetro da OUC vigente com uma área ampliada, incluída pelos *Planos Regionais Estratégicos*.

Conquanto tivessem sido objeto de estudo dentro da administração, concretamente, esses novos perímetros levaram a um chamamento público para contratação de desenvolvimento externo, com previsão de estudos integrados – urbanísticos, modelagem econômico-financeira, jurídica e estudos de impacto ambiental (SÃO PAULO; SMDU, 2010). Nos requisitos do chamamento, foi concebida uma figura bastante similar ao PRIOU, denominada **Projeto Urbanístico Específico (PUE)**, responsável por definir os adensamentos populacionais e construtivos, as intervenções, a conformação espacial e funcional das construções. Caberia ao PUE articular os demais estudos, absorvendo os aspectos identificados nos estudos econômicos e de impacto ambiental, bem como as avaliações de capacidade de suporte da infraestrutura, garantindo uma evolução integrada e conjunta de todas as frentes (ibid.).

Mesmo que já tivessem consolidadas no fazer urbanístico dentro das estruturas de planejamento municipais, as diferentes dimensões requeridas para a estruturação do *projeto-instrumento* foram sistematizadas nos termos de referência do chamamento, com indicação de metodologia e produtos, servindo de base para o novo ciclo de estudos de *Operações* que se estenderia nos próximos anos.

Dos três perímetros, dois tiveram projeto integralmente desenvolvido: a *OUC Rio Verde-Jacu*, sob coordenação de consultoria privada de Jorge Wilhelm, fora da administração pública, e a *OUC Mooca-Vila Carioca*, sob coordenação do escritório do arquiteto e urbanista Hector Vigliecca. Ambos foram incorporados de forma diversa no regramento urbanístico no processo de revisão do PDE em 2014.

Desse conjunto de *Operações Urbanas* desenvolvido nos anos de vigência do PDE 2002, cabe ressaltar alguns aspectos adicionados à noção de *projeto-instrumento*. **Ainda que o plano mencionasse a possibilidade de as *Operações* alterarem o regramento geral de uso e ocupação do solo e estabelecerem estoques próprios de potencial construtivo,**

¹⁹⁴ Embora aprovada pela Lei nº 13.872 de 2004, não foi implementada. A lei que aprovou os PRE (Lei nº 13.885 de 2004) reorganizou a *Operação* em duas partes, o que demandava estudos complementares do Executivo. A lei de 2004 foi revogada pela Lei nº 16.492 de 2016.

a introdução de uma lógica territorial – garantida pela macroárea – e a concepção de um projeto referencial – o PRIOU e, depois, o PUE – expressavam, com clareza, que não se tratavam de ações de flexibilização, mas de propostas derivadas de uma nova escala de análise do território e decorrentes do comando do plano.

A ideia bastante difundida e que se misturava com as críticas ao *planejamento estratégico*, de que a função essencial da *Operação Urbana* seria flexibilizar a regra geral – nesse caso, a alteração dos parâmetros urbanísticos do zoneamento – dizia respeito, na realidade, aos métodos com origem nas *Operações Interligadas* e consolidados nas experiências dos anos 90. Descolavam-se, contudo, do sentido original do instrumento, como uma intervenção urbana dirigida a um contexto e amparadas pelas estratégias de reestruturação urbana vislumbradas pelo plano.

Vale também notar que, ao tentarem se afastar do aspecto financeiro-especulativo da experiência das *Operações Urbanas* nos anos 90, as novas propostas buscavam induzir vetores de desenvolvimento deslocados dos centros tradicionais de concentração do capital imobiliário, ainda fortemente presentes nas OUCFL, OUCAE e arredores. Para tanto, formulou-se um possível interesse público dessas intervenções, baseado na reinserção das áreas de obsolescência programática, impactadas pelo processo de reestruturação produtiva. Nesse sentido, realizada a escolha dos perímetros, foram ensaiados gatilhos para atração da dinâmica imobiliária: a proximidade com a infraestrutura de transporte e o desenho de parâmetros urbanísticos que incentivavam a intensificação da ocupação do solo nessas localidades. **Ou seja, retomava-se, pelo menos em teoria, o argumento central do projeto-instrumento, concebido em sua origem, o de ferramenta de indução do desenvolvimento urbano.**

A estratégia era frágil, porém, apenas se observada a permanente cisão entre a política urbana e de transportes, uma vez que a efetiva implantação da rede de alta capacidade continuaria alheia às premissas adotadas pelos PRIOU ou PUE. Restava às *Operações Urbanas*, portanto, o domínio sobre os parâmetros urbanísticos e alinhamentos viários.

Como, no final do dia, as metodologias de precificação do *potencial construtivo adicional* e de projeção do seu consumo no tempo dependiam da valorização do solo proporcionada pelo incremento da acessibilidade urbana, **ainda era a rede – mais que o projeto referencial, seus parâmetros e incentivos – o elemento determinante para efetivar o ciclo de autofinanciamento requisitado pelas Operações Urbanas. Portanto, eram reproduzidos na escala da Operação os mesmos dilemas na escala do plano, ou seja, o fato de que a construção de localizações requeria a alteração dos padrões de acessibilidade urbana, visto que acessibilidade é valor.** Dessa forma, revelava-se a fragilidade inerente ao *projeto-instrumento*, incapaz de fornecer sozinho e sem a efetivação das vantagens de localização promovidas pela expansão da rede, estímulos suficientes para ancorar novos processos de transformação urbanística e imobiliária.

3.4.1. Áreas de Intervenção Urbana e novos diálogos entre a rede e o plano

As lacunas entre a rede e o projeto urbano, não equacionadas no avanço metodológico das *Operações Urbanas*, seriam enfrentadas na concepção de uma nova ferramenta – uma variação importante do *projeto-instrumento* – denominada **Área de Intervenção Urbana (AIU)**. Definidas por Wilhelm como uma retomada da concepção original de *Operação Urbana* dos anos 80, consistiam em perímetros menores, tendo como

foco as intervenções de qualificação do território em função da concertação de políticas setoriais.

No projeto de lei do PDE 2002, a AIU foi concebida como uma porção do território de especial interesse para desenvolvimento urbano, na qual seriam concentrados os instrumentos do Estatuto da Cidade. Diante disso, envolveria múltiplas funções, como regularização fundiária, reserva fundiária para projetos de expansão urbana, ou implantação de projetos de habitação de interesse social e equipamentos públicos e áreas verdes, desdobrando-se em 5 tipos: “Áreas de Parcelamento Edificação ou Utilização Compulsórios”, “Áreas de incidência do Direito de Preempção”, “Áreas passíveis de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional e de Alteração de Uso”, “Áreas de Operação Urbana Consorciada” e “Áreas de Projeto de Intervenção Urbana Estratégica”, sendo que, nessa última, admitia-se CA máximo igual a 4,0¹⁹⁵. Além disso, o projeto de lei também vinculava as AIU às intervenções nas redes viária e de transporte público coletivo, ao prever a reserva de faixas de 200 metros de cada lado das vias estruturais para intervenções urbanas¹⁹⁶ e a previsão de captura da valorização imobiliária ao redor das linhas de transporte público, com projetos em parceria com demais níveis de governo e do setor privado¹⁹⁷.

Na versão definitiva do plano, as AIU mantiveram a concepção geral como território de utilização combinada dos instrumentos do Estatuto, mas ganharam algumas especificidades, foram diferenciadas das *Operações Urbanas*, tratadas em seção própria; assim, foi indicada a necessidade de elaboração de PUE¹⁹⁸ – primeira menção a essa ferramenta, utilizada, posteriormente, nos chamamentos, como já mencionado – e foram definidos territórios para recepcionar a ferramenta, relacionados aos *elementos estruturadores* do plano, da seguinte forma:

- (i) na **rede viária estrutural**, faixas de 300 metros de cada lado das vias, com previsão da utilização do potencial original do lote para imóveis que doassem trechos afetados por melhoramentos viários. No caso do Rodoanel, visando à redução do impacto, foram indicadas faixas de 300 a 500 metros, variando de acordo com a Macrozona¹⁹⁹;
- (ii) para implantação de **parques lineares associados à rede hídrica estrutural**, faixas de 15 metros, ao longo das margens dos cursos d’água e fundos de vale, em áreas de planície aluvial com prazo de recorrência de chuvas de pelo menos 20 anos, áreas de vegetação significativa, além de faixa de 200 metros ao redor dos parques lineares para implantação de empreendimentos residenciais²⁰⁰, com previsão de intervenções integradas em assentamentos precários;
- (iii) nos **eixos de transporte público coletivo**, faixas de 300 metros dos alinhamentos viários dos corredores e raio de 600 metros das estações de metrô e trem metropolitano²⁰¹;

¹⁹⁵ Artigo 154 do Projeto de Lei nº 290 de 2002.

¹⁹⁶ Artigo 96 do Projeto de Lei nº 290 de 2002.

¹⁹⁷ Artigo 99 do Projeto de Lei nº 290 de 2002.

¹⁹⁸ Artigo 146, inciso VI, da Lei nº 13.430 de 2002.

¹⁹⁹ Artigos 112 e 109 (para o Rodoanel) da Lei nº 13.430 de 2002.

²⁰⁰ Artigo 109 da Lei nº 13.430 de 2002.

²⁰¹ Artigo 122 da Lei nº 13.430 de 2002.

- (iv) nos **eixos e polos de centralidade**, faixas de 300 metros dos eixos, com previsão de demarcação nos polos nos *Planos Regionais Estratégicos*²⁰².

Mantinha-se, ainda, a previsão do CA igual a 4,0 para todas as AIU e, nas áreas de influência do sistema de transporte coletivo, definição de índices e estoques mediante estudos de capacidade de suporte. Em todos os casos, havia a possibilidade de transferência do potencial construtivo e aplicação de outorga onerosa, mecanismos que deveriam ser regulamentos, posteriormente²⁰³. Ressalta-se que o vínculo entre a AIU e a rede de transporte atualizava o conceito original adotado por Wilhelm no plano para Curitiba, em 1965, agora incorporando uma dimensão projetual e instrumental.

Com essas premissas traçadas no plano, as AIU seriam demarcadas no processo de elaboração dos *Planos Regionais Estratégicos*. Aprovados em 2004²⁰⁴, os *Planos Regionais* combinavam diretrizes e intervenções para as 31 Subprefeituras, além de detalharem o regramento de uso e ocupação do solo e outras disposições do PDE.

Como relatado por Bonduki (2007, p.227), essa separação do processo de revisão do plano diretor em duas fases, com o detalhamento posterior do zoneamento nos *Planos Regionais*, foi resultado de negociação no legislativo, que permitiu a adesão de grupos bastante resistentes a possíveis alterações de uso, sobretudo nas zonas, exclusivamente, residenciais. Por outro lado, é interessante notar que essa estratégia permitia a retomada da articulação entre escalas ensaiada no Plano Diretor de 1985, quando se imaginou que o detalhamento das diretrizes gerais do macrozoneamento deveria ocorrer na instância dos bairros, momento em que a população poderia se apropriar das discussões e propor ações específicas para os projetos, processo defendido desde a gestão Covas por Wilhelm (como debatido no **Capítulo 2, seção 2.3**).

Os *Planos Regionais Estratégicos* demarcaram 252 AIU em todo o território municipal, distribuídas de acordo com a incidência de *elementos estruturadores* ou situações específicas, sendo que menos de 8% estavam associadas à rede estrutural de transporte coletivo²⁰⁵. Nos anexos que compõem os *Planos*, há grande variação na forma de registro dessas AIU, com situações em que foram especificadas diretrizes e intervenções físicas e outras com mera listagem de perímetros, sem indicação de metas ou objetivos, ou, então, confundindo-se com o próprio zoneamento.

Apesar das diferenças do contexto de cada Subprefeitura, o que se percebe é a ausência de metodologia e de clareza na passagem da AIU entre o PDE e os *Planos Regionais*, o que levou a essas disparidades de conteúdo e estratégias de demarcação. De qualquer forma, como as AIU dependiam de regulamentação posterior e exigiam a elaboração de PUE, permaneceram durante a vigência do PDE e dos *Planos Regionais* como uma camada que flutuava sobre o zoneamento, mas não o interferia.

Como também apontado, ao longo das gestões Suplicy, Serra e Kassab, os órgãos municipais de planejamento urbano, tanto da administração direta quanto indireta, estavam dedicados à elaboração e atualização das *Operações Urbanas*, além de uma série

²⁰² Artigo 126 da Lei nº 13.430 de 2002.

²⁰³ Artigo 221 da Lei nº 13.430 de 2002.

²⁰⁴ Lei nº 13.885 de 2004.

²⁰⁵ A análise dos anexos do *Plano Regional Estratégico* para as 31 Subprefeituras indicam os seguintes números de AIU: 72 referentes a centralidades (polares e lineares), 20 relacionada à rede estrutural de transporte coletivo, 58 associadas à rede viária estrutural, 75 associada à implantação de parques, áreas verdes diversas e recuperação de cursos hídricos, 21 para projetos de requalificação urbana, 5 para recuperação de áreas degradadas e intervenções em assentamentos precários e 1 dedicada à expansão urbana.

de pequenas intervenções (os *Projetos Estratégicos de Intervenção Urbana*) algumas indicadas no PDE²⁰⁶, outras decorrentes de priorizações das diferentes gestões²⁰⁷. Nesse período, ocorreu a cisão da Emurb em *São Paulo Obras* e *São Paulo Urbanismo*²⁰⁸, permanecendo a última dedicada à gestão das OUC e à elaboração de novos projetos, participando ativamente da produção dos projetos prioritários das gestões.

Além das AIU, outro dispositivo que também se correlacionava com a rede de mobilidade e que foi detalhado nos *Planos Regionais*, havia o **estoque de potencial construtivo adicional**. Decorrente do comando do PDE 2002²⁰⁹, trata da efetivação da estratégia, inicialmente, traçada no Plano Diretor de 1991, mas, aqui, não mais vinculado ao macrozoneamento, mas aos distritos municipais.

Como critérios, os estoques foram calculados em função da capacidade de suporte do sistema de circulação, da infraestrutura disponível, das limitações ambientais e das políticas de desenvolvimento urbano traçadas pelo PDE. Para tanto, considerava o estímulo ao crescimento de áreas já bem servidas de infraestrutura e o melhor aproveitamento de vazios urbanos, com três possibilidades: (i) os **distritos a frear o crescimento**, que apresentavam área construída vertical muito acima da média do município e nos quais a estrutura viária já se encontrava saturada ou próxima da saturação; (ii) os **distritos a estimular o crescimento**, nos quais a área construída vertical se encontra bem abaixo da média do município e com folga na estrutura viária instalada; e (iii) os **distritos a equilibrar o uso residencial e não-residencial** (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.132)²¹⁰.

Ao estabelecer uma quantidade máxima de *potencial construtivo adicional* por distrito, o plano enfatizava a relação entre infraestrutura e adensamento construtivo. As infraestruturas de maior relevância eram, efetivamente, aquelas que impactavam a mobilidade urbana, ou seja, o sistema viário e a disponibilidade de transporte público (ibid., p.147). Assim, **ainda que o plano não tivesse domínio sobre a rede de alta capacidade, o manejo do estoque de potencial construtivo – pressionado por sua disponibilização máxima – dependia da expansão dessa infraestrutura, sob pena de estagnar o avanço da produção imobiliária em determinadas regiões.**

A reinserção da rede no plano, associada à concepção, à disponibilidade de estoques e à ideia de AIU, contudo, não significava uma reintegração entre a política setorial de mobilidade e a política urbana, mas a mobilização dos atributos ou externalidades positivas da rede no território para alavancar instrumentos urbanísticos, estratégia similar àquela ensaiada pelas propostas dos planos de 1985 e 1991. Portanto, embora o vínculo entre o plano e a rede não chegasse a ultrapassar a dimensão instrumental, havia múltiplas

²⁰⁶ O Quadro 10 da Lei nº 13.430 de 2002 trazia 4 projetos estratégicos para novos corredores de ônibus (Diagonal norte, Santo Amaro, Anhaia Mello/Sapopemba, Francisco Morato e 9 de Julho) e outros 14 projetos estratégicos (Terminal Pirituba, Centro Olímpico em Santo Amaro, entorno da futura estação do metrô no Capão Redondo, parque em Interlagos, conexão viária em Cangaíba, Penha, Portal Zona Leste, intervenção na Lapa e no Largo da Batata, além de projetos na área central (25 de Março, Parque Dom Pedro, Eixo cultural Centro, Monumenta Luz e Ponte Pequena) (SÃO PAULO; SMDU, 2012a).

²⁰⁷ São registros desse período: a requalificação da Praça Roosevelt, o Polo Institucional e Tecnológico de Itaquera, o Bairro universitário na Vila Mariana, o Nova Luz e o Parque de eventos para a Expo em Pirituba (SÃO PAULO; SMDU, 2012a).

²⁰⁸ Lei nº 15.056 de 2009.

²⁰⁹ Artigo 212, § 1º, da Lei nº 13.430 de 2002.

²¹⁰ Foram traçados diferentes cenários de crescimento, tendo como critérios básicos os dados do Censo de 2000, os resultados da Pesquisa OD de 1997 e os dados de área construída do cadastro de IPTU entre 1991 e 2000 (SÃO PAULO; SEMPLA, 2004, p.133).

tentativas de reaproximação, mediante projetos urbanos, ou por meio do estímulo ou retração do crescimento em função da disponibilidade de estoque, baseado na oferta da rede.

Na perspectiva municipal, uma das ações estratégicas sobre a rede estrutural de transporte coletivo colocava expressamente a necessária participação na implantação de novas linhas de metrô ou na revitalização dos eixos ferroviários, inclusive com menção à possibilidade de auxílio na viabilização de investimentos para a implantação da rede, decorrentes de novas *Operações Urbanas* ou as AIU²¹¹.

Apesar das dificuldades de articulação entre as políticas urbana e de mobilidade, essa reaproximação ensaiada no PDE encontrou um cenário estimulante da esfera estadual. Ainda no início de 1995, a gestão Mario Covas no Estado transferiu a Emplasa da *Secretaria de Economia e Planejamento* para a *Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM)*²¹². Essa proximidade institucional do planejamento metropolitano e de transportes foi fundamental para elaboração da primeira versão do *Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU)* em 1995 e, posteriormente, na edição do PITU 2020, em 1999, plano metropolitano reconhecido pela notória integração setorial entre mobilidade, desenvolvimento urbano e econômico. Com o PITU 2020, voltava à pauta metropolitana questões como a urgente intermodalidade e a necessária expansão da rede de metrô, além das fronteiras do município-sede, reforçando o caráter policêntrico da RMSp.

Ao longo dos anos 90, com maior ênfase no início dos anos 2000, seja por essa nova perspectiva institucional, seja pela redução dos investimentos na rede, a necessidade de se observar as transformações das áreas de influência da rede metroviária também ganhava tração dentro dos órgãos estaduais, sobretudo do Metrô, em especial seu papel de agente da renovação e reordenação do solo e de promoção da valorização imobiliária, como identificado por Moura (2016, p.201) ao revisar os anuários da empresa. Como indicado por Cruz (2020), a boa rentabilidade das linhas que atravessavam bairros mais densos e diversificados – como a Linha 1-Azul – contribuíam para evidenciar a importância da conjugação de políticas de uso do solo e do transporte.

A ênfase colocada pelo PDE 2002 da utilização da rede como âncora da transformação urbanística nas AIU, também como elemento estruturador dos PRIOU e PUE das *Operações Urbanas*, contribuiu com a introdução dessa temática nos órgãos estaduais de transporte metropolitano, não só por enfatizar a rede de alta capacidade, mas também por articular instrumentos de captura da valorização imobiliária, dependentes das vantagens de localização promovidas pela rede.

No início dos anos 2000, técnicos do Metrô divulgaram a ideia da “*Operação Urbana Metrô*”, na qual os recursos provenientes da alienação do potencial construtivo seriam investidos na expansão das linhas, estabelecendo uma possível parceria entre município e Estado. O trabalho desenvolvido por Nigriello e Hirsch (2001) propunha 9 perímetros ao longo das Linhas 1-Azul, 2-Verde, 3-Vermelha e 4-Amarela, sobre os quais foi estimada a oferta de um volume de potencial construtivo total equivalente ao crescimento da área construída no município na última década (ibid., p.7). Também no trabalho de Nigriello e Cortez (2004) foram identificados “*territórios de oportunidades*” nas áreas de influência da Linha 4-Amarela, com menção às AIU e à exigência de elaboração de PUE. O trabalho citava, inclusive, as experiências recentes do Metrô em explorar o potencial comercial das estações com empreendimentos associados (como *shopping-centers*), que poderiam ter

²¹¹ Artigo 84, inciso XVII da Lei nº 13.430 de 2002.

²¹² Decreto Estadual nº 39.895 de 1995.

outra dimensão, se exploradas não em um único empreendimento, mas em uma zona de influência mais ampla, com a possibilidade de concentração de atividades terciárias e de adensamento populacional (ibid., p.6).

Tais explorações seriam sintetizadas em 2012, na publicação “*Cenários de Desenvolvimento Urbano*”, resultado de estudo conjunto entre a SMDU e a STM. O trabalho estava inserido no contexto de continuidade do processo de planejamento da rede pós-PITU 2025 (publicado em 2006), principalmente, a ideia de políticas públicas conjugadas em quatro dimensões: gestão do sistema atual, com o aprimoramento da infraestrutura; a integração intergovernamental de políticas de mobilidade e uso do solo; a reorganização de atividades na metrópole, buscando o rebalanceamento entre localização do emprego e da moradia; e o aumento da oferta e gestão da demanda. Para tanto, a mobilização da “*disciplina do uso do solo e dos instrumentos de política urbana*” mostrava-se ser uma estratégia de fundamental importância (SÃO PAULO; STM; SMDU, 2012, p.12).

Os estudos centravam no desenho de um cenário equilibrado para a estruturação de centralidades vinculadas à rede de alta capacidade, de forma a reequilibrar a oferta de emprego e avaliar a efetiva capacidade de suporte da rede. Para tanto, mobilizavam as OUC e as AIU, seja para efetivar essa articulação entre uso do solo e transporte, seja para a potencial captação e utilização de receitas para financiamento das linhas.

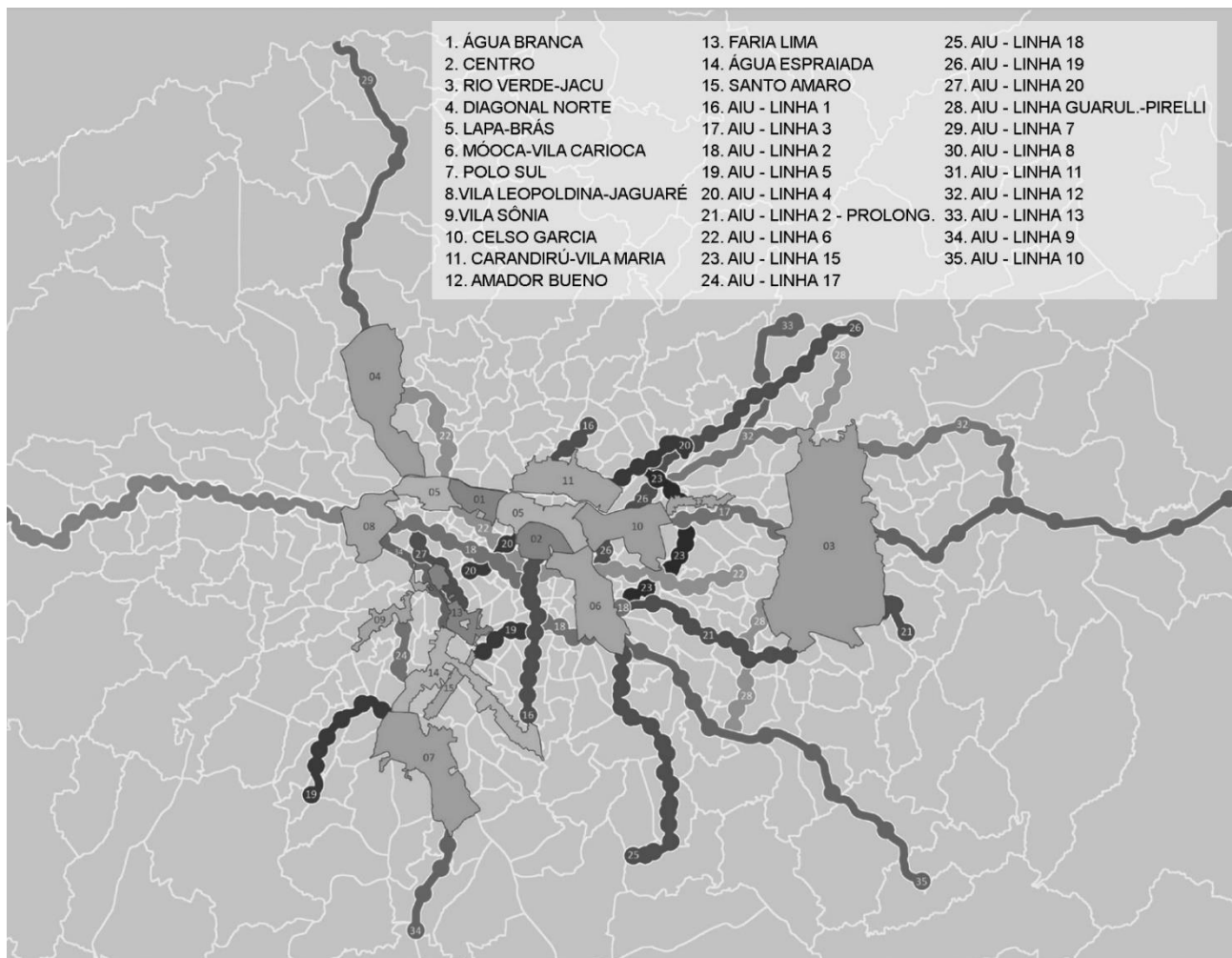


Figura 3.15: OUC e AIU no estudo “Cenários de Desenvolvimento Urbano”.
Fonte: Elaboração do autor em base SÃO PAULO; STM; SMDU (2012).

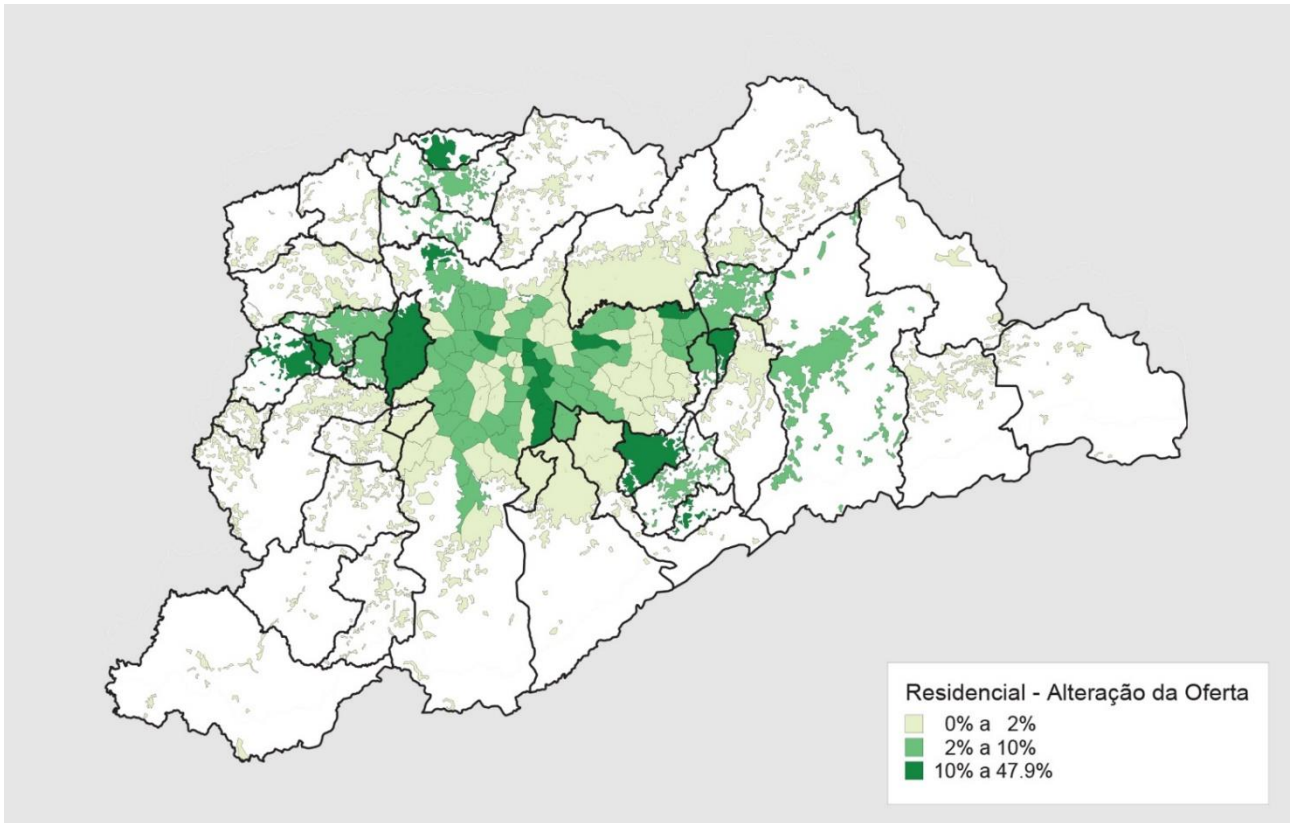


Figura 3.16: Influência do aumento de CA na porcentagem disponível de potencial construtivo para uso residencial.
 Fonte: SÃO PAULO; STM; SMDU (2012, p.43).

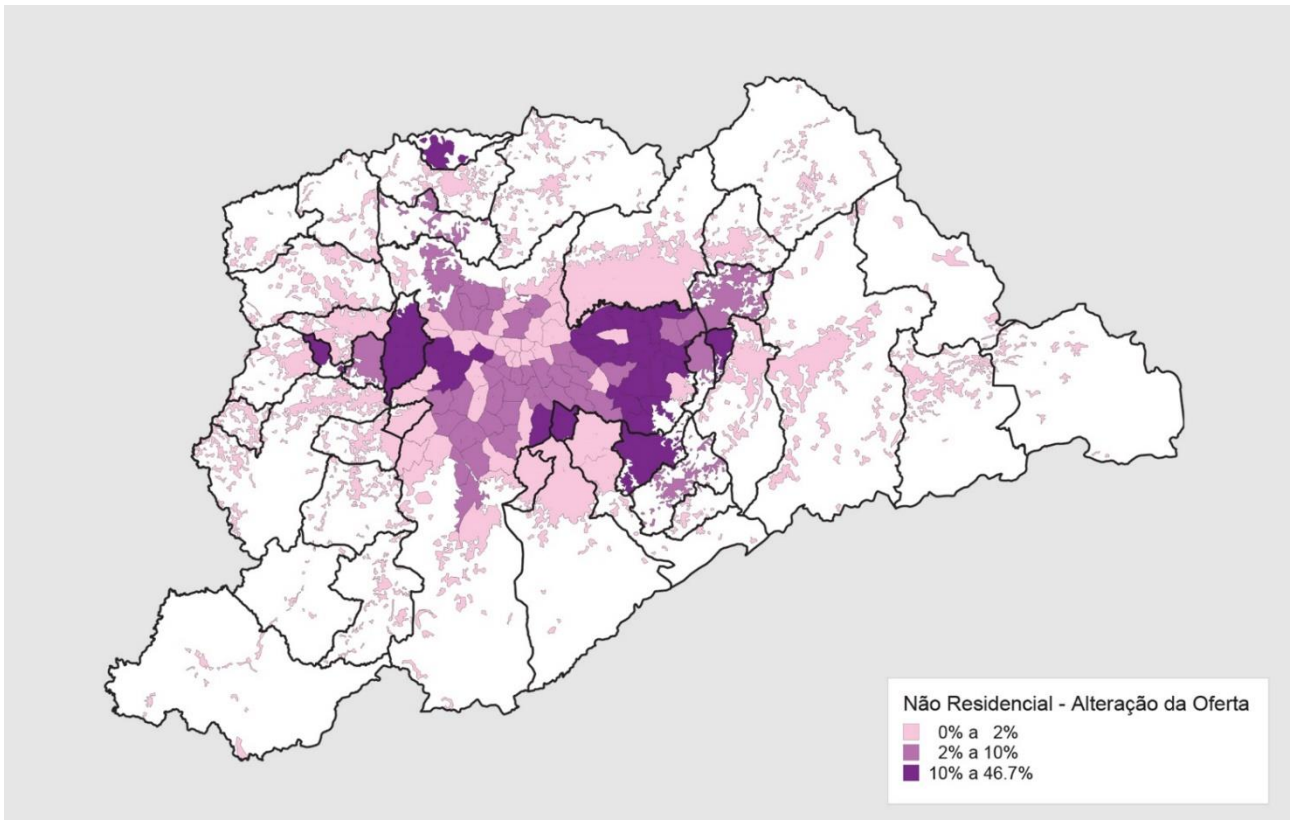


Figura 3.17: Influência do aumento de CA na porcentagem disponível de potencial construtivo para uso não residencial.
 Fonte: SÃO PAULO; STM; SMDU (2012, p.43).

No caso das AIU, o trabalho também reforçava a exigência de estudos relativos à capacidade de suporte, contemplada então pelas projeções. Por tal motivo, foram traçadas áreas de influência ao redor das redes de metrô, trem metropolitano e monotrilho – seguindo as métricas estabelecidas no PDE 2002 – e tendo como base o horizonte de expansão até 2025, com uma rede total de 602 km de trilhos (ibid., p.35). Como hipótese, foram consideradas 11 novas OUC, algumas já previstas no PDE 2002 e coincidentes com a *Macroárea de Reestruturação e Requalificação*, e 20 AIU (**Figura 3.15**). Com base nesses perímetros, a SMDU realizou estimativas de consumo do potencial construtivo, tendo como referência a aplicação de CA máximo igual a 4,0 e a utilização do método baseado na oferta de “*área mais provável*” de transformação. Como meta, foi definido um padrão de densidade de 120 habitantes por hectare e uma relação de 2 empregos por habitante (SÃO PAULO; STM; SMDU, 2012, p.44).

O cruzamento entre a disponibilidade de potencial construtivo com a localização da rede, de fato, alterava o padrão de adensamento na metrópole. Para os usos residenciais, notava-se a ampliação da ocupação no leste e sul da área central (Pari, Brás, Mooca, Ipiranga e Sacomã) e em distritos específicos, como Perus, Penha, Jardim Helena (no extremo leste) e Barra Funda. Para os usos não residenciais, ocorria intensificação na área coincidente com a *OUC Jacu-Pêssego* e em setores da zona Oeste, como Butantã, Alto de Pinheiros, Vila Leopoldina, Jaguaré e Perdizes (ver **Figuras 3.16 e 3.17**).

Em termos de capacidade de suporte, os estudos demonstravam que, na perspectiva de saturação do sistema viário, o adensamento previsto não traria maiores impactos em relação aos padrões existentes. Já a respeito do transporte coletivo, os indicadores demonstravam melhor balanceamento do carregamento das linhas, gerando redução das deseconomias e maior eficiência no sistema de transporte, inclusive com possível redução de tarifa, redução de emissões e diminuição das distâncias médias de deslocamento entre casa e trabalho em todas as faixas de renda (ibid., p.66-72). Com esses resultados, o trabalho recomendava a adoção de políticas integradas de uso do solo e transporte, com a perspectiva de gestão da demanda mediante indução do desenvolvimento urbano, garantida pelos instrumentos urbanísticos. Citava como marco teórico para formulação de futuras políticas públicas, os trabalhos de Robert Cervero (1998; 2013a) dedicados às estratégias de implementação de projetos baseados no *Transit Oriented Development* (TOD).

A experiência mostrou-se um raro momento de diálogo intersetorial, de iniciativa do governo estadual – detentor da política de expansão da rede de alta capacidade – que reconhecia a importância do vínculo entre a rede e os instrumentos dispostos no PDE 2002. Na perspectiva municipal, esse conjunto de ideias seria também sintetizado no “*São Paulo 2040*”, plano estratégico de longo prazo publicado também em 2012 no final da gestão Kassab, cujas linhas principais estavam fortemente baseadas na conjugação entre a rede e os instrumentos de transformação do território. A aproximação entre moradia e emprego e a redução dos deslocamentos – a “*cidade de 30 minutos*” – fundamentavam a perspectiva de uma metrópole compacta e equilibrada, em que a efetivação dependia da expansão da rede integrada à intensificação da ocupação do solo e distribuição das atividades econômicas (SÃO PAULO; SMDU, 2012b).

Esses modelos teóricos, que transitavam nas esferas municipal e estadual, definiram o centro das propostas no próximo ciclo de revisão do PDE, iniciado em 2013, levando à completa integração, senão da rede, do *projeto-instrumento* no plano. Como será explorado no próximo capítulo, essa integração permitiria expor, com bastante clareza, as potencialidades e as limitações dos caminhos eleitos para se articular plano, rede e projeto urbano na metrópole de São Paulo.

4. Plano e projeto urbano na construção da matriz instrumental (2014-2018)

4.1. Urbanização extensiva e cidade compacta: a mobilidade e a acessibilidade fundamentam o plano

Na virada para a segunda década do século XXI, a metrópole de São Paulo já não podia mais ser compreendida como polo isolado do complexo urbanizado que se consolidava em seu entorno. As profundas transformações na estrutura produtiva, que tiveram início ainda nos anos 80, repercutiam no processo de metropolização que passava a incorporar dinâmicas regionais externas aos limites da RMSP, instituída nos 60, na esfera estadual, e nos 70 em âmbito federal. Exceto pela *Região Metropolitana da Baixada Santista* (RMBS), criada ainda nos anos 90, as *Regiões Metropolitanas de Campinas* (RMC), *Jundiaí* (RMJ), *Vale do Paraíba e Litoral Norte* (RMVPLN) e *Sorocaba* (RMS) foram institucionalizadas a partir dos anos 2000²¹³, englobando 141 municípios.

Todos os municípios-sede dessas regiões metropolitanas se localizam em um raio de pouco menos de 100 km da capital, articulados entre si e polarizadas pelo município-sede da metrópole. A integração funcional das estruturas produtivas e as dinâmicas socioespaciais interdependentes nessas 6 regiões metropolitanas já eram reconhecidas pela Emplasa nos anos 70, em estudos sobre a necessidade de descentralização da indústria. Como mencionado no **Capítulo 3 (seção 3.3)**, foi no “*Plano Metropolitano da Grande São Paulo*” (PMGSP), publicado em 1994, que o órgão metropolitano estadual definiu esse complexo como “*Macrometrópole Paulista*” (MMP). Nesse sentido, a consolidação das trocas e das relações funcionais seria mapeada pelos levantamentos censitários de 2000 e 2010, período em que a MMP se converteu em território de referência para orientar as atividades técnicas da Emplasa.

²¹³ Metrôpoles instituídas pelas seguintes normas estaduais: Lei nº 815 de 1996 (RMBS); Lei nº 870 de 2000 (RMC); Lei nº 1.166 de 2012 (RMVPLN) e Lei nº 1.241 de 2014 (RMS). Jundiaí foi, inicialmente, institucionalizada como Aglomeração Urbana pela Lei nº 1.146 de 2011, convertendo-se em RMJ pela Lei nº 1.362 de 2021.

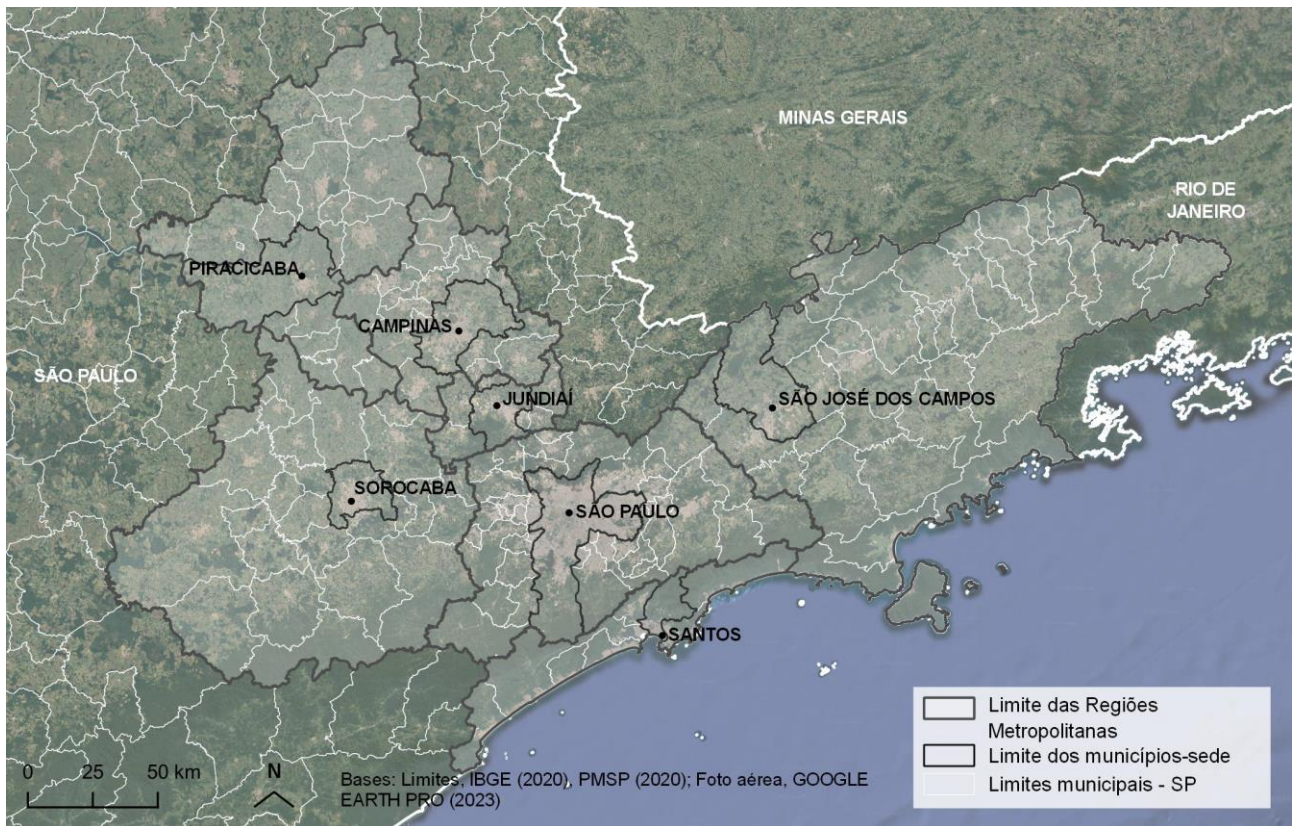


Figura 4.1: Limites das Regiões Metropolitanas que compõem a MMP.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Emplasa (2018) e Google Earth (2023).

A constituição de áreas macrometropolitanas era vista, em meados dos anos 2000, como uma tendência de regiões desenvolvidas no mundo todo, como resultado de processos de competição e de conexão funcional que exigia a concentração de investimentos e equipamentos públicos e privados – como portos, aeroportos e estrutura rodoviária – ampliando as vantagens de aglomeração desses grandes complexos urbanizados (HALL; PAIN, 2009). Como observam Meyer e Grostein (2006, p.48), essa complementaridade não era expressa pela expansão demográfica de novas metrópoles, mas pela articulação de áreas metropolitanas já consolidadas, estabelecendo o que as autoras definem como uma “rede de redes”, ou “um sistema urbano pluriarticulado de produção, infraestrutura e serviços”, no qual residem os aspectos básicos de organização e funcionamento das dinâmicas urbanas e regionais, e em função dos quais devem ser pautadas políticas públicas de desenvolvimento regional (ibid., p.49).

Dados sistematizados pela Emplasa em 2012 apontavam que a MMP tinha em 2010 cerca de 30,1 milhões de habitantes, correspondendo a 73% da população do Estado de São Paulo²¹⁴. A alta concentração de atividade econômica nesse território, altamente diversificada, com forte presença dos setores industrial e de serviços, era demonstrada pelo PIB que equivalia, naquele período, a pouco mais de 82% do Estado e a 27,5% do país²¹⁵. Nesse viés, a concentração de riquezas também coincidia com os elevados índices de pobreza e de precariedade habitacional. Das 2,7 milhões de pessoas vivendo em setores

²¹⁴ Dados do Censo 2010 (IBGE).

²¹⁵ Dados de 2009 (IBGE).

classificados pelo Censo 2010 como subnormais em todo Estado de São Paulo, 98% estavam localizadas na MMP, com alta concentração na RMSP.

A complementaridade das atividades econômicas e das dinâmicas sociais em curso, entre as diferentes regiões metropolitanas que compõem esse potente complexo macrometropolitano, também pode ser demonstrada em função dos padrões de mobilidade urbana, caracterizados pelos deslocamentos de abrangência regional. O termo *commuting* – ou *mobilidade pendular* – descreve, com grande precisão, esses deslocamentos característicos de grandes aglomerações urbanas, que podem ocorrer cotidianamente, ou com recorrência específica (em poucos dias de semana, por exemplo). Em linhas gerais, expressa a regularidade de deslocamentos motivados pelas diferentes localizações das moradias e atividades econômicas, que se distribuem no espaço segundo lógicas específicas. A abrangência territorial também pode ser diversa, desde deslocamentos intraurbanos (entre diferentes bairros), intrametropolitanos (entre diferentes cidades na mesma unidade regional) a regiões metropolitanas distintas, como ocorre na MMP.

Em pesquisa publicada em 2013 sobre a *mobilidade pendular* na MMP²¹⁶, com base nos dados do Censo de 2000 e 2010, já era possível observar um verdadeiro “*extravasamento das possibilidades de mobilidade pendular para além das fronteiras regionais*” (CUNHA et al, 2013, p.434). Para os autores, essa **mobilidade pendular ampliada** configurava um dos mais importantes indicadores da complementaridade socioespacial e funcional existente entre as seis regiões metropolitanas (ibid., p. 438). Nesse sentido, os dados censitários mostravam que 95% das viagens registradas tinham origem e destino dentro da própria MMP, o que mostrava o poder de atração das diferentes regiões. Ademais, na década analisada, apesar da redução das taxas de crescimento demográfico em toda a MMP²¹⁷, a pesquisa apontava um incremento significativo da *mobilidade pendular*, com aumento em mais de 76%, atingindo 2,92 milhões de pessoas se deslocando entre regiões metropolitanas em 2010. Houve, ainda, uma ampliação de 131,3% nos deslocamentos externos (com origem na MMP e destino para fora dos seus limites), atingindo um aumento de 212,5% apenas se considerada a RMSP.

Em suma, ainda que se verificasse a redução do ritmo de crescimento demográfico, o incremento dos deslocamentos entre as regiões metropolitanas paulistas, inclusive com ampliação expressiva de viagens com destino para fora na metrópole central, evidenciava os rearranjos socioeconômicos e demográficos derivados do processo de reestruturação produtiva em curso (CUNHA et al, 2013, p.444). Os autores refletiam que esse aumento da *mobilidade pendular* decorreria de variados processos: o aumento da complexidade das atividades econômicas, com a reorganização de polos e aglomerações de indústria e de serviços avançados dentro da RMSP e nas demais regiões metropolitanas; a migração populacional entre as diferentes regiões, com características específicas para a baixa e alta renda, inclusive com preferências locais de uma população jovem e de maior qualificação, perfil predominante dos grupos que mais se deslocavam (ibid., p.454). Nos estudos relativos à MMP, Reis Filho (2006, p.13) indica ainda o impacto da reorganização da vida cotidiana na escala regional, impulsionada pela difusão de um modo de vida e de consumo metropolitanos que se dispersam entre os diferentes polos.

²¹⁶ Pesquisa conduzida pelo Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO) da Unicamp sob demanda da Emplasa.

²¹⁷ A taxa geométrica de crescimento populacional da MMP entre 2000 e 2010 foi de 0,97%, abaixo do índice verificado para o Estado, de 1,09% (CUNHA et al, 2013, p.438).



Figura 4.2: Condomínios logísticos e loteamentos fechados no cruzamento no município de Itupeva, RM de Jundiá. Fonte: Elaboração própria sobre dados do Google Earth (2023).

Em termos físico-territoriais, essa *mobilidade pendular ampliada* na MMP é marcada por sua dependência em relação à rede rodoviária estrutural que conecta as diferentes regiões metropolitanas, conformando uma estrutura radioconcêntrica desde a RMSP – reforçando, assim, sua função de polo principal – e conexões periféricas entre os demais polos²¹⁸. Em que pese o controle de acesso desses eixos viários estruturais, sua inserção nas dinâmicas macrometropolitanas configuram verdadeiras *avenidas urbanizadas* (CUNHA et al, 2013, p.437).

Na MMP, os eixos rodoviários são o principal atributo físico-territorial de articulação das regiões metropolitanas e de suporte da *mobilidade pendular ampliada*. Por essa razão, os padrões de urbanização que surgem na área de influência desses eixos tornam-se decisivos para compreensão das transformações urbanas em curso, com impacto, inclusive, sobre territórios consolidados. Como alertam Meyer e Grostein (2006, p. 43), esse processo de metropolização fortemente vinculado aos eixos viários de abrangência regional segue lógicas distintas daquele verificado na formação da *metrópole industrial*.

É importante pontuar a grande diferença no próprio processo de urbanização e sua correlação com as transformações nas bases produtivas. Por um lado, o processo de urbanização, que teve na conurbação seu principal atributo, esteve fortemente associado à formação da *metrópole industrial*, expressando-se pela expansão da mancha urbana

²¹⁸ As ligações rodoviárias radioconcêntricas são formadas pelos sistemas Anhanguera-Bandeirantes, Dutra-Ayrton Senna, Anchieta-Imigrantes e Castelo Branco-Raposo Tavares, além dos eixos da Régis Bittencourt e Fernão Dias. As ligações periféricas, por sua vez, compõem os eixos Santos Dumont (Campinas a Sorocaba), Dom Pedro I (Campinas a São José dos Campos), Tamoios (São José dos Campos ao Litoral Norte) e Rio-Santos (Baixada Santista ao Litoral Norte).

desde o município-sede para seu entorno, reflexo da inserção da indústria, da moradia operária e dos altos índices de crescimento demográfico no período, além de uma clara distribuição funcional intrametropolitana. Ainda que fosse possível notar a formação de polos secundários dentro da metrópole de São Paulo – como o polo industrial do ABC – a centralidade em hierarquia superior exercida pela capital era evidente. Por outro lado, a expansão da área urbanizada no entorno dos eixos macrometropolitanos está associada à dispersão funcional e ao estabelecimento de conexões entre múltiplos centros, de forma a atender as demandas decorrentes do processo de reestruturação produtiva (ibid., p.48). Não se trata, portanto, de um processo tracionado pelo crescimento demográfico, mas derivado dos impactos das redes metropolitanas de infraestrutura e dos novos modos de viver e se deslocar. Por essa razão, a mobilidade torna-se uma função urbana dominante na MMP. Como propõe as autoras:

“[...] a mobilidade é um princípio, e não um resultado do processo de metropolização. A heterogeneidade do espaço metropolitano construído obriga a mobilidade a rever seus determinantes, isto é, não se trata apenas de alcançar pontos distantes, mas, sobretudo, de alcançar lugares específicos e atraentes para a população, uma vez que a rede une lugares, e não apenas pontos longínquos” (MEYER; GROSTEIN, 2006, p.51).

Como demonstra a passagem, o principal atributo da mobilidade no processo de metropolização reside na conectividade, pois correlacionar diferentes localizações significa aproximar funções dispersas no território. Por essa razão, as áreas de influência das infraestruturas de mobilidade são indutoras de urbanização, por garantirem conexão rápida e eficiente com a rede e a inserção de determinada atividade nos circuitos macrometropolitanos. **Portanto, se a mobilidade é um princípio e a conectividade seu principal atributo, a expansão da área urbanizada deixa de ser pautada pela continuidade do tecido urbano e passa a ser regida sob outra lógica, da justaposição e articulação em relação à infraestrutura viária.** Logo, o resultado é um tecido urbano fragmentado, embora conectado, e a prevalência de maiores distâncias de deslocamento, quando realizado em tempo cada vez menor.

Esse padrão da urbanização característico da metropolização em grande escala recebeu diferentes adjetivos nas últimas décadas: *urbanização pós-cidade* (WEBBER, 1968), *urbanização dispersa* (MONCLÚS, 1996), *urbanização difusa* (INDOVIDA, 1990), *urbanização extensiva* (DOMINGUES, 2005), dentre outros. No campo do planejamento urbano, o espraiamento descontínuo da área urbanizada tem se desdobrado em pautas desafiadoras, expressas com maior ou menor grau em diferentes contextos: a pressão para expansão e manutenção das diversas redes públicas de infraestrutura; o avanço da mancha urbana sobre as áreas ambientalmente sensíveis; a dependência do automóvel e a emissão massiva de poluentes de combustíveis fósseis; o alto custo econômico e social dos movimentos pendulares; e a crônica desigualdade na distribuição de empregos, serviços e equipamentos.

Com grande difusão na literatura urbanística norte-americana, o *urban sprawl* emergiu no pós-guerra e descrevia o fenômeno que combinava a redução da importância relativa do centro urbano tradicional – inclusive com perda de população, o que mostrava que a densidade populacional deixava de ser um parâmetro central nesse novo padrão de urbanização – a descentralização das atividades industrial, comercial e de serviços e o acelerado crescimento dos subúrbios de média e alta renda, com baixa densidade. Fishman (1990) descreve essa “*nova cidade*” pela sobreposição de três redes: aquela de

suporte às atividades cotidianas dos moradores; a de consumo, formada por centros de comércio e de lazer; e a de produção, organizada em núcleos bem delimitados, com a presença de plantas industriais ou polos corporativos de serviços. Nesse contexto, a sobreposição dessas redes produzia um vasto território no qual não se definiam claramente os limites da urbanização, superando as diferenças entre o urbano, o rural e o subúrbio, ao combinar todas essas situações de forma simultânea (ibid., p.45), e onde o tempo (de deslocamento) se tornava dominante em relação ao espaço.

Cabe destacar que a estrutura urbana resultante dessa “*nova cidade*” divergia da dicotomia centro-periferia, ao configurar uma paisagem contraditória, como colocado por Pope (1996): é centrífuga, à medida que o *grid* viário pode se expandir indefinidamente, e é enclausurada, uma vez que as peças urbanas se articulam às vias expressas, mas encerram em si mesmas, com baixa continuidade em relação ao entorno, a exemplo, os grandes condomínios empresariais, enclaves residenciais ou centros de compras.

Considerando a velocidade com que esse padrão de urbanização ocorreu no território norte-americano e a vasta bibliografia anglo-saxã sobre o tema, muitos autores abordaram o fenômeno como a replicação, ou, até mesmo, a imposição desse modelo em diferentes contextos, como observa Monclús (1996). Outros, especialmente europeus, enfatizam a especificidade dos processos locais. Para o autor, mesmo que não seja possível estabelecer um paralelo mecânico entre a experiência norte-americana e as demais, há que se reconhecer similaridades no processo de urbanização: tal como descrito por Fishman (1990), é evidente a descentralização das atividades econômicas e de programas de influência regional (portos, aeroportos, universidades, equipamentos esportivos, grandes centros comerciais e logísticos) e o predomínio da expansão horizontal com baixas densidades, ambos apoiados em infraestrutura viárias. Tal como proposto por Pope (1996), esses programas distribuem-se em peças autônomas que se justapõem de forma descontínua, deixando entre si vazios residuais, resultando em um tecido urbano fragmentado, no qual podem se distinguir bolsões de baixa e alta renda, polos e centralidades e usos de grande porte enclausurados.

Assim, embora esse padrão de urbanização apresente certos traços de similaridade em diferentes contextos – sendo o exemplo norte-americano o mais explorado – há que se reconhecer as singulares da MMP. No Brasil, como identificado por Nestor Goulart Reis Filho (2006), tais processos tornaram-se evidentes a partir das décadas de 1980 e 1990, sendo abordados, sobretudo, nos campos da geografia e do urbanismo, e ganhado presença na literatura acadêmica ao longo dos anos 2000. O autor, que coordenou longa pesquisa sobre o tema da dispersão urbana tendo a MMP como objeto, estabelece diversos pontos de contato com autores norte-americanos e europeus, ao descrever o fenômeno com as seguintes características: as cidades centrais das regiões metropolitanas que compõem a MMP conformam polos em torno dos quais se verifica o esgarçamento do tecido urbano; esse esgarçamento forma *nebulosas* de núcleos e bairros isolados em meio ao campo, integradas ao sistema de áreas metropolitanas em função da transformação da mobilidade cotidiana, que converte a infraestrutura rodoviária em vias expressas *inter* e *intrametropolitanas* (REIS FILHO, 2006, p.13).

Outra característica marcante do contexto paulista é a persistência do *padrão periférico de urbanização* que marcou a formação da *metrópole industrial*, expresso sob outra escala e novos condicionantes. Como demonstrado pelo levantamento empírico realizado por Nadallin e Iglioni (2015, p.105), na RMSP, verificou-se entre 1998 e 2002 uma correspondência significativa entre o espraiamento da mancha urbana e setores de baixa renda em todos os vetores de urbanização, enquanto as áreas de expansão de alta renda

permaneciam bastante concentradas, principalmente, na porção sudoeste do município e oeste da metrópole, formando enclaves residenciais. Esse fenômeno é discutido por Grostein (2015, p.46), ao identificar um *padrão periférico urbano-regional*, resultante da conjugação entre fragilidade ambiental, presença constante de assentamentos precários e a multiplicação de enclaves residenciais exclusivos.

Diante disso, não se trata, portanto, de uma vasta área periférica e precária, mas da coexistência de uma periferia metropolitana com os seus traços já consolidados de precariedade e novas áreas que apresentam certo grau de qualificação, trechos fragmentados, porém conectados e com presença de infraestrutura instalada, fruto da produção imobiliária recente e lugar de instalação de serviços e indústrias modernas dependentes da logística proporcionada pelos eixos rodoviários.

Em função dessa coexistência de diferentes morfologias, uma complexidade introduzida pelo *padrão periférico urbano-regional* característico da MMP diz respeito à densidade populacional. Enquanto o espraiamento urbano norte-americano tem predomínio de tipologias unifamiliares, resultando em extensas áreas de baixa densidade, em São Paulo, nota-se a presença simultânea desse padrão e de trechos periféricos de média e alta densidade, ocupados, em geral, por habitações irregulares e de baixa renda. Dada a extensão da área urbanizada e a presença de vazios que envolvem essas ocupações, o resultado é a dispersão de núcleos precários de alta densidade e uma baixa densidade geral, caso observada a correlação entre a população e a totalidade da mancha urbana.

Com o intuito de verificar as especificidades do processo de dispersão da mancha urbana em diferentes contextos, inclusive na RMSP, Shlomo Angel coordenou amplo estudo²¹⁹ com a produção de indicadores que visaram a caracterizar a forma e o padrão de expansão da mancha urbana, definindo quatro tipos básicos: o crescimento *por preenchimento* que corresponde à ocupação dos vazios intraurbanos; o crescimento *por extensão*, que caracteriza as novas áreas urbanas contíguas à área urbanizada já existente; o crescimento *descontínuo*, que faz referência aos novos trechos de tecido urbano desconectados da mancha urbana existente – em relação direta ao espraiamento urbano; e, finalmente, o crescimento *por inclusão*, com trechos urbanizados que já estavam desconectados da mancha urbana e que foram alcançados pela expansão contínua (ANGEL et al, 2016, p.26)²²⁰. Com esses critérios, o estudo apontou que, na RMSP, houve predomínio do crescimento *por preenchimento* (53% entre 1990-2000 e 59% entre 2000-2014) e *por extensão* (28% entre 1990-2000 e 22% entre 2000 e 2014), com baixos índices de crescimento *descontínuo* (3% entre 1990 e 2000 e 2% entre 2000 e 2014).

No entanto, ao se considerar a inserção da RMSP no contexto da MMP, a classificação de parte dessas áreas pode se alterar, pois trechos classificados como de crescimento *por preenchimento* poderiam ser também apontados como parte de um processo de crescimento *descontínuo*, se alterada a escala de observação. Ocupações que surgiram nas últimas décadas, ao longo dos principais eixos rodoviários, embora possam preencher vazios intraurbanos, na realidade, dizem mais respeito à articulação com a rede

²¹⁹ O estudo denominado “*Atlas of Urban Expansion*” foi publicado inicialmente em 2012 pelo Lincoln Institute of Land Policy, contando com um universo de pesquisa com cerca de 3.600 cidades com mais de 100.000 habitantes. O trabalho faz referência a estudos anteriores do mesmo autor, com destaque para “*The Dynamics of Global Urban Expansion*” (ANGEL et al, 2005). A versão aqui mencionada corresponde ao levantamento de 2016 que teve como objeto 4.200 aglomerações urbanas com mais de 100 mil moradores, observando dados de crescimento da área urbanizada em três anos de referência: 1990, 2000 e 2014.

²²⁰ Os termos são traduções nossas a partir dos originais: *Infill, Extension, Leapfrog e Inclusion*.

regional do que com a continuidade do tecido local. Não por acaso, os programas recorrentes envolvem centros de produção e escoamento industrial, atividades de logística, núcleos empresariais ou enclaves residenciais, como loteamentos fechados. Ao observar atentamente tais áreas, é possível constatar a quase total ausência de contiguidade do tecido urbano e a forte dependência em relação à trama rodoviária, que passa a ser o elemento-chave de vinculação desses pedaços de cidade.

Também é necessário notar que a marcante presença de vazios intraurbanos não se dá somente nas bordas da mancha urbana. A ocorrência dessas áreas acontece também nas zonas de influência das infraestruturas de mobilidade próximas às regiões centrais e correlacionam-se, diretamente, com o processo de dispersão. Como identificado nas análises de Reis Filho (2006), a urbanização dispersa tem produzido padrões muito diversos de conformação do tecido urbano, não se restringindo somente às bordas da urbanização. Exemplos significativos podem ser observados nas áreas pelas marginais na RMSP, cujos centros de comércio e serviços que ali se instalaram “(...) atendem as demandas das áreas de dispersão e das outras áreas metropolitanas do sistema” (REIS FILHO, 2006, p.82).

A presença de vazios intraurbanos frente à pressão por expansão da área urbanizada e todos os problemas derivados desse crescimento – como as baixas densidades e o tempo dispendido nos deslocamentos pendulares – tem papel relevante na multiplicação de argumentos a favor da intensificação da ocupação do solo intraurbano, em uma tentativa de induzir o crescimento por preenchimento junto às áreas bem servidas de infraestrutura. Por esse motivo, o elogio ao aumento da densidade urbana, talvez, seja um dos mais difundidos nos últimos anos, recorrente tanto em planos urbanísticos e de mobilidade quanto em publicações acadêmicas e debates no campo do urbanismo. Por sua vez, a acessibilidade urbana embasa esse argumento, pois, no contexto da urbanização extensiva, a redução do tempo gasto na mobilidade pendular passa a ser uma meta de grande relevância para qualidade de vida e para a eficiência do complexo metropolitano.

Como já demonstrado nos capítulos anteriores, a associação entre acessibilidade e desenvolvimento urbano teve especial atenção nos planos paulistanos, condição que passou a fundamentar conceitualmente a estrutura urbana polinuclear, na busca por uma metrópole mais equilibrada. **Como a mobilidade é, como já mencionado, um princípio fundamental da nova etapa de metropolização, a presença da acessibilidade no centro do plano – municipal ou metropolitano – seria, então, reforçada.**

Na perspectiva internacional, o debate acerca da acessibilidade urbana e da inserção das redes de mobilidade na prática urbanística tem se atualizado desde os anos 90. Tem destaque o conjunto de trabalhos que busca associar transporte público de massa, uso do solo e morfologia urbana, considerando as novas escalas de urbanização (CERVERO, 1998, 2013a); os estudos sobre o potencial das infraestruturas como indutoras de transformação do território e de organização do espaço público, com destaque para estações intermodais (BERTOLINI; DIJST, 2003; BERTOLINI; RENNE, 2012; SMETS, SHANNON, 2016); estudos que focam na oferta e na expansão das infraestruturas de mobilidade em uma perspectiva de inclusão socioterritorial e desenvolvimento urbano sustentável (ZEGRAS, 2005; CERVERO, 2013b); bem como as aproximações e atualizações entre os métodos de planejamento de transportes e planejamento urbano (HERCE VALLEJO, 2009).

A atualização promovida por esses estudos é acompanhada pela emergência de conceitos que associam acessibilidade urbana à transformação do território, em especial a noção de **desenvolvimento orientado pelo transporte**, ideia difundida no início dos anos 90 e componente fundamental das codificações e estratégias de desenho urbano do *New Urbanism* norte-americano²²¹. Em sua acepção original, baseava-se na organização da expansão urbana, tanto no nível regional quanto local, associada às áreas de influência da rede de transporte público. Para tanto, novos bairros deveriam dispor de uma série de componentes de qualificação urbana e ambiental, tais como: áreas comerciais, serviços e lazer a uma distância caminhável das paradas do transporte público; promoção de percursos locais com priorização do pedestre; mistura de tipologias residenciais, com variação de densidade populacional e preços das unidades; valorização do convívio de bairro e oferta de áreas livres em qualidade e quantidade (CALTHORPE, 1993, p. 56).

Dessa matriz original, o conceito se ampliou e se converteu em estratégia de grande difusão nos estudos de planejamento urbano e de transportes dedicados à promoção de uma cidade econômica e ambientalmente sustentável. Ganhava ainda mais força quando combinado com a noção de **cidade compacta**²²², a qual, conforme descrito, já estava na base da concepção cunhada por Calthorpe. Nos anos 2000, a opção por uma *cidade compacta* que priorize os modos coletivos e os não-motorizados de transporte passa a ser amplamente defendida como um modelo de urbanização comprometido com a inclusão e com a redução de emissão de poluentes (CERVERO, 2013b), mobilizando pautas caras nesse período.

Apesar da extensa literatura sobre a noção de *cidade compacta*, como aponta Newman (2005), não há uma definição unificada. Conforme sistematizado pelo autor (ibid., p.14-15), dentre as características mais difundidas, destacam-se: os altos índices de densidade populacional e de empregos, a mistura de usos, a ampliação da integração econômica e social, a ausência de vazios urbanos e baixas taxas de vacância, o controle sobre o planejamento do crescimento urbano, a presença de boa infraestrutura urbana e, principalmente, os altos índices de acessibilidade e a oferta de transporte multimodal. Considerada de forma abstrata mais equânime, menos dependente do automóvel, que induziria a um menor consumo energético, a noção de cidade compacta sistematicamente ganhou corpo e se converteu na oposição ideal ao padrão de espraiamento urbano norte-americano, tornando-se um argumento consensual (ibid., p.12).

No trabalho coordenado por Angel, citado anteriormente, a noção de *compacidade* refere-se, prioritariamente, a uma condição morfológica e possui estreita relação com os deslocamentos intraurbanos: uma mancha urbana mais compacta minimiza a distância média de qualquer ponto da cidade até seu centro de empregos, ou, ainda, reduz a distância média entre qualquer ponto da área urbanizada (ANGEL et al, 2016, p.28). Dessa maneira, a *compacidade* é uma expressão bidimensional da área urbanizada, estabelecendo um forte vínculo com a acessibilidade urbana, o que não necessariamente está condicionado ao aumento da densidade populacional (ibid., p.31).

²²¹ TOD (*Transit Oriented Development*, no original), conceito elaborado pelo urbanista Peter Calthorpe no final dos anos 80, surgiu como uma possibilidade de se alcançar um padrão de desenvolvimento urbano baseado em comunidades sustentáveis, alternativa ao espraiamento urbano nas cidades norte-americanas. Foi cunhado pelo autor em 1993 no livro *The New American Metropolis*.

²²² O termo *cidade compacta* foi cunhado na publicação *Compact City: Plan for a liveable Urban Environment*, publicado em 1973 pelos matemáticos George Dantzig e Thomas Saaty. Tratava-se de propostas aos impactos da expansão suburbana norte-americana nas décadas de 1950 e 1960.

Então, o que se estrai das concepções de Calthorpe e Angel, bem como da sistematização feita por Newman, é que a noção de *cidade compacta* evoca um modelo ideal, muitas vezes, distante das dinâmicas reais de urbanização. O fato de o conceito ter se desdobrado da noção de TOD reforça essa percepção. Uma vez que a aplicação pressupunha a expansão de bairros residenciais novos, os catálogos normativos no *New Urbanism* convertiam as premissas em um extenso conjunto de regras de desenho urbano. Os conceitos mostram-se, ainda, bastante limitados, se consideradas as forças que regem um processo de metropolização complexo, como o que se observa na MMP. Esse descompasso foi apontado Newman (2005, p.22) ao questionar a efetividade das premissas da *cidade compacta* que, ao final, não consideram que a forma urbana deriva de um processo e não da modelagem de pressupostos estáticos, a priori, muito centrados em aspectos morfológicos e programáticos definidos.

O vínculo entre ambos os conceitos – *cidade compacta* e TOD – tem reverberado soluções recorrentes em planos urbanísticos e projetos urbanos nos últimos vinte anos, com medidas que incentivam a intensificação das densidades populacional e construtiva ao redor das redes de mobilidade, evitando que sua ampliação periférica construa novos vetores de urbanização dispersa.

Na experiência paulistana, as AIU elaboradas no PDE 2002 já ensaiavam a adoção desses conceitos, ao posicionar a acessibilidade urbana como métrica para definir os territórios prioritários para aplicação de instrumentos urbanísticos. Também como já identificado por aquele plano, a concepção da *Macroárea de Reestruturação e Requalificação* mobilizava esses conceitos, ao registrar o potencial de transformação de uma vasta região bem localizada, na qual se verificava zonas de ociosidade, com alta acessibilidade e baixa densidade populacional. No entanto, os dois casos permaneceram como modelos, visto que as AIU se restringiram ao plano teórico, pois não chegaram a ser desenvolvidas, e as *Operações Urbanas* para a macroárea, embora elaboradas, não foram implementadas.

Tanto essas estratégias e ferramentas quanto os conceitos que as embasaram seriam retomados e enfatizados pelos planos municipal e metropolitanos e, também, pelos projetos urbanos decorrentes, elaborados nessa última década. **Assim, não só na revisão do PDE efetivado em 2014, como também na proposição do PDUI para a RMSP, concluído pela Emplasa em 2018, as noções de *cidade compacta* e TOD foram incorporadas ao projeto-instrumento que, para dar vazão às diretrizes, foi fundido ou integrado ao plano, de forma a materializar uma síntese das ferramentas e estratégias que emergiram durante o percurso do planejamento urbano em São Paulo.**

A ampliação de potenciais construtivos e densidades populacionais vinculada à rede de transporte público, o uso de incentivos dirigidos em macroáreas e zonas e a indicação de projetos urbanos, em perímetros com alta acessibilidade, foram as alternativas identificadas para transpor os modelos aos planos. Essas novas investidas revelariam potencialidades, como o difícil diálogo interescalar – local e metropolitano – incorporado pelo projeto urbano, que evidenciariam contradições, até então, pouco problematizadas nas experiências de planejamento urbano em São Paulo.

4.2. O projeto-instrumento é integrado ao plano e a inércia da terra-localização

O PDE 2014 é amplamente reconhecido por sua abordagem dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Diferente de muitos planos diretores que apenas reproduzem a lista de instrumentos da lei federal, remetendo-os à regulação posterior, o PDE 2014 os articulou às estratégias, às diretrizes de médio e longo prazo e à estrutura de ordenamento territorial, com possibilidade de aplicação imediata. Parte desse mérito decorre do substancial debate construído ao longo de décadas, com destaque para as inovações introduzidas pelas propostas não oficializadas dos anos 80 e 90, o avanço das *Operações Urbanas* e a efetivação de dispositivos na esteira de aprovação do Estatuto, realizada pelo PDE 2002. O ponto de chegada desse percurso, o PDE 2014, consolidou inovações e avançou no desenho de novas ferramentas.

A revisão do PDE foi conduzida no primeiro ano da gestão Fernando Haddad (2013-2016), sob coordenação da *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano* (SMDU), após tentativas frustradas de revisão da gestão anterior. Desse modo, a gestão Haddad manteve o perfil técnico dos órgãos de planejamento da administração direta e indireta (representada pela SP-Urbanismo). As inovações da nova gestão residiam nos ensaios de pequenas intervenções e ações que buscavam estimular a vivência de espaços públicos²²³ e a promoção da mobilidade ativa, tendo como principal ação a expansão da rede cicloviária e faixas exclusivas de ônibus, com inúmeros conflitos e polêmicas decorrentes do avanço dos modos coletivos ou não motorizados sobre o predomínio do automóvel.

O período também foi marcado pela eclosão das manifestações pelo passe livre, em junho de 2013, movimento de amplitude nacional, com grande força em São Paulo. A instabilidade política que se instaurou no país somou-se à volatilidade econômica externa e a desestruturação rápida da política econômica nacional, com a redução do ciclo das *commodities* e a ineficácia dos estímulos ao consumo. Esse cenário levaria a uma crise econômica profunda, que afetou a capacidade de implementação de programas e projetos no município. Ainda assim, apesar da baixa capacidade de execução, a gestão atualizou o sistema de planejamento municipal, com a revisão do PDE, da *Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)*, concluída em 2016,²²⁴ e o envio ao legislativo de dois projetos urbanos específicos – a *Operação Urbana Bairros do Tamanduateí* e o *Arco Tietê*.

O percurso de revisão do PDE contou com amplo processo de discussão pública, tanto na construção da proposta no executivo quanto na proposição do substitutivo no legislativo²²⁵. Entre as duas etapas, o texto manteve as ideias centrais, mas incluiu novos dispositivos, foram realizados importantes ajustes nos instrumentos e uma reorganização do ordenamento territorial foi desenhada. Em comparação com a proposta do executivo,

²²³ Tem destaque os *parklets*, extensões temporárias das calçadas mediante implantação de espaços de convívio em vagas de estacionamento em via pública (regulamento pelo Decreto nº 55.045 de 2014), e o *Programa Centro Aberto*, que contava com intervenções leves, com sinalização de piso, decks, mobiliário e atividades de lazer em largos e pequenas praças na área central.

²²⁴ Lei nº 16.402 de 2016.

²²⁵ Segundo dados sistematizados pela administração municipal, somadas as etapas do executivo e legislativo, foram 114 audiências públicas e mais de 10 mil contribuições, sendo que cerca de 44% foram realizadas *online*. A elevada participação decorreu de ampla divulgação de material informativo, com edição de ilustrações e diagramas e sistematização das ações em uma plataforma única, a “*Gestão Urbana SP*” (<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>).

essas transformações no legislativo permitiram um diálogo mais efetivo seja com as estratégias do PDE anterior, seja com os instrumentos do Estatuto da Cidade²²⁶.

Nos argumentos elencados nas justificativas encaminhadas ao legislativo, o executivo reconhecia que os desequilíbrios estruturais da metrópole constituíram legados socioespaciais da constituição da metrópole no decorrer do século vinte. Destacava, em especial, os problemas decorrentes do *padrão periférico de urbanização*, como a profusão de assentamentos precários e bairros populares com déficit de infraestrutura, equipamentos e distantes dos centros de emprego, bem como os entraves na mobilidade e acessibilidade a que é submetida a população, com congestionamentos desgastantes e excessiva perda de tempo nos deslocamentos (SÃO PAULO; SMDU, 2013, p.2).

No que se refere, ainda, à argumentação, esse legado passava por novas camadas de transformação recentes, como a mudança das atividades econômicas decorrentes do processo de reestruturação produtiva, seu impacto nas antigas áreas industriais nas várzeas dos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, além da concentração de investimentos públicos e privados em espaços dotados de serviços, equipamentos e infraestruturas básicas, coincidentes com as áreas centrais e próximos aos polos de emprego (ibid., p.3).

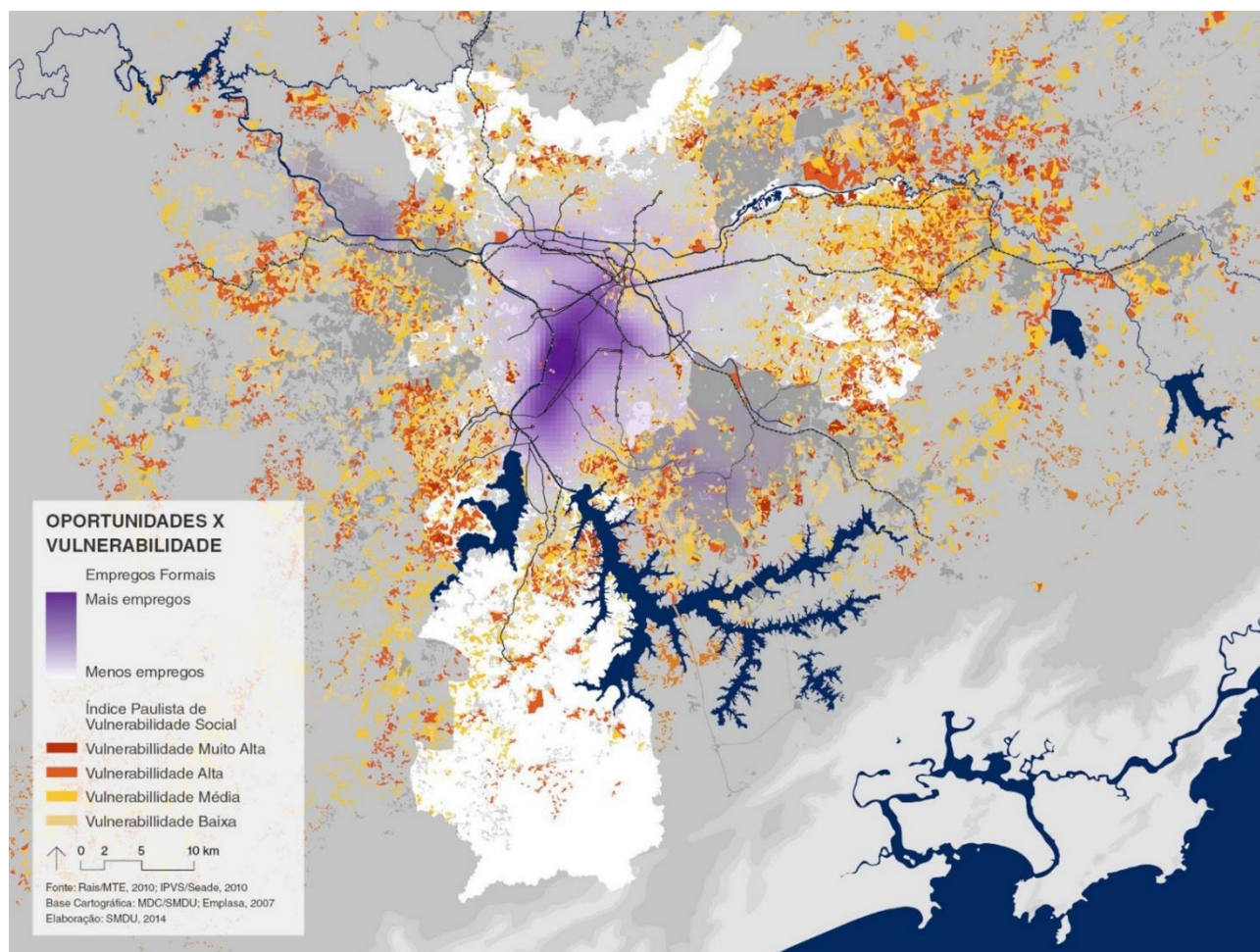


Figura 4.3: Relação entre oportunidades e vulnerabilidades na RMSP.
Fonte: PMSP/SMDU (2013).

²²⁶ O registro do trabalho do legislativo pode ser acessado nas publicações da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP, 2014) e do mandato do relator no legislativo (CMSP, 2016, p.25).

O contraste entre disponibilidade de infraestrutura, sobretudo de transporte, a concentração de emprego e a incidência de áreas de alta vulnerabilidade²²⁷ eram reforçados nas apresentações públicas do plano com um mapa-síntese (**Figura 4.3**), no qual a mancha urbana metropolitana era vista em sua totalidade e o município de São Paulo destacado em seu interior. Logo, a adoção dessa *imagem-referência*, que resumia os desequilíbrios físico-territoriais e socioespaciais, demonstrava que, apesar da restrição da abrangência do plano diretor nos limites municipais, os processos de urbanização identificados, os problemas a serem equacionados e os instrumentos por ele operados teriam, indiscutivelmente, um alcance metropolitano.

Para superar esses desequilíbrios estruturais de abrangência metropolitana e conduzir as estratégias de transformação, o plano retomou a noção de *elementos estruturadores* do PDE 2002, mas reorganizou seu conteúdo, sobretudo, ao eleger a rede de transporte coletivo como componente prioritário. Para tanto, o projeto de lei concebeu a denominada “**Rede de Estruturação da Transformação Urbana**” como a soma dos seguintes elementos:

- (i) os “**Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)**”, áreas de influência da rede de mobilidade média e alta capacidade – metrô, trem, monotrilho, possíveis linhas de veículos leve sobre trilhos e pneus e corredores de ônibus²²⁸;
- (ii) as “**Áreas de Estruturação Local (AEL)**”, trechos de maior vulnerabilidade urbana, social e ambiental destinadas a recepcionar políticas e investimentos públicos integrados, abrangendo habitação, saneamento, drenagem, áreas verdes, mobilidade e equipamentos urbanos e sociais²²⁹; e
- (iii) as “**Áreas de Intervenção Urbana (AIU)**”, destinadas a receber projetos de reestruturação, transformação, recuperação e melhoria dos setores urbanos, em especial aqueles que concentram imóveis subutilizados ou ociosos, que estejam passando por mudanças nos padrões de uso e ocupação do solo em larga escala ou, então, áreas de valor histórico e cultural²³⁰.

Percebe-se que a proposta inicial do plano combinava a rede de mobilidade, que dava suporte à delimitação de áreas de influência para recepção de adensamento populacional e construtivo, com dois novos instrumentos de projeto urbano, ainda que não claramente conceituados: a AEL, voltada a uma ação intersetorial no território, e a AIU, que nessa descrição inicial, embora bastante genérica, se afirmava como área de recepção de projetos urbanos de natureza e escala variadas. Essa estratégia apontava não apenas para o fato de que a rede e projeto urbano estariam novamente articulados no plano, tal como já proposto no PDE 2002, mas também para a questão de que essa articulação seria protagonista, assumindo o centro conceitual do plano. Após o debate no legislativo, os elementos que compõem a *Rede de Estruturação* foram novamente alterados, resultando em uma organização que combinou componentes dos *elementos estruturadores* do PDE 2002 (ver **Capítulo 3, seção 3.3**) com novos conceitos.

²²⁷ As áreas classificadas como “*Vulnerabilidade Baixa, Média, Alta e Muito Alta*” correspondem a setores censitários sobre os quais foram aplicados o “*Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)*”, produzido pela Fundação Seade com dados do Censo 2010 (IBGE).

²²⁸ Artigo 59 do Projeto de Lei nº 688 de 2013.

²²⁹ Artigo 63 do Projeto de Lei nº 688 de 2013.

²³⁰ Artigo 65 do Projeto de Lei nº 688 de 2013.

A *Rede de Estruturação* foi concebida como um dos elementos de desenho da estratégia territorial do plano, junto a macrozonas e macroáreas. Essas últimas seguiam definição bastante similar àquela já adotada pelo PDE 2002, como porções homogêneas do território, com características similares e com objetivo de orientar o desenvolvimento urbano e aplicar instrumentos urbanísticos e ambientais. Sinteticamente, as *Macrozonas* foram divididas em 2 grandes porções e se desdobravam em 8 *Macroáreas*, com perímetros variando tanto em função do grau de consolidação do tecido urbano quanto de suas fragilidades ambientais²³¹. Já a *Rede de Estruturação*, em sua versão final, foi definida como o elemento no qual se concentrariam as transformações propostas pelo plano, organizada, a seguir, em quatro elementos (**Figura 4.4**):

- (i) a **rede de transporte coletivo**, formada pelos sistemas de mobilidade de média e alta capacidade existentes e futuros e suas áreas de adensamento no entorno (os EETU);
- (ii) a **rede hídrica e ambiental**, constituída pelos cursos d'água, planícies aluviais, áreas verdes e protegidas;
- (iii) a **rede de estruturação local**, elemento de recepção de políticas setoriais e definidora de novas centralidades em áreas não consolidadas e menos estruturadas;
- (iv) e a **Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)**, que retomaria o papel da *Macroárea de Reestruturação e Requalificação* no plano anterior e adiciona novas disposições (como será analisado na **seção 4.3**)²³².

Com esses quatro elementos articulados, caberia à *Rede de Estruturação* concentrar os principais instrumentos urbanísticos, com o intuito de redirecionar as dinâmicas imobiliárias, mediante otimização das infraestruturas e potencialização do solo urbano, em clara referência à ideia de *desenvolvimento orientado pelo transporte* (TOD). Como justificado pela administração municipal, a estratégia fundamental do PDE residiria na tentativa de

“[...] orientar a produção imobiliária para as áreas dotadas de sistemas de transportes coletivos, evitando impactos negativos no funcionamento e nos tecidos urbanos de bairros predominantemente residenciais. A regulação dessa produção imobiliária precisa induzir a geração de resultados positivos para a cidade beneficiando a melhoria dos espaços públicos, o maior aproveitamento das terras urbanas e convivência mais equilibrada entre diversos grupos sociais e atividades residenciais e não residenciais” (SÃO PAULO; SMDU, 2013, p.3, grifo nosso).

²³¹ A *Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana*, integralmente incluída na zona urbana, se divide em 4 porções: *Macroárea de Estruturação Metropolitana*, *Macroárea de Urbanização Consolidada*, *Macroárea de Qualificação da Urbanização* e *Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana*. A *Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental* corresponde a um território com fragilidades ambientais e presença de mananciais, sendo dividida em 4 porções: *Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental*, *Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental*, *Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável* e *Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais*, sendo que as duas últimas formam a zona rural do município (Artigos 10 e 16 da Lei nº 16.050 de 2014).

²³² Artigo 9º, inciso II, da Lei nº 16.050 de 2014.

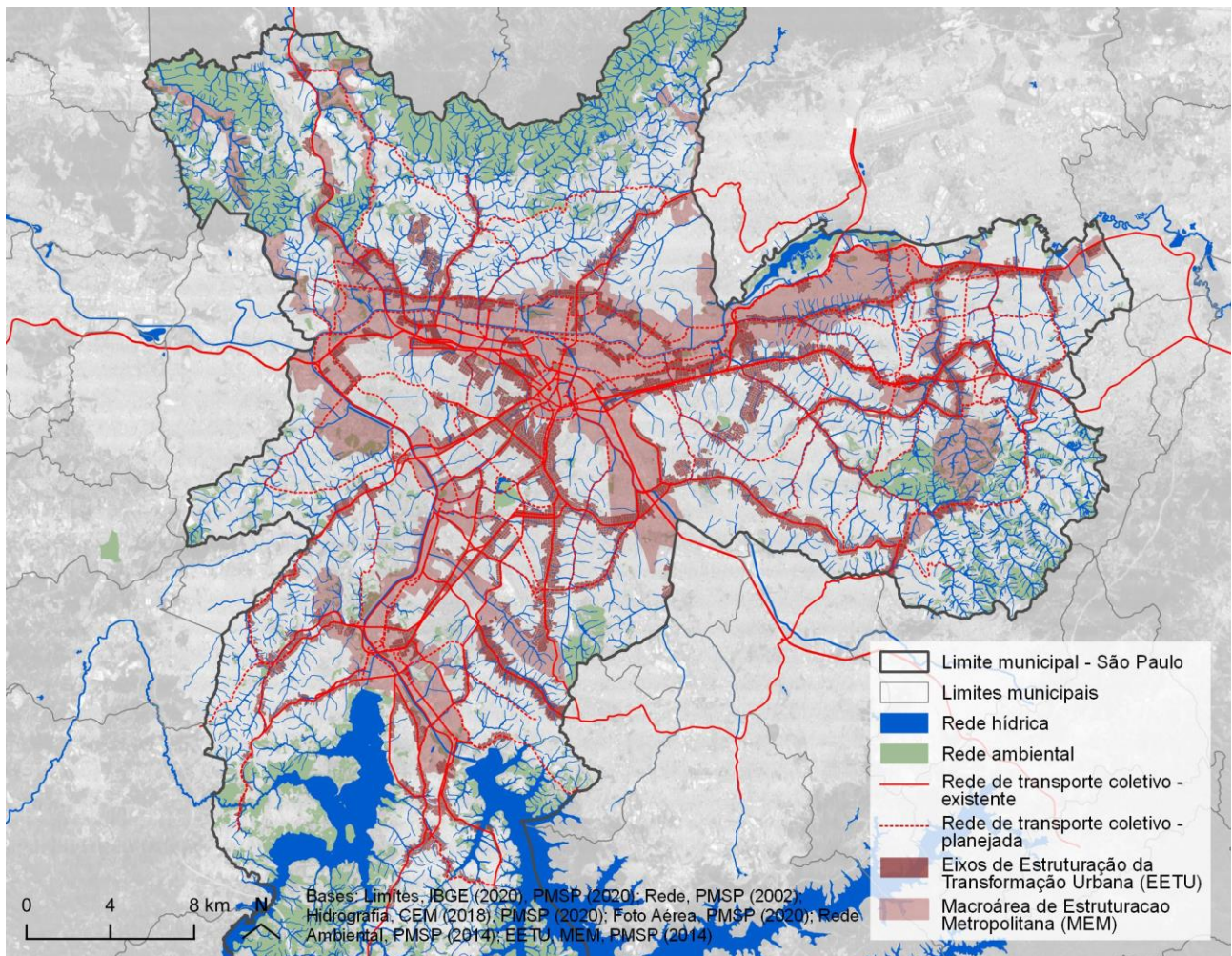


Figura 4.4: Rede de Estruturação da Transformação Urbana do PDE 2014.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da PMSP/SMDU (2014).

A passagem sintetiza a forma como a *Rede de Estruturação* seria mobilizada para dar vazão às estratégias de transformação e à implementação das diretrizes do plano. Ao delimitar as áreas de influência dos eixos de transporte e definir a *MEM*, como a porção do território apta a recepcionar instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, o PDE 2014 esclarecia que o manejo da regulação urbanística seria o mecanismo básico para a mencionada “*indução de resultados positivos*”, os quais, por sua vez, dependiam, essencialmente, da atuação da produção imobiliária para serem efetivados.

Ainda que a versão de 2014 aproveitasse conceitos e ferramentas do PDE 2002, o encaminhamento de soluções requereu uma série de ajustes. O objetivo estratégico de acomodar o crescimento urbano nas áreas dotadas de infraestrutura, em especial no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade,²³³ seria atingido mediante mecanismos similares em ambos os planos, mas com importantes alterações na versão de 2014.

O PDE 2002 buscava realizar esse objetivo pelo seguinte tripé: a concepção das AIU como territórios prioritários para adensamento; a indicação de *Operações Urbanas* na *Macroárea de Reestruturação e Requalificação*; e o controle do adensamento em função da

²³³ Artigo 7º, inciso II, da Lei nº 16.050 de 2014.

gestão de estoques de *potencial construtivo adicional*. Das três estratégias, as duas primeiras dependiam da elaboração de projetos urbanos e necessitavam de regulamentação posterior, estratégias propositais, uma vez que a mudança de escala era fundamental para desenhar e dimensionar o adensamento adequado.

Já o PDE 2014 apostaria em duas estratégias complementares: de um lado, projetos urbanos a serem elaborados para a MEM, na mesma lógica da versão de 2002 e, de outro, a demarcação dos EETU, compreendidos como zonas excepcionais, demarcadas no próprio plano (previamente ao zoneamento), que concentravam parâmetros urbanísticos e incentivos à produção imobiliária, visando à promoção de alta densidade construtiva e populacional vinculadas à oferta de transporte público.

O plano definiu métricas objetivas para demarcação dos EETU²³⁴, além de serem classificados em dois tipos: em áreas com parâmetros que passaram a vigorar antes mesmo da revisão da lei de zoneamento²³⁵, e aquelas que seriam ativadas à medida que as obras das novas linhas fossem iniciadas²³⁶. Por essa razão, os EETU, como zonas, atravessam tanto regiões consolidadas, com boa oferta de infraestrutura, quanto áreas cuja estruturação ainda demanda o avanço na expansão da infraestrutura de transporte.

Nessa concepção, os EETU incorporavam certo caráter híbrido, como uma zona tradicional, com seus parâmetros urbanísticos e rigidez perimétrica, tal qual uma figura que direcionava transformações do tecido urbano e articulava ações de projeto em rede.

No primeiro caso, a opção por transpor parâmetros urbanísticos diretamente ao plano diretor trazia desafios, sobretudo pelo fato dos EETU configurarem longas estruturas lineares que atravessarem tecidos urbanos diversos, sem reconhecer de antemão suas diferenças. Parte desse problema era atenuado no projeto de lei, à medida que os EETU recebiam CA básico e máximo diferenciados por *Macrozona* e *Macroárea* (**Figura 4.5**)²³⁷, diferenciação simplificada na versão aprovada e na regulação posterior do zoneamento²³⁸.

²³⁴ Foram incluídas as quadras delimitadas por faixas de 150 metros ou, então, atingidas por essas faixas e, integralmente, contidas em até 300 metros de cada lado dos corredores de ônibus municipais e metropolitanos, e as quadras incluídas em um raio de até 400 metros ou alcançadas por esse raio e, integralmente, incluídas em até 600 metros de estações de trem, metrô e monotrilho (Artigo 76, incisos I e II, da Lei nº 16.050 de 2014).

²³⁵ Artigo 75, Parágrafo único, da Lei nº 16.050 de 2014.

²³⁶ A ativação dos parâmetros dos EETU previstos ocorreria após a emissão da Ordem de Serviços das obras do eixo de transporte, mediante edição de decreto municipal (Artigo 83 da Lei nº 16.050 de 2014).

²³⁷ Foi definido para os EETU o CA básico igual a 1,0 e CA máximo igual a 4,0 para as Macroáreas contidas na *Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana*, e uma gradação de CA básico de 1,0 e 0,1 e CA máximo de 2,5 e 0,1 nas Macroáreas delimitadas na *Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental* (Artigo 59, § 3º, e Quadro 1 do Projeto de Lei nº 688 de 2013).

²³⁸ No PDE 2014, adotou-se CA básico igual a 1,0 para todas as Macrozonas e CA máximo igual a 4,0 na *Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana* e igual a 2,0 na outra (Quadro 2 da Lei nº 16.050 de 2014), parâmetros também adotados pelo zoneamento na ZEU e ZEUa (Quadro 3 da Lei nº 16.402 de 2016).

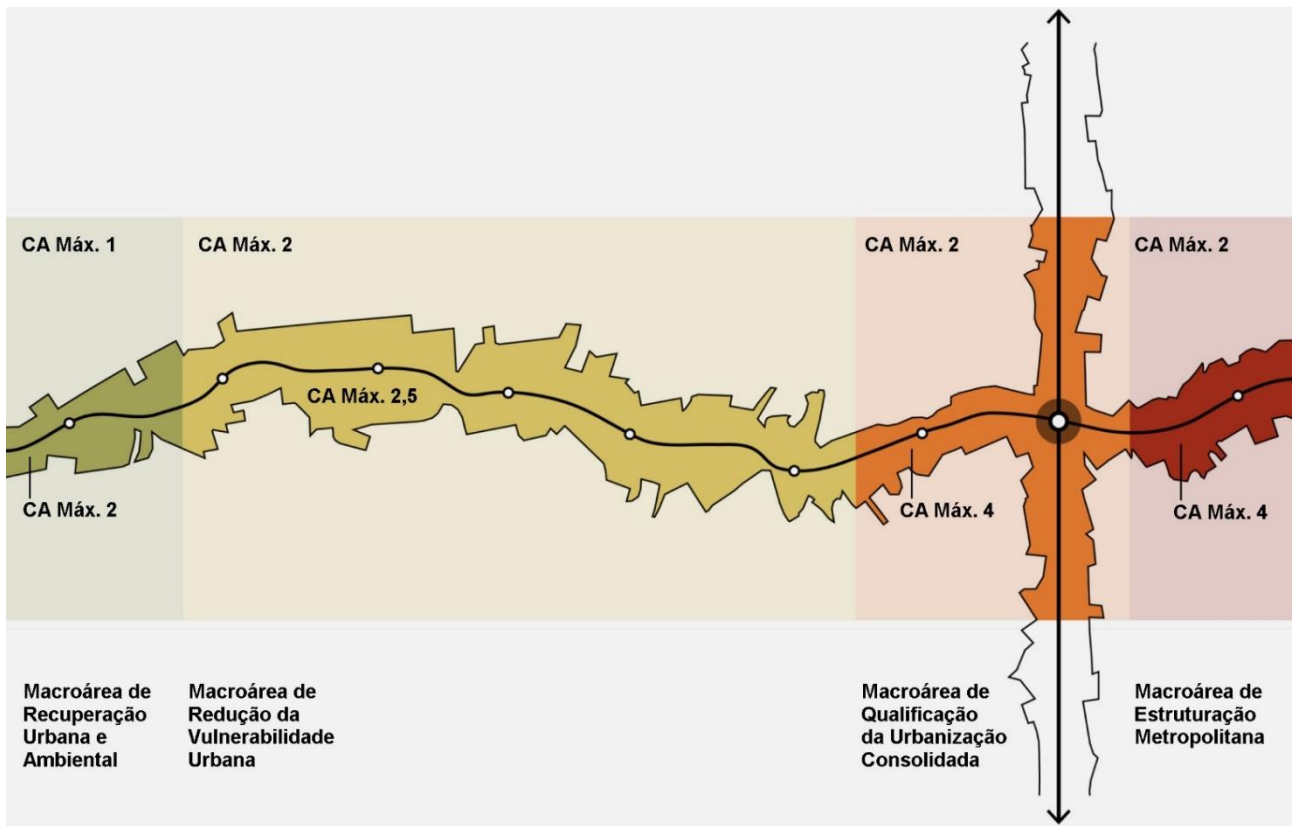


Figura 4.5: EETU nas Macroáreas de acordo com o Projeto de Lei nº 688 de 2013.
 Fonte: SMDU/PMSP (2013)

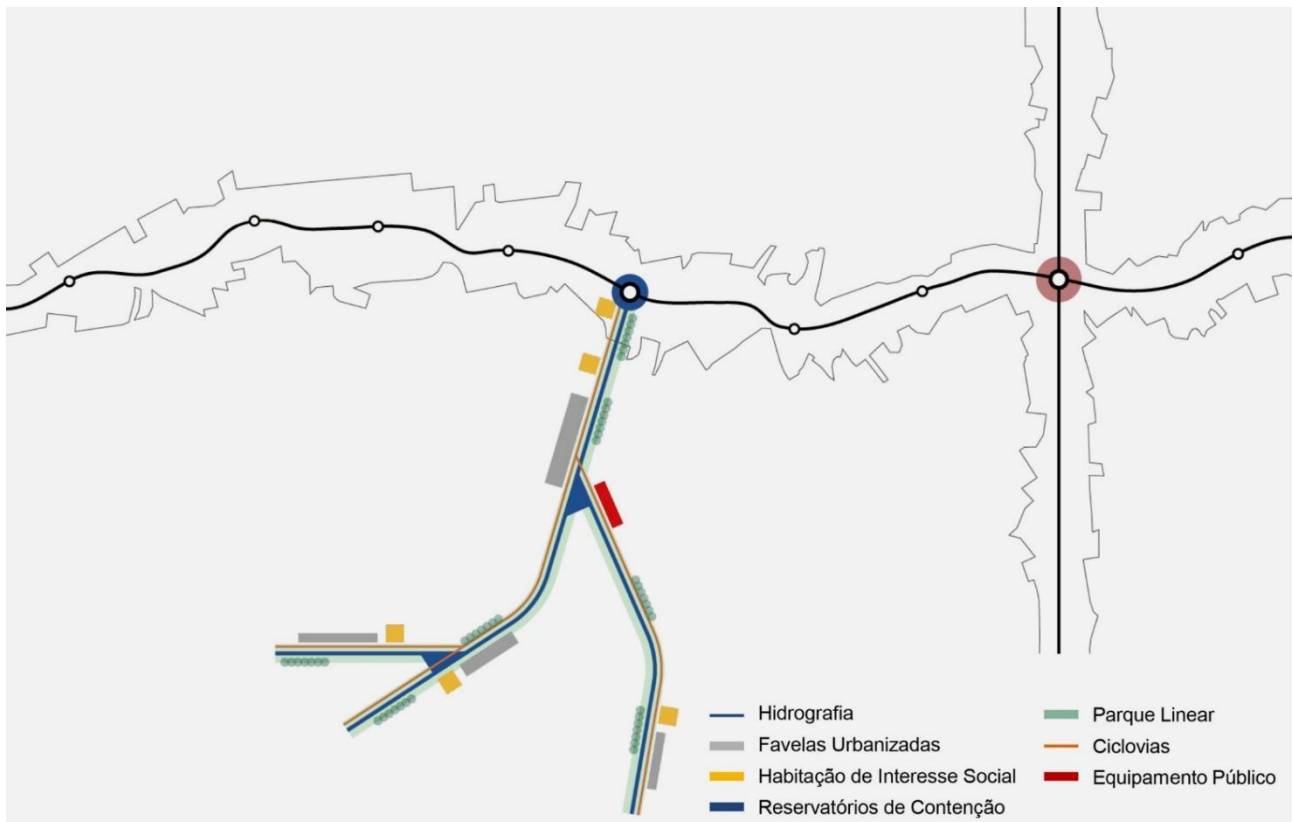


Figura 4.6: Conexão da rede de estruturação local aos EETU.
 Fonte: SMDU/PMSP (2013)

No segundo caso, ressalta-se que a transformação induzida e a intensificação do uso do solo na área de influência da rede deveriam ser acompanhadas pela qualificação urbana e ambiental do tecido urbano. Essa qualificação poderia se dar por ações de projeto urbano, delimitando o perímetro do EETU como território objeto de projeto – em especial em regiões ainda não estruturadas ou passíveis de transformação mediante atuação do poder público – na conexão de ações intersetoriais na escala dos bairros, que poderiam se articular às estações da rede de mobilidade, garantindo a acessibilidade urbana às áreas verdes, equipamentos públicos e provisão de moradia popular (**Figura 4.6**), ou pela combinação de parâmetros urbanísticos novos e incentivos que, uma vez adotados lote-a-lote, poderiam conferir qualidade urbanística ao conjunto.

Esse esquema teórico dos EETU incorporou não apenas experiências já debatidas nos capítulos anteriores, mas também propostas e debates previamente realizados em dois outros projetos contemporâneos à revisão do PDE: os estudos para o *Projeto de Intervenção na Área Central de São Paulo*, promovido pelo governo estadual, e a revisão da *Operação Urbana Consorciada Água Branca* (OUCAB) conduzida pela *SP-Urbanismo*, ambos de 2012. Portanto, elaborados dentro e fora dos órgãos municipais de planejamento, os projetos contaram com trânsito de equipes técnicas que participaram da concepção do PDE 2014, revelando as múltiplas influências do plano.

4.2.1. Desenho e parametrização dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

O *Projeto de Intervenção na Área Central de São Paulo* teve como origem o chamamento público do governo estadual para modelagem urbanística e econômica de PPP para provisão de unidades da habitação de interesse social em 17 perímetros na Área Central, localizados nos distritos da Sé, República, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação (**Figura 4.7**).

Conduzido pela *Secretaria de Estado da Habitação* e pela *Agência Paulista de Habitação Social (Casa Paulista)*, o projeto teve como meta inicial a produção de até 2.000 unidades destinadas a famílias com renda bruta mensal de até 5 salários-mínimos, além de unidades de mercado popular, contemplando, ao todo, uma expectativa de assentar 10 mil famílias, número que poderia ser incrementado por faixas de renda livre. Nesse contexto, a provisão habitacional teve como objeto imóveis subutilizados e contemplava ações de qualificação do entorno, com melhorias do espaço público, incremento de equipamentos e da rede de mobilidade, com os empreendimentos habitacionais como âncora²³⁹.

O chamamento mencionado teve, como resultado, densos estudos técnicos que embasaram o posterior edital de contratação para execução da PPP²⁴⁰, sendo elaborados por profissionais externos aos órgãos públicos de planejamento, inclusive urbanistas que, posteriormente, foram integrados à SMDU no período de formulação do PDE, como Fernando de Mello Franco, então coordenador do trabalho e que assumiria a pasta na gestão Haddad. Os estudos foram responsáveis por formular diretrizes urbanísticas e edificações, posteriormente, transpostas ao plano, seja por esse trânsito profissional, seja por um diálogo técnico dentro e fora das estruturas de planejamento.

²³⁹ Dados do Edital publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 17 de abril de 2012, p. 104.

²⁴⁰ Os estudos técnicos realizados pelo *Instituto Urbem*, entidade do terceiro setor, foram utilizados como referência pelo órgão estadual para o lançamento de edital em 2014 visando à execução do projeto, com previsão de 14 mil unidades dispostas em 4 lotes. Desses, apenas o lote no distrito da Barra Funda recebeu proposta, com contrato assinado em 2015.

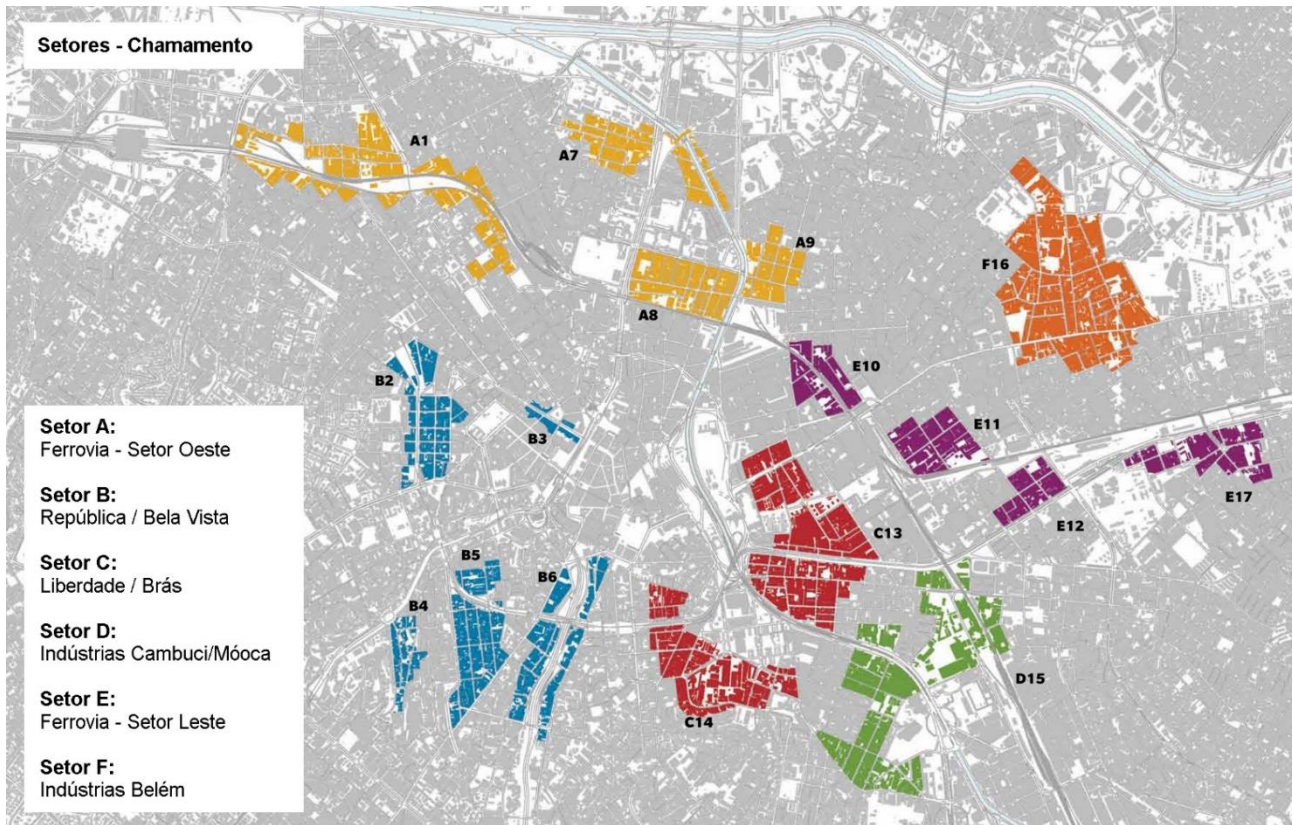


Figura 4.7: Setores do chamamento do Projeto de Intervenção na Área Central de São Paulo pela agência Casa Paulista. Fonte: URBEM (2012, p.24, p. 25).

As propostas estabeleciam uma crítica à fragmentação e ao isolamento característicos do condomínio fechado tão comum em São Paulo, que resultava em externalidades negativas ao entorno, com prejuízo às calçadas, além do abandono do espaço público. Por isso, adotava-se como premissa a noção de **tipologia aberta**, a qual buscava aproveitar incentivos das normas urbanísticas para promover atividades de comércio, serviços e equipamentos no térreo, em contato direto com a rua, qualificando a interface entre as áreas privadas e públicas. A tipologia levava às **calçadas ativas**, responsável por promover esse convívio público mediante uma dupla abordagem: a ampliação dos passeios públicos sem prejuízo ao potencial construtivo do lote, e priorizar programas no térreo dos novos empreendimentos que resultariam em frentes contínuas de comércio e serviços, garantindo a animação dos espaços (URBEM, 2012, p.94).

A proposta estabeleceu diretrizes urbanísticas e edilícias que seriam adotadas nas simulações dos empreendimentos, tendo como base os terrenos prospectados nos 17 setores, com grande coincidência com as ZEIS 3. Das diretrizes urbanísticas, quatro estão diretamente vinculadas ao conceito de EETU: (i) a valorização do entorno das estações de trem e metrô, por meio do adensamento construtivo e populacional e da qualificação do percurso do pedestre entre essas estações e equipamentos no entorno, inclusive, com menção as AIU do PDE 2002 (URBEM, 2012, p.114); (ii) a construção de novas frentes urbanas, estabelecendo transições qualificadas entre o tecido de bairro, as vias de alto fluxo e as orlas ferroviárias (ibid., p.116); (iii) o equilíbrio de densidade junto às áreas com maior oferta de emprego (ibid., p.118); e (iv) o incentivo aos empreendimentos com usos no térreo voltados à rua e articulados às aberturas do lote que definem novas extensões do passeio público (ver **Figura 4.8**) (ibid., p. 120).

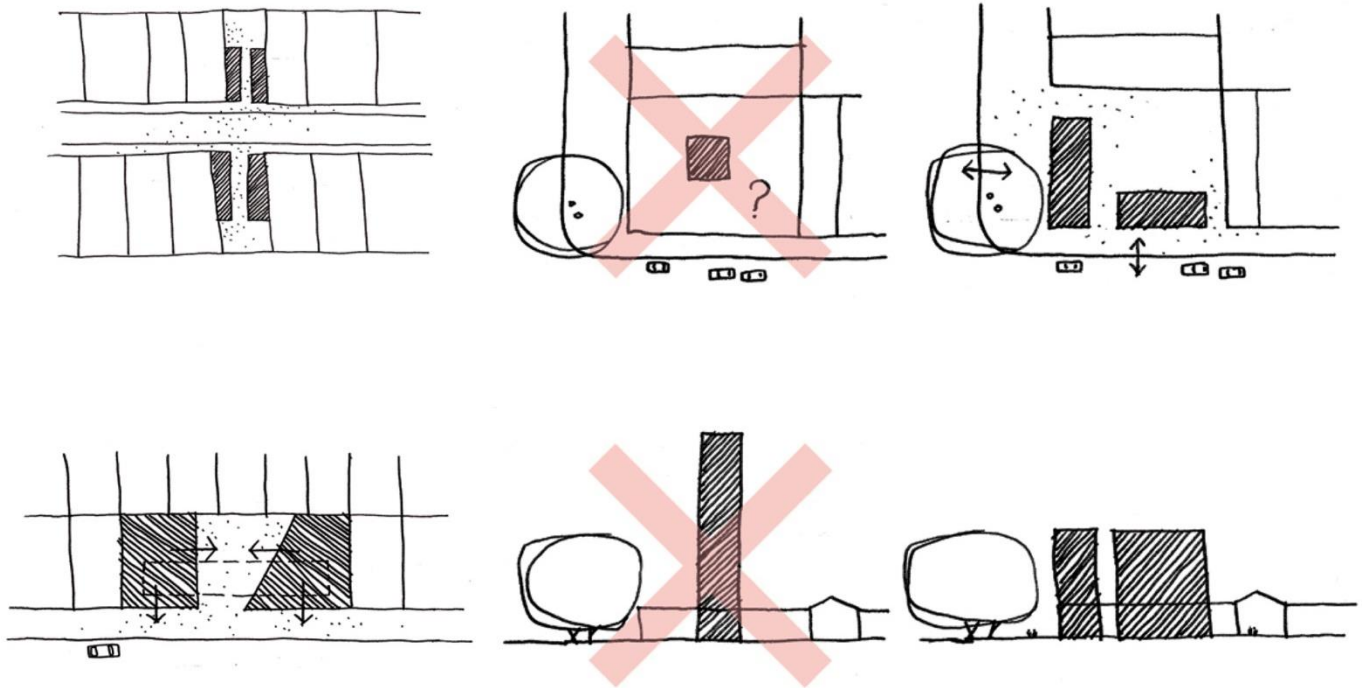


Figura 4.8: Diretrizes urbanísticas do Projeto de Intervenção na Área Central. Exemplo de implantação e diálogo com o entorno (esquerda), e ativação das bordas do espaço público nos térreos das edificações (direita). Fonte: URBEM (2012, p.121, p.132).

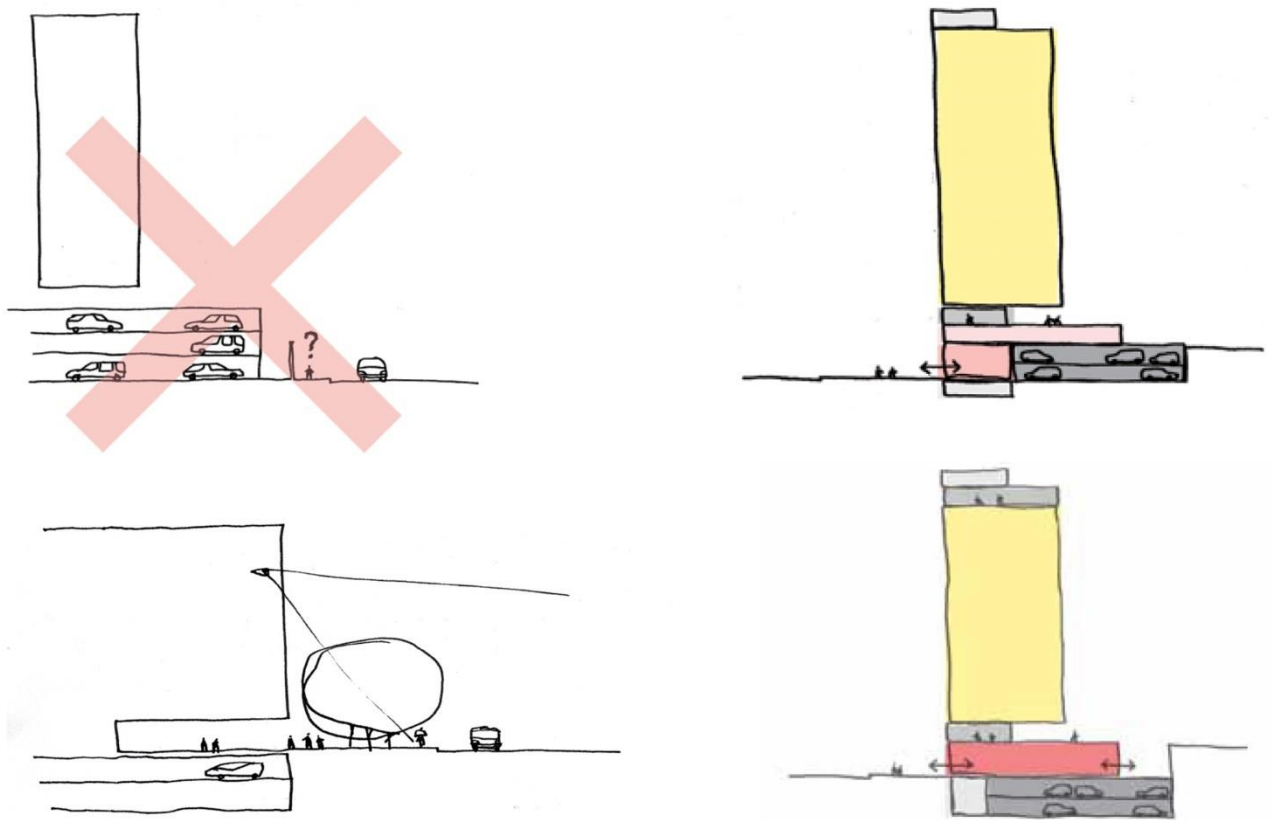


Figura 4.9: Diretrizes edilícias do Projeto de Intervenção na Área Central. Exemplo de relação com a rua (esquerda) e alternativas para implantação de fachadas ativas no térreo e garagens em subsolo e sobressolo (direita). Fonte: URBEM (2012, p.133, p.135).

Quanto às diretrizes edilícias, as propostas enfatizavam evitar a fachada cega, ora por muros, ora por sobressolos de garagem, comuns nos produtos imobiliários. Os novos projetos deveriam priorizar a integração com a rua mediante usos públicos ou privados de uso público, buscar a aproximação da edificação ao alinhamento e utilizar esses usos diversificados como mediadores entre a rua e os espaços enclausurados, como pode ser observado nos diagramas da **Figura 4.9** (URBEM, 2012, p.134). Ao transpor essas diretrizes urbanísticas e edilícias aos empreendimentos, os estudos serviriam como um ensaio desses conceitos em termos de viabilidade econômica, abrindo margem para que se tornassem parâmetros urbanísticos.

No que concerne a essas parametrizações, ocorreriam no mesmo período da revisão da OUCAB pela SP-Urbanismo, cujas propostas resultaram em projeto de lei enviado ao legislativo em dezembro de 2012, aprovado no ano seguinte. Os novos estudos para a OUCAB foram de grande relevância para atualizar o escopo técnico das *Operações Urbanas*, ao fundir dispositivos organizados pela OUCAE – a exemplo, a distribuição de estoques de potencial construtivo por Setor e dos métodos de distribuição, precificação e consumo dos CEPAC – com as explorações pós-PDE 2002, em especial a definição de um projeto urbano de suporte ao programa de intervenções e aos novos parâmetros urbanísticos, rompendo com a ideia de exceção à norma geral.

O projeto urbano para o perímetro da OUCAB propunha uma intervenção radical no tecido urbano, especialmente, entre a linha férrea e a Marginal Tietê, área predominantemente formada por grandes quadras e glebas oriundas de uma urbanização incompleta, com a presença de áreas industriais em desocupação e emergência de tipologias associadas à Marginal, como o comércio atacadista e galpões de logística. A reorganização desse tecido urbano se daria pelo desenho de quatro eixos transversais, que articulavam os bairros ao sul da linha férrea aos bairros ao norte do rio Tietê.

Para tanto, aglutinavam as intervenções públicas intersetoriais – abertura e alargamento de vias, tratamento urbanístico e saneamento dos córregos e inserção de áreas verdes – e estabeleciam controle edilício das intervenções privadas nos lotes lindeiros. Assim, o projeto definia áreas de influência desses eixos, os **“corredores”** (posteriormente, denominados **“faixas lineares de adensamento”** na lei aprovada), que recepcionavam parâmetros específicos de uso e ocupação do solo, como a variação de gabarito mínimo e máximo (de 15 metros junto à Marginal e sem limite junto aos eixos), definição de recuos do térreo e do sobressolo e ocupações obrigatórias no térreo, com usos não-residenciais obrigatórios abertos ao logradouro²⁴¹ (ver **Figuras 4.10 e 4.11**).

O projeto trazia inovações relativas aos parâmetros urbanísticos que, logo após, foram incorporados pelo PDE, como é o caso da quota de terreno máxima para empreendimentos residenciais e de uso misto²⁴² – medida de controle da densidade populacional – e de limitações relacionadas ao desenho da massa edificada, a exemplo, a vedação de vagas de garagem no recuo frontal e recuo mínimo de 10 metros para estacionamento em sobressolo²⁴³.

²⁴¹ Artigo 13 e Quadro II do Projeto de Lei nº 505 de 2012.

²⁴² Artigo 14 do Projeto de Lei nº 505 de 2012.

²⁴³ Artigo 31, inciso I, e artigo 32 Projeto de Lei nº 505 de 2012, respectivamente.

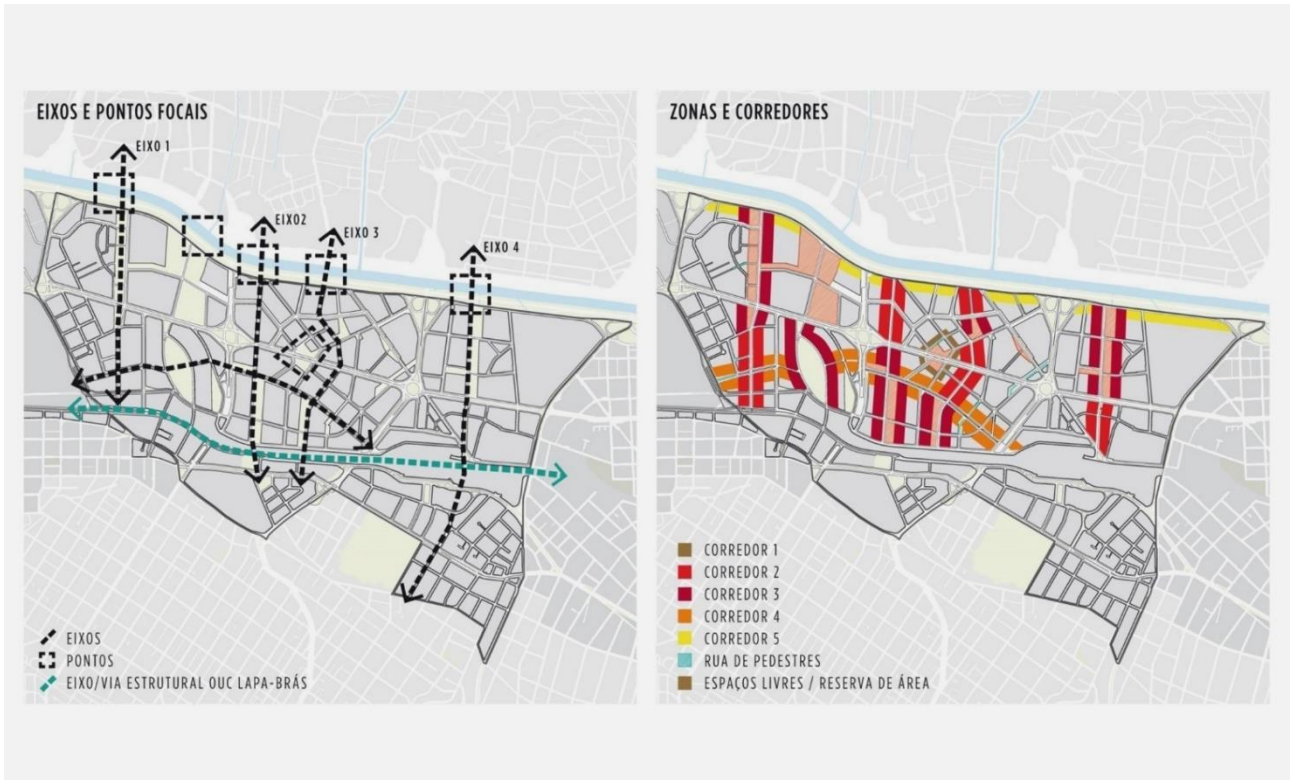


Figura 4.10: Corredores e eixos propostos para a revisão da OUCAB.
 Fonte: SP-URBANISMO/SMDU (2012).

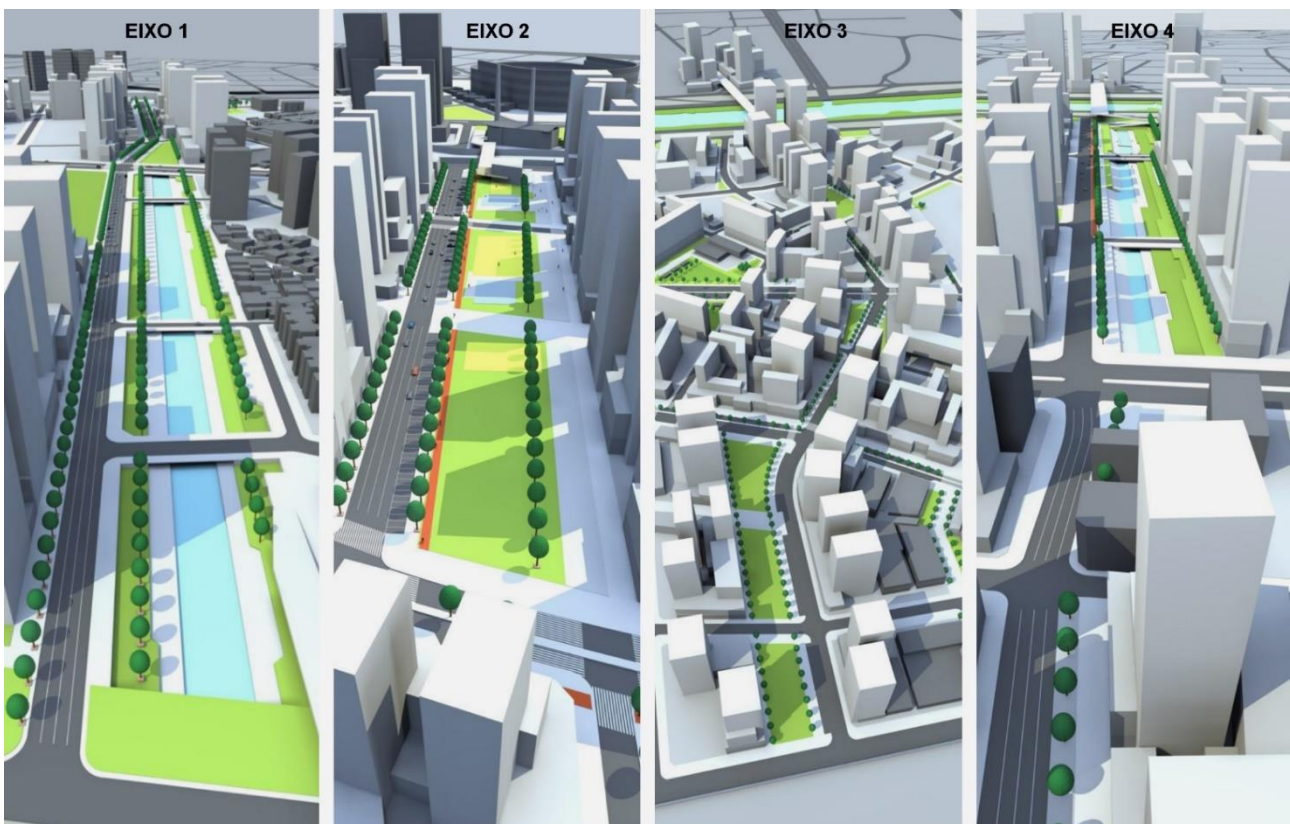


Figura 4.11: Volumetria e de espaços livres dos eixos na revisão da OUCAB.
 Fonte: SP-URBANISMO/SMDU (2012).

Somam-se a esses parâmetros um conjunto de **incentivos dirigidos** (nos moldes já explorados pelas *Operações Urbanas* dos anos 90), com destaque para a não obrigatoriedade de número mínimo de vagas de garagem, a não aplicação de recuo frontal em lotes voltados para vias a serem abertas, estendidas ou alargadas²⁴⁴, e uma série de bonificações relacionadas ao *potencial construtivo adicional*, com possibilidade de manejo de áreas computáveis e não computáveis. Por exemplo, não eram computadas as áreas comuns de circulação, em até 20% do pavimento, para tipologias específicas (edifícios com, no mínimo, 40% de unidades habitacionais incentivadas, em empreendimentos de uso misto e em hotéis), bem como as áreas voltadas aos usos não residenciais no térreo (com até 50% da área do lote), primeira parametrização da *fachada ativa*²⁴⁵. Já a doação de área pública no térreo, denominada *fruição pública*, seria um acréscimo ao potencial construtivo básico, maneira de manter essa área isenta de outorga onerosa²⁴⁶. Finalmente, também era proposto o cálculo do potencial construtivo básico e máximo sobre o lote original em imóveis com parcela doada para implantação de melhoramento viário, estratégia para reduzir desapropriações visando à execução do programa de intervenções²⁴⁷.

Nota-se que, embora esses trabalhos não estivessem diretamente relacionados, tanto as propostas para o *Projeto de Intervenção na Área Central de São Paulo* quanto a revisão da OUCAB compartilharam conceitos bastante similares. **Nessas duas experiências prévias, ressalta-se que o desenho urbano é configurado como um modelo a ser replicado nos lotes que, somados, buscavam conferir qualidade urbana ao conjunto, seja o perímetro que concentra empreendimentos habitacionais, âncora no primeiro caso, seja o corredor ou a faixa linear de adensamento no segundo.**

Do ponto de vista da implementação, a parametrização lote-a-lote, característica do zoneamento, inibiria a necessária coordenação temporal das intervenções, diretamente associadas ao ritmo de atuação do poder público e ao movimento disperso do setor privado. Ainda assim, as modelagens de conjunto se ancoravam na figura do projeto, que reconhecia as especificidades do tecido urbano. No caso da OUCAB, por exemplo, os parâmetros urbanísticos eram complementados pela planta de alinhamentos viários e pelo programa de intervenções públicas, ambos decorrentes da modelagem urbanística.

Ausente o projeto, de fato, a lógica de replicação de um modelo baseado em parâmetros qualificadores da ocupação tornou-se o cerne da modelagem dos EETU. O plano mobilizou ideias como a *fruição pública*, a *fachada ativa*, o controle da densidade construtiva e populacional²⁴⁸, o incentivo ao uso misto e ao alargamento de passeios as condensou, estabelecendo exigências e estimuladores com o intuito de afirmar os EETU como indutores da transformação do solo urbano, atraentes à produção imobiliária, e promotores do adensamento associado ao transporte com alguma garantia de qualidade urbanística, sobretudo na interface entre os edifícios e a rua (ver **Figura 4.12**).

²⁴⁴ Artigos 28 e 29 do Projeto de Lei nº 505 de 2012.

²⁴⁵ Artigo 23, incisos I e III do Projeto de Lei nº 505 de 2012.

²⁴⁶ Artigo 26 do Projeto de Lei nº 505 de 2012.

²⁴⁷ Artigo 27 do Projeto de Lei nº 505 de 2012.

²⁴⁸ Artigo 79, § 1º, e Quadro 2 da Lei nº 16.050 de 2014 e Artigo 174 e Quadro 3 da Lei nº 16.402 de 2016.

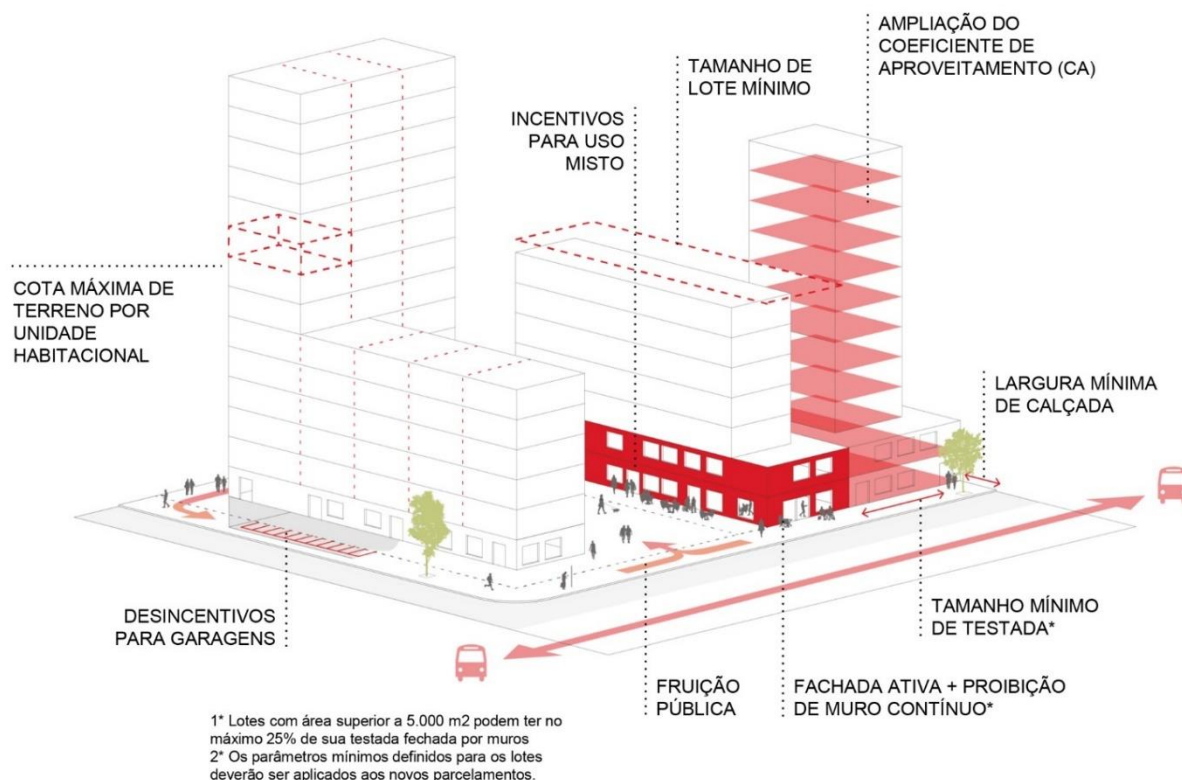


Figura 4.12: Dispositivos e incentivos de qualificação urbana nos EETU.
 Fonte: PMSP/SMDU (2014).

Mais tarde, todos esses dispositivos foram detalhados na LPUOS de 2016, momento em que os EETU foram convertidos em diferentes zonas: a *Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana* (ZEU), com CA máximo igual a 4,0, sem limite de gabarito e inserida na *Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana*; a *Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental* (ZEUa), com CA máximo igual a 2,0, gabarito máximo de 28 metros e inserida na *Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental*; e a *Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto* e sua correspondente ambiental (ZEUP e ZEUPa), ambas com gabarito máximo de 28 metros e CA máximo equivalente à metade da ZEU e ZEUa, sendo que a adoção dos parâmetros dependeria do avanço da implementação da rede de transporte. Quando os EETU atravessavam a MEM, território cujos setores deveriam ser objeto de projetos urbanos futuros, convertiam-se nas *Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana* existente e prevista (ZEM e ZEMP), com parâmetros restritivos, como limitação de gabarito, CA e aumento de fatores no cálculo de aplicação da outorga onerosa, à espera do detalhamento futuro – estratégia de congelamento, mesmo que parcial, já utilizada desde a década de 70 em São Paulo²⁴⁹.

No PDE e na LPUOS, a parametrização dessas zonas que envolvem os EETU ocorre de forma bastante similar à OUCAB, mediante exigências, incentivos e a combinação de ambos com os seguintes dispositivos:

- (i) para ampliar o espaço do pedestre junto aos EETU, é obrigatória a implantação de calçadas com no mínimo 5,0m de largura. Nesse caso, o potencial construtivo

²⁴⁹ Artigos 6º, 7º e Quadro 3 da Lei nº 16.402 de 2016.

- básico e máximo continuará a ser calculado sobre a área original do lote e o *potencial construtivo adicional* sobre a área destinada à ampliação será gratuito²⁵⁰;
- (ii) a fruição pública é obrigatória em grandes lotes nos EETU, com área entre 1 e 2 ha, com doação de, pelo menos, 20% da área. Para lotes de até 1 ha, a fruição é incentivada, desde que tenha no mínimo 250 m², com potencial construtivo básico e máximo calculado sobre a área original do lote, e até 50% do *potencial construtivo adicional* relativo à área da fruição será gratuito²⁵¹. Também foram especificadas regras mínimas de implantação da fruição, com largura mínima 4,0m, adoção do mesmo pavimento da calçada e sem vedação que impeça a circulação de pedestres²⁵²;
 - (iii) limitação de vedação dos lotes por muros em até 25% da testada para lotes com área dentre 1 e 2 ha²⁵³;
 - (iv) a *fachada ativa* (usos não residenciais no térreo) é obrigatória nos EETU, em lotes também com área entre 1 e 2 ha, em, no mínimo 25% da testada do lote, sendo incentivadas mediante classificação como área não computável em até 50% das áreas de lote nos EETU e 20% nas demais zonas²⁵⁴. Também foram exigidas questões mínimas de desenho para a *fachada ativa*, como estar contida em faixa de 5,0m desde o alinhamento, ter aberturas e acesso direto ao logradouro a cada 20,0m e permitir integração entre o eventual recuo e o passeio público²⁵⁵;
 - (v) incentivo aos empreendimentos de uso misto, não sendo computados até 20% da área construída computável total²⁵⁶;
 - (vi) desincentivo ao uso do automóvel, com dispensa do número mínimo de vagas de garagem, que passaram a ser computadas acima de 1 vaga por unidade habitacional em empreendimentos habitacionais e acima de 1 vaga a cada 70 m² nos empreendimentos não residenciais localizados nos EETU²⁵⁷.

Desse conjunto, é importante notar o papel central desempenhado pelo *potencial construtivo adicional*, que já havia alcançado posto determinante no Plano de 1991, no conjunto de *Operações Urbanas* elaboradas desde os anos 90 e no PDE 2002, sobretudo, por conta do controle de estoques, como mecanismo de indução da transformação urbana e de viabilização da captura da valorização imobiliária. Sobre esse aspecto, destaca-se que o controle de estoques por distrito adotado pelo PDE 2002, baseado na capacidade de suporte das diferentes localidades, foi abandonado, limitando-se apenas às *Operações*

²⁵⁰ Artigo 79, § 7º da Lei nº 16.050 de 2014 e Artigo 67 da Lei nº 16.402 de 2016.

²⁵¹ Artigo 79, § 3º e 4º, e Artigo 82 da Lei nº 16.050 de 2014 e Artigo 87, inciso I, e Artigo 88 da Lei nº 16.402 de 2016. Ressalta-se que as métricas de tamanho de lote para fruição no PDE eram distintas, com aplicação da gratuidade do potencial mais ampla, posteriormente, restringida para lotes de até 1 ha na LPUOS. A LPUOS também aplicou essas regras para as Zonas de Centralidade.

²⁵² Artigo 70 da Lei nº 16.402 de 2016.

²⁵³ Artigo 79, § 3º, da Lei nº 16.050 de 2014 e Artigo 87, inciso II, da Lei nº 16.402 de 2016.

²⁵⁴ Artigo 80, inciso V, da Lei nº 16.050 de 2014, Artigo 62, inciso VII, e Artigo 87, inciso III, da Lei nº 16.402 de 2016. Ressalta-se que há variação de métricas entre o PDE e a LPUOS e extensão para as Zonas de Centralidade garantida pelo zoneamento.

²⁵⁵ Artigo 71 da Lei nº 16.402 de 2016.

²⁵⁶ Artigo 80, inciso V da Lei nº 16.050 de 2014 e Artigo 62, inciso VIII da Lei nº 16.402 de 2016.

²⁵⁷ Artigo 78, inciso III, e Artigo 80, inciso III, da Lei nº 16.050 de 2014 e Artigo 62, inciso I da Lei nº 16.402 de 2016.

Urbanas vigentes e aos projetos urbanos a serem promovidos. Dessa forma, apostava-se que a concentração da oferta de potencial construtivo ilimitado nos EETU seria fundamental para garantir o sucesso do modelo no qual o adensamento e a acessibilidade são as variáveis principais.

4.2.2. Desígnios do potencial construtivo adicional na matriz instrumental

Assim, com o PDE 2014 e a LPUOS de 2016, o potencial construtivo incorporou novas dimensões. Por meio da majoração, gratuidade ou desconto na aquisição, dentre outras modalidades, o *potencial construtivo adicional* passa a operar estratégias de desenho das tipologias, de qualificação do espaço público, de incentivo à provisão de habitação de interesse social²⁵⁸, e, também, se transforma em incentivo complementar às melhorias ambientais nos lotes²⁵⁹, estímulo aos polos com necessário desenvolvimento econômico²⁶⁰.

Ao descrever a natureza jurídica do potencial construtivo, Aparecido Jr. (2017, p.130) pontua que suas funções urbanísticas são exercidas mesmo anteriormente a sua efetiva utilização ou materialização física nos imóveis urbanos, apresentando-se “[...] como exteriorização de um processo de planejamento”. Assim, cabe ao plano definir as condições necessárias de distribuição e utilização do potencial construtivo, em função dos cenários de transformação imaginados e fomentados por ele. Considerando a sua ampla utilização no PDE 2014, nota-se, então, o reconhecimento do potencial construtivo como elemento estratégico de implantação de suas diretrizes, ao se firmar como mecanismo de parametrização urbanística e na definição de incentivos e desestímulos derivados da política de desenvolvimento urbano.

Outra questão relevante apontada pelo autor é que a incorporação do potencial construtivo à propriedade urbana pode ocorrer de forma gratuita ou onerosa. No primeiro caso, a correspondência com o CA básico o vincula à propriedade inerente do lote. Já no segundo, o *potencial construtivo adicional*, ao caracterizar-se como um bem de domínio público, não se vincula diretamente ao lote, podendo ser disponibilizado de forma gratuita ou onerosa, a depender das funções urbanísticas que busca desempenhar (ibid., p. 132). Essa interpretação oferecida por Aparecido Jr. está expressamente incorporada no PDE 2014, quando define *potencial construtivo adicional* como “[...] bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais”²⁶¹. Seu enquadramento como bem jurídico dominical, ou seja, integrante do patrimônio público, pressupõe que está sujeito a uma relação jurídica patrimonial, podendo ser alvo de transações econômicas e apto a ser objeto de negócios, tal como as diferentes modalidades presentes em São Paulo, como a aquisição mediante outorga onerosa do direito de construir, conversão em títulos mobiliários (como é o caso dos CEPAC) ou acesso mediante formas específicas de contrapartida urbanística. Desse modo, o valor financeiro do *potencial construtivo adicional* “[...] pode e deve ser arbitrado pelo Poder Público com a

²⁵⁸ A exemplo, a aplicação da *Cota de Solidariedade*, que obriga a destinação de unidades de habitação de interesse social, em diferentes modalidades, para empreendimentos com mais de 20 mil m² de área construída computável. Nesse caso, as áreas das unidades produzidas no mesmo imóvel serão consideradas não computáveis, podendo ainda o empreendimento majorar em 10% sua área construída computável no edifício (Artigo 112 da Lei nº 16.050 de 2016).

²⁵⁹ Como é o caso da aplicação de descontos na outorga onerosa e benefícios de área não computável para pontuações superiores as mínimas exigidas na quota ambiental (Artigo 82 da Lei nº 16.402 de 2016).

²⁶⁰ Não é cobrada outorga onerosa nos denominados *Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico*, setores periféricos da MEM (Artigo 179 da Lei nº 16.050 de 2016).

²⁶¹ Artigo 116 da Lei nº 16.050 de 2014.

finalidade de implantar o planejamento urbanístico, e não somente de auferir receitas para redistribuição de investimentos no tecido urbano” (APPARECIDO JR., 2019, p.62).

Os incentivos e desestímulos urbanísticos ocorrem, como demonstrado, no trabalho com a área construída, considerada computável ou não, às vezes, majorada e outras tantas ofertada de forma gratuita. Tais possibilidades só foram possíveis pela diferenciação entre CA básico e máximo, que já ocorria desde o PDE 2002, mas potencializada no PDE 2014 ao se efetivar o CA básico igual a 1,0 para todo o território municipal, concretizando proposta aventada no Plano Diretor de 1991. Por essa razão, instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir foram fortalecidos no PDE 2014, sendo que o desenho dos preços do *potencial construtivo adicional*, combinado com a parametrização dos EETU, passaram a ter fundamental importância na dinâmica do planejamento, ao estabelecerem estreito vínculo com a produção imobiliária.

A precificação do *potencial construtivo adicional* no PDE 2014 decorre de uma série de variáveis que incorporam diretrizes da política urbana, diferenciando-se em partes do método de cálculo adotado no plano anterior²⁶². Uma das principais diferenças residiu na adoção do CA máximo como divisor na expressão que determina a contrapartida financeira, ou seja, foi estabelecido que, quanto maior o CA adotado por um empreendimento, menor o preço do *potencial construtivo adicional*²⁶³, estratégia desenhada em função dos EETU, que define um incentivo econômico para o adensamento construtivo das áreas de influência do transporte.

Outra inovação foi a adoção do *Cadastro de Valor de Terreno*, incluído no substitutivo, a qual atribui variações de preço em função da microlocalização, tendo as faces de quadra e logradouros como indexadores²⁶⁴. Finalmente, foram retomados de 2002 uma variável relativa ao uso – o *Fator de Interesse Social* (Fs) – e outra variável relativa à macrolocalização – o *Fator de Planejamento* (Fp) – que, nessa versão, buscou promover a implantação de determinados usos de acordo com a Macroárea. Assim, em regiões com boa oferta de empregos e concentração de atividades comerciais e serviços, como é o caso da *Macroárea de Urbanização Consolidada*, o Fp seria mais elevado (igual a 1,3) para usos não residenciais, permanecendo igual a 0, portanto, gratuito, nas regiões nas quais o plano pretende induzir esses usos. Inversamente, para usos residenciais, a *Macroárea de Urbanização Consolidada* tem Fp reduzido (igual a 0,7), apostando na tendência de adensamento de uma região bem servida por infraestrutura urbana.

Ressalta-se que, além dos EETU, as *Macroáreas* no PDE 2014 não apenas receberam incentivos relativos aos preços de *potencial construtivo adicional*, mas também incorporaram parâmetros urbanísticos preliminares (CA, gabarito e número de pavimentos)²⁶⁵, que deveriam ser observados por ocasião de revisão do zoneamento. Oficializava-se, de maneira mais ampla, a ideia “*macrozonas de controle paramétrico*” aventada no PDDI-II (1983) e incorporada no PDE 2002, agora aplicada não no controle de

²⁶² A contrapartida financeira ao potencial construtivo (C) foi definida pela expressão $C = (A_t/A_c) * F_p * F_s * V$, onde A_t é a área de terreno, A_c é a área construída computável total pretendida, F_p é o *Fator de Planejamento* que variava de 0 a 1,3 (Quadro 6), F_s é o *Fator de Interesse Social* que variava de 0 a 1,0 (Quadro 5), e V é valor do m² de terreno estabelecido no Quadro 14 do PDE (Cadastro de Valor de Terreno) (Artigo 117 da Lei nº 16.050 de 2014).

²⁶³ Como $CA_{máx} = A_c/A_t$, então a expressão pode ser reescrita como $C = (1/CA_{máx}) * F_p * F_s * V$.

²⁶⁴ No Quadro 14 do PDE 2014, os valores expressos corresponderam a uma parcela integrante da precificação adotada pela *Secretaria Municipal da Fazenda* para cobrança do *Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis* (ITBI).

²⁶⁵ Quadro 2A da Lei nº 16.050 de 2014.

estoques de potencial construtivo, mas em parâmetros que, tradicionalmente, pertencem ao domínio do zoneamento, com delimitação mais próxima da escala do lote.

Portanto, foi na conjugação entre os EETU e as Macroáreas que o PDE 2014 formulou uma matriz instrumental, na qual o macrozoneamento, os instrumentos de intervenção e os parâmetros urbanísticos são inter-relacionados para viabilizar os objetivos do plano. Essa matriz instrumental opera, simultaneamente, em três dimensões: é **autoaplicável**, pois estipula um conjunto de parâmetros urbanísticos que passam a vigorar com a aprovação do próprio plano, sem a necessidade de aguardar a edição de normas complementares e, nesse sentido, antecipa elementos do zoneamento ao estender ao plano a lógica de controle lote-a-lote como opção central para sua implementação; é **condicionada**, visto que parte dos parâmetros e instrumentos disponíveis são ativados em função da expansão da rede, que continuará, como nas demais formulações, a ser definida externamente ao plano; e é **multiescalar**, uma vez que coordena diretrizes para as Macroáreas e para seus subsetores, por meio da previsão de detalhamento de instrumentos de intervenção urbana (como será debatido na **seção 4.3**).

Articuladas, essas três dimensões embutiram transformações na figura do *projeto-instrumento*. Se no PDE 2002 ele foi reinserido no plano e consolidou-se como uma das estratégias centrais para reestruturação das dinâmicas de urbanização – no caso, a transformação das orlas ferroviária e fluvial por meio de um conjunto de *Operações Urbanas* e a proposição (ainda que não efetivada) das AIU – na versão de 2014, o *projeto-instrumento* foi plenamente integrado ao plano. Por um lado, ele permanece próximo de sua concepção inicial, como uma escala específica de intervenção urbanística que congrega as dimensões do desenho, da parametrização, da modelagem jurídica e econômico-financeira, em especial ao reiterar a orla ferroviária e fluvial como receptora de grandes ações de projeto urbano. Por outro, ele é diluído na estrutura do plano, seja na parametrização das Macroáreas visando à indução de usos em função das carências das diferentes regiões, seja nos EETU, que parametriza desenho e modelagem de incentivos para configurar um modelo de cidade que se desenvolve *orientada pelo transporte*.

Nessa conversão do projeto-instrumento em matriz instrumental, o potencial construtivo adicional torna-se ferramenta essencial, pois, em função dele, o plano busca direcionar a produção imobiliária e induzir o adensamento construtivo e populacional. Como o potencial construtivo pode ampliar a utilidade do lote e maximizar ganhos imobiliários, estabelece um forte vínculo com o valor do solo. Assim, administrar sua disponibilidade e distribuição no território é reafirmada pelo plano como uma forma de redesenhar o mapa de valor do solo, ou seja, de interferir na construção da *terra-localização* por meio do instrumental urbanístico, como pensado no Plano de 1991.

Ainda que a rede de mobilidade continuasse a ser um fato externo ao plano, as vantagens de localização por ela promovidas se firmam como argumento decisivo na operação e na gestão do potencial construtivo por intermédio dos múltiplos instrumentos disponíveis, ou melhor dizendo, das várias facetas adquiridas pelo projeto-instrumento no processo de planejamento, dos quais o EETU é a melhor expressão. Todavia, essa opção, que tornaria a operação do *projeto-instrumento* como principal mecanismo de condução do plano, não seria capaz de alterar, significativamente, os persistentes padrões de concentração da *terra-localização*. Mais que isso, reforçaram seus dilemas. Os desdobramentos dos EETU, com rápida adesão de novos empreendimentos nos anos que seguiram à aprovação do plano e do zoneamento, demonstram essas contradições.

Fundamentalmente, o direcionamento da produção imobiliária pretendido pelos EETU ocorre em função da restrição da oferta de terrenos com parâmetros atrativos ao mercado imobiliário nas áreas de influência da rede de mobilidade. Essa característica é evidenciada na modelagem da atratividade dos EETU e na projeção de área construída computável realizada pelo município, baseada na metodologia da “*área mais provável de transformação*”, adotada desde os anos 90 para as *Operações Urbanas* (ver **Capítulo 3, seção 2.3**).

Conforme descrito anteriormente, o método toma como base a probabilidade de transformação de determinados usos e extrai desses terrenos uma parcela correspondente à adesão do setor imobiliário. Para tanto, são analisadas amostras dos padrões de renovação de usos na cidade que, aplicados sobre o mapeamento das áreas transformáveis, resultam na projeção de potencial construtivo ofertado em diferentes cenários.

Seguindo tal metodologia, entre 2014 e 2030, foi estimada a construção de 77 milhões de m² de área computável total de empreendimentos residenciais verticais na cidade, sendo 29 milhões de m² concentrados nos EETU, oferta capaz de absorver o ritmo histórico da produção imobiliária paulistana (BORGES; IGNATIOS, 2015). No entanto, como determina o plano, essa oferta só seria atingida com a efetiva expansão da rede de mobilidade.

Embora a infraestrutura de transporte público, pelos critérios colocados, fosse alçada como o principal suporte para delimitação das áreas a serem adensadas – e como gatilho para a oferta de potencial construtivo – não havia intenção do plano em interferir no planejamento da rede de alta capacidade. O último estudo, até então, divulgado pelo governo estadual em 2013,²⁶⁶ trazia como perspectiva a chamada “*Rede 2030*” com uma extensão total de 847 km de trilhos, sendo 261 km apenas de metrô, além de uma extensão total de 708 km de corredores de ônibus, dos quais 371 km era apenas de corredores municipais na capital, um crescimento de 283% em comparação com a data de divulgação. Por óbvio, tais cenários não se concretizaram, com uma expansão lenta tanto da rede de alta quanto de média capacidade. Esse crescimento lento resultou em poucos EETU previstos (ZEUP), sendo ativados nos anos seguintes ao plano, mais especificamente, cerca de 27% dos 33,45 km de EETU previstos²⁶⁷.

Os baixos índices de expansão da rede somados à dificuldade para aprovação dos projetos específicos na *Macroárea de Estruturação Metropolitana*, que configurava a outra frente significativa de desenvolvimento urbano (como será discutido na **seção 4.3**), levou a uma expressiva compressão da oferta de terrenos e de potencial construtivo para exploração imobiliária nesses primeiros anos de vigência do PDE 2014 e da LPUOS 2016. É fundamental destacar que essa restrição não se deu apenas pela dificuldade de ativação dos EETU e dos projetos na MEM, mas teve como um dos principais componentes, o impacto das vantagens locais que se constituiu ao longo do processo de estruturação

²⁶⁶ O estudo foi intitulado “*Atualização da Rede Metropolitana de Alta e Média Capacidade de Transporte da RMSP*” (SÃO PAULO; STM, 2013).

²⁶⁷ Dados de monitoramento do PDE divulgados pelo município demonstram que, entre 2015 e 2022, foram publicados 6 decretos de ativação relativos à expansão dos corredores Leste-Itaquera [Decreto nº 56.161 de 2015] e Av. Engº Carlos Berrini (Decreto nº 58.707 de 2019), das Linhas 5-Lilás [Decreto nº 56.781 de 2016], 6-Laranja [Decreto nº 56.782 de 2016] e trecho da 2-Verde [Decreto nº 61.403 de 2022] do metrô e de trecho da Linha 17-Ouro [Decreto nº 61.402 de 2022] do monotrilho, totalizando um acréscimo de 9,06 km² de área.

da cidade e da metrópole que, combinada aos parâmetros dos EETU, levava a incentivos expressivos para novos negócios imobiliários.

Por um lado, era notória a efetiva atratividade dos EETU, resultado direto do conjunto de incentivos apresentados anteriormente. Dados do monitoramento do plano sistematizados pelo município apontaram que, entre 2014 e 2019, houve uma significativa migração de novos lançamentos atraídos pelos EETU: em 2014 apenas 9% (ou 0,7 mi dos 7,8 mi m²) da área licenciada estavam localizados nas quadras correspondentes aos EETU, número que saltou para cerca de 31% em 2019 (ou 2,4 mi dos 7,8 mi m²) (SÃO PAULO; SMUL, 2021, p.69)²⁶⁸. Por outro lado, os dados de expansão imobiliária no município demonstravam que os novos empreendimentos se concentravam, como historicamente ocorria, em um determinado recorte do território, independente do sistema de incentivos e benefícios desenhada no plano. Entre 2017 e 2021, de todos os empreendimentos licenciados nos EETU, 72,4% concentravam-se na *Macroárea de Urbanização Consolidada* (ibid.).

Dois dados corroboram com essa última percepção. Primeiramente, há o estudo realizado pela SP-Urbanismo²⁶⁹ sobre a série história de lançamentos imobiliários no município que apontou que, entre 2010 e 2020, os EETU localizados na *Macroárea de Urbanização Consolidada*, sobretudo, em sua porção oeste, apresentavam as mais altas taxas de consumo de terrenos para novos empreendimentos, entre 1,1% e 3% do total da área de lotes de cada EETU ao ano²⁷⁰. Fora desse quadrante oeste, os demais EETU apresentaram taxas menores que 0,7% da área de terreno consumida ao ano por novos empreendimentos, tendendo a cerca de 0,1% no extremo leste, norte e sul²⁷¹ (SÃO PAULO; SPURBANISMO, 2021). Outro dado relevante foi a aquisição de *potencial construtivo adicional* mediante outorga onerosa, que reafirma esse padrão de concentração: entre 2017 e 2020, 45,7% do potencial construtivo adicional adquirido ocorreu na *Macroárea de Urbanização Consolidada*, número que chegava a 62,3% se somada a *Macroárea de Qualificação da Urbanização*, a qual ocupa porção intermediária do município, adjacente ao Centro Expandido, incluindo novos vetores de produção imobiliária²⁷².

Esse comportamento da demanda da produção imobiliária, que pouco se relaciona com a estimativa de oferta da área transformável projetada para os EETU, estabelecia um tensionamento permanente nas estratégias do plano, uma vez que a concentração histórica da rede no Centro Expandido e arredores torna esse território altamente

²⁶⁸ Apesar da aprovação do PDE em 2014, muitos empreendimentos continuaram a ser licenciados no regramento anterior. No ano de 2017, 83,5% das aprovações nos EETU já utilizavam a Lei nº 16.050 de 2014 como marco referencial no licenciamento, momento em que os efeitos do novo plano começaram a se expressar nos dados (SÃO PAULO; SMUL, 2021, p.64).

²⁶⁹ O estudo dividiu os EETU em 32 setores de acordo com as características da localização e inserção das diferentes Macroáreas.

²⁷⁰ Mais especificamente, os distritos da Lapa (EETU na Rua Guaicurus com 1,1% ao ano), Pinheiros (EETU no entorno da Estação Vila Madalena do metrô com 3% ao ano, e na Av. Rebouças com 1,6% ao ano), Moema, Santo Amaro e Itaim Bibi (EETU na Av. Santo Amaro e Ibirapuera com 1,8% ao ano, e na Av. Nove de Julho e São Gabriel com 1,5% ao ano), Perdizes (EETU consumindo 1,2% ao ano) e Butantã (entorno da Linha 4-Amarela, com 1,1% ao ano).

²⁷¹ Na faixa menor que 1%, situa-se os EETU já bastante consolidados (como Bela Vista com 0,3% e Av. Paulista com 0,2%) que não ofertam muitos lotes para transformação, aqueles que configuram vetores recentes de produção imobiliária (como o EETU do Tatuapé a Belém, com 0,7%) e aqueles com baixa dinâmica imobiliária, recente (como o entorno da Linha 3-Vermelha da Penha em direção ao leste, com 0,3%, a Av. Itaquera e Inajar de Souza com 0,1%, dentre outros) (SÃO PAULO URBANISMO, 2021).

²⁷² Dados do monitoramento do PDE disponibilizado pelo município no endereço <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>, acessado em 25 de agosto de 2023.

diferenciado do restante da cidade. Logo, não é o instrumento, mas sim a rede, aquele elemento que altera os padrões de acessibilidade urbana – portanto, o preço e atratividade do solo urbano. A matriz instrumental apresentava limitações estruturais em suas estratégias de indução, funcionando mais em algumas localidades do que em outras, a despeito da complexidade de suas estratégias.

Cabe ressaltar que essa região de alta demanda é bem mais ampla que o chamado “*Quadrante Sudoeste*”, tradicionalmente, conceituado nos estudos de Villaça. Foi denominada pelo setor imobiliário paulistano como **Centro Ampliado**, envolvendo integralmente as *Macroáreas de Urbanização Consolidada* e parte das *Macroáreas de Qualificação da Urbanização e de Estruturação Metropolitana*. Limita-se, no oeste, pelo Rio Pinheiros, incluindo os distritos de Butantã e Morumbi, ao sul nos distritos de Santo Amaro, Campo Belo, Saúde e Ipiranga, no leste pela Vila Prudente, Vila Formosa, Carrão e Tatuapé, e ao norte pelo Rio Tietê, incluindo Vila Guilherme, Santana e Casa-Verde²⁷³ (ver **Figuras 4.13 e 4.14**). Diante disso, trata-se do recorte historicamente demandado pelo setor imobiliário, no qual se concentram os bairros com melhor acesso a serviços, polos de emprego e infraestrutura urbana.

Os múltiplos incentivos dos EETU no *Centro Ampliado* impulsionavam uma área que já era bastante acessível (em termos de mobilidade) e muito demandada (do ponto de vista imobiliário), não ocorrendo mesmo comportamento fora desse recorte. Essa contradição estrutural – ou uma resposta lógica aos incentivos oferecidos – pode ser demonstrada em estudo realizado pela SP-Urbanismo, em 2020, para avaliar os preços vigentes de *potencial construtivo adicional* no município²⁷⁴. O estudo observou o comportamento de novos empreendimentos mediante simulação de estudos de massa e viabilidade econômico-financeira de incorporação imobiliária considerando as características heterogêneas do território e da legislação urbanística incidente. Nesse sentido, o procedimento era tradicionalmente utilizado pela empresa e por consultorias externas para determinar os valores mínimos de CEPAC, nas atualizações dos *Estudos de Viabilidade Econômica e Financeira* (EVEF), que acompanham os Prospectos das *Operações Urbanas*.

Como método, foram selecionadas todas as quadras fiscais do município nas quais incidia outorga onerosa do direito de construir²⁷⁵, em função dos parâmetros urbanísticos da LPUOS, unidade denominada como “*quadra-zona*”. Cada *quadra-zona* recepcionou um modelo de empreendimento, desenhado mediante aplicação de todos os parâmetros urbanísticos e incentivos dispostos naquela zona, preços de potencial construtivo adicional tabelados pelo PDE 2014 e preços de venda dos produtos imobiliários, considerando a análise de série histórica²⁷⁶. Esses empreendimentos utilizavam tipologias comumente

²⁷³ A referência foi apresentada por representante do Secovi no debate “*Revisão do Plano Diretor Estratégico 2014 – Planos Diretores para São Paulo*”, em abril de 2021, por ocasião do processo de discussão da revisão intermediária do PDE 2014. Disponível em: <https://youtu.be/zoxHYhrNmJY>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

²⁷⁴ O estudo forneceu subsídios técnicos para avaliação dos preços do potencial construtivo adicional visando à correção do Quadro 14 (Cadastro de Valores de Terreno) do PDE 2014. Documentos técnicos disponíveis no Processo Administrativo nº 6066.2020/0003254-4 (SÃO PAULO URBANISMO, 2020c). Para metodologia e análise crítica dos resultados, ver LONGO, DENES, SILVA (2021).

²⁷⁵ Ou seja, onde CA máximo era maior que o básico, exceto os territórios com *Operação Urbana* vigente.

²⁷⁶ Foram utilizados dados de lançamento da Geoimóvel, entre 2010 e 2020, atualizados pelo IGPM. Desses pontos, foi adotada uma matriz de vizinhança, com raio de influência de 20 m para transpor os preços para as quadras-zona, o que permitiu simular os modelos em 2.454 quadras. Posteriormente, o estudo realizou inferência econométrica para quadras sem preço de lançamento, possibilitando a aplicação automatizada do modelo em 85.496 quadras (SÃO PAULO; SP-URBANISMO, 2020b).

adotadas nos produtos imobiliários recentes e simulavam um fluxo de caixa de incorporação imobiliária, considerando a aquisição de terreno, custos de projeto e lançamento, tempo de alienação das unidades residenciais e não residenciais, dentre outros fatores. Ao final, o estudo fixava um intervalo entre 15% e 20% para a *Taxa Mínima de Atratividade*, ou seja, que determina os limites da *Taxa Interna de Retorno* (TIR)²⁷⁷ adotadas para indicar viabilidade de novos empreendimentos (SÃO PAULO, SP-URBANISMO, 2020b).

A inferência dos preços de venda de unidades residenciais nas *quadras-zona* já demonstrava o padrão histórico que justificava o setor imobiliário demarcar o *Centro Ampliado*, sendo possível identificar não só a concentração de preços elevados nos bairros da Zona Oeste, mas também novas centralidades já consolidadas, como o Tatuapé e o entorno de Santana e o Butantã (**Figura 4.13**). Constatou-se que, no *Centro Ampliado*, havia uma correspondência entre o conjunto de *quadras-zona* com alta viabilidade (TIR maior que 20%) com as ZEU, devido à combinação de parâmetros urbanísticos pouco restritivos, incidência dos incentivos urbanísticos, altos preços de lançamento e baixo custo, proposital, do *potencial construtivo adicional*. Em outra parcela de *quadras-zona*, em especial as Zonas Mistas, os preços de *potencial construtivo adicional* pesam, significativamente, com empreendimentos operando no limite da viabilidade ou abaixo dela. Nesses casos, parâmetros restritivos, como o gabarito de 28 metros, também limitam a viabilidade, sobretudo, considerando o alto custo da terra. (ibid., p.20) (**Figura 4.14**).

Por outro lado, com a aplicação dos modelos nas *quadras-zona* em ZEU fora do *Centro Ampliado*, o estudo demonstrou a nítida dispersão de pequenos núcleos dentro da margem de atratividade, sendo que o corredor contínuo dos EETU se diluía à medida que se distanciava das áreas com maior demanda imobiliária, resultado da pressão dos preços de venda reduzidos sobre a viabilidade de novos empreendimentos. Ou seja, nesses casos, mesmo o conjunto de incentivos desenhado pelo plano, com parâmetros pouco restritivos e baixos preços de *potencial construtivo adicional* nos EETU, não foi suficiente para garantir atratividade da produção imobiliária ao redor da rede de mobilidade existente fora do *Centro Ampliado*.

No viés da economia urbana, a imposição de modelos ou restrições sem considerar o comportamento da produção imobiliária pode levar a resultados, muitas vezes, distantes daquele previsto nos planos (BERTAUD, BRUECKNER, 2005). Como proposto por Bertaud (2004, p. 28), as forças de mercado respondem às restrições (ou, no caso aqui analisado, aos incentivos) do regramento urbanístico, mas, antes disso, respondem prioritariamente às oportunidades derivadas da presença da rede de infraestrutura e das localizações construídas durante o processo de urbanização que, ao final, constituem as influências duradouras e determinantes na tomada de decisão para novos investimentos.

²⁷⁷ Nos EVEF elaborados para as Operações Urbanas em São Paulo, historicamente se utiliza TIR igual a 20%. A adoção do intervalo foi considerada adequada não só em função do grande universo de análise, mas também em função da taxa básica de juros vigente naquele momento no país, então em 2%.

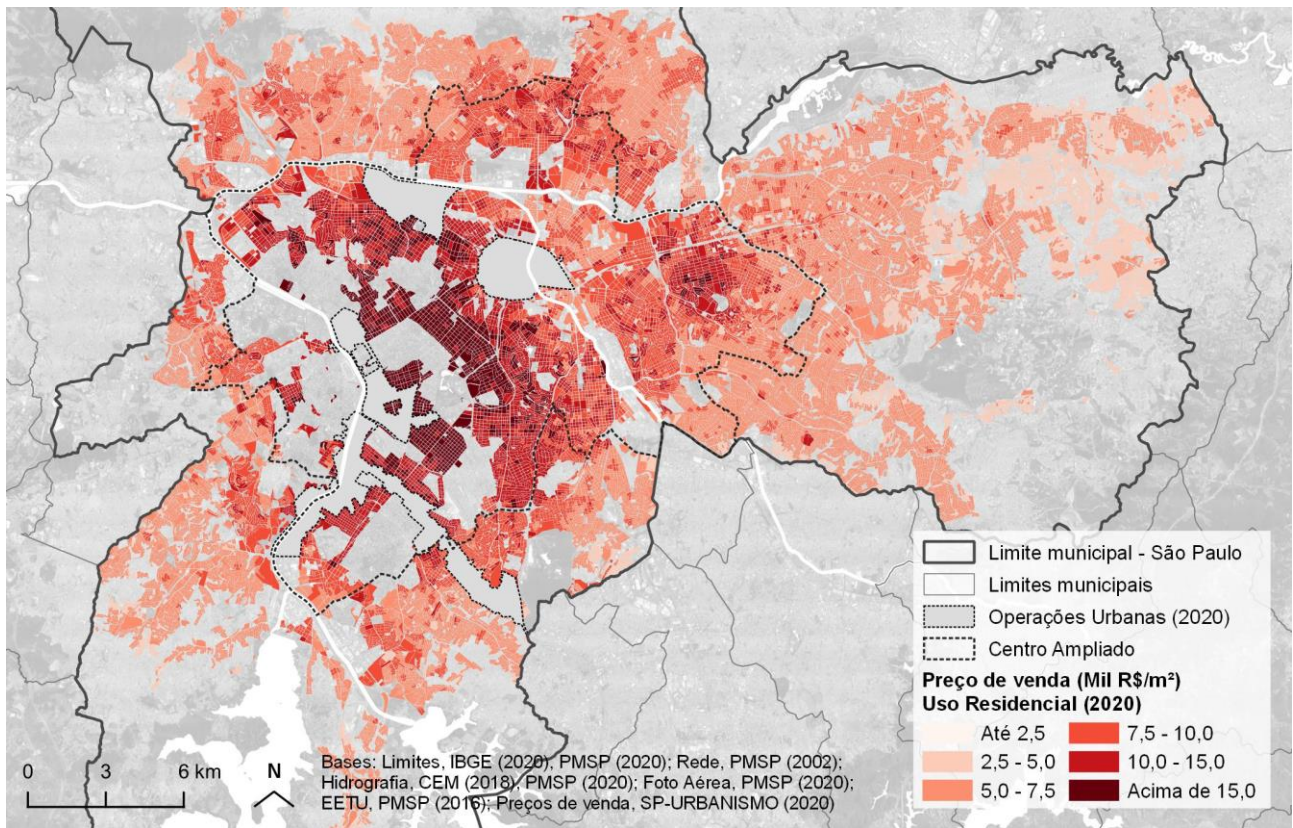


Figura 4.13: Preços de venda e empreendimentos residenciais nas zonas com incidência de OODC.
Fonte: Elaboração própria sobre dados SP-Urbanismo (2020).

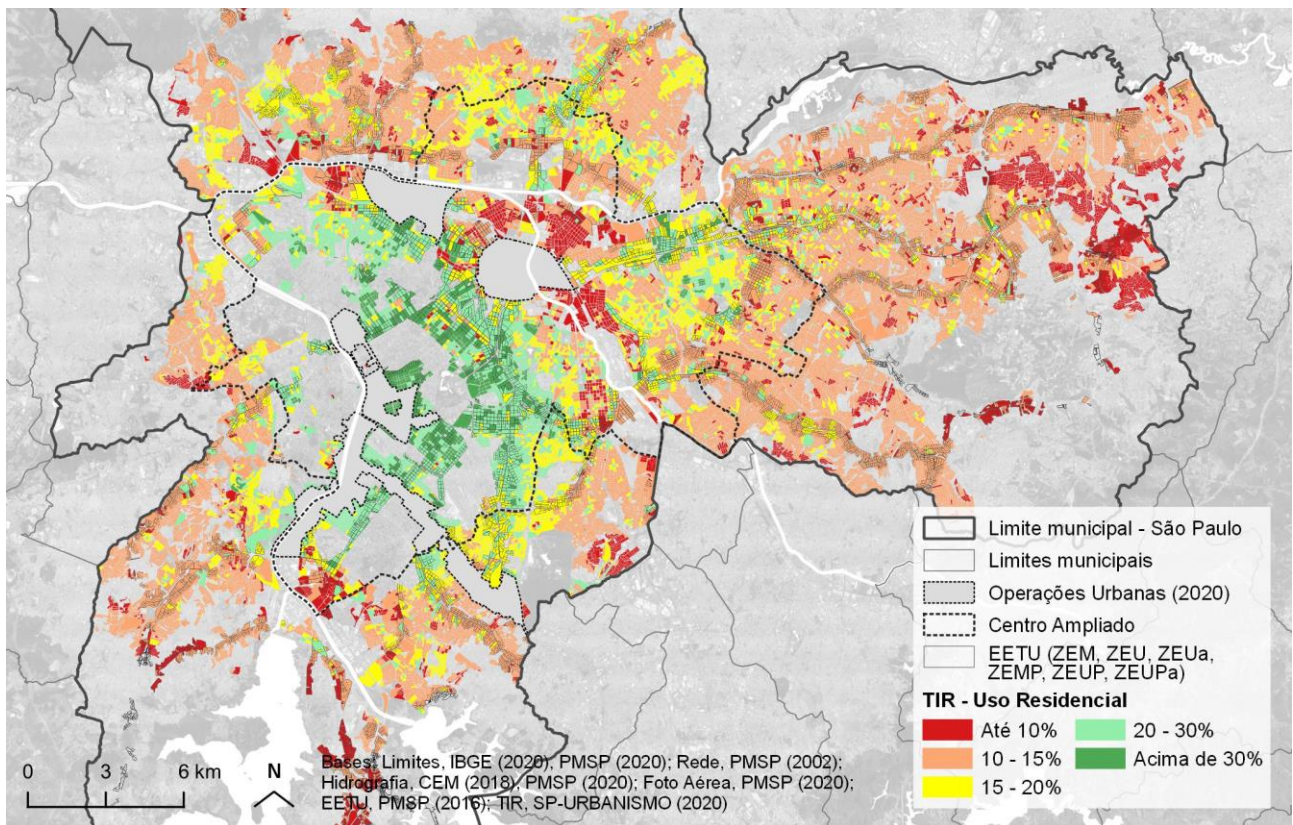


Figura 4.14: TIR estimadas para empreendimentos residenciais nas zonas com incidência de OODC.
Fonte: Elaboração própria sobre dados SP-Urbanismo (2020).

Como era de se esperar, o manejo dos parâmetros, dos incentivos e do potencial construtivo na operação do *projeto-instrumento* não alterava os padrões de distribuição da *terra-localização*, mas se combinava com ela, reiterando a atratividade das regiões, historicamente, atraentes à produção imobiliária. No *Centro Ampliado*, essa combinação tornava os EETU não apenas viáveis, mas extraordinariamente lucrativos, com margens muito acima da *Taxa Mínima de Atratividade* comumente utilizada em São Paulo (em muitos casos, com TIR maior que 30%), o que explica o ritmo acelerado de consumo de terrenos para novos empreendimentos em regiões como a Av. Rebouças e outros eixos mencionados anteriormente.

Não por acaso, nesse período, o setor imobiliário incorporou o discurso a favor da *cidade compacta* e do adensamento. Após o ciclo veloz de lançamentos e redução significativa da oferta de terrenos, tornou-se recorrente o argumento da limitação da área dos EETU no *Centro Ampliado*, com pressão para ampliação das métricas de referência (raios e faixas) nessa localidade. Assim, argumentava-se que a ampliação da oferta poderia reduzir os preços de terreno e levar a unidades habitacionais mais acessíveis, coerente com a estratégia de adensamento ao redor do transporte²⁷⁸. Abandonava-se, de vez, a possibilidade de expandir a rede para ampliar as áreas de alta acessibilidade e, portanto, construir novos vetores de atração para produção imobiliária. Para o mercado, a solução efetiva residia em ofertar mais incentivos concentrados e, tal qual o poder público, a operação e os ajustes na matriz instrumental mostravam-se a solução mais efetiva.

É possível considerar que tais distorções não são, efetivamente, desvios, mas refletiam a intencionalidade do plano, uma vez que garantir números expressivos em termos de viabilidade econômica e financeira seria estratégia básica para direcionar a produção imobiliária, principalmente, ao longo dos eixos de mobilidade, atingindo o objetivo central de *orientar o desenvolvimento urbano pelo transporte*. **Como a rede não se alterou, ou seja, como não houve qualquer mudança nos padrões de acessibilidade urbana, na prática, o que ocorreu foi apenas o estímulo à produção imobiliária em regiões que não necessitavam da sobreposição de tantos incentivos.**

Dessa opção do plano, também decorriam outras contradições. A primeira é apontada pelo estudo da SP-Urbanismo e diz respeito às distorções dos preços de *potencial construtivo adicional* que, ao final, não refletiam o conjunto de benefícios adicionados pela norma urbanística. O salto no montante arrecadado com alienação do potencial construtivo, que se verificou a partir de 2017,²⁷⁹ refletia não apenas o novo método de cobrança (com a substituição da tabela de referência de valor de terrenos), mas também, sobretudo, a corrida imobiliária em um período de juros baixos. Como consequência, no *Centro Ampliado*, as áreas transformáveis, isto é, aqueles terrenos aptos a receber novos empreendimentos imobiliários passariam a ser consumidas em ritmo acelerado, sem que o poder público fosse capaz de realizar a justa distribuição dos ônus e benefícios desse processo de urbanização.

Portanto, muito por conta da intencionalidade do plano em promover os EETU, ao mesmo tempo que o município direcionava a produção imobiliária, deixava de capturar boa

²⁷⁸ O argumento foi sintetizado em debates públicos com a presença de membros do Secovi, como o indicado na nota 59 neste capítulo.

²⁷⁹ Segundo dados da plataforma de monitoramento do PDE, entre 2010 e 2017, o município arrecadou em média R\$242,9 milhões ao ano com aplicação de outorga onerosa. De 2017 a 2022 (período em que os empreendimentos passaram a utilizar efetivamente os parâmetros do PDE e LPUOS), esse número saltou para R\$620,8 milhões, mesmo com a retração da economia no período da pandemia. Dados disponíveis em <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>, acessado em 28 de agosto de 2023.

parte da valorização imobiliária nas áreas de alta demanda, mesmo no entorno imediato da OUCFL e OUCAE, áreas em que a aplicação dos CEPAC mostrava a possibilidade de aquisição do *potencial construtivo adicional* a preços mais elevados que aqueles correntes no regramento geral²⁸⁰. Nesses casos, os diferentes patamares de preços dentro e fora dos perímetros das *Operações Urbanas*, sobretudo, nas quadras adjacentes, sublinhavam a dificuldade de coordenação das diferentes estratégias da matriz instrumental.

Possíveis conflitos entre os EETU e as *Operações Urbanas* entraram em pauta no período de discussão do PDE 2014, mas com outro viés, da dificuldade que as *Operações* vigentes poderiam impor à viabilização dos EETU, sendo que esse último, em tese, evitaria a regressividade característica da *Operações*, sobretudo, por redistribuir os recursos para áreas mais carentes do município (NOBRE, 2016, p. 210). Em que pese o direcionamento das receitas ao Fundo Municipal de Urbanização (Fundurb) e a possibilidade de sua utilização em todo o município, a origem dos recursos dependeu do mesmo padrão concentrado de produção imobiliária, com o prejuízo de não ser capaz de acessar a equação dos negócios imobiliários; logo, não capturar a valorização da terra com a mesma destreza dos títulos mobiliários.

Ademais, **a diluição do projeto-instrumento deixava de lado uma faceta fundamental de sua concepção original: a possibilidade de articular desenho e financiamento das intervenções, inclusive a previsão de mitigações decorrentes do rápido adensamento.** Ainda que a parametrização buscasse a qualidade urbana de um pedaço da cidade pela transformação combinada – porém, independente, dos lotes – não seria mais possível coordenar uma intervenção pública conjunta, prevista em um projeto e seu programa de intervenções. Contudo, essa possibilidade de um projeto no suporte do instrumento permanecia nas diretrizes para a *Macroárea de Estruturação Metropolitana*, com a retomada de estratégias recentes e a emergência de novos desafios.

4.3. Macroárea de Estruturação Metropolitana e as Áreas de Interesse Metropolitano: o projeto urbano entre escalas

A importância da *Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)*, definida pelo PDE 2014, no percurso do planejamento urbano em São Paulo, ocorre não apenas porque ela consolidou concepção similar já organizada pelo PDE 2002, mas também, sobretudo, porque ofertou possibilidade de vínculos entre o planejamento local e metropolitano, pois, se na versão de 2002, a *Macroárea de Reestruturação e Requalificação* foi fundamental para nortear a atuação dos órgãos municipais de planejamento na elaboração das intervenções urbanas de caráter estrutural, em 2014, a MEM firmou esse território como referência para a aplicação de novos instrumentos urbanísticos e ferramentas de projeto introduzidos com o novo plano diretor municipal, ao passo que também serviu de ancoragem para o ordenamento territorial do principal plano metropolitano produzido pela Emplasa desde a proposição do “*Plano Metropolitano da Grande São Paulo*” (PMGSP) em 1994 e o “*Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*” (PDU) da RMSP, publicado em 2018.

²⁸⁰ Situação similar foi apontada no Estudo de Viabilidade Econômico e Financeira para a 6ª distribuição de CEPAC da OUC Água Espreada. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/ouc_agua_espraiada/index.php?p=302989. Acesso em 28 de setembro de 2021.

A coincidência do perímetro da MEM com as orlas ferroviárias e as planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamandateí, reitera que se trata de um território que teve papel decisivo no processo de formação da *metrópole industrial*, por receber as principais infraestruturas de transporte, abrigar a grande indústria e ser radicalmente transformado e urbanizado, ultrapassando a condição físico-geográfica original de leito maior dos rios metropolitanos. Mais tarde, como analisado anteriormente, as várzeas seriam novamente ressignificadas ao expressarem, em escala intraurbana, os impactos do processo de reestruturação produtiva em escala macrometropolitana.

Das novas dinâmicas de urbanização extensiva, que também se desdobram no interior da metrópole, como apontado por Reis Filho (2016), surgem grandes áreas passíveis de renovação e intensificação de uso, seja pela saída da indústria, seja pela ocupação e *urbanificação* incompletas, que levaram a implantação de grandes equipamentos, usos extensivos do solo e a formação de um tecido urbano descontínuo, com a presença de glebas parcialmente ou não urbanizadas. A extensão desse território e a disponibilidade de infraestrutura configuram um legado reconhecido pelos planos municipais e metropolitanos, pois

"[...] a constatação de que os atributos da cidade estruturada pela lógica da produção industrial se alteram a partir de outras formas de produção coloca uma nova questão: o território transformado das várzeas teria sua importância estratégica diluída ou reafirmada pelas demandas desse novo ciclo?"

*A caracterização das várzeas enquanto **território concentrado** sugere que sua importância será reafirmada. (...) As sucessivas fases de pesado investimento nas áreas de várzeas conferem um inestimável valor às intervenções às quais foram submetidas, identificadas como valores de permanência decorrentes do processo de transformação do território" (MELLO FRANCO, 2005, p.208, grifo nosso).*

A noção de "*território concentrado*", mencionada na passagem, é central na concepção da MEM. Formulada por Mello Franco, ainda durante a vigência do PDE 2002, sintetiza, com precisão, o processo de metropolização que levou a organização desse território e sua principal característica: sistematicamente, aglutinar os sistemas técnicos vitais para o funcionamento da metrópole e, portanto, desempenhar um papel *estruturante* das relações físicas, espaciais, funcionais e simbólicas da metrópole. Por essa razão, como propõe o PDE 2014, devem concentrar também as ações indutoras para transformar esse "*vazio de oportunidade*" já anteriormente descrito por Wilhelm (2011).

O PDE 2014 reconhece na MEM a existência dos processos de conversão econômica e de transformações dos padrões de uso e ocupação do solo identificados por urbanistas, geógrafos e economistas na RMSP e na MMP. Por essa razão, define que seu principal atributo é o de **concentrar oportunidades** "*[...] geradas pela existência de legados industriais herdados no passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas de transporte coletivo de massa*"²⁸¹.

²⁸¹ Artigo 11 da Lei nº 16.050 de 2014.

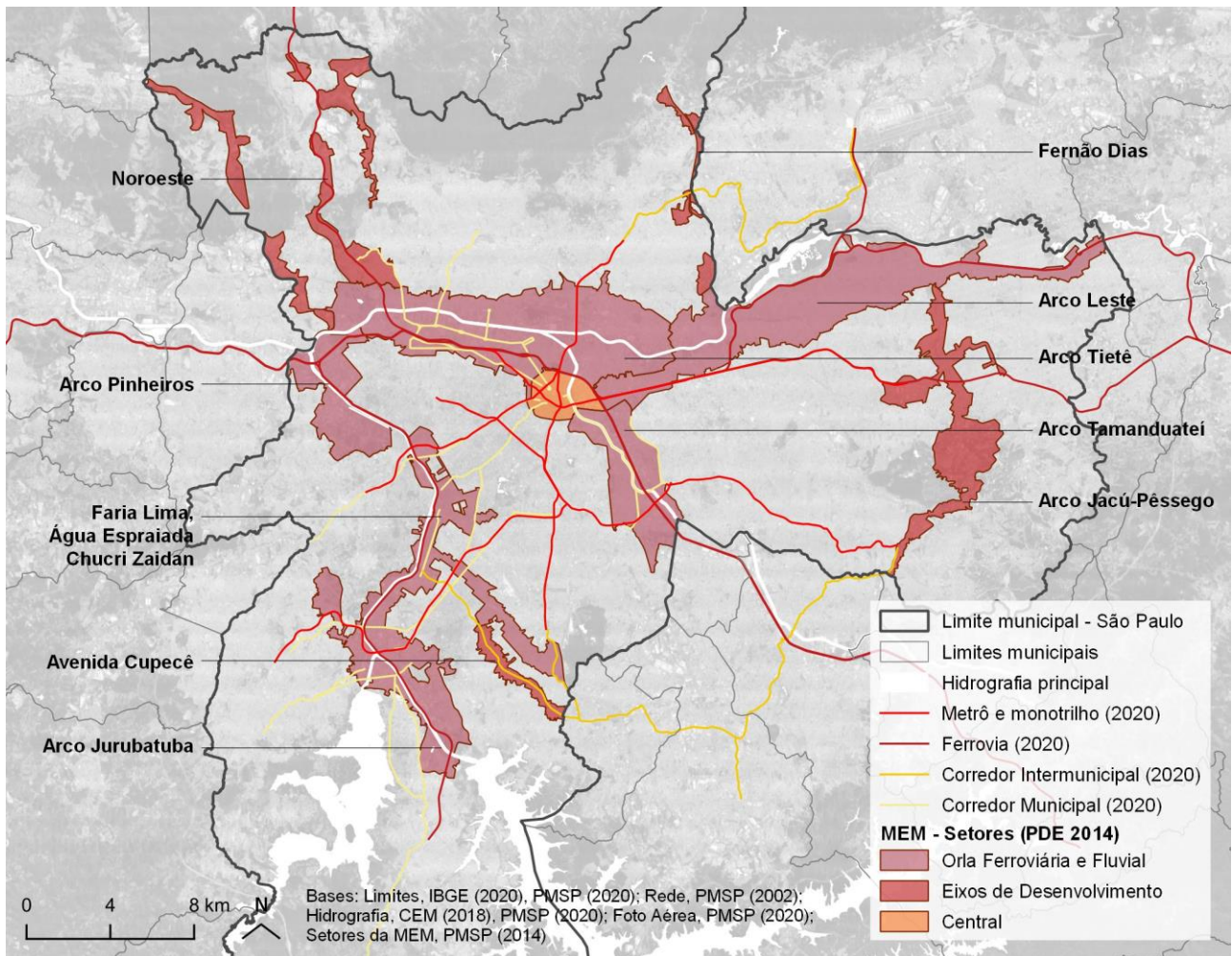


Figura 4.15: Setores e subsetores da MEM do PDE 2014.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da PMSP/SMDU (2014).

Preliminarmente, o plano citado divide a MEM em três áreas, conforme suas caracterizações atuais e perspectivas de transformação: o *Setor Central*, coincidente com o perímetro da *Operação Urbana Centro*; o *Setor Orla Ferroviária e Fluvial*, ao longo dos rios metropolitanos, formado por glebas derivadas do parcelamento industrial e remanescentes da implantação da infraestrutura ferroviária; e o *Setor Eixos de Desenvolvimento*, localizados em áreas com adensamento populacional e baixa oferta de empregos, sendo necessário o incentivo a novas dinâmicas econômicas, além da qualificação dos tecidos de bairro, muitos deles cindidos pela infraestrutura rodoviária. Os dois últimos *Setores*, por sua vez, dividem-se em subsetores denominados Arcos, cada qual com suas especificidades (ver **Figura 4.15**).

Os Arcos do *Setor Orla Ferroviária e Fluvial* incluem: as tradicionais áreas de atuação do setor imobiliário, coincidentes com os perímetros das *Operações Urbanas* vigentes, denominado *Arco Faria Lima-Águas Espraiadas-Chucri Zaidan*; a acomodação desse vetor sudoeste ao sul, estabelecendo uma transição até o entorno das represas e à *Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental*, incluindo o principal polo industrial da zona sul, em transformação, denominado *Arco Jurubatuba*; a expansão da centralidade metropolitana no eixo do rio Pinheiros até sua confluência com o Tietê, incorporando a antiga área industrial do Jaguaré, e a Vila Leopoldina, que combina verticalização recente e a presença de grandes glebas e usos articulados ao *Entrepasto Terminal São Paulo* (Ceagesp), com

perspectiva de realocação, denominado *Arco Pinheiros*; as áreas industriais em transformação e os tecidos residenciais da Mooca, Ipiranga e Vila Prudente, objeto da Operação Urbana Diagonal Sul no plano anterior, denominado *Arco Tamanduateí*; e as áreas da várzea do Tietê, que engloba um vasto território, heterogêneo e um feixe de vias estruturais de conexão Leste-Oeste da metrópole, divididos em dois perímetros, *Arco Tietê* e *Arco Leste*. Já o Setor Eixos de Desenvolvimento foi dividido em quatro vetores periféricos, articulados a vias estruturais as quais estabelecem importantes conexões metropolitanas – o *Arco Jacu-Pêssego*, *Avenida Cupecê*, *Arco Noroeste*, nos eixos da Avenida Raimundo Pereira de Magalhães e da Rodovia Anhanguera; e *Fernão Dias*.

A combinação da alta oferta de terras transformáveis e boa localização – sobretudo do ponto de vista da acessibilidade promovida pela rede viária e de transporte público – é a responsável pela inclusão da MEM na *Rede de Transformação da Transformação Urbana* (conforme conceituado anteriormente), sendo alçada à categoria de elemento estruturador do plano. Ao se observar a inserção dos EETU e da MEM no plano, os dois elementos de maior relevância para estruturação do ordenamento territorial, percebe-se a adoção de diferentes estratégias de articulação com a rede de mobilidade.

Enquanto os EETU mobilizam o componente da acessibilidade como suporte para a parametrização urbanística visando à intensificação das densidades, configurando estruturas lineares nas quais o desenho – o projeto – se dilui, a MEM combina a acessibilidade e a conectividade da rede para conduzir ações de projeto voltadas a perímetros específicos (os Arcos), sendo capaz de promover transformações em âmbito municipal e metropolitano, local prioritário para articulação dos polos do município sede e demais centralidades da RMSP.

O fato de operar simultaneamente em ambas as escalas é a característica que permite a MEM incorporar um objetivo ambicioso: reequilibrar dinâmicas metropolitanas, aproximando moradia e emprego de forma a reduzir o padrão de concentração de usos, os movimentos pendulares e o passivo ambiental decorrente. Tal reequilíbrio está fundamentado nos objetivos do PDE 2014 e se concretiza na redistribuição e otimização da oferta de trabalho e moradia, promovida tanto pelo incentivo a novas centralidades quanto pelas conexões entre os polos de emprego.

Essa opção do plano municipal de incorporar questões metropolitanas no seu ordenamento territorial teve repercussões no planejamento da RMSP. Se os estudos elaborados pela Emplasa nos anos 70 e 80 traçavam diretrizes de desenvolvimento metropolitano que, sistematicamente, eram compartilhadas com os planos municipais – sobretudo pelo trânsito das equipes técnicas – de forma inaugural, o PDE 2014 com a concepção da MEM oferece uma hipótese de estruturação territorial que se desdobrou desde o município-sede para o sistema metropolitano, sendo incorporada pelo PDUI da RMSP. Trata-se de uma alternativa de diálogo interfederativo e interescalar de grande relevância, uma vez que os impasses que envolvem as possibilidades de articulação entre o planejamento municipal e metropolitano são de difícil equacionamento.

4.3.1. Interações entre o plano municipal e o metropolitano

No percurso de formulação da política urbana em âmbito nacional, a questão metropolitana chegou a ser pautada durante os primeiros debates do Estatuto da Cidade, ainda na tramitação do projeto de lei na década de 1990²⁸², permanecendo, todavia, a

²⁸² Artigos 56 a 63 do Projeto de Lei nº 5.788 de 1990.

interpretação que se tratava de objeto de atenção dos Estados, conforme abordado pelo texto constitucional. Apenas em 2004 o tema foi retomado pelo legislativo federal, permanecendo em tramitação por mais de uma década²⁸³ até a efetivação, em 2015, do **Estatuto da Metrópole**²⁸⁴, reabrindo o debate sobre o planejamento metropolitano.

Na RMSP, como, geralmente, ocorre em outras unidades regionais, a fragmentação de competências desdobra-se em ações exclusivamente setoriais, um comportamento que já é historicamente observado nas estruturas internas dos diferentes entes federativos, ganhando contornos mais críticos na escala metropolitana. A organização sistêmica, inerente às redes de mobilidade e de saneamento, e necessária em relação ao meio ambiente e ao enfrentamento dos problemas habitacionais, pressupõe a extrapolação dos limites de atuação de cada ente federativo, que deveria trabalhar de forma integrada. Por essa razão, a articulação interfederativa consolidou-se como eixo central no Estatuto, à medida que estabelece princípios e instrumentos visando ao compartilhamento de responsabilidades e à interação entre união, estados e municípios²⁸⁵.

Sob essa ótica, o Estatuto define a noção de “**Função Pública de Interesse Comum**” (FPIC)²⁸⁶ como uma “*política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes*”²⁸⁷, reiterando a ideia de cooperação entre os entes federados, mediante compartilhamento de projetos, estruturas de gestão e mecanismos de investimento. Para o detalhamento das FPIC e dessas estratégias de integração, tornou-se obrigatória a elaboração do PDUI²⁸⁸, com especificação de um escopo mínimo que ofereça, dentre outras coisas, as diretrizes para as FPIC e articulação das políticas setoriais, diretrizes comuns relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, áreas de proteção do patrimônio ambiental e cultural e, de grande relevância para o ordenamento territorial, a exigência de um macrozoneamento.

O desenvolvimento do PDUI da RMSP teve início ainda em 2015, sob coordenação da Emplasa, processo decorrente do *Conselho de Desenvolvimento da RMSP*²⁸⁹, constituído por 39 representantes dos municípios e 17 representantes do Estado, a quem coube acompanhar o processo de elaboração do plano, aprová-lo e encaminhá-lo ao executivo estadual, para posterior apreciação do legislativo (CDRMSP, 2016). O plano concluído foi enviado ao executivo em 2019 e por ali permaneceu sem dar prosseguimento para sua aprovação. Em 2020, sob o pretexto de “*racionalização da atuação do Estado e maior eficiência na alocação de recursos públicos*”²⁹⁰, em um contexto de desmonte das estruturas de planejamento, a gestão João Doria (2019-2022) encerra as atividades da Emplasa, eliminando um dos pilares da governança e implementação do PDUI, desprezando o legado

²⁸³ Proposto originalmente pelo Projeto de Lei nº 3.460 de 2004 e substituído pelo Projeto de Lei nº 5 de 2014, aprovado em 2015.

²⁸⁴ Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015.

²⁸⁵ Artigo 2º, inciso IV, da Lei Federal nº 13.089 de 2015.

²⁸⁶ Anteriormente, a expressão já encontrava paralelos como a noção de “serviços comuns” na Lei Complementar nº 14 de 1973 que instituiu as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

²⁸⁷ Artigo 2º, inciso II da Lei Federal nº 13.089 de 2015.

²⁸⁸ Na redação original da Lei Federal nº 13.089 de 2015, artigo 21, o prazo para elaboração e aprovação do PDUI era de 3 anos, sob risco de sanção por improbidade administrativa. Contudo, essa exigência foi estendida, posteriormente, pela Medida Provisória nº 818 de 2018 até dezembro de 2021 e, em seguida, acabou sendo revogada pela Lei nº 13.683 de 2018.

²⁸⁹ O Conselho de Desenvolvimento já havia sido instituído pela Lei Estadual nº 1.139 de 16 de junho de 2011, que reorganizou a RMSP.

²⁹⁰ Mensagem A-nº 001/2019, do Governador do Estado de São Paulo, anexa ao encaminhamento do Projeto de Lei nº 01 de 2019, aprovado, posteriormente, na Lei nº 17.056 de junho de 2019.

da empresa para o planejamento metropolitano. Ainda que o PDUI não tenha se oficializado, como tantos outros planos municipais e metropolitanos, os métodos e propostas ali organizados possuem importância para o universo de possibilidades de ação que se desdobram com a concepção da MEM.

Os princípios que fundamentam o PDUI da RMSP retomam conceitos do Estatuto da Metrópole e enfatizam o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, a articulação intersetorial entre planos, projetos e serviços de âmbito metropolitano, o fortalecimento da função social da cidade e da propriedade, bem como a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização (CDRMSP, 2019a). Para tanto, organiza um conjunto de diretrizes em quatro eixos que estabelecem cruzamentos entre as FPICs²⁹¹: desenvolvimento econômico, social e territorial, habitação e vulnerabilidade social, meio ambiente, saneamento e recursos hídricos, mobilidade, transporte e logística (ibid.). No ordenamento territorial metropolitano, essas diretrizes endereçam as principais questões que envolvem o processo de urbanização da RMSP, dentre as quais se destaca o adensamento construtivo e populacional de forma a conter a urbanização extensiva e reduzir a pressão sobre as áreas ambientalmente frágeis (EMPLASA, 2019).

Embora não caiba ao PDUI detalhar parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, objeto da política urbana municipal, seu ordenamento territorial define diretrizes que, necessariamente, precisam ser observadas na revisão de planos diretores. O PDUI da RMSP organizou o ordenamento territorial em três níveis complementares: o *Macrozoneamento*, as *Estratégias para Ação Metropolitana* e as *Áreas de Intervenção Metropolitana* (CDRMSP, 2019b).

Dos três, é o macrozoneamento o elemento que tem a função básica de orientar o planejamento do uso e ocupação e servir de referência para a revisão dos planos municipais. Como método, as 5 macrozonas metropolitanas previstas²⁹² partiram do cruzamento entre regramentos municipais, estaduais e federais, compatibilizando conflitos²⁹³.

Desse conjunto, é a **Macrozona de Diversificação e Adensamento (MDA)** a que incorpora o caráter mais propositivo. Seu desenho parte do perímetro da MEM do PDE 2014 e mantém objetivos comuns, em especial o de tornar-se território referencial para a intensificação do uso do solo em razão da presença de infraestrutura e da identificação de grande parcela de área transformável, bem como um conjunto de zonas municipais que pretendem receber instrumentos de promoção da transformação urbana, como é o caso de *Operações Urbanas* vigentes ou planejadas dentro e fora do município sede.

²⁹¹ Foram eleitas 6 Funções Públicas de Interesse Comum apontadas no artigo 6º da minuta do projeto de lei: (i) planejamento e uso do solo; (ii) transporte e sistema viário regional; (iii) habitação; (iv) saneamento ambiental; (v) meio ambiente; (vi) desenvolvimento econômico (CDRMSP, 2019a).

²⁹² Foram definidas cinco Macrozonas para a RMSP, que se distinguem em dois grandes conjuntos: aquelas diretamente relacionadas às áreas urbanizadas, diferenciando-se tanto pelo grau de consolidação do tecido urbano quanto pela potencialidade de transformação – caso da *Macrozona de Consolidação da Urbanização* e da *Macrozona de Diversificação e Adensamento* – e aquelas que incorporam diferentes matizes relativas ao patrimônio ambiental e sua relação com a urbanização, como a *Macrozona de Preservação Ambiental*, a *Macrozona de Diversificação de Interesse Ambiental*, e a *Macrozona de Urbanização em Área de Proteção aos Mananciais* (CDRMSP, 2019b).

²⁹³ Por exemplo, as Macrozonas vinculadas às questões ambientais incorporam zonas e áreas de interesse ambiental sistematicamente propostas e amadurecidas desde a década de 70, como é o caso da Área de Proteção aos Mananciais (Leis Estaduais nº 898 de 1975 e nº 1.172 de 1976) e Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais [Lei Estadual nº 9866 de 1997], as Unidades de Conservação de Proteção Integral e as Áreas de Preservação Ambiental (APA), ambas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, dentre outras disposições (CDRMSP, 2019a).

Vale destacar que seu perímetro também é mais amplo do que o da MEM. Ele considera as áreas de influência das principais infraestruturas de transporte inclusive nas regiões consolidadas (sobrepondo-se com os EETU, por exemplo), mas também busca articular a *rede de centralidades*, com polos de diferentes níveis²⁹⁴, desenhada pelo PDUI (**Figura 4.16**). Nesse contexto, essa articulação se dá não só pela previsão de expansão periférica da rede de alta capacidade, mas também pelos novos vetores de desenvolvimento urbano, de abrangência intermunicipal, que deveriam ser estimulados a formar novas centralidades metropolitanas (CDRMSP, 2019a), reafirmando o desejo por uma cidade policêntrica, tema recorrente no repertório dos planos para a RMS, desde a primeira versão do PMDI (1971).

Apesar de serem similares em geometria e em conteúdo, a MEM e a MDA são mobilizadas de forma bastante distinta em seus respectivos planos, pois, se no PDE 2014, os objetivos e diretrizes da MEM devem ser alcançados por meio do diálogo com a matriz de instrumentos e ações de projeto previstas pelo plano, no PDUI, a MDA restringe-se a organizar diretrizes e orientar planos futuros, mas não se vincula a instrumentos ou a ações de projeto de qualquer natureza, reforçando o caráter estático do macrozoneamento tradicional, que, ao final, foi a modalidade eleita pelo Estatuto da Metrôpole. Nesse aspecto, há que se considerar as limitações impostas pelo arranjo federativo brasileiro, as quais dificultam a atuação de maior peso da (ausente) esfera metropolitana, bem como do papel bastante centralizador dos municípios na política urbana.

Como explorado anteriormente, a consolidação do macrozoneamento nos planos diretores municipais em São Paulo buscava não apenas organizar diretrizes, como também estabelecer um referencial para outras escalas de projeto (ver **Capítulo 2, seção 2.3**). Mais tarde, os PDE 2002 e 2014 transpuseram parâmetros das zonas para as (macro)zonas, ou seja, embora permanecesse na esfera normativa, o macrozoneamento ganharia uma função estratégica no plano. Contudo, em âmbito metropolitano, o domínio exercido pelo macrozoneamento como ferramenta básica de ordenamento territorial, não apenas do PDUI, mas dos demais planos metropolitanos que o antecederam, evidencia a dificuldade de superação do patamar quase intangível de diretrizes, por sua generalidade e abrangência e por não oferecer ferramentas para transpô-las à prática.

Na RMS, em que pese a atuação da Emplasa, seja pelas dificuldades impostas pela estrutura federativa, que torna invisível a esfera metropolitana, seja pela ênfase do planejamento com viés municipalista outorgado pelo Estatuto da Cidade, a ausência de uma sistemática de planos e projetos metropolitanos, sua conversão em norma legal e sua transposição à prática relegaram ao planejamento metropolitano grandes dificuldades, no sentido de não conseguirem avançar em ferramentas e estratégias efetivas para os problemas metropolitanos.

²⁹⁴ A *rede de centralidades* faz parte do segundo nível do ordenamento território, as *Estratégias para Ação Metropolitana*, que têm por função básica promover a articulação setorial das políticas metropolitanas, envolvendo aspectos sistêmicos como transporte, mobilidade e logística, as áreas verdes e protegidas, o enfrentamento da precariedade urbana e habitacional e a gestão de riscos. Para estabelecer a rede de centralidades, o PDUI identificou e hierarquizou as localizações com concentração de emprego e alta complexidade funcional, de forma a estabelecer 4 categorias: polos Metropolitano, Regional, Sub-regional e Municipal (CDRMSP, 2019a).

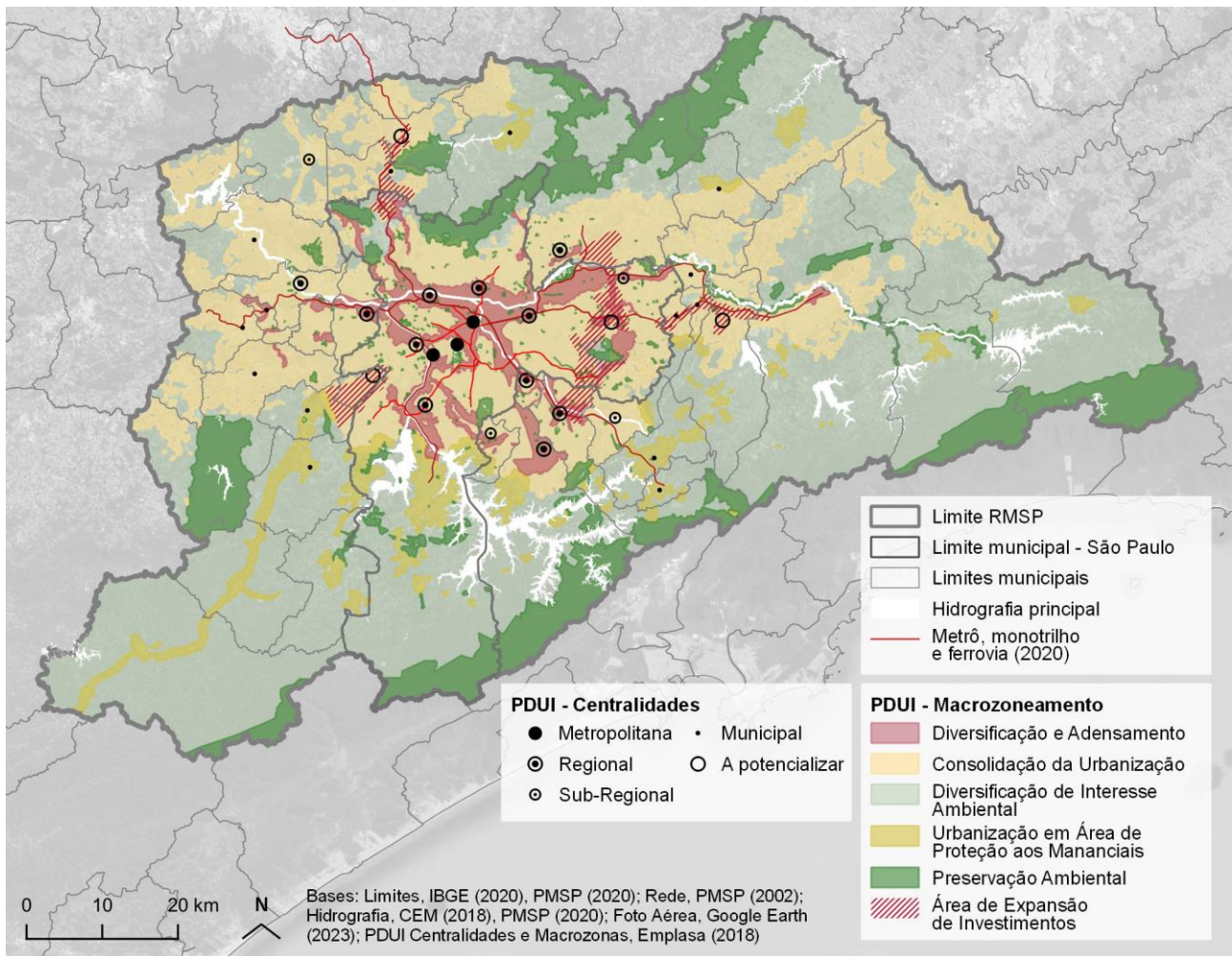


Figura 4.16: Macrozonas regionais e rede de centralidades do PDUI 2018. Fonte: Elaboração própria sobre dados da Emplasa (2018).

Como já era percebido pelos estudos da Emplasa desde os anos 70, quando da formulação do *Programa de Operações Urbanas*, já era evidente que a opção de planos guiados por macrodiretrizes, desprovidos de ferramental para levar a cabo intervenções físico-territoriais, limitava o alcance das dinâmicas metropolitanas. Ou seja, a adoção de estratégias similares aos planos municipais, baseadas na regulação do uso e da opção, mostrava-se insuficiente.

Esse debate persiste na esfera do planejamento metropolitano. Conforme sistematizado por Elinbaum (2016, p.34), ao analisar o processo de elaboração e a estruturação de planos metropolitanos no contexto europeu e latino-americano, é nítida a presença de esquemas tradicionais de organização dos planos, baseados em uma “*cascata de níveis de planejamento*” que pressupõe uma correlação idealizada das escalas territoriais. Dito de outra forma, a sequência lógica de desdobramento dos objetivos e diretrizes de macrozonas metropolitanas para macrozonas municipais e, finalmente, para zonas de uso e ocupação do solo – como pensa o PDUI – incorpora um caráter determinista e abstrato no qual a apreensão do processo de urbanização se dilui.

Para o autor, a simultaneidade de problemas nas escalas local e regional exige instrumentos de ordenamento e gestão de “*caráter híbrido e necessariamente seletivo*”, no qual a conjunção de forças, atores e oportunidades convergem para a implementação *ad*

hoc de partes do plano em escala intermediária (ELINBAUM, 2016, p.31). Nessa nova configuração, **abandona-se a hierarquia tradicional entre plano e projeto, que se tornam horizontais e complementares**, podendo ambos operar conscientemente um campo de tensões e incertezas e auxiliar na compreensão do processo de metropolização (ELINBAUM, 2012, p.133). Isto é, projetos não resultam necessariamente do plano, mas são ativados no processo de planejamento para explorar as possibilidades de ação metropolitana que podem (e devem) ser prospectadas pelo plano. Logo, parece ser esse o caso das possibilidades abertas para a MEM e a MDA.

Nessa linha, conforme elaborado por Meyer e Grostein (2006, p.57), a substituição de *“planos que regulam a ação”* por *“planos de ação”* reforça a efetiva compreensão das forças e dinâmicas atuantes no território metropolitano, visto que permitem eleger prioridades e conduzir diretrizes que, muitas vezes, resultam de proposições (projetos, normas, programas de governo) as quais procedem o plano, ainda que sejam por ele articuladas. Previamente ao PDE e ao PDUI, visão bastante próxima a essa conceituação chegou a ser explorada pela própria Emplasa, em 2013, na proposta para o *“Plano de Ação da Macrometrópole Paulista”* (PAM) com horizonte de 2040.

Duas inovações do PAM são aqui destacadas. A definição dos **“Vetores Territoriais de Desenvolvimento”** que articulam as regiões metropolitanas, concebidos como *“(…) setores da urbanização, ou espaços que se organizam entre pontos demarcados pelo seu percurso, que envolvem sistemas de fluxos e de lugares”* (EMPLASA, 2014, p.30), configurando campos de força definidos pelos sistemas viário, de transportes e de infraestrutura, pelo potencial associado ao processo de urbanização da MMP (**Figura 4.17**). Além disso, como segunda inovação, há a estruturação de uma carteira de projetos, blocos de intervenção pública e privada que orientam a ação pública nesses *Vetores Territoriais de Desenvolvimento*, objetivando romper com a setorialidade característica do próprio planejamento regional e das ações de governo.

Como exposto nos relatórios técnicos do PAM, essa carteira de projetos articulada pelos *Vetores* abandonava as antigas premissas de ordenamento total do território e de composição de planos compreensivos que, em geral, idealizavam e simplificavam dinâmicas complexas (ibid., p.28), condição bastante presente na tradicional adoção do macrozoneamento como guia de diretrizes abstratas pelos planos metropolitanos, pois o principal atributo dos *Vetores Territoriais de Desenvolvimento* não era dispor diretrizes em manchas estáticas e permanentes, mas reconhecer nos territórios de *urbanização extensiva* da MMP uma **“(…) descontinuidade estruturada, concebendo-se a ideia de que novos fatores impulsionados por planos, projetos e ações, tanto de iniciativa pública, quanto privada, podem alterar sua abrangência e configuração territorial”** (ibid., p.30, grifo nosso).

É de grande utilidade a ideia de uma *descontinuidade estruturada* para demonstrar que os campos de força desses *Vetores* são instáveis em relação aos padrões de urbanização – em constante processo de transformação – mas estáveis e permanentes ao se considerar a conectividade dos eixos que os suporta. Ou seja, é a organização em rede dos fluxos no interior desse complexo urbanizado o justo contraponto a ser explorado, o elemento capaz de garantir eficiência e coesão em diferentes escalas (ibid.). Não por acaso, o PAM utiliza como sinônimo para os *Vetores* a concepção de um **“território em movimento”** (ibid.), expressão que funde a decisiva participação da mobilidade nos padrões de urbanização da MMP, mas que também aponta para a necessária atuação dinâmica do planejamento sobre esses territórios, articulando *planos, projetos e ações* associadas à rede de mobilidade. Portanto, *“(…) tudo converge para ver na mobilidade, assumida no seu sentido mais amplo, um dos pilares do processo de urbanização”* (MEYER et al, 2015, p.29).

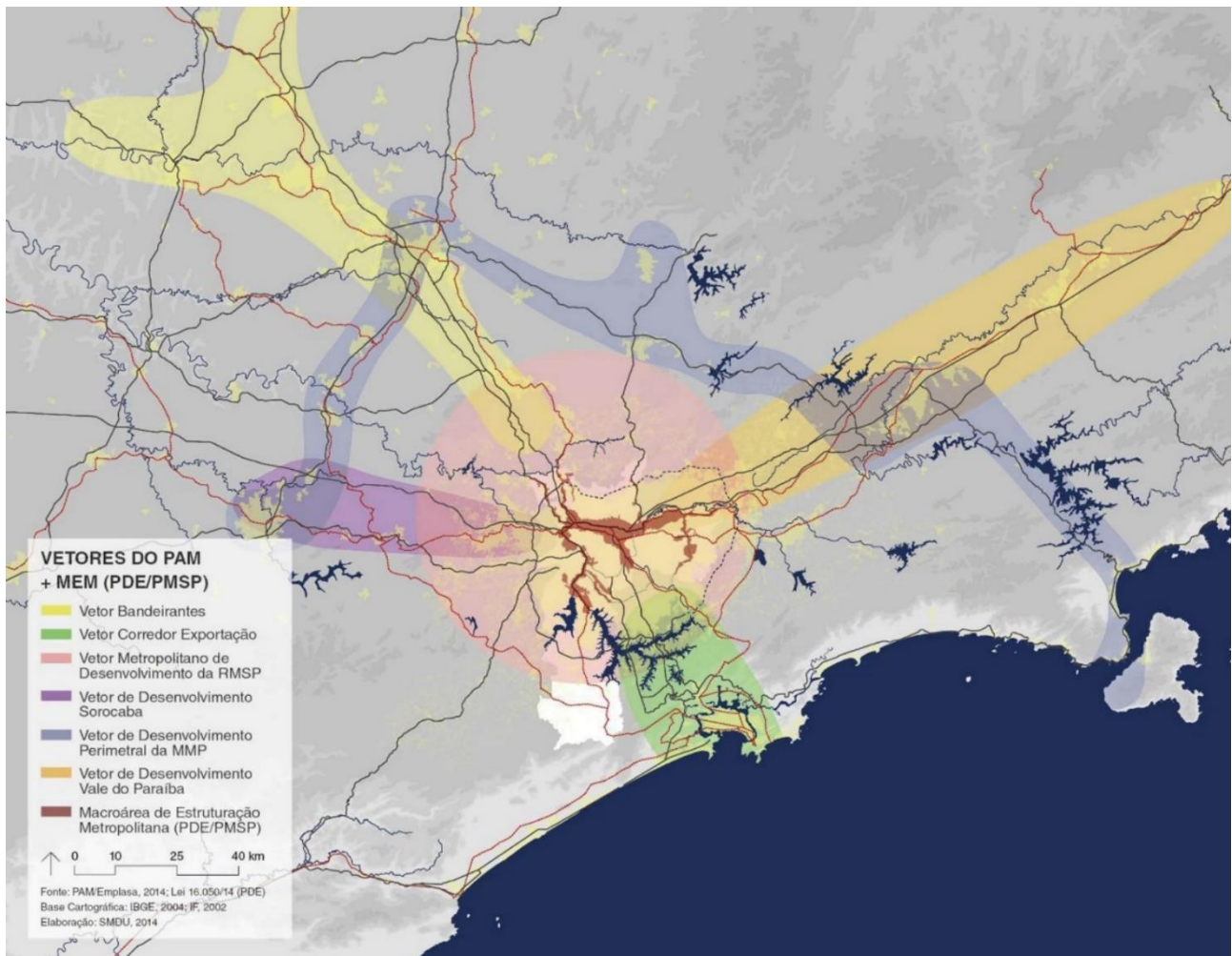


Figura 4.17: Vetores de desenvolvimento do PAM e MEM do PDE 2014.
 Fonte: Elaboração própria sobre dados da Emplasa [2013; 2018].

Pela forma como foram concebidas e pelos objetivos e diretrizes que carregam, tanto a MEM quanto a MDA são, em seus respectivos planos, *territórios em movimento*. Esse vínculo conceitual e programático que ambas estabelecem com os Vetores do PAM reforçam o caráter intrinsecamente interescalar desses territórios, cujo desempenho local e (macro)metropolitano dependem da estruturação de ações de projeto, ou melhor dizendo, a concepção do *projeto-instrumento* pode ser uma virtude para conduzir as transformações exigidas pela nova escala de urbanização.

Como também reconhece o PDUI, a governança é um dos principais entraves para concretizar intervenções nesses territórios sob interferência de múltiplas esferas federativas e forças de distintas origens e escalas. Nesse sentido, é fundamental o desenho de ferramentas que possibilitam conduzir ações de projeto na MEM e na MDA, o que se vislumbra na concepção das **Áreas de Interesse Metropolitano (AIM)** no PDUI.

Como mencionado anteriormente, as AIM foram incorporadas no PDUI como o terceiro elemento de ordenamento territorial, sendo conceituadas como recortes estratégicos do território, que permitem não apenas a articulação de escalas, mas também de ações interfederativas e intersetoriais, sempre associadas a projetos específicos ou programas e ações de caráter territorial (CDRMSP, 2019a, p.161). Para tanto, imagina-se

que, nessas áreas, possa incidir regulações especiais e o compartilhamento de instrumentos do *Estatuto da Cidade* e do *Estatuto da Metrópole*.

O plano não demarca espacialmente nenhuma AIM, limitando-se a dizer que deverão ser alvo de planos específicos, para os quais define um conteúdo mínimo bastante genérico: os chamados *Planos de Ação Interfederativa* devem conter uma justificativa, uma delimitação (perímetro), um diagnóstico, a identificação e análise de demandas e potencialidades, além dos mecanismos de financiamento. Da forma como foi ligeiramente conceituada, a AIM parece configurar uma ferramenta que se estabelece no limiar entre o plano e o projeto urbano, cuja esfera de atuação poderia compreender áreas estratégicas para transformação urbana, como é o caso da MEM e da MDA, ainda que esse vínculo não esteja expresso no PDUI.

A possibilidade de intervir nas dinâmicas metropolitanas por meio de ações de caráter físico-territorial e funcional retoma as possibilidades abertas pelo PAM, visto que permitem ao plano metropolitano basear-se em projetos que podem mobilizar instrumentos voltados à promoção de uma agenda de ações integradas entre diferentes entes federativos. Essa integração, talvez, seja uma das principais dificuldades enfrentadas para conduzir as transformações em áreas que sobrepõem forças de caráter local e regional, como o que se verifica na MEM e na MDA. Essas forças são sustentadas por questões abrangentes, identificadas, territorialmente, pela presença de equipamentos e serviços de âmbito metropolitano, pelas redes de infraestrutura de saneamento, mobilidade e transporte, pela rede hídrica e ambiental, e por processos de transformação do uso e da morfologia urbana desencadeados por dinâmicas econômicas de grande escala.

Como indicado por Meyer e Grostein (2010, p.297), nota-se o evidente caráter sistêmico de todos esses elementos, cujos impactos e potencialidades se revelam quando compreendidos em múltiplas escalas. Nesse sentido, em relação aos elementos de ordenamento territorial introduzidos pelo PDUI, provavelmente, é AIM aquele que dispõe de maior capacidade de articulação interescalar, ao conformar uma

“unidade urbana que incorpora aspectos físicos, espaciais, ambientais e funcionais do território municipal e metropolitano, na qual serão identificadas, posteriormente, unidades estratégicas passíveis de se tornarem unidades de projeto” (MEYER, GROSTEIN, 2010, p.297, grifo nosso).

A ideia de *unidades de projeto* exposta pelas autoras esclarece que a AIM não é, em si, um instrumento, mas um território que articula projetos e instrumentos. Nesse sentido, embora o PDUI avance conceitualmente, há lacunas em relação a quais instrumentos e quais articulações poderiam se desdobrar das AIM. Essa dificuldade decorre do próprio Estatuto da Metrópole, que lista instrumentos abrangentes para conduzir ações integradas nas unidades regionais, como consórcios públicos, parcerias público-privadas interfederativas, fundos públicos, dentre outros²⁹⁵.

Desse conjunto, aquele que oferece maiores possibilidades de implementação nas AIM aplicadas na MEM e na MDA são as chamadas *OUC interfederativas*, incluídas como uma especificação complementar ao instrumento já disposto no Estatuto da Cidade²⁹⁶. Ainda assim, nem o Estatuto nem o PDUI chegam a enfrentar possíveis conflitos de

²⁹⁵ Artigo 9º da Lei nº 13.089 de 2015.

²⁹⁶ Artigo 24 da Lei nº 13.089 de 2015.

competência metropolitana e municipal sobre o tema. Por exemplo, não se detalha a disposição sobre parâmetros de uso e ocupação do solo ou mesmo a correlação entre o domínio do potencial construtivo e contrapartidas, financeiras ou não, hoje, baseada na emissão de títulos municipais. As potencialidades e os desafios engendrados pela AIM, por outro lado, podem ser observados nas experiências de desenvolvimento dos subsetores para a MEM, na figura dos “*Projetos de Intervenção Urbana*” (PIU) e de sua aplicação nos primeiros anos de vigência do PDE 2014.

4.3.2. Projetos de Intervenção Urbana organizam a elaboração do projeto-instrumento

A concepção do PIU retoma o percurso desde a introdução da noção de projeto urbano em São Paulo nos anos 70 e a sofisticação dos seus dispositivos ao longo dos anos 80 e 90, desdobrando-se, no que se denominou durante a pesquisa, como *projeto-instrumento*. Nessa construção, o desenho urbano foi, sistematicamente, desmembrado em um desenho de parâmetros de uso e ocupação do solo e em programas de investimentos ou obras que se combinavam com outras dimensões para conformar o *projeto-instrumento*, até desaparecer como um elemento urbano referencial e estruturante com a experiência das *Operações Urbanas* nos anos 90. A partir do PDE 2002 e nas explorações que seguiram nesse momento, a proposta de um desenho urbano que daria unidade e coerência ao instrumento, suportando o programa de intervenções e os parâmetros de uso e ocupação do solo, retoma sua importância nas figuras do PRIOU e do PUE. Nesse itinerário, coube ao PDE 2014, por intermédio do PIU, efetivar essa reinserção do desenho urbano estruturante no âmbito do plano.

O objetivo central do PIU, conforme definido pelo PDE 2014, é o de subsidiar “*propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana*”²⁹⁷. Esses instrumentos tem como meta conduzir a transformação de áreas subutilizadas, prioritariamente na MEM, na busca por maior aproveitamento e a intensificação de densidade populacional, construtiva, de atividades econômicas e o atendimento às necessidades de habitação e de equipamentos sociais²⁹⁸, sendo classificados pelo plano em quatro tipos: as *Operações Urbanas Consorciadas (OUC)*, a *Concessão Urbanística*, as *Áreas de Intervenção Urbana (AIU)* e as *Áreas de Estruturação Local (AEL)*, cada qual com suas especificidades²⁹⁹. Sendo assim, **um primeiro aspecto importante é que o PIU não é, em si, um instrumento, mas uma ferramenta de elaboração e implementação de instrumentos.**

²⁹⁷ Artigo 136 da Lei nº 16.050 de 2014.

²⁹⁸ Artigo 134 da Lei nº 16.050 de 2014.

²⁹⁹ A OUC é conceituada de forma similar ao PDE 2002, referenciando-se ao Estatuto da Cidade com a menção das transformações urbanísticas estruturais. As AIU, por sua vez, não se confundem com aquelas definidas no plano anterior, se aproximando, tanto em objetivo e conteúdo, de uma OUC, fato que torna bastante ambígua a diferenciação entre ambas. As principais diferenças entre a OUC e a AIU residem no fato da primeira só poder ser aplicada na MEM e ter a possibilidade de emissão de CEPAC, enquanto a segunda pode envolver qualquer área no município e aplicação de modalidades diversas de alienação do potencial construtivo adicional, exceto CEPAC. A AEL, por sua vez, consiste na mediação de políticas setoriais voltadas às áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental, não envolvendo alteração de parâmetros urbanísticos ou mecanismos de alienação de potencial construtivo (Artigos 137, 145 e 149 da Lei nº 16.050 de 2014).

Apesar da associação direta entre o PIU e a MEM, a regulamentação da ferramenta³⁰⁰ ampliou o território alvo de sua aplicação ao admitir a “*Rede de Estruturação da Transformação Urbana*” e seus componentes como referência básica, ainda que mantivesse a menção às áreas subutilizadas e com potencial de transformação.

Os PIU podem se originar de iniciativa pública ou privada, conduzidos pela administração municipal por meio da SP-Urbanismo. Seu escopo deve incluir propostas em diversas frentes³⁰¹: (i) **aspectos urbanísticos**, incluindo diagnóstico socioterritorial e ambiental, as justificativas para a delimitação do seu perímetro, a indicação das intervenções e dos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, o atendimento às necessidades habitacionais, existentes ou resultantes da própria intervenção, a previsão de equipamentos e serviços que suportem o incremento de densidades e soluções para possíveis áreas de risco; (ii) **aspectos econômico-financeiros**, englobando estudo de viabilidade das intervenções, com estimativas de custo, previsão de dificuldades de execução e impactos, e estratégias de financiamento, com indicação de fonte de recursos e possíveis parcerias com outras esferas do setor público ou privado; e (iii) **aspectos relativos à gestão democrática do projeto**, com priorização de atendimento das necessidades sociais, definição de etapas e fases de implementação, mecanismos de participação e controle social e instrumentos de monitoramento.

Ainda que utilize o termo “*projeto*”, a definição desses diversos aspectos esclarece um **segundo aspecto do PIU, que ele não se limitaria a um desenho, ou seja, a especificar e organizar intervenções físico-espaciais**, pois, ao somar elementos físico-espaciais, exigir uma modelagem econômico-financeira e procedimentos de implementação e monitoramento, firmava-se como uma ferramenta para o desenho das múltiplas dimensões que compõem o *projeto-instrumento*.

Sobre a questão do desenho urbano, cabe ainda uma ressalva. Uma parte das críticas que impulsionaram a concepção do PIU compartilhava o mal-estar com a ampliação desmedida dos perímetros das *Operações Urbanas*. Mesmo os PRIOU e os PUE, ao se associarem diretamente às novas OUC, eram aplicados a vastos perímetros que, ao final, afastavam a possibilidade de aproximação do território mediada pelo desenho. Diante disso, subsistiu dessa interpretação a ideia de que o PIU deveria ter, como objeto, recortes menores, nos quais fosse possível expressar as transformações urbanas por meio de projetos.

Não foi, contudo, esse o caminho adotado pelo PDE 2014. Não apenas inexistia no plano uma menção específica a possíveis limitações de perímetro, como o próprio plano indicou que os grandes subsetores da MEM – os *Arcos Tamanduateí, Tietê, Jurubatuba e Pinheiros* – deveriam ser objeto de PIU, definindo uma agenda para apresentação dos projetos³⁰². Dessa forma, retomava-se uma estratégia bastante similar àquela utilizada pelo PDE 2002 e às experiências desdobradas dele. Cabe, então, ressaltar um **terceiro aspecto do PIU, que, da forma como foi concebido, não se restringe a uma escala específica de intervenção pré-determinada**, uma vez que a construção do seu perímetro ocorre ao longo do processo de elaboração e depende das questões que articula.

Nos anos seguintes à aprovação do PDE 2014, a elaboração dos PIU ganhou novos contornos dentro da SP-Urbanismo, aperfeiçoando a interpretação normativa de que o

³⁰⁰ Decreto Municipal nº 56.901 de 2016.

³⁰¹ Conforme Artigo 136 da Lei nº 16.050 de 2014 e Decreto Municipal nº 56.901 de 2016.

³⁰² Os PIU para os Arcos citados deveriam ser elaborados entre 2015 e 2018, datas definidas para encaminhamento de projeto de lei para o legislativo (Artigo 76 da Lei nº 16.050 de 2014).

PIU, sendo uma ferramenta – ou seja, um meio e não um fim – se configurava mais precisamente como um procedimento, um *processo* que buscava compreender as problemáticas de um determinado território e elaborar propostas, utilizando-se de métodos e de instrumentos do plano com vistas à transformação dos elementos estruturadores. Tal interpretação se materializaria nos diversos PIU elaborados pela empresa em um percurso longo e complexo, organizado em etapas que agregavam consultas e debates públicos com a sociedade civil e a organização de um diálogo com diferentes áreas da administração municipal, em especial aquelas com potencial interesse no perímetro ou na temática da intervenção, de forma a favorecer a incorporação de demandas e ajustes às proposições iniciais.

Em linhas gerais, o percurso de elaboração do PIU consistia na elaboração inicial dos *elementos prévios*, composto por um diagnóstico socioterritorial e ambiental do território objeto de intervenção e um **programa de interesse público**, no qual as questões mapeadas no diagnóstico eram organizadas sob a forma de diretrizes urbanísticas preliminares, incluindo previsão inicial dos impactos ambientais, do adensamento, da viabilidade da transformação proposta e modelo preliminar de gestão. Todo esse material era submetido a uma consulta pública inicial, cujos resultados eram sistematizados pela SP-Urbanismo e encaminhados para avaliação da administração direta, a quem competia avaliar a aderência à política urbana municipal e autorizar a continuidade do processo. Iniciava-se, assim, a segunda etapa, com a modelagem urbanística, econômica, jurídica e o avanço relativo ao modelo de gestão democrática, elementos novamente submetidos a uma consulta pública. Realizada a consulta, deveria ser indicado o instrumento urbanístico (*OUC, AIU, AEL* ou *Concessão Urbanística*) mais adequado para catalisar a transformação urbana, operacionalizar os parâmetros urbanísticos, a possível alienação de *potencial construtivo adicional* e a implementação do programa de intervenções. Nesse sentido, o instrumento selecionado resultava em uma peça jurídica, encaminhada às áreas técnicas da administração direta e a uma terceira consulta pública com a sociedade civil. Finda a discussão e, incorporados os ajustes, a peça legal era encaminhada para publicação de um decreto pelo executivo ou para apreciação do legislativo³⁰³.

Percebe-se, nesse percurso, um **quarto aspecto bastante inovador introduzido pelo PIU, o estabelecimento de um meio para pactuação das metas, diretrizes e formas de implantação das intervenções a longo prazo**, envolvendo as diversas agendas da política urbana e seus atores. Conforme ensaiado por Mello Franco, Heldt e Abreu (2015, 9.70), a compreensão do projeto como *“plataforma para investigação e articulação entre diversos agentes envolvidos ao longo do seu desenvolvimento”* busca evidenciar tensões e dissensos, convertendo-se em uma base para a construção de consensos. Justamente por isso, os autores defendem que o projeto

“(...) deve almejar um processo sinérgico de reflexão que envolva tanto o modelo e agenda de desenvolvimento urbano que propõe, quanto os instrumentos de regulação e os mecanismos de financiamento que o viabilizam, resultando em um produto de caráter político que enfrente a complexidade do processo de disputa

³⁰³ O PDE definiu as formas legais para encaminhamento dos diferentes instrumentos. OUC, AIU e Concessões Urbanísticas devem necessariamente ser aprovados em lei, enquanto as AEL podem ser encaminhadas via decreto, uma vez que objetivam articular políticas setoriais e não alteram parâmetros urbanísticos (Artigos 137, 144, 145 e 149 da Lei nº 16.050 de 2014). Posteriormente, a LPUOS também exigiu a elaboração de PIU para as *Zonas de Ocupação Especial* (ZOE), justamente por necessitarem de disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo. Nesse caso, o PIU pode ser aprovado mediante decreto, desde que respeitados os parâmetros para as macroáreas no PDE (Artigo 15 da Lei nº 16.402 de 2016).

que caracteriza a cidade real e evidencie os meios previstos para a sua realização” (MELLO FRANCO; HELDT, ABREU, 2015, p.70).

Entre 2014 e 2018 (data final de recorte dessa pesquisa), foram registrados 15 PIU efetivamente iniciados, ou seja, com alguma divulgação de material técnico pelos canais oficiais do município. Desse conjunto, 6 permaneceram inconclusos ou foram encerrados³⁰⁴ e 9 tiveram seus estudos técnicos concluídos, com encaminhamento da peça jurídica, sendo 4 deles publicados por decretos do executivo³⁰⁵, e 3 aprovados pela Câmara Municipal até meados de 2023³⁰⁶. Como uma plataforma aberta ao confronto de ideias e à construção de consensos, a aplicação do PIU foi responsável por uma grande diversidade de propostas, não estando imune a críticas e incompreensões dentro e fora do poder público.

Os PIU oriundos da agenda definida pelo PDE 2014 para os Arcos da MEM são bons exemplos da complexidade de aplicação da ferramenta. Exceto pelo Arco *Tamanduateí*, cuja proposta de uma OUC já vinha de estudos iniciados ainda no PDE 2002 para a *Diagonal Sul*, sendo incorporados e adaptados pós-PDE 2014, as demais propostas para os Arcos foram integralmente elaboradas dentro da SP-Urbanismo. Para todos os Arcos, os PIU seguiram uma matriz de organização definida pela OUCAB, na qual o projeto urbanístico, que estruturava o instrumento, decorria da combinação de parâmetros urbanísticos, incluindo incentivos diversos, e de um programa de intervenções, cujo impacto na transformação da morfologia urbana derivava do registro de novos alinhamentos viários.

Como nas *Operações Urbanas* do PDE 2002, as AIU do PDE 2014 organizam as ações públicas por meio de um programa de intervenções, com diretrizes de expansão da rede viária e de mobilidade, ampliação das áreas verdes e equipamentos. Essas intervenções eram combinadas com uma nova distribuição do potencial construtivo e alteração de parâmetros urbanísticos. Seguindo a tradição consolidada do *projeto-instrumento*, o manejo desse potencial construtivo é peça central para viabilidade das AIU, via aplicação da outorga onerosa. Desse modo, ressalta-se que a articulação entre transformação dos lotes e as alternativas para angariar áreas públicas, mediante novos alinhamentos, incentivos ao parcelamento do solo e possibilidade de desapropriação com recursos oriundos da outorga onerosa, demonstra que, tal como as OUC, as AIU apostavam em estratégias a longo prazo, sujeitas à adesão do setor imobiliário.

³⁰⁴ Foram encerrados ou permaneceram ainda na fase de consulta pública inicial: o *PIU Rio Branco*, projeto proposto pelo município em 2016 e que previa adensamento no entorno da avenida, em parte da área na qual se desenvolveu o projeto Nova Luz anos antes; o *PIU Terminal Capelinha* e o *PIU Terminal Campo Limpo*, projetos propostos em 2017, decorrentes do programa de concessão dos terminais de ônibus municipais; o *PIU Vila Olímpia*, de origem do setor privado, iniciado em 2018 e que buscava intensificar o solo em um trecho classificado como Zona Mista no interior da OUCFL (mas não incluído na Operação); o *PIU Nações Unidas*, proposto em 2019 pelo município, localizado na ZOE formada por terrenos públicos, que seriam mobilizados como contrapartida à implantação do Parque Augusta na área central. Finalmente, o *PIU Arco Tietê* permanece inconcluso. Objeto de uma manifestação de interesse privado, ainda em 2013, foi incluído na agenda prioritária do PDE, com previsão de envio à Câmara em 2016, fato que ocorreu com a primeira versão (Projeto de Lei nº 581 de 2016), sendo retirada pelo executivo em 2017. A segunda versão do projeto foi reiniciada em 2019.

³⁰⁵ *PIU NESP* (Decreto nº 57.569 de 2016); *PIU Pacaembu* (Decreto nº 58.226 de 2018) e *PIU Terminal Princesa Isabel* (Decreto nº 58.368 de 2018); e *PIU Anhembi* (Decreto nº 58.623 de 2019).

³⁰⁶ *PIU Setor Central*, que institui a *AIU Setor Central* (Lei nº 17.844 de 2022); *PIU Arco Jurubatuba*, que institui as *AIU Jurubatuba*, *AIU Vila Andrade* e *AIU Interlagos* (Lei nº 17.965 de 2023); e o *PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos*, que institui AIU de mesmo nome (Lei nº 17.968 de 2023). O *PIU Arco Pinheiros* (Projeto de Lei nº 427 de 2019) e a *OUC Bairros do Tamanduateí* (Projeto de Lei nº 723 de 2015) permanecem em tramitação no legislativo.

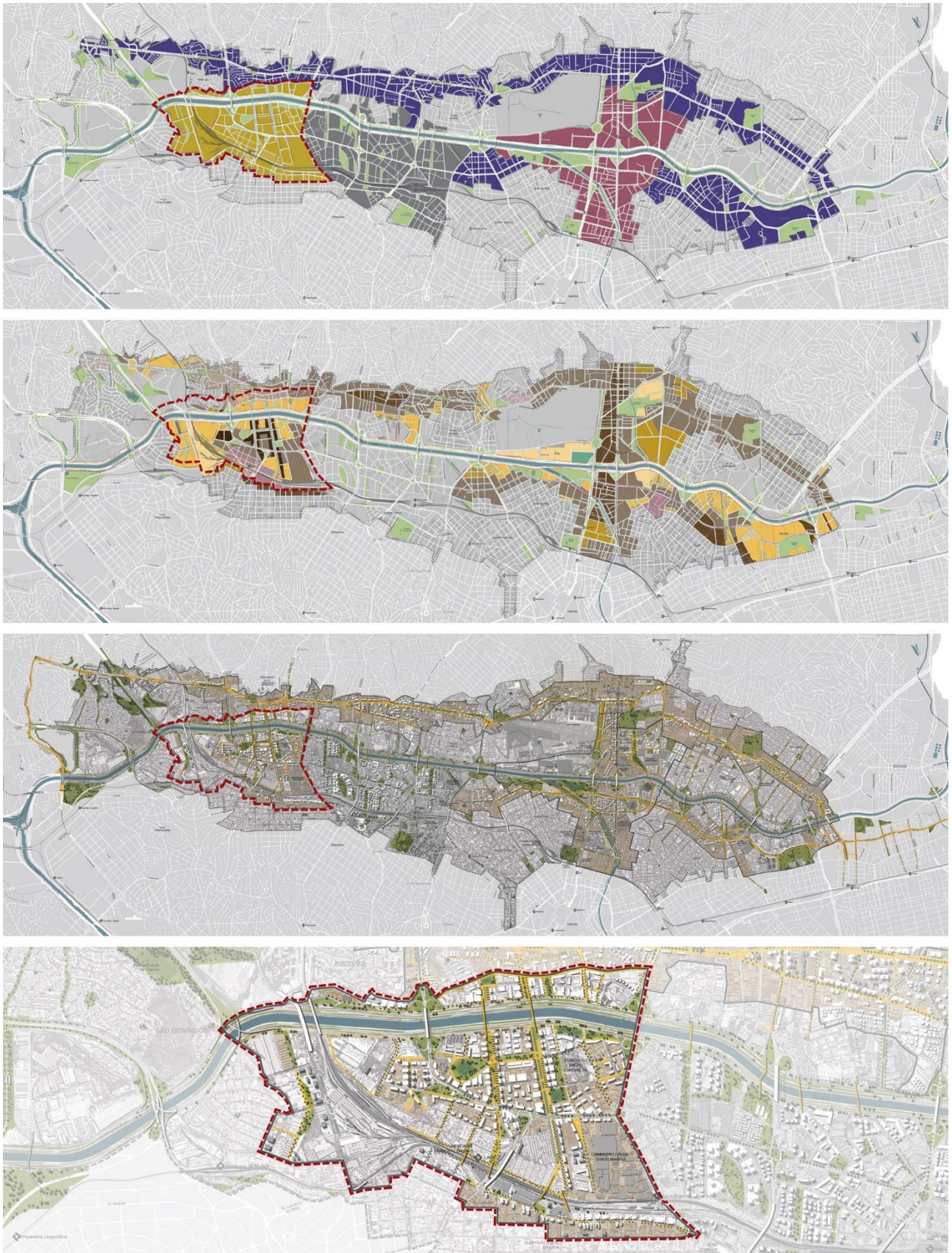


Figura 4.18: PIU Arco Tietê e destaque para a AIU Lapa.
 Legenda: (i) Perímetros da AIU Lapa (amarelo), Centralidade da Metrôpole (vermelho) e Apoios Urbanos (roxo); (ii) parâmetros urbanísticos adotados; (iii) programa de intervenção e transformação; (iv) ampliação da AIU Lapa.
 Fonte: Elaborado pelo autor sobre dados da SMDU (2016).

Dada a extensão dos Arcos, os PIU exploraram, nessas experiências, planos dentro do plano – a exemplo, o que se esperava para a AIM no PDUI – visto que, no processo de elaboração, foram identificados perímetros internos aos subsetores, para os quais seriam definidos instrumentos. Essa concepção é exemplificada na primeira versão apresentada para o Arco Tietê, cujo perímetro original de 5.380 ha conteve, ao final, 3 perímetros de intervenção para os instrumentos: a *AIU Lapa* (492 ha), a *AIU Centralidade da metrópole* (638 ha) e a *AIU Apoios Urbanos* (1.317 ha) (**Figura 4.18**). Essa transição entre plano e projeto, combinando elementos de ambos, imprimiu complexidade ao PIU.

Ao eliminar os limites entre plano e projeto, os PIU dos Arcos foram alvo de questionamentos diversos. Nesse viés, o mais evidente, e que levou à judicialização dos PIU em tramitação no legislativo, versou sobre a ausência de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) para mitigação do incremento de potencial construtivo e intensificação do uso do solo e tal confusão foi enorme, considerando que a Defensoria Pública do Estado alegava que a ausência de estudos ambientais prévios infringia disposições federais que exigiam a elaboração de EIA para *projetos urbanísticos* acima de 100 ha³⁰⁷. Por sua vez, o município alegava que o PIU, nos moldes definidos pelos Arcos, não correspondia, necessariamente, a um projeto, mas a um plano que articulava projetos³⁰⁸, argumento que, de fato, se aproxima, conceitualmente, da aplicação concreta da ferramenta.

A confusão entre PIU e AIU, ou seja, entre ferramenta e instrumento, também emergiu nessas primeiras experiências. Dado que as AIU se aproximavam das OUC, sobretudo, nos mecanismos de financiamento, ao adotar o ciclo de captura e utilização dos recursos oriundos da alienação de *potencial construtivo adicional* no mesmo perímetro, compartilhando, inclusive, os métodos de projeção de receita das OUC, estendia-se, por analogia, a crítica relativa à regressividade das OUC ao PIU. Dessa maneira, reafirmava-se os possíveis conflitos entre as intervenções na MEM e os EETU, sobretudo, por conta da destinação de recursos, ainda que se tratasse de estratégias distintas e complementares no plano.

Outra polêmica reanimada com a aplicação dos PIU residiu na crítica, também já consolidada em relação às *Operações Urbanas*, de que a ferramenta e seus instrumentos seriam apenas mecanismos de alteração pontual e fragmentada da norma geral, em especial do zoneamento. Essa confusão se deu, por óbvio, em função da própria atuação do poder público, sobretudo com a aproximação dos PIU com programas de concessões de bens públicos, que ganharam tração em 2018 na gestão Dória no município.

Um exemplo que retrata com precisão essas contradições diz respeito aos PIU voltados aos terminais de ônibus. De início, a lei que autorizava a concessão dos terminais, publicada em 2017 no âmbito do *Programa Municipal de Desestatizações*, obrigava a elaboração de PIU em um raio de 600 metros de cada terminal objeto da concessão³⁰⁹. Essa determinação levou ao início da elaboração de três PIU (*Terminal Princesa Isabel*, *Capelinha* e *Campo Limpo*), inclusive com tentativas de incorporar parte do programa de intervenções no entorno dos terminais nos encargos obrigatórios. Entretanto, a dificuldade de viabilização da própria concessão pressionou para a remoção de intervenções obrigatórios, sendo que, ao longo das diversas reedições do edital de concorrência,³¹⁰ a

³⁰⁷ Artigo 2º, inciso XV da Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986.

³⁰⁸ Informações do Processo Administrativo nº 6021.2019/0010182-4

³⁰⁹ Artigo 15 da Lei nº 16.703 de 2017.

³¹⁰ Edital de Concorrência nº 001/2020/SGM-SMT para PPP na modalidade de concessão administrativa dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

elaboração de PIU deixou de ser uma exigência, ausência questionada, ao final, pelo *Tribunal de Contas do Município*³¹¹.

No entanto, esse caminho tomado pela administração deixava de lado outras possibilidades de aplicação do PIU, a exemplo, a implementação dos EETU fora das áreas consolidadas e de maior interesse do setor imobiliário. Nesse aspecto, é interessante notar que, no mesmo momento em que o PDE 2014 foi aprovado, a própria administração chegou a encaminhar propostas de ampliação da rede de corredores de ônibus na periferia³¹² – portanto, futuros EETU – em fundos de vale e em regiões de alta vulnerabilidade social e ambiental, sem qualquer mediação urbanística com o entorno, que poderia ser encaminhada com a adoção do PIU e seus instrumentos.

A exemplo de muitas outras ferramentas desenhadas ao longo desse produtivo percurso do planejamento urbano municipal e metropolitano em São Paulo, os projetos elaborados para a MEM e as experiências encaminhadas com a aplicação inicial dos PIU revelaram um caminho potente a ser explorado, na busca por novas articulações possíveis entre plano e projeto urbano, necessárias para uma atuação do urbanismo comprometida com ações efetivas para qualificação do tecido urbano e que reconheçam os processos de urbanização em curso na metrópole.

³¹¹ A exigência explicitada na lei da concessão foi revogada pelo... Ainda assim, o TCM argumentava a favor da sua elaboração, conforme colocado no processo TC 013.707/2019: “A elaboração de PIUs é imprescindível para todos os terminais a serem concedidos e que se enquadrem como vetores das transformações urbanísticas arquitetadas pelo Poder Concedente, em observância ao art. 134 do PDE” (D.O.C.; nº 65 (71) de 15 de abril de 2020)

³¹² Alinhamentos viários aprovados pela Lei nº 16.020 de 2014.

Conclusão

No decorrer da pesquisa, as análises realizadas permitiram sistematizar o processo de construção e transformação das ferramentas de intervenção no município e na metrópole de São Paulo. Essa sistematização verificou que as questões de mobilidade, de fato, se firmaram como articuladoras entre as dimensões do plano e do projeto urbano, tal como proposto na hipótese da pesquisa. Entretanto, a investigação também revelou que essa articulação sofreu inflexões significativas, sob impacto das transformações da metrópole e dos novos arranjos que emergiram no sistema de planejamento, em razão da desagregação e aprofundamento setorial, não apenas do planejamento da mobilidade urbana, mas também do urbanismo e do planejamento urbano.

A adoção metodológica de três percursos de análise assentados em um **conceito** da estrutura urbana, em uma **estratégia** de desenvolvimento urbano para alcançar essa estrutura, e em uma **ferramenta** de implementação dessa estratégia, permitiram identificar continuidades e rupturas no extenso conjunto de planos, projetos e estudos técnicos reunidos pela pesquisa. Assim, foi possível compreender como a ideia de uma *cidade polinucleada* permaneceu como meta de reconfiguração de uma metrópole concentrada e com desequilíbrios estruturais latentes por quase 50 anos, proposta sistematicamente reapresentada por planos municipais e metropolitanos. Para atingir esse objetivo, *o vínculo entre uso do solo e mobilidade* foi uma estratégia recorrente e que mobilizou elementos diversos no decorrer dos anos, saltando do predomínio das grandes infraestruturas viárias e da implantação conjugada com a rede de alta capacidade nos anos 60 e 70, até a gestão de instrumentos urbanísticos a partir dos anos 80. Essa transformação, que sustentou uma contínua reedição do vínculo entre uso do solo e mobilidade, só foi possível graças à metamorfose que a noção de intervenção urbana adquiriu especificamente em São Paulo, ao incorporar múltiplas dimensões (urbanística, econômica, jurídica, dentre outras) ao projeto urbano, até configurar o que designamos como **projeto-instrumento**.

A concepção da ideia de *projeto-instrumento*, noção teórica resultante da pesquisa empírica e da revisão bibliográfica, mostrou-se fundamental por configurar uma categoria

de análise responsável por aglutinar as transformações entre as escalas do plano e do projeto urbano. Sob essa noção, foi possível acomodar muitos dispositivos e ferramentas que transitaram entre o plano e o projeto, que tiveram grande influência nas articulações mapeadas pela pesquisa, quais sejam, **a ideia de potencial construtivo adicional, os incentivos dirigidos, o controle de estoques, o manejo de parâmetros urbanísticos e o macrozoneamento**. Assim, o *projeto-instrumento* que nasce nos anos 80 como uma intervenção isolada, dedicada a uma porção específica do território, passa a agregar complexidade e novas camadas as quais interagem com o plano, ora incorporando métodos, ora exportando ferramentas que seriam absorvidas pelos planos municipal e metropolitano.

As *Operações Urbanas* também foram elementos decisivos para a concepção do *projeto-instrumento*. A literatura, em geral, aponta como ato inaugural das *Operações Urbanas* o Plano Diretor de 1985, momento em que, de fato, o conceito foi organizado e devidamente inserido no plano, mediante demarcação de perímetros e sua conversão em uma estratégia de implementação, sobretudo por induzirem novas subcentralidades periféricas. **Por outro lado, foi demonstrado que a origem da discussão em São Paulo já estava presente em estudos da Emplasa de 1976, quando o órgão metropolitano de planejamento vislumbrou o grande potencial de desenvolvimento urbano articulado à expansão do metrô, que passaria a integrar a Secretaria de Negócios Metropolitanos (SNM)**. Mais que isso, vislumbrava-se, naquele momento, que a articulação entre desenvolvimento urbano e transporte de alta capacidade seria o cerne daquilo que se entendia como *área de interesse metropolitano*, motivo pelo qual a empresa sugeria uma norma estadual relativa às *Operações Urbanas* e a elegiam como o foco de atuação do órgão metropolitano. Nesse contexto, o trânsito de profissionais entre a Emplasa, Emurb e os órgãos de planejamento do município de São Paulo foi essencial para transpor conceitos que foram registrados ainda no PDDI-II (1983), e mais tarde devidamente incorporados ao Plano de 1985.

Se em um primeiro momento o vínculo entre a rede de mobilidade e projeto urbano embasou as experiências de intervenção urbana nos anos 70 e contribuiu com o desenho da noção de *projeto-instrumento* nos anos 80, posteriormente, o aprofundamento do conteúdo instrumental das *Operações* nos anos 90 ocorreria distante desse vínculo original. As *Operações* desenvolvidas naquele período tiveram como característica a correlação com obras viárias e a promoção de novos vetores imobiliários. **Nessas experiências, verificou-se uma retração do papel estruturante do projeto-instrumento, uma vez que as Operações deixavam de estar ancoradas em uma visão global de cidade, ou mesmo de representar uma estratégia de desenvolvimento urbano derivada do plano**. Esse fato alimentou a crítica de que se tratava de um instrumento voltado, exclusivamente, à flexibilização da norma geral, motivada por interesses do setor privado.

Por outro lado, a estruturação e a prática das *Operações* no município foram essenciais para o aprofundamento de dispositivos do *projeto-instrumento* que, mais tarde, seriam transpostos ao plano. A organização de uma “carteira de obras” – ainda que não integradas a um projeto coeso – os incentivos dirigidos, a ampliação de parâmetros urbanísticos e os mecanismos de alienação do *potencial construtivo adicional* como motor de financiamento das intervenções (a exemplo do CEPAC) foram contribuições significativas, que embutiram complexidade às *Operações* além de contribuírem com a formação do corpo técnico municipal, que ganharam a especialidade do gerir esse ferramental. Dessas experiências, coube à OUCAE (2001) realizar a síntese das novas camadas adicionadas ao *projeto-instrumento*, em especial a setorização (um

macrozoneamento) com parâmetros urbanísticos específicos e o controle do *potencial construtivo adicional* por estoques. **Com a ampliação significativa do perímetro, a OUCAE funcionou como um plano dentro do plano, reforçando o caráter de laboratório experimental para aplicação do projeto-instrumento, considerando a complexidade que poderia adquirir e as possibilidades de sua transposição ao plano diretor.**

Ademais, a pesquisa também buscou avançar sobre as análises as quais sustentam que o projeto urbano em São Paulo só se configurou como ideia, mas não como ação prática, em oposição ao zoneamento, que se enraizou como a dimensão concreta do plano. Verdadeiramente, a proposição de parâmetros de uso e ocupação do solo ainda é crucial ao plano, reforçando o argumento sob o qual o zoneamento se tornou o próprio plano no percurso do planejamento urbano em São Paulo, tal como proposto por Feldman (2005) ao analisar o processo que levou à edição da *Lei Geral de Zoneamento* em 1972. **Logo, o que buscamos acrescentar é a demonstração que zoneamento e projeto urbano, sobretudo após a década de 1970, não configuram matrizes independentes e autônomas, mas se entrelaçam na figura do projeto-instrumento.** Esse entrelaçamento permitiu o trânsito de propostas entre as escalas do plano e projeto, com o compartilhamento de encaminhamentos, conceitos e ferramentas, dos quais o exemplo mais nítido é a parametrização de uso e ocupação do solo associada à configuração e precificação do *potencial construtivo adicional* nas *Operações Urbanas*, posteriormente transposta ao próprio Plano Diretor.

A cadeia de transformações das articulações entre plano e projeto sob influência da rede, tal como proposto no objetivo principal da tese, foi demonstrada mediante a organização da pesquisa em **quatro processos**, que evidenciaram (i) a **formulação** das primeiras ferramentas de intervenção urbana (1973-1976); (ii) o ensaio dos primeiros instrumentos para conduzir as estratégias de reestruturação urbana do plano e a **transição** do protagonismo do planejamento da rede para a gestão do *projeto-instrumento* (1983-1991); (iii) a **rearticulação** entre a rede e o projeto no plano (2001-2012); e, por fim, (iv) a **integração** do *projeto-instrumento* no plano, consolidando uma matriz instrumental e seus desdobramentos no planejamento metropolitano (2014-2018).

A organização desses processos – *formulação, transição, rearticulação e integração* – e as análises dos materiais de pesquisa em cada recorte temporal foram essenciais para compreender a influência da rede de mobilidade na construção de hipóteses de reestruturação urbana. **Pode-se dizer que os planos urbanísticos, sistematicamente, utilizaram a rede para fundamentar suas propostas de reestruturação urbana: primeiramente, por meio do próprio desenho da expansão da rede no interior do plano, como no PUB (1969) e no PDDI (1971) e, mais tarde, por meio da vinculação da rede, proposta fora do plano, com instrumentos de intervenção urbana, fato inaugurado no PDDI-II (1983) e na proposta do Plano Diretor de 1985, mas retomado com mais ênfase no período dos *Planos Diretores Estratégicos* (PDE 2002 e 2014).**

Por meio da análise do percurso histórico de construção do *projeto-instrumento*, foi possível detalhar como se deram essas distintas formas de mobilização da rede nas hipóteses de reestruturação urbana. Por um lado, foi registrada a dissociação entre planejamento urbano e planejamento da mobilidade, impulsionado pela passagem do metrô do Município para o Estado e por posterior desintegração da SNM e do *Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana* (SPAM), que levou a uma desarticulação e ao consequente aprofundamento do caráter setorial da política de mobilidade. **Por outro lado, apesar dessa dissociação, foi demonstrado que a rede continuou a ser apropriada pelo plano, sobretudo com o intuito de direcionar áreas prioritárias de transformação. O que**

lastreava esse direcionamento eram as vantagens de localização promovidas pela rede no espaço urbano, em função das condições de acessibilidade urbana que, ao final, se traduziam em valor do solo. No limite, vislumbrava-se a possibilidade de alterar esses padrões não pelo planejamento da rede, mas pela utilização de ferramentas urbanísticas.

Para compreender essa passagem, foi necessária a discussão de temas relativos à economia urbana, com o estudo dos modelos teóricos que buscam explicar as dinâmicas e as escolhas locacionais das firmas e dos cidadãos no espaço urbano, confrontados com os contornos específicos do processo de urbanização da metrópole de São Paulo. **Esse cruzamento demonstrou a importância central do transporte no desenho do preço da terra e dos imóveis, como a centralização da rede de alta capacidade em São Paulo que levou à concentração de uma variável fundamental: a acessibilidade, compreendida como o principal valor de uso do solo urbano.**

Foram nas propostas dos anos 80 que o termo *terra-localização* – expressão da acessibilidade como valor – passou a ser debatido na esfera do planejamento urbano municipal. Os planos reconheciam que, sem abordar essa variável, dificilmente seria possível alcançar o desejado reequilíbrio na distribuição de usos e funções na metrópole. No entanto, considerando a impossibilidade de gerenciamento da expansão da rede pelo plano – por todas as razões institucionais já descritas – optou-se pela gestão da norma urbanística, em especial o potencial construtivo e todos os mecanismos e lógicas de incentivo e desincentivo derivados. Esse movimento teve importante contribuição do Plano Diretor de 1991, responsável pelo aprofundamento do caráter instrumental, especialmente, ao estabelecer estoques de potencial construtivo como mecanismo de reequilíbrio da oferta, na tentativa de impactar o valor do solo, reorientar a produção imobiliária e reequilibrar densidades urbanas.

Mais tarde, a rearticulação entre plano e projeto urbano promovida pelos PDE 2002 e 2014 não retomaria o vínculo efetivo entre o planejamento urbanístico e de mobilidade, mesmo que houvesse aproximações de órgãos estaduais dedicados ao planejamento da mobilidade, inclinados a ativar instrumentos urbanísticos para auxiliar na expansão da rede – tentativas que se mantiveram no plano teórico. **Como anunciado no final da década de 80, a rede de mobilidade continuaria a ser utilizada de forma indireta pelo plano urbanístico, por intermédio da incorporação de suas vantagens locacionais nos instrumentos urbanísticos, para direcionar territórios de intervenção e ancorar antigos e novos mecanismos de atuação do plano.**

O *projeto-instrumento* acompanhou essas transformações, demonstrando dispor de ferramentas bastante flexíveis para aproveitar os atributos territoriais e locacionais promovidos pela rede. Por essa razão, ele foi sistematicamente utilizado e sofisticado, passando a exercer um papel decisivo no interior do plano. **Desta forma, verificou-se que a operação e a gestão de instrumentos urbanísticos foram, aos poucos, ocupando o lugar da rede como principal agente do plano para conduzir os cenários de reestruturação propostos para a metrópole.**

Embora relativizem a hipótese original da pesquisa – de que as questões de mobilidade se estabeleceram como as principais articuladoras entre as escalas do plano e do projeto urbano – verificou-se que apesar do plano distanciar-se do desenho da rede, **a substituição da rede pelo projeto-instrumento não rompeu a capacidade articuladora da rede, uma vez que a acessibilidade ainda é o atributo que fundamenta os dispositivos do projeto-instrumento**, principalmente a gestão do potencial construtivo como estratégia de indução do adensamento construtivo, populacional, ou até mesmo a formação de novas

centralidades. Essa virada ocorreu no final dos anos 80, com a proposta do Plano Diretor de 1991, mas se consolidou com os PDE 2002 e 2014, quando o argumento do vínculo com a rede se explicitou em função das AIU no primeiro, dos EETU no segundo, e dos projetos para as orlas ferroviárias e fluviais em ambos.

Apesar dessa aposta no *projeto-instrumento*, a dificuldade de integrar a rede ao plano urbanístico teve consequências. **A lentidão da expansão da rede intensificou os críticos padrões de deslocamento intraurbanos e intrametropolitanos, reiterando os desequilíbrios que o plano pretendia equacionar.** O processo de metropolização, que em poucas décadas registrou um salto da conurbação característica da *metrópole industrial* para uma *urbanização extensiva* de abrangência regional, levou a uma verdadeira sobreposição de problemáticas a serem enfrentadas pelo plano: a precariedade característica do *padrão periférico de urbanização* conviveu com os novos processos de dispersão, com o surgimento de vazios intraurbanos decorrentes da reestruturação produtiva e com a intensificação da mobilidade em diversas escalas.

A permanência de poucos e concentrados polos de centralidades e os deslocamentos pendulares verificados nas diversas Pesquisas Origem-Destino tornaram a busca por uma *cidade compacta*, com diversidade de usos, adensada e polos distribuídos, como a principal ambição do plano. A incorporação da noção de *desenvolvimento orientado pelo transporte*, um antigo modelo, repaginado pela produção acadêmica e pela prática internacional de planejamento, foi reforçado pelas condições de urbanização e pelo desejo de reestabelecer um vínculo efetivo com a rede e mobilidade, de difícil reconstrução. Ambos os conceitos são fundamentalmente teóricos e, embora busquem atribuir coerência às decisões do plano, ao final, não encontram grandes desdobramentos na realidade, sobretudo se observada a capacidade efetiva de alteração dos padrões de acessibilidade urbana.

Ao longo dos quatro processos, as análises apontaram que o protagonismo adquirido pelo *projeto-instrumento* carrega uma série de impasses, sobretudo ao se considerar a complexidade de questões para efetivar a ideia de *cidade compacta* e estabelecer a reestruturação urbana imaginada pelo plano, pois, **embora o plano fornecesse um conjunto de elementos e estratégias para se alcançar a estrutura polinucleada, perseguida desde as décadas de 50 e 60, os instrumentos para intervenção são tributários da estrutura urbana existente – e não o contrário.** Isso se deve à transformação de determinados territórios mediante aplicação desses instrumentos, que dialogam mais com as vantagens locais – e, portanto, com o valor do solo urbano e seu potencial como ativo econômico – do que com as expectativas impostas pelo *projeto-instrumento* no interior do plano.

Embora o plano urbanístico se afastasse da condução da expansão da rede de mobilidade, reservando-se à construção e à aplicação do *projeto-instrumento*, a rede ainda mantém o protagonismo na estruturação urbana, pois é por meio dela que se alteram os padrões de acessibilidade capazes de reposicionar determinado pedaço da cidade em relação ao todo. Essa condição demonstra, por si só, a incapacidade real dos EETU no PDE 2014 de promover o reequilíbrio urbano desejado, ainda que o plano aponte que a expansão da rede seja um pré-requisito para ativação dos parâmetros.

Como demonstrado, **o acúmulo de incentivos à produção imobiliária apenas encontrou eco nas áreas que, no decorrer dos anos, concentraram o principal atributo de valor, a terra-localização.** Não por acaso, nesse mecanismo, o setor imobiliário viu um excelente fator de alavancagem, passando a pressionar para a ampliação concentrada dos

EETU em uma porção particular do território, o *Centro Ampliado*. Nesse processo, *cidade compacta* e *desenvolvimento orientado pelo transporte* se tornam argumentos retóricos, com pouco nexos aos objetivos originais do plano: buscar uma cidade mais equilibrada, reduzindo deslocamentos e aumentando a oferta de moradia bem localizada.

A experiência dos EETU também demonstrou uma incompreensão do próprio poder público dos limites e das potencialidades do *projeto-instrumento*. As críticas à regressividade e ao comportamento endógeno das *Operações Urbanas* tiveram papel importante na construção conceitual dos EETU, concebido como uma estrutura linear de grande alcance, cujos retornos – de qualidade urbanística e de captura da valorização imobiliária – seriam compartilhados com toda a cidade.

Nessa perspectiva, a concentração de desenvolvimento dos EETU no *Centro Ampliado* demonstrou, ao final, ser um mecanismo muito mais agressivo que as tradicionais *Operações Urbanas* no vetor sudoeste paulistano. **Os EETU foram capazes de induzir e atrair transformações intensivas em áreas de alto valor do solo, desprovidos de um mecanismo eficiente de captura das vantagens econômicas embutidas pela norma e, ainda mais grave, com a ausência de projeto de conjunto, capaz, inclusive, de mitigar impactos decorrentes do alto adensamento construtivo concentrado.** Se durante muito tempo, as *Operações Urbanas* foram criticadas pela ausência de projeto, os EETU foram concebidos como zonas com desenho atomizado, apostando-se novamente na figura do zoneamento como fórmula única para transformação e qualificação do espaço urbano.

A expansão periférica da rede, que deveria sustentar a desconcentração dos EETU, tampouco parece indicar que a transformação dos lotes se sustentaria apenas pelo mecanismo de incentivos e desincentivos proposto pelo plano. **Ao adentrar nos territórios fora do *Centro Ampliado*, é reforçada a necessidade de um desenho de conjunto, que articule a alteração da morfologia urbana com a implantação nos novos eixos de transporte,** principalmente em áreas de fundo de vale, com alta prevalência de precariedade habitacional e situações de risco geológico, inundação e alagamento. Fora das áreas que concentram a *terra-localização*, foco da produção imobiliária orgânica, as transformações pretendidas pelos EETU dependem de ações integradas com vistas à qualificação do espaço urbano, para as quais o *projeto-instrumento* poderia ser ressignificado. Nesse sentido, novas figuras, tais como as *Áreas de Estruturação Local* (AEL) podem ser potencializadas. As AEL retomam iniciativas já presentes no Plano de 1985, relativas à necessidade de uma ação coordenada e intersetorial em determinado recorte. Contudo, as AEL até então elaboradas pelo Município foram tímidas e permaneceram a reboque de concessão de bens públicos. Do conjunto de instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana dispostos no PDE 2014, a AEL foi a alternativa menos explorada, ainda que curiosamente seu desenvolvimento dependa quase exclusivamente da iniciativa do próprio poder público.

A pesquisa também identificou contribuições significativas do período dos PDE e na formulação do PDUI para atualizar a correlação entre plano, rede e projeto urbano. **A observação das áreas sujeitas às transformações de uso e ocupação do solo, decorrentes do processo de reestruturação produtiva, e com alta oferta de transporte e infraestrutura, foi uma grande contribuição do PDE 2002, partindo da concepção da Macroárea de Reestruturação e Requalificação. Mais tarde, a atualização desse conceito com a Macroárea de Estruturação Metropolitana no PDE 2014 e com a Macrozona de Diversificação e Adensamento no PDUI 2018, reafirmou ser um caminho importante para aproveitar o verdadeiro ativo formado pelas orlas ferroviária e fluvial da RMSP.**



Figura 5.1: Ambientes de mobilidade em diferentes inserções.

Legenda: (i) hub de mobilidade em Santo Amaro; (ii) tecidos de base produtiva em transformação ao redor da Estação Tamanduateí; (iii) ponto periférico de acesso a rede junto a futura estação Varginha do trem; (iv) eixo de transporte em áreas não consolidada, na confluência da Av. Dom João Nery e Córrego do Lageado, no Itaim Paulista.

Fonte: Elaboração própria sobre dados da PMSP (2020).

Finalmente, junto dessa concepção, foram construídas novas ferramentas que buscaram retomar o papel de um desenho estruturante no conteúdo do *projeto-instrumento*. Nesse sentido, destacam-se as experiências do PRIOU e PUE no PDE 2002 e, mais tarde, o PIU no PDE 2014. São ferramentas, sobretudo a última, que produziram intensos debates e continuam a atrair críticas, em sua maioria derivadas da crítica histórica ao instrumental das *Operações Urbanas*. **Por outro lado, carregam a possibilidade de compreender o território em todos os seus conflitos e oportunidades, de avançar nas possibilidades de uma inserção qualificada da rede no espaço urbano e de efetivar diretrizes do plano, senão em uma abordagem totalizante e idealizada da metrópole, mas mediante qualificação de suas partes.** São ferramentas ainda em construção e que deverão ser amadurecidas, ao incorporarem um diálogo intersetorial e interfederativo, em função dos problemas de caráter metropolitano que necessitam de uma abordagem integrada, o qual vá além da parametrização de uso e ocupação do solo e do manejo de potencial construtivo.

Mas quais outras articulações entre plano e projeto urbano, mediada pela rede, são possíveis? Existem alternativas a serem exploradas em âmbito municipal e metropolitano e, principalmente, entre ambos. Diante disso, o papel estratégico da rede de mobilidade, como ferramenta mobilizadora de intervenções urbanas, desenha um universo projetual potente, capaz de construir uma agenda dedicada aos territórios de interesse de projeto urbano vinculado à rede, para a qual o instrumental urbanístico consolidado em São Paulo torna-se um ativo relevante.

São exemplos aqui mencionados, dentre tantos outros (**Figura 5.1**): os *hubs* e estações intermodais e suas áreas de influência, que se tornarão ainda mais presentes à medida que se ampliem a complexidade e a conectividade da rede; a acessibilidade dos tecidos urbanos de base produtiva em transformação, com suas especificidades nas orlas ferroviária e fluvial; os pontos periféricos de acesso à rede, à proporção que a rede se torne mais abrangente e ultrapasse os limites do município-sede, com a possibilidade de retomar pautas como a possível indução de centralidades locais, já explorada pelos planos diretores municipais; e a implantação da rede de média e alta capacidade em áreas não consolidadas, com alta incidência de precariedade urbana e situações de assentamentos em áreas de risco, para as quais ações intersetoriais continuam a ser um desafio urgente.

As leituras aqui realizadas evidenciaram que a rede de mobilidade sempre foi central nas estratégias de articulação entre plano e projeto para São Paulo, apesar dos desencontros e tentativas de reaproximação. Como a pesquisa buscou demonstrar, da rede ao *projeto-instrumento*, muitas possibilidades de articulação entre plano e projeto foram elaboradas, abandonadas, retomadas e ainda continuam a ser testadas. Tais costuras continuarão a ser realizadas enquanto for mantida, para o urbanismo, a importante tarefa de participar de maneira propositiva no processo de transformação da metrópole.

Referências bibliográficas

Livros, artigos, teses e dissertações

- ABDAL, Alexandre. **Desenvolvimento e espaço: da hierarquia da desconcentração industrial da Região Metropolitana de São Paulo à formação da Macrometrópole Paulista**. Dissertação (Mestrado em sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.
- ALLEN, Stan. Infrastructural Urbanism. *In*: ALLEN, S. **Points + Lines: Diagrams and Projects for the City**. New York: Princeton Architectural Press, 1999, p. 48-57.
- ALONSO, Willian. **Location and land use**. Cambridge: Harvard University Press, 1964.
- ANELLI, Renato. **Plano e conformação da base da metrópole: redes de mobilidade paulistanas**. Porto Alegre: Maca Visual, 2011.
- ANELLI, Renato. Redes de mobilidade e urbanismo em São Paulo: das radiais/perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional do PUB. **Arquitextos**, v. 082, ano 07, mar 2007. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/259>. Acessado em maio de 2023.
- ANGEL, Shlomo; BLEI, Alex; PARENT, Jason; LAMSON-HALL, Patrick; SÁNCHEZ, Nicolás; CIVCO, Daniel; THOM, Rachel. **Atlas of urban expansion**. New York: NYU, Nairobi: UN-Habitat, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- ANTONUCCI, Denise. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. *In*: SOMECK, N.; CAMPOS, C. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX**. São Paulo: Ed. Mackenzie, 2002, cap. 11, p.162-175.
- APPARECIDO JR., José A. **Métodos e soluções para viabilização jurídica de projetos urbanísticos: papéis públicos e privados**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.
- APPARECIDO JR., José A. Potencial Construtivo Adicional (PCA) e sua utilização como instrumento jurídico: muito além da outorga onerosa. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, n. 52, p. 53-68, nov-dez, 2019.
- ARGAN, Giulio Carlo. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- AZZONI, Carlos R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE-USP, 1986.
- BAIARDI, Yara. **Nó de transporte e lugar. Dilemas, desafios e potencialidades para o desenvolvimento de um Hub Urbano de Mobilidade**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2018.
- BARONE, Ana C. Periferia como questão: São Paulo na década de 1970. **Pós**, São Paulo, v.20, p. 64-85, 2013.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2004.
- BERNARDINI, Marcelo. **Operações Urbanas em São Paulo: Crítica, Plano e Projeto**. Parte 6 - Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguarié. **Arquitextos**, v. 062, n. 06, 2005.
- BERTAUD, Alain. **The spatial organization of cities: deliberate outcome or unforeseen consequence?** Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, 2004.
- BERTAUD, Alain; BRUECKNER, Jan. Analyzing building-height restrictions: predicted impacts and welfare costs. **Regional Science and Urban Economics**, n. 35, p.109-125, 2005.
- BERTOLINI, Luca; DIJST, Martin. Mobility Environments and Network Cities. **Journal of Urban Design**, London, v. 8, n. 1, p. 27-43, 2003.

- BERTOLINI, Luca; RENNE, John. Station area projects in Europe and beyond: towards transit-oriented development? **Built Environment**, v. 38, n.1, p. 31-50, 2012.
- BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo; SMOLKA, Martin. Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo. *In*: SMOLKA, M.; MULLAHY, L. (Ed). **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2006, p.478-484.
- BOHIGAS, Oriol. Per una altra urbanitat. *In*: ÀREA D'URBANISME (AJUNTAMENT DE BARCELONA). **Plans i Projectes per Barcelona 1981-1982**. Barcelona, 1983, p.12-21.
- BONDUKI, Nabil. Habitação popular: contribuição ao estudo da evolução urbana de São Paulo. *In*: VALLADARES, L. **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 135-168.
- BONDUKI, Nabil. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. *In*: BUENO, L.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.
- BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). *In*: BONDUKI, N. (org.) **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, cap. 3, p.81-137.
- BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 117-154.
- BORGES, Bruno; IGNATIOS, Marcelo. Modelo de desenvolvimento policêntrico orientado pelo transporte. *In*: 20º CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 2015, Santos. **Anais [...]**. ANTP, 2015.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: UNCHS/Taurus, 1997.
- BRAGA, Milton. **Infra-estrutura e projeto urbano**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.
- BRUECKNER, Jan. The Structure of Urban Equilibria: A unified treatment of the Muth-Mills Model. *In*: MILLS, E. (Ed.) **Handbook of Regional and Urban Economics**. North-Holland: Elsevier, 1987, vol. II, cap. 20, p. 821-845.
- BRUECKNER, Jan. **Lectures on urban economics**. Cambridge: The MIT Press, 2011.
- CALAVITA, Nico; FERRER, Amador. Behind Barcelona's success story: citizen movements and planners' power. **Journal of Urban History**, v.26, n.6, p.793-807, set 2000.
- CALTHORPE, Peter. **The Next American Metropolis. Ecology, Community, and the American Dream**. New York: Princeton Architectural Press, 1993.
- CAMPOS, Cândido Malta. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. *In*: SOMECK, N.; CAMPOS, C. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX**. São Paulo: Ed. Mackenzie, 2002, cap. 8, p. 121-133.
- CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995**. Campinas: Instituto de Economia – Unicamp, 1998.
- CARDOSO, Maria Cecília. **O metrô e a urbanização de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1983.
- CASTRO, Luiz G. Rivera. **Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.
- CERVERO, Robert. **The transit metropolis. Global inquiry**. Washington: Island Press, 1998.
- CERVERO, Robert. Linking urban transport and land use in developing countries. **The journal of transport and land use**, v.6, n.1, p.7-24, 2013a.

- CERVERO, Robert. **Transport infrastructure and the environment: sustainable mobility and urbanism**. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, 2013b.
- COSTA, Luis Carlos. Estrutura urbana. *In*: EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); SÃO PAULO, Estado; SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos). **O Desafio Metropolitano**. São Paulo: EMPLASA, 1976, cap. 5, p. 57-82.
- COSTA, Luis Carlos. Estrutura urbana da metrópole. **Revista Brasileira de Planejamento**, São Paulo, n.9/10, p. 8-21, set-dez, 1978.
- COSTA, Luis Carlos. Observações sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor. **Boletim Técnico**, São Paulo, n. 3, p. 18-30, 1992.
- CRUZ, Mauricio Feijó. **Urbanismo e Mobilidade Urbana em São Paulo: (des)articulações entre planejamento, projeto e transportes (1968-2016)**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2020.
- CUNHA, José M. P.; STOCO, Sergio; DOTA, Ednelson; NEGREIROS, Rovena; MIRANDA, Zoraide A. I. A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v.15, n.30, p. 433-549, dez 2013.
- DOMINGUES, Álvaro. Urbanização extensiva - uma nova escala para o planejamento. *In*: CITTA 1st ANNUAL CONFERENCE ON PLANNING RESEARCH, 2008, Porto. **Anais [...]**. FEUP, 2008.
- DANTZIG, George; SAATY, Thomas. **Compact City: plan for a liveable urban environment**. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1973.
- DUPUY, Gabriel. **El urbanismo de las redes. Teorías y métodos**. Barcelona: Oikos-Tau/Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1998.
- ELINBAUM, Pablo. Una relación renovada entre el plan y el proyecto. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, Barcelona, n. 7, p. 117-137, 2012.
- ELINBAUM, Pablo. Planes fuera del sistema. Instrumentos ad hoc para la ordenación y gestión de las áreas urbanas plurimunicipales. **EURE**, v. 42, n. 127, p. 29-54, 2016.
- FAYOS, Ricard. L'urbanismo del període 91-95. *In*: ÀREA D'URBANISME (Ajuntament de Barcelona). **Barcelona: La segunda renovació**. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1996, p. 13-16.
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: EDUSP/Fapesp, 2005.
- FELDMAN, Sarah. São Paulo na década de 1950: o tecido complexo da metrópole coesa. *In*: LANNA, A.; SOUCHAUD, S.; CYMBALISTA, R. (Org.), **Transições metropolitanas: centralidades nas cidades brasileiras no breve século XX**. Annablume, IRD, São Paulo, 2019, cap. 2, p. 19-56.
- FERRER, Amador. El Pla General Metropolità de Barcelona. La versió de 1976. **Papers-Region Metropolitana de Barcelona**, Barcelona, n. 28, p. 43-54, nov 1997.
- FISHMAN, Robert. Metropolis unbound: the new city of the twentieth century. **Flux**, n.1, p.43-55, 1990.
- FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FIX, Mariana. A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *In*: SCHICCHI, M.; BENFATTI, D. (Org.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p. 185-198.
- FREDERICO, Claudio Senna. Do planejamento tradicional de transporte ao moderno Plano Integrado de Transportes Urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, 2001.
- GARCIA, Moreno Zaidan. **Rede de transporte de massa e espaço urbano: um ensaio de traçado para São Paulo à luz das experiências de Londres e Paris**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2014.

- GONÇALVES, Luisa. **Arquitetura da infraestrutura e mobilidade urbana: uma análise sobre projeto, espaço urbano e metrópole através do metrô de São Paulo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2020.
- GRAHAM, Stephen.; MARVIN, Simon. **Splintering Urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition**. London: Routledge, 2001.
- GROSTEIN, Marta Dora. **A Cidade Clandestina: os ritos e os mitos. O papel da irregularidade da estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900/1987**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1987.
- GROSTEIN, Marta Dora. Periferias metropolitanas em nova escala: um novo ciclo da urbanização em São Paulo. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, Barcelona, v.12, p. 33-52, 2015.
- GUNN, Philip. **Revisão do PMDI-II. Notas sobre o enfoque de sistemas no contexto de uso do solo e de estrutura urbana**. São Paulo: EMPLASA, 1983.
- HALL, Peter; PAIN, Kathy (Ed.) **The polycentric metropolis: learning from megacity regions on Europe**. London: Earthscan, 2009.
- HANSEN, Walter G. How accessibility shapes land use. **Journal of the American Institute of Planners**, Chicago, v. 25, n. 2, p. 73-76, 1959.
- HECK, Eneida. **A EMURB como instrumento de Planejamento Urbano em São Paulo: 1971-2001**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2004.
- HERCE VALLEJO, Manuel. **Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano**. Barcelona: Reverte, 2009.
- HEREÑU, Pablo. **Arquitetura da mobilidade e espaço urbano**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2016.
- HOOVER, Edgar. **Location theory and the shoe and leather industries**. Cambridge: Harvard University Press, 1937.
- INDOVINA, Francesco. **La città diffusa**. Veneza: DAEST, 1990, p.19-43.
- ISODA, Marcos Kiyoto. **Transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo: Estudo sobre a concepção e a inserção das redes de transporte de alta capacidade**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KRIEGER, Alex. Territories of Urban Design. In: MOOR, M.; ROWLAND, J. (Ed.) **Urban Design Futures**. London: Routledge, 2006.
- KRUGMAN, Paul. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, 1991, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.
- LAGONEGRO, Marco Aurelio. **Metrópole sem metrô: transporte público, rodoviarismo e populismo em São Paulo (1955-1965)**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.
- LEME, Maria Cristina Silva. **Revisão do Plano de Avenidas. Um estudo sobre o planejamento Urbano em São Paulo. 1930**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1990.
- LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
- LEWINSOHN, Richard. Monopólios Privados. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n.1, 1944, p.28-33.
- LIMA JUNIOR, Pedro Novais. **Uma estratégia chamada ‘planejamento estratégico’: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento**

- urbano.** Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- LONGO, Marlon R. **Hub de mobilidade e projeto urbano. Ações urbanísticas e infraestrutura de transporte na metrópole de São Paulo.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2015.
- LONGO, Marlon R.; DENES, Guilherme; SILVA, Alan A. Outorga Onerosa do Direito de Construir a partir do PDE 2014: estudo dos preços e impactos na política urbana municipal. *In: FORUM SP 21 – AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA POLÍTICA URBANA EM SÃO PAULO*, 2021, São Paulo. **Anais [...].** FAUUSP, IABSP, CEM, 2021. Disponível em <https://sites.usp.br/forumsp21/artigos-completos/>. Acessado em 27 de agosto de 2023.
- LUCCHESI, Maria Cecília. **Em defesa do planejamento urbano: ressonâncias britânicas e a trajetória de Harry James Cole.** Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2009.
- LUCCHESI, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). *In: BONDUKI, N. (org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*, São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, cap. 2, p.35-80.
- LUNGO, Mario. Grandes Proyectos Urbanos. Una visión General. **Urbana**, n. 37, 2005, p.15-43.
- MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento "operação urbana consorciada" à luz da experiência paulistana.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.
- MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. *In: MARICATO, E. (org.). A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 71-93.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole da periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Withaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In: MACHADO, L. (Org.) Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. A dinâmica social das favelas da Região Metropolitana de São Paulo. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, n. 21, p.12-41, ago 2007.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia.** São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MELLO FRANCO, Fernando. **A construção do caminho: a estruturação da metrópole pela conformação técnica das várzeas e planícies fluviais da bacia de São Paulo.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2005.
- MELLO FRANCO, Fernando; HELDT D'ALMEIDA, Carolina; ABREU, Giselle. A Macroárea de Estruturação Metropolitana de São Paulo. O projeto urbano como instrumento de transformação do território. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, Barcelona, v.12, p. 53-74, 2015.
- MEYER, Regina M. Prosperi. **Metrópole e Urbanismo. São Paulo, anos 50.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1991.
- MEYER, Regina M. Prosperi. Considerações sobre a natureza inovadora do Plano Diretor 91. *In: Boletim Técnico*, São Paulo, n. 3, p. 40-41, 1992.
- MEYER, Regina M. Prosperi. Atributos da metrópole moderna. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n.4, p.4-9, out 2000.

- MEYER, Regina M. Prosperi. O urbanismo: entre a cidade e o território. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 1, p. 38-41, jan/mar, 2006.
- MEYER, Regina M. Prosperi. O Centro no caminho da metrópole. *In*: URUSHIMA, Andrea F. (Org.) **Modernização Urbana e Cultura Contemporânea**. São Paulo: Terracota Editora, 2016, p.131-147.
- MEYER, Regina M. Prosperi; GALVÃO, Roberta; LONGO, Marlon R. São Paulo e suas escalas de urbanização. Cidade, metrópole e macrometrópole. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, Barcelona, v.12, p. 07-31, 2015.
- MEYER, Regina M. Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora. Metrôpoles brasileiras: seus desafios urbanos e suas perspectivas. **Pós**, São Paulo, n. 20, p. 34-59, dez 2006.
- MEYER, Regina M. Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora. **A Leste do Centro. Territórios do urbanismo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.
- MEYER, Regina M. Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: EDUSP, 2004.
- MILLS, Edwin. An aggregative model of resource allocation in a metropolitan area. **American Economic Review**, n.57, p.197-210, 1967.
- MONCLÚS, Javier (Ed.). **La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias**. Barcelona: CCCB, 1996.
- MONTANDON, Daniel. **Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.
- MOURA, Geraldo. **Diferenças entre a retórica e a prática na implantação do Metrô de São Paulo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2016.
- MUNIZ, Cristiane. **A cidade e os trilhos: o Metrô de São Paulo como desenho urbano**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2005.
- MUTH, Richard. **Cities and housing**. Chicago: University of Chicago Press, 1969.
- MUZI, Alessandro. **O ônibus fazendo cidade. Mobilidade e urbanização na constituição do sistema de ônibus metropolitano de São Paulo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2022.
- NADALLIN, Vanessa; IGLIORI, Danilo C. Espriamento urbano e periferização da pobreza na Região Metropolitana de São Paulo: evidências empíricas. **EURE**, v.41, n. 124, p. 91-111, set 2015.
- NEUMAN, Michael. The compact city fallacy. **Journal of Planning Education and Research**, Tallahassee, v.25, p. 11-26, 2005.
- NIGRIELLO, Andreína. A expansão do metrô ao longo de trinta anos. **Revista Engenharia**, São Paulo, n. 529, 1998.
- NIGRIELLO, Andreína; FERREIRA, Luiz A. Cortez. A criação de ‘territórios de oportunidade’ junto ao sistema metro-ferroviário: em prol de uma parceria mais efetiva nos processos de transformação urbana no entorno das estações. IV SEMINÁRIO DA LATIN AMERICAN REAL ESTATE SOCIETY – LARES. **Anais [...]**. LARES, 2004.
- NIGRIELLO, Andreína; HIRSCH, Horácio. Operações Urbanas Metrô. *In*: 13º CONGRESSO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 2001, Porto Alegre. **Anais [...]**. ANTP, 2001.
- NIGRIELLO, Andreína; PEREIRA, Arnaldo; METRAN, Jeanne. Pontos de articulação. **Revista dos Transportes Públicos – ANTP**, São Paulo, n. 97, p. 91-108, 2002.
- NIGRIELLO, Andreína; PEREIRA, Arnaldo; HIRSCH, Horácio; FERREIRA, Luiz A. Cortez. Linha 4 do Metrô SP: o adensamento urbano como fonte de oportunidades. **Revista dos Transportes Públicos – ANTP**, São Paulo, v. 106, p. 59-66, 2005.

- NOBRE, Eduardo. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.
- NOBRE, Eduardo. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**, v.23, n.1, p.203-219, Rio de Janeiro, jan/jul 2009.
- NOBRE, Eduardo. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. *In*. BALBIM, R.; KRAUSE, C. (Ed.). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, cap. 5, p. 161-216.
- OAKLEY, Tiago. **Arquitetura das estações de conexão na rede de metrô de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2017.
- OLIVEIRA, José Geraldo M. **Operações Urbanas em São Paulo: Crítica, Plano e Projeto. Parte 7 - Operação Urbana Carandiru-Vila Maria**. *Arquitextos*, v. 065, n. 03, 2005.
- POPE, Albert. **Ladders**. New York: Princeton Architectural Press, 1996.
- PORTAS, Nuno. El surgimiento del proyecto urbano. **Urbanística**, n. 110, 1998.
- RAMALHOSO, Wellington. **Destino Itaquera: o metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. **Sobre dispersão urbana**. São Paulo: Via das Artes, 2009.
- ROLNIK, Raquel; KOWARICK, Lúcio; SOMECK, Nadia. **São Paulo: Crise e Mudança**. São Paulo, SEMPLA, 1991.
- SAKATA, Margarida N. **Projeto Eixo Tamanduatehy: uma nova forma de intervenção urbana em São André?** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.
- SALES, Pedro. **Operações Urbanas em São Paulo: Crítica, Plano e Projeto. Parte 1 - Introdução**. *Arquitextos*, v. 059, n. 07, 2005a.
- SALES, Pedro. **Operações Urbanas em São Paulo: Crítica, Plano e Projeto. Parte 3 - Operações Urbanas: plano-referência e proposições**. *Arquitextos*, v. 060, n. 06, 2005b.
- SALES, Pedro. **Operações Urbanas em São Paulo: Crítica, Plano e Projeto. Parte 4 - Operação Urbana Butantã-Vila Sônia**. *Arquitextos*, v. 060, n. 11, 2005c.
- SALES, Pedro. **Operações Urbanas em São Paulo: Crítica, Plano e Projeto. Parte 5 - Operação Urbana Diagonal Sul**. *Arquitextos*, v. 061, n. 08, 2005d.
- SANDRONI, Paulo. A New financial instrument of value capture in São Paulo: certificates of additional construction potential. *In*: INGRAM, G., HONG, Y. (Ed.) **Municipal Revenues and Land Policies**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- SHEARMUR, Richard. What is an urban structure? The challenges of foreseeing 21st Century patterns of urban economy. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL CIUDADES, GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO, 2011, Toluca, Mexico. **Anais [...]**. Montreal: Institut National de La Recherche Scientifique, 2011. p. 5-46.
- SINGER, P. Porque São Paulo precisa de plano diretor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 70, n.22.865, 6 dez. 1990.
- SMETS, Marcel; SHANNON, Kelly. **The landscape of contemporary infrastructure**. Rotterdam: NAI Publishers, 2010.
- SOLA-MORALES, Manuel. **La segunda historia del proyecto urbano**. *Revista Ur*, Barcelona, n. 5, 1987.

- SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta. Do PD-85 ao PD-88: inovação, democracia e crise. *In: SOMEKH, N.; CAMPOS, C. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX.*** São Paulo: Ed. Mackenzie, 2002, cap. 10, p. 147-159.
- TERAZAKI, Márcia Yoko. **Arquitetura e Infra-estrutura urbana. A Linha Norte-Sul e a Estação Ponte Pequena do Metrô de São Paulo.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2011.
- von THÜNEN, Johann. **The isolated state.** Oxford: Oxford Press, 1966.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: nota sobre a estratégia discursiva sobre o planejamento estratégico. *In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único.*** Petrópolis: Vozes, 2000.
- VILLAÇA, Flávio. A teoria de Alonso e a Cidade Brasileira. **Revista Brasileira de Planejamento.** São Paulo, Instituto Brasileiro de Planejamento, n. 9/10, p.48-51, set-dez, 1978.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Estudio Nobel, 2001.
- VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo: FAUUSP, 2005.
- VILLAÇA, Flávio. A terra como capital (ou a terra-localização). *In: VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.*** São Paulo: Studio Nobel, 2012, p. 25-40.
- VILLAÇA, Flávio; ZIONI, Silvana. **Os transportes sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo: o poder público acentuando a desigualdade.** Concurso de Monografias CBTU – A cidade nos trilhos. São Paulo: CBTU, 2005.
- VILARINO, Maria do Carmo. **Operação urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.
- WEBBER, Melvin M. The post-city age. **Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences,** 1968, p.1091-1110.
- WHEATON, William. A comparative static analysis of urban spatial structure. **Journal of Economic Theory,** n.9, p. 223-237, 1974.
- WILHEIM, Jorge. **Projeto São Paulo: propostas para a melhoria da vida urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982
- WILHEIM, Jorge. **O Caminho de Istambul: memórias de uma conferência da ONU.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- WILHEIM, Jorge. **São Paulo: uma interpretação.** São Paulo: Senac, 2011.
- ZEGRAS, Pericles. **Sustainable urban mobility: exploring the role of the built environment.** Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2005.
- ZIONI, Silvana. Metrô e Sistran: O transporte urbano volta para os trilhos e cai na rede. *In: SOMEKH, N.; CAMPOS, C. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX.*** São Paulo: Ed. Mackenzie, 2002, cap. 9, p. 135-145.

Planos, projetos e estudos técnicos

- ÁREA D'URBANISME (Ajuntament de Barcelona). **Plans i Projectes per a Barcelona 1981/1982.** Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1983.
- ÁREA D'URBANISME (Ajuntament de Barcelona). **Àrees de nova centralitat.** Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1987.
- ÁREA D'URBANISME (Ajuntament de Barcelona). **Barcelona: La segunda renovació.** Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1996.
- CMSP (Câmara Municipal de São Paulo). **Para conhecer o substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo apresentado pelo Relator da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. PL 688/13.** São Paulo: CMSP, 2014.
- CMSP (Câmara Municipal de São Paulo). **Por uma cidade aberta. Publicação síntese do mandato de Nabil Bonduki (2013-2016).** São Paulo: CMSP, 2016.

- CDRMSP (Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana De São Paulo). **Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: CDRMSP, 2016.
- CDRMSP (Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana De São Paulo). **Caderno Final de Propostas do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: CDRMSP, 2019a.
- CDRMSP (Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana De São Paulo). **Minuta do Projeto de Lei do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: CDRMSP, 2019b.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Pesquisa Origem e Destino 1977 da Região Metropolitana de São Paulo (OD 1977) – Metodologia e procedimentos**. São Paulo: EMLASA, 1978a.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Pesquisa Origem e Destino 1977 da Região Metropolitana de São Paulo (OD 1977) – Resultados básicos**. São Paulo: EMLASA, 1978b.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Pesquisa Origem e Destino 1977 da Região Metropolitana de São Paulo (OD 1977), Relatório técnico, Volume 4 – Sumário de dados**. São Paulo: EMLASA, 1978c.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040. Capítulo 2 – Uma visão da Macrometrópole**. São Paulo: EMLASA, 2014.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Diagnóstico Final do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Emlasa, 2019.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); HIDROSERVICE Engenharia de Projetos. **Estudo do Aproveitamento do Vetor Leste da Grande São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 1976.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); PROMON (Engenharia), SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos). **Programa de Operações Urbanas na Região Metropolitana da Grande São Paulo e papel da Emplasa**. Volumes I. São Paulo: EMLASA, 1976a.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); PROMON Engenharia, SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos). **Programa de Operações Urbanas na Região Metropolitana da Grande São Paulo e papel da Emplasa**. Volumes II. São Paulo: EMLASA, 1976b.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); SÃO PAULO, Estado; SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos). **Estudos sobre as zonas Z8 do Corredor Tietê**. São Paulo: EMLASA, 1977a.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); SÃO PAULO, Estado; SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos). **Projeto de desenvolvimento urbano no bairro do Brás (área CURA Brás-Bresser) – Parecer técnico**. São Paulo: EMLASA, 1977b.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); SÃO PAULO, Estado; SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos). **Diretrizes para localização de equipamentos metropolitanos na Grande São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 1977c.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); SÃO PAULO, Estado; SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos). **Diretrizes para a localização de atividades terciárias na Grande São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 1978.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); SÃO PAULO, Estado; STM (Secretaria de Transportes Metropolitanos). **Projeto Orla Ferroviária**. São Paulo: EMLASA, 1995.

- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano); SÃO PAULO, Estado; STM (Secretaria de Transportes Metropolitanos). **Revitalização da Orla Ferroviária da RMS - Trecho Lapa/Mooça - Proposta Técnica**. São Paulo: EMLASA, 1996.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Expansão da área urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 2005a.
- EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). SÃO PAULO, Estado; SEP (Secretaria de Economia e Planejamento). **Região Metropolitana de São Paulo. Agenda para o Desenvolvimento**. São Paulo: EMLASA, 2005b.
- EMURB (Empresa Municipal de Urbanização). **A reurbanização de Santana e Jabaquara. Memorial da EMURB para julgamento dos mandados de segurança ns. 220.706, 220.707 e 222.643, impetrados contra o plano de reurbanização de Santana e Jabaquara perante o Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo: EMURB, 1973.
- EMURB (Empresa Municipal de Urbanização). **Plano Diretor do Município de São Paulo - Avaliação Preliminar**. São Paulo: EMURB/SEMPA, 1983.
- EMURB (Empresa Municipal de Urbanização). **Operação Urbana Água Espreada. Volume I (Textos) e Volume II (Desenhos)**. Relatório Técnico. São Paulo: EMURB/Sempla, 1990.
- FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas); RIZZIERI, Juarez. **Avaliação do impacto das propostas de projeto do Plano Diretor do Município de São Paulo sobre os preços da moradia e sobre a arrecadação municipal**. Relatório de pesquisa. São Paulo: FIPE/SEMPA, 1992.
- METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo). **Relatório de Administração 1977**. São Paulo: METRÔ, 1978.
- METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo). **Pesquisa Origem e Destino 1987 da Região Metropolitana de São Paulo (OD 1987) - Sumário de dados**. São Paulo: METRÔ, 1989.
- METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo). **Pesquisa Origem e Destino 1997 da Região Metropolitana de São Paulo (OD 1997) - Síntese das informações**. São Paulo: METRÔ, 1999.
- METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo). **Aferição da Pesquisa Origem e Destino na Região Metropolitana de São Paulo em 2002 - Síntese das informações. São Paulo: METRÔ, 2003**.
- METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo). **Pesquisa Origem e Destino 2007 da Região Metropolitana de São Paulo (OD 2007) - Síntese das informações**. São Paulo: METRÔ, 2008.
- METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo). **Pesquisa de Mobilidade 2012 da Região Metropolitana de São Paulo - Principais Resultados**. São Paulo: METRÔ, 2013.
- METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo). **Pesquisa Origem e Destino 2017 da Região Metropolitana de São Paulo (OD 2017) - Síntese das informações**. São Paulo: METRÔ, 2019.
- PROMON (Engenharia). **Definição de um Programa preliminar de Operações Urbanas**. Relatório Final. São Paulo: EMLASA, 1976.
- SÃO PAULO, Estado; ASPLAN; GPI; NEVES & PAOLIELLO. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo - PMDI**. São Paulo: GESP, 1970.
- SÃO PAULO, Estado; SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos); EMLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **PMDI II - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado. Revisão e Atualização 1981/82**. São Paulo: EMLASA, 1982.
- SÃO PAULO, Estado; SPG (Secretaria de Planejamento e Gestão); EMLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano). **Plano Metropolitano da Grande São Paulo. 1994/2010**. São Paulo: EMLASA, 1994.

- SÃO PAULO, Estado. STM (Secretaria dos Transportes Metropolitanos). **Montagem e avaliação de um Cenário Equilibrado para o Desenvolvimento Urbano de São Paulo através de uma estratégia combinada de transporte e uso do solo.** São Paulo: STM, 2009.
- SÃO PAULO, Estado. STM (Secretaria dos Transportes Metropolitanos). **Visões da metrópole. Depoimentos sobre transporte e urbanismo para o PITU 2025.** São Paulo: STM, 2006.
- SÃO PAULO, Estado. STM (Secretaria dos Transportes Metropolitanos). **Atualização da Rede Metropolitana de Alta e Média Capacidade de Transporte da RMSP.** São Paulo: STM, 2013.
- SÃO PAULO, Estado; STM (Secretaria dos Transportes Metropolitanos); SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). **Cenários de Desenvolvimento Urbano.** São Paulo: STM, 2012.
- SÃO PAULO, Município; ASPLAN; DAILY; MONTREAL; SMITH, WILBUR. **Plano Urbanístico Básico.** São Paulo: Prefeitura Municipal, v. 2, v.4, 1969.
- SÃO PAULO, Município. **Exposição de motivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – Projeto de Lei nº 125 de 1971.** São Paulo: Prefeitura Municipal, 1971.
- SÃO PAULO, Município. **Exposição de motivos do Plano Diretor do Município – Projeto de Lei nº 002 de 5 de fevereiro de 1991.** São Paulo: Prefeitura Municipal, 1991.
- SÃO PAULO, Município; SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). **Plano Diretor do Município de São Paulo – Primeira etapa: objetivos e diretrizes gerais.** São Paulo: SEMPLA, 1983.
- SÃO PAULO, Município; SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000, Relatório, Versão para debate.** São Paulo: SEMPLA, 1985.
- SÃO PAULO, Município. SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). **Memória Técnica do Plano Diretor de 1991. Capítulo 2: Conceitos e planos de trabalho iniciais.** Dossiê 20/23. V. 02/15. São Paulo: SEMPLA, 1991a.
- SÃO PAULO, Município. SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). **Memória Técnica do Plano Diretor de 1991. Capítulo 3: Macrozoneamento.** Dossiê 20/23. V. 03/15. São Paulo: SEMPLA, 1991b.
- SÃO PAULO, Município. SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). **Memória Técnica do Plano Diretor de 1991. Capítulo 10: Operações Urbanas.** Dossiê 20/23. V. 10/15. São Paulo: SEMPLA, 1991c.
- SÃO PAULO, Município. SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). **Exposição de motivos do Plano Diretor Estratégico de 2002, Projeto de Lei nº290 de 2002.** São Paulo: SEMPLA, 2002.
- SÃO PAULO, Município; SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002-2012).** São Paulo: Editora Senac/SEMPLA, 2004.
- SÃO PAULO, Município; SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). **Termos de Referência para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos complementares de subsídio à formulação do Projeto de Lei da Operação Urbana Consorciada Lapa-Brás, Moca-Vila Carioca e Reio Verde-Jacu.** São Paulo: SMDU, 2010.
- SÃO PAULO, Município; SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). **PDE 10 anos: Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo.** São Paulo: SMDU, 2012a.
- SÃO PAULO, Município; SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). **São Paulo 2040: a cidade que queremos.** São Paulo: SMDU, 2012b.
- SÃO PAULO, Município; SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). **Exposição de motivos da Revisão participativa do Plano Diretor Estratégico de 2014.** São Paulo: SMDU, 2013.

- SÃO PAULO, Município; SMUL (Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento). **Relatório de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020**. São Paulo: SMUL, 2021.
- SÃO PAULO URBANISMO. **Nota técnica integrada do Projeto de Intervenção Urbana Setor Central**. São Paulo: SP-URBANISMO, 2020a.
- SÃO PAULO URBANISMO. **Atualização do Cadastro de Valor de Terrenos no Plano Diretor Estratégico – Nota Técnica**. Processo Administrativo nº 6066.2021/0000023-7. São Paulo: SP-URBANISMO, 2020b. Disponível em: <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx>. Acesso em 10 de setembro de 2021.
- SÃO PAULO URBANISMO. **Informação nº 036917017. Processo administrativo nº 6066.2020/0003254-4**. São Paulo: SP-Urbanismo, 2020c. Disponível em: https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/documento_consulta_externa.php?id_acesso_externo=560634&id_documento=39970904&infra_hash=1f2b009802342a1d6cd889f97c2149e5. Acesso em 10 de setembro de 2021.
- SÃO PAULO URBANISMO. **Oferta e demanda de produção imobiliária nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)**. São Paulo: SP-URBANISMO, 2021.
- URBEM (Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole). **Estudos técnicos e modelagem de projetos de Parceria Público Privada (PPP) de Habitação de Interesse Social para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista**. TOMO I. São Paulo: URBEM, 2012.

Legislação consultada

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- Lei Federal nº 14 de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
- Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- Lei Federal nº 11.107 de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- Lei Federal nº 12.836 de 2 de julho de 2013. Altera os arts. 2º, 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.
- Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
- Lei Federal nº 13.683 de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
- Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei no 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
- Projeto de Lei Federal nº 5.788 de 9 de outubro de 1990. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.
- Projeto de Lei Federal nº 3.460 de 2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências.
- Projeto de Lei Federal nº 5 de 2014. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
- Lei Estadual nº 94 de 29 de maio de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

- Lei Estadual nº 7.450, de 16 de julho de 1991. Cria a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos e dá providências correlatas.
- Lei Estadual nº 815, de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas.
- Lei Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas.
- Lei Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas.
- Lei Estadual nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012. Cria a região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas.
- Lei Estadual nº 1.241, de 8 de maio de 2014. Cria a Região Metropolitana de Sorocaba e dá providências correlatas.
- Lei Estadual nº 1.362, de 30 de novembro de 2021. Cria a Região Metropolitana de Jundiaí e dá providências correlatas.
- Decreto Estadual nº 6.111, de 5 de maio de 1975. Regulamenta a Lei Complementar n. 94, de 29 de maio de 1974 e dispõe sobre medidas correlatas.
- Decreto Estadual nº 10.951 de 13 de dezembro de 1977. Reorganiza a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos, dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana e dá providências correlatas.
- Decreto Estadual nº 29.355 de 14 de dezembro de 1988. Altera a organização dos serviços da Administração Direta e Indireta do Estado e dá providências correlatas.
- Decreto Estadual nº 39.895 de 1 de janeiro de 1995. Transfere os Conselhos que especifica, altera a vinculação da Emplasa.
- Lei Municipal nº 7.688 de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI – SP, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 7.670 de 24 de novembro de 1971. Autoriza a constituição da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB – e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 7.694 de 7 de janeiro de 1972. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 7.805 de 01 de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 7859 de 8 de março de 1973. Aprova plano de renovação urbana nos 8º e 42º subdistritos, Santana e Jabaquara, respectivamente e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 7.982 de 18 de dezembro de 1973. Aprova plano de urbanização no 2º subdistrito – Liberdade, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 8.328 de 2 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município, nas zonas de usos especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 8.830 de 12 de dezembro de 1978. Dispõe sobre o controle acionário da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 8.848 de 20 de dezembro de 1978. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo na Zona Metrô-Leste – ZML e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 9.094 de 16 de julho de 1980. Estabelece diretrizes para a urbanização de parte do trecho da ZML-I (Zona Metro-Leste I), de acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 8.848/1978, e dá outras providências.

- Lei Municipal nº 10.676 de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 10.209 de 9 de novembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 11.090 de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabau, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 11.158 de 30 de dezembro de 1991. Dispõe sobre alterações de uso e ocupação do solo ao longo do ramal leste do Metrô, institui a Zona de Uso Z19 e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 11.732 de 14 de março de 1995. Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Helio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumentos para sua implantação, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 11.773 de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o programa "direito à moradia", visando a obtenção de recursos para construção de residências destinada a moradores de habitação sub-normal.
- Lei Municipal nº 11.774 de 18 de maio de 1995. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da Operação, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 12.349 de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.
- Lei Municipal nº 13.769 de 26 de janeiro de 2004. Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Helio Pelegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).
- Lei Municipal nº 13.872 de 12 de julho de 2004. Aprova a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu.
- Lei Municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do Município de São Paulo.
- Lei Municipal nº 15.056 de 8 de dezembro de 2009. Autoriza a cisão da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB.
- Lei Municipal nº 15.893 de 7 de novembro de 2013. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do § 2º do art. 3º da Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009.

- Lei Municipal nº 16.050 de 31 de junho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.
- Lei Municipal nº 16.020 de 2 de julho de 2014. Aprova melhoramentos viários necessários à implantação de corredores de ônibus e obras viárias complementares; aprova e altera planos de melhoramentos e alinhamentos viários nos Distritos de Capão Redondo, Campo Limpo, Penha, Carrão, Aricanduva, São Mateus, Parque do Carmo, Cursino, Ipiranga, Limão, Belenzinho, Perdizes, Santo Amaro, Sapopemba e Cangaíba, e estabelece providências correlatas.
- Lei Municipal nº 16.402 de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE).
- Lei Municipal nº 16.703 de 4 de outubro de 2017. Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015.
- Lei Municipal nº 17.561 de 4 de junho de 2021. Altera disposições da Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013, que estabelece diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da operação, bem como substitui o Quadro III – Fatores de Equivalência de CEPAC anexo à citada lei.
- Decreto Municipal nº 15.583 de 26 de dezembro de 1978. Dispõe sobre as atribuições da Comissão de Zoneamento (CZ) e da Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO), e dá outras providências.
- Decreto Municipal nº 15.584 de 26 de dezembro de 1978. Dispõe sobre a reorganização administrativa da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, e dá outras providências.
- Decreto Municipal nº 19.229 de 14 de novembro de 1983. Reorganiza a Secretaria Municipal de Planejamento e dá outras providências.
- Decreto Municipal nº 56.161 de 1 de junho de 2015. Declara o início da vigência de condições de instalação de usos e atividades e de índices e parâmetros de ocupação para a área de influência determinada pelo trecho que especifica do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana definido pelo Corredor de Ônibus Leste-Itaquera, na conformidade do artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.
- Decreto Municipal nº 56.781 de 27 de janeiro de 2016. Declara o início da vigência de condições de instalação de usos e atividades e de índices e parâmetros de ocupação para a área de influência determinada pelo Eixo de Estruturação da Transformação Urbana definido pelo prolongamento da Linha 5 – Lilás da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, na conformidade do artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.
- Decreto Municipal nº 56.782 de 27 de janeiro de 2016. Declara o início da vigência de condições de instalação de usos e atividades e de índices e parâmetros de ocupação para a área de influência determinada pelo Eixo de Estruturação da Transformação Urbana definido pela implantação da Linha 6 – Laranja da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, na conformidade do artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.
- Decreto Municipal nº 56.901 de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico.
- Decreto Municipal nº 57.569 de 28 de dezembro de 2016. Aprova o PIU do Novo Entrepósito de São Paulo – PIU-NESP, bem como estabelece os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para Zonas de Ocupação Especial localizadas no Distrito de Perus.
- Decreto Municipal nº 58.226 de 15 de maio de 2018. Aprova o PIU para a Zona de Ocupação Especial do Complexo do Pacaembu, composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e por seu Centro Poliesportivo – PIU-Pacaembu.

- Decreto Municipal nº 58.368 de 16 de agosto de 2018. Aprova o Projeto de Intervenção Urbana para o perímetro específico do Terminal de Ônibus Princesa Isabel e cria a respectiva Área de Estruturação Local.
- Decreto Municipal nº 58.623 de 7 de fevereiro de 2019. Aprova o PIU para a Zona de Ocupação Especial do Complexo Anhembi – PIU-Anhembi, e dá outras providências.
- Decreto Municipal nº 58.707 de 8 de abril de 2019. Declara o início da vigência dos índices e parâmetros da ZEU para a ZEUP definida pelo Corredor de Ônibus na Av. Eng. Luiz Carlos Berrini, entre a Av. Jorn. Roberto Marinho e a Av. dos Bandeirantes, em conformidade com o artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, e com o §1º do artigo 7º e a nota (b) do Quadro 3 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.
- Decreto Municipal nº 58.623 de 7 de fevereiro de 2019. Aprova o Projeto de Intervenção Urbana para a Zona de Ocupação Especial do Complexo Anhembi – PIU-Anhembi, e dá outras providências.
- Decreto Municipal nº 61.402 de 1 de junho de 2022. Declara o início da vigência dos índices e parâmetros da ZEU para a ZEUP definida pelo Trecho 1 da Linha 17 - Ouro da Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metro, em conformidade com o artigo 83 e o Mapa 3A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, e com o § 1º do artigo 7º e o Quadro 3 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.
- Decreto Municipal nº 61.403 de 1 de junho de 2022. Declara o início da vigência dos índices e parâmetros da ZEU para a ZEUP definida pelo Trecho Vila Prudente-Dutra da Linha 2 - Verde da Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metro, em conformidade com o artigo 83 e o Mapa 3A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, e com o § 1º do artigo 7º e o Quadro 3 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.
- Projeto de Lei Municipal nº 254 de 14 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de São Paulo, revogando parcialmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, consubstanciado na Lei 7.688 de 30 de dezembro de 1971, e dá outras providências.
- Projeto de Lei Municipal nº 002 de 5 de fevereiro de 1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências.
- Projeto de Lei Municipal nº 259 de 9 de junho de 1994. Cria os certificados referentes a outorga de potencial adicional de construção e de alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo.
- Projeto de Lei Municipal nº 505 de 6 de dezembro de 2012. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da OUCAB e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995.
- Projeto de Lei Municipal nº 290 de 17 de maio de 2002. Aprova o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, e dá outras providências.
- Projeto de Lei Municipal nº 688 de 2013. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei 13.430/2002.
- Projeto de Lei Municipal nº 723 de 16 de dezembro de 2015. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, define PIU para a área da operação urbana e autoriza a criação da empresa Bairros do Tamanduateí S/A.
- Projeto de Lei Municipal nº 581 de 14 dezembro de 2016. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do PIU para o perímetro do Arco Tietê e cria as Áreas de Intervenção Urbana Centralidade da Metrópole, Lapa e Apoios Urbanos.
- Projeto de Lei Municipal nº 427 de 1 de agosto de 2019. Aprova PIU para o território do Arco Pinheiros, em atendimento ao inciso IV do § 3º do art. 76 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE; cria a Área de Intervenção Urbana Arco Pinheiros.



Santana de Parnaíba
Reservatório
Edgar de Souza

Barueri

4

4

1

4

ITAPEVI

ALDEIAS

CARAPICUBA

Aldeia de Carapicubá

EMBU

Itaipicérica da Serra

Reservatório Beicht Pedro

Guarapiranga

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Universidade de São Paulo