



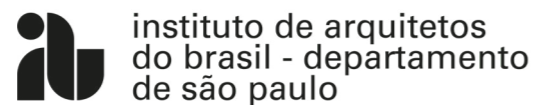
FÓRUM SP 21

Avaliação do Plano Diretor e
da Política Urbana de São Paulo
21.set — 01.out.2021

CADERNO DE RESUMOS

COMISSÃO ORGANIZADORA

ORGANIZAÇÃO



APOIO



FÓRUM SP 21

Avaliação do Plano Diretor e
da Política Urbana de São Paulo
21.set – 01.out.2021

CADERNO DE RESUMOS

COMISSÃO ORGANIZADORA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Fórum SP 21 – Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo (2021, São Paulo, SP)

Caderno de Resumos – Fórum SP 21 – Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo

Organizadores: Nabil Georges Bonduki, Fernando Túlio Salva Rocha Franco, Joyce Reis Ferreira da Silva

1. ed. – São Paulo, SP: IAB/SP, 2022.

466 p.; 29,7 x 21,0 cm.

ISBN 978-65-994485-3-9.

1. Política Urbana. 2. Regulação Urbanística. 3. Plano Diretor. 4. Participação Social.

Referência bibliográfica

FÓRUM SP 21 – AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA POLÍTICA URBANA DE SÃO PAULO, 2021, São Paulo. Caderno de Resumos [...]. São Paulo: IAB, 2022. 466 p. Tema: Política Urbana.

Ficha técnica

COMISSÃO ORGANIZADORA

Centro de Estudos da Metrópole (USP)

Eduardo Marques

Comissão de Direito Urbanístico – OAB

Lilian Regina Gabriel M. Pires

Mariana Chiesa

Escola da Metrópole – IEA

João Whitaker

Luciana Royer

Escola Politécnica (USP)

José Glauco Da Silva

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP)

João Meyer

Maria Cristina Leme

Miguel Fiorelli

Nabil Bonduki

Nuno Azevedo Fonseca

Renato Cymbalista

Instituto de Arquitetos do Brasil/SP

Fernando Tulio

Maira Fernandes

APOIO INSTITUCIONAL

Conselho de Arquitetura e Urbanismo

de São Paulo (CAU/SP)

Observatório de Políticas Públicas do

Tribunal de Contas do Município de São

Paulo (TCMSP)

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Escola da Cidade

Instituto Brasileiro de Direito

Urbanístico (IBDU)

Folha 100

COMITÊ CIENTÍFICO

Desenvolvimento econômico

Carlos Torres Freire (CEBRAP)

Luiz Henrique Soares (SEADE)

Marlon Longo (IABsp)

Nilce Aravecchia (FAU-USP)

Produção imobiliária

Claudio Bernardes (SECOVI)

Glória Figueiredo (UFBA)

Hugo Louro e Silva (Mackenzie)

Isadora Guerreiro (FAU-USP)

Zona rural e agricultura periurbana

Fernando de Mello Franco (Mackenzie)

Marcela Ferreira (IABsp)

Maria Lucia Bellenzani (UFABC)

Dinâmicas urbanas, instrumentos e

intervenções nas áreas centrais

Camila D'Ottaviano (FAU-USP)

Débora Sanches (Mackenzie)

Paulo Emilio Ferreira (Mackenzie)

Regina Meyer (FAU-USP)

Dinâmicas urbanas – instrumentos

e intervenções na macroárea de

estruturação

Carol Heldt (Escola da Cidade/

FESP-SP)

Eduardo Nobre (FAU-USP)

Marcelo Ignatios (IABsp)

Mariana Levy Piza Fontes (CDU/OAB-SP)

Paula Santoro (FAU-USP)

Dinâmicas urbanas – instrumentos

e intervenções nos eixos de

estruturação da transformação urbana

e nos miolos de bairros

Carlos Leite (Mackenzie)

Daniel Montandon (UNINOVE)

Hamilton de França Leite (Secovi)

Hannah Arcuschin Machado (IABsp)

Luis Antonio Jorge (FAU-USP)

Ociosidade e subutilização urbana

Dânia Brajato (Lepur/UFABC)

Fernando Bruno (CDU / OAB-SP)

Maria Lucia Refinetti (FAU-USP)

Viviane Sá (CAU-SP / FAUUSP)

Expansão urbana

Estevan Otero (FAU-USP)

Tomás Moreira (IAU-USP)

Impactos das parcerias público

privadas na transformação do

território

Álvaro dos Santos (CDU / OAB-SP)

Paulo Sandroni (FGV)

Raquel Rolnik (FAU-USP)

Sistemas de mobilidade

João Bonett (FAU-USP)

Mariana Giannotti (POLI-USP/ CEM)

Silvana Zioni (UFABC)

Tácito Pio (UNIP)

Mudanças climáticas e resiliência

urbana

Kaísa Isabel da Silva Santos (IABsp)

Karin Regina de Castro Marins

(POLI-USP)

Roberta Kronka (FAU-USP)

Tatiana Tucunduva Cortese (UNINOVE/

IEA-USP)

Tomás Wissembach (CEBRAP)

Qualificação das áreas de

vulnerabilidade social e urbana

(periferias)

Camila Saraiva (UFABC)

Carina Serra (CAU-SP / FAUUSP)

Giovanna Milano (UNIFESP)

Jeferson Tavares (IAU-USP)

Maria de Lourdes Zuquim (FAU-USP)

Suzana Pasternak (FAU-USP)

Política habitacional

Eulalia Portela Negrelos (IAU/USP)

Evaniza Rodrigues (UMM)

Monica Viana (CAU-SP)

Lizete Rubano (Mackenzie)

Simone Gatti (Escola da Cidade/ FAU-

USP/ IABsp)

Patrimônio cultural, histórico e

religioso, valorização da memória e da

paisagem

Ana Lanna (FAU-USP)

Danielle Dias (Prourb/UFRJ)

Eunice Abascal (Mackenzie)

Flavia Nascimento (FAU-USP)

Sarah Feldman (IAU-USP)

Áreas protegidas, áreas verdes e

espaços livres

Eugenio Queiroga (FAU-USP)

Fábio Mariz (FAU-USP)

José Guilherme Schutzer (Escola da

Cidade)

Vladmir Bartalini (FAU-USP)

Saneamento básico e segurança

hídrica

Angelo Filardo (FAU-USP)

Luciana Travassos (UFABC)

Magaly Pulhez (Unifesp)

Fontes para o financiamento da cidade

Edilson Mineiro (UMM)

Luis Massonetto (EM / IEA-USP)

Ursula Peres (EACH-USP/ CEM)

Impactos da pandemia sobre a cidade

Anderson Kazuo Nakano (UNIFESP)

Valter Caldana (Mackenzie)

Wilson Levy (UNINOVE)

Interseccionalidade na organização e

planejamento do território

Ana Claudia Barone (FAU-USP)

Denise Antonucci (Mackenzie)

Gabriela Gaia (UFBA)

Maria Luiza de Barros (FAU-USP/ IABsp)

Gestão dos equipamentos, patrimônio

imobiliário e bens públicos

Débora Ungaretti (CDU / OAB-SP)

Maria Paula Dallari (FDUSP)

Renato Anelli (IABsp)

Governança e gestão pública e

participativa

Adrian Gurza Lavalle (DCP/USP / CEM)

Bianca Tavolari (Insper/ CEBRAP/CDU)

Viviane Manzione Rubio (Mackenzie)

EQUIPE TÉCNICA

Ana Luiza Aun Al Makul

Andrew Johnson Pereira de Oliveira

Juliana Veshagem Quarenta

Juliana Araújo Terra

Thuany Orti Guirao

Miguel Martins Fiorelli

João Igor Cunha

Giuliano Salvatore

Tales Fontana

Victor Sá

PUBLICAÇÃO ANAIS

Organização

Nabil Georges Bonduki (FAUUSP)

Fernando Tulio (IABsp)

Joyce Reis Ferreira da Silva

(Doutorado – FAUUSP)

Projeto Gráfico

Coletivo Oitenta e Dois Design

Diagramação

Matheus Martins (Graduação

– FAUUSP)

Sumário

Apresentação do evento 8

Programação geral 9

Mesa de Abertura 10

EIXO 1 Mudanças Climáticas e Ambiente Urbano 12

Sessões e Trabalhos 13

S1 Planejamento urbano e mudanças climáticas 14

S2 Planos, assentamentos humanos e mudanças climáticas 31

S5 Planejamento urbano e política ambiental 46

S6 Áreas verdes e ambiente urbano 61

Síntese dos trabalhos apresentados 76

EIXO 2 Temas Emergentes 82

Sessões e Trabalhos 83

S3 Impacto da pandemia na cidade 84

S4 Zona rural, agricultura e segurança alimentar 92

S7 Segurança hídrica e saneamento ambiental 109

S10 Interseccionalidade na organização e planejamento do território 119

Síntese dos trabalhos apresentados 130

EIXO 3 Habitação Social da Periferia ao Centro 137

Sessões e Trabalhos 138

S9 Periferias, favelas e novas ocupações 139

S13 Plano Diretor, habitação social e as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social 149

S14 Trabalho social, áreas de risco e moradia popular 161

S16 Habitação e ocupação de edifícios ociosos no centro 175

S18 Habitação no centro e locação social 186

Síntese dos trabalhos apresentados 196

EIXO 4 Patrimônio Urbano, Imóveis Ociosos e Áreas Centrais 205

Sessões e Trabalhos 206

S11 Economia solidária, trabalho informal e espaço público 207

S12 Política urbana e patrimônio cultural 223

S15 Bairros centrais e patrimônio urbano 236

S17 Imóveis ociosos e a função social da propriedade 249

Síntese dos trabalhos apresentados 263

EIXO 5 Produção Imobiliária e as Parcerias Público Privadas 271

Sessões e Trabalhos 272

S22 Reflexões sobre a produção imobiliária 273

S23 As parcerias público privadas no urbano 286

S24 As parcerias público privadas na habitação social 296

S25 Operações Urbanas na Macroárea de Estruturação Metropolitana 307

Síntese dos trabalhos apresentados 317

EIXO 6 Produção Imobiliária nos Eixos e Miolos 326

Sessões e Trabalhos 327

S8 Mobilidade e acessibilidade urbana 328**S19** Eixos de Estruturação Urbana e a produção imobiliária 342**S20** Eixos de Estruturação Urbana e os miolos de bairros 358**S21** Instrumentos urbanísticos e a produção imobiliária 374

Síntese dos trabalhos apresentados 385

EIXO 7 Governança, Participação e Financiamento da Cidade 394

Sessões e Trabalhos 395

S26 Gestão orçamentária e o financiamento da cidade 396**S27** Instrumentos urbanísticos para o financiamento da cidade 411**S28** Governança, participação e controle social 427**S29** Sistema de planejamento e governança urbana 437

Síntese dos trabalhos apresentados 451

Balança e Desdobramentos 459

Índice remissivo 461

Apresentação do evento

O Fórum SP21 foi uma iniciativa liderada por entidades profissionais, universidades, centros de pesquisa, autarquias e órgãos públicos de controle, para realizar de forma democrática e coletiva um processo de avaliação do Plano Diretor Estratégico, bem como da Política Urbana de São Paulo.

Organizado em 29 sessões temáticas e 7 relatorias síntese, foram duas semanas de debates que contaram com a apresentação de mais de 190 estudos e pesquisas em formato diverso, incluindo apresentação oral de textos com imagens e gráficos, bem como a apresentação de vídeos didáticos. O registro em meio digital permitiu o acompanhamento em tempo real de mais de 20.000 pessoas durante as duas semanas de realização e de mais de 15.000 visualizações por meio dos vídeos gravados e disponibilizados publicamente. Posteriormente a realização do evento, foram entregues 90 artigos completos, identificados no presente caderno de resumos e disponibilizados digitalmente para permitir uma leitura aprofundada sobre cada um dos temas apresentados.

A forma de realização do Fórum SP21 – democrática, plural e horizontal – possibilitou um importante legado em volume, qualidade e profundidade dos principais temas e questões necessárias à avaliação da política urbana, considerando como objeto de estudo não só o plano diretor (seus instrumentos, planos, programas e ações complementares), mas também um panorama das condições reais da cidade a partir das transformações ocorridas (impactos, repercussões e vivências) nos últimos anos.

A partir de uma leitura crítica baseada em pesquisas quantitativas e qualitativas, apresentação de dados científicos e utilização de exemplos fáticos (de estudo de caso) de aplicação do plano diretor, é possível constituir um diagnóstico inicial e concreto sobre as temáticas necessárias a avaliação da política urbana.

Importante destacar que diversos trabalhos apontam a necessidade de regulamentação complementar de instrumentos existentes, bem como medidas de gestão para implementação e monitoramento de normativa existente. Neste sentido,

trata-se de uma necessária aproximação dos estudos acadêmicos e de pesquisa com as formas e componentes de gestão das políticas públicas, no intuito de consagrar os princípios democráticos que regem a política urbana.

Os trabalhos apresentados abordam conteúdos que tratam não somente dos principais temas que competem ao urbano (Habitação, Mobilidade, Meio Ambiente, produção imobiliária), mas também, temas da atualidade ligados a dimensão humana de vivência na cidade, tais como interseccionalidade, percepção, pertencimento e memória destes com o território.

A seguir serão apresentados os resumos submetidos pelos participantes, bem como as relatorias das sessões temáticas, agrupados por eixos de acordo com as mesas de debate temático e síntese. Desta forma, a presente publicação pretende reunir as contribuições trazidas no fórum, permitindo conhecimento de seus autores, grupos de pesquisa, bem como acesso aos trabalhos que tiveram artigos completos submetidos posteriormente ao evento.

Programação geral

Período	Horário	21-Sep	22-Sep	23-Sep	24-Sep	27-Sep	28-Sep	29-Sep	30-Sep	1-Oct
Manhã	10h00 às 12h30	Abertura	S4 Zona rural, agricultura e segurança alimentar	S8 Mobilidade e acessibilidade urbana	S12 Política urbana e patrimônio cultural	S15 Bairros centrais e patrimônio urbano	S19 Eixos de Estruturação Urbana e a produção imobiliária	S22 Produção imobiliária	S26 Gestão orçamentária e o financiamento da cidade	Rodas de conversa de encerramento
Tarde 1	14h30 às 16h40	S1 Planejamento urbano e mudanças climáticas	S5 Planejamento urbano e política ambiental	S9 Periferias, favelas e novas ocupações	S13 Plano Diretor, habitação social e as ZEIS	S16 Habitação e ocupação de edifícios ociosos no centro	S20 Eixos de Estruturação Urbana e os miolos de bairros	S23 As parcerias público privadas no urbano	S27 Instrumentos urbanísticos para o financiamento da cidade	Rodas de conversa de encerramento
Tarde 2	16h45 às 18h55	S2 Planos, assentamentos humanos e mudanças climáticas	S6 Áreas verdes e ambiente urbano	S10 Interseccionalidade: gênero e raça nas políticas urbanas	S14 Trabalho social, áreas de risco e moradia popular	S17 Imóveis ociosos e a função social da propriedade	S21 Instrumentos urbanísticos e a produção imobiliária	S24 As parcerias público privadas na habitação social	S28 Governança, participação e controle social	Rodas de conversa de encerramento
Noite	19h00 às 21h10	S3 Impacto da Pandemia na cidade	S7 Segurança hídrica e saneamento ambiental	S11 Economia solidária, trabalho informal e espaço público		S18 Habitação no centro e locação social		S25 Operações Urbanas na Macroárea de Estruturação Metropolitana	S29 Sistema de planejamento e governança	

Mesa de Abertura*



Profa. Dra. Ana Duarte Lanna

Diretora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

Diretora da FAUUSP (2018/2022). Professora titular da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo. Foi Presidente do CONDEPHAAT (2013/2015). Coordenadora do Núcleo Apoio a Pesquisa NAPSP São Paulo: cidade, espaço, memória (até 2016). Diretora Instituto de Estudos Brasileiros (2006/2010); Chefe do Departamento de História da Arquitetura da FAUUSP. Diretora do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da Universidade de São Paulo, 2006/2010. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1980), mestrado em História pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo (1994). Pós Doutorado na Univ. Paris IV- Sorbonne (2001). Tem experiência na área de História, com ênfase em História do Brasil.



Conselheiro João Antonio

Presidente do Tribunal de Contas do Município

Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, desde janeiro de 2018. Desde fevereiro de 2014 – Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. De janeiro de 2014 a maio de 2019 – Diretor-Presidente da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. De janeiro de 2013 a fevereiro de 2014 – Secretário Municipal de Relações Governamentais da Prefeitura de São Paulo. De 2011 a 2012 – Deputado Estadual por São Paulo – Ocupou a Vice-Presidência da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). De 2001 a 2010 – Vereador na capital paulista. Presidiu por três vezes consecutivas a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal de São Paulo, período em que também exerceu os cargos de Líder de Bancada e Líder de Governo no Poder Legislativo. Habilitado no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Seção São Paulo. Membro do Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA). Possui mestrado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2013). Tem experiência na área de Direito Administrativo e Filosofia do Direito.

* Biografia dos convidados da mesa de abertura correspondente à data de realização do evento – setembro de 2021.



Promotor Marcus Vinicius Monteiro dos Santos

Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Possui graduação em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes (1992) e especialização em Especialização em Interesses Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (1999). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas.



Prof. Dr. Eduardo Marques

Centro de Estudos da Metrópole – Cebrap / FFLCH-USP
Comissão de Organização do Forum SP 21

Professor Titular do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador e vice diretor do Centro de Estudos da Metrópole (Cepid/Fapesp), assim como coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos da Metrópole (INCT/CEM – CNPq). Atualmente, é Presidente do RC-21 – International Sociological Association (2014/2018), trustee da FURS – Foundation for Urban and Regional Studies (Inglaterra) e assessor adjunto especial da FAPESP. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estrutura e Transformação do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, sociologia e política urbana, redes sociais e pobreza urbana.



Profa. Dra. Ana Estela Haddad

Escola da Metrópole – Instituto de Estudos Avançados USP

Professora Associada 3 do Departamento de Ortodontia e Odontopediatria da Faculdade de Odontologia da Universidade de São Paulo (USP). Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Odontológicas da FOUUSP. Foi Assessora do Ministro da Educação (2003-2005), tendo sido uma das idealizadoras e participado da implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI). Graduada em Odontologia pela Universidade de São Paulo (1988), Especialista em Odontopediatria pela Fundectó-FOUSP (1992), Mestre (1997), Doutora em Ciências Odontológicas (2001), Livre-Docente (2011) pela Universidade de São Paulo.



Dr. Mariana Chiesa

Vice Presidenta da Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo
Comissão de Organização do Forum SP 21

Vice Presidenta da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP (2019–2021). Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2017). Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2013). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Advogada desde 2009.



Prof. Dr. Nabil Bonduki

Professor Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP
Comissão de Organização do Forum SP 21

Arquiteto e urbanista, é Professor Titular de Planejamento Urbano na FAU-USP e foi Professor Visitante na Universidade da Califórnia, Berkeley. Em São Paulo, foi Superintendente de Habitação Popular (1989–1992), Relator do Plano Diretor Estratégico em 2002 e 2014, Secretário de Cultura (2015–6) e vereador (2001–4 e 2013–6). No governo federal, foi Secretário de Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (2011–2) e coordenador técnico de consultoria que elaborou o Plano Nacional de Habitação (2007–9). É autor de 13 livros, entre os quais Origens da Habitação Social no Brasil (1998), Intervenções Urbanas em Centros Históricos (2012), Pioneiros da Habitação Social (Prêmio Jabuti de 2015, na Categoria Arquitetura e Urbanismo) e A luta pela Reforma Urbana no Brasil (2018). É colunista do jornal Folha de São Paulo e da Rádio USP.



Arq. Fernando Tulio

Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – São Paulo
Comissão de Organização do Forum SP 21

Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento São Paulo. Arquiteto urbanista formado pela FAU-USP, mestre em gestão e políticas públicas, pela FGV, doutorando em planejamento urbano pela FAU-USP. Professor pesquisador de pós-graduação do Insper em Gestão Urbana, Políticas Públicas e Sociedade (Urbanismo Social). Foi pesquisador do LabCidade (Laboratório de Direito à Cidade e Espaço Público) da FAUUSP e do Lincoln Institute of Land Policy onde desenvolveu estudos sobre uso do solo e mudanças climáticas. Foi consultor do CIPPEC em pesquisa sobre mobilidade urbana e economia do compartilhamento. Foi assessor especial de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (2013–16) durante o processo de revisão participativa do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Foi presidente do Conselho Curador durante a elaboração do Plano Diretor da FAU-USP e coordenador da comissão nacional de Política Urbana e Habitação Social do Conselho Superior do IAB.



EIXO 1

Mudanças Climáticas e Ambiente Urbano



Sessões e Trabalhos

S 1 Planejamento urbano e mudanças climáticas

- T1** A Evolução Legislativa do Tema das Mudanças Climáticas em São Paulo e a sua Inserção nos Instrumentos de Planejamento Urbano
- T2** Políticas do urbano e a política climática paulistana: instrumentos, arenas e atores
- T3** Mudanças Climáticas: oportunidade de transformação urbana
- T4** O impacto dos direitos de construção na mitigação e adaptação das mudanças climáticas em áreas orientadas para transformação urbana na cidade de São Paulo: análise histórica e cenários futuros
- T5** Os impactos ambientais incorporados pelas edificações e os instrumentos de gestão urbana da cidade de São Paulo
- T6** Interface between Urban Morphology and Climate: Outcomes for Planning

S 2 Planos, assentamentos humanos e mudanças climáticas

- T7** As diretrizes em cinco planos diretores municipais paulistas relacionadas à minimização de emissão de gases de efeito estufa.
- T8** Vozes da Mata: Pode o plano diretor incluir os Direitos da Natureza?
- T9** O Plano de Bairro como processo regenerativo para comunidades urbanas – contribuições do movimento Ecobairro
- T10** Novas morfologias de proteção ambiental urbana: o fator relevo inserido nos planos de bairro e no desenho urbano
- T11** Assentamentos Humanos Sustentáveis: princípios norteadores e as experiências relevantes consolidadas
- T12** A medida da fome e do clima: percepção da população urbana sobre os efeitos das mudanças climáticas na insegurança alimentar e nutricional

S 5 Planejamento urbano e política ambiental

- T24** Por uma estrutura ambiental para a cidade de São Paulo: potencialidades e impasses
- T25** Desenvolvimento urbano e a questão socioambiental: subsídios para uma costura entre os instrumentos do PDE e a política de áreas verdes públicas e gestão das águas pluviais
- T26** Legislação urbanística vigente e o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA, 2017): Identificação do zoneamento incidente sob os lotes fiscais que podem conter fragmentos de remanescentes da Mata Atlântica
- T27** Contribuições para o planejamento integrado do sistema de espaços livres do Município de São Paulo
- T162** Instrumentos normativos municipais ante a evolução da mancha urbana e da cobertura vegetal, no Distrito de Parelheiros, no município de São Paulo.
- T163** Carta geotécnica de aptidão à urbização: desafios à revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo

S 6 Áreas verdes e ambiente urbano

- T28** Plano Diretor Estratégico: Aplicação de Infraestrutura Verde em São Paulo
- T29** “Tudo ali era mato”: a resistência da natureza nas bordas de São Paulo
- T30** Juta, te quero verde! Lutando pelo espaço público na Zona Leste de São Paulo
- T31** Coberturas Vivas
- T32** Rede elétrica subterrânea e as árvores da cidade
- T33** O túnel de vento como ferramenta para caracterização do escoamento no ambiente construído
- T164** DESAPROPRIAR OU PROTEGER, EIS A QUESTÃO! Processo de Projeto e Apropriação do Parque Linear do Cantinho do Céu

S1 Planejamento urbano e mudanças climáticas



Mediador Karin Regina de Castro Marins • POLI-USP

Relator Tatiana Tucunduva P. Cortese • UNINOVE/IEA-USP

T1	A Evolução Legislativa do Tema das Mudanças Climáticas em São Paulo e a sua Inserção nos Instrumentos de Planejamento Urbano	Alexandre Fontenelle-Weber	USP
T2	Políticas do urbano e a política climática paulistana: instrumentos, arenas e atores	Adalberto Gregório Back	
T3	Mudanças Climáticas: oportunidade de transformação urbana	Alejandra Devecchi, Géssica Carvalho, Kathlin Procópio, Letícia Hirosue, Paloma Amaro, Thaíse Coelho e Thiago Corrêa	Coletivo ClimaUrb
T4	O impacto dos direitos de construção na mitigação e adaptação das mudanças climáticas em áreas orientadas para transformação urbana na cidade de São Paulo: análise histórica e cenários futuros	Bruno Borges, Fernando de Mello Franco e Fernando Túlio Salva Rocha Franco	FEA-USP, TU Berlin / Universidade Mackenzie / IABsp, FAU-USP
T5	Os impactos ambientais incorporados pelas edificações e os instrumentos de gestão urbana da cidade de São Paulo	Fernanda Belizario Silva e Luciana Alves de Oliveira	IPT
T6	Interface between Urban Morphology and Climate: Outcomes for Planning	Martina Pacifici e Karin Regina de Castro Marins	EP-USP

S1

T1 A Evolução Legislativa do Tema das Mudanças Climáticas em São Paulo e a sua Inserção nos Instrumentos de Planejamento Urbano

APENAS APRESENTAÇÃO

Alexandre Fontenelle-Weber

fweberalexandre@gmail.com

USP

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Governança e gestão pública e participativa.

O atual estágio de desenvolvimento do arcabouço normativo climático em São Paulo, marcado pela recente publicação do “PlanClima SP” (Decreto 60.289/2021), explicita a necessidade de um tratamento legislativo adicional, para que seja possível o atingimento das metas e objetivos formulados e divulgados pelo Executivo Municipal. Neste âmbito, posiciona-se como uma questão central a possível contribuição dos instrumentos legais de planejamento urbano para o avanço pretendido, em especial o Plano Diretor, que anuncia o seu processo de revisão.

Partindo-se deste ponto de partida, o trabalho traça dois objetivos. Em primeiro lugar, retratar como se deu a evolução da política climática no Município de São Paulo até o presente momento, identificando os pontos de conexão existentes com o processo de planejamento urbano na cidade. Este exercício descritivo busca

detectar, no atual arcabouço normativo climático, limitações jurídicas e de governança que podem obstar a implementação das medidas necessárias de mitigação e adaptação no Município.

Em segundo lugar, a partir destes achados, constrói-se um exercício propositivo, com o intuito de identificar como o processo de revisão do Plano Diretor pode contribuir para coordenar a produção legislativa no tema das mudanças climáticas, ajudando a superar os entraves apontados.

Para este trabalho, foi feita análise documental sobre a legislação climática, sobre instrumentos de planejamento municipal (Plano Diretor, Planos Plurianuais e Programas de Metas), e também foram conduzidas entrevistas com gestores municipais e outros atores envolvidos no desenvolvimento da política climática em São Paulo e no processo de elaboração do plano de ação climática.

Cabe introduzir alguns achados do estudo. O tema das mudanças climáticas é inicialmente identificado como objeto de preocupação a nível local pelo governo municipal, em meados da década de 1990, e há uma gradual aproximação com a agenda climática, com a apropriação de metodologia para inventários de emissões de gases de efeito estufa e o estabelecimento de estruturas administrativas próprias para o tema de mudanças climáticas. Esta primeira etapa culminou com a aprovação da Lei Municipal 14.933/2009, denominada “Política Municipal de Mudanças Climáticas”.

A partir da aprovação legislativa, houve uma gradual incorporação da temática climática nos instrumentos de planejamento municipais, sobretudo no Plano Diretor de 2014, que estabeleceu o combate às mudanças climáticas como “objetivo estratégico” da política urbana. Outros exemplos são a inserção nominal de considerações sobre o tema no Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (Decreto 54.991/2014), no Plano de Mobilidade Urbana (Decreto 56.834/2016) e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.050/2016). Contudo, o estabelecimento destes vínculos pontuais com os instrumentos de planejamento não resultou em uma estratégia coordenada de ação climática.

A partir de 2018, no contexto de sua interação com a rede transnacional de cidades C40, o governo municipal de São Paulo passou a desenvolver um plano de ação

T1

S1

climática, que é publicado em junho de 2021, na forma do Decreto 60.289/2021, sob o título “PlanClima SP”. O plano comunica um objetivo institucional de avançar nas medidas efetivas de combate às mudanças climáticas, de forma coordenada e intersetorial, e fixa 43 ações a serem desenvolvidas para o atingimento das metas estabelecidas.

No entanto, há uma relevante dissonância entre o caráter infralegal do plano de ação climática e a necessidade de previsão legislativa para operacionalização das medidas propostas, especialmente tendo em vista o horizonte de longo prazo estabelecido. Da forma como apresentado, o PlanClima SP carece das ferramentas jurídicas para viabilizar a sua implementação.

Em complemento, nota-se entraves no funcionamento da governança da Política Municipal de Mudanças Climáticas. As estruturas colegiadas instituídas pela legislação climática, notadamente o “Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia” e o “Comitê Gestor do Programa de Acompanhamento da Substituição de Frota por Alternativas Mais Limpas” (COMFROTA), possuem uma representação limitada de organizações da sociedade civil e não preveem a participação de representantes de territórios locais.

Em contraposição, há uma participação privilegiada nestes colegiados de entidades representativas de setores econômicos, como o mercado imobiliário e as concessionárias de serviços de transporte público. Ademais, o próprio processo de elaboração do PlanClima SP não contou com etapas suficientes de participação popular.

Em resumo, o quadro apresentado revela que: (i) no presente momento, apesar de vínculos pontuais, o arcabouço normativo climático existe de forma relativamente autônoma às demais dinâmicas do planejamento urbano; (ii) a política climática carece de instrumentos legais e jurídicos para operacionalização dos objetivos do PlanClima SP; e (iii) há deficiências significativas na participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, violando o previsto na legislação climática e o princípio de gestão democrática da cidade, estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

Diante disso, identifica-se no processo de revisão do Plano Diretor uma oportunidade para qualificar a continuidade da ação climática na cidade e buscar superar os problemas apontados. Em primeiro lugar, a inclusão de diretrizes detalhadas no Plano Diretor é essencial para o fortalecimento do arcabouço normativo, de modo a conferir suporte à implementação das medidas previstas no plano de ação climática e coordenar o avanço legislativo no tema, instruindo, por exemplo, as revisões necessárias no Código de Obras e Edificações, legislação de contratações sustentáveis, entre outros.

No tocante à perspectiva da governança e da participação social, observa-se que o processo de revisão do Plano Diretor pode ser benéfico em dois vieses. Primeiramente, a partir da inclusão do tema nos momentos de debate, de audiência e de consulta pública, que devem informar a revisão do PDE. Em segundo lugar, porque a inserção mais qualificada do planejamento climático no Plano Diretor também pode ser acompanhada do estabelecimento de novas estruturas de governança, que viabilizem uma participação mais ampla de variados segmentos da população, em observância ao princípio de gestão democrática da cidade.

T1

S1

T2 Políticas do urbano e a política climática paulistana: instrumentos, arenas e atores

APENAS APRESENTAÇÃO

Adalberto Gregório Back

adalberto.back@usp.br

Faculdade de Saúde Pública – USP

Temas: Mudanças Climáticas e Resiliência Urbana; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Expansão urbana.

Resumo

Várias cidades ao redor do mundo têm elaborado planos de ação climática como forma de dar suporte aos objetivos e metas definidos pelos Estados-Nação no Acordo de Paris (2015). Nesse sentido, a prefeitura de São Paulo divulgou em junho de 2021 o seu Plano de Ação Climática, onde apresenta diretrizes para zerar emissões de carbono e reduzir significativamente as vulnerabilidades do município frente aos eventos climáticos extremos, no horizonte 2021-2050, atualizando assim a política de mudanças climáticas preexistente do município, promulgada em 2009.

A arena da política climática endereça diferentes políticas urbanas setoriais, a partir de propostas de alterações em instrumentos regulatórios e/ou diretrizes programáticas voltadas ao próprio poder público. Particularmente políticas relacionadas ao transporte público urbano, políticas de desenvolvimento urbano, política habitacional, políticas ambientais e gestão de riscos.

T2

A implementação no longo prazo dessas diretrizes definidas na arena da política climática, no entanto, envolve dinâmicas de conflitos e pactuações que ocorrerão posteriormente em arenas específicas envolvendo diferentes atores, público e privados, dotados de visões e interesses distintos em torno de instrumentos regulatórios ou disputas distributivas por alocação de recursos.

Uma das principais arenas regulatórias da política de desenvolvimento urbano municipal é o Plano Diretor que se constitui como marco organizador da política urbana municipal. Tendo em vista que o plano diretor paulistano atualmente passa por um processo de revisão, se faz pertinente mapear quais os instrumentos de política urbana convergem com os propósitos definidos na arena climática de um modelo de desenvolvimento urbano seguro, inclusivo, resiliente, de baixo carbono e ambientalmente sustentável; bem como analisar quais as principais disputas e pactuações em jogo entre os atores públicos e privados ocorridas em momentos de formulação e/ou revisão dos referidos instrumentos regulatórios.

Objetivos

O objetivo da pesquisa é mapear os interesses, visões e demandas dos atores, público e privados, em relação aos instrumentos de política urbana identificados como convergentes aos propósitos de redução de emissões de GEE, particularmente dos instrumentos relacionados às diretrizes para uma cidade compacta; bem como, em relação aos objetivos de redução de vulnerabilidades socio-territoriais, identificar as visões dos atores em torno de instrumentos de política habitacional voltadas à ampliação da oferta para baixa renda e do plano municipal de redução de riscos (PMRR); por fim, em relação ao instrumento de qualificação ambiental, a identificação das controvérsias em relação à cota ambiental.

Metodologia

A partir da identificação dos principais instrumentos relacionados a agenda climática analisa-se retrospectivamente como se manifestaram os atores urbanos em momentos cruciais de elaboração e reformulação nos referidos instrumentos e políticas regulatórias. Nesse sentido, embasam a pesquisa o arcabouço jurídico-normativo que forma a política de mudanças climáticas (2009) bem como a proposta de

S1

alteração do plano diretor em 2009 (gestão Kassab); o plano diretor (2014) e a lei de zoneamento urbano (2016) (gestão Haddad), bem como atas e documentos produzidos no contexto da tentativa de alteração da lei de zoneamento em 2018 (gestão Doria) e 2019 (gestão Covas), as quais alterariam vários dos princípios e diretrizes explicitados no plano diretor de 2014.

Resultados preliminares

Em relação aos objetivos de zerar as emissões de gases de efeito estufa (GEE), destacam-se os objetivos de substituição de frota ônibus das concessionárias de transporte público, bem como, na política de uso e ocupação dos solos, instrumentos de adensamento construtivo e populacional na proximidade de eixos de transportes públicos de massa com a contrapartida de restrições ao adensamento nos miolos dos bairros, seguindo os princípios da cidade compacta.

Em relação aos objetivos de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas extremas, destacam-se a redução das desigualdades socio-territoriais na política urbana e habitacional, abordados pelo Plano diretor de 2014 a partir de uma série de instrumentos regulatórios, tais como instrumentos de redistribuição dos recursos provenientes da mais-valia urbana como a outorga onerosa do direito de construir e a destinação de parte desses recursos para a política habitacional; além da regulamentação que induz a priorização de habitação social para faixas de até 3 salários mínimos nas zonas especiais de interesse social; e, ainda, a elaboração de um plano municipal de redução de riscos, previsto no Plano Diretor em 2014, mas ainda não desenvolvido. Por fim, em relação a qualificação ambiental definido na política de uso dos solos destaca-se a cota ambiental que impõe regras para induzir a qualidade ambiental em novas edificações a partir de 500 m².

Cada uma dessas políticas e instrumentos envolvem diferentes atores urbanos que buscam exercer influência na regulamentação da política de desenvolvimento urbano no município, particularmente os capitais do urbano, cujos processos de valorização estão diretamente associados à construção (capital incorporador e construção civil), manutenção e operação da cidade (capital dos serviços), bem como grupos de atores com demandas específicas relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano, tais como associações de bairro de classe média alta e movimentos

sociais por moradia. As coalizões de apoio variaram nas quatro diferentes gestões analisadas com resultados distintos para as políticas analisadas. A gestão Kassab, apesar de ter patrocinado a formulação da lei que instituiu a política de mudanças climáticas, simultaneamente propôs uma revisão no plano diretor que priorizava o adensamento construtivo disperso na cidade contrariando os princípios da cidade compacta, buscando favorecer interesses de incorporadoras imobiliárias.

Os instrumentos que atuam para induzir uma cidade compacta, no entanto, seriam efetivamente contemplados no PDE em 2014, na gestão Haddad, com o apoio de uma coalizão formada por associações de bairro de classe média alta e movimentos sociais por moradia, porém sem efetivamente vincular-se discursivamente à agenda de enfrentamento às MC.

Em relação à política de habitação de interesse social, os instrumentos regulatórios definidos no plano diretor em 2014 voltadas a suprir o déficit habitacional nas camadas de menor renda foram alvo de tentativa de alteração em 2018 (na gestão João Doria), visando atender a demandas de incorporadoras de aumento em sua margem de lucro.

Em 2019, sob a gestão Bruno Covas, houve mediação desse conflito sendo proposto a manutenção de prioridade para baixa renda, mas com a contrapartida de aumentar o adensamento construtivo em mais 20%, de modo a conciliar o interesse do lucro das incorporadoras com o objetivo de aumentar a oferta de habitação para faixa de menor renda.

O PMRR, previsto desde 2014 no plano diretor, seria uma ferramenta capaz de realizar a gestão dos riscos na cidade de maneira sistêmica e integrada, visto que seu objetivo é mapear as áreas de riscos geológico e hidrológico, definir os custos das ações necessárias a fim de subsidiar programas de regularização fundiária, ações estruturais e ainda eventuais realocações. Sua elaboração contribuiria para o aprimoramento da gestão dos riscos tornando transparentes os critérios de prioridades para a alocação de recursos escassos, fator necessário em um contexto de demandas prementes e igualmente válidas das áreas de risco. Apesar de não ter sido elaborado e não ter sido previsto no plano de ação climática, a revisão do plano diretor seria uma oportunidade para pressionar pelo seu efetivo desenvolvimento.

T2

T3 Mudanças Climáticas: oportunidade de transformação urbana

APENAS APRESENTAÇÃO

Alejandra Devecchi, Géssica Carvalho, Kathlin Procópio, Letícia Hirosue, Paloma Amaro, Thaíse Coelho e Thiago Corrêa

devecchi@osite.com.br, thiago.correa011@gmail.com

Coletivo ClimaUrb

Tema: Mudanças climáticas e resiliência urbana.

O cenário de Mudanças Climáticas exige reflexão sobre a formulação das políticas públicas, especialmente estas vinculadas ao processo de desenvolvimento urbano. Precisamos mudar e rapidamente, analisando o território urbano com outros olhos, nesse sentido, arrolamos algumas questões estratégicas para pautar o conjunto de leis relativas ao desenvolvimento urbano:

1. Compactação da cidade: A equação de sustentabilidade de qualquer metrópole passa pelo controle da expansão urbana sobre as áreas prestadoras de serviços ambientais. A abertura indiscriminada do território ao processo de urbanização tem facilitado a dissolução da especificidade do uso das áreas rurais, comprometendo um possível desenvolvimento sustentável e propiciando deseconomias na gestão urbana e dos recursos territoriais. Estudos desenvolvidos para algumas metrópoles brasileiras demonstram que a taxa de crescimento da mancha urbana tem sido significativamente superior à taxa de crescimento demográfico. Atualmente, a maior parte das metrópoles brasileiras apresentam densidades demográficas médias inferiores a 100 hab/ha, o que compromete investimentos sustentáveis em infraestrutura. Indicadores de capacidade de suporte de infraestrutura indicam que para

a manutenção sustentável de um serviço de ônibus, devemos ter uma densidade mínima de 100 hab/ha, já um serviço de metro, exige 480 hab/ha. Ambos os critérios apontam que a densidade demográfica média é muito baixa, inviabilizando o desenvolvimento sustentável da metrópole. O fenômeno dos constantes congestionamentos de veículos é a manifestação mais palpável desse complexo processo. Sua reversão pode ser feita de duas formas: a primeira é gerar emprego onde está localizada a população. O emprego terciário está vinculado à demanda de alta e média renda e, portanto, não se desloca fora dos compartimentos destas localizações. A segunda é promover maiores adensamentos demográficos onde está o emprego com aumento do coeficiente de aproveitamento e controle da fração ideal de terreno máxima por unidade. Sem dúvida, o futuro do desenvolvimento urbano depende da definição de estratégias de compactação urbana que devem estar embasadas no entendimento dos seguintes elementos: padrão de crescimento da mancha urbana, padrão de crescimento da população urbana, definição de densidade demográfica média mínima para garantir investimentos em infraestrutura e localização dos empregos X localização da população. A dinâmica de qualquer cidade é pautada pelo padrão dos deslocamentos, especialmente aquele motivado pelo emprego. A localização das aglomerações de empregos e de concentração populacional determinam as características da dinâmica urbana diária. A dissociação da localização do emprego da moradia acarreta deseconomias importantes pautadas por deslocamentos superiores a 1 hora e congestionamentos diários de veículos. Nesta análise simples da densidade demográfica urbana, ficam evidentes questões determinantes para a equação da adaptação e mitigação climática que devem estar contempladas nas leis do plano diretor, uso e ocupação do solo, parcelamento, código de obras, plano de habitação, plano de mobilidade, plano de saneamento.

2. Olhando agora o problema pelo avesso, temos as áreas prestadoras de serviços ambientais como recursos essenciais para nosso futuro desenvolvimento. Nesse contexto, as áreas rurais desempenham um papel estratégico na equação da drenagem urbana, na produção de alimentos, na amenização de temperatura e fixação de carbono. Na tradição do planejamento urbano, as áreas rurais foram tratadas como vetores de expansão urbana ou simplesmente como locais destinados para

S1

a produção agropecuária. Numa breve análise sobre a Região Metropolitana de São Paulo, podemos verificar que hoje sobre estas áreas há um escasso controle sobre o uso e ocupação do solo, tendo se transformado em territórios onde prevalecem invasões, desmatamentos e outras irregularidades. Por outro lado, constituem uma oportunidade por concentrar recursos naturais, capazes de prestar serviços ambientais de escala metropolitana. Provisão de água limpa, produção de alimentos, regulação da temperatura, fixação de carbono, despoluição do ar são alguns dos inúmeros serviços oferecidos. O novo cenário de Mudanças Climáticas exige uma nova visão para este território, com uma compreensão clara da relação de serviços ambientais existentes. A política urbana tem hoje de legislar sobre esta questão, criando instrumentos que facilitem mitigações e compensações com fácil implementação.

3. Neste sentido, a criação de um estoque de terras públicas prestadoras de serviços ambientais parece uma ideia sensata. Hoje, estas áreas constituem oportunidades imobiliárias pelo seu baixo valor de mercado, por serem áreas ainda rurais com um amplo espectro de restrições para o seu uso, sendo adequada a sua desapropriação. Este argumento ainda ganha destaque diante da grande quantidade de empreendimentos a serem licenciados com exigências de compensação e mitigação. Este estoque de terras públicas funcionaria como uma plataforma territorial a ser gerenciada pela Prefeitura, onde seriam alocadas todas as compensações e mitigações a serem equacionadas na RMSP. Para o seu adequado funcionamento, a Política Municipal de Serviços Ambientais definiria as prioridades para a recepção dos investimentos, assim como definindo seu valor. Poderiam também ser lançados certificados de serviços ambientais equivalentes ao território desapropriado, que seriam negociados nas transações de compensação e mitigação, permitindo uma vinculação direta entre o desenvolvimento imobiliário e a preservação dos recursos naturais;

Neste contexto, se torna de fundamental importância o desenvolvimento de estudos, projetos e intervenções onde as tradicionais formas de abordagem devem ser superadas, se entendendo como necessária a adoção de novos paradigmas, adotando-se uma visão ecológica e sistêmica. Aponta-se para a necessidade de entendimento da bacia hidrográfica como um sistema complexo, investigando os

potenciais impactos da mudança do clima no que se refere a gestão dos recursos hídricos, seja para o abastecimento seja para as questões inerentes ao uso do solo (escorregamentos, inundações, sobrecarga na drenagem urbana, entre outros). Também deve-se identificar o papel das medidas não-estruturais na equação da drenagem urbana, que será ainda mais impactada, caso se confirmem os cenários de extremos climáticos, com episódios de precipitação intensa. Há necessidade de serem propostas novas alternativas de intervenção, não se restringindo a soluções hoje utilizadas, como as grandes estruturas de retenção (piscinões), que se demonstram de eficácia limitada. Os parques lineares aparecem como alternativa para uma nova equação urbano-ambiental, que passa pela recuperação das antigas áreas de várzeas. Entender o papel destas intervenções assim como qualificar a sua forma de implementação são questões essenciais. Deve-se construir cenários considerando a possibilidade de ocorrência de eventos climáticos extremos, cujas consequências poderão levar a um comprometimento irreversível do modelo do sistema de abastecimento de água.

T3

S1

T4 O impacto dos direitos de construção na mitigação e adaptação das mudanças climáticas em áreas orientadas para transformação urbana na cidade de São Paulo: análise histórica e cenários futuros

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Bruno Borges, Fernando de Mello Franco e Fernando Túlio Salva Rocha Franco
 brunolborges@gmail.com, fernando.franco@mackenzie.br, fernando.franco@usp.br
 FEA-USP; TU Berlin; Universidade Mackenzie; IABsp; FAU-USP

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Fontes para o financiamento da cidade; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana e Eixos. cenários futuros, que objetiva identificar como a capacidade projetada de recursos com os referidos instrumentos podem contribuir nessa mesma direção.

Introdução

O objetivo da pesquisa é analisar qualitativa e quantitativamente como a regulação de instrumentos de uso e ocupação do solo podem contribuir para adaptação e mitigação das mudanças climáticas em áreas orientadas para a transformação

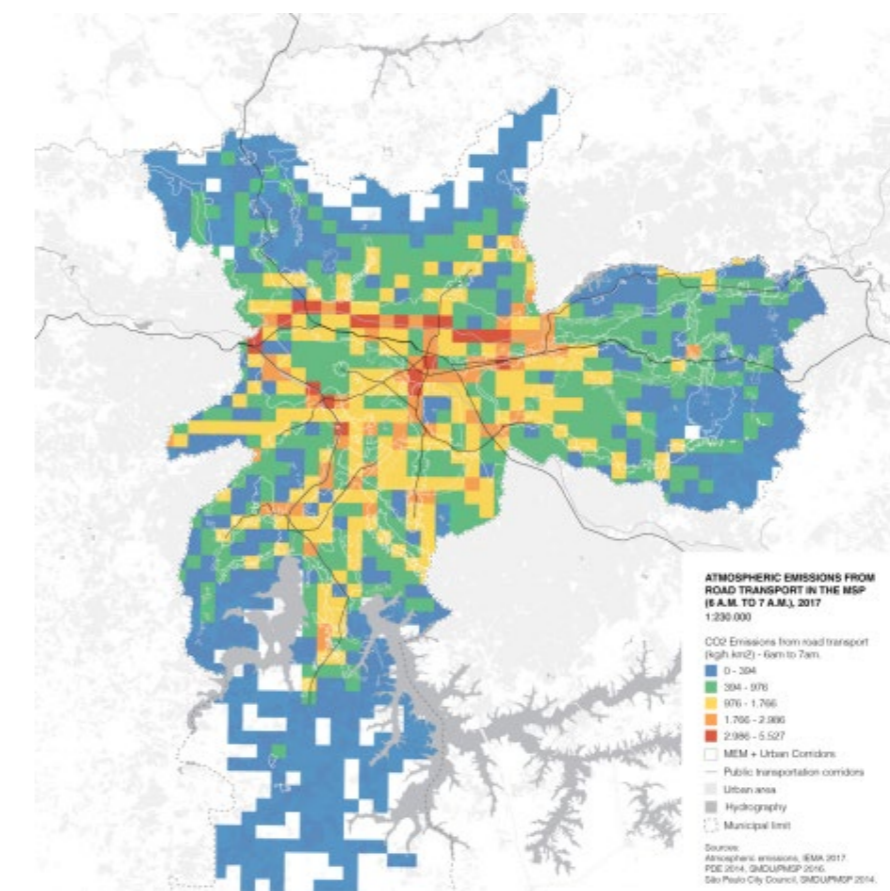
T4

urbana na cidade de São Paulo. A pesquisa está dividida em uma análise histórica, que objetiva avaliar se e como os recursos arrecadados por instrumentos de captura da valorização fundiária foram investidos nesse sentido; e em uma análise de cenários futuros, que objetiva identificar como a capacidade projetada de recursos com os referidos instrumentos podem contribuir nessa mesma direção.

Contexto: Mudanças Climáticas em São Paulo

As áreas urbanas respondem por entre 70% e 80% das emissões globais de gases de efeito estufa. Além da crescente responsabilidade por suas causas, as cidades são, ao mesmo tempo, as que mais sofrem com seus efeitos, sobretudo nas áreas em situação de vulnerabilidade.

IMAGEM 01 – EMISSÕES ATMOSFÉRICAS DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO MSP ENTRE 6H E 7H (2017).



FONTE: IEMA, 2017.

S1

OS PADRÕES TERRITORIAIS DAS EMISSÕES ATMOSFÉRICAS EM SÃO PAULO PODEM SER SINTETIZADOS A PARTIR DO MAPA ACIMA, PROVENIENTE DE UM ESTUDO DO IEMA. EM COMPLEMENTAÇÃO, O INVENTÁRIO DE GASES DE EFEITO ESTUFA (GEE) DO MUNICÍPIO REVELA QUE OS VEÍCULOS PARTICULARES SÃO AS PRINCIPAIS FONTES DE EMISSÃO. ELES SÃO RESPONSÁVEIS POR 73% DAS EMISSÕES DE GEE EM TERMOS DE CO2 EQUIVALENTE. OS ÔNIBUS RESPONDEM POR 24%, ENQUANTO AS MOTOCICLETAS 3%.

Contexto: política urbana

Em 2009, São Paulo adotou sua Política de Mudanças Climáticas. Entre uma série de diretrizes, prevê a adoção de princípios de crescimento compacto, e a utilização dos direitos de construção como ferramenta de incentivo para estratégias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas.

O Plano Diretor Estratégico (PDE/2014) e a Lei Parcelamento, Ocupação de Uso do Solo (LPUOS/2016) foram um marco na gestão urbana de São Paulo em direção a uma política que considera o Desenvolvimento Orientado pelo Transporte (DOT). Sob essa nova legislação, as zonas estratégicas ao longo dos corredores de transporte público de média e alta capacidade foram planejadas para concentrarem o adensamento populacional e o crescimento do emprego previstos para o horizonte de 16 anos.

Contexto: Uso do Solo, Impactos Fiscais e Investimentos Ambientais

Com a adoção do novo marco urbanístico, a área líquida onde é possível construir com um Coeficiente de Aproveitamento (CA) de 4 vezes a área de terreno era, em 2014, 9% (cerca de 40 quilômetros quadrados) da área total líquida da cidade. Até 2018 havia a previsão de que esta fosse dobrada, atingindo quase 105 milhões de metros quadrados.

Para efeito de análise, se considerarmos apenas os Corredores Urbanos localizados nas Macroáreas de Urbanização Consolidada (MUC e MUQ), terrenos potencialmente renováveis representam quase 16 milhões de m², um potencial construído de cerca de 32 milhões de metros quadrados de área construída computável – quase todo o crescimento vertical projetado até 2035.

T4

Considerando esses territórios estratégicos, foram definidos perímetros de análise e dados históricos organizados de acordo com os componentes dessas áreas e utilizados para estimar o crescimento futuro. Para compreender os possíveis efeitos derivados da adoção da nova política, foi desenvolvido um simulador de impactos fiscais, no uso do solo e de investimento nos sistemas ambientais, organizado em perímetros de análise e suas correspondentes Zonas de Origem e Destino.

TABELA 01 – TAXAS COMPOSTAS DE CRESCIMENTO ANUAL OBTIDAS POR PROJEÇÃO, POR PERÍMETRO ANALISADO

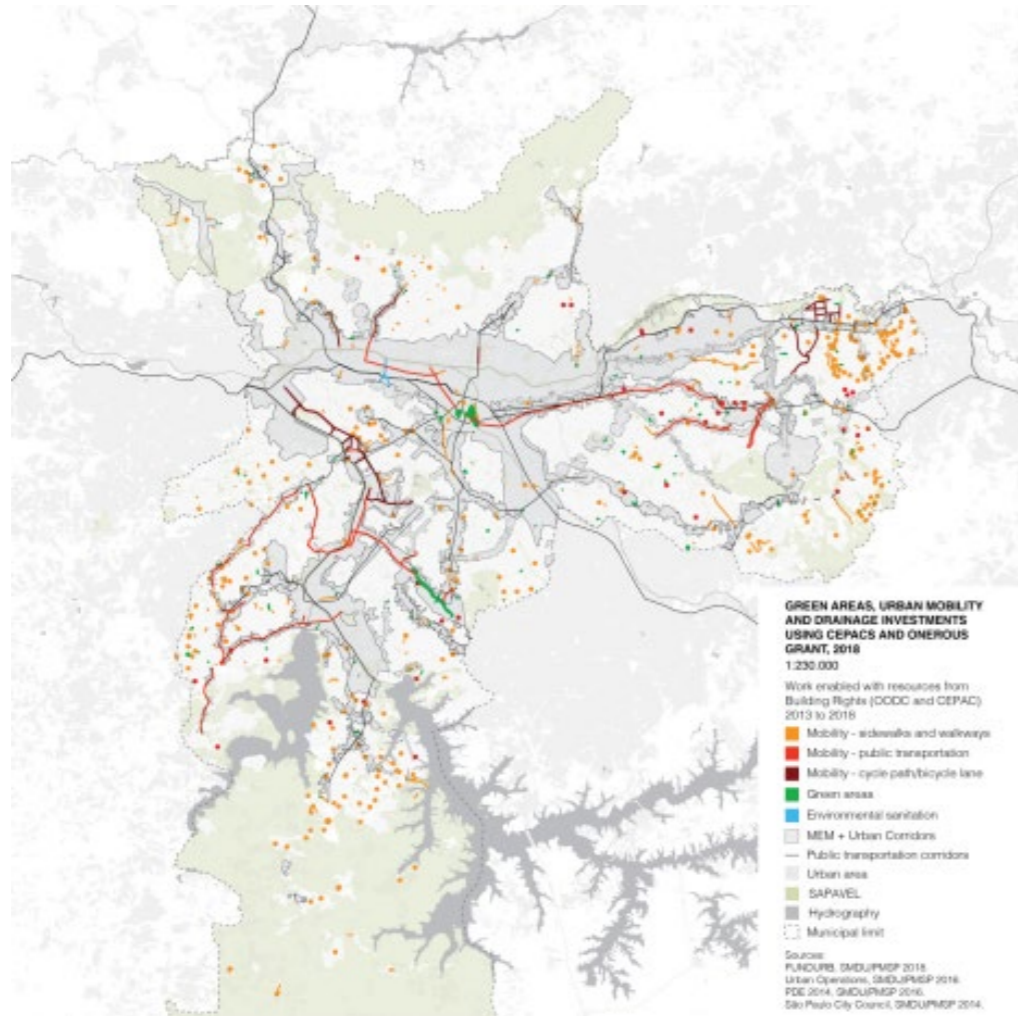
Perímetros de Análise	Taxa anual média composta de crescimento em relação ao total de área computável (2018-2035)	Consumo de Potencial construtivo adicional computável estimado entre 2019 e 2035		Consumo de Potencial construtivo adicional computável entre 2002 e 2018	
		m2	%	m2	%
OUCs	2.6%	5,801,031	19%	10,642,446	33%
MEM - Arcos Tietê, Tamanduateí, Pinheiros e Jurubatuba	5.6%	7,647,973	24%	4,998,229	15%
MEM - Outros “Arcos”	4.8%	1,123,476	4%	913,008	3%
EETU - intermunicipal	9.8%	832,460	43%	215,256	21%
EETU - metro	6.7%	9,790,340		4,918,833	
EETU - monotrilho	8.6%	1,078,539		350,142	
EETU - municipal	4.6%	1,349,114		1,186,301	
EETU - trem	10.9%	487,088		101,969	
Fora dos perímetros	1.8%	3,172,777	10%	9,198,601	28%
Total	4.0%	31,282,799	100%	32,524,785	100%
Total/ano		2,606,900		2,168,319	

FONTE: OS AUTORES E BASE DE DADOS DE LANÇAMENTOS DA PMSP-SP, 2019

A distribuição dos investimentos em direitos de construção entre 2013 e 2016 por tipo no território é apresentada abaixo.

S1

IMAGE 02 - INVESTIMENTOS EM ÁREAS VERDES, MOBILIDADE URBANA E DRENAGEM COM RECURSOS PROVENIENTES DE OUTORGA ONEROSA E CEPACS (2013 A 2018).



FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM DADOS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014/16/18.

Cenários de Desenvolvimento Urbano para a Cidade de São Paulo

Foram desenvolvidos três cenários diferentes: pessimista, intermediário e especulativo, em relação à arrecadação de potencial construtivo adicional.

T4

Os cenários prevêem desenvolvimentos durante 17 anos, entre 2019 e 2035, para cada um dos perímetros de análise. O quadro resumo abaixo traz os impactos dos investimentos associados e as estratégias de mitigação e adaptação.

TABELA 02 - RESULTADOS DOS CENÁRIOS: IMPACTOS NO USO DO SOLO E FISCAIS

Cenários	Cenário pessimista		Cenário intermediário		Cenário especulativo		
	Tendência de mercado atual, sem novos Projetos Urbanos. Cobrança de Outorga Onerosa em todas as áreas da cidade, excluindo as Operações Urbanas atualmente ativas.		Atual tendência do mercado - Sem redução dos valores de direitos de construir e adoção de Projetos de Novos Projetos Urbanos: Arco Tamanduatei e Arco Tietê		Revisão positiva do valor referencial do terreno e implantação de todos Projetos Urbanos planejados		
Variação no consumo total de terras no período (2019-2035)	0%		0%		15%		
Variação no preço referencial do terreno para OODC	-30%		0%		0%		
Variação no preço referencial do terreno para locais que adotam Projetos Urbanos	0%		35%		35%		
Receita total de direitos de construção (R\$ milhões)	Por ano e período	R\$ 547 Mi/ano	R\$ 9,3 Bilhões	R\$ 683 Mi/ano	R\$ 11,6 Bilhões	R\$ 752 Mi/ano	R\$ 12,8 Bilhões
Consumo total de área do terreno (milhões de m2) por ano	0,587		0,536		0,542		
Área total computável construída para habitação (m2) e número de unidades tipo por ano	29,784 Mi m2 – 20,868 Unidades		30,114 Mi m2 – 21,068 Unidades		33,299 Mi m2 – 23,274 Unidades		
Coefficiente de Aproveitamento (CA) Médio	2,98		3,31		3,62		

S1

Impactos	Cenário pessimista Tendência de mercado atual, sem novos Projetos Urbanos. Cobrança de Outorga Onerosa em todas as áreas da cidade, excluindo as Operações Urbanas atualmente ativas.	Cenário intermediário Atual tendência do mercado - Sem redução dos valores de direitos de construir e adoção de Projetos de Novos Projetos Urbanos: Arco Tamanduateí e Arco Tietê	Cenário especulativo Revisão positiva do valor referencial do terreno e implantação de todos Projetos Urbanos planejados
Áreas permeáveis (Mi de m ²) e capacidade de amaz. (Mi de M3) de novos Empreendim. verticais	1,77-65,7	1,61-60	1,63-60,5
Total de unidades completas de habitação social, incluindo terreno (unidades mínimas)	34,883	43,512	47,929
Corredores de ônibus (km mínimo)	89	111	123
Sistema cicloviário (km)	973	1,214	1,337
Calçadas (milhões de m ²)	1.734	2.163	2.382
Parques e áreas verdes (milhões de m ²)	1.024	1.278	1.407
Drenagem - novas galerias de águas pluviais (m ³ /s)	611	762	840
Montante livre para investimento conforme demanda (R\$ Mi)	744	928	1,022

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES, 2021.

Conclusões

A arrecadação por meio de direitos de construir está entre as quatro maiores fontes de recursos para investimentos do município de São Paulo. Os cenários estimados

T4

revelam uma variação negativa de mais de R\$ 3,5 bilhões de reais na capacidade de arrecadação com estes direitos, entre o pior cenário, proposta da atual gestão em 2017 e o melhor cenário, caso todos os projetos urbanos fossem implantados e com a atualização dos valores de direitos de construir. Mas ao analisar como o recurso foi investido observa-se que futuramente será necessário refletir sobre qual melhor estratégia para territorializar os investimentos tendo em vista a necessidade de adaptação e mitigação às mudanças climáticas.

Para tanto, propõe-se uma ação direta sobre Perímetros de Ação Integrada estabelecidos nos Planos Regionais das Subprefeituras, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade socioambiental e de risco geológico. Para tanto, deve-se agregar aos recursos provenientes dos direitos de construir aqueles dos fundos ambientais (FEMA, FMSAI) e dos dedicados ao transporte coletivo de passageiros, possibilitando a criação de projetos urbanos integrados de promoção habitacional e do transporte coletivo e mobilidade ativa, ao mesmo tempo em que são melhoradas a drenagem e expansão de áreas verdes.

Referências Bibliográficas

Barros, H. R.; Lombardo, M. A. 2016. "A ilha de calor urbana e o uso e cobertura do solo em São Paulo-SP." *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, v. 20, n. 1: 160-177.

Borges, Bruno. Lincoln Institute of Land Policy. 2015. "Estudo de Caso: Análise de Valores Imobiliários no Alto do Ipiranga antes e após a aprovação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Um estudo preliminar". CA 16-01.

_____. 2016. "Incentivando Construções Sustentáveis: O caso paulistano; Incentivos Urbanísticos e Incentivos Financeiros em Outorga Onerosa e CEPACs: Quota Ambiental e Incentivo de Certificação." Apresentação realizada na Greenbuilding Conference Brasil com a Secretaria de Meio Ambiente, PMSP.

Borges, Bruno; Ignatios, Marcelo. 2015. "Modelo de Desenvolvimento Policêntrico Orientado pelo Transporte, PAPO18764". ANTP – Associação Nacional de Transportes Público.

S1

_____. 2015. "Modelo de Desenvolvimento Policêntrico Orientado pelo Transporte: Cenários para o Plano Diretor Estratégico de São Paulo", Lares – Latin American Real Estate Society.

Brasil, (Governo Federal). 2017. "Estimativas anuais de emissões de gases do efeito estufa no Brasil". 4a edição. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). http://sirene.mcti.gov.br/documents/1686653/1706227/4ed_ESTIMATIVAS_ANUAIS_WEB.pdf/a4376a93-c80e-4d9f-9ad2-1033649f9f93.

CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). 2017. "Emissões veiculares no Estado de São Paulo 2016". São Paulo, SP: Série relatórios. https://cetesb.sp.gov.br/veicular/wp-content/uploads/sites/6/2017/11/EMISS%C3%95ES-VEICU_LARES_09_nov.pdf.

_____. 2018. "Qualidade do ar no estado de São Paulo 2017". São Paulo, SP: Série relatórios. (Agosto). <https://cetesb.sp.gov.br/ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/05/relatorio-qualidade-ar-2017.pdf>.

Gentile, Rogério. 2018. "Trânsito no horário de pico segue em queda na cidade de São Paulo." Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/transito-no-horario-de-pico-segue-em-queda-na-cidade-de-sao-paulo.shtml>

ICLEI (Local Governments for Sustainability) e Programa Cidades Sustentáveis. 2016. "Guia de Ação Local pelo Clima". São Paulo, SP. https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/ICLEI_guia_cidades_sustentaveis.pdf.

ICLEI (Local Governments for Sustainability) "Implications for Cities" http://resilient-citiesblog.iclei.org/wp-content/uploads/2014/05/Cities_Infographic.png

IEMA (Instituto Energia e Meio Ambiente). 2017. "Estudo sobre Faixas Exclusivas São Paulo/SP". São Paulo, SP. https://iema-site-staging.s3.amazonaws.com/re_faixas_exclusivas_final.pdf

_____. Inventário de Emissões Atmosféricas do Transporte Rodoviário de Passageiros no Município de São Paulo. <http://emissoes.energiaeambiente.org.br/>

IAG/USP (Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo). 2012. "Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP – 2011." São Paulo, SP: Seção Técnica de Serviços Meteorológicos. (Fevereiro). <http://www.estacao.iag.usp.br/Boletins>

Instituto Ekos Brasil, Geoklock Consultoria e Engenharia Ambiental. 2013. "Inventário de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa do Município de São Paulo de 2003 a 2009 com atualização para 2010 e 2011 nos setores Energia e Resíduos". São Paulo, SP: Série Cadernos Técnicos 12.

ISS (Instituto Saúde e Sustentabilidade). 2015. "Qualidade do ar no Estado de São Paulo 2015 sob visão da Saúde." São Paulo, SP: CETESB. https://www.saudeesustentabilidade.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Cetesb_Saude_FINAL_V2_WEB.pdf

Lima, Juliana Domingos de. 2019. "O papel do poder público quando a chuva de um mês cai em um dia". Nexo Jornal.

Lobel, Fabrício. 2018. "Lentidão média piora nas principais vias da cidade de São Paulo." Folha de São Paulo. Aug 5. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/lentidao-media-piora-nas-principais-vias-da-cidade-de-sao-paulo.shtml>

METRO (Companhia do Metropolitano de São Paulo). "Relatório Síntese da pesquisa OD 2007 e de Mobilidade de 2012". São Paulo, SP.

Nobre, Carlos, André Young, Paulo Saldiva, José Morengo, Antônio Nobre, Sinésio Jr., Gustavo Silva, Magda Lombardo. 2010. "Vulnerabilidade das Megacidades brasileiras às Mudanças Climáticas: região Metropolitana de São Paulo – Sumário Executivo." São Paulo, SP. (Junho 2010).

Santos, A.P.P., Coelho, C.A.S., Pinto Jr, O., Santos, S.R.Q., Lima, F.J.L. and De Souza, E.B. 2017. "Climatic Diagnostics Associated with Anomalous Lightning Incidence during the Summer 2012/2013 in Southeast Brazil. International Journal of Climatology. https://www.cptec.inpe.br/pesquisadores/caio.coelho/Santos_et_al_2017.pdf

Santos, Ana Paula Paes dos; Júnior, Osmar Pinto; Santos, Sérgio Rodrigo Quadros dos; Lima, Francisco José Lopes de; Souza, Everaldo Barreiros de; Morais, André Arruda Rodrigues de; Ávila, Eldo E.; Pederneira, Analía. 2017. "Climatic Projections

T4

S1

of Lightning in Southeastern Brazil Using CMIP5 Models in RCP's Scenarios 4.5 and 8.5". *American Journal of Climate Change*, 6, 539–553. https://file.scirp.org/pdf/AJCC_2017083115451518.pdf

São Paulo (City). 2012. "Aumenta a temperatura média em São Paulo". São Paulo, SP: Informes Urbanos N. 09 da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. http://smul.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/21.pdf

_____. 2011. "Diretrizes para o Plano de Ação da Cidade de São Paulo para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas." São Paulo, SP: Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/diretrizes_clima_bilingue_ju_lho_2011_lo_w_1310480805.pdf

_____. 2016. "Gestão das Operações Urbanas na cidade de São Paulo." São Paulo, SP: SPUrbanismo. (December).

_____. 2005. "Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Município de São Paulo – Síntese". São Paulo, SP. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/sinteseinventario_1250796710.pdf

_____. 2015. "Plano Municipal de Mobilidade Urbana". São Paulo, SP. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobs_p_v072__1455546_429.pdf

_____. São Paulo, Lei Municipal N. 16.050/2014. Plano Diretor Estratégico Ilustrado. São Paulo, SP.

_____. São Paulo, Lei Municipal N. 16.402/2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento Ilustrado). São Paulo, SP.

_____. São Paulo, Lei Municipal N. 16.642/2017. Código de Obras e Edificações Ilustrado. São Paulo, SP.

_____. São Paulo, Lei Municipal N. 14.933. Política Municipal de Mudança do Clima. São Paulo, SP.

Souza, A. L. F. and Massambani, O. "Ilha de Calor Urbana na Região Metropolitana de São Paulo". In: Congresso Brasileiro de Meteorologia, 2004. <http://www.cbmet.com/cbm-files/22-b07e8d3ddfd251531f933eb2223ce00.doc>.

World Bank. 2011. "Guide to Climate Change Adaptation in Cities". Washington, DC.

WRI Cidades. "São Paulo: quem vai de ônibus emite quatro vezes menos poluentes". São Paulo, SP. <http://wricidades.org/noticia/s%C3%A3o-paulo-quem-vai-de-%C3%B4nibus-emite-quatro-vezes-menos-poluente>

WWF-Brasil (World Wide Fund For Nature). 2017. "Guia de adaptação às mudanças do clima para entes federativos". Brasília, DF. (November) <https://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/?62222/Guia-de-adaptao-s-mudanas-do-clima-p-ara-entes-federativos>

_____. 2017. "Por que Estados, Municípios e Cidades têm que se adaptar às mudanças do clima?". Brasília, DF. <https://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/?62222/Guia-de-adaptao-s-mudanas-do-clima-p-ara-entes-federativos>

Ziegler, Maria. 2017. "Estado de São Paulo terá maior incidência de raios nos próximos 30 anos". Agencia FAPESP.

_____. 2018. "Poluição em São Paulo diminuiu pela metade com greve dos caminhoneiros". Agencia FAPESP.

WRSC (World Resources SIM Center). 2014. "Part of Presentation: Resilient Cities 12: Resilient San Diego and a Platform for Other Cities" http://www.wrsc.org/attach_image/adaptation-and-mitigation-climate-change

T4

S1

T5 Os impactos ambientais incorporados pelas edificações e os instrumentos de gestão urbana da cidade de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Fernanda Belizario Silva, Luciana Alves de Oliveira

fbsilva@ipt.br, luciana@ipt.br

IPT

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Produção imobiliária; Política habitacional.

A construção contribui globalmente com 39% das emissões de CO₂, o principal gás de efeito estufa, sendo 11% relativos à produção dos materiais de construção e 28% relativos ao uso e operação dos edifícios (GLOBALABC; IEA; UNEP, 2019). Para atingir a meta de limitar o aquecimento global a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, é necessário que as emissões globais líquidas de CO₂ sejam reduzidas a zero até 2050 (IPCC, 2018). Considerando que grande parte dos edifícios é construída nas cidades, os instrumentos de gestão urbana que regulamentam a atividade da construção têm um papel importante em induzir a redução das emissões de CO₂ associadas ao ciclo de vida dos edifícios.

A preocupação com o desenvolvimento sustentável e com a mitigação das mudanças climáticas está presente nos instrumentos de gestão urbana da cidade de São Paulo, inclusive para os edifícios. O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 orienta a adoção de incentivos (inclusive financeiros) para promover a eficiência energética,

o uso de energias renováveis e “construções sustentáveis”. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2016 tem entre as suas diretrizes “o incentivo à promoção de construções sustentáveis visando reduzir emissões de gases de efeito estufa, reduzir o consumo de água e de energia, otimizar a utilização do espaço público e contribuir para a melhoria das condições ambientais”. A LPUOS também prevê o “Incentivo de Certificação”, que é um desconto na contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir para empreendimentos com certificação de sustentabilidade. Entretanto, embora esse instrumento esteja regulamentado pelo Decreto nº 57.565, de 27 de dezembro de 2016 (o mesmo que regula a Quota Ambiental), ele não se encontra efetivamente operacionalizado.

Por sua vez, o Código de Obras e Edificações (COE) de 2017 estipula algumas medidas visando reduzir o consumo de energia e as emissões de CO₂, como a adoção de sistema de aquecimento solar

de água para alguns tipos de edificações e a obrigatoriedade de sistemas de medição individualizada do consumo de energia e gás. Já o Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020–2050 (SÃO PAULO (CIDADE), 2021) estabelece metas para reduzir as emissões de CO₂, tais como inserir critérios de eficiência energética no COE e aumentar a participação da energia fotovoltaica nas edificações. O plano também traz alguns dados sobre as emissões de gases de efeito estufa em São Paulo, contabilizadas de acordo com o Protocolo Global para Inventários de Emissões de Gases de Efeito Estufa em Escala Comunitária: 61% das emissões são devidas ao transporte, 31% à energia consumida nos edifícios e 8% aos resíduos gerados na cidade. Observa-se que essa metodologia não considera a energia consumida e as emissões de CO₂ associadas à construção das edificações.

Nota-se, portanto, que os instrumentos de gestão urbana contemplam medidas voltadas ao aumento da eficiência energética e ao uso de energias renováveis na operação dos edifícios. Por outro lado, as etapas iniciais do ciclo de vida das edificações, ou seja, a produção dos materiais de construção e a obra, são abordadas apenas do ponto de vista conceitual. Entretanto, ao não considerar o CO₂

incorporado dos edifícios nos instrumentos de gestão urbana, perde-se uma oportunidade valiosa de reduzir uma parcela significativa das emissões do setor da

T5

S1

construção, principalmente ao se considerar o volume de edifícios e de obras de infraestrutura a ser construído na cidade ao longo dos próximos anos.

Entre as atividades que mais contribuem para o CO2 incorporado dos edifícios, destacam-se a produção de cimento e aço (IEA, 2019). Os processos de fabricação desses materiais são intensivos no consumo de combustíveis fósseis; além disso, as reações químicas de descarbonatação do calcário, no caso do cimento, e de redução do óxido de ferro, no caso do aço, também emitem CO2. Por outro lado, esses materiais são essenciais para a construção, sendo difícil imaginar sua substituição em larga escala no curto prazo. Por isso, é essencial que políticas públicas promovam o seu uso eficiente, por meio da desmaterialização dos edifícios e evitando o desperdício de materiais.

Para promover a redução do CO2 incorporado pelos edifícios, por exemplo, pode-se solicitar que sejam informados os índices de CO2 incorporado por metro quadrado de área útil e/ou construída do empreendimento, como parte da documentação do projeto submetido à prefeitura para aprovação. Isso permitiria a constituição de uma base de dados de CO2 incorporado dos edifícios construídos na cidade de São Paulo, o que, por sua vez, poderia embasar a definição de incentivos para aqueles projetos que apresentam um desempenho ambiental melhor do que a média da sua tipologia. Observa-se que projetos com menores índices de CO2 incorporado não têm necessariamente um custo mais alto, sendo possível inclusive que ocorra o contrário, devido a um menor consumo de materiais, o que viabilizaria a aceitação de tal medida por parte da opinião pública. Importante observar que a redução do consumo de materiais deve ser feita mantendo o adequado desempenho das edificações.

Outro exemplo é o incentivo, tanto financeiro quanto técnico, à reforma ou retrofit de edifícios existentes ao invés da construção de novos edifícios, pois grande parte do CO2 incorporado dos edifícios está na estrutura e nas fundações de concreto armado, que usualmente são mantidas nesse tipo de obra. Além disso, é necessário combater o grande desperdício de materiais que ocorre na construção, visto que os materiais desperdiçados também consomem energia e emitem CO2 na sua produção. Algumas práticas atuais do mercado imobiliário precisam ser desincentivadas,

tais como a comercialização de “dormitórios reversíveis” e a entrega de acabamentos que são retirados pelos usuários de empreendimentos recém-entregues, gerando desnecessariamente uma quantidade grande de entulho. Além disso, é necessário conceber instrumentos para reduzir a geração de entulhos nas obras, sem que isso aumente a incidência do descarte ilegal.

Tendo em vista a iminente revisão do Plano Diretor Estratégico e a urgência da mitigação das emissões de CO2, é fundamental que a questão do CO2 incorporado pelos edifícios faça parte das discussões, para que não se perca essa importante oportunidade de mitigação das mudanças climáticas.

Bibliografia

GLOBALABC; IEA; UNEP. *2019 global status report for buildings and construction: Towards a zero-emission, efficient and resilient buildings and construction sector*. Disponível em: https://webstore.iea.org/download/direct/2930?filename=2019_global_status_report_for_buildings_and_construction.pdf.

IEA. *Material efficiency in clean energy transitions*. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/energy/material-efficiency-in-clean-energy-transitions_aeaaccd8-en.

IPCC. *Special Report on 1.5 degrees: Summary for Policymakers*. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf.

SÃO PAULO (CIDADE). *Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050*. São Paulo, 2021.

T5

S1

T6 Interface between Urban Morphology and Climate: Outcomes for Planning

APENAS APRESENTAÇÃO

Martina Pacifici e Karin Regina De Castro Marins

martinapacifici@yahoo.it, karin.marins@poli.usp.br

EP-USP

In last decades, the growth of megacities in many regions across the world, especially in developing countries, has been caused the depletion of the rural landscape and the increase of man-made artefacts. Those large urban settlements increase greenhouse gas emissions and give rise to negative energy balances. By luring millions of people, cities develop a complex network of infrastructures, services, housing and factories. Climate impacts of metropolitan areas are universally recognized in the urban heat island (UHI) effect that implicates the increase of average night temperatures relative to rural surroundings. New global challenges for urban agendas include the restraint of urban sprawl, the control of urban density and the mitigation of urban climate changes. The definition of densification targets plays a key role in the urban development practice and has been seen as a new emerging planning driver. Nevertheless, the implementation of the compact city pattern into the existing urban structure leads to new arrangements of urban forms, implies changes to the transport models and connectivity, enhances human and energy exchanges, and not least shapes new outdoor environments. Those last ones have been recently disclosed as of primary relevance and essential to our well being during Covid-19 pandemic. In the complex framework of these transformations, the present work explored the interplay between morphological and climate urban variables in urban sections affected by densification and verticalization processes. As a result

of a Doctorate thesis, an integrated research methodology has been developed and applied to a case study in the municipality of São Paulo, in the neighborhood of Belenzinho, characterized by high-rise and low-rise land strips (ZEU and ZEUP zones, according to the Land Use Law of 2016) under recent real estate development. The case study was representative of an urban area with a prevalent compact low-rise fabric, at tropical latitude. In this area, real estate developments had been implemented and future high-rise constructive activities are forecasted, according to transit oriented development (TOD) strategies. The proposed procedure integrated field data collections, analysis of database and modeling techniques, addressing multiple scales of analysis in the context of a subtropical climate. Climate and morphological features have been collected from available city database, meteorological stations, Local Climate Zone (LCZ) maps, and then integrated by practical fieldworks. Numerical models have been implemented as means for data interpretation and used to investigate the physical processes on site. A conceptual model of the interactions between urban morphology and climate has been developed for the urban portion under analysis. ENVI-met and Grasshopper computational codes have been used to simulate the existing case study area, as well as to implement numerical experiments (scenarios) in which different densification patterns were tested and compared. The calibration process of the ENVI met model relied on prior sensitivity tests of input parameters in a smaller domain. Modelling and data analysis put on place were essential steps to lay the groundwork for a deep discussion on urban design and planning tools. In the light of such processes, this paper aims to disclose the main findings and lessons learnt about the relationship between the climate and the build city. Among the main outcomes, the shading potential of high-rise buildings has been identified as the main climate driving force at the subtropical latitudes, by inducing different and changeable microclimates in the outdoor environment of Sao Paulo. Compact low-rise areas have been found markedly affected by high temperatures, low-albedo materials and absence of vegetation. High-rise buildings arrangements have been discussed focusing on the effects of buildings heights and spacing in between buildings. Finally, results have been summarized in reviewed urban design precepts, able to encourage climate-sensitive practices and supporting the understanding of the Sao Paulo urban stage on which densification and verticalization processes are ongoing. Recommendations will be presented as a table of

T6

S1

contents, useful to be applied also on other urban contexts in process of densification and transformation, at similar latitudes than Sao Paulo. Design precepts include suggestions of strategies on building heights and arrangements, materials and green infrastructure. The importance of a local-scale planning has been highlighted too. Whether building higher densities is a policy target, issues such as poor solar energy, slower ventilation and impervious surfaces must be managed and regulated. Conversely, the planning permission of new buildings may functionally work but climatically being harmful or out of control. The paper aims to replace conceptual results with useful urban design precepts, suitable to be implemented in the areas of the city on the way of densification and verticalization, such as transport development areas (EETU). These proposals have been developed to feed the current planning guidelines provided by the municipality of São Paulo, based on fieldworks, data analysis and modeling. Good practices will be presented as universal points in support of the legislative tools. In the Brazilian context, the implementation of the new transit-oriented development areas (ZEU, ZEUP) is a great opportunity of renewal. In the middle of a horizontal city as São Paulo, consisting mainly of compact and open low-rise zones, the new dense high-rise areas may become fresh islands across the city, contributing to decrease the local temperatures and mitigating the urban heat island effect. However, to avoid over shaded areas, poor sky views, wind obstructions and trapped radiated exchanges at night, the planning of such new dense zones should be managed as a whole, and local-scale criteria introduced. This wider perspective would allow balancing built and open areas within and beyond the lot boundaries, guaranteeing a continuity of the urban design and preventing conflicts between lots. A dedicated urban development department could address this challenge, supporting builders in the development of suitable buildings layout. A compromise between builder's capabilities and city priorities needs to be achieved in terms of buildings orientation, built and open area distributions, height of volumes, green areas distribution and size, selection of trees species, application of building and surface materials. Meantime, the new urban layouts must promote more efficient systems of public spaces and streets around these lots, promoting walkability, slow and no-motorized transports, greenery and trees. In this way, the full design of TOD areas has the potential to become areas of "environmental diversity". New kinds of rich and varied microenvironments could be created at close distance,

meanwhile avoiding the replication of identical architecture solutions that provide a small variety of outdoors. Thus, temperature variability and diversity of urban forms should be promoted to increase the climate alternatives to all users, for all their activities.

Keywords: Verticality. Urban Heat Island. Outdoor Spaces. Density. Numerical Modelling. ENVI met. Grasshopper.

T6

S2 Planos, assentamentos humanos e mudanças climáticas



Mediador Pedro Jacobi • IEA-USP

Relator Nilce Aravecchia • FAU-USP

T7	As diretrizes em cinco planos diretores municipais paulistas relacionadas à minimização de emissão de gases de efeito estufa.	Giovanna Fascina P. de Oliveira, Manuela Marcolino e Maria Cecília Lucchese	IFSP
T8	Voices da Mata: Pode o plano diretor incluir os Direitos da Natureza?	Beatrice Perracini Padovan, Isabela Moraes, Laura Pappalardo e Rodrigo Quintella Messina	Escola da Cidade, Universidade de Yale, IEB-USP
T9	O Plano de Bairro como processo regenerativo para comunidades urbanas - contribuições do movimento Ecobairro	José Otávio Lotufo, Lara Cristina Batista Freitas, Luis Octavio P.L. de Faria e Silva, Marcos Corrêa Galhego, Elisa Ramalho Rocha e Maurício Ramos de Oliveira	Escola de Cidade, Plataforma Arquitetura e Biosfera, Grupo de Trabalho e Pesquisa Ecobairro
T10	Novas morfologias de proteção ambiental urbana: o fator relevo inserido nos planos de bairro e no desenho urbano	José Guilherme Schutzer e José Otávio Lotufo	Escola da Cidade
T11	Assentamentos Humanos Sustentáveis: princípios norteadores e as experiências relevantes consolidadas	Lara Cristina Batista Freitas	INSTITUTO ECOBAIRRO BRASIL / Escola da Cidade - Plataforma Arquitetura e Biosfera / GTP Ecobairros
T12	A medida da fome e do clima: percepção da população urbana sobre os efeitos das mudanças climáticas na insegurança alimentar e nutricional	Thiago Pereira Inácio dos Santos, Tatiana Tucunduva Philippi Cortese e Leonardo Vils	UNINOVE, IEA-USP

T7 As diretrizes em cinco planos diretores municipais paulistas relacionadas à minimização de emissão de gases de efeito estufa

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO 

Giovanna Fascina P. de Oliveira*, Manuela Marcolino e Maria Cecilia Lucchese

cecilia.lucchese@ifsp.edu.br

IFSP

Trata-se de trabalho que estabelece critérios para análise de planos diretores das cidades de São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo e São José dos Campos. O objetivo é entender a aplicação de diretrizes que vão ao encontro de minimizar a emissão de gases do efeito estufa (GEE), uma vez que na época de elaboração desses planos a questão climática já se colocava fortemente.

Constatou-se que todos os municípios têm órgão específico de gestão ambiental e conselho de meio ambiente. Todos são associados ao ICLEI – Local Governments for Sustainability, uma rede global que objetiva o desenvolvimento urbano apoiado em diretrizes de baixo carbono. Tem política municipal de mudança climática e elaboraram inventário de GEE São Paulo, Campinas e São Bernardo do Campo, sendo que São Paulo conta ainda com Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e

* Pesquisa realizada com bolsa de Iniciação Científica da Fapesp.

Ecoeconomia Sustentável e Plano de Ação Climática; e Campinas e São José dos Campos participam do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia. São Paulo e Guarulhos têm ainda plano de mobilidade e de resíduos sólidos.

Como nem todos têm normativas relacionadas à mudança do clima, optou-se por avaliar se e como os planos diretores municipais lidam com a questão, partindo-se do princípio que por serem os planos diretores desses municípios elaborados na segunda década do século XXI, sendo o mais antigo o de São Bernardo do Campo, que é de 2011, o foram em um momento em que a emergência climática já se apresentava de forma clara, e verificar sua aderência a diretrizes de diminuição de emissão de GEE pareceu-nos uma questão importante. Neste estudo foram analisados capítulos ou trechos dos planos diretores a partir de critérios previamente definidos do que se buscar, que foram:

1. Em relação à **mudança do uso do solo**: diretrizes que tratem de urbanização de áreas ainda não urbanizadas, como não proposição de áreas de expansão urbana, criação, manutenção ou proteção da área rural, incentivo ao adensamento de áreas já urbanizadas, proibição de implantação de condomínios fechados fora do perímetro urbano,
2. Em relação à **mobilidade urbana**: incentivos à troca de combustível do transporte coletivo ou dos veículos do poder público, incentivos ao transporte público coletivo e à mobilidade ativa e diretrizes de restrições à mobilidade de veículos particulares ou de carga em área urbana.
3. Em relação aos **resíduos sólidos**: incentivos a programas de coleta seletiva, políticas para catadores, coleta ou utilização dos gases de aterros para geração de energia,
4. Em relação à **vegetação**: diretrizes para a recuperação de áreas com vegetação, incentivos fiscais para manutenção de áreas com cobertura vegetal, ampliação de parques ou de unidades de conservação e diretrizes para arborização de vias.

Percebeu-se que a lei maior de gestão e controle territorial urbano dos municípios ainda trata de forma pouco contundente, com algumas exceções, os elementos pesquisados, mas que a preocupação está presente.

S2

O setor mais mencionado é o da mobilidade. Esta preocupação mais presente, vincula-se de um lado a ação dos poderes públicos federal que explicitamente obriga a elaboração de planos de mobilidade (lei federal n.º 12.587 de 2012). Mas também vem ao encontro da tentativa de solucionar parte do problema gerado com o transporte individual, que é bastante significativo nesses municípios, ou ainda àquilo que vem sendo dito por especialistas e que hoje já se tornou lugar comum – que os veículos são os maiores responsáveis pela poluição urbana e pela emissão de GEE em área urbana. Mesmo assim as diretrizes ainda são pouco incisivas – falam em incentivar o transporte público coletivo e a mobilidade ativa, mas medidas para coibir o transporte individual não são mencionadas, o que mostra que o debate sobre os problemas urbanos e suas causas têm que avançar muito.

Em relação aos resíduos sólidos, a mitigação de gases do efeito estufa dos aterros é uma diretriz incentivada fortemente pela Cetesb, e vemos que vem sendo buscada na operação dos aterros de resíduos domésticos, bem como a coleta seletiva vem sendo apoiada e desempenha um duplo papel, de reaproveitamento dos resíduos e como estratégia de geração de renda.

Contudo em relação a políticas de uso do solo e de cobertura vegetal, fica claro que apesar da importância na regulação do clima, em especial na minimização das ilhas de calor urbanas, a normatização ainda volta-se mais para gerir os conflitos de vizinhança, permitir ou não coibir a expansão da malha urbana (visando atender as classes sociais nos dois extremos de renda) ou em investir na implantação de novas áreas de lazer.

Ainda que a recuperação da vegetação ripária seja diretriz dos municípios e a proteção de biomas e de APPs, parece não haver uma inserção da dimensão ecológica nas políticas de uso do solo e de cobertura vegetal para as áreas urbanas, e, consequentemente; as preocupações com as mudanças climáticas, no aspecto de minimizar a emissão de GEE, parecem ainda não se colocar de forma clara na política urbana territorial local.

Isso não significa que não existam diretrizes para minimizar os impactos do aquecimento global ou para adaptação às mudanças: como exemplo, diretrizes para áreas de risco, normalmente moradia de população de menor renda e com maiores

fragilidades e sujeição aos impactos dos eventos extremos, o que concluiu-se é que propostas que possam ajudar as cidades a diminuir sua emissão de GEE ainda são tênues, questão de extrema importância no panorama atual da emergência climática, mesmo que se saiba que no Brasil a maior emissão de GEE venha da atividade agropecuária e da transformação de florestas em áreas agrícolas.

Referências

BAGDONAS, Natasha et. al. *Zoneamento econômico-ecológico do estado de São Paulo – ZEE: entender para participar*. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. 1.ed. São Paulo: SMA, 2018. ISBN 978-85-8156-027-4. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portazee/2019/05/cartilha_miolo_rev2019.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

BARBIERI, M. D., FERREIRA, L. da C., BARBI, F. – *Governando as mudanças climáticas: as estratégias políticas de Brasil e China*. In *Idéias*, Campinas, SP, v.9, n.2, p. 71-98, jul./dez. 2018.

SATHLER et al. *Mudanças Climáticas: planejamento urbano e governança ambiental nas sedes das principais regiões metropolitanas e integradas de desenvolvimento do Brasil*. In *Caderno de Geografia*, v.29, n.56, 2019. p. 262-286. ISSN 2318-2962

T7

T8 Vozes da Mata: Pode o plano diretor incluir os Direitos da Natureza?

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Beatrice Perracini Padovan, Isabela Moraes, Laura Pappalardo e Rodrigo Quintella Messina

Escola da Cidade; Universidade de Yale; IEB-USP

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres.

No dia 30 de janeiro de 2020, jovens do povo guarani mbya da Terra Indígena do Jaraguá perceberam uma movimentação no terreno vizinho à uma das aldeias, descobrindo que a área havia sido comprada pela Construtora Tenda.* A área, composta por Mata Atlântica nativa, seria destinada para a construção de empreendimento imobiliário voltado para famílias de baixa renda, contando com 11 torres de apartamentos e cerca de 880 unidades habitacionais, inseridas no âmbito do programa federal de acesso à moradia “Minha Casa Minha Vida”.

Apesar de ser vizinho da Terra Indígena do Jaraguá e estar localizado na zona de amortecimento do Parque Estadual do Jaraguá, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 registrou o terreno comprado pela Tenda como zona especial de interesse social (ZEIS) de tipo 2.**

* Ver: <https://www.tenda.com/>.

** Essa determinação abriu espaço para a expansão urbana avançar em áreas de Mata Atlântica, indicando sua “adequação para urbanização” a partir de interesse público ou

A obra do empreendimento imobiliário iniciou-se com o corte de mais de 500 árvores nativas da Mata Atlântica. Manifestantes ocuparam o terreno, protestando contra as ações da Construtora Tenda, e em defesa dos direitos da Mata Atlântica.*** A manifestação também denunciou, de modo geral, a lógica territorial operada pelo mercado imobiliário que contraditoriamente obedece às diretrizes do PDE em relação à “função social” da propriedade.

Nesse artigo, procuramos refletir sobre esse episódio que evidencia as muitas encruzilhadas das disputas por terra em São Paulo e o agenciamento dos espaços da cidade pelo mercado imobiliário com lógicas destrutivas que avançam em territórios preservados. Perguntamos, por tanto, como o PDE pode respaldar os direitos da Mata Atlântica defendidos pelos guarani mbya?

Objeto: Pressupostos dicotômicos

A política de desenvolvimento urbano proposta pelo PDE, com base nos fundamentos expressos no estatuto da cidade de 2001, sugere uma dissociação pressuposta entre dois grupos conceituais que estruturam sua redação: de um lado encontramos o que é de ordem “social” – caracterizada pela garantia de direitos sociais aos cidadãos de São Paulo a partir de princípios como a função social da cidade e da propriedade – e, de outro, o que é de ordem “ambiental” – caracterizada pelo equilíbrio entre o ecossistema natural e o sistema urbano.

Quando nos aproximamos das estratégias de ordenação territorial propostas pelo PDE – principalmente a partir da divisão da cidade em duas macrozonas (“macrozona de estruturação e qualificação urbana” e “macrozona de proteção e recuperação ambiental”) – a dissociação entre “social” e “ambiental” é ainda mais evidente.

A macrozona de estruturação e qualificação urbana compreende uma área exclusivamente urbana. Com essa macrozona, o PDE abre espaço para ações voltadas para

privado em produzir empreendimentos de habitação de interesse social (HIS).

*** A mobilização do povo guarani mbya no terreno abarcou uma série de cerimônias de luto pelo assassinato das centenas de árvores, acompanhadas por manifestações das lideranças contra o desmatamento da Mata Atlântica. (ver: Ocupação Mbya Guarani contra devastação de seu território por construtora completa um mês na capital paulista | Cimi)

S 2

maior “aproveitamento da terra” e estabelece diretrizes para a distribuição das atividades, serviços, equipamentos e infraestruturas da cidade.

Por outro lado, a macrozona de proteção e recuperação ambiental abarca áreas localizadas nas bordas da cidade e em zona rural, onde se desenvolvem ações de manutenção da biodiversidade, proteção de mananciais de abastecimento hídrico e produção agrícola “essenciais para a sustentação da vida urbana das gerações presentes e futuras”.

Levando em consideração essas reflexões, nos perguntamos se essas fronteiras – semânticas, conceituais e territoriais – entre o que é de ordem “social” ou “ambiental”, são suficientes para fazer face aos constrangimentos socioambientais denunciados, por exemplo, pelos guarani mbya no embate com a construtora Tenda? Haveria a possibilidade do PDE entendê-los de outra forma, por exemplo, pensando na composição de um único sistema interconectado e des-hierarquizado de relações humanas e não humanas?

Justificativa: Os Direitos da Natureza

Os ditos Direitos da Natureza, pioneiramente reconhecidos nas Constituições do Equador e Bolívia entre 2007 e 2009*, apontam uma mudança de paradigmas da relação conceitual entre “social” e “ambiental” no ordenamento jurídico. O reconhecimento da Natureza enquanto sujeito de direitos dá origem a uma outra definição de cidadania e comunidade, onde a separação “humano” e “natureza” encontra contornos menos antagônicos.

A aplicação dos Direitos da Natureza instrumentaliza a possibilidade de todas as espécies terem o mesmo valor ontológico, que devem ser protegidas por seu valor *per si*, e não em função do ambiente humano. A transformação da natureza de

* No Brasil a noção de Direitos da Natureza está em juízo no Ministério Público Federal em favor do Rio Xingu no caso da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. (ORG) Lacerda. “Direitos da Natureza: marcos para a construção de uma teoria geral no Brasil”. Casa Leira: São Leopoldo, 2020.

T 8

objeto para sujeito reconhece métricas não antropocêntricas para manutenção dos sistemas de vida não-humanas.”

Nesse artigo, buscamos refletir sobre a possibilidade da presença dos Direitos da Natureza no meio das políticas urbanas. No tempo das catástrofes**, urge negociar a transformação dos espaços com outras espécies e o que chamamos de natureza, pois a percepção de compartilhamento dos espaços da Terra é indispensável para a vida humana. Sendo assim, há a necessidade de uma resignificação profunda das noções de direito à cidade e à moradia atravessados pelos direitos da natureza***

Haveria, no entanto, algum movimento recente que pudesse debater tais questões?

Referencial prático: O Projeto de Lei do Cinturão Verde

Além do embate entre os guarani mbya com a construtora Tenda, as aproximações deste artigo com os Direitos da Natureza encontram respaldo na discussão do Cinturão Verde Guarani Projeto de Lei 181) que visa dar suporte às iniciativas das duas Terras Indígenas Guarani no município de São Paulo, localizadas na zona sul e zona norte da cidade.****

** Como argumenta o economista e político equatoriano Alberto Acosta, direitos da natureza não são o mesmo que direitos ambientais. (Ver: Alberto Acosta. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Editora Elefante, 2016.) Se por um lado, existem os direitos ecológicos dos sistemas naturais – onde todas as espécies devem ser preservadas, independentemente de terem valor de mercado ou função para manutenção da vida humana – por outro lado, existem os direitos ambientais, responsáveis por proteger grupos sociais atingidos por catástrofes ambientais.

*** Como bem elucidou a filósofa da ciência Isabelle Stengers, quando se refere aos constrangimentos socioambientais pelos quais estamos passando – como as emergências climáticas e o aumento da segregação e desigualdade social –, vivemos no “tempo das catástrofes”. (Ver Stangers, Isabelle. No tempo das Catastrofes. UBU. São Paulo. 2015)

**** Como diz Acosta, estes direitos não defendem uma natureza intocada, o que limitaria o direito de povos originários, por exemplo, a deixar de cultivar a terra, mas sim a defesa da manutenção dos sistemas de vida, o que certamente inclui o ser humano.

***** São elas a Terra Indígena Tenondé Porã e a Terra Indígena do Jaraguá, com 18 aldeias situadas ao norte e ao sul de São Paulo.

S2

As comunidades Guarani são historicamente agentes de inúmeras iniciativas que beneficiam a cidade de São Paulo.* Se aprovado, o projeto de lei 181 irá aumentar a qualidade de vida de todos os habitantes da cidade, humanos e não-humanos.

Este artigo procura colocar o PDE em diálogo com o projeto do Cinturão Verde Guarani (PL 181/2016), por este propor uma aliança entre indígenas, não-indígenas, humanos e não-humanos, descentralizando lógicas antropocêntricas. Entendemos que o PL é um exemplo prático de como reformular a dicotomia presente no PDE entre o “social” e o “ambiental”. É uma oportunidade para re-centralizar alianças entre técnicas Guarani, não-indígenas, e não-humanas, para funcionarem como sistemas integrados de recuperação de sistemas ambientais degradados.

O projeto do Cinturão Verde Guarani, se em conversa com a presente discussão do Plano Diretor, pode destacar a importância da discussão de Direitos da Natureza no Brasil, e especificamente na cidade de São Paulo. Caberia ao PDE reformular lógicas de ordenação territorial que incluam os Direitos da Natureza no meio urbano? E como revisar métricas de ordenação territorial e financeirização como interconectadas aos Direitos da Natureza?

* Atualmente, com a agricultura tradicional, vem recuperando solos previamente degradados por monoculturas, replantando mudas e dando possibilidade de vida a pássaros, abelhas e outros habitantes que antes foram expulsos por fatores como expansão urbana e consequente falta de alimentos. Comunidades Guarani no Jaraguá, junto com aliados juruá (não-indígenas), também vem recuperando a qualidade de águas poluídas com sistemas de tratamento ecológico. O último grande rio limpo da cidade reside dentro da Terra Indígena Guarani Tenondé Porã, ao sul de São Paulo. (Ver: Programa Aldeias. O último rio limpo #CinturãoVerdeGuarani . disponível < <https://www.youtube.com/watch?v=8UzwprKbJvY> > . Acesso 25 maio 2021.)

T9

T9 O Plano de Bairro como processo regenerativo para comunidades urbanas – contribuições do movimento Ecobairro

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

José Otávio Lotufo, Lara Cristina Batista Freitas, Luis Octavio P.L. de Faria e Silva, Marcos Corrêa Galhego, Elisa Ramalho Rocha e Maurício Ramos de Oliveira
 zkltf10@gmail.com, larafreitas@ecobairro.org.br, lifariaesilva@gmail.com, marcos_galhego@hotmail.com, elisa_rocha@uol.com.br, mrocpm@gmail.com
Escola da Cidade – Plataforma Arquitetura e Biosfera – Grupo de Trabalho e Pesquisa Ecobairro

O Plano de Bairro (PB) está no PDE desde que foi instituído, no entanto poucos planos nesta escala foram feitos. Sendo um instrumento previsto, perguntamos: O que aconteceu? Qual foi a linha de ação até agora? Quais são as reflexões destes primeiros anos? Evidencia-se que o PB ainda não vigorou como política. Dada sua importância (na escala espacial e da coesão comunitária), o PB deveria assumir sua função estrutural no contexto do PDE e para tanto deveria ser melhor elaborado.

Mais do que um fim em si mesmo, e além mesmo da ideia de um ponto de partida, o PB deve ser um ponto de convergência de saberes e boas práticas, um instrumento que reúna o que de outra forma se encontra fragmentado e disperso por ações descoordenadas. Ao funcionar como amálgama comunitário para que algo se mova no território, o PB deve consistir de experimentação constante de ações voluntárias

S 2

e colaborativas aliada a políticas públicas em prol da sustentabilidade e regeneração urbana, no intuito de transformar bairros em Ecobairros.

Propomos que o conceito de Ecobairro (movimento mundial crescente) seja abordado como propositivo na constituição de comunidades resilientes e regenerativas. Muito além da forma física, um conjunto integrado de formas e processos, físicos e biológicos, naturais e antrópicos, se afetam e contribuem mutuamente. A criação das condições de resgate, convivência e coesão da comunidade local, propiciando o senso de pertencimento em harmonia com as condições ecológicas é um tema de grande importância.

A iniciativa dos Ecobairros, por vezes inspirada nos princípios das Ecovilas (laboratórios de sustentabilidade) consiste em um processo de ações coordenadas para que bairros sustentáveis resultem da consolidação da vida em comunidade. Se por um lado as Ecovilas surgiram da clareza comunitária para pôr em prática uma outra forma possível de viver, para que ocorra a transição de bairros para Ecobairros, o contexto urbano demanda suas especificidades. Entre os desafios está a construção de uma coesão comunitária em torno de interesses compartilhados, a qualificação das interações entre as pessoas

e seu território, o desenvolvimento crescente da consciência coletiva e co-responsabilidade no redesenho urbano. Isto requer um processo de longo prazo e muitas etapas, que unam instrumentos de planejamento e projeto com tecnologias sociais necessárias para uma mudança de cultura.

Os instrumentos já presentes no Estatuto das Cidades, no PDE, assim como incentivos fiscais podem ter maior respaldo legal para que constituam um mosaico de estratégias. O desenho participativo deverá considerar um conjunto de conceitos e propostas que incluam entre outras coisas, (i) novas morfologias para quadras urbanas abertas e permeáveis aos fluxos sociais, hídricos e ecossistêmicos; (ii) infraestrutura verde/azul, num sistema que consiste no conceito de “cidade-esponja”; (iii) conexão bioregional, principalmente no que se refere à distribuição e consumo de alimentos saudáveis e gestão de resíduos, lixo zero; (iv) permacultura; (v) caminhabilidade; (vi) mobilidade ativa, etc.

T 9

Dada a complexidade sistêmica, clarifica-se que este processo não se viabiliza de uma forma convencionalmente unidirecional, de cima para baixo, mas principalmente através de interações multidirecionais e multiescalares. A ênfase no sentido oposto (de baixo para cima) tem especial importância uma vez que propõe uma gestão participativa e interativa em maior ressonância com os processos que regem o bom funcionamento de ecossistemas (inclusive antrópicos).

A partir do indivíduo, através da casa, da rua, da quadra, do bairro e cidade tece-se uma rede colaborativa de comunidades sustentáveis (inclusive através de fronteiras internacionais), inspiradas e sustentadas pelo conceito de Ecobairro. A conexão sistêmica desta rede, que se estende do indivíduo à comunidade global, cumpre a função ecológica de sustentar planos de ação permanente, com estratégias e soluções múltiplas no processo de co-criação de um design físico e comunitário, com a oportunidade de um redesenho socioecológico.

Um programa permanente de Ecobairros na cidade de São Paulo já existe e surgiu a partir de um projeto piloto na Vila Mariana (2004), posteriormente expandindo seus diálogos para os bairros de Pinheiros e Vila Leopoldina e já com sementes lançadas nas cidades de Salvador e Feira de Santana (BA) e Brasília, mantendo um processo de pesquisa e intercâmbio permanente para gerar trocas e aprendizados na interface com ecovilas e ecobairros no mundo, como: Reino Unido, França, Índia, Chile, Portugal, Espanha, Alemanha, Estados Unidos, e outros.

Atualmente um Grupo de Trabalho e Pesquisa sediado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Escola da Cidade se constituiu no intuito de uma de interação prática e experimental entre Academia, ativistas e Poder Público. A partir do ponto de maturidade das práticas em curso, somando-se ao debate que está ocorrendo dentro da Academia e da Câmara de Vereadores de São Paulo, este grupo se empenha em reunir elementos técnicos e legais para capturar a contribuição que a escala de bairro tem a dar na construção de comunidades sustentáveis e regenerativas, contribuição que se torna mais urgente frente às mudanças climáticas e ao contexto pós-pandêmico. Percebemos que há uma necessidade de reunir os

instrumentos, estratégias e componentes, dando os passos e condições para que comunidades de interesse recebam respaldo legal para que seus processos sejam

S2

frutíferos no longo prazo. Programada para agosto de 2021, a Semana Ecobairro reunirá atores e experiências que deverão trazer novos subsídios para progredir neste debate e certamente fornecerá novos elementos para a produção do artigo final a ser publicado nos anais do Fórum.

Referências:

FREITAS, Lara C. B. e SANTOS, Paulo Cesar (Org.). *Guia Sementes para um bairro sustentável e pacífico*. Programa Permanente Ecobairro – FEMA/PMSP. São Paulo, 2013.

FREITAS, Lara Cristina Batista. *Análise de assentamentos humanos sustentáveis: experiências relevantes de ecobairros e ecovilas*. 2016. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2016.

ROCHA, H.F.M. *O Lugar das Práticas Comunitárias Emergentes: caminhos de convergência socioecológica em projetos urbanos*. (Tese de Doutorado). UFBA. Salvador, 2017.

PREFEITURA de São Paulo. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE)*, instituído pela Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014.

T10

T10 Novas morfologias de proteção ambiental urbana: o fator relevo inserido nos planos de bairro e no desenho urbano

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

José Guilherme Schutzer e José Otávio Lotufo
Escola da Cidade

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros.

A proposição de novas morfologias urbanas de proteção ambiental visa ampliar a perspectiva de integração da cidade com a natureza, diferente das formas tradicionais de inserção de espaços naturais dentro das cidades. Essas formas são constituídas geralmente por parques urbanos de variadas dimensões e matizes e algumas unidades de conservação envolvidas pelas aglomerações urbanas, cuja origem marca, geralmente, uma forte vinculação com as características do relevo e correspondem aos grandes espaços que impuseram restrições severas à ocupação urbana, como morros e alinhamento de morros muito íngremes, serranias e serras restritas, a exemplo dos morros do Rio de Janeiro, Niterói e Vitória, e da Serra da Cantareira em São Paulo; e também dos grandes alagados ainda não drenados e não aterrados existentes em algumas cidades, dentre muitos outros exemplos. Fora isso, a ocupação urbana impermeabilizadora do solo é indistinta, ocorrendo em todos os compartimentos ambientais do relevo.

S2

Outro fator que contribui para esta separação entre cidade e natureza é a pequena presença desses ambientes de expressão dos processos naturais vinculados ao bioma local e sua fragmentação, ante a grande regressão ecológica proporcionada pela matriz urbana tradicional dominante. É conhecida a dificuldade de criação de novos espaços verdes – praças e parques urbanos – nas áreas densamente construídas e povoadas das grandes cidades no Brasil e no mundo, em razão do elevado valor da terra das áreas mais centrais e das disputas do mercado imobiliário, sempre atento às oportunidades de ganhos com o fator localização, conforme sentido expresso por Vilaça (1985)*.

Nesse sentido, a inserção de processos regenerativos ambientais no meio urbano da grande cidade vem exigir que se considere novas morfologias de proteção ambiental associadas aos próprios usos urbanos. O que se visa é evitar o agravamento da regressão ambiental-ecológica imposta ao espaço urbano da cidade pelo adensamento construtivo em determinados compartimentos de relevo e buscar iniciar um processo de recuperação dos serviços ambientais prestados pela natureza. Mais que preservar espaços é também importante pensar na preservação dos processos da natureza dentro do ambiente urbano, para que estes não fiquem tão distantes das características dadas pelo bioma regional (Schutzer, 2012)**. Para isso, a solução baseada na natureza indica a necessidade de considerar a recuperação dos indicadores das dinâmicas do clima (emissividade de calor, evapotranspiração e evaporação, precipitação e movimentação do ar) e da água (escoamento superficial, infiltração, percolação e armazenamento) para uma condição mais próxima das condições ambientais expressas pelo bioma local, ou, usando o conceito de Ab'Saber (2003***), pelo domínio morfoclimático ao qual São Paulo está inserido.

Dessa forma, a proposta de novas morfologias de proteção ambiental em meio urbano direciona o olhar para os ambientes (compartimentos ambientais) mais

* Vilaça, Flavio. A Terra como capital (ou a Terra-Localização). Revista Espaço & Debates, Ano V, 1985, n 16.

** Schutzer, José Guilherme. Cidade e Meio Ambiente: a apropriação do relevo no desenho ambiental urbano. São Paulo: Edusp, 2012.

*** Ab' Saber, Aziz. Os Domínios de Natureza no Brasil. São Paulo, Ateliê Editorial, 1ª ed. 1977, 2003.

T10

sensíveis à ocorrência dos processos naturais como os anfiteatros de nascentes e as planícies aluviais (restritas dos afluentes dos rios Tietê e Pinheiros), já ocupados por usos urbanos ou em processo de adensamento. Objetiva a proteção e/ou regeneração de bairros ou setores de bairros que se estendem por esses compartimentos, associando os distintos usos urbanos em uma nova relação com a paisagem e com as dinâmicas da natureza.

Para atingir esses objetivos um conjunto de premissas ou condições serão necessárias, em um modelo de intervenção processual, incluindo os seguintes aspectos: (i) a necessidade de identificação, mapeamento e avaliação dos compartimentos ambientais relevantes (anfiteatros de nascentes e planícies aluviais restritas) ainda passíveis de regeneração/compatibilização de sua forma de ocupação; (ii) o engajamento e a participação das comunidades envolvidas na área a ser regenerada/protegida (é preciso desejar); (iii) intervenções compartilhadas, decididas conjuntamente, pois é necessário fazer com a comunidade; (iv) criar/aprimorar mecanismos dificultem a expansão de processos de gentrificação com embalagem ambiental e de segregação promovidos por um comunitarismo excludente que se torne uma barreira para uma mudança social progressiva (HARVEY, 1997)****.

É fato que em áreas urbanas densamente ocupadas sejam esperadas muitas dificuldades para a compatibilização dessas condicionantes, e que muitos espaços de anfiteatros de nascentes e planícies aluviais já se encontrem densamente construídos e irremediavelmente alterados em sua condição ambiental. Além disso, a definição das Zonas Eixo de Estruturação Urbana, atuais e previstas (ZEU e ZEUP), cujo regramento não considerou o fator relevo, ampliou as possibilidades de adensamento construtivo por meio da verticalização em alguns anfiteatros de nascentes abrangidos pela faixa do entorno dos eixos de transporte público coletivo.

Entretanto, ainda é possível encontrar morfologias menos agressivas ou com potencial de requalificação, como miolo de bairros de ocupação horizontal residencial sobre esses compartimentos, e que precisam ser identificados e mapeados para

**** Harvey, David. The New Urbanism and the Communitarian Trap: on social problems and the false hope of design. Harvard Magazine, Winter/Spring, 1997.

S2

que possam se configurar como uma possível zona de especial interesse urbano-ambiental. Alguns processos de mobilização já vêm sendo feitos em alguns deles, como na Grotta do Bexiga, na Pompéia (Praça da Nascente – Córrego Água Preta), Córrego das Corujas, Aclimação, dentre outros*.

Cabe salientar que esses espaços poderão conter e abrigar variadas morfologias, sejam elas de ocupação horizontal ou verticalizada, de uso residencial ou misto, em bairro central ou periférico, e de distintos padrões de renda, pois a condição que se coloca é a regeneração dos processos naturais dos espaços livres e das áreas térreas dos lotes/quadras. Nesse sentido, abre-se um imenso leque de arranjos morfológicos da paisagem urbana na direção das características do bioma e da natureza local quanto à biodiversidade, criando paisagens únicas, diferentes de outros espaços da cidade, pois associadas à morfologia do relevo e aos movimentos socioambientais localizados.

Esta abordagem de inserção do fator relevo na legislação urbana vem sendo paulatinamente aprimorada nos últimos anos e permanece como um grande desafio aos planejadores urbanos**.

* Distintas formas de ativismos verdes impulsionam esses movimentos, sejam por meio de organizações de bairro ou grupos temáticos ligados às contraculturas espaciais e permacultura, movimento ecobairros, e outros, incluindo a participação institucional de subprefeituras ou de técnicos municipais.

** Uma primeira conceituação foi apresentada pelo autor (SCHUTZER, 2012) no livro “Cidade e Meio Ambiente: a apropriação do relevo no desenho ambiental urbano”, ao destacar os compartimentos ambientais estruturantes do sítio urbano de São Paulo e os anfiteatros de nascentes existentes ao longo do Espigão Central. Em 2014 foi apresentada a proposta de microáreas de proteção ambiental no Concurso Nacional Ensaio Urbanos: desenhos para o zoneamento de São Paulo (PMSP 2014) e no Seminário Nacional APP Urbana realizado pela ANPUR em Belém, com ênfase nos anfiteatros de nascentes e estudo de caso na Grotta do Bexiga (MASSAFUMI, PARMA e SCHUTZER).

T11

T11 Assentamentos Humanos Sustentáveis: princípios norteadores e as experiências relevantes consolidadas

APENAS APRESENTAÇÃO

Lara Cristina Batista Freitas

larafreitas@ecobairro.org.br

Instituto Ecobairro Brasil; Escola da Cidade/Plataforma Arquitetura e Biosfera – GTP Ecobairros

"Nos últimos cinquenta anos as cidades têm crescido e se desenvolvido numa velocidade muito grande". Isso tem impactado na concentração de cerca de 60% do PIB em uma pequena porção antropizada do mundo que, em termos sistêmicos e ecológicos, seu rendimento declina e, seus impactos negativos aumentam (ROMERO, 2007, p.2).

Essas temáticas de gestão urbana e social influenciam nas tomadas de decisão que determinam os caminhos que dão forma a cidades e a bairros, por isso devem ser mais bem discutidas e investigadas permanentemente, uma vez que: "a percentagem da população mundial que vive em cidades cresce de ano a ano. O crescimento mais significativo da população urbana ocorre nas regiões menos desenvolvidas do mundo" (FADIGAS, 2010, p.7).

Os pensamentos urbanístico e ambiental têm impulsionado a necessidade de repensar a forma de viver no planeta e o legado a ser deixado para as futuras gerações. Como resultado, chegou-se à conclusão de que a humanidade deveria agir

S2

rapidamente em direção da busca por uma forma de viver em harmonia com a natureza. Os vários dados científicos apontados ao longo dos anos como crises potenciais, hoje já são uma realidade e afetam comunidades urbanas em suas diferentes escalas, e na sua escala cotidiana – a escala local do bairro.

Este estudo investiga e busca compreender e dar luz aos avanços obtidos no contexto atual sobre assentamentos humanos sustentáveis. Reúnem-se teorias, conceitos, princípios, e também o que está sendo colocado em prática para uma aproximação do que pode e será efetivamente um assentamento dessa natureza.

Por meio do estudo de experiências relacionadas aos assentamentos humanos sustentáveis, em especial os processos sobre ecovila e ecobairro, foi possível compreender os cenários mais recentes para extrair as contribuições e os aprendizados mais relevantes desses experimentos.

As ecovilas são assentamentos que utilizam processos participativos para integrar as dimensões ecológicas, econômicas, sociais e culturais da sustentabilidade, a fim de regenerar ambientes sociais e naturais.

Os ecobairros são experiências recentes; as iniciativas mais antigas datam da década de 1970, porém ganhou força na década de 1990. São experiências que acontecem na escala local do bairro e em sua maioria tem sido marcada pelo desenvolvimento de novos empreendimentos com conceitos de sustentabilidade, ou em assentamentos existentes.

Uma das definições sobre ecobairro aponta para que seja uma área integrada ao tecido urbano desenvolvida graças aos processos ecoeficientes e novas formas de relação de cidadania, de maneira a minimizar sua pegada ecológica.

Portanto, conhecer as experiências em curso contribuem no entendimento desse cenário mais localizado da sustentabilidade urbana, quer sejam seus benefícios ou desafios.

Em se tratando de estudar experiências inovadoras – alguns dos laboratórios de sustentabilidade que estão na vanguarda, pode-se obter as lições aprendidas e conseguir pistas para direcionar possíveis instrumentos, políticas e soluções para

aplicação em outras realidades e contextos – é um dos pontos importantes de reflexão e ação de longo prazo.

Explorando o cenário atual, o mapeamento levou a um baixo número de assentamentos humanos sustentáveis em estágio avançado ou amadurecido de desenvolvimento, o que cria uma dificuldade e uma demanda ao mesmo tempo. Tendo isso em tela, percebe-se a relevância da escolha das experiências das ecovilas e de ecobairros como uma das possibilidades de expressão e referência nesse âmbito.

De uma compreensão mais ampla para uma mais específica, a escolha dos assentamentos humanos se deu que, primeiro considerando os que se destacaram no cenário internacional pelo número e magnitude de ações consistentes empreendidas ao longo dos anos. Nesse contexto, duas experiências tratadas com maior atenção – uma ecovila e um ecobairro, foram elas, nessa ordem: *Findhorn Foundation and Community* (em Forres, Moray na Escócia) e *Vauban* (em Freiburg, na Alemanha).

De forma ampla, apesar de serem experiências relativamente recentes, já se reúne lições aprendidas e ressalvas à se observar, tais como: a forma de apropriação do mercado sobre o tema da sustentabilidade e das experiências de ecobairros pelas instituições políticas e do mercado imobiliário; aplicação da dimensão ambiental da sustentabilidade em ecobairros deixando com menor espaço para a gestão social ou até não considerando no processo a participação; dúvidas sobre as experiências europeias e sua aplicabilidade em outros contextos; o crescimento e fomento aos ecobairros por parte do poder público como resposta à sustentabilidade (identificado em alguns países), mas também com o discurso de suprir a carência de habitação, uma vez que os governos desconsideram o número de imóveis desocupados disponíveis; qualidade e implementação deficiente de planejamento e a sustentabilidade impulsionada por algumas experiências encontradas, gera questionamentos se é possível atingir pontualmente a sustentabilidade sem uma visão integral das cidades.

No estudo mais específico, as experiências analisadas foram selecionadas pela perspectiva de poderem contribuir, por similaridade ou diferenciação, com outras

T11

S2

realidades considerando aspectos de planejamento urbano, de gestão e de gerar aprendizados na interação com políticas públicas locais.

Foi identificado resultados de longo prazo, quando não se considera apenas a construção de assentamentos, mas quando há a construção de comunidades sustentáveis que procuram respeitar o lugar onde elas vivem, criando condições de suprir as necessidades individuais e da sociedade, sem destruir mais do que o Planeta pode lhes oferecer, em termos ambientais e da sua biocapacidade local.

Com isso, o resultado percebido é que as experiências selecionadas e analisadas são contribuições consistentes, onde há diferentes patamares de sucesso alcançados na criação de assentamentos humanos sustentáveis e esse desempenho positivo se apoia fortemente no engajamento comunitário, sendo que as políticas públicas com esse foco colaboram no impulsionamento dos processos de ecobairros.

Referências

FREITAS, Lara C. B. e SANTOS, Paulo Cesar (Org.). *Guia Sementes para um bairro sustentável e pacífico*. Programa Permanente Ecobairro – FEMA/PMSP. São Paulo, 2013.

FREITAS, Lara Cristina Batista. *Análise de assentamentos humanos sustentáveis: experiências relevantes de ecobairros e ecovilas*. 2016. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2016.

ROMERO, Marta Adriana Bustos. O perfil urbano e o socioeconômico no DF. *PARANOÁ: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo/Revista do Programa de Pesquisa e Pós-graduação da FAU-UnB*, Brasília, ano 6, n.4, p.1-13, nov. 2007.

FADIGAS, Leonel. *Urbanismo e natureza: os desafios*. Lisboa: Edições Sílabo, 2010.

FWTM – MANAGEMENT AND MARKETING FOR THE CITY OF FREIBURG. *Quartier Vauban Freiburg: Guided Tour – The vision of a sustainable district becomes reality*. Stadtteilverein Vauban e.V., 2009.

T12

T12 A medida da fome e do clima: percepção da população urbana sobre os efeitos das mudanças climáticas na insegurança alimentar e nutricional

APENAS APRESENTAÇÃO

Thiago Pereira Inácio dos Santos*, **Tatiana Tucunduva Philippi Cortese**** e **Leonardo Vils*****

thiago.inacio@uni9.edu.br, tatianatpcortese@uni9.pro.br, leonardo.vils@uni9.pro.br
UNINOVE, IEA-USP

* Mestrando no Programa de Pós Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis. Especialista em Políticas Públicas e Socioeducação pela Universidade de Brasília. Especialista em Gestão Estratégica na Área Social pela Faculdade Educacional da Lapa. Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal de São Paulo.

** Pesquisadora colaboradora do Centro de Síntese USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados. Pós Doutora em Cidades Globais pelo IEA USP. Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Mestre em Saúde Pública pela USP. Especialista em Direito Ambiental pela Faculdade de Direito e Faculdade de Saúde Pública da USP. Graduada em Direito. Professora da UNINOVE do Mestrado Acadêmico em Cidades Inteligentes e Sustentáveis – PPGCIS. Professora da FGV LAW. Autora dos livros "Cidades Inteligentes e Sustentáveis" e "Mudanças Climáticas: do global ao local". <https://orcid.org/0000-0003-2915-5084>

*** Mestre e Doutor em Administração pela Universidade Nove de Julho, professor permanente dos programas de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis e Pós-Graduação em Gestão de Projetos da Universidade Nove de Julho. É líder de tema no EnAnpad, Tópicos Especiais em Estratégia e no Emprad Gestão de Projetos e Sustentabilidade.

S2

Temas: Mudanças Climáticas e Resiliência Urbana; Zona Rural e Agricultura Periurbana; Dinâmicas Urbanas – Instrumentos e Intervenções nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos Miolos de Bairros.

Resumo

Este estudo tem como objetivo mensurar a percepção do público sobre os efeitos das mudanças climáticas na segurança alimentar e nutricional, com uso de escalas psicométricas. A pesquisa abordará o método quantitativo, que será utilizado como forma de testar e examinar a relação entre variáveis nas respostas de populações de duas regiões distintas da cidade de São Paulo, baseada na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Com isso, através de uma relação entre os aspectos do distanciamento psicológico de eventos ou situações próximas e distantes, foco dos estudos sobre Construal Level Theory (CLT), iremos analisar a partir das questões pertencentes à EBIA, como o público participante percebe os efeitos das mudanças climáticas na relação com a insegurança alimentar.

Palavras-Chave: Insegurança Alimentar. Mudanças Climáticas. Distanciamento Psicológico.

Introdução

Este estudo tem como objetivo mensurar a percepção da população urbana sobre os efeitos das mudanças climáticas na relação com a insegurança alimentar e nutricional com uso de escalas psicométricas. A percepção da população urbana sobre as mudanças climáticas e os impactos na segurança alimentar, podem contribuir para criação de estratégias de mitigação e uma melhor compreensão da problemática (MESQUITA, 2018). A pesquisa irá se desenvolver a partir de uma abordagem quantitativa, que será utilizada como forma de testar e examinar a relação entre variáveis nas respostas de populações de duas regiões distintas da cidade de São Paulo, baseada na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), Kepple e Segall-Corrêa (2011), destacam que esta escala pode ser utilizada em conjunto com diferentes instrumentos e indicadores de mensuração de diversas áreas do

conhecimento, para ampliar a compreensão de um fenômeno como a insegurança alimentar e nutricional.

Segundo os dados do relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2018), projeta-se que os riscos relacionados ao clima para a saúde, meios de subsistência, segurança alimentar, abastecimento de água, segurança humana e crescimento econômico aumentem com o aquecimento global de 1,5°C e aumentem ainda mais com 2°C. Os dados científicos contidos nos relatórios do IPCC representam a urgência na mudança dos hábitos globais e responsabilidade das nações na corrida contra os danos causados por essas transformações causadas pelo homem. Cogato et al. (2019), através da revisão da literatura realizada sobre o tema, revelou que a ocorrência de eventos climáticos extremos, alinhados às Mudanças Climáticas de forma regular, representou grandes ameaças ao setor de produção de alimentos no campo.

Os custos sociais e econômicos no investimento empregado na adequação e reparação de eventos climáticos extremos, se configuraram como desafios urgentes a serem enfrentados pelas populações urbanas. As pesquisas na área evidenciam a importância da agricultura para a economia global, porém destacam a complexidade envolvida e as exigências necessárias na gestão de sistemas sustentáveis, que contribuam para um gerenciamento eficiente em situações de crise (COGATO et al., 2019). Uma reflexão importante é sobre a imprevisibilidade global que nos exige um certo grau de conhecimento aplicado, aos desafios de prevenção e adaptações às mudanças climáticas de forma local e global.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2008), define Segurança Alimentar como disponibilidade de alimentos seguros e nutricionalmente adequados. No Brasil, de acordo com documento aprovado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e incorporado na Lei Orgânica de segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei no 11.346, de 15 de julho de 2006), SAN, Art. 3º é definida como o *direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares*

T12

S2

promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

A segurança alimentar e nutricional (SAN), a partir da conceituação acima, é colocada como um aspecto que precisa ser considerado, exigindo cooperação internacional para o enfrentamento do problema. Vale destacar, que a incorporação dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável de forma integrada e com atenção aos objetivos 1 e 2, nos remetem aos compromissos firmados junto a ONU na agenda 2030, refletindo a necessidade de implicações nas arestas de governança e gestão dos riscos, e a preocupação dos impactos dos eventos climáticos na cadeia alimentar.

Com isso, através de uma relação entre os aspectos do distanciamento psicológico de eventos ou situações próximas e distantes, foco dos estudos sobre Construal Level Theory (CLT), iremos analisar a partir das questões pertencentes à EBIA, como o público participante percebe os efeitos das mudanças climáticas na relação com a insegurança alimentar. A teoria de construção de níveis nos traz algumas perguntas importantes para identificarmos o “como”. Sendo uma teoria que possibilita uma investigação de variáveis no comportamento humano diante situações que se apresentam, sejam comportamento pró-ambiental, barreiras psicológicas ou percepção das construções mentais diante um desafio ou problemática.

O distanciamento psicológico, nos coloca que as pessoas percebem de forma temporal, espacial e social, diversas situações do cotidiano, através de construções mentais mais abstratas ou menos abstratas (LIBERMAN; TROPE, 2008).

Com isso, observamos que a percepção da população urbana, sobre os efeitos das condições climáticas na SAN, são dados que não são mensurados com profundidade, e se tornam um problema de pesquisa a ser enfrentado. Embora compreendamos que todas as questões abordadas impactem diretamente a vida do ser humano num contexto global, sentimos a necessidade de aprofundar uma abordagem de mensuração, redefinido o percurso do contexto rural, para o contexto urbano, através de escalas variantes.

T12

Sendo assim, como questão de pesquisa, queremos saber: Como a população urbana percebe a proximidade dos efeitos das mudanças climáticas na insegurança alimentar e nutricional? Pensando que a população das cidades vem crescendo a cada dia, motivando migrações em busca de condições melhores de vida, sejam pelas possibilidades de trabalho, e também por consequência de condições climáticas, a vida na cidade representa elementos para se pensar a vida no futuro, e o esgotamento dos recursos naturais. De acordo com o Fundo de População das Nações Unidas, o aumento da população urbana, estará numa crescente aceleração, combinada, ou seja, em proporções crescentes da população vivendo em áreas urbanas. Globalmente, o nível de urbanização deverá aumentar de 50 por cento em 2008 para 70 por cento até 2050 (UN, 2008).

Referências

ATHILA, Adriana Romano; LEITE, Maurício Soares. “A medida da fome”: As escalas psicológicas de insegurança alimentar e os povos indígenas no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 10, 2020.

COGATO, Alessia et al. Extreme Weather Events in Agriculture: a systematic review. *Sustainability*, [S.L.], v. 11, n. 9, p. 2547, 2 maio 2019. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/su11092547>.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. (FAO), THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE BIOFUELS: Prospects, risks and opportunities. Edition. Rome: 2008. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i0100e/i0100e.pdf> . Acesso em 25 maio 2021.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 1, p. 187–199, 2011.

LIBERMAN, N.; TROPE, Y. The Psychology of Transcending the Here and Now. *Science*, v. 322, n. 5905, p. 1201–1205, 21 nov. 2008b.

MESQUITA, Patricia Dos Santos; BURSZTYN, Marcel. Alimentação e mudanças climáticas: percepções e o potencial de mudanças comportamentais em prol da mitigação. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 49, 2018.

S2

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Relatório Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2018) sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf> Acesso em: 25 maio 2021.

UN, United Nations, "World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database"(2008). Disponível em: [World Urbanization Prospects The 2007 Revision](#) Acesso em: 31 maio 2021.

T12

S5 Planejamento urbano e política ambiental



Mediador Ana Barone • FAU-USP

Relator Renato Cymbalista • FAU-USP

T24	Por uma estrutura ambiental para a cidade de São Paulo: potencialidades e impasses	Euler Sandeville Jr. e Bruna Feliciano Palma	Instituto da Paisagem e Núcleo de Estudos da Paisagem, FAU-USP, Departamento de Geografia, FFLCH - USP
T25	Desenvolvimento urbano e a questão socioambiental: subsídios para uma costura entre os instrumentos do PDE e a política de áreas verdes públicas e gestão das águas pluviais	Rafael Giorgi Costa, Rosana Yamaguti, Flavio Antonio Dugo Bragaia e Marlon Rubio Longo	UFABC, UNICAMP e FAU-USP
T26	Legislação urbanística vigente e o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA, 2017): Identificação do zoneamento incidente sob os lotes fiscais que podem conter fragmentos de remanescentes da Mata Atlântica	Leila de Lacerda Pankoski	Unifesp
T27	Contribuições para o planejamento integrado do sistema de espaços livres do Município de São Paulo	Eugenio Fernandes Queiroga, Ana Cecília Mattei de Arruda Campos e Leonardo Loyolla Coelho	FAU-USP, PUCCamp, Lab QUAPÁ FAU-USP, Belas Artes, Escola da Cidade
T162	Instrumentos normativos municipais ante a evolução da mancha urbana e da cobertura vegetal, no Distrito de Parelheiros, no município de São Paulo.	Ademir Cleto de Oliveira	UNINOVE
T163	Carta geotécnica de aptidão à urbização: desafios à revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo	Omar Yazbek Bitar, Carlos Geraldo Luz de Freitas, Sofia Júlia Alves Macedo Campos	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT

T24 Por uma estrutura ambiental para a cidade de São Paulo: potencialidades e impasses

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Euler Sandeville Jr. e Bruna Feliciano Palma

euler@usp.br, brunafpalma@usp.br

Instituto da Paisagem e Núcleo de Estudos da Paisagem, FAU-USP; Departamento de Geografia, FFLCH - USP

Temas: Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana; Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem.

Como pensar em uma estrutura ambiental para uma cidade altamente urbanizada como São Paulo? A questão é de extrema relevância, considerando que os fragmentos de áreas verdes que resistem na cidade de São Paulo possuem um papel importante na conectividade ecológica e biodiversidade a nível metropolitano. Conjuntamente, colaboram para a preservação e resiliência da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo, Plano Municipal da Mata Atlântica e do Cinturão Guarani (Projeto de Lei 181/2016), contribuindo no diálogo intercultural, na atenção do poder público a essas comunidades e cumprindo funções ecossistêmicas a nível local e regional.

Partimos do pressuposto que um sistema de áreas verdes e livres deve considerar os locais que carecem dessas funções ambientais, contribuindo para sua implementação e a melhoria da qualidade de vida. Uma apropriação do espaço urbano que vise o direito à cidade inclui áreas de conservação dos recursos naturais e suas funções ambientais vitais para a biodiversidade e a qualidade da vida humana,

proteção e recuperação de áreas ambientalmente frágeis e cursos d'água, locais de contato e de trocas de aprendizagem e de lazer para todos, sendo o sistema de espaço livres fundamental nesse quadro.

Realizamos uma cartografia preliminar, considerando os os tipos de vegetação, corpos d'água, espaços livres existentes e projetados, bem como elementos do marco regulatório, de modo a identificar áreas com potencial para implementação de medidas de proteção ambiental e ampliação da preservação e conectividade. É importante ressaltar que o Plano permite o começo da formação de uma estrutura ambiental para a cidade com ferramentas ferramentas que podem ser desenvolvidas para as áreas desprotegidas, como é o caso das quatro macroáreas inseridas dentro da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, e os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem. No entanto, uma análise mais aprofundada demonstra a fragilidade de algumas dessas medidas ao serem desarticuladas no aparato de gestão participativa, de monitoramento e das políticas públicas.

Uma dessas fragilidades é a distribuição desigual de propostas para o meio ambiente; são poucas as propostas de preservação ambiental na Zona Leste, mesmo com duas importantes unidades de conservação presentes, assim como no "centro expandido" e eixos de desenvolvimento não foram pensadas medidas de preservação/compensação ambiental efetivas, revelando uma distância entre a ideia de desenvolvimento e das funções ambientais e da qualificação da paisagem da cidade, agravada pela desarticulação das instâncias setoriais de gestão e de instâncias centrais e regionais da cidade. Um exemplo dessa fragilidade é a inexistência de uma política pública integrada relacionando adequadamente com as condições locais as Zeis, os fragmentos de vegetação e bosques heterogêneos, a mobilidade e atendimento básico, com destaque na zona leste, sul e noroeste. Ao mesmo tempo, medidas de preservação do patrimônio, como as ZEPECs, são altamente concentradas nas áreas centrais, desconsiderando a potencialidade do patrimônio cultural e ambiental nas periferias, noções que deveriam ser interligadas; há ainda uma restrição em considerar outras formas de patrimônio que integram cultura e ambiente, a exemplo dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem, permitindo outras formas de apropriação e gestão do espaço.

Soma-se a isso a existência de grandes projetos de reestruturação urbana localizados principalmente nas Macroáreas de Transformação Metropolitana, como OUCs e

S 5

PIUs. Apesar de serem feitas considerações sobre o cuidado ambiental nestas áreas, a desconsideração das particularidades de cada área faz com que surjam conflitos entre a preservação ambiental, o planejamento urbano e vulnerabilidades locais, quando estes projetos se sobrepõem a áreas ambientalmente e socialmente sensíveis, como é o caso do Terminal Jacu-Pêssego na Zona Leste, o Terminal Marsilac na Zona Sul e o PIU NESP na Zona Noroeste. O resultado é um sistema ambiental até aqui bastante fragilizado diante das pressões urbanas de investimentos públicos e privados, colocando em risco a preservação ambiental.

Chama a atenção a existência ainda de áreas verdes próximas aos mananciais, em especial à Guarapiranga, de grande potencial paisagístico e ecológico, que estão desprotegidas por instrumentos mais eficazes de gestão e monitoramento. Há também áreas que, apesar da proximidade com parques e, portanto, importantes para a conectividade e para a manutenção do fluxo gênico entre eles, não estão suficientemente protegidas: na zona noroeste, em proximidade aos parques Anhanguera, Cantareira e Jaraguá, e na zona leste, entre o Morro do Cruzeiro, Parque do Carmo e ao Parque Ecológico do Tietê. Em nossos estudos, apresentamos ao PLANPAVEL essas três áreas como áreas de conservação estratégicas para o município, entre outras que demandam recomendações.

Para além de pensar a proteção ambiental isoladamente, é pertinente pensá-las integradamente às questões urbanas e compensações ambientais efetivas, visando a conectividade entre os fragmentos, além da melhoria na qualidade de vida, da paisagem urbana e potencialidades educativas e culturais. Trata-se de conceber projetos de políticas integradas nessas regiões, partindo do princípio de que habitar a cidade não está restrito apenas ao habitat por si só. É importante ressaltar que cada região tem suas próprias especificidades, considerando o tipo de vegetação, o nível de preservação dos fragmentos e a sua relação com o entorno. Finalmente, cabe insistir, tanto do ponto da dinâmica urbana e das demandas sociais mais vulneráveis, quanto da dinâmica ambiental, não enfrentar a compreensão e criação de instrumentos de gestão na escala metropolitana limita demasiado a compreensão e o alcance que as ações municipais podem ter. Os estudos que estamos desenvolvendo levam essas condições em consideração na perspectiva de reconhecer no marco regulatório o projeto de uma estrutura ambiental possível para a cidade.

T25 Desenvolvimento urbano e a questão socioambiental: subsídios para uma costura entre os instrumentos do PDE e a política de áreas verdes públicas e gestão das águas pluviais

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Rafael Giorgi Costa, Rosana Yamaguti, Flavio Antonio Dugo Bragaia e Marlon Rubio Longo

rafael.giorgi@ufabc.edu.br, r.yamaguti@ufabc.edu.br, flavioadbragaia@gmail.com, marlonrl@usp.br

UFABC, UNICAMP e FAU-USP

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias).

Tomando como estudo de caso a microbacia hidrográfica do Lageado, no Itaim Paulista, Zona Leste de São Paulo, o presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre o marco regulatório da política urbana e a construção de uma política de áreas verdes públicas e gestão das águas pluviais, apontando as possibilidades e limitações dos instrumentos atuais no enfrentamento dos alagamentos e inundações em áreas de alta vulnerabilidade social. Aponta-se que a legislação urbanística vigente não garante que uma eventual intervenção sobre esses lugares esteja

T 25

S 5

embasada sobre uma leitura hidrológica sistêmica do problema e tão pouco preconiza um sistema de espaços públicos voltados à gestão das águas pluviais.

As áreas verdes são aqui compreendidas a partir de suas múltiplas funções socioambientais, em especial como suporte para melhoria da gestão das águas na cidade, tendo como foco locais carentes de dispositivos e ações voltados à mitigação dos eventos climáticos, cada vez mais extremos. Mecanismos como jardins de chuva instalados em espaços públicos ou soluções adotadas intra-lote, como os reservatórios de água de chuva, comumente chamados “piscininhas”, podem contribuir com tais objetivos. No entanto, aponta-se, com base em estudos de caso de outras cidades, a importância de implantação de uma rede de áreas verdes com dimensões suficientes e dispositivos eficazes para o enfrentamento do complexo comportamento hidrológico e sua associação com a instalação de áreas de lazer. Desta maneira, em uma abordagem propositiva, o trabalho elabora estratégias para implantação de um sistema de áreas verdes públicas e de uma política de gestão das águas, entendida como o conjunto de diferentes formas de administrar o escoamento das águas pluviais, controlando a velocidade e o volume com que chegam aos cursos d’água.

As reflexões elaboradas ao longo do artigo são fruto de leituras realizadas ao longo do curso Introdução à Modelagem Hidrológica, conduzido em 2020 pelo Lab Itaim Paulista (Universidade São Judas) e pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). A eleição da microbacia do Lageado em particular oferece um rico campo de observação e proposição, possibilitando a discussão das questões em âmbito municipal, uma vez que congrega elementos comuns a outras microbacias localizadas nas macroáreas voltadas à redução da vulnerabilidade urbana e à recuperação ambiental, tais como: carência de áreas verdes e extensa impermeabilização do solo; presença insuficiente de infraestrutura de gestão das águas; impasses entre o processo de urbanização e a preexistência de cursos hídricos; expectativa de expansão da rede de transporte em fundos de vale, dentre outros.

O artigo apresenta três frentes de estudo, configurando sucessivas aproximações e privilegiando o cruzamento de ideias: (i) reflexões acerca do desenvolvimento urbano, mobilizando seus instrumentos de análise de modo a compreender a

T 25

problemática do objeto em suas diferentes esferas e escalas; (ii) análise do marco regulatório da política urbana em busca de uma avaliação de seus instrumentos diante da complexidade da questão, apontando limitações e possibilidades; e (iii) elaboração de subsídios para uma proposta de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) que promova a efetiva construção de um sistema de áreas verdes públicas e de uma política de gestão das águas pluviais.

Passando por diferentes acepções para o termo “desenvolvimento” e dando especial relevo para o conceito de desenvolvimento sustentável, procura-se possibilidades de costura entre diferentes disciplinas. Esta visão de desenvolvimento também aponta para os ativos e processos que espaços “fronteiriços” oferecem, podendo transformar tais ativos em importantes bases para as relações entre sociedade e natureza; uma visão integrada do problema deveria resolver as questões ambientais com um olhar sistêmico, estruturar novos espaços sociais e dinamizar a economia local. Sob tal ótica cabe perguntar: quais os dispositivos que o município, com suas 186 microbacias, tem ao seu alcance para incorporar essa agenda?

O sistema de planejamento construído a partir do PDE permite o encadeamento de ações para a ampliação das áreas verdes e seu tratamento associado à gestão das águas, com destaque para o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), na medida em que fundamenta a ideia de que um projeto urbano deve ser compreendido como um meio – um processo – para pactuar uma agenda de intervenções e os diversos agentes do território. Ou seja, trata-se de uma ferramenta de desenho institucional capaz de organizar políticas setoriais e intervenções físico-territoriais, seguindo a pauta da política urbana traçada pelo PDE. No rol dos instrumentos elencados para fins de implantação dos PIU e com potencial de auxiliar na resolução dos problemas socioambientais apontados, destacam-se as Áreas de Estruturação Local (AEL), destinadas à transformação urbana com o intuito de promover ações concertadas que articulam políticas públicas setoriais em áreas de maior vulnerabilidade socioambiental.

Diferentemente dos demais instrumentos para implantação dos PIU, a AEL não conta obrigatoriamente com mecanismos de captura da valorização imobiliária ou alienação de potencial construtivo adicional, que criam ciclos de autofinanciamento;

S 5

os investimentos realizados, portanto, derivam de financiamento direto do poder público. Trata-se, na realidade, de uma articulação institucional que pode otimizar a aplicação de recursos orçamentários próprios, como aqueles dispersos em diferentes fundos municipais, cuja fragmentação dificulta a implementação de ações urbanísticas estruturadas.

Tomando a AEL como instrumento passível, sugere-se, por fim, algumas costuras entre os instrumentos propostos no marco regulatório urbano e a construção de um sistema de áreas verdes públicas e gestão das águas pluviais. São elas: (i) a exigência de inclusão, nos estudos da AEL, de um perímetro de gestão das águas, correspondente a microbacias, sobre o qual deverá incidir estudo hidrológico para definir compartimentos ambientais, cujas funções hídras específicas (reter, armazenar, atrasar, limpar e reutilizar as águas pluviais, por exemplo) deverão ser atendidas; e (ii) o mapeamento, nesse mesmo perímetro, das diversas oportunidades, formas e modalidades de obtenção de áreas verdes públicas, dando prioridade à sua implantação. É notável, em planos de drenagem como os da Cidade do México, de Porto Alegre, Copenhagen, Mastö e Hamilton, o protagonismo que recebem as grandes áreas verdes urbanas com funções hídras estratégicas associadas ao lazer, bem como o esforço institucional pela viabilização dessas áreas por meio de diferentes arranjos de atores, o que reforça a importância das sugestões oferecidas pelo trabalho.

T26 Legislação urbanística vigente e o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA, 2017): Identificação do zoneamento incidente sob os lotes fiscais que podem conter fragmentos de remanescentes da Mata Atlântica

T 26

APENAS APRESENTAÇÃO

Leila de Lacerda Pankoski*

leiladelacerda@gmail.com

Unifesp

Temas: Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres (Terras Indígenas, Plano da Mata Atlântica); Interseccionalidade na organização e planejamento do território; Expansão Urbana.

* Especialização em andamento no curso "Cidades, Planejamento Urbano e Participação Popular" pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

Resumo

Em respeito à resistente ação do Povo Guarani Mbya, o trabalho pretende tornar público os lotes fiscais identificados com a presença de fragmentos de remanescentes no município de São Paulo, conforme mapeamento realizado pelo PMMA em 2017, bem como informar o zoneamento que incide nos lotes levantados, apontando para um necessário debate que fortaleça o reconhecimento dos interesses coletivos e sociais no território e possibilite a ampliação da presença de diretrizes urbano-legislativas que representem os interesses do sujeito coletivo, garantindo os direitos sociais e interesses coletivos territoriais.

Palavras-chave: Legislação Urbanística; Sujeito Coletivo; Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica; Direitos sociais e Interesses Coletivos.

Introdução

No início de 2020, o conflito foi instaurado entre a construtora Tenda e o Povo Guarani Mbya, após, com os avais municipais da SMDU e da SVMA, a Tenda fazer a derrubada de um remanescente da Mata Atlântica, identificado como fragmento do bioma pela própria municipalidade, através do mapeamento dos remanescentes integrante Plano Municipal de Recuperação e Conservação da Mata Atlântica (PMMA, 2017). Muito mais do que esse reconhecimento formal, aquele bosque heterogêneo, conforme classificado, já guardava um valor

cultural irreparável para os Guarani Mbya, vizinhos do terreno da construtora. Após a derrubada, os Guarani ocuparam o terreno e replantaram mudas de árvores. O caso ainda tem destino incerto. Os avais municipais se embasaram na legalidade das diretrizes do Plano Diretor Estratégico (PDE, L 16050/14) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS, 16.402/14) incidente no terreno: a legislação demarca o local como ZEIS-2, o que em si já configura o incentivo do conflito entre um bem de interesse coletivo – o meio ambiente e os biomas – e um direito social – à moradia –, a Prefeitura julgou ser suficiente os parâmetros de ocupação definidos pelas leis em questão para autorizar a retirada do bosque, prevendo um replantio compensatório, sem considerar ao menos consultar o Povo Guarani, nem a

diferença de valor agregado entre um fragmento de algum bioma nativo e replantios compensatórios.

O caso traz a questão: se esse remanescente foi destituído com o conhecimento da prefeitura municipal e resguardado pelas diretrizes da legislação urbanística, quantos outros fragmentos de remanescente podem ser suprimidos por terem incidência de um zoneamento ordinário, ainda mais num contexto em que o “Aprova Rápido” torna automática e digital a aprovação de muitos dos novos empreendimentos?

Nesse contexto, a pesquisa utilizou dados públicos já existentes sobre o zoneamento da cidade de São Paulo e mapas disponibilizados pela própria prefeitura municipal, para cruzar dados geoespacializados como metodologia que pudesse trazer ao conhecimento público quais são os lotes fiscais contém remanescentes da Mata Atlântica e qual é o zoneamento que incide sob os lotes fiscais identificados com a presença de fragmentos de remanescentes. Espera-se que os dados possam ser usados para evitar futuras retiradas impróprias do Bioma.

Metodologia

Os dados técnicos levantados por essa pesquisa representam a identificação dos lotes fiscais que possam conter remanescentes do bioma Mata Atlântica dentro de seus limites, bem como qual o zoneamento incidente sobre cada um desses lotes.

Para tanto, a partir da utilização do software QGIS, com a utilização de ferramentas de cruzamento de dados geoespacializados, os dados foram obtidos através do cruzamento (1) do Mapa de Remanescentes, produto do PMMA paulistano, de 2017, disponibilizado pelo Portal Geosampa; e (2) do banco de dados geoespacializado do Sistema de Informações sobre o Zoneamento (SISZON) do município de São Paulo, o qual trabalha com os dados do Mapa Digital da Cidade (MDC) e contém as informações de “Zona”, “Perímetro de Quota Ambiental” e “Macroárea”, de acordo com o PDE e a LPUOS, referente a cada lote da cidade.

Dessa forma, foi possível identificar os lotes fiscais que cruzam ou contém fragmentos do bioma dentro de seus limites, bem como ter conhecimento do zoneamento

S5

incidente em cada propriedade. Os resultados foram registrados nos subprodutos formulados e explicitados no próximo item deste resumo.

Apresentação e análise dos dados

Com a identificação de 9622 lotes com a presença de Remanescentes, a pesquisa analisou os dados através de três subprodutos que foram desenvolvidos até o momento, sendo eles: I. Banco de dados dos lotes identificados, sistematizado através de planilha eletrônica dos dados, tabulada com os seguintes campos:

ID	Nº Contribuinte	Sector	Quadra	Codlog	Condomínio	Lote	Subprefeitura	Área (m²)	Zonas	QA	MA	Categorias de vegetação (PMMA)
1	038.003.0010	038	003	042447	00	0010	SE	79.159	ZEU ZEPEC	4	1	BOH
2	013.009.0136	013	009	023507	00	0136	PI	23843.644	AC-1 ZEPEC	5	1	BOH
3	087.379.0185	087	379	015105	00	0185	SA	109.496	ZER 1	7	2	BOH
4	087.379.0186	087	379	015105	00	0186	SA	133.908	ZER 1	7	2	BOH
5	087.379.0068	087	379	015105	00	0068	SA	223.98	ZER 1	7	2	BOH
6	087.379.0070	087	379	015105	00	0070	SA	233.521	ZER 1	7	2	BOH
7	087.379.0071	087	379	015105	00	0071	SA	266.079	ZER 1	7	2	BOH
8	087.379.0072	087	379	015105	00	0072	SA	259.201	ZER 1	7	2	BOH
9	087.379.0157	087	379	032832	00	0157	SA	1157.605	ZER 1	7	2	BOH
10	087.379.0158	087	379	032832	00	0158	SA	556.124	ZER 1	7	2	BOH
11	087.379.0164	087	379	032832	00	0164	SA	494.865	ZER 1	7	2	BOH
12	087.379.0166	087	379	032832	00	0166	SA	420.263	ZER 1	7	2	BOH
13	087.379.0170	087	379	032832	00	0170	SA	488.148	ZER 1	7	2	BOH
14	087.379.0178	087	379	032832	00	0178	SA	631.207	ZER 1	7	2	BOH
15	087.379.0179	087	379	032832	00	0179	SA	611.671	ZER 1	7	2	BOH
16	087.379.0233	087	379	032832	00	0233	SA	457.67	ZER 1	7	2	BOH
17	087.379.0234	087	379	032832	00	0234	SA	453.887	ZER 1	7	2	BOH
18	109.200.0004	109	200	131334	00	0004	JT	729.548	ZCA	12	5	BOH
19	109.200.0068	109	200	281395	00	0068	JT	535.822	ZCA	12	5	BOH
20	109.200.0003	109	200	131334	00	0003	JT	750.311	ZCA	12	5	BOH
21	109.200.0071	109	200	281395	00	0071	JT	490.01	ZERA	12	5	BOH
22	109.200.0095	109	200	281395	00	0095	JT	367.485	ZERA	12	5	BOH
23	109.200.0075	109	200	645222	00	0075	JT	257.784	ZERA	12	5	BOH
24	109.200.0074	109	200	645222	00	0074	JT	270.58	ZERA	12	5	BOH
25	109.200.0001	109	200	131334	00	0001	JT	26265.89	ZCA ZOE	12	5	BOH
26	109.200.0006	109	200	131334	00	0006	JT	938.901	ZCORA	12	5	BOH
27	109.200.0070	109	200	281395	00	0070	JT	516.891	ZERA	12	5	BOH
28	109.200.0097	109	200	131334	00	0097	JT	1325.971	ZCORA	12	5	BOH
29	109.200.0027	109	200	140740	00	0027	JT	248.36	ZERA	12	5	BOH
30	109.200.0002	109	200	131334	00	0002	JT	16375.174	ZCA	12	5	BOH
31	109.200.0005	109	200	131334	00	0005	JT	1093.442	ZCORA	12	5	BOH
32	109.200.0066	109	200	281395	00	0066	JT	451.535	ZERA	12	5	BOH
33	109.200.0067	109	200	281395	00	0067	JT	490.688	ZCA	12	5	BOH
34	109.200.0028	109	200	140740	00	0028	JT	244.714	ZERA	12	5	BOH
35	109.200.0029	109	200	140740	00	0029	JT	254.884	ZERA	12	5	BOH

FIGURA 1 – CAPTURA DA PLANILHA COM AS INFORMAÇÕES LEVANTADAS

A planilha associa cada lote identificado ao seu número de contribuinte, à sua subprefeitura, à área (m²), zonas, perímetro de quota ambiental, macroárea e categoria de vegetação, de acordo com o PMMA.

T26

Link para visualização e download (software EXCEL):

<https://drive.google.com/file/d/1ZnmZmsa9E7GrxTCTCi7138xhPzDXSoAn/view?usp=sharing>

II. Mapa digital dos lotes identificados com a presença de Remanescentes:

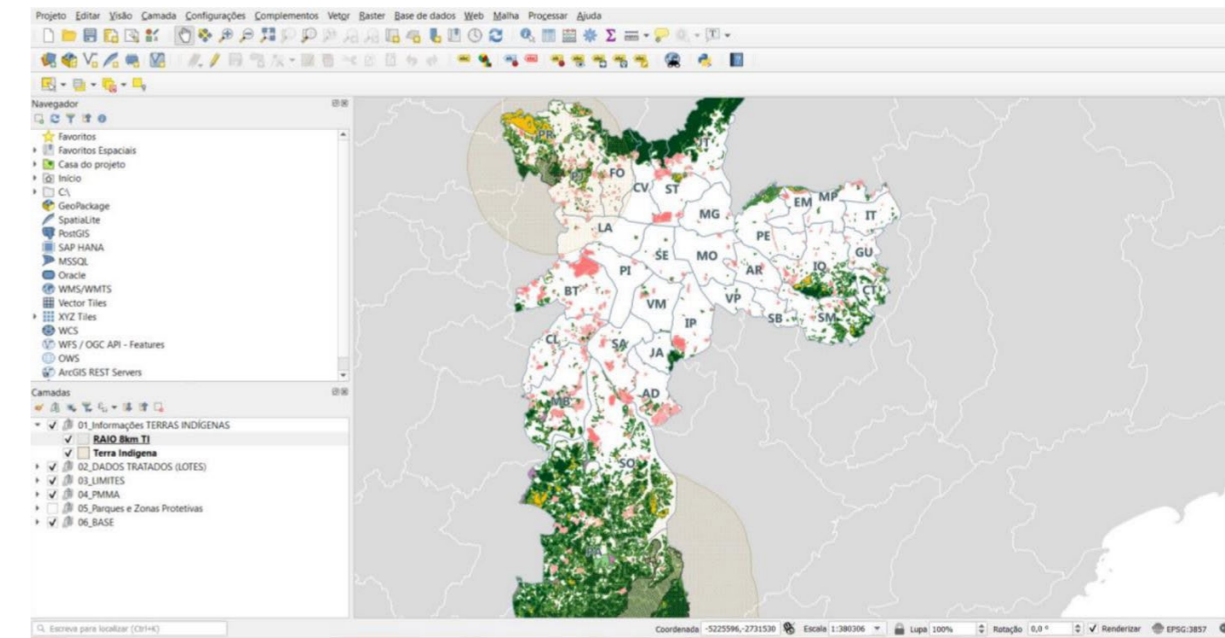


FIGURA 2 – CAPTURA DA TELA DO MAPA DIGITALIZADO COM AS INFORMAÇÕES LEVANTADAS

Projeto desenvolvido no software QGIS com a planilha do subproduto I geoespacializada, sendo possível, assim, identificar todas as informações da planilha no projeto em QGIS.

Link para download do projeto (Software QGIS):

<https://drive.google.com/drive/folders/1pQ1lBllnJLScRoXjcGccjzcgE=-O7bXHq?usp=sharing>

III. Gráficos e mapas que sintetizam os dados referentes ao zoneamento dos 9622 lotes identificados, em forma de infográfico para tornar mais acessível a compreensão das informações:

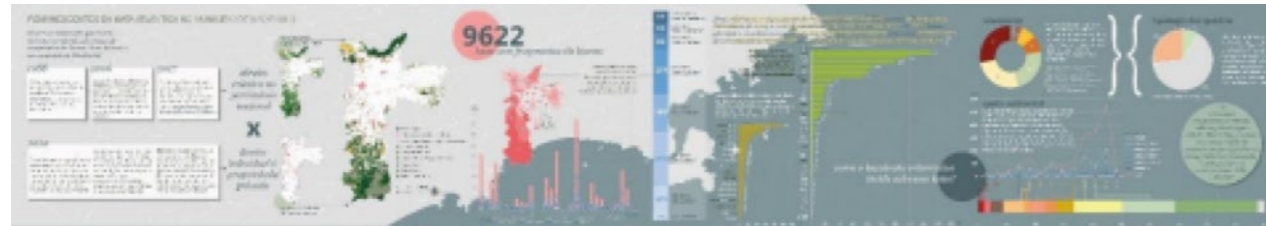


FIGURA 3 - INFOGRÁFICO COM ANÁLISES VISUAIS DO ZONEAMENTO LEVANTADO

O arquivo está em tamanho original na última página deste PDF. Também segue link para download do infográfico (arquivo PDF): https://drive.google.com/file/d/1dMnAwIRXJhkTODuCXde_NlujER8KMzFv/view?usp=sharing

Alguns dos gráficos e mapas analíticos presentes no infográfico:

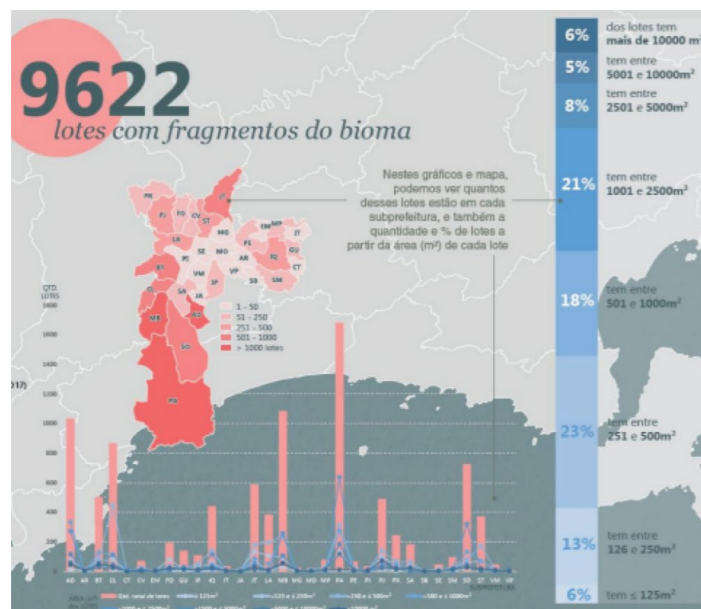


FIGURA 4 - MAPA "QUANTIDADE DE LOTES IDENTIFICADOS X SUBPREFEITURA"; GRÁFICO "QUANTIDADE DE LOTES IDENTIFICADOS X SUBPREFEITURA X ÁREA (M²) DO LOTE"; GRÁFICO "PORCENTAGEM DE LOTES POR ÁREA (M²)"

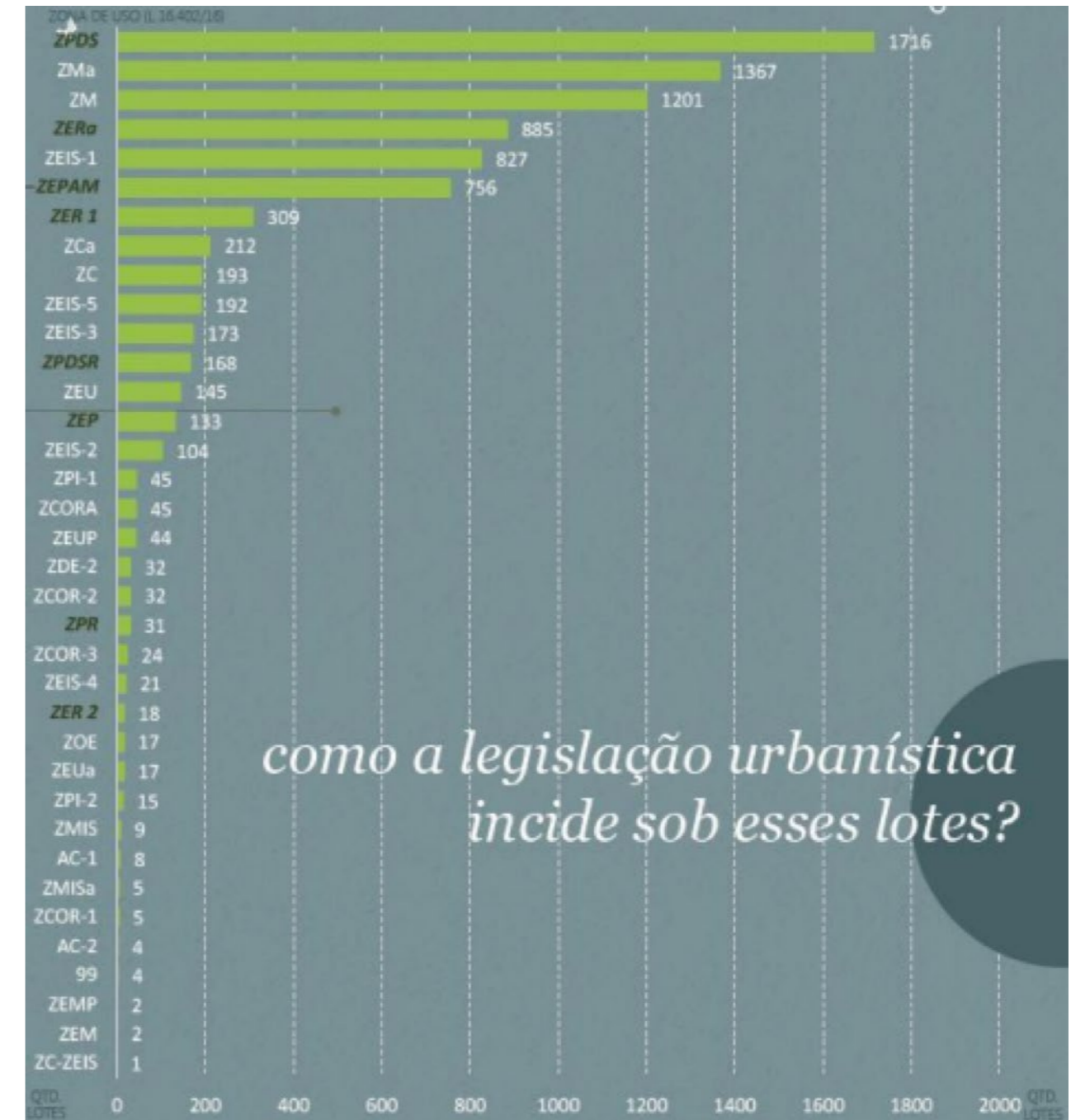


FIGURA 5 - GRÁFICO "QUANTIDADE DE LOTES X ZONA DE USO (L16.402/16)

S 5

Considerações finais

O artigo final irá formalizar os resultados obtidos. Nesse momento, a pesquisa também se prepara para levar o conteúdo levantado para diálogo com as lideranças indígenas e culturais, com foco na região de Perus. Através de entrevistas, relatos e debates, a pesquisa pretende elucidar a voz do sujeito coletivo que luta diariamente contra o mercantilismo desenfreado do solo ao manter vivente e latente as coletividades territoriais.

Referências bibliográficas

ACOSTA, Alberto. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Editora Elefante, 2016.

CARLOS, Ana Fani A.; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. *A cidade como negócio*. São Paulo, Editora Contexto, 2015.

KRENAK, Ailton. *A vida não é útil*. Companhia das Letras, 2020.

LOPES, José R.L. Direito Subjetivo e Direitos Sociais. In FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo, Malheiros, 1994. Cap 6 P113-143

MARQUES, E. *Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil*. Revista Brasileira de ciências sociais Vol. 32 n 95 /2017:p1-18

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1998.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os Direitos Invisíveis. In: Maria Célia Paoli; Francisco de Oliveira. Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999, v. , p. 307-334.

T 27

T27 Contribuições para o planejamento integrado do sistema de espaços livres do Município de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Eugenio Fernandes Queiroga, Ana Cecília Mattei de Arruda Campos e Leonardo Loyolla Coelho

queiroga@usp.br, anacecilia@arrudacampos.com, lloyolla@gmail.com
FAU-USP; PUC-Campinas; Lab QUAPÁ FAU-USP; Belas Artes; Escola da Cidade

Temas: Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Mudanças climáticas e resiliência urbana; Zona rural e agricultura periurbana

O trabalho apresenta resultados de pesquisa recente apoiada pelo CNPq, mas que não se faria sem a interlocução acadêmica coletiva no âmbito do Lab QUAPÁ da FAUUSP, através de projetos temáticos apoiados pela FAPESP, e da Rede Nacional de Pesquisa QUAPÁ-SEL ao longo dos últimos 15 anos.

Se o quadro de desmatamentos e seus efeitos sobre as mudanças climáticas já vinham demandando mudança de paradigma também em relação ao meio urbano, a pandemia de COVID19 vem acrescentar ainda maior preocupação sobre impactos e relações entre as sociedades e seus ambientes. Em qualquer dos casos, os efeitos dos impactos ambientais são sentidos de maneira desigual, sofrendo a população pobre os maiores problemas com o aumento da quantidade de eventos climáticos extremos, agravados por piores condições microclimáticas.

S 5

Dentro deste contexto socioambiental, não se pode mais apenas pensar em conservar as florestas e outras formações de vegetação natural ainda existentes, é importante propor medidas de ampliação das áreas cobertas por vegetação natural em todas as escalas. A conservação e a restauração da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos apresentam potencial para um novo desenvolvimento social e econômico, permitindo a geração de emprego e renda, redução da pobreza e da desigualdade social.

O fato das áreas urbanas brasileiras serem relativamente diminutas em relação ao tamanho do país, correspondendo a cerca de 3% do território nacional (MAPBIOMAS, 2020), não lhes diminui a importância, na medida em que nelas habitam cerca de 85% da população brasileira. Assim, pensar em florestar, em “agroflorestar” e em arborizar nossas metrópoles não pode ser entendido como proposições setoriais, mas estruturais para a manutenção das formas de vida e da qualificação socioambiental das metrópoles do país.

O trabalho objetiva, de forma específica, contribuir para o planejamento paulistano no âmbito de seu sistema de espaços livres (SEL), entendendo o SEL não como mais um objeto de planejamento setorial e sim como um dos elementos estruturais fundamentais do território metropolitano e municipal. Advoga-se em prol de um planejamento integrado onde não se pense primeiro sobre os espaços edificados e a seguir sobre os espaços livres – livres de edificação e/ou livres de urbanização, conforme Magnoli (1982). Importante que se planeje de forma integrada todos os subsistemas de espaços livres, pois, como se sabe, não se pode reduzir, por exemplo, o sistema viário à sua função precípua (mobilidade), mas necessário compreender que boa parte das vias integram, na prática, o sistema de espaços de convívio público, bem como vias arborizadas integram o sistema de espaços vegetados.

Sem dúvida reconhece-se os esforços da SMDU, da SVMA, da SMTSP, desde o PDDI 2014 em planejar o SEL municipal, mas ainda se observa, pelos ótimos documentos divulgados, uma fragmentação temática que pode ser superada, em que pese as especificidades e as conhecidas dificuldades em se realizar esforços intersecretariais.

T 27

Vale alertar, também, que as sugestões e princípios propositivos apresentados não devem ser lidas como elenco fechado de itens de um conjunto, mas como partes de um sistema propositivo dinâmico e aberto à participação da sociedade civil.

A heterogeneidade dos espaços intraurbanos, periurbanos/rurais e florestais/savânicos da capital paulista precisa ser reconhecida como parâmetro para se evitar soluções genéricas aplicáveis em qualquer situação. Compreendê-las é também apreender as dinâmicas de apropriações dos diferentes sujeitos sociais no processo de produção do espaço urbano, de destruição de espaços rurais, entre outros.

É preciso, numa perspectiva sistêmica, compreender a multidimensionalidade dos espaços livres em cada contexto. Partindo de uma macrocompartimentação elementar da paisagem podemos, já neste resumo, enunciar algumas macrodiretrizes.

1. Junto às unidades de conservação (UCs) de proteção integral (UPIs) é fundamental que as zonas de amortecimento tenham forte cobertura vegetal (diminuindo o efeito de borda nas UPIs) e, sempre que possível, estabelecer corredores ecológicos entre elas. Tais áreas de amortecimento podem se constituir em áreas de proteção ambiental (APAs) onde seja permitido o manejo florestal estimulando a criação de florestas com aproveitamento associado entre agricultura e silvicultura, a partir, por exemplo, de princípios dos sistemas agroflorestais sucessionais. Para o estabelecimento de corredores ecológicos é desejável utilizar as áreas de preservação permanente (APPs) fluviais, justapostas, sempre que adequado, às áreas de reserva legal (ARLs), ampliando assim a largura dos corredores.

2. Deve-se estimular fortemente a manutenção das áreas periurbanas com vegetação, consorciando, sempre que possível para: (i) a conservação ambiental, (ii) a produção agrícola e florestal ecológicas, (iii) o uso de convívio e lazer, respeitando a capacidade do suporte biofísico, e para (iv) a dimensão cultural da paisagem. Trata-se de compreender e de conceber os SELs das áreas periurbanas de forma a articular estas quatro dimensões elencadas.

3. Nos espaços intraurbanos também se propõe que os planos de qualificação socioambiental dos SELs considerem as quatro dimensões acima mencionadas

S 5

diante de uma perspectiva complementar e, evidentemente, considerando as limitações e as potencialidades próprias de cada realidade sociocultural, ambiental e dos padrões das formas urbanas, pré-existentes e almejados. O presente trabalho discutirá, com maior profundidade, potencialidades do entrelaçamento das quatro dimensões mencionadas para os três tipos de macrounidades de paisagem (UPIs e suas zonas de amortecimento, espaços periurbanos e espaços intraurbanos), discriminando recomendações pertinentes para distintos subsistemas e conjuntos tipológicos (UCs, sistema viário, sistema de parques, praças, espaços livres em bens públicos de uso especial, conjuntos de espaços livres privados etc.). A intenção não é criar um manual linear de recomendações, mas sim contribuir para o debate, a partir de uma visão sistêmica e crítica sobre os SELs e sobre sua relevância crescente para o município e para a metrópole de São Paulo.

T162 Instrumentos normativos municipais ante a evolução da mancha urbana e da cobertura vegetal, no Distrito de Parelheiros, no município de São Paulo

T162

[APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO](#)**Ademir Cleto de Oliveira**

acletto@gmail.com

UNINOVE

Temas: Expansão urbana; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Sistema Municipal de Planejamento e Informações;

O presente trabalho tem por objetivo analisar a evolução da mancha urbana sobre a cobertura vegetal, relacionando com a aplicação da legislação urbanística e ambiental no distrito de Parelheiros, São Paulo, nos últimos vinte anos. Como objetivos específicos buscamos demonstrar a ocorrência das pressões urbanas por ocupações irregulares, identificar os reflexos dessa expansão sobre o bioma Mata Atlântica e aferir o cumprimento dos diplomas legais de planejamento urbano.

Como metodologia, a pesquisa foi realizada de forma qualitativa, aplicada e exploratória. Na coleta de dados, elaborou-se um mapa a partir de imagens de satélites, do Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS), entre os anos de 2000 e 2020, e

S5

confeccionadas duas tabelas comparativas do uso e ocupação do solo, para analisar a evolução da mancha urbana e da cobertura vegetal, de forma absoluta e relativa, desse território. Ademais, foi elaborada uma pesquisa documental a partir da revisão bibliográfica e da análise da base normativa municipal.

Segundo o Plano Municipal de Mata Atlântica (PMMA), São Paulo apresenta 23% do território com remanescentes de Mata Atlântica, com as maiores concentrações nos extremos norte e sul da cidade (SOSMA, 2021). A região apresenta muitas unidades de conservação, porém vem sofrendo reiteradas ações antrópicas, tais como a implantação do trecho sul do rodovial Mário Covas e os desmatamentos constantes de loteamentos irregulares (PMSP, 2021).

Historicamente, isso se deve à pequena disponibilidade e ao alto custo de áreas para habitações nas regiões centrais da cidade, fazendo as classes sociais menos favorecidas migrar para as franjas do município em busca de moradias, frequentemente em áreas de proteção ambiental (MARICATO, 2003).

O Plano Diretor Estratégico; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; o Plano Municipal da Mata Atlântica e o Plano Regional da Subprefeitura são instrumentos normativos da Política Urbana, para subsidiar o planejamento urbano e disciplinar a expansão urbana, interagindo com as questões socioambientais e econômicas.

O crescimento da mancha urbana e do desmatamento desse território contribuem para a redução do bioma Mata Atlântica, afetando a produção de serviços ecossistêmicos disponibilizados à população. Será que a legislação urbanística está conseguindo promover o ordenamento urbano no distrito de Parelheiros? Essa foi a questão central deste trabalho.

Analisando os dados coletados, constatamos o crescimento da mancha urbana, por meio de um mapa da infraestrutura urbana, em conformidade com informações da literatura disponível (MELLO THÉRY, 2009; MARICATO, 2003; IBGE, 2021). Inusitadamente, constatamos que ocorreu um incremento mínimo na cobertura vegetal. A explicação para esse fato se deve às características do rodovial e à compensação ambiental realizada em áreas muito maiores que a vegetação

suprimida. Tal fato, porém, contraria diversos autores em relação à construção de rodovias e a degradação ambiental (SALOMÃO, 2019).

Apesar do Plano Diretor Estratégico; da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; do Plano Municipal de Mata Atlântica e do Plano Regional de Subprefeitura dispor de um amplo respaldo jurídico para o planejamento urbano, observamos a preocupação com a fiscalização nesses diplomas legais para na sua efetividade (PMSP, 2021).

O território convive com pressões antrópicas de ocupações de moradia sobre a cobertura vegetal, notadamente do bioma Mata Atlântica. A não ocorrência da relação inversa entre ampliação da mancha urbana e a redução da cobertura vegetal, se explica pelo aumento de áreas reflorestadas na compensação ambiental do rodovial. Verificamos a necessidade de a administração municipal ampliar o aparato de fiscalização, para o efetivo ordenamento urbano e a contenção dos loteamentos irregulares que ocorrem no território. Para garantir um desenvolvimento urbano sustentável com qualidade de vida para a população, compete ao poder público fomentar o desenvolvimento socioeconômico e ambiental, para gerar emprego e renda, com as potencialidades locais do meio ambiente e turismo.

Referências Bibliográficas

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos. História Demográfica do Município de São Paulo. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202#resultado>>. Acesso em: 04.05.2021.

MARICATO, E. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estudos Avançados. 17 (48). São Paulo, 2003 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>. Acesso em 25.jan.2021.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. *Pressão Urbana em áreas de Florestas: história e conflitos políticos da proteção ambiental*. Mercator – Revista de Geografia da UFC, Fortaleza, v. 8, n. 16, p. 33-44, 2009. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/308>>. Acesso em 04.jan.2021.

T162

S5

PMSP. *Plano Diretor Estratégico*. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201105>. Acesso em 21 nov. 2020.

_____. *Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016*. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>>. Acesso em 11 nov. 2020.

_____. SEL. *Planos Regionais das Subprefeituras*. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Decreto-57537-16_DOC.pdf>. Acesso em 17.04.2021.

_____. SVMA. *Prefeitura de SP lança Plano de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA)*. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sp-lanca-plano-de-conservacao-e-recuperacao-da-mata-atlantica-pmma-1>>. Acesso em 28/11/2020.

_____. SVMA. *Secretaria do Verde e Meio Ambiente*. Parques Municipais SP. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/index.php?p=293889 Acesso em 19.abr.2021

SALOMÃO, P.E.A. et alii. Impactos ambientais gerados pela construção e operação de rodovias. *Research, Society and Development*, [s.l.], v.8, n.10, p.e278101368, 2019. DOI:10.33448/rsd-v8i10.1368. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/1368>. Acesso em 21.jun.2021.

SOSMA. FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. *Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica*. Período 2018-2019. Relatório Técnico. São Paulo.2020. Disponível em: https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2020/05/2020_Atlas_Mata_Atlantica_2018-2019_relatorio_tecnico_final.pdf Acesso em: 25 mai. 2020.

T163

T163 Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização: Desafios à Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo/SP

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Omar Yazbek Bitar*, **Carlos Geraldo Luz de Freitas**** e **Sofia Júlia Alves Macedo Campos*****

omar@ipt.br, cege@ipt.br, scampos@ipt.br

IPT

A obrigatoriedade de elaboração da Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização (CGAU) está entre os requisitos estabelecidos aos municípios pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC-Lei Federal 12.608/2012). Além de definir normas específicas sobre os assuntos próprios de defesa civil, a PNPDEC introduziu alterações em outras leis importantes, como:

a) Lei Federal 6.766/1979-Lei Lehmann, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, prevendo que, em municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação de projetos de loteamento e desmembramento deve atender a Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização (CGAU);

* Geólogo, Dr., Pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT.

** Geólogo, Dr., Pesquisador do IPT.

*** Enga. Civil, Ma., Pesquisadora do IPT.

b) Lei Federal 10.257/2001–Estatuto da Cidade, explicitando que, no plano diretor municipal, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a identificação e o mapeamento de áreas de risco devem levar em conta as cartas geotécnicas;

c) Lei Federal 12.340/2010, que regula a transferência de recursos da União a estados e municípios para gestão de riscos, estabelecendo cinco requisitos aos solicitantes, incluindo se o de mapear as áreas suscetíveis e elaborar CGAU contendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados na construção civil.

O Município de São Paulo contemplou o tema da cartografia geotécnica em seu Plano Diretor Estratégico (PDE–Lei Municipal 16.050/2014), prevendo mecanismos de utilização e divulgação dessa ferramenta básica de planejamento. Alguns deles foram implementados na sequência, como o de “disponibilizar, para consulta do público, e em formato aberto, a Carta Geotécnica do Município de São Paulo” (Art.299, item V). Contudo, outros ainda carecem de aprimoramento, impondo-se o desafio de atualização do tema no processo de revisão do PDE.

A carta geotécnica disponibilizada é datada de 1993, devendo-se agregar informações geradas posteriormente sobre áreas suscetíveis aos diversos processos do meio físico que ocorrem em São Paulo, em sintonia com a PNPDEC e os modelos de CGAU em desenvolvimento no País. Vários encontros técnicos foram realizados desde 2014, com elaboração de guias e orientações, resultando na geração e publicação de dezenas de novas cartografias. Nesse contexto, considera-se essencial promover a interação entre as equipes técnicas do Município e as que incorporam essas novas capacitações tecnológicas, prevendo-se a realização de dinâmicas participativas e oficinas de aplicação às políticas de planejamento e gestão territorial.

Entre os aspectos a desenvolver, inexistentes ou incompletos, cita-se o que deriva dos objetivos específicos ao **Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana** para “*minimização dos problemas das áreas com riscos geológico-geotécnicos e de inundações e solos contaminados, acompanhada da prevenção do surgimento de novas situações de vulnerabilidade, em especial no que se refere à implantação de atividades em áreas de ocorrência de*

solos e rochas sujeitos a colapsos estruturais e subsidência, mapeados na Carta Geotécnica do Município de São Paulo” (Art.12–§ 2–item V).

Situação equivalente diz respeito à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo a ser revista, simplificada e consolidada segundo diretrizes que incluem “*condicionar a implantação de atividades que demandem a utilização de águas subterrâneas ou interferência com o lençol freático em terrenos e glebas localizados em área de ocorrência de maciços de solo e rocha sujeitos a riscos de colapsos estruturais e subsidência, mapeados na Carta Geotécnica do Município de São Paulo, à apresentação de estudos geotécnicos e hidrogeológicos que demonstrem a segurança da implantação” (Art.27–item VI)*, bem como estratégia para controle de “*fragilidade ambiental e da aptidão física à urbanização, especialmente as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos geológicos e hidrológicos correlatos indicados no Mapeamento de Áreas de Risco e na Carta Geotécnica do Município de São Paulo” (Art.29–item XII).*

No tratamento das **Zonas Especiais de Proteção Ambiental**, o PDE explicita que estas poderão ser demarcadas em razão da “*ocorrência de formações geomorfológicas de interesse ambiental como planícies aluviais, anfiteatros e vales encaixados associados às cabeceiras de drenagem e outras ocorrências de fragilidade geológica e geotécnica assinaladas na Carta Geotécnica do MSP” (Art.69–item I)*. Ainda, entre as diretrizes ao **Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres**, destaca-se “*implantar ações de recuperação ambiental e de ampliação de áreas permeáveis e vegetadas nas áreas de fundos de vale e em cabeceiras de drenagem e planícies aluviais indicadas na Carta Geotécnica, em consonância com o Programa de Recuperação de Fundos de Vale” (Art.268–item IV)*. Informações para esses dispositivos estão parcialmente representadas na carta geotécnica existente, devendo ser incrementadas.

Quanto às ações prioritárias para áreas de risco, encontra-se “*definir, com base em Carta Geotécnica do Município de São Paulo de Aptidão à Urbanização, diretrizes técnicas para novos parcelamentos do solo e para planos de expansão urbana, de maneira a definir padrões de ocupação adequados diante das suscetibilidades a perigos e desastres” (Art.299–item IV)*. Aqui, o PDE vigente expressa o conceito de

S 5

CGAU instituído pela PNPDEC, mas a carta geotécnica existente não propicia atender plenamente as finalidades apontadas.

Assim, embora a carta geotécnica disponível possa ainda respaldar parcialmente a adequada ocupação do solo no Município, em diversas atividades, aspectos que emergiram com o tempo indicam circunstâncias adicionais a considerar, além das demandas da PNPDEC, para fins de inclusão ou complementação no PDE. Entre outros, ressaltam-se a capacidade de suporte do meio físico, adensamento e verticalização da urbanização, gerenciamento de áreas contaminadas, proteção de recursos hídricos superficiais e subterrâneos, adaptação aos efeitos locais e regionais das mudanças climáticas, gestão da ocupação a jusante de barragens (citadas no PDE atual apenas como elementos do sistema hidroviário), seleção de áreas para instalação de equipamentos públicos (saneamento básico, tratamento de resíduos, infraestrutura verde), diagnóstico das áreas de influência em estudos de impacto ambiental e de vizinhança e priorização de áreas para conservação de serviços ambientais.

T 12

S6 Áreas verdes e ambiente urbano



Mediador Fabio Mariz • FAU-USP

Relator Vladimir Bartalini • FAU-USP

T28	Plano Diretor Estratégico: Aplicação de Infraestrutura Verde em São Paulo	Thiago Luiz Salvadeo Santos	USP
T29	“Tudo ali era mato”: a resistência da natureza nas bordas de São Paulo	Arthur Simões Caetano Cabral	LABPARC FAU-USP, Universidade Federal de Goiás
T30	Juta, te quero verde! Lutando pelo espaço público na Zona Leste de São Paulo	Deocleciana Ferreira, Reinaldo Tadeu Boscolo Pacheco e Matthew Aaron Richmond	PUC-SP, Instituto Daniel Comboni, EACH - USP, London School of Economics
T31	Coberturas Vivas	Synarqs Coletivo de Arquitetos	
T32	Rede elétrica subterrânea e as árvores da cidade	Giuliana Del Nero Velasco, Sérgio Brazolin e Reinaldo Araújo de Lima	IPT
T33	O túnel de vento como ferramenta para caracterização do escoamento no ambiente construído	Gabriel Borelli Martins, Felipe Jaloretto da Silva, Paulo José Saiz Jabardo e Gilder Nader	IPT
T164	DESAPROPRIAR OU PROTEGER, EIS A QUESTÃO! Processo de Projeto e Apropriação do Parque Linear do Cantinho do Céu	Michelle Souza Benedet, Brenda Cardoso do Carmo, Jonathan Grasel Wensing, Beatriz Kemper Soethe, Maria Emilia Crocetta Redivo e Clara Dalponte	Universidade do Estado de Santa Catarina

T28 Plano Diretor Estratégico: Aplicação de Infraestrutura Verde em São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Thiago Luiz Salvadeo Santos

thiagosalvadeo@gmail.com

USP

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Saneamento básico e segurança hídrica.

As atividades humanas produzem grande impacto sobre áreas urbanas pelo mundo. Neste cenário, as cidades brasileiras demonstram-se vulneráveis diante de políticas públicas que enfrentem os efeitos das mudanças climáticas. Segundo Herzog (2013, p. 98) "eventos climáticos extremos com maior frequência e intensidade estão ocorrendo em todos os lugares do planeta, causando danos e perdas econômicas, sociais e ambientais". Mais da metade da população mundial mora em centros urbanos sendo que no Brasil esse percentual atinge 85% (IBGE, 2010)** e em São Paulo o número de habitantes ultrapassa 12 milhões (SÃO PAULO, 2020)***.

O planejamento urbano tem peça chave para tornar as cidades inclusivas, justas, seguras, resilientes e regenerativas. A fim de mitigar os efeitos causados pelas

* HERZOG, Cecília Polacow. **Cidades Para Todos – (Re)aprendendo a Conviver Com a Natureza**. Rio de Janeiro: Editora MAUAD, 2013. p. 98.

** IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo de 2010.

*** SÃO PAULO (CIDADE). São Paulo Turismo. São Paulo Cidade do Mundo. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2020. 18p

mudanças climáticas, a infraestrutura verde trabalha como estratégia fundamental para mimetizar funções ecológicas através dos serviços ecossistêmicos, bem como proteção dos recursos hídricos, controle da temperatura, contenção de encostas, preservação de espécies silvestres, entre outros. Nos últimos anos o termo Infraestrutura Verde tem ganhado destaque em trabalhos científicos, discussões literárias e projetos representativos. O termo, criado nos Estados Unidos nos anos 1990, qualifica a paisagem como estrutura ecossistêmica baseada na ecologia.

Como define Benedict e McMahon (2006) a Infraestrutura Verde é um conceito de configuração espacial (rede de áreas verdes interconectadas) quanto a designação de um processo (planejamento sistemático e estratégico para conciliar conservação da natureza e uso do solo)****. Avaliam Herzog e Rosa (2010) como tipologias Avaliam Herzog e Rosa (2010) como tipologias multifuncionais de infraestrutura verde empregadas em escala local que reconduzem dinâmicas naturais dos fluxos hídricos e bióticos*****. No entanto, as cidades necessitam de políticas públicas que favoreçam a ordenação territorial através de direcionamentos que integrem habitação, mobilidade urbana, saneamento básico, meio ambiente e desenvolvimento econômico. A cidade de São Paulo sancionou a Lei Municipal nº 16.050, de 31 de Junho de 2014, denominada Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) que proporciona diretrizes para políticas de desenvolvimento urbano, econômico, social, ambiental, e também regulamenta o parcelamento, uso e ocupação do solo (SÃO PAULO, 2014)*****. As estratégias de planejamento devem considerar a infraestrutura verde como ferramenta de direito à qualidade de vida equacionando o sistema ambiental natural e o sistema urbano por meio da ordenação e controle do uso do solo evitando excessiva ou inadequada impermeabilização (SÃO PAULO, 2014) uma

**** BENEDICT, Mark A.; MCMAHON, Edward T.. **Green Infrastructure: Linking landscapes and communities**. Washington: Island Press, 2006.

***** HERZOG, C. P.; ROSA, L. Z. **Infraestrutura Verde: Sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana**. Revista LABVERDE, n. 1, p. 92–115, 2010.

***** SÃO PAULO (cidade). Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXTOS/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%3%89GICO.pdf> Acesso em: 07 de julho de 2021.

S6

vez que nota-se espaços públicos e privados obstruem a capacidade de infiltração das águas pluviais.

A urbanização sucumbiu expressivamente a rede hídrica deixando rios, córregos e ribeirões tamponados pelo processo histórico. Dessa maneira, os rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí foram retificados e as várzeas ocupadas por uma malha viária formada por importantes avenidas que interligam a cidade. A expansão urbana também suprimiu a vegetação nativa e, no decorrer do tempo, parcela significativa de áreas verdes em função da construção de edifícios e espaços impermeáveis. Para Schutzer (2012) a legislação urbana deve instituir um zoneamento ambiental mediante levantamento das características topográficas em conformidade com processos naturais predominantes dos lugares, tais como, dinâmicas hidrológicas e climáticas*. Considerar aspectos preponderantes para recuperação e proteção ambiental da rede hídrica "constituída pelo conjunto de cursos d'água, cabeceiras de drenagem e planícies aluviais" (SÃO PAULO, 2014, p. 07) conforme estudo das bacias hidrográficas garantindo equilíbrio e sustentabilidade. Frente à segurança hídrica da cidade, recuperar as margens dos corpos d'água, ainda que parcialmente, aproxima pessoas com as características locais, seja pelo emprego vegetativo restaurado ou pela ocupação de espaços de lazer com a natureza. Ampliar conexões através de corredores ecológicos que favoreçam "convivência mais equilibrada entre a urbanização e a conservação ambiental" (SÃO PAULO, 2014, p. 08) articulando "caminhos de pedestres e ciclovias, preferencialmente nos fundos de vale, áreas verdes significativas, espaços livres e os parques urbanos e lineares" (SÃO PAULO, 2014, p. 25). Em São Paulo, com o objetivo de incentivar equipamentos de microdrenagem (SÃO PAULO, 2014) observa-se iniciativas espalhadas por espaços livres relacionados à prevenção de enchentes e inundações. A região central da cidade tem recebido ações através do Programa Gentileza Urbana promovido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) onde tipologias de infraestrutura verde são inseridas com objetivo de promover espaços multifuncionais. A pretensão de "ampliar progressivamente as áreas permeáveis ao longo dos fundos

* SCHUTZER, José Guilherme. Cidade e meio ambiente: a apropriação do relevo no desenho ambiental urbano. São Paulo: EDUSP, 2012.

de vales e cabeceiras de drenagem, áreas verdes significativas e a arborização" (SÃO PAULO, 2014, p. 24), o conjunto de intervenções visa minimizar consequências dos processos erosivos, enchentes e ilhas de calor. Considerada uma das áreas mais áridas municipais, a equipe técnica da PMSP atua de maneira local empregando vagas verdes, escadarias verdes, jardins de chuva, biovaletas e canteiros pluviais que contribuem para a conversação do microclima. Além disso, destinam espaços para criação de bosques e landarts acompanhada por mutirões de plantio abrangendo participação de munícipes e da comunidade local.

O estudo busca analisar a legislação vigente a partir de diretrizes ambientais descritas pelo PDE correlacionando a infraestrutura verde e os estudos de caso implantados em São Paulo. A metodologia adotada constitui fundamentos teóricos através de pesquisa bibliográfica bem como o levantamento dos principais pontos descritos pelo Plano Diretor Estratégico e exibição de cartografias que ilustram as experiências práticas implantadas. Entende-se a necessidade de ampliar os espaços livres públicos pela cidade criando novas oportunidades de lazer, bem estar, biodiversidade e mitigação dos efeitos das ações climáticas. Logo, a compreensão por áreas verdes demonstra a mudança de tratamento das pessoas em relação à paisagem urbana. Os estudos de caso analisados expressam a utilidade das tipologias, tais como, vagas verdes e canteiros pluviais empregados como extensão das calçadas que contribuem para o embelezamento, equilíbrio ecológico e conexão de espaços multifuncionais. Deve-se ater para as partes da cidade que sofrem com inundações em fundos de vale e cabe avaliar os efeitos ocasionados pelo adensamento populacional incentivados pelo plano.

T28

T29 “Tudo ali era mato”: a resistência da natureza nas bordas de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Arthur Simões Caetano Cabral

arthur.cabral@ufg.br

LABPARC FAU-USP; Universidade Federal de Goiás

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres.

Acredita-se que os jesuítas que primeiro empreenderam a subida da Serra do Mar, à altura de São Vicente, avistaram uma sucessão de descampados de ondulação suave delimitados por morros íngremes a norte e a oeste e extensamente dilatados a leste. Nos registros contemporâneos à fundação da Vila de São Paulo de Piratininga, as terras então acessadas eram referidas com a denominação, tão vaga quanto enigmática, de *campos*. Com o apoio de estudos recentes, imagina-se a rusticidade de suas feições ao longo de terras paludosas junto a corpos d'água, propícias à germinação de juncos e taboas, e que pouco variavam até as encostas das serras circundantes, onde capins e ramos arbustivos resvalavam os contornos de matas densas.

Sabe-se que os rebordos do Planalto Atlântico eram habitados e cultivados, há muito, por diversos grupos do povo Guarani, o que permite questionar, de partida, a originalidade intocada dos campos avistados pelos colonizadores. Seus habitantes autóctones os conheciam a ponto de diferenciá-los entre *caá-etê*, ou o “mato verdadeiro”, que possivelmente designava o “interminável tapete verde, salpicado

pela glória de árvores inteiras em plena floração – o rosa-púrpura de sapucaias, o branco e o vermelho de copaíbas, o amarelo de guapuruvus, o violeta de jacarandás” (DEAN, 1997:20), e *caápuêra*, ou o “mato que já foi”, e que voltava a surgir em regenerações contínuas entre os ciclos do plantio. Em mosaicos indecifráveis formados pela vegetação “verdadeira” e por aquela que insistia em rebrotar depois de arrancada, o que se via antes do início da urbanização de São Paulo provavelmente correspondia a um território desprovido de excepcionalidades paisagísticas e amplamente disponível às pretensões dos estrangeiros que atravessavam, pela primeira vez, os desafios e a exuberância edênica da Serra do Mar.

“É bem mais difícil saber o que os primeiros colonizadores chamavam de ‘campos’”, segundo Ab’Sáber (2004: 94), do que “entender a história vegetacional das florestas”. Se a reconstituição exata dos ecossistemas primários que configuravam o Planalto Paulista se mostra improvável no meio urbano contemporâneo, há certos indícios nas bordas da cidade, por outro lado, que permitem atualizá-los em termos imaginais e sensíveis. Referimo-nos não a remissões cronológicas em direção a uma pretensa condição original do sítio urbano de São Paulo, mas à possibilidade de reconhecê-lo e valorizá-lo na atualidade e em sua potência *originária*, que se manifesta à maneira do caá, isto é, da vegetação que revestia rusticamente os Campos de Piratininga e que ressurgiu, continuamente, à beira do urbano.

Se, “na paisagem, a vida contempla a vera imagem da temporalidade infinita” (ASSUNTO, 2011: 358), os elementos naturais que resistem nos limites da cidade nos convidam à contemplação do tempo que transcorre em escalas estranhas à finitude humana, seja em nascentes de águas “sempre idênticas, porém sempre novas, [seja] nas matérias vegetais multiplicadas pela ciclicidade das estações” (SERRÃO, 2013: 20). Se imaginássemos, então, as bordas de São Paulo em um mergulho vertiginoso em eras geológicas, seríamos trazidos às margens de um “lago remoto”, dessecado ao longo de milênios, “desde que camadas e mais camadas de sedimentos começaram a preencher gradualmente a enorme cavidade [...] e que o rio Tietê passara a se firmar como o principal condutor das águas outrora dispersas” (BARTALINI, 2017: 19). Em sua presença atual, os morros que margeiam a mancha urbana trazem na pele afloramentos rochosos e germinações sucessivas à beira de córregos capilares, recém-nascidos. Sua fisionomia permite atestar a persistência do tempo da

S6

Terra, implícito no compartimento ancestral em que se assenta uma cidade “obsedada por fluidos imemoriais” (Idem).

Nos contornos instáveis do meio urbano são acolhidos tanto os efeitos de sua expansão, em grande medida marcada por ocupações precárias, como as expressões da potência originária da natureza que, embora degradada, continua a gerar-se. Numa primeira visada, os traços do contato a seco entre o urbano e o não urbano inerente a esse território podem ser constatados, por exemplo, em fragmentos de matas serranas nos contrafortes da Serra do Mar e nos sopés da Cantareira e de Itapeperica, notadamente demarcados na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, segundo o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014); nos campos de média altitude parcialmente ocupados entre a Zona Urbana e a Zona Rural, como os que se estendem até a região de Cotia e do Taboão e no extremo norte do Tremembé; nos baixios e nas planícies paludosas do Alto-Tietê, a leste (AB’SABER, 2004: 94).

O tecido urbano se esgarça em suas franjas e os casos pontuados exemplificam os modos pelos quais o natural permeia toda a extensão dos contornos da cidade. Entre chácaras remanescentes, matas residuais, loteamentos irregulares densamente habitados e, eventualmente, glebas disputadas pelo mercado imobiliário, é frequente a lembrança da época em que “tudo ali era mato” entre os moradores que, há poucas décadas, deram início à ocupação dos bairros mais afastados. Em certos trechos, bastam alguns minutos de caminhada para que as estruturas urbanas cedam lugar à vegetação que desponta vigorosa ao olhar; bastam alguns meses de descuido para que as mais variadas espécies ruderais, em sua vocação pioneira, voltem a povoar os terrenos baldios desmatados, ali abundantes. Cumpre assumir, assim, “o mato” não como condição genérica vencida pela urbanização, mas como evidência presente e futura, diversa e incessante da natureza das bordas urbanas.

Sem abstrair as questões socioeconômicas mais prementes ou ignorar a realidade carente desses lugares, procuramos posicionar no cerne dessas questões, justamente, a necessidade de valorização das manifestações de resistência do natural que margeia o urbano nas interações cotidianas com a resistência das pessoas que ali habitam. Cogitamos um olhar que aceite o contato fraterno com “o mato” e que

compreenda as paisagens das bordas enquanto dimensão inteiramente, e a um só tempo, social, natural e cultural. Nesse sentido, o artigo proposto ao Fórum SP 21 discutirá possibilidades de reconhecimento e expressão estética dessas paisagens por meio de estudos a elas dirigidos – notadamente um *inventário paisagístico das bordas de São Paulo* – com a intenção central de aferir as contribuições que tais estudos poderão oferecer, enquanto ação complementar, à Política Urbana atinente às periferias.

Referências

AB’SABER, Aziz. Natureza primária de São Paulo de Piratininga: um passeio pelo mosaico de campos e matas da região quando começou a ser colonizada. *Scientific American Brasil*, v. 3, n. 25, 2004.

ASSUNTO, Rosário. A paisagem e a estética. In. *Filosofia da Paisagem – uma antologia*. Coordenação: Adriana Veríssimo Serrão. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2011.

BARTALINI, Vladimir. A alma úmida de São Paulo. In. *Atas do Colóquio Cidades & Alma: perspectivas / organização de Acacé de Alcântara et al.* São Paulo: FAUUSP, 2018.

DEAN, Warren. A ferro e fogo – *A história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050 de 30 de junho de 2014: Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014.

SERRÃO, Adriana Veríssimo. Paisagem: natureza perdida, natureza reencontrada? *Revista de Filosofia Moderna e Contemporânea*. Brasília, nº 2, ano 1, 2013.

T29

T30 Juta, te quero verde!

Lutando pelo espaço público na Zona Leste de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Deocleciana Ferreira, Reinaldo Tadeu Boscolo Pacheco e Matthew Aaron Richmond

deocleciana.ferreira2@gmail.com, repacheco.usp.br, m.a.richmond@lse.ac.uk
PUC-SP; Instituto Daniel Comboni; EACH - USP; London School of Economics

No dia 09 de julho de 2021, reportagem na Folha de São Paulo trouxe à luz denúncias sobre o risco de destruição da Mata Atlântica que sobrevive no bairro de Fazenda da Juta, distrito de Sapopemba na Zona Leste de São Paulo (Mapa 1)*. Trata-se de uma área de 150 mil metros quadrados, cuja dimensão física e simbólica aponta para a implantação de um parque público, espaço de lazer e saúde dos moradores.

* <https://outline.com/nuHbr7>. Área de futuro parque na zona leste de SP, com restos de mata atlântica, é invadida por nova favela. FSP, 09 de Julho de 2021.

MAPA 1 – LOCALIZAÇÃO DO BAIRRO FAZENDA DA JUTA



FONTE: CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (2017).

Esse “sonho verde” é fruto da mobilização de movimentos sociais que obtiveram a inclusão da proposta de transformação da área em parque público no Plano Diretor da Cidade de São Paulo no ano de 2015, através da Lei Municipal 16.051/15.

Essa proposta foi posteriormente aprovada mediante a apresentação do PL número 431/16 de autoria da Vereadora Juliana Cardoso, cravada na Lei Municipal número 16.683 na data de 17 de julho de 2017. A omissão do poder público em proteger a área e implantar o parque a deixou vulnerável à ocupação irregular, descarte de entulho, desmatamento e outras atividades que se intensificaram ao longo do último ano.

Essas ocorrências na Fazenda da Juta remontam a trajetória de luta da população por moradia e políticas públicas, como relatam os escritos contidos no livro “Fazenda Juta/SP: uma trilha entre o rural e o urbano, trajetória de luta e resistência no assentamento de um povo” de autoria da moradora local Deocleciana Ferreira

S6

(Ferreira, 2021): O registro da memória coletiva destaca as ações dos trabalhadores sem-terra e sem-teto e o olhar no retrovisor da história alcança um século de acontecimentos. Antigos moradores contam que havia uma floresta de árvores frondosas que se dava até onde “as vistas alcançavam enxergar”. Dividia o espaço com pequenas chácaras familiares onde plantavam-se hortaliças, frutas e eucaliptos. Com o avanço dos loteamentos, essa vegetação desapareceu e o bairro foi se esticando com novas construções. Na década de 1980 ocupações foram organizadas com o apoio dos movimentos de moradia da Zona Leste. Na década de 1990 foi palco de uma sequência de projetos de mutirão habitacional. Posteriormente, os moradores do bairro se mobilizaram para exigir a implementação de políticas públicas.

No seu processo histórico de urbanização e na rede de movimentos e entidades sociais que se mantém forte até hoje, Fazenda da Juta exemplifica a condição de “cidadania insurgente” descrita por Holston (2008). Através do processo de urbanização periférica, e ao exigir as políticas que pudessem garantir sua reprodução social ao nível local, os moradores do território aprenderam a se organizar coletivamente e reivindicar seus direitos. No entanto, esse processo parece encontrar mais dificuldades no que tange às demandas por espaço público. Por um lado, a pressão sobre o espaço do bairro por grupos sem-teto continua (hoje em dia, muitas vezes coordenada pelo crime organizado em vez de movimentos de moradia institucionalizados). Essa pressão tem se agravado no contexto dos impactos econômicos da pandemia, mas também por conta dos efeitos de valorização imobiliária provocada pela implantação de uma estação de metrô na região (da Linha 15 – Prata do Metrô de São Paulo). Por outro lado, o poder público pouco tem priorizado a proteção de espaços verdes no bairro, como em outras periferias (Pacheco e Raimundo, 2014).

Os espaços públicos são os lugares onde a vida urbana pode expressar suas alegrias, dores e esperanças (Bauman, 2009). A cidade é também o espaço da insurgência e da inconformidade ativa. Assim, a luta pelo Parque Fazenda da Juta se

* <https://www.editoracrv.com.br/produtos/detalhes/35910-fazenda-da-juta-spbr-uma-trilha-entre-o-rural-e-o-urbano-trajetoria-de-luta-e-resistencia-no-assentamento-de-um-povo>.

T30

insere nas pautas recentes, em São Paulo, de defesa do direito ao lazer e à saúde. David Harvey (2013) expõe sua posição de que o “direito à cidade” não é apenas um direito de acesso aos bens legados pela vida urbana, mas o direito de transformar a cidade. Nesse sentido, a participação ativa nos destinos da vida da cidade e as formas de ocupação e uso de seus espaços públicos expõem este processo de luta. Os espaços públicos passam a ser reivindicados não como residuais, aquilo que sobrou na partilha do território da cidade capitalista global, mas como lugares centrais de experiências de vida.

Esse resumo expandido apresenta o caso do Parque Fazenda da Juta para pensar os entraves e possíveis caminhos na luta por espaços públicos e verdes nas periferias de São Paulo. Analisa-se as estratégias da recém criada campanha “Parque Fazenda da Juta Já!” e busca-se problematizar as ações do poder público no que diz respeito ao espaços verdes nas periferias urbanas. A campanha chama atenção pela falta de cobertura de área verde no distrito de Sapopemba – apenas 2,32 m² por habitante, a menor da capital, embora o recomendado pela Organização das Nações Unidas (ONU) seja de 12 m² de área verde por habitante (Secretaria Municipal de Planejamento, 2013)^{**}. Sapopemba é um dos distritos que mais sofreu com os óbitos decorrentes da Covid-19 na capital,^{***} num período em que a importância do acesso aos espaços públicos abertos ficou clara.

A campanha busca tensionar essa discrepância, enfatizando as desigualdades espaciais de saúde, no sentido de falta de acesso aos espaços verdes. A luta pelo Parque da Juta é parte do direito à saúde e de acesso aos espaços públicos para o lazer. Nesse sentido, a campanha representa a Mata da Juta (Foto 1) como “dois pulmões”,

** Fonte: <http://www.dmpsp.org.br/todas/1878-vereadora-juliana-cardoso-aprova-lei-que-cria-parque-fazenda-da-juta-e-kassab-diz-nao>. Acesso em: 17 jun. 2015.

*** Segundo o Boletim Epidemiológico (julho de 2021) da PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo, o distrito de Sapopemba acumulou 37.101 casos de COVID desde o início da pandemia, com 997 óbitos. Os dados parecem indicar uma correlação entre aglomeração urbana, adensamento populacional, poucos espaços livres públicos e a incidência de doenças deste tipo, o que reforça a ideia de que a luta pelo Parque da Juta é também a luta pelo direito à saúde.

S6

o que faz lembrar que os moradores da região querem – e, mais que nunca, precisam de – um espaço público e verde de qualidade para circular e respirar.

FOTO 1 – VISTA AÉREA DOS “DOIS PULMÕES” DA FAZENDA DA JUTA



FONTE: COLETIVO DA VEREADORA JULIANA CARDOSO (2013).

T31 Coberturas Vivas

APENAS APRESENTAÇÃO

Synarqs coletivo de arquitetos e urbanistas da Synapsis
 arquiteto@synapsis.org.br

Temas: Saneamento Básico e Segurança Hídrica; Produção Imobiliária; Mudanças Climáticas e Resiliência Urbana.



São Paulo sofre com a impermeabilização extremada de seu solo que, somada ao importe da água para consumo desde outras bacias hidrográficas, entre outros fatores, contribui para as enchentes nas quais os habitantes da cidade são vítimas constantemente.

Ora, a bacia hidrográfica paulistana, com tantos rios soterrados e superfície quase que totalmente impermeabilizada, ainda precisa lidar com o volume alheio de água importada, e precipitações que tem se apresentado cada vez mais fortes, e com características inéditas. Neste contexto é impossível lidar com o problema depois que o volume precipitado já alcançou o sistema de captação, mesmo que

T31

S6

se multiplicassem os pisciões existentes. É preciso combater o problema antes (inclusive ainda no âmbito particular), por um lado reduzindo o uso da água tratada, por outro absorvendo, retardando, e potencializando a evaporação da água precipitada.

Objetivando mitigar este problema, muitas cidades tem elaborado leis preservando parcelas de solo permeáveis, e adotando incentivos para a adoção da solução de coberturas vivas, que além do seu papel na retenção da água precipitada, ainda oferece outras benesses, contribuindo no sequestro de carbono, e purificando o ar; impedindo a reflexão dos raios infravermelhos, agravante do efeito estufa; aumentando a umidade relativa do ar, em decorrência da evapotranspiração; amenizando a temperatura nas ilhas de calor; contribuindo na estética urbana com o visual paisagístico; retendo partículas do ar prejudiciais à respiração; e reduzindo o volume de água a ser drenada, minorando as enchentes urbanas.

Como demonstram os estudos elaborados a partir de prototipagem desenvolvida por ambientalistas da Divisão de Sanitária e Meio Ambiente do Instituto de Engenharia de São Paulo, uma cobertura viva com 55cm de altura pode reter até 52% do volume da água precipitada, retardando o início de seu escoamento em até 20 minutos, e levando este a cabo somente após 3 horas, com óbvios efeitos em relação às enchentes que invariavelmente acontecem, sempre que a precipitação excede a capacidade de escoamento do nosso sistema.

Tramitam na Câmara de São Paulo projetos de lei tratando do assunto, que merecem mais atenção do Poder Público, ora por obrigar esta solução em detrimento de outras também ecológicas e importantes para o futuro da nossa cidade (como as coberturas de captação de energia solar, ou de eficiência passiva), ora por não exigir que estas áreas de solo criado se dêem em adição aos percentuais já obrigatórios para o solo existente, tornando o intento inócuo.

Em São Paulo, a adoção sistemática desta solução pela administração ofereceria novas áreas qualificadas, retalhos verdes na tessitura urbana que formariam um passivo positivo, capaz de ser alinhavado auxiliando na criação de uma nova camada de uso. Teria ainda efeito potencializado, se esta se utilizar de reuso e reciclagem de resíduos (especialmente com o recurso dos Equipamentos

T31

Móveis de Recuperação Urbana) na produção em parceria com a iniciativa privada de elementos pré-fabricados, não somente para seu próprio uso, mas também ofertados para a população em geral, com uma relação de custo benefício ambiental excelente, posto não só que hoje já existe produção paulistana baseada em reciclagem para todos os componentes necessários (até mesmo impermeabilizantes feitos a partir de pneus reciclados), como também que o incremento na atividade de reciclagem absorve mão de obra pouco qualificada, ainda gerando frutos de ordem cultural.



A aplicação da solução em novas edificações pode se dar apenas a partir da obrigação legal, mas é na requalificação dos imóveis existentes que estão os maiores benefícios para a população, uma vez que a facilitação e incentivo pelo Poder Público, apoiado em legislação pró-ativa, também poderia instrumentar a inserção destas edificações na legalidade, interrompendo o perigoso processo de adensamento decorrente da expansão vertical na autoconstrução, que é típica na cidade.

O esforço na direção do solo criado em pequenas parcelas isoladas pode parecer pouco efetivo, mas é preciso avançar na conscientização de que o problema é tão coletivo quanto sua solução.

T32 Rede elétrica subterrânea e as árvores da cidade

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Giuliana Del Nero Velasco, Sérgio Brazolin e Reinaldo Araújo de Lima

velasco@ipt.br, brazolin@ipt.br, reinaldol@ipt.br

IPT

Temas: Mudanças Climáticas e resiliência urbana; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana.

A arborização urbana tem, cada vez mais, papel essencial nas cidades, principalmente em tempos de mudanças climáticas globais. As árvores contribuem para a qualidade de vida nas cidades, seja retendo poluentes do ar em suas folhas, seja captando água de chuva e reduzindo riscos de alagamentos. Atuando como instrumento de política pública, as árvores, se bem dispostas ao longo das ruas e avenidas, cumprem uma função de mitigação de extremos climáticos, de redução de gastos no sistema de saúde e economia de recursos com manutenção de asfalto e energia elétrica.

Não é de hoje que o conflito entre árvores nas calçadas e redes de distribuição de energia elétrica existe, sendo que, em São Paulo, segundo Nilson Baroni Jr., da ENEL Distribuição*, esse conflito é responsável por 56 a 60% dos desligamentos de redes elétricas.

A maioria das cidades brasileiras conta com uma rede elétrica aérea convencional, com seus cabos nus apoiados em cruzetas de madeira que, em conflito com galhos de árvores ou outros objetos, podem ser desligados. A consequência disso é a

* Comunicação pessoal no evento: Arborização viária no município de São Paulo: perspectivas e desafios do novo plano municipal de arborização urbana (PMAU). IEA/USP, maio 2021.

constante poda das árvores urbanas com diminuição considerável de suas copas e dos benefícios por elas promovidos, o aumento do risco de queda por árvores desequilibradas e a maior probabilidade de ataque de organismos como cupins e fungos apodrecedores.

É sabido que a concessionária de energia elétrica que atua no município de São Paulo é uma concessão federal, atendendo, portanto, à legislação federal e não municipal. Fato esse que justifica o não cumprimento da lei nº 14.023, de 8 de julho de 2005, que dispõe sobre a obrigatoriedade de tornar subterrâneo todo o cabeamento ora instalado no município de São Paulo. O principal motivo de enterramento de rede em São Paulo é a densidade de carga e a necessidade de uma melhor qualidade no fornecimento da energia. Assim, os grandes centros urbanos se beneficiam da rede enterrada. O restante da cidade segue com a rede de distribuição aérea convencional ou, por vezes, a aérea compacta, com exceção para algumas regiões que tiveram suas redes enterradas por iniciativa do setor privado, que arcou com o enterramento, como no caso da Rua Oscar Freire em SP, o que, segundo Eletropaulo (2013), totalizava 7% da rede elétrica subterrânea na cidade.

O motivo “árvore” deve ser incluído como significativo para decisões de investimentos públicos no que se refere à modernização de redes elétricas, iluminação pública entre outros serviços. Permitir uma cidade com uma distribuição mais equilibrada de vegetação, ao longo de ruas e avenidas, promovendo sombreamento no asfalto, contribuindo para redução das ilhas de calor urbana, entre tantos outros serviços, são medidas que precisam ser mais valorizadas e discutidas. Divulgado recentemente um estudo na cidade de Los Angeles**, alertando para as ondas de calor com duração de quatro a cinco dias que podem aumentar em 25% a taxa geral de mortalidade. Fato é que a vegetação urbana, se bem distribuída e em pleno desenvolvimento, pode reduzir esse efeito.

Por parte do poder público, viabilizar estudos que avaliem os serviços ecossistêmicos prestados pelas árvores urbanas e quanto essa contribuição permitiria uma economia dos cofres públicos em saúde, manutenção de infraestrutura e demais benefícios. Essa economia poderia ser revertida em investimento para enterramento da fiação aérea.

** <https://www.nationalgeographic.com/magazine/graphics/how-los-angeles-tree-canopy-reveals-hidden-inequities-feature>

S6

Necessário haver integração entre diversos setores para discutir a problemática e para que haja a definição dos critérios técnico-econômicos adequados para a priorização do enterramento das redes. Cabe ao município, por meio de seus instrumentos legais, participar dessa discussão e contribuir financeiramente com essa mudança de padrão. A economia que o município pode ter em diversas áreas como da saúde, da manutenção do asfalto, da mobilidade, da drenagem urbana, pode ser revertida em investimento para modernização das redes elétricas e de iluminação pública.

A política de enterramento de rede deve acontecer no âmbito de um plano diretor estratégico. De acordo com estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, cabe às prefeituras a responsabilidade de regulamentação do uso do solo, portanto, o plano precisa: i) ser compatível com a legislação a ser definida e os respectivos padrões técnicos dos diferentes serviços públicos (energia, telecomunicações, gás, esgoto etc); ii). discutir procedimentos de cobrança pelo uso da infraestrutura (como aluguel dos usuários, reflexos no IPTU de imóveis diretamente beneficiados); iii) definir interesse pela concessão para exploração do subsolo e investimento em infraestrutura; e iv). estudar a melhor solução para iluminação pública. Acrescentamos a necessidade de redefinir o padrão de enterramento da rede de distribuição junto à agência reguladora - ANEEL e a promoção da mobilização da comunidade.

No recente 27º Congresso Mundial de Arquitetos, que aconteceu no Rio de Janeiro, as moções propostas na Carta do Rio estabelecem uma cidade contemporânea como parceira do esforço mundial de atenção ao clima e ao planeta. Portanto, o plano diretor estratégico deve fomentar a discussão do enterramento de rede elétrica e visando uma arborização de qualidade, que em sua primeira versão, fora timidamente citada no Art. 88, VIII, que indica as diretrizes de ordenamento e gestão da paisagem.

Referência citada

ELETROPAULO, 2013. Apresentação P&D "Alternativas para viabilização de implementação de redes subterrâneas no Brasil. Evento ANEEL: Sistemas Subterrâneos de Distribuição: Aspectos Regulatórios. Disponível em: <http://docplayer.com.br/817650-Projeto-de-p-d-alternativas-para-viabilizacao-da-implementacao-de-redes-subterraneas-no-brasil.html>

T33

T33 O túnel de vento como ferramenta para caracterização do escoamento no ambiente construído

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Gabriel Borelli Martins, Felipe Jaloretto da Silva, Paulo José Saiz Jabardo e Gilder Nader

gborelli@ipt.br

IPT

Tema: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairro.

Introdução

O ambiente urbano está em constante transformação e seu planejamento adequado é fundamental para garantir a qualidade de vida da população. Estas transformações alteram também o escoamento do vento em decorrência de novas construções. A interação dessas construções com o vento atmosférico no nível do pedestre resulta em: regiões de baixa velocidade, que tendem a dificultar a dispersão de poluentes e facilitar a formação de ilhas de calor; e regiões de alta velocidade, que trazem desconforto e risco de acidentes, sobretudo a pessoas com dificuldade de locomoção (BLOCKEN; CARMELIET, 2004).

Uma ferramenta extremamente útil no estudo do ambiente urbano é o túnel de vento. Utilizando simulação experimental da camada limite atmosférica em um modelo em escala reduzida, é possível avaliar condições de conforto ambiental pela

S6

ação mecânica do vento, dispersão de contaminantes, além, é claro, da carga do vento nas estruturas e fenômenos aeroelásticos.

Objetivo

Descrever uma metodologia para a análise experimental, em modelo reduzido, do escoamento do vento na altura do pedestre em grandes áreas urbanas, com a possibilidade de avaliação de múltiplos cenários para auxiliar a tomada de decisão no desenvolvimento de políticas públicas visando ao conforto ambiental e à ventilação adequada.

Breve Descrição das Técnicas

Os estudos em modelos reduzidos realizados no nível do pedestre envolvem, na prática, medição da velocidade próxima de superfícies. Muitas vezes não se sabe ao certo as regiões críticas, e uma quantidade grande de medições acaba sendo necessária. Além disso, embora os ensaios sejam realizados em direções de escoamento conhecidas, o escoamento no interior de uma região urbana é extremamente complexo, com mudanças de direção, zonas de recirculação e assim por diante.

A partir dos fatores acima destacados, os sensores utilizados devem ser omnidirecionais, apresentar pouca interferência no escoamento e, preferencialmente, fáceis de fabricar e de baixo custo.

Anemômetros de fio quente são extremamente úteis na caracterização local da turbulência, no entanto, sua utilização apresenta dificuldades que podem ser superadas por outras técnicas. Uma solução, desenvolvida especificamente para esse tipo de estudo, é a sonda Irwin (IRWIN, 1981), baseada em diferença de pressão. Embora de fácil fabricação, alguma precisão é necessária para garantir a omnidirecionalidade, conforme estudo de Martins et al (2018). Outra opção, de baixo custo, desenvolvida por Jabardo, Nader e Martins (2019) se baseia em termistores, com princípio de funcionamento semelhante ao de anemômetros de fio quente.

Todas as alternativas acima mencionadas envolvem a medição da velocidade do escoamento. Nos casos de superfícies muito extensas, técnicas qualitativas podem ser extremamente úteis. Visualização com fumaça pode ser complicada, mas

possível. Uma alternativa mais interessante é a técnica de erosão de areia. A técnica é melhor descrita por Livesey et al (1992) e por Martins et al (2018). Basicamente, consiste em aplicar uma fina camada de areia de granulometria conhecida, aumentar de forma sucessiva a velocidade no túnel de vento e observar os padrões de erosão formados. Regiões que erodem com velocidades de referência mais baixas devem apresentar maiores velocidades no caso real. Uma limitação desse método é a necessidade de modelo plano, sem topografia.

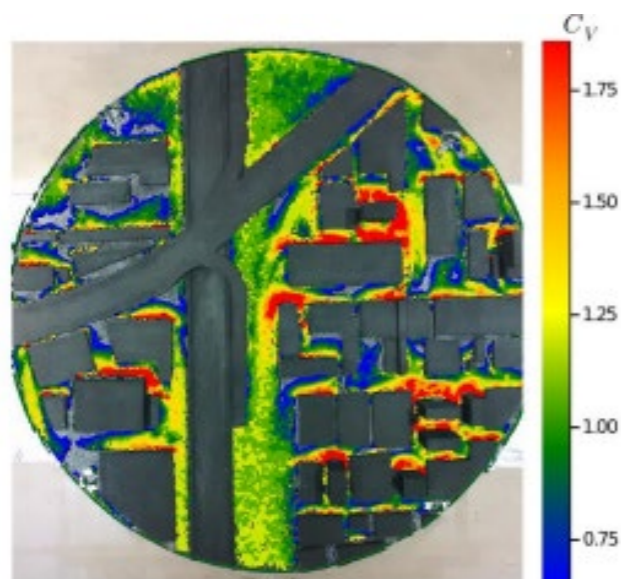
Metodologia de Ensaio Aplicado a Políticas Públicas

O que é proposto como metodologia de ensaio para avaliação da ventilação em ambientes urbanos é a utilização, quando possível, da técnica de erosão de areia para identificação de casos críticos, de acordo com o que se deseja estudar. Identificadas as regiões de interesse, pode-se instrumentá-las com sensores Irwin ou com os sensores baseados em termistores, previamente calibrados, para determinação quantitativa do módulo da velocidade. Os valores podem então ser utilizados para classificação de acordo com um critério de conforto pré-estabelecido, ou para identificar locais com problemas de ventilação.

Para auxiliar na realização dos ensaios de erosão, foi desenvolvida uma biblioteca na linguagem Julia para segmentação e rotulagem dos padrões de erosão, a *VisualEFM.jl* (MARTINS, 2020). Com a biblioteca é possível obter imagens como a mostrada na Figura 1, do mapa do com coeficiente adimensional de velocidade. Esse coeficiente é definido como a razão entre a velocidade de referência de uma calibração prévia e a velocidade medida durante os ensaios na mesma altura de referência. Os maiores valores de C_v correspondem às velocidades mais altas.

T33

FIGURA 1 – EXEMPLO DE RESULTADO OBTIDO EM ENSAIO DE EROSÃO COM A BIBLIOTECA VISUALEFM.JL



FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES.

Para os casos em que a topografia não pode ser desprezada do modelo reduzido, recomenda-se visualização com fumaça, seguida de medição com termistores nas regiões de interesse.

Como exemplo de utilidade desse tipo de estudo, a imagem indicada na Figura 1 (antes do tratamento com a biblioteca de processamento de imagem desenvolvida) foi utilizada em estudo do efeito da verticalização no escoamento em uma região do bairro do Tatuapé, SP, por Oliveira et al (2015). Comparou-se a situação de verticalização da época com a máxima verticalização considerando dois planos diretores.

Referências

BLOCKEN, B.; CARMELIET, J. *Pedestrian wind environment around buildings: literature review and practical examples. Journal of Thermal Envelope and Building Science*, v.28, n.2, p.107-159, 2004.

IRWIN, H.P.A.H. *A simple omnidirectional sensor for wind-tunnel studies of pedestrian-level winds. Journal of Wind Engineering and Industrial Aerodynamics*, v.7, n.3, p.219-239, 1981.

JABARDO, P.J.S; NADER, G.; MARTINS, G.B. *Low cost anemometers for wind tunnel and ventilation applications. Revista IPT: Tecnologia e Inovação*, v.3, n.10, 2019.

LIVESEY, F. et al. *Enhanced scour tests to evaluate pedestrian level winds. Journal of Wind Engineering and Industrial Aerodynamics*, v.44, n.1-3, p.2265-2276, 1992.

OLIVEIRA, P.B. et al. *Consequences of verticalization. In: INTERNATIONAL PLEA CONFERENCE, 31. 2015, Bologna Italy. Proceedings...Bologna: PLEA, 2015.*

MARTINS, G.B. et al. *Medição em túneis de vento da velocidade do ar próxima à parede para estudos de conforto de pedestres. Revista IPT: Tecnologia e Inovação*, v.4, n.14, 2020.

MARTINS, G.B. *VisualEFM.jl (0.1.1). 2020. <<https://github.com/tunelipt/VisualEFM.jl>>*

T164 DESAPROPRIAR OU PROTEGER, EIS A QUESTÃO! Processo de Projeto e Apropriação do Parque Linear do Cantinho do Céu

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Michelle Souza Benedet*, Brenda Cardoso do Carmo, Jonathan Grasel Wensing, Beatriz Kemper Soethe, Maria Emilia Crocetta Redivo e Clara Dalponte

michelle.benedet@udesc.br, brenda.carmo26@gmail.com, jonathan.azm@gmail.com, bsoethe.arq@gmail.com, mariaemilia_cr@hotmail.com, clara.dalponte@gmail.com
Universidade do Estado de Santa Catarina

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroáreas de Estruturação Metropolitana; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres.

As intervenções urbanas em margens d'água podem propiciar a transformação destas áreas pela absorção de conceitos de urbanidade e pelo estabelecimento de interfaces com suas bases naturais e apropriação dos usuários, no entanto, podem também tornar invisível aqueles que estão nas faixas a serem desapropriadas. Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de elaboração de um projeto de intervenção em margens d'água e os impactos sociais após sua execução buscando

* Professora Efetiva do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade do Estado de Santa Catarina.

encontrar os elementos formais que podem proporcionar uma interação harmônica entre as pessoas e a água definindo os conceitos que elevam os níveis de proteção ambiental e inclusão social.

A motivação desta investigação surgiu para refletir sobre como uma intervenção urbana pode afetar os níveis de qualidade naqueles lugares que acolhem a vida comunitária de seus habitantes como um suporte a uma maior urbanidade. A pesquisa tem ainda como objetivo encontrar o equilíbrio e os elementos formais que busquem uma interação harmônica entre a proteção ambiental e a ocupação urbana em margens de água.

A análise pretende abordar quais condições foram favoráveis no processo de elaboração do projeto, execução e apropriação dos usuários na intervenção urbana nas margens da representativa Billings, no Bairro Grajaú, em São Paulo: o Parque Linear do Complexo Cantinho do Céu. Discute-se uma posição urbanística e nos restringimos em aprofundar a questão do processo de projeto, indicando situações de ajustes e desajustes neste processo.

O Parque Linear Cantinho do Céu é o principal espaço público do plano de urbanização do Complexo Cantinho do Céu que compreende o Residencial dos Lagos, Cantinho do Céu e Jardim Gaivotas. A urbanização teve início em 2008, por meio do Programa Mananciais, e foi concluída em 2012. Além do parque, foram realizadas obras de infraestrutura, como pavimentação, instalação de redes de água, esgoto e drenagem. A sua abrangência, quando construída na totalidade, contará com 300.000m² e 7km de extensão, se tornando um equipamento de interesse regional. As informações sobre o projeto foram obtidas por meio de uma entrevista realizada com o Arquiteto Marcos Boldarini, autor coordenador do projeto, e uma visita técnica acompanhada por Adolfo Duarte, morador e líder comunitário no Cantinho do Céu.

A recuperação ambiental foi negociada com o Ministério Público para haver uma flexibilização da faixa de proteção ambiental em troca da retirada do lançamento de esgoto da represa, diminuição do processo de erosão do sistema viário da ocupação, melhorias ambientais do ponto de vista da qualificação dos espaços públicos, realização de obras de contenção das áreas de risco e qualificação urbanística da

S6

área. Por outro lado, as remoções que, em algumas áreas chegaram a quase 200m da margem, devem ficar em torno de 1.800 famílias atendidas com as possibilidades de desapropriação conforme o poder público disponibilizava. Essa negociação da remoção das famílias não foi administrada pelo Boldarini Arquitetos Associados, empresas terceirizadas pela prefeitura cuidaram desse gerenciamento social e o escritório de arquitetura somente deu suporte necessário para que eles desenvolvessem a atividade, mas sem qualquer interferência no processo final. Foram realizadas indenizações assistidas onde as famílias receberam apenas o valor da construção, já que os terrenos eram invasões. Os valores seguiram uma tabela do IBAPE (Instituto Brasileiro de Avaliação e Perícia) e a condição imposta era que o indenizado fosse para um lugar onde não gerasse uma outra demanda de regularização futuramente.

A metodologia adotada nesta pesquisa se estruturou da seguinte forma:

a) Análise do processo do projeto por meio de entrevista com o arquiteto, autor do Parque Linear Cantinho do Céu, verificando a pertinência dos requisitos propostos. A entrevista buscou descobrir, prioritariamente, qual foi a conduta do arquiteto Marcos Boldarini quanto ao seu processo de projeção no Parque Linear Cantinho do Céu;

b) Levantamento e análise da urbanidade nas margens da Represa Billings, no Parque Linear Cantinho do Céu, aplicando a técnica *walkthrough in loco* com o objetivo de articular as reações dos usuários em relação ao ambiente. A técnica foi aplicada somente do ponto de vista do avaliador sendo complementada com informações fornecidas pelo morador da comunidade e criador do projeto Meninos da Billings, Adolfo Duarte. O *walkthrough* foi realizado na busca de reações e sensações em relação ao espaço a ser analisado, observando aspectos de ajustes e desajustes dos usuários com o parque.

Essa pesquisa mostra-se importante no momento que apresenta um caminho para a prática da urbanização de favelas, especialmente em margens de corpos d'água urbanos. Devemos encontrar

um processo de projeto adequado, um elemento gerador de ideias que estimule a participação dos usuários no desenvolvimento dos projetos, preparando o espaço para uma maior apropriação e menor interrupção dos laços já estabelecidos nestas comunidades.

Buscar relações para o processo de concepção do projeto de urbanização instaurando uma outra maneira de ver o objeto alvo faz com que se deixe fluir propostas ajustadas com as aspirações dos usuários e carregadas de urbanidade. As experiências do dia-a-dia e o amparo nas manifestações dos usuários devem ser um exercício de estímulo da criatividade essencial na hora de projetar.

T164

Síntese dos trabalhos apresentados

Mesa 1: Mudanças climáticas e ambiente urbano



Fernando Tulio	IAB	Mediador – Comissão de Organização
Tatiana Tucunduv	UNINOVE/ IEA-USP	Relatora da Sessão 1 – Planejamento urbano e mudanças climáticas
Nilce Aravecchia	FAU-USP	Relatora da Sessão 2 – Planos, assentamentos humanos e mudanças climáticas
Renato Cymbalista	FAU-USP	Relator da Sessão 5 – Planejamento urbano e política ambiental
Vladimir Bartalini	FAU-USP	Relator da Sessão 6 – Áreas verdes e ambiente urbano

SÍNTESE S1: Planejamento Urbano e Mudanças Climáticas

Relatora: Tatiana Tucunduva
UNINOVE/ IEA-USP

A primeira sessão do Fórum SP 21 foi a Mesa 01, intitulada de Planejamento Urbano e Mudanças Climáticas, tendo sido moderada pela Professora Dra Karin Regina de Castro Marins e com relatoria da Professora Dra Tatiana Tucunduva Philippi Cortese.

O primeiro trabalho apresentado foi "A evolução legislativa do tema das mudanças climáticas em São Paulo e a sua inserção nos instrumentos de planejamento urbano", exposto por Alexandre Fontenelle-Weber como parte dos resultados de sua dissertação de mestrado. A pesquisa teve como objetivo retratar a evolução da política climática do município de São Paulo, verificando pontos de conexão com dinâmicas de planejamento urbano e identificando como o processo de revisão do Plano Diretor pode contribuir para o avanço legislativo no tema.

Como conclusão, foi apontado que é necessário promover a inclusão de mais diretrizes climáticas a partir do PlanClimaSP, porém no Plano Diretor a temática climática foi satisfatoriamente tratada. Porém, destaca que há insuficiência dos espaços de participação social e é necessário qualificar esses espaços de participação popular, situação ainda mais evidenciada durante a pandemia.

Em seguida, o pesquisador Dr Adalberto Gregório Back expôs o trabalho "Políticas do Urbano e a Política Climática: instrumentos, arenas e atores". Em seu estágio de pós-doutoramento na Faculdade de Saúde Pública da USP, Adalberto apresenta a arena da política climática do município de São Paulo entre 2009 e 2021 e a arena de políticas urbanas setoriais, com o objetivo de analisar a dinâmica de conflitos e pactuações entre diferentes atores, públicos e privados, nas políticas setoriais relacionadas, explorando as prioridades dadas pelas gestões governamentais entre o período de 2009 e 2020.

Destaca-se que a arena da política climática define diretrizes, objetivos e metas que ou requerem intervenções do poder público no longo prazo, ou alterações regulatórias que afetam interesses de diferentes atores no espaço urbano. Conclui-se, portanto, que o modelo de transformação urbana em direção a parâmetros sustentáveis não é isenta de dinâmicas de conflito e pactuação, e as alterações de governos se colocam como janela de oportunidades para novas pressões.

A Dra Alejandra Maria Devecchi, do Coletivo Climaurb, apresentou o artigo "Mudanças climáticas: oportunidade de transformação urbana", afirmando que, no contexto do cenário de mudanças climáticas, as disfuncionalidades estruturais do Município de São Paulo se transformaram em ameaça para a população. Referidas disfuncionalidades são a dissociação entre a localização dos empregos e das moradias; constante dispersão populacional com diminuição das densidades demográficas, avanço da mancha urbana sobre as áreas de preservação ambiental na forma de ocupações informais. Diante disso, é que se perguntam qual é a estratégia que deve pautar a revisão do Plano Diretor.

O Plano Diretor deveria ser resultado de um pacto coletivo da sociedade para mitigação e adaptação da questão climática e existem dois eixos estratégicos para pautar sua revisão: compactação urbana e planejamento do uso e ocupação do solo da área rural. E as áreas rurais representam 28% da área do município e merecem maior atenção dos gestores e da população.

O pesquisador Bruno Borges fez a exposição do seu artigo intitulado "O impacto dos direitos de construção na mitigação e adaptação das mudanças climáticas em áreas orientadas para a transformação urbana na cidade de São Paulo". Diante do ranking em que São Paulo tem a maior pegada de carbono do Brasil e ocupa a 63ª posição global, os autores se perguntam qual a receita dos direitos de construir estimadas até 2035 e como as operações nesse cenário alterariam a arrecadação.

A aplicação dos recursos obtidos pelos Cepacs e outorgas onerosas, combinados com outros instrumentos, podem vir a ser decisivos na expansão da rede de transporte público, diminuição da emissão de poluentes, produção de habitação de interesse social e preservação do patrimônio histórico. Na apresentação, destaca-se ainda que a transferência do direito de construir passou a ser instrumento viável

para criação de novos parques, enquanto a cota ambiental criou incentivos para fomentar construções sustentáveis.

Na sequência, a pesquisadora da área de Habitação e Edificações do Instituto de Pesquisas Tecnológicas Dra Fernanda Belizário apresentou o trabalho "Os impactos ambientais incorporados pelas edificações e os instrumentos de gestão urbana da cidade de São Paulo", trazendo a reflexão de como se deve enfrentar o desafio do déficit habitacional e de que há demanda por construir mais, impactando menos.

Identifica-se que o Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020–2050 não considera a construção das edificações no inventário de emissões de gases de efeito estufa do município, e que as metas estabelecidas dizem respeito apenas à fase de uso e operação dos edifícios, não considerando o impacto incorporado das edificações construídas na cidade. Portanto, os instrumentos de gestão urbana não consideram referido impacto e a revisão desses instrumentos nos dá a oportunidade de considerar os impactos ambientais e diminuir as emissões de GEE.

Por fim, a pesquisadora Dra Martina Pacifici expôs sua pesquisa de doutorado intitulada "Urban Morphology and climate interplay: finding out planning lessons", com destaque para as ações a serem implementadas com a revisão do Plano Diretor. O objetivo do trabalho foi identificar as interações entre características morfológicas e variáveis climáticas em tecidos urbanos verticalizados, permitindo entender a cidade como organismo único, irreversivelmente urbano, que necessita múltiplas medidas de contenção e mitigação.

Alguns dos resultados da pesquisa estão aqui destacados: (i) o adensamento modifica o clima na escala micro e local, evidenciando que as alturas dos edifícios devem ser reguladas de acordo com o tamanho dos elementos em volta e a distância deles, bem como a necessidade de proteger as áreas de baixa altura contra contrastes térmicos; (ii) a importância do espaçamento como variação de temperatura, ressaltando que a distância mínima entre edificações permitida pela legislação paulista, junto com altos valores de taxa de ocupação (80%), privam os espaços abertos de penetração solar.

Ao final das exposições, foi realizado debate entre os painelistas e público online envolvendo questões como verticalização NIMBY (*"Not in my backyard"*); dissociação entre área do trabalho e área de residência; necessidade de leis complementares ou revisão do Plano Diretor e adensamento da cidade.

Reflexões para continuação dos debates e estudos futuros:

1. A proposta de diretrizes relativas ao combate às mudanças climáticas no Plano Diretor é interessante, mas seria suficiente? Não seria necessário estabelecer metas, instrumentos e parâmetros de impacto intersetorial?
 2. O que abrangeria uma estratégia integrada de compactação? Como ampliar a oferta de transporte público de qualidade? Como estruturar e gerir o espaço público para favorecer a caminhabilidade? Como compatibilizar as políticas metropolitanas, visando a um mercado imobiliário mais alinhado e menos divergente? Como contrabalançar a compacidade, verticalização, serviços ecossistêmicos e mitigação frente às mudanças climáticas e quais seriam estratégias voltadas à adaptação e resposta a eventos extremos?
 3. Como aferir os índices de CO2 incorporados por metro quadrado de área útil e/ou construída do empreendimento, informados na documentação para aprovação da Prefeitura?
- Quais seriam possíveis incentivos ao retrofit, a partir da monetarização do CO2 evitado?

SÍNTESE S2: Planos, assentamentos humanos e mudanças climáticas

Relatora: Nilce Aravecchia
FAU-USP

Os trabalhos e discussões do S2 propuseram-se a refletir sobre a cidade desde distintos aspectos, resiliências, economia circular, soluções baseadas na natureza, equidade social. Há um entendimento geral de que o tema da sustentabilidade e da emergência climática ainda está muito restrito aos aspectos discursivos e estão presentes apenas de forma pontual na legislação urbanística. Nesse sentido, os próprios trabalhos são resultado de elaborações a partir de temas e experimentos circunscritos, buscando apresentar caminhos para a construção de uma visão mais integrada das dinâmicas de planejamento que incorporem a questão ambiental como estruturadora e integradora das políticas públicas nos territórios. Considerando tais aspectos, alerta-se que pensar o planejamento a partir da questão ambiental não se trata de responder metas de agências internacionais como os ODS, mas de pensar agendas compartilhadas desde a vida nos territórios, vinculando no cotidiano natureza e sociedade.

A pandemia explicitou o problema da insegurança social, já que os índices de risco de exposição ao vírus e da incidência de mortalidade, correspondem em grande parte à dificuldade de acesso aos serviços públicos, revelando os aspectos mais perversos da desigualdade manifestada na distribuição da população pelo território. Ao mesmo tempo, o empobrecimento da população e a crise humanitária mudam a percepção sobre suas causas, ensejando análises mais abrangentes que vinculam insegurança social com emergência climática e crise ambiental. É o caso do trabalho apresentado por Thiago Pereira Inácio dos Santos, Tatiana Tucunduva Philippi Cortese e Leonardo Vils (T 12), que propõe relacionar fome e clima, a partir da percepção da população urbana sobre os efeitos das mudanças climáticas na insegurança alimentar e nutricional. O trabalho, ainda que incipiente e com necessidade de

aprimoramento metodológico (pressupõe que a população estabeleça alguma relação de causalidade), levanta a possibilidade de um caminho para os estudos de planejamento urbano e ambiental, que voltem a atenção ao problema da insegurança alimentar de maneira mais estrutural e não apenas como questão social circunscrita.

Nessa mesma direção, mas de maneira mais objetiva, à medida que toma como ponto de partida projetos de lei e movimentos sociais existentes, o trabalho de Beatrice Perracini Padovan, Isabela Moraes, Laura Pappalardo e Rodrigo Quintella Messina (T8), parte dos conflitos específicos em torno da Terra Indígena do Jaraguá, gerados pelo empreendimento de habitação social da Construtora Tenda. Apresentam a reflexão sobre as dimensões contraditórias da legislação urbana que, ao aplicar a função social da propriedade por meio do instrumento da ZEIS, acabou por ameaçar um remanescente de Mata Atlântica na cidade de São Paulo. Desde o caso, os autores questionam a separação entre a macrozona de estruturação e qualificação urbana e a macrozona de proteção e recuperação ambiental no PDE, bem como entre as ordens social e ambiental nos processos de planejamento em geral. A partir do conceito de "diretos da natureza", sugerem a criação de um sistema único, interconectado e des-hierarquizado de relações humanas e não humanas, que direcione o planejamento de forma mais integrada. O ponto de partida seria colocar em diálogo o PDE com o Projeto Cinturão Verde Guarani (PL 181/2016), desde o entendimento de que o PL é um exemplo prático de superar dicotomias entre o social e o ambiental.

O trabalho de Giovanna Fascina P. de Oliveira, Manuela Marcolino e Maria Cecilia Lucchese (T7) também parte de legislação existente, mais especificamente cinco planos diretores de municípios localizados na macrometrópole paulista (São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo e São José dos Campos), para verificar quais as diretrizes relacionadas à minimização da emissão de gases de efeito estufa. O comparativo entre os documentos, verificando aspectos de uso do solo, resíduos sólidos, preservação/recomposição da vegetação e mobilidade urbana resultou na crítica de que as medidas ainda são tímidas. Em sua maioria as diretrizes mais incisivas estão vinculadas às políticas de mobilidade, como o incentivo ao transporte coletivo e à mobilidade ativa, mas sem medidas para coibir o transporte individual. A expansão urbana é apontada como um problema ambiental, entretando, parece necessário

reflexão mais aprofundada sobre esse aspecto, já que a urbanização difusa é uma realidade que caracteriza a enorme região da macrometrópole que abriga os planos dos municípios investigados. De que forma enfrentar o problema ambiental num território já formado pela urbanização dispersa?

Dois outros trabalhos partem de universos mais circunscritos, colocando em evidência os processos cotidianos de formação dos territórios a partir da escala dos bairros. Um deles, apresentado por Lara Cristina Batista Freitas (T11) traz referências de assentamentos sustentáveis implantados em outros países, a ecovila Foundation and Community (em Forres, Moray na Escócia) e o ecobairro Vauban (em Freiburg, na Alemanha), que se desdobram em temas para serem observados nos processos de planejamentos. As formas de apropriação do tema da sustentabilidade pelo mercado e pelas instituições; a negligência aos processos democráticos e gestão participativa; o fomento a "ecobairros" como resposta ambiental e discursiva em relação à produção habitacional; são alguns dos elementos a serem observados. A autora aponta os limites dos casos que experimentos excepcionais, destacando a necessidade de uma visão integral das cidades e do planejamento e de relativizar a validade total de tomar como referência os experimentos europeus para nosso contexto. O trabalho de Elisa Ramalho Rocha, José Otávio Lotufo, Lara Cristina Batista Freitas, Luis Octavio P.L. de Faria Silva, Maurício Ramos de Oliveira e Marcos Corrêa Galhego (T10), que também tem a escala do bairro como objeto, toma como ponto de partida casos da cidade de São Paulo, apresentando uma crítica incisiva sobre a falha na implementação dos Planos de Bairro, admitindo sua função estrutural no contexto do PDE. Assim, propõe avançar na conceituação do Plano de Bairro como instrumento que mire em ações voluntárias e colaborativas, políticas ambientais e regeneração urbana, no sentido de transformar os bairros em Ecobairros (articulados ao movimento internacional). Aponta os instrumentos do Estatuto da Cidade e do PDE, além de possíveis incentivos fiscais, como respaldo legal para trabalhar conceitos e propostas como: (i) novas morfologias para quadras urbanas abertas e permeáveis aos fluxos sociais, hídricos e ecossistêmicos; (ii) infraestrutura verde/azul, num sistema que consiste no conceito de "cidade-esponja"; (iii) conexão bio-regional, principalmente no que se refere à distribuição e consumo de alimentos

saudável gestão de resíduos, lixo zero; (iv) permacultura; (v) caminhabilidade; (vi) mobilidade ativa, etc.

Por fim, o trabalho de José Guilherme Schutzer e José Otávio Lotufo (T9) agrega as dimensões locais dos bairros com aspectos mais estruturais de formação do relevo, propondo a demarcação de "anfiteatros de nascentes" e "planícies aluviais" como limitantes dos processos de verticalização ensejados pelo PDE. Reconhecendo que muitos desses espaços já se encontram densamente construídos e irremediavelmente alterados, caberia uma revisão na definição das Zonas de Eixo de Estruturação Urbana, demarcadas e previstas no PDE (ZEU e ZEUP), cuja demarcação não consideraram o fator relevo, ampliando as possibilidades de adensamento construtivo por meio da verticalização. Destaca a mobilização social em torno da questão, nas áreas da Grotta do Bexiga, da Praça da Nascente – Córrego Água Preta da Pompeia, no Córrego das Corujas, na Aclimação, dentre outros.

No geral, os trabalhos e os debates da mesa questionam alguns paradigmas de planejamento urbano que tem preponderância no debate e que marcam as diretrizes mais gerais do PDE, como é o caso das ZEUs e ZEUPs, que incentivam o andamento com verticalização nos eixos de transporte de massa, a ideia da cidade compacta, ou mesmo a questão da função social da propriedade separada do problema ambiental. A questão ambiental é central no debate, que reclama sua dimensão estrutural nos processos de planejamento. Nos debates também aparecerem críticas às abordagens que tendem a tomar as mudanças climáticas e seus aspectos territoriais em separado das dinâmicas econômicas, o que pode significar a reprodução das desigualdades. Assim, parece fundamental articular as questões ambientais/sociais/econômicas com ações intersetoriais que visem a transição ecológica em sentido integral, comportando arranjos produtivos locais e economia circular na conformação de territórios mais autônomos e soberanos.

SÍNTESE S6: Áreas verdes e ambiente urbano

Relator: Vladimir Bartalini
FAU-USP

A sessão dedicada às áreas verdes e ambiente urbano, realizada em 22/09/21, contou com a participação de todos os sete expositores inscritos.

A seguir, um breve relato dos temas tratados, por ordem de apresentação dos expositores.

No Primeiro trabalho, "Plano Diretor estratégico: aplicação de infraestrutura verde em São Paulo", são focados, de início, problemas que impactam o meio urbano em consequência do aquecimento global e da crescente impermeabilização do solo nas cidades – enchentes, queimadas, etc. Em seguida são mostrados exemplos de intervenções que buscam mitigar tais impactos. As intervenções se aplicam a áreas verdes e corpos d'água em diversas escalas e locais: jardins de chuva (bairro do Pacaembu), arborização de calçadas por ação comunitária (Vila Mariana), proteção de nascentes, praças (bairro do Moinho Velho).

No segundo trabalho, "Tudo ali era mato", o tema abordado diz respeito à periferia urbana, particularmente a da região norte do município de São Paulo, onde o embate entre a natureza (representada pela mata que revestia os morros e colinas que antecedem a Serra da Cantareira) e a ocupação urbana ocorre de modo mais dramático. Desse embate resultam "resíduos" com diversos formatos, dimensões e modos de apropriação, recobertos por vegetação ruderal que remetem ao "mato" de outrora, conforme expressão dos habitantes pioneiros. Com base em propostas de Gilles Clément para as "redes verdes" em Lyon e Montpellier, formadas por terrenos baldios constituintes da "terceira paisagem", o expositor defende a relevância de um inventário da "terceira paisagem" para as bordas de São Paulo.

No terceiro trabalho, “Juta, te quero verde. Lutando pelo espaço público na zona leste de São Paulo”, a líder comunitária Deocleciana Ferreira apresenta um breve histórico da Fazenda da Juta, no distrito de Sapopemba, e do movimento coletivo por moradia iniciado na década de 1980, que levou também à decretação, em 2015, de um parque de aproximadamente 150.000 m² no chamado “buracão da Juta”, onde se localizam as nascentes do ribeirão Oratório. A área do parque é coberta por Mata Atlântica. A expositora denuncia a falta de providências por parte da prefeitura para a implantação do parque, o que abriu espaço para loteamentos irregulares promovidos pelo tráfico organizado que atua no local, e para a consequente destruição da mata. Solicita ao Fórum SP 21 uma moção de apoio à implantação do parque.

No quarto trabalho “Coberturas vivas”, diante da crescente impermeabilização do solo no espaço urbano e das enchentes daí decorrentes, propõe-se a preservação e a criação de parcelas do solo permeável (“coberturas vivas”). Segundo dados do Instituto de Engenharia de São Paulo, “uma cobertura viva com 55cm de altura pode reter até 52% do volume da água precipitada, retardando o início de seu escoamento em até 20 minutos” (não são mencionados dados de superfície da “cobertura viva”). Chama-se a atenção para projetos que tramitam na Câmara Municipal que tratam do assunto. Recomenda-se a adoção de “coberturas vivas” não só em novas edificações, mas sobretudo na requalificação de imóveis existentes.

No quinto trabalho, “Rede elétrica subterrânea e as árvores da cidade”, a expositora Giuliana Del Nero Velasco, aponta os conflitos entre a arborização e a rede elétrica aérea, responsáveis por 60% dos desligamentos que ocorrem na cidade. Defende o enterramento da rede elétrica como solução para tais conflitos, uma vez que os dutos subterrâneos se localizam sob o leito carroçável, sem interferência, portanto, com as raízes das árvores. Informa que o enterramento da rede elétrica é adotado em três situações: 1) em locais com alta densidade de carga; 2) em centros históricos; 3) por solicitação dos usuários (associações comerciais, por exemplo). Propõe que ele se estenda para as áreas de alta densidade populacional e que se dê à arborização urbana o mesmo estatuto das infraestruturas.

No sexto trabalho, “O túnel de vento como ferramenta para caracterização do escoamento no ambiente construído”, o expositor, Gabriel Borelli Martins, chama a

atenção para as interferências que as construções provocam no escoamento do vento no espaço urbano. Faz uma descrição resumida das técnicas utilizadas para a medição dessas interferências e aponta para a necessidade dos planos levarem em conta, nas formas de ocupação do solo, os benefícios ao conforto ambiental urbano que podem advir da consideração do escoamento dos ventos.

No sétimo trabalho, “Desapropriar ou proteger! Eis a questão” a expositora, Michelle Benedet, relata resumidamente o processo de desapropriação para a implantação do Parque Linear do Cantinho do Céu, na beira da represa Billings, e as negociações com o Ministério Público para a flexibilização da faixa de proteção ambiental junto à represa. Ilustra alguns conflitos entre o projeto do parque e a apropriação dos espaços pelos moradores. Conclui pela importância da participação dos usuários na elaboração dos projetos.

EIXO 2

Temas Emergentes



Sessões e Trabalhos

S 3 Impacto da pandemia na cidade

- T13** Cartografia do acesso à água em moradias precárias na pandemia da Covid-19
- T14** Incomodidade sonora, poluição sonora e impactos devido pandemia de Covid-19
- T15** A mobilidade urbana na capital paulista com o advento da pandemia: percepções da população
- T16** A cabeça pensa onde os pés pisam: da miopia normativa sobre as periferias urbanas

S 4 Zona rural, agricultura e segurança alimentar

- T17** Do reconhecimento do rural à reruralização do território: lutas e impactos da política de planejamento urbano na região de Parelheiros
- T18** Quando a agricultura entra em cena na política do urbano: progressivismo incremental nas políticas para a agricultura do extremo sul de São Paulo
- T19** O Marco Regulatório de São Paulo: Matriz de indução do desenvolvimento urbano sustentável e o projeto "Ligue os Pontos".
- T20** Dimensões da integração urbano-rural a partir do fortalecimento da agricultura urbana e periurbana na cidade de São Paulo
- T21** Planejamento territorial e a regulação dos sistemas alimentares em São Paulo
- T22** Produção e disponibilidade de alimentos no Município de São Paulo
- T23** A segurança alimentar e nutricional no planejamento urbano municipal

S 7 Segurança hídrica e saneamento ambiental

- T34** Impactos da lei 14026/2020 no acesso aos serviços de saneamento em assentamentos urbanos precários da cidade de São Paulo
- T35** Contribuição ao planejamento territorial urbano por meio da avaliação de impactos nas águas subterrâneas e seus efeitos na vizinhança de edificações implantadas com construções no subsolo
- T36** Resgate de nascentes
- T37** Modelagem hidrológica como instrumento para os planos regionais e governança climática da cidade de São Paulo
- T38** Estratégias aplicáveis aos instrumentos de planejamento urbano para melhoria do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos

S 10 Interseccionalidade na organização e planejamento do território

- T52** Nomear a cidade no feminino - Uma experiência de planejamento urbano sob a perspectiva de gênero em São Paulo
- T53** A cidade delas
- T54** Mulheres: da periferia ao direito à cidade
- T55** O bem viver indígena no Plano Diretor Estratégico (PDE): Disputas de territórios sobrepostos, atores invisibilizados e representação política
- T56** Políticas urbanas integradas nas periferias: intersectorialidade e territorialização no caso CEU

S3 Impacto da pandemia na cidade



Mediador Valter Caldana • Mackenzie

Relator Wilson Levy • UNINOVE

T13	Cartografia do acesso à água em moradias precárias na pandemia da Covid-19	Luciana Nicolau Ferrara, Vanessa Lucena Empinotti, Rayssa S. Cortez, Fernando Botton, Veridiana Emilia Godoy, Jade Cavalhieri, Elton A. T. Tavares, Gabriel Ancilotto Idú, Marilene Ribeiro de Souza, Sheila Cristiane Santos Nobre, Benedito Roberto Barbosa e Francisco de Assis Comarú.	UFABC
T14	Incomodidade sonora, poluição sonora e impactos devido pandemia de Covid-19	Marcelo de Mello Aquilino, Cristina Yukari Kawakita Ikeda, Elisa Morandé Sales, Adriana Camargo de Brito e Maria Akutsu	IPT
T15	A mobilidade urbana na capital paulista com o advento da pandemia: percepções da população	Victor Callil, Daniela Costanzo de Assis Pereira e Juliana Cristina Shiraishi	Cebrap, Cebrap/USP, Cebrap/UNIFESP
T16	A cabeça pensa onde os pés pisam: da miopia normativa sobre as periferias urbanas	Larissa Lacerda, Débora Ungaretti, Fernanda Accioly Moreira, Guilherme Lobo Ferraz Pecoral, Julia Terron e Raquel Rolnik	LabCidade FAU-USP

T13 Cartografia do acesso à água em moradias precárias na pandemia da Covid-19

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Luciana Nicolau Ferrara, Vanessa Lucena Empinotti, Rayssa S. Cortez, Fernando Botton, Veridiana Emilia Godoy, Jade Cavallieri, Elton A. T. Tavares, Gabriel Ancilotto Idú, Marilene Ribeiro de Souza, Sheila Cristiane Santos Nobre, Benedito Roberto Barbosa e Francisco de Assis Comarú.

luciana.ferrara@ufabc.edu.br

UFABC

Temas: Impactos da pandemia sobre a cidade; Saneamento Básico e Segurança Hídrica; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana .

Após o decreto de pandemia da COVID-19 no Brasil, intensificaram-se os alertas quanto à condição sanitária em favelas e ocupações precárias, principalmente, devido ao histórico de desigualdades e vulnerabilidades que nelas se concentram. Nessas áreas, é comum a falta total ou parcial de água, o que inviabilizaria seguir as recomendações de higiene da Organização Mundial de Saúde e a proteção contra o contágio da doença. O projeto de extensão e pesquisa financiado pela Proec UFABC teve como objetivos identificar, mapear e compreender as dificuldades no acesso à água em diferentes espaços de moradia precária, no contexto da pandemia da COVID-19. Para isso, combinou métodos qualitativos de investigação e a atuação junto a parceiros do Laboratório Justiça Territorial (UFABC) – uma articulação de favelas e ocupações da zona sul de São Paulo, a Central de Movimentos Populares (CMP) e União dos Movimentos de Moradia (UMM), e professoras da Universidade de Michigan. A metodologia é fundamentada na co construção horizontal e

participativa de conhecimento, com os fundamentos da pesquisa-ação. No contexto da pandemia e isolamento social, onde o trabalho em campo tornou-se inviável, o referencial foi adaptado. Com isso, os organizadores do projeto reuniram-se online e mantiveram contato com algumas lideranças comunitárias nos grupos em redes sociais, mantendo-se informados acerca do que acontecia nos territórios. É importante reforçar que este projeto foi concebido em conjunto com indivíduos e grupos citados, que já contribuem para a construção de pesquisa e extensão com o laboratório. Assim, desde a elaboração das questões, passando pela divulgação e coleta das informações, contou-se com colaborações dos parceiros. A coleta dos dados foi realizada em duas etapas. Na primeira, que ocorreu em maio de 2020, foram coletadas informações por meio de um questionário eletrônico, direcionado para os moradores dos assentamentos precários, em municípios da Região Metropolitana de São Paulo. A divulgação do questionário foi realizada por meio de campanhas no Facebook e Whatsapp, inicialmente direcionada às lideranças de movimentos de moradia indicadas por nossos parceiros de pesquisa, que replicaram a divulgação para os moradores. Como resultado, 591 pessoas responderam ao questionário, das quais 93% residem no município de São Paulo e 69% do total de respostas indicaram a ocorrência de algum problema no acesso à água. Nesta fase, foi possível localizar onde os problemas de acesso à água que foram relatados e assim foram produzidos diversos mapas que indicaram os períodos em que as moradias ficam sem água, a falta d'água devido a intermitência no abastecimento, a existência de caixa de água na moradia e se emprestam água. Na segunda etapa, nove comunidades localizadas nas diferentes regiões do município de São Paulo e que indicaram a ocorrência de graves problemas no acesso à água foram selecionadas: Fazendinha (região Nordeste), Vila Itaim e Wilma Flor (região Leste 2), Terra Prometida (Região Leste 2), Penaforte (região Central), São Savério/Jardim Celeste (região Sudeste) e Anchieta, Chácara do Conde e Jardim Emburá/Jardim São Pedro (região Sul 2). Conduzidas por duas pesquisadoras da UMM e seguindo todos os protocolos de segurança, foram realizadas entrevistas presenciais com 1 liderança e 3 moradores em cada comunidade. A partir dos dados coletados nas entrevistas foram elaboradas narrativas onde foram identificadas diferentes tipologias de falta da água, assim como as estratégias desenvolvidas para superar o problema. Nesta etapa também foi conduzida pesquisa em documentos e notícias nos meios

S3

de comunicação para identificar as ações realizadas pelos órgãos de governo e empresa de abastecimento em resposta a falta de água nas áreas de moradia precária do município. Os resultados obtidos indicaram que independentemente da região da cidade, ou do tipo de precariedade e localização da moradia a população passa por diferentes problemas de acesso e falta d'água. As razões pela ocorrência dos problemas de acesso à água estão não só relacionadas a intermitência do abastecimento da água e da falta de infraestrutura, mas também é agravada pelas condições financeiras das famílias que não conseguem pagar pelo serviço de abastecimento. O impacto das dificuldades do acesso à água no cotidiano das famílias é muito grande. Diversas atividades como tomar banho, lavar roupa e limpar a casa ficam na dependência da disponibilidade de água; a compra de água, o investimento em redes de abastecimento ou os valores de tarifas comprometem a renda das famílias; e ainda pode gerar problemas de saúde e conflitos dentro da comunidade. Diante dos problemas de acesso à água, os moradores e coletivos de moradores desenvolveram inúmeras práticas diárias, desde a implantação de soluções autoconstruídas para abastecimento, ações de solidariedade, às reivindicações por saneamento e urbanização junto ao poder público. Por outro lado, percebemos que esses problemas de falta d'água fazem parte do cotidiano e, em muitos casos, acabam não sendo reconhecidos como violação de direitos, deixando se serem questionados pelos próprios moradores. Ao final do trabalho, todo o material produzido (mapas, narrativas, dados, cartilhas, participação em eventos) foi todo copilado em um site (<https://aguaemoradia.pesquisa.ufabc.edu.br/>).

Referência Bibliográfica: THIOLENT, M. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo. Cortez, 1994.

Palavras-chave: moradia precária; acesso à água; saneamento; Covid-19; cartografias; extensão universitária.

T14

T14 Incomodidade sonora, poluição sonora e impactos devido pandemia de Covid-19

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Marcelo de Mello Aquilino, Cristina Yukari Kawakita Ikeda, Elisa Morandé Sales, Adriana Camargo de Brito e Maria Akutsu

aquilino@ipt.br, cristinak@ipt.br, elisams@ipt.br, adrianab@ipt.br, akutsuma@ipt.br
IPT

A Organização Mundial da Saúde – OMS vem apresentando estudos epidemiológicos, que associam o ruído a diversas morbidades, como doenças cardiovasculares, diabetes, hipertensão, problemas renais, dentre outras. O excesso de ruído está associado também à baixa produtividade de trabalhadores e estudantes, além de poder provocar problemas psicológicos e perda auditiva aos expostos. A conscientização acerca destas complicações acarretadas pela poluição sonora e o emprego de soluções no projeto dos edifícios e no planejamento urbano para mitigar tais problemas são fundamentais para a melhoria da qualidade de vida do cidadão, da comunidade e da cidade.

Nas grandes cidades, a exposição ao ruído, vem crescendo devido a fatores como: o crescimento desordenado das cidades; o ruído causado pelo tráfego de veículos em ruas, avenidas e estradas que cortam bairros e municípios; o ruído aeroviário; a implantação de empreendimentos que impactam negativamente em seu entorno (impacto de vizinhança), além do não cumprimento das leis e o desrespeito aos bons costumes. Além dos problemas relacionados à saúde, o ruído também é causa da desvalorização de ambientes residenciais, sociais e educacionais.

S3

Por outro lado, com o evento da Pandemia de COVID-19, as residências que passaram a dividir seu espaço de moradia com ambientes de trabalho e escolar vem apresentando deficiências, antes não notadas, na questão de compartimentação acústica de ambientes.

Considerando que o ruído ambiental é um agravo à saúde, este tema deve ser considerado à luz da epidemiologia, que tem a definição dada por Porta (2008) como “o estudo da ocorrência e distribuição de estados e eventos relacionados a saúde em populações específicas, incluindo o estudo de determinantes que influenciam estes estados e a aplicação deste conhecimento no controle dos problemas de saúde”. Para a avaliação do ruído em cidades e ambientes, com base na definição epidemiológica, é importante saber os seus determinantes e como controlá-los.

A legislação brasileira estabelece níveis de ruído permitidos, conforme a região e horário e o direito ao sossego, porém não faz alusão ao que é dado como incomodidade sonora. A poluição sonora não está relacionada somente ao nível do ruído, estabelecido nas leis e normas, mas também à incomodidade que o ruído provoca aos habitantes. A incomodidade pode existir mesmo quando os níveis de ruído estejam dentro dos parâmetros que as normas e leis estabelecem como aceitáveis.

A poluição sonora, tanto externa como interna, deve ser mitigada e para isso é necessário a realização de diagnósticos através de estudos consistentes de impactos de vizinhança mapeamento da propagação de ruído, sendo uma das ferramentas importantes o “Mapa de Ruído das Cidades” conforme previsto na Lei Municipal nº16.499/16 da cidade de São Paulo que estabelece o mapeamento de ruído da cidade. Com o mapeamento de ruído é possível avaliar a compatibilidade acústica da área com as atividades existentes e com a instalação de futuras infraestruturas e fazer a alocação de fontes de ruído o mais distante possível de áreas sensíveis ao ruído como habitações, hospitais e escolas.

Este trabalho tem como finalidade discutir os aspectos de incomodidade sonora, poluição sonora, fatores epidemiológicos e legislação envolvida no assunto com finalidade de trazer subsídios para a implementação de políticas públicas assertivas quanto a questão da mitigação da poluição sonora das cidades e conforto acústico de ambientes de moradia.

Serão discutidos no trabalho a legislação existente, tomando-se como base a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida no Brasil pela Lei 6.938 de 1981, a Resolução CONAMA nº 1, de 1990, que cita as normas técnicas NBR 10.151 e NBR 10.152, que estabelecem os níveis de pressão sonora aceitáveis para áreas habitadas e os níveis de pressão sonora aceitáveis dentro de residências e edifícios, respectivamente e a norma NBR 15575 que estabelece o desempenho de edifícios habitacionais. Também serão apresentadas avaliações de ruído ambiental que constata casos de poluição sonora onde os níveis de ruído excedem os estabelecidos pelas normas e leis casos em que o nível de ruído atende aos níveis estabelecidos, porém causando incomodidade aos usuários de edificações ou espaços urbanos. São casos de perturbação sonora, mesmo com os níveis de ruído estabelecidos por normas e leis estarem sendo atendidos. Essa perturbação pode afetar o psicológico podendo desencadear também, a longo prazo, problemas físicos.

Serão abordados os efeitos sentidos devido ao período de quarentena, devido a pandemia provocada pelo vírus COVID-19. Neste período muitas pessoas experimentaram, em seus ambientes, o silêncio ou o barulho e outras não sentiram diferença. Considerando-se que a pandemia trouxe mudanças no cotidiano, que provavelmente serão incorporadas no “novo normal”, como o trabalho em casa e o ensino à distância, serão discutidas as adequações acústicas dos ambientes internos das residências para promover o conforto aos seus usuários. Serão também discutidos o entorno das edificações, pois o conforto dos usuários não é obtido somente com parâmetros da edificação, pois o entorno do edifício pode ser um gerador potencial de ruído e deve ter atenção das autoridades, dos empreendedores da construção civil e dos ocupantes destes espaços.

T14

S3

T15 A mobilidade urbana na capital paulista com o advento da pandemia: percepções da população

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Victor Callil^{*}, Daniela Costanzo de Assis Pereira^{} e Juliana Cristina Shiraishi^{***}**
Cebrap, Cebrap/USP, Cebrap/UNIFESP

A mobilidade urbana na cidade de São Paulo vem passando por intensas transformações desde ao menos 2013, com ampliação da malha cicloviária, dos corredores e faixas exclusivas para ônibus, redução de ocorrências de trânsito, aumento das viagens de bicicleta e expansão das viagens por aplicativos. Com a chegada do novo coronavírus no Brasil e a consequente tomada de medidas de prevenção como o isolamento social, novas mudanças aconteceram na mobilidade, pois o principal motivo de viagem, o trabalho, mudou bastante sua dinâmica, além disso, os serviços, comércio e atividades de lazer também foram bastante afetados.

Essas mudanças não necessariamente passarão com o fim da pandemia e da necessidade do isolamento social e podem abrir novas oportunidades para o planejamento da mobilidade na cidade. Tendo isso em vista, esta pesquisa tem como

* Mestre em sociologia pela USP e coordenador de pesquisas em mobilidade urbana no Núcleo de Desenvolvimento do Cebrap.

** Doutoranda em Ciência Política pela USP e pesquisadora do Núcleo de Desenvolvimento do Cebrap.

*** Mestranda em Sociologia pela UNIFESP e pesquisadora do Núcleo de Desenvolvimento do Cebrap.

objetivo entender se a população de São Paulo mudou seus hábitos de deslocamento na cidade durante a pandemia e quais são as perspectivas para o momento pós pandêmico. Alguns objetivos específicos são entender se os modos ativos de deslocamento ganharam mais apoio no período, como as pessoas avaliam o transporte público, quais são suas prioridades para escolher o modo de deslocamento, se os modos motorizados individuais são melhor vistos e mais usados e como os cidadãos avaliam as políticas para mobilidade ativa na cidade.

Para isso, realizamos uma pesquisa amostral para a cidade de São Paulo com 350 entrevistados. A margem de erro das respostas é de 5,7% e o intervalo de confiança de 95%. Os entrevistados foram controlados por sexo, idade e escolaridade, tendo como referência de elaboração dos estratos a PNADc 2020. Vale lembrar que pesquisas amostrais, durante a pandemia, se tornaram um desafio bastante complexo. O risco, tanto de contágio como de transmissão, por parte dos pesquisadores de campo atribuíram à atividade de coleta um caráter de risco praticamente inexistente até então em trabalhos dessa natureza. Por isso, esta pesquisa, assim como muitas outras no Brasil ao longo desse período, foi realizada por telefone. A coleta ocorreu entre os dias 8 de fevereiro e 10 de março de 2021.

As perguntas do questionário abordaram os hábitos de saídas de casa, frequência em espaços abertos, trabalho, lazer e uso modal dos entrevistados antes da pandemia e durante a pandemia, no momento da pesquisa. Além disso, questionavam sobre as visões e avaliações das pessoas sobre os modos de transporte e suas perspectivas para depois da pandemia. Vale lembrar que trata-se de uma pesquisa de percepção da população, ou seja, não tem a intenção de medir ou projetar eventuais impactos das mudanças da mobilidade urbana decorrentes da pandemia. O foco do estudo se dá sobre o olhar, as sensações e o comportamento da população frente a este contexto.

Os dados mostram que houve uma redução considerável, no momento da pesquisa, da frequência com a qual as pessoas circulavam pela cidade. Visto que a mobilidade urbana é interseccionada pelas desigualdades sociais, os dados foram analisados levando em conta questões de classe, raça, gênero e idade, o que permitiu verificar

T15

S3

que o desemprego foi maior entre as mulheres e o *home office*, uma prática comum às classes mais altas.

Em relação aos cuidados com a pandemia, quase 70% dos paulistanos disseram escolher horários alternativos para sair de casa para evitar aglomerações e mais de 40% disseram andar mais a pé para evitar o transporte público. Isso é corroborado quando verificamos que o principal motivo na escolha de um transporte ao sair de casa é “evitar aglomerações”, enquanto que no momento anterior à pandemia era “tempo de viagem”. Ou seja, se antes chegar rápido era uma prioridade, agora, evitar situações que podem levar à contaminação se tornou a primeira alternativa.

Identificou-se também que o automóvel particular foi considerado o modo de transporte mais seguro para evitar o contágio, seguido do transporte a pé e da bicicleta. Esse dado acende um sinal de alerta sobre toda uma discussão na academia e no poder público que visa promover o uso da mobilidade ativa no sentido de criar cidades mais saudáveis. Ainda assim, quase 80% da população acredita que o poder público deve investir em políticas para a mobilidade ativa depois da pandemia.

Por fim, foi notável uma forte aceitação, por parte da população, da manutenção das políticas cicloviárias existentes, bem como a implementação de novas políticas. Embora a bicicleta não tenha sido o meio de transporte mais utilizado pela população, principalmente entre as mulheres, além de ser considerado seguro em relação ao contágio, é visto como saudável e econômico. Portanto, as pessoas são favoráveis à infraestrutura cicloviária existente e à sua expansão e, além disso, tem uma percepção bastante positiva do sistema de bicicletas compartilhadas disponível na cidade.

Esta pesquisa foi realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e é fruto de uma parceria de longa data com o Itaú-Unibanco. Esta parceria tem como objetivo a produção e fomento de dados e pesquisas que possam ser úteis tanto o subsídio de informações relevantes sobre mobilidade urbana para o poder público, como nas discussões científicas no tema.

T16

T16 A cabeça pensa onde os pés pisam: da miopia normativa sobre as periferias urbanas

APENAS APRESENTAÇÃO

Larissa Lacerda, Débora Ungaretti, Fernanda Accioly Moreira, Guilherme Lobo Ferraz Pecoral, Julia Terron e Raquel Rolnik

larissa.gdynia@gmail.com, debora.ungaretti@usp.br, fefaccioly@gmail.com, guilobo@usp.br, julia.terron@usp.br, raquelrolnik@usp.br

LabCidade FAUUSP

Temas: Impactos da pandemia sobre a cidade; Expansão urbana; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias).

Um dos efeitos da crise econômica e social no contexto da pandemia de covid-19 tem sido o aumento da insegurança habitacional, com a perda da renda de grande parte das famílias brasileiras. Em São Paulo, logo no início da crise sanitária, passou a ser noticiado o surgimento de novas ocupações e favelas formadas por “despejados da pandemia”, pessoas que tiveram que deixar as casas onde moravam por não conseguirem mais arcar com o custo de aluguel e outras contas. Essas novas ocupações, por sua vez, passaram a ser ameaçadas de remoção, seja por ações administrativas de controle urbano promovidas pelas subprefeituras, ou por ações judiciais de reintegração de posse, resultando em um acirramento das violações do direito à moradia.

Contudo, longe de estarmos diante de uma “nova” distopia, inaugurando um “novo” normal, o que vamos argumentar aqui é que a pandemia gerou uma intensificação e acirramento dos processos de precarização do morar popular, que já estavam em curso anteriormente.

S3

Ao menos desde a década de 1970, a formação das periferias paulistanas foi marcada pela abertura de loteamentos irregulares e pela autoconstrução, como consequência da industrialização dos baixos salários (MARICATO, 1979). Esse processo, entretanto, não deixou de alcançar as décadas seguintes. Em que pese os esforços e lutas pela reforma urbana, as periferias continuaram a se expandir em direção às bordas de São Paulo, extrapolando os limites do município, em razão, inclusive, da ação estatal por meio de grandes obras de infraestrutura.

É o que temos observado nas pesquisas em andamento sobre um determinado território na periferia paulistana*, atravessado pelas obras do Rodoanel Mário Covas, uma obra de escala metropolitana rasgando um tecido urbano heterogêneo, caracterizado pela presença de áreas ambientalmente sensíveis e por ciclos históricos de disputas por terra, grilagens e uma diversidade de conflitos fundiários. Nesta porção da cidade, o acirramento de disputas territoriais complexas é parte integrante de um cenário híbrido de velhas e novas formas de acesso à terra urbana e de constituição do morar popular.

As intervenções realizadas pelo Estado impulsionaram um novo ciclo de expansão urbana na região, protagonizado, sobretudo, pela abertura de novos loteamentos irregulares e estabelecimento de novas ocupações de moradia**, nas áreas adjacentes à obra viária, mas também em áreas verdes e nos poucos vazios dos bairros do entorno: em um raio de 2,5 km de um determinado ponto do território, foram identificadas 21 ocupações estabelecidas em um período de 4 anos. A celeridade com que ocupações surgem e, em muitos casos, são removidas, no entanto, sequer permite que saibamos sobre a existência de algumas delas. Ademais, esse movimento

* Para preservar as ocupações de moradia e a população que vive nelas, nossas interlocutoras e interlocutores de campo, optamos por não identificar a região na qual desenvolvemos a pesquisa aqui referida. Da mesma forma, para todas as ocupações e pessoas mencionadas, iremos usar nomes fictícios.

** O termo “ocupação” é mobilizado aqui de forma empírica e não analítica, referindo-se a situações em que a ocupação de um terreno vazio foi feita de forma coletiva e previamente organizada. Já “loteamento” refere-se à formação de assentamentos em que há uma pessoa (associada a terceiros ou não) centraliza a viabilização da terra, a abertura dos lotes e sua comercialização.

T16

de remoção – ocupação – remoção é um componente importante das dinâmicas urbanas que constituem este território, marcando trajetórias de vida e territórios com o signo da transitoriedade permanente (ROLNIK, 2015), que passa ao largo das diretrizes do ordenamento territorial estabelecidos pelo Plano Diretor e pelo zoneamento do município.

São ocupações de moradia compostas por diferentes formas urbanas e tecidos associativos heterogêneos, transpassados por regimes de controle territorial — com agentes do Estado atuando nas fronteiras da legalidade, ora como polícia, ora como segurança privada, ao lado de agentes do crime, em diálogo com vereadores e seus assessores — que concorrem e se sobrepõem, constituindo, assim, um ordenamento socioterritorial em constante transformação e disputa. Se os movimentos de moradia organizados em entidades formais estão ausentes deste território, seu repertório, pautado na luta por direitos, é mobilizado pelos mais diversos agentes presentes nas ocupações, combinando-se a outros repertórios que também circulam pelo território, como aqueles do “mundo do crime” (FELTRAN, 2010), aqueles oriundos das igrejas neopentecostais, entre outros.

Parte delas estão localizadas sobre áreas remanescentes de desapropriações realizadas para o Rodoanel, enquanto outras se instalaram em terrenos vazios, ou mesmo em áreas verdes do entorno. A maior parte é organizada por lideranças comunitárias da região, que mobilizam repertórios e redes de apoio variadas, que vão de empresários de ônibus com atuação local, arquitetos e advogados, a policiais militares ou, ainda, pessoas identificadas como membros do Primeiro Comando da Capital (PCC). A presença e as formas em que estes agentes se combinam, ou não, em cada uma das ocupações impactam na forma urbana e na organização de cada uma delas, influenciando, também, em sua maior ou menor chance de permanecer.

Reproduzindo os repertórios oriundos dos movimentos de moradia politicamente organizados, as ocupações são realizadas de forma coletiva e a distribuição inicial dos lotes é feita a partir de um cadastramento das famílias e sua classificação de acordo com a participação nas atividades definidas pelas lideranças, como a colaboração no trabalho coletivo e a permanência de uma quantidade diária de horas no terreno, por exemplo. Apesar da comercialização dos lotes ser proibida na maioria

S3

das ocupações – ainda que haja variações no tempo dessa proibição – as vendas acontecem desde o início, revelando um pujante mercado popular. Os valores dos lotes variam muito entre elas e, também, ao longo do tempo. Conforme a ocupação consegue permanecer e investe em melhorias infra estruturais, os lotes são valorizados e ainda mais procurados.

Dentre os ocupantes, há uma grande diversidade de perfis. Majoritariamente, são pessoas que viram na ocupação uma solução habitacional diante de uma situação anterior ainda mais precária, famílias com muitas crianças, mães solo; há também uma crescente presença de migrantes transnacionais, sobretudo bolivianos; e há, ainda, aqueles que têm ali uma fonte de extração de renda, seja como meio de complementação da renda ou como forma de garantir a “aposentadoria” diante de um mundo do trabalho altamente precarizado. A extração de renda a partir da ocupação ocorre desde a abertura de pequenos comércios e serviços à construção de casas para aluguel, realizada por alguns *donos de lotes* que não vivem na ocupação. Essa divisão entre *ocupantes e donos de lotes* é, ademais, fonte de inúmeras tensões, conflitos e negociações, cotidianamente.

Com a pandemia, é notória a expansão dos loteamentos e das ocupações existentes, bem como o surgimento de novas ocupações, o que acelerou, ainda mais, os processos de expansão urbana que haviam sido impulsionados pelo Rodoanel nas bordas verdes de São Paulo. Compreender essas dinâmicas, e a diversidade e complexidade das ocupações, é um elemento fundamental para o entendimento do processo de expansão urbana em curso nesta e, podemos arriscar, em outras periferias da cidade de São Paulo contemporaneamente. Se a emergência habitacional já era uma realidade antes da pandemia, ela tende a se agravar radicalmente diante de seus efeitos devastadores sobre a população. A linguagem e as métricas do planejamento urbano não têm conseguido ler e dar respostas às necessidades do morar popular, e, ainda, têm reforçado o discurso criminalizante de moradores e ocupantes das periferias de São Paulo.

Por isso, nesse momento de intensificação dos processos de precarização do morar popular, mais do que revisar as diretrizes, os objetivos e estratégias do Plano Diretor, bem como as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo, precisamos de uma

agenda emergencial para a vida, que leve em conta leituras sobre os processos de precarização que atingem as periferias urbanas.

Referências

FELTRAN, G. “Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana”. In: Revista de Antropologia. São Paulo, USP, 2010, v. 53 n° 2.

MARICATO, E. [org]. “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.” São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

ROLNIK, R. “Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças.” São Paulo: Boitempo, 1ª ed, 2015.

T16

S4 Zona rural, agricultura e segurança alimentar



Mediador Fernando de Mello Franco • Mackenzie

Relator Maria Lucia Bellenzani • UFABC

T17	Do reconhecimento do rural à reruralização do território: lutas e impactos da política de planejamento urbano na região de Parelheiros	Tania Knapp da Silva e Renato Cymbalista	FAU-USP
T18	Quando a agricultura entra em cena na política do urbano: progressivismo incremental nas políticas para a agricultura do extremo sul de São Paulo	Fernando Cymbaluk Couri	DGP - USP
T19	O Marco Regulatório de São Paulo: Matriz de indução do desenvolvimento urbano sustentável e o projeto "Ligue os Pontos".	Lorea Durana D. Errico e Carlos Leite de Souza	FAU - Mackenzie
T20	Dimensões da integração urbano-rural a partir do fortalecimento da agricultura urbana e periurbana na cidade de São Paulo	Vitória Oliveira Pereira de Souza Leão e Jaqueline da Luz Ferreira	Instituto Escolhas
T21	Planejamento territorial e a regulação dos sistemas alimentares em São Paulo	Mariana Levy Piza Fontes	CDU - OAB/SP
T22	Produção e disponibilidade de alimentos no Município de São Paulo	Akinori Kawata, Beatriz Cervino Milla, Eduardo Donizete Pastrelo, José Benedito de Freitas, Lara Cavalcanti Ribeiro de Figueiredo, Luciana Chakarian Kuada, Luciana Pascarelli Santos, Maria Isabel Rodrigues Paulino, Mariana Mendes de Sousa, Paulo Carlos Pereira do Amaral, Regina Magalhães de Souza e Ronaldo Kocinas	GeoInfo SMUL - PMSP
T23	A segurança alimentar e nutricional no planejamento urbano municipal	Ana Maria Bertolini e Letícia Machado	FSP - USP

T17 Do reconhecimento do rural à reruralização do território: lutas e impactos da política de planejamento urbano na região de Parelheiros

APENAS APRESENTAÇÃO

Tania Knapp da Silva e Renato Cymbalista

tanjknapp@gmail.com

FAU-USP

Temas: Zona rural; Governança e participação social; Questão indígena.

Parelheiros se consolidou historicamente como área rural. A despeito do avanço de pressões urbanas sobre a área, prepondera no território e seus ocupantes vínculos, usos e atividades reconhecidas como rurais. Apesar disso, o entendimento público sobre a área ao longo do tempo oscilou e, o reconhecimento e valorização da região e seus moradores acompanhou em grande medida tais variações.

De um lado, abordaremos esforços locais de moradores, agricultores e, especialmente do povo Guarani Mbya de manter e reivindicar seus modos de vida. De outro lado, propomos discutir as políticas públicas setoriais investidas na região na vigência do PDE de 2002 e os avanços com sua revisão em 2014, momentos em que, respectivamente, se extinguiu e se restituiu as zonas rurais do município.

De natureza heterogênea, o reconhecimento público sobre a região implicou na assimilação do rural pelo planejamento urbano. A partir dessa mudança, tardia em

relação aos outros setores e secretarias do município, assistiu-se a avanços significativos na estruturação de redes, políticas públicas com maior lastro financeiro e integração, bem como o fortalecimento dos movimentos sociais locais e maior atração e interesse dos munícipes por Parelheiros.

Assim, o artigo objetiva discutir os impactos da assimilação do rural pelo planejamento urbano, compreendendo-o como lugar potente de diversidade cultural e ambiental com demandas específicas e pertencente à cidade. A avaliação preliminar indica ampliação e fortalecimento de políticas setoriais, com maior alcance de participação social e integração com outras secretarias e órgãos públicos.

Parelheiros representa 23,68% da área do município de São Paulo, situada no extremo Sul se caracteriza pela baixa densidade habitacional, com aglomerações dispersas, constituindo-se majoritariamente como área rural. Nota-se um renovado interesse público por Parelheiros relacionando-o aos atrativos naturais de visitação dos parques e das cachoeiras, o que estruturou roteiros de ecoturismo e turismo de base comunitária em propriedades rurais, e em territórios indígenas.

O retrato diverso de Parelheiros indicando potencialidades como área de conservação e recuperação ambiental, manutenção de culturas tradicionais e produção de alimentos orgânicos foi consolidado principalmente com o último Plano Diretor Estratégico (PDE) do município em 2014 (Lei nº 16.050/14). Nele foram indicadas políticas de desenvolvimento sustentável e definiu-se o Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável, dispondo-o nas áreas rurais reestabelecidas da cidade.

Entretanto, os processos de reconhecimento e valorização não ocorreram de forma uníssona e imediata, e apresentaram discrepâncias no entendimento público sobre o rural. Se por um lado, programas e políticas públicas incentivavam a agroecologia para a promoção do desenvolvimento local, conservação ambiental e o combate à fome, por outro lado, o planejamento urbano tardou em assimilar as particularidades do rural.

A extinção das áreas rurais da cidade proposta pelo PDE de 2002 (Lei nº 13.430/02) e sua complementação pela lei de zoneamento de 2004 (Lei nº 13.885/04)

S 4

prejudicou os agricultores, pois dificultou o acesso a financiamentos federais ou a programas vinculados à propriedade rural. Na prática o PDE de 2002 e o zoneamento de 2004 excluíram as zonas rurais e detalharam em seu lugar áreas urbanas de ocupação mais restritiva, permitindo a agricultura como uso, reduzindo o rural a uma atividade econômica.

Apesar dessa limitação, o início desse século marca um momento progressista para o urbanismo e planejamento urbano, integrando políticas a partir de uma pasta ministerial específica. Ecoava-se o recém aprovado Estatuto da Cidade, delegando ao Plano Diretor a regulação de todo território do município, não mais restrito ao interior do perímetro urbano, atribuição que cumpriu – não apenas em São Paulo – a partir de um repertório instrumental eminentemente urbanístico.

Ao mesmo tempo, conceitos importantes como agricultura urbana e periurbana e segurança alimentar e nutricional foram assimilados no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como estratégias políticas, direcionando recursos aos Estados e Municípios para sua promoção. Apesar da extinção das áreas rurais, a região Sul do Município de São Paulo foi foco de interesse de projetos de organizações não-governamentais, instituições de ensino e pesquisa, bem como de programas estaduais e municipais voltados para práticas agroecológicas, apoio técnico para conversão orgânica da produção e educação ambiental.

Paradoxalmente, ou talvez por isso mesmo, foi durante a vigência do PDE de 2002 em que se fortaleceu e se institucionalizou aspectos importantes do território. Os agricultores, os Guarani Mbya, a sociedade civil representada pelo terceiro setor e parte do poder público – em especial aqueles ligados ao abastecimento alimentar e de água, ao meio ambiente e turismo – atuaram e elaboraram ações continuadas, o que auxiliou a legitimar e pautar demandas na revisão do PDE de 2014.

A mudança ocorrida no PDE de 2014 foi resultado de engajamento e organização dos produtores rurais, especialmente através do conselho gestor das Áreas de Proteção Ambiental (APA) Capivari-Monos e Bororé-Colônia, que incidem sobre Parelheiros. Além disso, as lutas por demarcação das Terras Indígenas pelos Guarani Mbya se intensificaram com a renovação das lideranças, estabelecendo alianças com grupos diversos da sociedade civil, bem como com representantes políticos. Não por acaso,

o professor e ex-vereador Nabil Bonduki, relator do PDE de 2014, foi o proponente do PL 181/2016 que dispõe da criação e gestão de um Cinturão Verde Guarani, como política pública municipal de fomento e valorização de seu modo de vida tradicional.

A partir do disposto no PDE de 2014, o município venceu o Mayors Challenge de 2016, propondo conectar os agricultores da cidade com o mercado consumidor. Surgiu daí o projeto Ligue os Pontos, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo com participação de outras secretarias e órgãos municipais. O projeto resultou em parcerias entre agricultores orgânicos e restaurantes, mas também com grupos de consumo da sociedade civil. E foi além, implantando uma plataforma denominada Sampa+Rural, cadastrando não apenas agricultores, mas espaços de turismo e vivência rural, mercados e feiras e outras iniciativas públicas.

Nota-se uma convergência entre movimentos sociais, colegiados como o Conselho Gestor das APAs, servidores públicos, pesquisadores e organizações não governamentais. O empenho e luta de mais de uma década consolidou práticas e redes que foram impulsionadas pelo planejamento.

T 17

T18 Quando a agricultura entra em cena na política do urbano: progressivismo incremental nas políticas para a agricultura do extremo sul de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Fernando Cymbaluk Couri

fernando.couri@usp.br

Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP)

Temas: Zona rural e agricultura periurbana ; Desenvolvimento econômico; Mudanças climáticas e resiliência urbana.

O trabalho tem como objetivo a compreensão dos processos relacionados à produção de políticas públicas voltadas para a agricultura existente no extremo sul do município de São Paulo nas últimas três décadas. Essa região, localizada em espaço periurbano, é marcada por forte pressão da expansão urbana mal planejada sobre áreas de grande importância ambiental, como mananciais de água e remanescentes de Mata Atlântica. A atividade agrícola aí presente há mais de um século possui um largo histórico de marginalização e invisibilidade, o que foi intensificado por leis bastante restritivas voltadas para a proteção dos mananciais criadas na década de 1970. Contudo, a partir do final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, o tema da agricultura começou a entrar paulatinamente na agenda de políticas públicas do município. Na trajetória recente de ações do poder público local relacionadas ao tema, foram criados programas, projetos e leis marcados por uma variedade

de preocupações e objetivos: sustentabilidade ambiental, incentivo à agricultura comercial, segurança alimentar e nutricional, geração de emprego e renda e contenção da expansão urbana desorganizada. Ainda assim, o processo de institucionalização da agricultura tem sido oscilante, pontuado por momentos de interrupção e descontinuidade, o que se verifica principalmente nas trocas de gestão. A pergunta de pesquisa que se coloca é: quando e como a pequena agricultura existente no extremo sul paulistano entra em cena e o que explica sua trajetória errante?

Este trabalho busca contribuir com o debate sobre a zona rural sul do município de São Paulo com uma perspectiva que ilumina tanto a dimensão de produção de políticas públicas (policies) quanto a dimensão dos conflitos e negociações políticas (politics). O argumento é que a institucionalização da agricultura existente nos distritos do Grajaú, Parelheiros e Marsilac é fruto da criação paulatina de instrumentos e burocracias no pós-democratização. Tais instituições, como novas secretarias e conselhos participativos, fornecem às diferentes instâncias estatais (ARRETCHE, 2012) e à sociedade civil (ABERS & KECK, 2004) novas competências e maiores capacidades de atuação na resolução de problemas visualizados no território. Para explorar a dimensão política e a dinâmica de criação e implementação de políticas públicas, adoto lentes analíticas que permitem visualizar a atuação de burocratas a partir de lógicas próprias (MARQUES; BICHR, 2001) e motivados por valores e causas (ABERS, 2019). Ao mesmo tempo, lanço luz sobre a interação entre técnicos do poder público e atores da sociedade civil nas quais as capacidades de atuação são mutuamente constituídas (GURZA LAVALLE et al., 2019). Nesse sentido, entendo que a gradual e oscilante inclusão da agricultura nas estratégias de atuação do poder público voltadas para o extremo sul paulistano se enquadra na trajetória mais abrangente de progressivismo incremental verificado em diferentes áreas de políticas na cidade de São Paulo desde a redemocratização (MARQUES, 2021). Um dos

* São exemplos de programas e políticas criadas: Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP), Casa de Agricultura Ecológica de Parelheiros, financiamento de projetos através do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), Programa de Agricultura Limpa, recriação da zona rural pelo PDE 2014, Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, SISAN-Municipal, COMUSAN-SP, CMDRSS, lei de inserção de orgânicos na alimentação escolar, Ligue os Pontos.

S 4

fatores que explicam tal fenômeno é a criação lenta, porém cumulativa, de capacidades estatais em três dimensões: técnico-administrativo (burocracias competentes, recursos disponíveis, mecanismos de coordenação), político-relacional (canais de interlocução, inclusão de múltiplos atores nos processos de produção de políticas, controle social) e cognitiva (esquemas simbólicos que passam a estruturar as políticas públicas e as formas de atuação dos atores coletivos) (GOMIDE; PIRES, 2014; SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019).

Na análise, identifiquei três diferentes momentos na trajetória de progressivismo incremental da política para a agricultura do extremo sul de São Paulo, cada um deles caracterizado por lógicas específicas.

No primeiro momento, as iniciativas partem principalmente de técnicos da prefeitura que atuam de maneira próxima ao território e aos atores da sociedade civil a partir de novas burocracias e novos instrumentos -- como a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, a Supervisão Geral de Abastecimento, o conselho gestor da APA Capivari-Monos. Contudo, a criação e implementação das políticas públicas depende do respaldo político fornecido pelo alto escalão do setor que as desenvolve. As mudanças de perfil nas gestões alteram a forma como a agricultura é enquadrada simbolicamente -- segurança alimentar e nutricional na gestão de Marta Suplicy (PT), agricultura comercial de baixo impacto ambiental na gestão de Gilberto Kassab (DEM/PSD) --, o que acarreta a descontinuidade ou mudança de foco das ações em curso.

O segundo momento da trajetória é marcado pelo maior envolvimento de organizações da sociedade civil na temática da agricultura sustentável. Nesta fase, as iniciativas e soluções são cocriadas entre atores estatais e societários, em processos de mútua constituição de políticas públicas e das entidades. A reanimação de instituições ou iniciativas que se encontravam paralisadas é explicada pelo fato de ideias se manterem vivas nas organizações da sociedade civil durante o período de latência. Com “encaixes institucionais” expressos na forma de conselhos participativos -- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável --, a sociedade civil institucionaliza

suas ideias e demandas, passando a influenciar os rumos da política “por dentro” do Estado.

O terceiro momento é verificado no processo de criação e execução do projeto Ligue os Pontos, no qual a rede de relações já formada em torno da temática da agricultura e a atuação proativa de burocratas ativistas permite a articulação inter-setorial e multinível mais efetiva das ações. Com isso, o projeto pode resistir a forças de paralisação que vem à tona em trocas de gestão.

O trabalho é fruto de pesquisa de mestrado concluída em julho de 2021. A metodologia utilizada foi o process-tracing (rastreamento de processos), em que se realizou uma reconstituição cuidadosa da sequência de acontecimentos relevantes. O levantamento de dados ocorreu através de revisão bibliográfica, entrevistas com atores-chave e análise de documentos como legislações, regulamentos, publicações do poder público e da imprensa.

Bibliografia

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Comitês de bacia no Brasil : uma abordagem política no estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, 2004.

ABERS, Rebecca. Bureaucratic activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, 61: 2, 2019.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz/FGV, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. PIRES, Roberto Rocha. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. 1. ed. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019.

T 18

S 4

MARQUES, Eduardo; BICHIR, Renata. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. São Paulo: Espaço & Debates, n. 42, pp. 9-30, 2001.

MARQUES, Eduardo. The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo. Wiley, 2021

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. 'Seeing Like a Social Movement': Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. Novos Estudos, Cebrap, v. 38, pp. 411-434, 2019.

T 19

T19 O Marco Regulatório de São Paulo: Matriz de indução do desenvolvimento urbano sustentável e o projeto “Ligue os Pontos”

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Lorea Durana D Errico e Carlos Leite

ldurana@studiold2.com.br, carlos.souza@mackenzie.br

FAU - Mackenzie

Temas: Zona Rural e agricultura urbana; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Mudanças climáticas e resiliência urbana

Este artigo explora a relação entre o Marco Regulatório Urbanístico da cidade de São Paulo desenvolvido entre 2014 e 2016 e o desenvolvimento urbano sustentável, orientado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, as ODS. Passado seis anos de monitoramento do Marco Regulatório, identifica-se quais elementos mais priorizaram e foram protagonistas (em termos de políticas públicas urbanas, projetos e planos, ações isoladas, iniciativas e instrumentos urbanos) os objetivos da Agenda 2030 e o desenvolvimento urbano sustentável. Como aprofundamento de uma das ações, há uma investigação sobre o Projeto Ligue os Pontos, sendo significativo quanto à questões da discussão frente as fronteiras urbano rural, as franjas e bordas urbanas e também quanto à produção local de alimentos, manutenção e valorização da população rural e das áreas de proteção ambiental,

S 4

mitigando questões climáticas e valorizando o patrimônio ambiental-cultural. Como resultado, enquanto procedimento metodológico de pesquisa deste artigo, é elaborada uma matriz de avaliação do desenvolvimento urbano sustentável no Plano Diretor de São Paulo (Lei n. 16.050/2014). Nesta matriz, foi adotada uma metodologia de avaliação funcional que abrange três dimensões em uma análise dos instrumentos urbanos da cidade de São Paulo.

Atualmente, a complexidade que os problemas ambientais assumiram nas últimas décadas, em paralelo com a crescente discussão sobre os centros urbanos, seu crescimento exponencial e a expansão frente às áreas de proteção ambiental, tem estabelecido um ciclo de degradação ambiental. Em questão, para o desenvolvimento das cidades, é necessário adotar estratégias de gestão urbano-rural-ambiental, que enfrentem o processo de exclusão socioespacial e da erradicação ou minimização da pobreza urbana, sendo esta última uma das principais causas na dificuldade de implementar a cidade sustentável no contexto brasileiro. (CORTESE et al, 2015)

Portanto, evidencia-se a relevância do desenvolvimento urbano sustentável através do planejamento urbano como meio de induzir as transformações nos âmbitos econômicos, ambientais e sociais em áreas urbanas, sendo as cidades sustentáveis interpretadas como um ambiente urbano cuja somatória de condições de vida materiais (infraestrutura, serviços, equipamentos) com condições subjetivas (cultural, econômica e política do indivíduo e da coletividade) seja caracterizado por uma atitude socialmente justa, ecologicamente correta e economicamente viável, com a valorização das identidades culturais. (CORTESE et al, 2019)

Como forma de manutenção (das diversas discussões acerca do conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável desde 1987) e fomento de desenvolvimento global, as Nações Unidas definiram em 2015 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável que deve finalizar o trabalho dos Objetivos do Milênio (ODM)

e ampliar a área de abrangência. Ao combinar as macro áreas dos Objetivos do Milênio, a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável inauguram uma nova fase para o desenvolvimento global, buscando integrar por completo todos os componentes do desenvolvimento sustentável e instigando os países na construção de um futuro em sintonia com o meio ambiente. (AGENDA, 2015)

Para isso, o planejamento urbano na cidade de São Paulo tem a oportunidade de correção das iniquidades econômicas e sociais, além da manutenção e preservação do meio ambiente, por meio da estruturação, adaptação e resiliência das políticas públicas. Logo, é instituído através da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor como instrumento básico dessa política. Destaca-se que o Plano Diretor é uma lei, que respeita as condições legais do Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001) e do Estatuto da Metrópole (Lei n.13.089/2015), além de outros instrumentos que se articulam às diretrizes do plano.

No foco geográfico do município, infere-se o crescimento de forma distante, dispersa e desconectada, com espraiamento frente às bordas da cidade, núcleos não conectados por transporte coletivo e um déficit habitacional. Há diversos problemas ambientais, fruto de condicionantes físicos, econômicos e instrumentos urbanísticos, onde a cidade se desenvolveu com caráter rodoviário e indutor de uma ocupação dispersa pautada pelo transporte individual. Portanto, entende-se a importância do PDE 2014 (Lei n. 16.050/2014) de reorganizar as políticas públicas da cidade e implantar diretrizes para uma cidade desigual com um grande objetivo: estimular o adensamento ao longo dos eixos de estruturação urbana, aumentando o potencial construtivo, ao mesmo tempo que incentiva o uso misto e a socialização dos espaços públicos. (BONDUKI, ROSSETTO, 2018; FRANCO et al, 2015; FRANCO, 2020; IAB, 2019)

É importante o olhar sob a ótica de que há maneiras diretas e indiretas de promover o desenvolvimento urbano sustentável em uma cidade como São Paulo. Para análise, é elaborada a “Matriz de indução do desenvolvimento urbano sustentável

T 19

S 4

no Marco Regulatório de São Paulo” com a utilização de 3 grupos funcionais (pontual, estratégico e sistêmico), para estabelecer a correlação entre os instrumentos, diretrizes e objetivos inseridos no PDE de 2014. Os grupos são: primeiro, os instrumentos que atuam de maneira pontual dentro da dinâmica do município, como os projetos, zoneamento e planos. Segundo, as ações estratégicas que são os instrumentos que indicam, classificam ou propiciam através de sua implantação, consequências para o desenvolvimento urbano sustentável. O último grupo são as ações sistêmicas, onde há o envolvimento de mais dinâmicas da cidade, e atuam de maneira secundária nas transformações em prol do desenvolvimento urbano sustentável almejado. (IAB, 2019)

Apresenta-se, com a Matriz de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, que há mais instrumentos, diretrizes e objetivos sistêmicos, o que representa a interconectividade dos tópicos de um desenvolvimento urbano sustentável. Portanto, o principal desafio é ser coevolutivo, ou seja, envolve a evolução de diversos sistemas da sociedade e da economia, além da questão institucional e legal para implantação de ações mais pontuais.

Quanto ao grupo de instrumentos, diretrizes e objetivos estratégicos, a reestruturação do território e a gestão ambiental são destacados, demonstrando a estratégia principal do PDE e a relação de dependência em reestruturar o uso do solo de maneira qualificada, ao longo dos eixos de transpote, com políticas ambientais de preservação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Por fim, o grupo dos instrumentos pontuais tem abrangência em todas as frentes, o que evidencia a abrangência do plano diretor em desenvolver estratégias pontuais em todos os setores.

T 19

TABELA 01- TRECHO DA MATRIZ DE INSTRUMENTOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

INSTRUMENTOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL									
CLASSIFICAÇÃO	PONTUAIS			ESTRATÉGICAS			SISTÊMICAS		
SUBCLASSIFICAÇÃO	INSTRUMENTOS	DIRETRIZES	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	DIRETRIZES	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	DIRETRIZES	OBJETIVOS
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	Coefficiente básico 1						Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	Ocupação Equilibrada do Solo	Implantar políticas fundiárias em prol da função social
	Fachada Ativa						IPTU Progressivo no Tempo	Compatibilização do Uso do Solo p/ futuras gerações	Revitalizar o centro urbano
	Uso Misto						Arrecadação de Bens Abandonados	Retorno da valorização imobiliária	Promover a qualidade de espaços públicos, verdes e a paisagem
							Cota de Solidariedade		
GESTÃO AMBIENTAL	Projeto Ligue os Pontos			Quota Ambiental			Polo de Desenvolvimento Rural	Uso Racional dos Recursos Naturais	Conter o espralamento urbano e preservar os cinturões verdes
	167 Parques			EIA/RIMA e EIV/RIV				Produção e Consumo Sustentável	Proteger o meio ambiente, sua biodiversidade e mananciais
	Zona Rural			TCA e TAC				Adequação do Uso do Solo para impedir a degradação dos mananciais	Mitigar ações e emissões de gases poluentes quanto à questão climática
	Zona Especial de Preservação			PSA				Uso Racional dos Recursos Naturais	Fomentar a economia sustentável
	Zona Especial de Proteção Ambiental								Adequar o sistema hídrico e resíduos sólidos
	Plano Mata Atlântica								
	Plano Municipal de Arborização								

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA.

A escolha da iniciativa “Projeto Ligue os Pontos” foi estratégica, destacando o retorno do zoneamento rural a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.402/16) da cidade de São Paulo com uma abordagem contemporânea, multidisciplinar e holística. A zona rural do município de São Paulo corresponde a 28% do território, sendo a maior parte no extremo sul, área foco do “Ligue os Pontos”. O papel do projeto, no contexto urbano é a manutenção e preservação do cinturão verde do município, que bloqueia a expansão urbana regular e irregular, principalmente em direção à Represa Billings e Guarapiranga, territórios remanescentes de Mata Atlântica e vasta biodiversidade.

S4

Este artigo, sem pretender esgotar a complexidade e multidisciplinaridade do tema, discute as relações entre as dinâmicas urbanas e os conflitos socioambientais que se expressam no território das bordas urbanas da região rural sul do município de São Paulo. A partir de metodologia da matriz de avaliação que utiliza análise de alguns instrumentos urbanos, o artigo indica a evolução de alguns eixos temáticos inseridos no Plano Diretor vigente, enquanto outros ainda precisam de uma maior instrumentalização de aplicação.

Referências Bibliográficas

CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi et al. Tecnologias e sustentabilidade nas cidades. *Estud. av.*, São Paulo, v. 33, n. 97, p. 137-150, Dez. 2019

AGENDA. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em 01 ago.2021

BONDUKI, Nabil Georges; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.


FRANCO, Fernando Mello et al. A macroárea de estruturação metropolitana de São Paulo: o projeto urbano como instrumento de transformação do território. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, Dezembro 2015, núm. 12, p. 53-74.

FRANCO, Fernando Mello et al. A produção de alimentos nas metrópoles brasileiras. Instituto Escolhas, 2020

IAB, Instituto de Arquitetos do Brasil. IABSP Debate: 5 anos do plano diretor estratégico de São Paulo, São Paulo, Jul. 2019. Disponível em: <<https://www.iabsp.org.br/?noticias=iabsp-debate-5-anos-do-plano-diretor-estrategico-de-sao-paulo>>. Acesso em 01 ago.2021

T20

T20 Dimensões da integração urbano-rural a partir do fortalecimento da agricultura urbana e periurbana na cidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO 

Vitória Oliveira P. S. Leão* e Jaqueline Ferreira**

vitorialeao.usp@gmail.com, jaqueline.ferreira@escolhas.org

Instituto Escolhas

Temas: Zona rural e agricultura urbana; Articulação com a escala e o planejamento metropolitano; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres.

A agricultura urbana e periurbana (AUP) está associada a múltiplos benefícios. Estudos recentes realizados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) apontam para a geração de emprego e renda, o aumento da segurança alimentar e nutricional, além da manutenção de serviços ecossistêmicos capazes de amortecer os impactos ambientais decorrentes dos processos de urbanização. O presente artigo discute as ações em torno da AUP desenvolvidas pelo Município de São Paulo a partir dos Planos Diretores de 2002 e 2014, tendo em vista as dimensões econômica, social e ambiental que compõem a prática. Para tal, são apresentados os resultados

* Pesquisadora e consultora Instituto Escolhas

** Gerente de Projetos Instituto Escolhas

S 4

da construção de um cenário hipotético de fortalecimento, expansão e transição agroecológica da agricultura nos interstícios e arredores da cidade de São Paulo.

Apesar de São Paulo compor uma vasta malha urbana construída, ela é berço de uma diversidade de usos de solo desde áreas de produção agrícola, de territórios indígenas e de áreas de vegetação preservadas. Além disso, agrega uma centena de parques e diferentes experiências de agricultura em seu interior mais adensado. Em relação à atividade agrícola, são alguns os relatos que remontam à composição historicamente rural e urbana da agricultura paulistana, marcada por iniciativas governamentais mais ou menos duradouras e bem sucedidas. No âmbito municipal, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 é um marco emblemático na formulação de políticas públicas para a agricultura urbana (Biazoti, 2020).

O primeiro PDE de São Paulo orientado pelo Estatuto da Cidade é elaborado em um contexto nacional mais amplo de fortalecimento de políticas direcionadas à segurança alimentar e nutricional. Ao passo que suprime a zona rural do Município, condensando-as em um zoneamento especializado em setores econômicos tradicionalmente associados ao mundo rural (Cardoso et al., 2017; Favaretto, 2007), o PDE (2002) inclui a agricultura urbana a partir de diretrizes inovadoras.

A proposta tinha como centralidade o combate à fome e à exclusão social por meio da ocupação de terrenos públicos subutilizados e de atividades de produção solidárias. Nas regiões agrícolas mais consolidadas, foram estabelecidas Áreas de Proteção Ambiental (APA) como estratégia de transição para a agricultura orgânica, visando a proteção dos mananciais*. São desdobramentos do PDE (2002) para a agricultura urbana, a institucionalização do Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP),**a crescente mobilização civil em torno dos agricultores locais, associada ao ativismo em favor da sustentabilidade urbana (Biazoti, 2020), e a criação de diferentes formas associativas de agricultura familiar local (Nakamura, 2017).

* Lei 13.430/2002.

** Lei Municipal 13.727/2004; Decreto 51.435/2010.

T 20

A construção participativa do novo PDE (2014) permitiu a inclusão de reflexões de diferentes setores da sociedade acerca das ações realizadas pelo plano anterior, bem como de seus limites. Dentre as propostas criadas pelo novo PDE, destacamos o restabelecimento da zona rural de São Paulo. Mais do que um instrumento pautado em objetivos fiscais do Município (IBGE, 2017), este retorno compõe parte importante de uma gestão municipal orientada à integralidade do território, configurando uma abordagem ecossistêmica da cidade (Sepe; Pereira, 2015). Fundamentadas na noção de multifuncionalidade, as estratégias priorizadas para as zonas rurais objetivam o fortalecimento da produção e comercialização agroecológica local, vinculando ações de turismo e conservação ambiental (São Paulo, 2015).

É importante mencionar o Projeto Ligue os Pontos, sediado na Prefeitura de São Paulo desde 2016, como um laboratório de implementação de ações voltadas ao fortalecimento da agricultura a partir da articulação de políticas já existentes e de diferentes atores e setores econômicos locais. No entanto, ainda que sejam notáveis os avanços em torno da agricultura no âmbito da política urbana de São Paulo, a prática ainda sofre pressão por parte da urbanização, historicamente responsável pela incorporação de áreas agrícolas na RMSP (Instituto Escolhas; Urbem, 2020). Ações da sociedade civil organizada são as mais proeminentes em torno da pauta, somando reivindicações de espaços públicos disponíveis, criação de canais de comercialização favoráveis à agricultura local e propostas inovadoras de acesso à terra. Por outro lado, a questão da moradia ainda figura um desafio para a cidade (Moruzzi et al., 2021).

Uma projeção realizada para a próxima década (2030), tendo como base os padrões de transição no uso do solo entre 2008 e 2018, reforça a tendência de perda de áreas agrícolas e florestais para a urbanização (Instituto Escolhas, 2021). A redução é equivalente a mais de 80% da área atual dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar na RMSP (IBGE, 2017; Instituto Escolhas, 2020). Diferentemente, um cenário hipotético idealizado para o mesmo período, simulando o fortalecimento, a expansão e transição agroecológica da AUP em áreas prioritárias, indica a provisão de alimentos saudáveis para mais de 13 milhões de pessoas em um ano, população superior à do Município de São Paulo. A simulação, que reforça o caráter multifuncional de áreas agrícolas no contexto das cidades, seria ainda capaz de

S 4

reverter parte da expansão urbana verificada na projeção feita com base na década anterior, evitando o comprometimento de serviços ecossistêmicos importantes para a metrópole, como a mitigação de calor, a regulação da erosão dos solos, dentre outros.

Os desafios, porém, não são pequenos. Para que o cenário se materialize, são necessárias medidas governamentais mais contundentes capazes de articular as diferentes dimensões que compõem a agricultura em um contexto dinâmico, heterogêneo e intimamente vinculado aos processos urbanos. Além da efetivação de políticas já existentes de assistência técnica e de acesso ao fundiário, os resultados alcançados evidenciam a necessidade de criação e ampliação de mercados pensados para a produção e o consumo locais, tendo como fundamento a aproximação entre esses pólos na comercialização. Nesse sentido, o artigo debate o enquadramento do sistema alimentar enquanto função pública de interesse comum da RMSP. Outras propostas aplicáveis são a criação de financiamentos com períodos de carência viáveis à transição agroecológica, o acesso a fontes alternativas de água e o estímulo à adoção de técnicas poupadoras do recurso, sobretudo no ambiente urbano, onde pode haver comprometimento do consumo humano.

Por fim, o artigo explora quais têm sido as ações postas em prática e aquelas que podem ser implementadas para que a valorização da agricultura na metrópole de São Paulo seja capaz de evitar as previsões do *status quo*.

Referências Bibliográficas

BIAZOTI, A. R. *Engajamento político na agricultura urbana: a potência de agir nas hortas comunitárias de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Pós-graduação em Ecologia de Agrossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2020.

CARDOSO, R. T., EMPINOTTI, L. V., TRAVASSOS, L. O ressurgimento da zona rural no município de São Paulo. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17., 2017, São Paulo. *Anais eletrônicos do XVII ENANPUR*, v. 17 n. 1, 2017.

FAVARETTO, A. S. A longa evolução da relação rural-urbano. *RURIS*, v. 1, n. 1, Campinas, 2007.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. *Censo Agropecuário*, 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2017.

Instituto Escolhas; Urbem. *Mais perto do que se imagina: o desafio da produção de alimentos na metrópole de São Paulo*. São Paulo, 2020.

NAKAMURA, A. C. *Cooperapas: agricultura e cooperativismo no extremo sul do município de São Paulo*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

SÃO PAULO, Prefeitura, *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Estratégias Ilustradas*. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, São Paulo, 2015. Disponível em: gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: 23 Jul. 2021.

SEPE, P. M., PEREIRA, H. M. S. O conceito de Serviços Ambientais e o Novo Plano Diretor de São Paulo: uma nova abordagem para a gestão ambiental urbana? In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. *Anais eletrônicos do XVI ENANPUR*, v. 16 n. 1, 2015.

T 20

T21 Planejamento territorial e a regulação dos sistemas alimentares em São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Mariana Levy Piza Fontes

marilevy28@gmail.com

CDU - OAB/SP

Temas: Zona rural e agricultura periurbana; Mudanças climáticas e resiliência urbana.

O artigo como objetivo compreender o papel dos planos diretores na implementação de políticas públicas voltadas à garantia de alimentação saudável nas cidades brasileiras a partir do estudo de caso de São Paulo.

O direito à alimentação obteve proteção constitucional, sendo introduzido no rol dos direitos fundamentais em 2010. Não obstante, após tornar-se referência internacional nas políticas de segurança alimentar, o Brasil corre o risco de voltar ao *Mapa da Fome* (IBIRAPITANGA, 2018; GALINDO ET AL, 2021; VIGISAN, 2021). A crise política, econômica e sanitária do país nos anos recentes aprofundou as desigualdades alimentares, em especial o acesso aos alimentos saudáveis de forma regular e em quantidade e qualidade suficientes para a população.

O Inquérito sobre Insegurança Alimentar realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Segurança Alimentar aponta que em 2020, mais da metade da população brasileira convivia com algum grau de insegurança alimentar (55,2%). Isso significa que 116,8 milhões de pessoas não tinham acesso pleno e permanente a alimentos. Destes, 43,4 milhões (20,5% da população) não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave) e 19,1 milhões (9% da

população) estavam passando fome (insegurança alimentar grave). A fome voltou aos patamares de 2004, crescendo 27,6% nos últimos dois anos (VIGISAN, 2021).

Paralelamente, observa-se o aumento da obesidade e do consumo de alimentos ultra processados. No período de 2006 a 2016, o número de obesos no Brasil passou de 12% a 19% no Brasil, sendo certo que 25% das calorias dos brasileiros são provenientes de produtos ultra processados (IBIRAPITANGA, 2018). Com a pandemia COVID-19 a situação se agravou exponencialmente. Pesquisas recentes revelam que 59% dos domicílios estavam em situação de insegurança alimentar durante a pandemia e parte significativa deles diminuiu o consumo de alimentos importantes para a dieta regular da população: 44% reduziram o consumo de carnes e 41% o consumo de frutas (GALINDO ET AL, 2021).

A concretização do direito à alimentação saudável é um desafio que pode ser considerado cada vez mais urbano. Embora as áreas rurais concentrem os casos de insegurança alimentar, a concentração da população brasileira nas grandes cidades (IBGE, 2010, 2018) impõe a execução de políticas públicas que levem em consideração o fluxo de alimentos também no território urbano – incluindo, aqui as diversas etapas do ciclo alimentar, vale dizer, a produção, a distribuição, o abastecimento, o consumo e o descarte.

A produção de alimentos nas cidades, combinada com sua inserção em cadeias curtas de comercialização, pode auxiliar no combate às desigualdades de acesso aos alimentos saudáveis nos diferentes bairros, garantido também a promoção da saúde da população. Programas voltados à promoção da agricultura sustentável em áreas urbanas e periurbanas, à implantação de hortas em equipamentos públicos bem como à compra pública de alimentos oriundos da agricultura orgânica e familiar podem garantir a segurança alimentar e, simultaneamente, promover a preservação da biodiversidade e das culturas alimentares.

As políticas alimentares aproximam-se, assim, não somente das políticas agrícolas e de saúde pública, mas, sobretudo das políticas urbanas e ambientais, em especial do planejamento territorial. O plano diretor, ao regular a função social da propriedade urbana para os dez anos subsequentes, cria os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano – definindo a zona urbana, de expansão urbana e rural

S 4

– influenciando direta e indiretamente o fluxo de alimentos na cidade. Pode, por exemplo, autorizar ou proibir o uso agrícola no território, garantir ou dificultar a democratização do acesso à terra cultivável, proteger os mananciais, estimular a criação de postos de abastecimento etc.

O artigo analisa os planos diretores dos Municípios de São Paulo de 2002 e 2014 a fim de identificar os aspectos jurídicos capazes de influenciar a produção, distribuição, consumo e descarte de alimentos nas cidades e promover a garantia de alimentos frescos para todos os habitantes, incluindo as áreas mais vulneráveis. Busca, assim, compreender a maneira pela qual as regras jurídicas induziram as políticas públicas voltadas à alimentação e nutrição adequadas, incluindo a identificação de gargalos jurídico-institucionais, capazes de dificultar ou impedir sua execução pelo poder público.

O estudo da regulação do sistema agroalimentar nas áreas urbanas e periurbanas da cidade de São Paulo, permite compreender as regras de uso para fins agrícolas das áreas urbanas, de expansão urbana e das áreas rurais; dos imóveis não utilizados e subutilizados; das áreas protegidas, das unidades de conservação, das áreas de mananciais e terras indígenas.

O artigo identifica os obstáculos criados pelo plano diretor de 2002 na implementação de programas de agricultura familiar na zona sul da cidade. Além disso, revela as inovações trazidas pela recriação da área rural paulistana, operada pelo plano diretor subsequente (Lei municipal nº 16.050/14), bem como os limites e desafios na implementação dos programas municipais voltados à produção e distribuição de alimentos saudáveis (Programa Ligue os Pontos e o Programa de Alimentação Escolar Orgânica).

Bibliografia básica

IBIRAPITANGA. *10 questões sobre a alimentação no Brasil de hoje*. Síntese do Encontro Desafios no Brasil de Hoje. Petrópolis, 20 a 31 de janeiro 2018.

_____; ICS; IMAFLORA. Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições. Outubro, 2020.

INSTITUTO ESCOLHAS. Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo. Novembro, 2019.

FONTES, Mariana Levy Piza Fontes. Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002–2014). Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

GALINDO, Eryka; TEIXEIRA, Marco Antonio; ARAUJO, Melissa de; MOTTA, Renata; PESSOA, Milene; MENDES, Larissa; RENNÓ, Lúcio. “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil.” Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021.

VIGISAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021. Disponível em: <http://www.olheparaafome.com.br/>, consulta em 02 de agosto de 2021.

T 21

T22 Produção e disponibilidade de alimentos no Município de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Akinori Kawata, Beatriz Cervino Milla, Eduardo Donizete Pastrelo, José Benedito de Freitas, Lara Cavalcanti Ribeiro de Figueiredo, Luciana Chakarian Kuada, Luciana Pascarelli Santos, Maria Isabel Rodrigues Paulino, Mariana Mendes de Sousa, Paulo Carlos Pereira do Amaral, Regina Magalhães de Souza e Ronaldo Kocinas.

rmsouza@prefeitura.sp.gov.br

GeoInfo SMUL – PMSP

Temas: Zona rural e agricultura periurbana; Desenvolvimento econômico.

Este trabalho foi originalmente disponibilizado no site da Secretaria Municipal de Urbanismo de Licenciamento da Cidade de São Paulo, sob o n. 49 dos *Informes Urbanos*, série de boletins produzidos pela Coordenadoria de Produção e Análise de Informação (GeoInfo), com análises de dados quantitativos e geoespaciais sobre o território e a população paulistanos. Traz os resultados de estudo, na forma de tabelas, gráficos e mapas, sobre a distribuição dos estabelecimentos de produção e disponibilidade de alimentos pelo território do Município de São Paulo, com dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE), Pesquisa Agrícola Municipal 2019 (IBGE), Pesquisa de Pecuária Municipal 2019 (IBGE), Relação Anual de Informações Sociais 2019 (Ministério da Economia), entre outras fontes.

Produção e disponibilidade de alimentos são dimensões do tema multifacetado da “segurança alimentar e nutricional”, definida pela Lei Federal n. 11.346/2006 como a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de

qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. A legislação federal estabelece as dimensões de indicadores para a abordagem do fenômeno: I – produção de alimentos; II – disponibilidade de alimentos; III – renda e condições de vida; IV – acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; V – saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; VI – educação; e VII – programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Este estudo ateu-se às duas primeiras: produção (agropecuária e indústria) e disponibilidade de alimentos (comércios atacadista e varejista) na esfera municipal. Os dados disponíveis (anteriores a 2020, ano da pandemia de covid-19 e seus efeitos nefastos) nem sempre se referem aos alimentos propriamente ditos, mas à quantidade e distribuição pelo território dos estabelecimentos de produção e comércio. O suposto foi o de que, especialmente para a população pobre, a maior ou menor proximidade de estabelecimentos produtores e/ou de comércio de alimentos pode ser um fator relevante para as escolhas alimentares das pessoas, dimensão importante da segurança alimentar e nutricional, portanto.

Em relação à produção, os dados apontam para a existência, em 2019, de uma importante indústria de alimentos no Município, com 1.320 estabelecimentos responsáveis por 35.215 postos de trabalho, destacando-se a indústria de panificação (10.469 empregos). Por outro lado, cabe lembrar que a capital paulista e a região metropolitana têm sofrido um processo de desconcentração industrial e uma consequente perda de relevância da cidade como centro produtivo. No caso da indústria de alimentos, a participação do setor nos empregos do Estado de São Paulo caiu de 12,2%, em 2006, para 9,5%, em 2019.

Já a atividade agropecuária é praticamente irrelevante, com uma participação no valor adicionado total do Município de apenas 0,01% (R\$ 36,42 milhões em 2018). Por outro lado, as áreas de produção agrícola sustentável, além dos remanescentes florestais, podem contribuir, conforme prevê o Plano Diretor Estratégico (PDE), para a contenção da expansão urbana, conservação do solo, manutenção da biodiversidade e dos recursos hídricos. Por essa razão, têm sido valorizadas e estimuladas

S 4

as experiências de agricultura urbana e periurbana, a exemplo do *Projeto Ligue os Pontos*, da Prefeitura do Município de São Paulo.

A produção dos alimentos que abastecem a cidade é realizada em outras localidades da metrópole, do estado, do Brasil e do mundo, o que reforça o papel das atividades de abastecimento e distribuição, para a segurança alimentar e nutricional da população paulistana. O expressivo comércio atacadista, que registrava, em 2019, 2.323 estabelecimentos e 40.122 empregos, garante o abastecimento de alimentos da cidade e até de outros municípios. Em todos os distritos existiam, em 2019, estabelecimentos de comércio atacadista de alimentos, mas, sem dúvida, os dois pontos de concentração no território são a região da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp), na Vila Leopoldina, e a popularmente conhecida como “Zona Cerealista”, no centro da Cidade.

Para a análise da distribuição dos estabelecimentos de comércio varejista, adotou-se como referência a classificação feita pelo governo federal, segundo a qual: açougues, peixarias e hortifrúteis, além das feiras livres, sacolões e mercados municipais, formaram o grupo dos estabelecimentos de comércio de alimentos *in natura* (em que, mais de 50% da aquisição são de alimentos *in natura* ou minimamente processados); hipermercados, supermercados, minimercados, mercearias, armazéns, varejistas de laticínios e frios, varejistas de produtos alimentícios em geral formaram o grupo dos estabelecimentos mistos (em que não há predominância de aquisição de alimentos *in natura* nem de alimentos ultraprocessados). Os 10.352 estabelecimentos agrupados nessas duas categorias (*in natura* e mistos) estavam distribuídos por praticamente todo o território do Município. Certamente, foram detectados pontos de maior densidade desses estabelecimentos, mas também eram raras as localidades em que, num raio de um quilômetro, não existia, em 2019, nenhum estabelecimento de comércio varejista de alimentos predominantemente *in natura* ou não.

O conceito de “deserto alimentar” vem sendo utilizado pelos pesquisadores em referência àquelas regiões onde não haveria a disponibilidade de alimentos saudáveis (*in natura*), o que afetaria negativamente a dieta da população, principalmente a mais pobre. Este trabalho concluiu que, considerados apenas os critérios de localização e distribuição pelo território dos estabelecimentos do comércio varejista

(estabelecimentos de aquisição de alimentos *in natura* além dos supermercados, mercados e varejistas em geral), de modo geral, não se pode afirmar a existência dos chamados “desertos alimentares”. Cabe salientar que fatores decisivos para a segurança alimentar e nutricional da população, inclusive o nível de renda, não foram objetos do trabalho. Além disso, como os dados referem-se a 2019, seria interessante uma segunda edição do estudo, com o fim de se detectar os possíveis efeitos da crise econômica e sanitária que se instalou a partir de 2020.

T 22

T23 A segurança alimentar e nutricional no planejamento urbano municipal

APENAS APRESENTAÇÃO

Ana Maria Bertolini e Letícia Machado

ana.bertolini@usp.br, leticia.machado@usp.br

FSP – USP

Temas: Zona rural e agricultura periurbana; Mudanças climáticas e resiliência urbana; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana.

Introdução

A urbanização representa um desafio sem precedentes para a realização da segurança alimentar e nutricional (SAN), pois dificulta o fornecimento de alimentos acessíveis e dietas saudáveis e sustentáveis aos residentes urbanos. Nas últimas décadas tem havido crescente reconhecimento a respeito dos impactos das políticas públicas e do planejamento territorial sobre a saúde humana e planetária e da urgência na incorporação da SAN nesses instrumentos e ações que influenciam o ordenamento territorial. A relação entre planejamento urbano, SAN e sistemas alimentares pode ser observada pela lente dos ambientes alimentares, ou seja, os contextos físico, político, econômico e sociocultural em que os consumidores se envolvem com o sistema alimentar para adquirir, preparar e consumir alimentos. Os ambientes alimentares urbanos não são organizados de forma a suprir a necessidade da população, o que dificulta o acesso a alimentos nutritivos em quantidade e qualidade suficientes e acessíveis do ponto de vista físico e econômico, principalmente quando observamos a existência dos pântanos e desertos alimentares. Essa falta de um ordenamento territorial voltado às ações de SAN tem impulsionado as

pandemias de desnutrição, obesidade e mudanças climáticas. Nesse sentido, um planejamento urbano sensível aos processos de produção, distribuição, preparação, consumo e descarte dos alimentos é necessário para contribuir para os desafios alimentares na escala urbana intensificados durante a crise sanitária de Covid-19. Esses fatores sugerem que restabelecer a ligação entre o planejamento das cidades, a saúde pública e os sistemas alimentares são uma prioridade na agenda urbana de SAN. Contudo, a maioria das pesquisas com enfoque neste tema foram realizadas em países de alta renda, sendo que existem poucas evidências sobre essa associação no Brasil.

Objetivo

Tendo esse contexto como plano de fundo, o presente trabalho tem como objetivo explorar as conexões entre planejamento urbano e ambiente alimentar, apontando sinergias entre as políticas públicas para enfrentamento da insegurança alimentar urbana.

Métodos:

Para a produção dos dados foi realizada a revisão de documentos de políticas públicas que norteiam o planejamento urbano e a agenda alimentar urbana do Município de São Paulo, respectivamente, o Plano Diretor Estratégico – PDE (2014) e o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN (2016–2020).

Resultados

Através da análise de dados secundários produzidos pelo município e dos planos municipais voltados à temática, foi possível identificar como os ambientes alimentares estão inseridos no planejamento urbano. No âmbito do PDE, observou-se que a discussão direta sobre ambientes alimentares ainda se restringe aos equipamentos públicos de abastecimento de alimentos como restaurantes populares e locais para aquisição de alimentos, como sacolões e feiras livres. Os equipamentos à gerência do setor privado como comércios varejistas (pequenos mercados, supermercados, fast foods), atacadistas não foram considerados nas ações de desenvolvimento urbano. No PLAMSAN o conceito de ambiente alimentar é construído através de dados secundários de densidade e distribuição de equipamentos

S 4

públicos e privados contrapostos com estudos e teorias voltadas para entender a relações estabelecidas dentro do município de São Paulo. Como resultado, identifica-se a existência de desertos e pântanos alimentares. Em sua primeira versão o PLAMSAN apontou caminhos para combater essas lacunas, que seriam ampliação de feiras orgânicas, criação de cozinhas solidárias e retomada do caráter social de sacolões municipais. Foram encontradas ainda sinergias entre o PDE e o PLAMSAN frutíferas a criação de ambientes alimentares saudáveis e equitativos a partir do fortalecimento da agricultura urbana e periurbana, aliada a práticas de agricultura sustentável e agroecológica e circuitos curtos de comercialização e abastecimento de alimentos.

Discussão

Viver em bairros com maior disponibilidade de supermercados, sacolões e feiras livres se traduz em maior disponibilidade de frutas, legumes e verduras, favorecendo a adoção de padrões alimentares saudáveis, contudo, a urbanização contribui para o aumento da densidade de atacados, fast foods e comércios informais que comercializam, sobretudo, alimentos ultraprocessados. Além disso, dados expostos no PLAMSAN, evidenciam que fatores socioeconômicos impactam na acessibilidade aos alimentos sendo tão importantes quanto a distribuição dos equipamentos no território. Neste sentido, entende-se que o PDE e o PLAMSAN, se colocados em prática, podem contribuir para acessar algumas dimensões da SAN. A retomada do zoneamento específico para áreas rurais através do PDE aponta a importância da conservação das áreas de remanescentes florestais, dos recursos hídricos e da proteção da biodiversidade ao mesmo tempo em que reconhece a importância da produção agrícola sustentável para a contenção do espraiamento urbano e para a produção de alimentos e serviços essenciais à SAN. Frente a este cenário, as práticas de produção urbana e periurbana de alimentos pautadas em práticas agroecológicas e sustentáveis e aliadas aos circuitos curtos de abastecimento, têm sido reconhecidas nacional e internacionalmente, como elementos-chave nas discussões sobre sistemas alimentares e cidades sustentáveis, resilientes e equitativas. Essas práticas contribuem para a articulação entre o rural e o urbano, contribuem para mitigar a emissão de gases do efeito estufa e diminuir o desperdício de alimentos, além de oportunizar acesso fácil e barato a alimentos

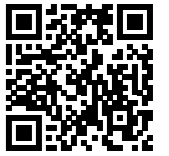
saudáveis em bairros com populações vulneráveis. O desdobramento mais emblemático da política de zoneamento foi a criação do Projeto Ligue os Pontos, voltado ao desenvolvimento rural sustentável da zona sul rural a partir do fortalecimento da agricultura e da cadeia de valor.

Conclusão

O planejamento urbano sensível à SAN contribui para acessar os desafios urbanos relacionados à alimentação e oferece uma resposta sistemática e de longo prazo à insegurança alimentar urbana. Embora o PDE e o PLAMSAN apresentem sinergias que demonstram a evolução da incorporação da SAN no planejamento e na agenda alimentar urbana, particularmente em relação às ações desenvolvidas na zona rural voltadas à produção de alimentos, persistem lacunas relacionadas ao acesso a alimentos saudáveis.

T 23

S7 Segurança hídrica e saneamento ambiental



Mediador Angelo Filardo • FAU-USP

Relator Luciana Travassos • UFABC

T34	Impactos da lei 14026/2020 no acesso aos serviços de saneamento em assentamentos urbanos precários da cidade de São Paulo	Wolney Castilho Alves, Luciano Zanella, Francisca Adalzija e Ricardo S. Moretti	IPT, UFABC, Sabesp
T35	Contribuição ao planejamento territorial urbano por meio da avaliação de impactos nas águas subterrâneas e seus efeitos na vizinhança de edificações implantadas com construções no subsolo	José Luiz Albuquerque Filho	IPT
T36	Resgate de nascentes	Synarqs Coletivo de Arquitetos	
T37	Modelagem hidrológica como instrumento para os planos regionais e governança climática da cidade de São Paulo	Ana Paula Koury, Filipe Antonio Marques Falcetta e Marlon Rubio Longo	Universidade São Judas, Mackenzie, Laboratório Klimapolis, IPT, USP
T38	Estratégias aplicáveis aos instrumentos de planejamento urbano para melhoria do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos	Ricardo Tierno e Karin Regina de Castro Marins	EP - USP

S7

T34 Impactos da Lei 14026/2020 no acesso aos serviços de saneamento em assentamentos urbanos precários da cidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Wolney Castilho Alves, Luciano Zanella, Francisca Adalzija e Ricardo S. Moretti
IPT, UFABC, Sabesp

Tema: Saneamento básico e segurança hídrica.

A situação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário aos assentamentos precários no município de São Paulo é aqui analisada quanto aos impactos prováveis que a nova lei 14.026/2020 poderá promover quanto à cobertura desses serviços. Tais impactos são discutidos tendo em conta as diretrizes e metas estabelecidas no PDE 2014 e seus desdobramentos.

A leitura dos relatórios de avaliação sistemática da Sabesp sobre a situação da prestação dos serviços na RMSP e na cidade de São Paulo mostram que as metas de universalização têm sido atingidas no município, exceto nos assentamentos precários, ou regiões de alta vulnerabilidade social, denominação utilizada pela Sabesp em seu Programa Água Legal que abrange o atendimento de municípios da Região Metropolitana de São Paulo. A prestação dos serviços de água e esgoto nessas áreas tem características diferenciadas relativamente aos assentamentos urbanos ditos

regulares. De forma muito resumida destacam-se aspectos de ordem legal, técnica, operacional e de retorno financeiro.

Esse é o cenário que se descortina para identificação de impactos e estabelecimento de linhas de solução. Entretanto, cabe constatar que o atual contexto reflete a adoção de linhas diretrizes que não buscaram a equidade no atendimento por saneamento, a exemplo de outros serviços públicos. Isso é patente também na cidade de São Paulo onde extensas áreas de ocupações ditas regulares já se beneficiam dos serviços essenciais de abastecimento de água e de coleta e afastamento de esgoto.

Nesse contexto de déficit circunscrito a assentamentos precários devem ser buscados os impactos que a lei 14.026 de 16 de julho de 2020 poderá trazer. Essa lei modificou o Marco Regulatório do Saneamento estabelecido pela lei 14.445 de 2007. Heller et al., 2004, mostram que a motivação e as diretrizes centrais dessa modificação são a de que o país não tem recursos públicos suficientes para eliminar os significativos déficits de acesso aos serviços de saneamento e que a única opção seria recorrer a recursos provenientes do setor privado.

O aporte de recursos privados para o atendimento das demandas por saneamento da população de baixa renda é matéria que tem merecido particular atenção, pois a experiência de prestação desses serviços a tais contingentes demonstrou que as exigibilidades sanitárias, técnicas e, porque não dizer, cidadãs, não terão a contrapartida financeira exigida por operadores privados, ou seja, seu lucro.

No caso da cidade de São Paulo as magnitudes são consideráveis em termos de contingente populacional. Além disso os assentamentos precários apresentam condições peculiares que tornam a prestação dos serviços de água e esgoto mais onerosas.

A solução clássica para a prestação dos serviços de água e esgoto em tais assentamentos é o exercício da transferência de recursos por meio dos subsídios cruzados, ainda que tal solução tenha sido praticada sem a necessária visibilidade. Outra solução, também adotada, é o aporte de recursos oriundos dos orçamentos públicos.

T34

S7

Para a continuidade da análise há que observar, como alerta Heller et al, que a nova Lei “estabelece que os contratos firmados deverão prever metas, de 99% de cobertura por abastecimento de água e 90% por coleta e tratamento de esgotos até 2033.” Essas metas presentes na nova lei têm como base as metas nacionais do Plano Nacional de Saneamento (Plansab). No entanto, cabe destacar que tais metas podem ser muito variáveis quando se aplicam a cada município. Além disso, continua Heller et al., “a lei não esclarece se as metas se aplicam somente às áreas urbanas ou, o que seria mais desafiador, a todo o território municipal, incluindo a área rural.” Tais metas ambiciosas, para terem sucesso, requerem adequada articulação com outras políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano e rural, habitação e meio ambiente.”. À luz de tais considerações, pode-se vislumbrar uma situação que causa preocupação, pois tais condições, já bastante conhecidas, não se constituem em atrativo de retorno para o capital privado. Daí, imediatamente, se restabelece a necessidade do subsídio cruzado.

O desafio estabelecido pela lei 14.026 é intrínseco à sua própria formulação: a universalização do saneamento com retornos compatíveis às aplicações do capital privado requer o aporte de capitais de compensação, sejam da participação direta de recursos orçamentários, seja da transferência de recursos por meio do subsídio cruzado.

No contexto do atendimento às populações de assentamentos precários na cidade de São Paulo, constata-se que, a despeito da morosidade – talvez inaceitável, mostra o contexto da pandemia – são requeridas ações multi-institucionais para dar conta das demandas nos planos sanitário, técnico, legal e financeiro.

Diante das questões colocadas para análise, percebe-se que a solução para o saneamento em assentamentos precários na cidade de São Paulo não passa pelo atendimento de forma isolada, ou melhor, de forma apartada de todo o sistema de água e esgoto que atende a capital paulista e, na mesma linha de raciocínio, de todo o sistema metropolitano. Dessa forma, as possibilidades de participação de capitais privados, nos termos pretendidos pela nova lei 14.026, somente se dará, em primeira análise, caso o setor privado incorpore o conjunto de acervos e recursos hoje detidos ou exercidos pela Sabesp.

Não obstante as considerações anteriores, é possível vislumbrar um cenário de atendimento às necessidades das populações de assentamentos precários na medida em que a Sabesp possa atuar de maneira particularizada e preferencial com tais assentamentos contando com o suporte de recursos específicos como aqueles oriundos do Fundo Municipal de Saneamento.

Em caráter preliminar pode-se concluir que poderão ser estabelecidas as condições para o atendimento de assentamentos precários contando com subsídios cruzados, ou com programas de transferência de recursos orçamentários. Tal atendimento poderá ser oferecido pela Sabesp, ou por outra prestadora.

Referências

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP. Programa Saneamento Sustentável. Disponível em <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaold=710>.

HELLER, L., MONTENEGRO, M. et SILVA, E.A. A nova lei de saneamento: atiraram no público e acertaram o privado. 2021. Disponível em <https://economia.uol.com.br/colunas/2020/08/23/a-nova-lei-de-saneamento-atiraram-no-publico-e-acertaram-o-privado.htm>.

T34

S7

T35 Contribuição ao planejamento territorial urbano por meio da avaliação de impactos nas águas subterrâneas e seus efeitos na vizinhança de edificações implantadas com construções no subsolo

APENAS APRESENTAÇÃO

José Luiz Albuquerque Filho

albuzelu@ipt.br

IPT

Tema: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros.

As águas subterrâneas podem ser definidas como aquelas parcelas do ciclo hidrológico terrestre que ocorrem genericamente abaixo da superfície dos terrenos, preenchendo e circulando nos espaços vazios existentes nos materiais que compõem o subsolo (entre partículas, em fissuras, fraturas ou em rochas compactas, ou mesmo, através de condutos e cavernas). Assim sendo, podem ser encontradas águas subterrâneas desde poucos centímetros até dezenas ou centenas de metros de profundidade nos terrenos, abaixo da superfície do solo.

T35

A ocorrência de porções de materiais ou formações permeáveis no subsolo, cujos espaços vazios ou poros se encontram completamente preenchidos (saturados) e a água armazenada circula com facilidade e pode ser utilizada para diferentes fins, configura os denominados *aquíferos*.

Os aquíferos estão presentes em qualquer local dos municípios, sejam em zonas urbanas das cidades, sejam nas porções rurais, podendo ter uma área de ocorrência restrita, assim como apresentar expressão territorial desde quilômetros quadrados até milhares de quilômetros quadrados e suas espessuras compreendem desde poucos metros até centenas de metros. Da mesma forma, a profundidade de ocorrência dos aquíferos pode representar poucos metros até dezenas ou centenas de metros.

É muito comum a ocorrência de aquíferos rasos, que são constituídos por solos ou formações geológicas, permeáveis, cuja superfície superior saturada está em conexão direta com o meio externo, em equilíbrio com a pressão atmosférica e recebe água oriunda da superfície dos terrenos, sobretudo das chuvas que caem na superfície e penetram através do solo.

Esses aquíferos são denominados de *livres ou freáticos* e, não raro, são denominados de forma coloquial como "*lençóis freáticos*". Na verdade, se constituem nas porções subterrâneas muito importantes do ciclo hidrológico, pois garantem a manutenção da umidade do solo, afloram na superfície dos terrenos por meio das nascentes ou *olhos d'água* que garantem a manutenção do fluxo dos cursos d'água (córregos, ribeirões, rios, dentre outros) e a existência de lagos perenes e brejos, ao longo dos períodos não chuvosos das diversas regiões da Terra.

Mesmo a cidade de São Paulo, com sua expressiva mancha urbana que impermeabiliza a maior parte da superfície dos terrenos, possui densa rede de drenagens naturais ou cursos d'água superficiais perenes que, embora em muitas situações estejam canalizados e subterrâneos, estão integrados ao ciclo hidrológico natural e funcionam como coletores locais ou regionais da descarga subterrânea, que tem sua origem na recarga oriunda da precipitação pluviométrica dos períodos chuvosos.

É flagrante a presença de *aquíferos livres ou freáticos* nas amplas regiões planas e mais baixas da cidade de São Paulo, as quais compreendem depósitos geológicos

S7

denominados de *aluviões* (areias e argilas), que hoje são ocupadas por amplas avenidas, além de corresponderem a espaços previstos para a implantação *projetos estruturantes* no Plano Diretor Municipal e já há algum tempo vêm sendo ocupada por variados empreendimentos de construção civil. Essas camadas aquíferas são ocorrem, também, em diferentes localidades da cidade, por vezes não apresentando o *lençol freático* em posições rasas, em relação à superfície do terreno local.

A construção de edificações nessas regiões que envolvem escavações, em um ou mais níveis de subsolo, têm adotado bombeamentos de água durante a construção que induziram rebaixamentos do lençol freático, causando drenagem subterrânea de solos anteriormente saturados, provocando recalques e subsidências no entorno e, por conseguinte, causando impactos nas vizinhanças em edificações já existentes, com patologias e danos expressivos, por vezes irreversíveis. Esses danos podem ser extensivos, alcançando áreas expressivas nas vizinhanças da obra causadora e atingindo, também, equipamentos públicos. Citam-se como maior palco desses problemas, os bairros de Moema e Ibirapuera, além de outros registrados na bibliografia técnica.

Diante do exposto, o trabalho objetiva propor procedimentos metodológicos a serem adotados como subsídios ao planejamento e às intervenções urbanas na cidade de São Paulo, em ambientes de ocorrência dos aquíferos livres ou freáticos, amplamente presentes na zona urbana e buscando prevenir, minimizar ou mitigar e, também, monitorar impactos no entorno das diferentes intervenções com escavações e construções no subsolo.

Em linhas gerais, esses procedimentos constarão de orientações para o diagnóstico geral da área, caracterização e distribuição espacial dos aquíferos, mapeamento da profundidade do nível d'água subterrânea (nível do lençol freático) e dos padrões de fluxos, ensaios de parametrização hidráulica dos aquíferos e solos locais, determinação de interconexões hidráulicas, comportamento geotécnico dos solos da área de influência, prognósticos do comportamento do nível freático, estudos geotécnicos para avaliar a resposta das cargas das moradias após drenagem no entorno da obra, usos eventuais dos aquíferos locais como fontes de água e recomendações para prevenir, minimizar ou mitigar impactos no entorno, assim como orientações para implantação de rede de monitoramento hidrogeológico sistemático.

T36 Resgate das nascentes urbanas – São Paulo

T36

APENAS APRESENTAÇÃO

Synarqs coletivo de arquitetos e urbanistas da Synapsis
arquiteto@synapsis.org.br

Temas: Saneamento básico e segurança hídrica; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Mudanças climáticas e resiliência urbana.

São Paulo é uma metrópole com características muito particulares. Recebe de braços abertos gente vinda de todos os cantos, do país e do exterior, somando hoje algo próximo dos 20 milhões de habitantes, que formam um mix único. Japoneses, italianos, portugueses, alemães, chineses, árabes, e outros, estabeleceram aqui grandes comunidades, que via de regra são maiores que as existentes nas suas comunidades de origem. A cidade cresceu (e segue crescendo) desordenadamente, sem respeito por nada e ninguém, e os espaços urbanos resultantes desta dinâmica refletem a Babel cultural que abrigam.



S7

PLANTA DE 1905 DA CIDADE DE SÃO PAULO MOSTRA OS CURSOS DOS RIOS TIETÊ, ANHANGABAÚ, TAMANDUATEÍ, PINHEIROS E SEUS DIVERSOS AFLUENTES.

O paulistano vive imerso nesta riqueza cultural extraordinária, porém a conformação da cidade não facilita o encontro, a troca, não oferece na quantidade necessária espaços públicos que possam promover interação, não “azeita” as relações entre seus habitantes, que transitam na aridez cimentada de uma grande urbe parcamente arborizada, no mais das vezes, sem acesso aos poucos parques que a cidade oferece, e se o habitante sofre, o habitat então, nem se fale!



RIOS POLUÍDOS HOJE/ RIO TIETÊ EM 1905



RIO TIETÊ EM 1905

Não sabemos dizer se há maldade pior a cometer com o meio ambiente, que soterrar a nascente dos seus rios, e isto foi feito aqui indiscriminadamente, sem a menor preocupação ou planejamento, de sorte que hoje raramente se pode ver alguma das nossas inúmeras nascentes (veja na imagem abaixo), em especial as presentes nas encostas do espigão que corta a cidade. Só temos delas alguma lembrança de existência, pois muitas das edificações bombeiam incessantemente para o meio-fio ou para as galerias de águas pluviais, límpida água que mina em seus subterrâneos, enquanto a metrópole precisa importar água de outros municípios para consumo da população, e óbvio, também lidar constantemente com enchentes devastadoras.



RIOS DE SÃO PAULO / ARQUIVO RIOS E RUAS

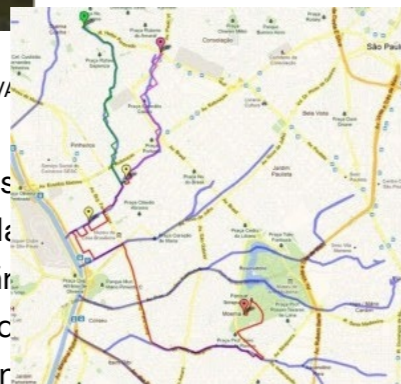
O processo segue sem combate, a população aumenta, e importamos mais água, construímos mais, adensamos mais, impermeabilizamos mais solo, não obstante o alto preço social das enchentes decorrentes desta cruel equação, e a população nem pode se valer da contrapartida, posto que tudo isto se dá sem que os raros espaços públicos criados se conformem como espaços de encontro, e assim nossa riqueza cultural queda apenas como potencial. Carentes de planejamento fino, que considere a população imediatamente envolvida, tanto as intervenções da municipalidade, quanto as da iniciativa privada, ainda geram vez ou outra nesgas inúteis, que acabam por se tornar grave problema, posto que justamente pela falta de uso, passam a abrigar atividades ilícitas, ocupações desordenadas, consumo e venda de drogas, etc...

T36

S7



ÚLTIMO RIO TOTALMENTE LIMPO DA CAPITAL, O CAPIVARI



Dar bom uso aos espaços públicos existentes nos apropriar destas nesgas esquecidas, sempre objetivando o convívio e contato dos usuários. Pelo olhar do ambientalista não há lugar mais indicado para a criação do meio ambiente que a nascente de um rio, e rios são fontes de vida. As nascentes tem seus anfiteatros naturais, esta conformação geológica propicia o encontro, como seu próprio nome indica, então ao elencar os espaços requalificáveis que uma urbe dispõe, deve-se dar especial atenção à estas áreas, também porque o resgate de uma nascente é forte vetor de conscientização quanto ao ciclo das águas, consumo consciente, e procedimentos sustentáveis, que podem incluir o aproveitamento pela comunidade circunvizinha. Estes espaços são particularmente estratégicos, assim como seu resgate e apropriação. A preservação pelo uso é o único caminho possível, mas na nossa cidade não basta atentar para o óbvio, novos espaços de encontro e convívio podem ter lugar a partir da implementação de novos usos para espaços existentes, e até de solo criado...

T37

T37 Modelagem hidrológica como instrumento para os planos regionais e governança climática da cidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Ana Paula Koury, Filipe Antonio Marques Falcetta e Marlon Rubio Longo

ana.koury@saojudas.br, falcetta@ipt.br, marlonrl@usp.br

Universidade São Judas, Mackenzie, Laboratório Klimapolis, IPT, USP

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Saneamento Básico e Segurança Hídrica.

Esse artigo relata a aplicação do modelo de Laboratório do Mundo Real (LMR) em um projeto piloto para a bacia do ribeirão do Lageado no Itaim Paulista, região periférica do extremo leste da cidade de São Paulo. Este projeto foi coordenado pelo Lab Itaim Paulista (Universidade São Judas) no âmbito do Laboratório Klimapolis, projeto de pesquisa liderado pelo Max Planck Institute for Meteorology (Hamburgo) e pelo Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas (IAG USP), financiado pelo Ministério da Educação e Pesquisa da Alemanha.

Os LMR são um novo formato de produzir conhecimento dirigido à transformação do mundo real. Integram conhecimentos científicos e não científicos de várias disciplinas para resolver os problemas sociais e ambientais relacionados a questões climáticas. Combinam o método científico de abordagem dos fenômenos físicos e o engajamento social dos agentes que produzem o espaço para desencadear processos de transformação. Esse modelo tem sido adotado nas políticas públicas da União Europeia para melhorar a governança das cidades frente à crise do clima.

S7

Partem do pressuposto que ciências básicas e ciências sociais aplicadas devem ter perspectivas convergentes para que as cidades possam resistir, mitigar e adaptar-se frente aos desequilíbrios no padrão climático global que se agravarão ainda mais no futuro próximo.

O projeto piloto do LMR Itaim Paulista se iniciou em maio de 2019, a partir da Primeira Caravana Científica do Laboratório Klimapolis. Desta visita, resultaram dois experimentos de ciência cidadã (realizados na EMEF Dama entre Rios Verdes) e na formalização de uma parceria entre o Laboratório Klimapolis e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano com foco nas atividades do Lab Itaim Paulista (Ofício no. 146/ SMDU-G/ 2019).

Por meio da colaboração com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do estado de São Paulo (IPT) e a São Paulo Urbanismo, foi possível subsidiar ações direcionadas ao perímetro *Dom João Nery, Lageado Velho e Saturnino Pereira* – ID 348 – (Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras, 2016, p.22), o qual foi indicado pela Subprefeitura do Itaim Paulista como “ação prioritária” no processo de revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras iniciado em 2019.

Este perímetro indicado e delimitado pela referida Subprefeitura possui grande potencialidade de transformação urbana e a estrada Dom João Nery é considerada um dos eixos deste fenômeno. Correndo paralela ao ribeirão do Lageado, nela se prevê a implantação de corredor de ônibus que realizará a interligação dos terminais de Itaim Paulista ao norte com o de São Mateus, ao sul; manifestações locais lideradas pela associação comercial solicitavam que o traçado viário fosse deslocado para a margem do corpo hídrico.

Ademais, em 2014 este perímetro foi objeto de estudo de uma equipe formada pela HafenCity University of Hamburgo e pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP campus São Carlos que propuseram a implantação de corredor ambiental urbano. Esta proposta foi resultado do Workshop *Estudos Urbanos SP: Novas Linhas de Mobilidade* realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e o Centro Alemão de Ciência e Inovação São Paulo (DWIH-SP).

A atividade realizada no LMR, realizada em 2020 e contando com o apoio do IPT, da São Paulo Urbanismo e da Subprefeitura do Itaim Paulista, partiu da premissa de

T37

que a questão hidrológica exerce protagonismo na abordagem da situação problema da bacia do ribeirão Lageado, sendo comuns a ocorrência de episódios de inundações, os quais impactam a população local de forma significativa todos os anos. Sabendo que a implantação do corredor de ônibus na Estrada Dom João Nery poderá agravar a situação da drenagem na área, foi elaborado modelo hidrológico da bacia do ribeirão Lageado, considerando três cenários de ocupação do solo, visando avaliar o impacto da urbanização e das medidas de mitigação do problema provocado pela crescente impermeabilização do solo urbano; medidas estas as quais dependem de considerações geomorfológicas para sua adoção, considerando estratégias distintas para obras de drenagem nas encostas, vale e foz.

Os resultados obtidos com a modelagem hidrológica permitem identificar uma contribuição significativa da bacia do Lageado nos eventos de inundação que ocorrem sazonalmente no Jardim Pantanal, evidenciando a necessidade de estudos sistemáticos regionais e de ações sistemáticas de planejamento territorial antes da adoção de ações de mitigação locais, de modo a evitar o agravamento das condições de drenagem em bacias circunvizinhas. Desta forma, considerar sistemas de sub-bacias hidrográficas vizinhas como perímetros delimitadores de planos regionais parece ser uma medida estratégica para aprimorar os instrumentos do planejamento da cidade.

A abordagem a partir de modelos hidrológicos integrados ao planejamento urbano busca oferecer uma alternativa para o desenvolvimento de planos e projetos de âmbito local, de grande importância no sistema de planejamento imaginado pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Nesse sentido, os conflitos existentes entre os Eixos de Estruturação e as questões específicas na microbacia, reveladas nas leituras da área, são expressos no processo da modelagem, que informa direcionamentos possíveis para qualificação urbana local.

Desse modo, o aprendizado alcançado nas ações realizadas na bacia do ribeirão Lageado pode ser aplicado em diversas oportunidades oferecidas pela revisão do Plano Diretor Municipal de forma a ensaiar uma parceria com o poder público municipal e outros agentes governamentais de diferentes esferas na regulação de um novo modelo de cidade mais resiliente, sustentável e democrática, tendo as sub-bacias urbanas e a modelagem hidrológica como norteadora de ações de planejamento territorial e de transformação urbana.

S7

T38 Estratégias aplicáveis aos instrumentos de planejamento urbano para melhoria do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos

APENAS APRESENTAÇÃO

Ricardo Tierno e Karin Regina de Castro Marins

r.tierno@unesp.br, karin.marins@usp.br

EP – USP

Temas: Saneamento Básico e Segurança Hídrica; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais.

Esse estudo trata da estruturação de estratégias de planejamento urbano que, quando consideradas no âmbito do Plano Diretor ou outros instrumentos, como o Código de Obras (COE) e Edificações e a própria Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LUPOS), por exemplo, devem trazer ao sistema de limpeza urbana melhorias operacionais e, conseqüentemente, resultados mais efetivos na segregação das diferentes frações dos resíduos sólidos urbanos, de acordo com a hierarquia da gestão dos resíduos sólidos, devidamente prevista na Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Simultaneamente, a melhoria operacional beneficia a mobilidade urbana e promove melhores condições ambientais e de saúde pública.

T38

A variabilidade do adensamento populacional sinaliza a demanda de equipamentos públicos de apoio ao sistema a ser implantado em determinada região. Nesta perspectiva, Viana, Silveira e Martinho (2015) classificam a geração per capita, a densidade populacional, o grau de compactação e a umidade dos resíduos, dentre outros, como informações básicas para o dimensionamento de aterros sanitários. Os autores também listam a densidade populacional como uma importante informação, que possibilita o dimensionamento da frota de coleta, dos contêineres, das caçambas estacionárias, bem como dos pontos de entrega voluntária (PEV). Souza (2015) destaca, ainda, que parâmetros urbanísticos relativos à densidade populacional são, ao lado do zoneamento, instrumentos básicos de planejamento urbano.

Atualmente, por falta de parâmetros mais específicos, empreendimentos imobiliários multifamiliares, apesar de seu porte e densidade, são construídos sem um dimensionamento adequado dos abrigos de acondicionamento dos resíduos domiciliares, resultando muitas vezes no acondicionamento em passeios e vias públicas (Figura 1).

FIGURA 1 – ACONDICIONAMENTO INADEQUADO DOS RESÍDUOS DOMICILIARES



FONTE: AUTOR (2017).

S7

O objetivo do presente artigo consiste em apresentar estratégias promissoras que, quando incorporadas nos instrumentos urbanísticos, especialmente no Plano Diretor, podem auxiliar na melhoria do gerenciamento dos RSU, com base na realidade de grandes centros urbanos.

O trabalho é baseado em resultados de Dissertação desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, linha de pesquisa em Gestão de Cidades, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. É realizada uma análise aprofundada das etapas do gerenciamento dos RSU, com ênfase na fração doméstica, incluindo acompanhamento em campo dos serviços de coleta e transporte dos resíduos domiciliares, englobando, também, uma avaliação detalhada do fluxo dos resíduos domiciliares dentro do ambiente urbano, a partir da sua geração até quando ocorre o tratamento e a disposição final. Como estudo de caso, utilizou-se um recorte territorial no bairro do Belenzinho, no município de São Paulo. Trata-se de uma área classificada como Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), que atualmente vem passando por um grande processo de transformação urbana para adensamento populacional concentrado. A partir do acompanhamento de campo, foi evidenciado o momento em que as etapas do gerenciamento dos resíduos domiciliares se associam, ou têm correlação direta, com aspectos urbanísticos arbitrados por instrumentos de planejamento urbano, servindo de base para a estruturação de um conjunto de estratégias integradoras.

Como principais resultados, observou-se diferentes aspectos ou parâmetros que podem ser trabalhados nos instrumentos de planejamento urbano que, em função da relação existente, tornam o sistema de manejo de resíduos sólidos mais eficiente, principalmente em áreas urbanas densas ou programas para serem adensadas, como é o caso da área de estudo. Na avaliação dos aspectos e parâmetros relativos ao planejamento urbano do município de São Paulo, indicou-se oito estratégias promissoras, apresentadas na Tabela 1.

TABELA 1 – ESTRATÉGIAS PARA O GERENCIAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS AGREGADAS AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

a. Plano Diretor	
1	Reserva de área não edificada no ambiente urbano para a implantação de equipamentos públicos destinados ao gerenciamento dos resíduos sólidos
2	Mapeamento de áreas com vocação para a instalação de equipamentos públicos de apoio ao gerenciamento de resíduos sólidos, com reserva de área de mínima
b. Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo	
3	Determinação da vocação do equipamento de gerenciamento de resíduos sólidos, segundo o zoneamento municipal
c. Código de Obras e Edificações	
4	Dimensionamento do abrigo destinado ao acondicionamento dos RD nas edificações
5	Determinação das características construtivas mínimas do local de acondicionamento dos resíduos
d. Regulamentação específica relativa aos passeios públicos	
6	Compatibilização e acessibilidade do passeio público ao abrigo destinado ao acondicionamento dos resíduos domiciliares nas edificações
7	Compatibilização do passeio público com contentores coletivos de RD
e. Regulamentação específica do sistema viário	
8	Compatibilização do sistema viário aos serviços de coleta de RD

O estudo sugere que as oito estratégias propostas, quando incorporadas nos instrumentos de planejamento urbano, seguramente beneficiarão o sistema de manejo de resíduos sólidos, contribuindo para a operacionalização dos serviços de coleta e transporte dos resíduos e, também, de forma significativa para o melhor aproveitamento desses resíduos, resultando no menor encaminhamento para aterros sanitários. Além disso, essas estratégias, quando consideradas, refletem numa melhor organização e compatibilização dos equipamentos urbanos dentro do espaço urbano, evitando o conflito entre equipamentos de diferentes funções.

Referências Bibliográficas

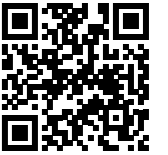
BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 25 jul. 2021.

VIANA, Ednilson; SILVEIRA, Ana Isabel; MARTINHO, Graça. *Caracterização de resíduos sólidos: Uma abordagem metodológica e propositiva*. São Paulo: Biblioteca24horas, 2015. 178 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

T38

S10 Interseccionalidade na organização e planejamento do território



Mediador Paula Santoro • FAU-USP

Relator Denise Antonucci • Mackenzie

T52	Nomear a cidade no feminino – Uma experiência de planejamento urbano sob a perspectiva de gênero em São Paulo	Mayara Barbosa de Almeida	IFSP
T53	A cidade delas	Júlia Solér Marconi	Belas Artes
T54	Mulheres: da periferia ao direito à cidade	Débora Sanches, Aline N. Regino, Maria das Graças de Jesus Xavier e Cleonice Dias dos Santos Hein	Mackenzie, Belas Artes, UMM, Ambiente Trabalhos Para o Meio Habitado
T55	O bem viver indígena no Plano Diretor Estratégico (PDE): Disputas de territórios sobrepostos, atores invisibilizados e representação política	Jackeline Miguel Custodio	Observatório da Revisão do Plano Diretor – Insper
T56	Políticas urbanas integradas nas periferias: intersectorialidade e territorialização no caso CEU	Ligia Duarte Lanna	Escola da Cidade

S10

T52 Nomear a cidade no feminino – Uma experiência de planejamento urbano sob a perspectiva de gênero em São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Mayara Barbosa de Almeida

IFSP

Temas: Interseccionalidade na organização e planejamento do território; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais.

Não podemos negar a presença das mulheres nas cidades, figura que compõe mais da metade da população brasileira. Nas ruas, nos transportes públicos, no mercado de trabalho, nas casas. Seus corpos são reconhecidos pela cidade, mas sua vivência é semelhante à vivência dos homens no espaço urbano? É muito comum o entendimento das relações nas sociedades ocidentais através de conceitos binários: o homem/a mulher, o público/o privado, a rua/a casa. Quando analisamos a construção de uma sociedade baseada no pensamento dual, notamos que esses conceitos são hierárquicos, e nessa hierarquia as mulheres estão em posição de subalternidade em relação aos homens. Seu lugar sempre esteve associado ao privado, ao doméstico, ao exercício das tarefas de reprodução em virtude da divisão sexual do trabalho. Se o espaço da rua, da socialização, da interação, da política não foi destinado às mulheres, como é possível que as cidades sejam espaços representativos e acolhedores para as mesmas?

T 52

A dicotomia produção/reprodução é uma das diversas assimilações binárias da lógica patriarcal através das quais o espaço urbano é construído. Tais dicotomias se estendem para o campo geográfico, dentro das quais a oposição público/privado serviu para reforçar o estereótipo masculino e feminino na cidade. O ingresso das mulheres no mundo econômico, no mercado de trabalho, não equilibrou as funções atribuídas aos sexos, pelo contrário, reforçou as desvantagens vividas pelas mulheres que, atualmente, apesar de também compartilharem da responsabilidade da provisão financeira da família não estão enxergando a redivisão das atividades no espaço privado, e sim o acúmulo de funções em múltiplas jornadas de trabalho.

Portanto, a cidade, que é produto da sociedade e suas contradições, reproduz espacialmente a situação de discriminação social vivida pelas mulheres, pois a divisão do espaço expressa as mesmas divisões da sociedade. Segundo Calió (1991), a maneira pela qual a cidade é estruturada afeta diretamente o tempo das mulheres: importante fator de definição dos locais de moradia, equipamentos, trabalho, trajetos, é o que determina se sua experiência no espaço urbano será desgastante ou enriquecedora. “Seu direito de usufruir a cidade enquanto cidadã está diretamente ligado e condicionado a seu papel social” (GONZAGA, 2004, p. 188).

A discussão de gênero na construção das cidades tem sido cada vez mais difundida, a fim de contribuir com tal temática foi realizada uma análise sob essa perspectiva na cidade de São Paulo, especificamente na região central que possui o distrito mais violento para as mulheres – distrito da Sé, segundo o Mapa da Desigualdade (Rede Nossa São Paulo). A princípio foi necessário compreender a importância desse território central na vida das mulheres paulistanas, já que a presença das figuras femininas nas ruas da cidade entre o último quartel do séc. XVIII até as vésperas da abolição da escravidão foi ocultada pela história. Nas fontes públicas, tanques, lavadouros, pontes, ruas e praças desenvolvia-se o espaço social de mulheres pobres, livres, forras e escravas que enxergavam no território, segundo Maria Odila (1983), um palco de improvisação da sua sobrevivência precária. Quase a totalidade das mulheres pobres em São Paulo eram analfabetas e desenvolviam atividades predominantemente comerciais, de gênero secundário, como comércio de hortaliças, toucinho e fumo, principalmente entre as ruas da Quitanda e Direita.

S10

As transformações econômicas e urbanas começam a ocorrer na área central a partir de 1897 e o princípio do planejamento urbano em São Paulo, segundo Rolnik (2001), é constituído. A partir do momento em que uma única região recebe investimentos para melhoramentos, se estabelece através da própria legislação urbana o território que concentra a riqueza e o que concentra a pobreza. As mulheres estiveram presentes no surto de crescimento industrial, atuando principalmente na indústria têxtil e nos movimentos de reivindicatórios de classe. Mais tarde, a partir da década de 40, quando o centro se verticaliza e se consolida como polo privilegiado pela presença de alta renda, serviços e comércio, as mulheres das camadas médias e altas ganham o espaço que antes era restrito somente às operárias e às mulheres com empregos informais, essas figuras são vistas e deslocam-se nas ruas em busca de lazer e serviços. Nas décadas seguintes a região passou pelo seu auge e início de sua deterioração, contribuindo para que o local se tornasse um referencial negativo no imaginário social e hoje de violência contra as mulheres.

Esse território popular, com condição física precária, é alvo de diversos planos municipais para sua recuperação urbana, mas nenhum deles trata a questão sob a perspectiva de gênero e, conseqüentemente, sob um olhar mais democrático. Tal perspectiva sequer é citada no Plano Diretor Estratégico como possibilidade de ferramenta metodológica para a construção ou reabilitação de espaços urbanos na cidade. Portanto, através desse ponto de vista e com apoio em um levantamento bibliográfico de experiências urbanas feministas propõe-se a reestruturação da região com ações articuladas visando transformar o espaço em um local democrático para as mulheres, um espaço que também seja mais seguro e democrático a todos. Considerando que as mulheres circulam na cidade de uma forma diferente dos homens, transitando no espaço público em uma lógica mais específica, combinando diversas funções – cuidado, trabalho, abastecimento, lazer – seus anseios representam muito do que se espera de um espaço de qualidade.

Referências Bibliográficas:

CALIÓ, S. Relações de Gênero na cidade: Uma Contribuição do Pensamento feminista à Geografia Urbana. Tese de doutorado – FFLCH/USP, São Paulo, 1991.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. Mulheres sem história. Revista de História (São Paulo), v. 114, p. 31-45, 1983.

GONZAGA, Terezinha de Oliveira. A cidade e a Arquitetura também mulher: conceituando a metodologia de planejamento urbano e dos projetos arquitetônicos do ponto de vista de gênero. 2004. Tese de doutorado – FAU/USP, São Paulo, 2004.

ROLNIK, Raquel. São Paulo. São Paulo: Publifolha, 2001.

T52

T53 A cidade delas

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Júlia Solér Marconi*

smarconi.julia@gmail.com

Belas Artes

Temas: Interseccionalidade na organização e planejamento do território;
Governança e gestão pública e participativa.

A fundamentação da racionalização social, juntamente ao espaço construído, é apoiada na dicotomia entre espaço público e privado, trabalho e casa, centro e periferia – a qual estabelece lógicas de divisões e limites antagônicos para cada cidadão e cidadã, impondo um papel social pré-definido. Às mulheres foi destinada a esfera privada e doméstica, não-remunerada, conferindo aos homens poder financeiro e a desejada posição de dominação. Uma vez suprimido o direito econômico, instrumento básico para se viver em um sistema capitalista, é negada também a sua participação na vida pública. Tais imposições passam a ser de difícil desconstrução, segundo Anklan e Pereira (2019), pois são fortemente reproduzidas de maneira inconscientemente naturalizadas.

O meio urbano, assim, reverbera as gerações de dominação masculina sobre o corpo feminino, um sistema consolidado na história da sociedade (ANKLAN; PEREIRA, 2019). A vulnerabilidade e o medo são vividos pelo corpo feminino que, por estes sentimentos que o bloqueiam socialmente, é impossibilitado de percorrer ou estar onde se deseja ou precisa. Logo, ao circular pelo espaço público a mulher encontra obstáculos que silenciam suas demandas e impedem sua plena vivência.

* Mestranda em Arquitetura, Urbanismo e Design.

O objetivo deste artigo é de pontuar a importância do envolvimento das mulheres e dos movimentos feministas no planejamento urbano, visto que, embora designadas na esfera privada, logo privadas da participação pública e em um posicionamento doméstico sem poder perante o sistema capitalista, se mantiveram ativas e lutando durante a história. Embasado no método qualitativo, foi levantada uma vasta bibliografia, incluindo pesquisas nacionais e internacionais, como Leslie Kern e Natalia Czytajlo, e de gama diversificada de áreas de trabalho – arquitetura e urbanismo, geografia, sociologia, história, entre outras.

Historicamente, o conceito inicial do planejamento urbano foi de ser elaborado por quem detinha o poder e resultava, teoricamente, em resoluções para a cidade como um todo. Entretanto, em sua etapa expansiva, o regime capitalista abriu fronteiras no território, formando uma mancha urbana horizontal, no contexto de um regime fundiário excludente. Essa dinâmica, por sua vez, está atrelada ao corpo da mulher devido a segregação urbana que resulta em processos de gentrificação. A não universalização dos direitos sociais fez do acesso a territorialidade e às infraestruturas urbanas artefato seletivo, segundo a arquiteta Luciana Itikawa (2019). Através dessa mesma ótica, o mercado incita as demarcações de segregação racial, de classe, de gênero, entre tantas outras, quando assume formas políticas, organizacionais e espaciais.

No sentido de relação de poder, são invalidadas a legitimidade da ação política das mulheres e todas as minorias sociais, resultando então em um padrão de cidade nas mãos do Estado e de grupos dominantes, o que posiciona o urbanismo como instrumento político controlável. Segundo Marcelo Souza e Glauco Rodrigues (2004, n.p), “em uma sociedade capitalista, o planejamento e a gestão tendem a ser conservadores – isto é, a conservar a ordem econômica e política atual –, uma vez que o Estado tende a ser controlado pelas classes dominantes”. Constata-se então que o direito à cidade e os direitos sociais não alcançam os setores mais vulneráveis da cidade, em especial as mulheres, indígenas, negras e periféricas. “No caso de São Paulo, os incômodos e descasos ficam nas bordas, nas periferias” (ITO, 2017, n.p), representando obstáculos de vivências principalmente nos meios de transporte público, vias públicas e espaços públicos – essenciais acessos urbanos.

S10

As mulheres são a maioria nos movimentos feministas e populares, os quais lutam por melhores condições de vida e trabalho, nas redes e fóruns transversais que ultrapassam as fronteiras nacionais, de acordo com Sumi (2018). A ideia de liberdade do cidadão envolve a participação do indivíduo na esfera política e, segundo Pitanguy (2011), a participação ativa feminina demarca um caminho de superação social. “As mulheres têm advogado por seus direitos no âmbito do trabalho, da família, da garantia de seus direitos sociais, pela titularidade da terra, participação política, educação não sexista” (PITANGUY, 2011, p.39). Dessa forma, é essencial que as mulheres sejam ouvidas na esfera pública e participem ativamente no desenho e construção das políticas urbanas.

Com a contribuição do movimento feminista, Czytajlo (2020) pontua que se avançou a construção de uma perspectiva proposicional voltada para a titularidade dos direitos e a autonomia das mulheres como base para a igualdade de gênero e o desenvolvimento sustentável. “A perspectiva de gênero tem um valor político e teórico. Político, pela capacidade de transformação, e teórico, pela necessidade de construir argumentos e conhecimentos para promover essa ação política necessária” (CZYTAJLO, 2020, p.56, tradução nossa). Sob essa perspectiva, significa o comprometimento pela igualdade a fim de alcançar um fortalecimento social e uma sociedade mais justa para as mulheres e que essas conquistas são relacionadas a questões políticas e produz resultados democráticos e coletivos.

O movimento feminista, desde o início do século XX, luta por melhores condições e efetiva participação nas decisões. Por mais que o contexto geral não estivesse a favor, as mulheres se mantiveram ativas por meio de manifestações e organizações, forçando que suas pautas fossem atendidas e relevantes às questões públicas. Atualmente, em esfera nacional, se atribuiu a concepção de planejamento participativo, nos quais são convidadas associações e organizações para integrar órgãos consultivos em que as prefeituras tomam conhecimento das necessidades e demandas da população, de acordo com Souza e Rodrigues (2004).

Contudo, o planejamento urbano, além de participativo, deve incluir os demais sujeitos no estudo da cidade. Deve-se considerar a variação da norma, em que quem está a margem se torne o centro (KERN, 2020), especialmente as mulheres.

A capacitação feminina de autorrepresentação em decisões políticas que impactam o espaço urbano é pauta de uma luta histórica, na busca da desconstrução de papéis impostos e para que a cidade seja, também e finalmente, delas.

Bibliografia e Referências

ANKLAM, Luísa Mantelli; PEREIRA, Renata Caetano. Arquitetura e a caça às bruxas: mecanismos para subversão da cultura de violência contra a mulher. *Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade* nº 10, v.3, p.128-139, 2019.

CZYTAJLO, Natalia. Género, ciudad y violencia(s). Territorialidades y cartografías emergentes. *Revista Nodo*, 14(28), p. 41-57, 2020.

ITIKAWA, Luciana. et al. Mapeando a violência contra a mulher: a velha e a nova fronteira urbana, o corpo feminino. *Labcidade*, São Paulo, ago. 2019. Disponível em <<http://www.labcidade.fau.usp.br/mapeando-a-violencia-contra-a-mulher-a-velha-e-a-nova-fronteira-urbana-o-corpo-feminino>> Acesso em: 12 jun. 2021.

ITO, Carol. A Cidade Ideal das Mulheres. *Revista TPM*, São Paulo, abr. 2017. Disponível em <<https://revistatrip.uol.com.br/tpm/arquitetura-e-planejamento-urbano-a-cidade-ideal-dasmulheres>> Acesso em 10 jun. 2021.

KERN, Leslie. *Feminist City: Claiming Space in a Man-Made World*. Ed. Verso, 2020.

PACHECO, Ana Luiza. A luta por uma cidade feminista: uma análise da opressão feminina sob um viés marxista. *Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade* nº 10, v.3, p. 46-55, inverno de 2019.

PITANGUY, Jacqueline. Advocacy: um processo histórico. *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauro Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, edição Kindle, 2004.

SUMI, Camilla Massola. *A Cidade na Perspectiva do Gênero: as políticas públicas urbanas 1990- 2015 em São Paulo/SP*. Tese (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) – UNICAMP, Campinas, 2018.

T53

T54 Mulheres: da periferia ao direito à cidade

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Débora Sanches, Aline N. Regino, Maria das Graças de Jesus Xavier e Cleonice Dias dos Santos Hein

debora.sanches@mackenzie.br, alineregino@gmail.com, gracaxavier@uol.com.br, kewzinha1@gmail.com

Mackenzie, Belas Artes, UMM, Ambiente Trabalhos Para o Meio Habitado

Temas: Interseccionalidade na organização e planejamento do território; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Impactos da pandemia sobre a cidade.

Este artigo tem como principal objetivo divulgar, a partir da ótica das mulheres dos Movimentos de Moradia, as contribuições para a conquista de cidades mais justas e igualitárias. Acreditamos que estas experiências devem ser relatadas e amplamente debatidas, pois são essas as personagens que colaboram para a construção real da cidade, apesar de não fazerem parte da “bibliografia” utilizada na maioria dos cursos de Arquitetura e Urbanismo.

No Brasil, no contexto de 2020 e 2021, com grande crise econômica e política a partir de um cenário pandêmico, as desigualdades foram sendo cada dia mais ampliadas, escancaradas e o papel assumido por essas mulheres na tentativa de dirimir essa situação foi de suma importância, pois historicamente, são essas mulheres, de menor renda e moradoras de bairros distantes da área central, que sofrem, junto com seus filhos, com a falta de equipamentos públicos, serviços e transportes de qualidade.

Mesmo antes do cenário atual, as suas condições socioeconômicas já eram direcionadas, na sua maioria, aos trabalhos informais com salários inferiores ao dos

homens – trabalhos estes que desapareceram durante a pandemia, ocasionando uma brusca queda de renda. Além disso, o local de moradia as exclui da “cidade” em relação à qualidade de vida urbana com os deslocamentos diários, somados às jornadas de trabalho, responsabilidade pela manutenção de trabalhos domésticos e cuidados com a família – esta “tripla jornada”, de forma geral, sobrecarrega o dia-a-dia dessas mulheres.

Adiciona-se às questões citadas acima a ideologia machista – tão arraigada na cultura brasileira. Esta, por sua vez, confere poder aos homens para cometerem violência contra a mulher (e seus filhos) – outra situação agravada durante a pandemia – quando estas não estão dentro dos padrões defendidos pelo patriarcalismo. Neste sentido, existem violações dos direitos das mulheres, e na questão da moradia não é diferente. Ainda na história recente do Brasil, mesmo que a mulher contribuisse para a conquista da moradia, eram os homens que tinham a posse, e, muitas vezes, colocavam as mulheres para fora de casa com seus filhos.

Neste contexto encontram-se as mulheres participantes da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) e que, no processo de construir sua moradia por autogestão e mutirão, se fortalecem no sentido de consciência crítica e avançam nas lutas em prol do direito das trabalhadoras. São caminhos permeados por desafios e possibilidades, carregados de enfrentamentos colocados em seus cotidianos. São mulheres cujas trajetórias foram marcadas pela violência de diversos tipos e violação de seus direitos.

Cabe lembrar que a UMM-SP é um dos movimentos sociais de moradia mais antigos do Brasil – tendo seu início em meados da década de 1980; e, por meio da luta e conquista da moradia digna, contribuiu – e ainda contribui – para a formação política das mulheres. A moradia digna para trabalhadores e, em especial trabalhadoras, é prevista pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º, assim como o direito à cidade e o Movimento contribui na atuação de sujeitos históricos que batalham pela transformação e equidade do espaço urbano.

Destaca-se, também o fato de a UMM-SP ter participado da luta pela Reforma Urbana que resultou na aprovação da Lei Federal intitulada Estatuto da Cidade (2001), que neste ano completa vinte anos, lei que instrumentaliza a política urbana e cria condições para o desenvolvimento urbano integrado para os setores da

S10

moradia, mobilidade e saneamento, entre outros. Porém, com o golpe de 2016 vivenciamos um retrocesso em vários sentidos, principalmente, na questão orçamentaria e na participação social das decisões das políticas públicas nas cidades brasileiras.

As mulheres, organizadas politicamente nos espaços da UMM-SP, não apenas constroem moradia digna como também têm forte participação e contribuição nos processos de decisão que culminaram na conquista do Estatuto das Cidades, em âmbito federal. Além disso, participam e buscam incidir nas revisões do plano diretor na cidade de São Paulo, para que este seja um instrumento que atenda a realidade da população, em especial, das mulheres.

É possível, e muito necessário, criar um outro caminho que promova a equidade na cidade, bem como o equilíbrio dos direitos de cidadania, por meio de um movimento integrador que considere a questão de gênero, das minorias e, sobretudo, a perspectiva feminista. Desta forma, o debate sobre gênero instrumentalizou a luta das mulheres na busca pela igualdade e no enfrentamento à cultura machista e patriarcal, culturas estas que marcam a sociedade na contemporaneidade.

Angela Davis, em seu livro “Mulheres, Raça e classe” publicado em 1981, traduzido no Brasil apenas em 2016, explicita sobre as condições desiguais dos direitos da mulher branca e da mulher negra nos Estados Unidos frente as diferentes realidades vividas, demonstrando as estruturas de poder. Aponta a ideia de interseccionalidade – sistemas relacionados a dominação, discriminação e opressão – relacionados à gênero, raça e classe, conceitos que refletem a desigualdade estrutural da sociedade brasileira.

As experiências de vida destas mulheres em conjunto com os aprendizados relacionados aos seus direitos e deveres – formação política e consciência crítica – anunciam que todo o processo coletivo, é essência de um processo sociopolítico que englobam a solidariedade para a conquista dos direitos, que consolidam a cidadania e, sobretudo, o empoderamento das mulheres por meio do aprendizado com os métodos autogestionários e dos diferentes movimentos de moradia ligados a UMM-SP; fortalecendo, deste modo, a sororidade, ou seja, a relação de ajuda mútua entre as mulheres.

T55

T55 O bem viver indígena no Plano Diretor Estratégico (PDE): Disputas de territórios sobrepostos, atores invisibilizados e representação política

APENAS APRESENTAÇÃO

Jackeline Miguel Custodio*

jackelinemc@al.insper.edu.br

Observatório da Revisão do Plano Diretor – Insper

Temas: **Interseccionalidade na organização e planejamento do território; ***Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; ****Governança e gestão pública participativa.

O tema foi escolhido a partir do olhar sobre os territórios sobrepostos de Unidades de Conservação (UC) com Terras Indígenas (TI), tendo em vista as disputas que

* Mestrado Profissional em Políticas Públicas – Insper; Assistente de Pesquisa – Observatório da Revisão do Plano Diretor.

** Remete ao conceito de Buen Vivir dos povos originários andinos, fundamentado na visão holística do mundo em que natureza e ser humano são integrados. (ACOSTA, 2016).

*** O texto faz alusão ao PL 490/2007, que prevê alterações nas regras de demarcação de TI.

**** Agradecimentos aos indígenas consultados para a elaboração deste trabalho.

S10

surtem a partir dessa sobreposição e se expandem para o entorno. O planejamento e gestão de territórios sobrepostos é de suma importância para a garantia da manutenção do bem viver* das populações humanas residentes no local, da conservação dos ambientes naturais e para a mitigação de conflitos de interesse que possa haver no entorno do território. A discussão se mostra relevante no contexto atual, em que os povos originários, com seus territórios ameaçados por projetos que alteram os direitos conquistados no Estatuto do Índio, se levantam em busca do seu direito à terra**.

As Terras Indígenas situadas nos limites do município de São Paulo – Tenondé-Porã e Jaraguá – foram incluídas nos mapas do zoneamento revisados em 2016, a partir da revisão de 2014 do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014), antes mesmo da finalização de seus processos de demarcação. Este fato representa um avanço no reconhecimento dos territórios indígenas pelas políticas urbanas, o que foi viabilizado a partir da inovação na metodologia de participação do processo de revisão do PDE de 2014, associado à luta indígena e de diversos atores sociais aliados. A inclusão das TI no zoneamento estabelece diretrizes para a contenção da expansão horizontal da cidade, mesmo com os conflitos de interesses e disputas pelo território.

O Plano Diretor estabelece regras para a gestão desses territórios sobrepostos, estabelecendo normas para compatibilizar a presença humana em UCs, sem afetar o modo de vida e a cultura desses povos. (FONTES, 2010) A partir deste contexto, surgem os questionamentos: Como é conduzida a formulação de políticas públicas para gestão de territórios sobrepostos e em disputa, no executivo e no legislativo? Como as comunidades podem se apropriar de instrumentos de gestão, como planos diretores municipais e regionais, ou processos participativos, como audiências? Parte-se do pressuposto de que é fundamental a participação dos povos indígenas no diagnóstico e enfrentamento dos desafios para a criação e implementação de políticas públicas territoriais.

* Remete ao conceito de Buen Vivir dos povos originários andinos, fundamentado na visão holística do mundo em que natureza e ser humano são integrados. (ACOSTA, 2016).

** O texto faz alusão ao PL 490/2007, que prevê alterações nas regras de demarcação de TI.

T55

A reflexão é baseada no conceito de bem viver, trazido pelos povos originários (ACOSTA, 2016), aliado à ecologia de saberes (SANTOS, 2007), passando por diversas bibliografias que conduzem a discussão sobre políticas públicas, como participação social (FUNG, 2003), governança colaborativa (ANSELL e GASH, 2008), interseccionalidade (CRENSHAW, 2002) – entre os marcadores estruturais etnia e gênero –, aplicados ao conceito guarani de território – Tekoa (LADEIRA, 1992), aliado ao discurso de lideranças indígenas envolvidas na produção de políticas públicas, como Ailton Krenak, Chirley Pankará, Juliana Cardoso, Davi Kopenawa, dando voz a quem há tempos participa deste debate de proteção territorial. A discussão envolve a abordagem interseccional nas políticas públicas, englobando a reflexão acerca do protagonismo feminino nas lideranças comunitárias, inclusive na forma de candidaturas para cargos políticos.

Este estudo visa analisar os desafios, potencialidades e limites das políticas públicas aplicadas à gestão de TI e propor soluções para melhores políticas territoriais interseccionais, baseadas em dados empíricos e participação efetiva.

Os dados foram levantados a partir de consulta às revisões do Plano Diretor do município de São Paulo e mapas do zoneamento municipal – incluindo documentos a respeito do processo participativo da revisão de 2014, como transcrições de discussões na Câmara Municipal de SP e assembleias temáticas e regionais –, laudos antropológicos produzidos pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), revisão da bibliografia disponível, base de dados socioeconômicos e entrevista aos indígenas aldeados nas TI pesquisadas***, bem como demais atores envolvidos.

A discussão sobre os desafios para políticas e gestão de Terras Indígenas está dividida em três componentes: (i) contexto, onde se reflete o zoneamento da cidade, proposto pelo PDE, tendo em vista a incorporação das TI no planejamento urbano municipal, debatendo os conflitos de interesse detectados no entorno, além da invisibilidade e silenciamento dos indígenas, a partir do racismo ambiental; (ii) diagnóstico, onde se discute questões étnicorraciais, de gênero e representação política; e (iii) análise, onde se argumenta sobre governança colaborativa, participação social

*** Agradecimentos aos indígenas consultados para a elaboração deste trabalho.

S10

efetiva e a articulação entre os atores envolvidos. As potencialidades deste debate são elencadas a partir da presença de interseccionalidade no PDE. Por fim, são discutidas algumas limitações na elaboração de políticas para TI e gestão dos territórios, entre elas a morosidade do processo de demarcação, as diferentes esferas de poder envolvidas e as ameaças constantes aos direitos indígenas.

Frente aos desafios do planejamento territorial urbano, a luta pela proteção das Terras Indígenas tem por base a priorização da preservação da vida e cultura, e se faz importante que os povos indígenas sejam enxergados como protagonistas de suas próprias vidas, a partir da participação social, inclusive na tomada de decisões, que devem respeitar a consciência de sua identidade étnica e pertencimento cultural, linguístico e territorial, protegendo seus valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais.

Referências

ACOSTA, A. *O Bem Viver – uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia literária/Elefante, 2016.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, pp. 543–571, 2008.

CRENSHAW, K. *Background Paper for the Expert Meeting on the Gender*. University of California. Los Angeles. 2002.

FONTES, M. L. P. *Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso*. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

FUNG, A. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy: V 11, N 3*, p. pp. 338–367, 2003.

LADEIRA, M. I. *O Caminhar sob a Luz – O Território Mbya à Beira do Oceano*. Dissertação de Mestrado em Antropologia – Pontifícia Universidade Católica – PUC. São Paulo. 1992.

SANTOS, B. S. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos – CEBRAP*, nº 79, p. p. 71–94, 2007.

T56

T56 Políticas urbanas integradas nas periferias: intersetorialidade e territorialização no caso CEU

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Ligia Duarte Lanna

ligialanna@gmail.com

Escola da Cidade

Temas: Gestão dos equipamentos, patrimônio imobiliário e bens públicos; Governança e gestão pública e participativa; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias).

Tendo em vista o atual déficit habitacional, infraestrutural e a carência de equipamentos básicos de educação, saúde e lazer em diversas regiões periféricas da cidade, se desenha um cenário complexo para a concepção da política pública urbana: atender a alta demanda de forma quantitativa, ao mesmo tempo dialogar com a escala humana e seu entorno imediato, levando em consideração a multiplicidade dos espaços periféricos.

A conformação destes territórios como projeto político está relacionada ora à presença, ora à ausência do Estado, questão que delinea o objetivo de compreender os impactos do planejamento, não-planejamento, gestão e não-gestão na oposição aparente entre periferia e centro. Para isso, utiliza-se nesta pesquisa a escala do equipamento público – e seus desenhos institucionais, políticos e territoriais – para compreender como se conformaram estruturas de impacto relevante nas áreas de educação, saúde, lazer e cultura na cidade de São Paulo.

S10

Partindo da política pública e do território periférico como eixos temáticos, a pergunta que norteia o trabalho é: em que medida a gestão urbana pública, sua dimensão política e seus arranjos institucionais pauta e se compromete com o programa dos projetos de arquitetura, o funcionamento dos equipamentos e seu impacto territorial, considerando o território complexo das periferias paulistas?

O trabalho aqui proposto buscou se aprofundar em uma gama da produção nacional, especificamente no recorte paulistano, de políticas públicas implantadas de forma efetiva nos territórios informais. Destacando-se como política de grande sucesso e fama, os Centros Educacionais Unificados (CEUs) são o objeto central deste estudo, por conta de seu caráter interdisciplinar e mobilizador de discussões, tendo eles passado por contrastantes modelos de gestão e produzido uma grande quantidade de reflexões acadêmicas, debates na grande mídia, além de reverberação na formulação de políticas públicas em outras municipalidades. Considerados centralidades de bairro conformadas por equipamentos de cultura, lazer, esporte, além de potencial como associação e organização da população regional, criando centros gravitacionais de oferta de comércio, serviços e trabalho, os CEUs buscam qualificar – por meio de uma presença estatal marcante – os territórios conformados por massas de habitação informal na cidade.

Em meio às sistemáticas discontinuidades históricas na gestão pública de São Paulo, por quais motivos os CEUs se mantêm até hoje, e de que formas se adaptam às diferentes conjunturas políticas desde o início dos anos 2000 até os dias atuais? Os contornos desta pergunta passam pela vasta produção acadêmica produzida a respeito e por relatos de sujeitos envolvidos na sua formulação, gestão e vivência. É possível perceber uma clara narrativa construída ao longo de cada gestão para a consolidação do projeto original dos CEUs como o conhecemos e seus desdobramentos, carregando diferentes discursos políticos, pedagógicos e arquitetônicos, mas mantendo seu forte apelo eleitoral e midiático.

É importante ressaltar que o governo Marta Suplicy, formulador dos CEUs, resgatou viés político almejado na década de 1990 com a gestão Erundina, no sentido da descentralização municipal, delegando poderes, recursos e autonomia à instância regional. A busca por democratização do poder e participação popular com ênfase

na proposta dos Conselhos Populares como forma de aproximar o cidadão das definições sobre os destinos da cidade se reflete na conformação institucional do CEU, mas foi ao longo dos anos revisada.

Em paralelo à construção discursiva governamental, se destacam a apropriação e a presença do público que utiliza do equipamento, revelando contradições entre projeto/uso e as distâncias entre as conceituações arquitetônicas, o projeto pedagógico, as conjunturas políticas, comunidades locais e outros atores envolvidos. Além disso, a conceituação das escolas-parque e praças de equipamentos sociais contribui na busca da compreensão do contexto e premissas dos CEUs, para uma reflexão sobre o alcance da política pública de promoção das centralidades urbanas.

Por fim, tendo em vista uma atual tendência da governança em São Paulo, se delinea um contexto político em que o papel do Estado e sua atuação direta está sendo revista. No caso dos CEUs, isto significa uma desconstrução da concepção original do seu projeto original, pautado no caráter intersecretarial. Neste mês de julho de 2021, a Secretaria Municipal de Educação publicou edital de chamamento público modelado pela SPParcerias para um novo modelo de gestão dos CEUs. As áreas esportivas e culturais das 12 novas unidades inauguradas em 2020 serão concedidas por cinco anos para Organizações da Sociedade Civil (OSC). Desta forma, toda a responsabilidade por ofertar e gerir os importantes serviços de contra turno escolar, esportivo e cultural que complementam elementarmente os equipamentos escolares tradicionais – e toda compreensão de ensino integral – serão oferecidos pelo setor privado. A abertura deste edital se insere em movimento ampliado de privatizações, concessões e da financeirização do tecido urbano na cidade de São Paulo. O discurso de defesa da atuação das OSCs como forma de desoneração dos cofres públicos e busca de maior eficiência na prestação do serviço tenciona com grupos e coletivos da sociedade civil que se opõem fundamentalmente ao discurso privatista, como no caso do CEU Novo Mundo, utilizado como estudo de caso.

A presença de uma comunidade mobilizada conformou a formulação de seu projeto participativo, porém esta acompanhou uma sequência de mudanças, obstruções e discontinuidades na inauguração do CEU na gestão seguinte que não condizem com suas demandas e expectativas. A nova modelagem de gestão dos

T56

S10

Centros Educacionais Unificados não seria uma contradição com sua essência, desunificando sua gestão? Ou seria possível conceber uma gestão compartilhada com organizações que não visam o lucro e mobilizadas em cada território, com uma penetração comunitária capaz de realizar gestão ainda mais qualificada que a estatal? O objetivo desta pesquisa não é alcançar respostas, mas gerar uma reflexão crítica sobre as dinâmicas socioespaciais, as racionalidades dos agentes públicos e privados e os impasses que cercam a agenda urbana atual.

T38

Síntese dos trabalhos apresentados

Mesa 2: Temas Emergentes



Renato Cymbalista	FAU	Mediador – Comissão de Organização
Wilson Levy	UNINOVE	Relator da Sessão 3 – Impacto da pandemia na cidade
Maria Lucia Bellenzani	UFABC	Relatora da Sessão 4 – Zona rural, agricultura e segurança alimentar
Luciana Travassos	UFABC	Relatora da Sessão 7 – Segurança hídrica e saneamento ambiental
Denise Antonucci	Mackenzie	Relatora da Sessão 10 – Interseccionidade na organização e planejamento do território

SÍNTESE S3: Impactos da pandemia na cidade

Relator: Wilson Levy
UNINOVE

Considerações gerais: são muitos os impactos da pandemia nas cidades. As cidades são a casa das pandemias. Diversos elementos foram questionados: adensamento, saneamento básico, moradia adequada. A despeito das diversas análises realizadas, o ponto de partida repousa no desafio da desigualdade e da exclusão socioterritorial. Há uma repartição desigual dos bônus e ônus da urbanização entre os cidadãos. O problema não foi propriamente revelado, mas ganhou visibilidade para uma comunidade maior de pessoas. Pandemia acelera tendências. O lugar da tecnologia. A importância da aproximação entre planejamento urbano e saúde. O senso de urgência. A urgência de um planejamento baseado em evidências. Evidências que não podem se apresentar como fetiche tecnocrático, mas como a legitimação técnica de decisões políticas fruto de disputas da sociedade e pactuadas na tradição democrática.

O trabalho “Cartografia do acesso à água” traz um diagnóstico importante sobre os problemas de acesso à água. Relação direta com a COVID-19. Questionário eletrônico. Amostra qualitativa. Problema de acesso à água é mais acentuada nas franjas da cidade. Intersecção com moradia precária. Predominância em baixa renda. Persistência mesmo em regiões infraestruturadas. SABESP distribuiu caixas d’água e isenção da tarifa social. Atendimento às entidades mais organizadas. Lugar da água e do saneamento como componente da dignidade da pessoa humana. Judicialização é o caminho?

O trabalho “Incomodidade sonora”, evidencia que o ruído é o segundo maior poluidor das cidades. Na pandemia: muitos experimentaram o silêncio. Muitos experimentaram o barulho. Muitos não sentiram diferença. Problema está na convivência

decorrente do isolamento e da redução de circulação das pessoas. Qualidade projetual? Ruído relacionado a horário: esse dado revela que os horários mudaram radicalmente durante a pandemia da COVID-19: trabalho, estudo, deslocamento na cidade. Pandemia deu destaque e visibilidade ao ruído. Relação com o planejamento urbano?

Pergunta do Marcos Vinícius: dá para pensar em termos de educação quando pensamos e, sobretudo, vivemos em paisagens sonoras como as periferias e quebradas de SP? Por exemplo, os fluxos do funk?

No trabalho “Mobilidade na capital”, Daniela Costanzo mostra a percepção dos habitantes de SP, os padrões de mobilidade e as questões ligadas a eles no antes, durante e as expectativas para depois da pandemia. Pesquisa com 350 participantes. Pessoas passaram a circular menos. Home office virou regra para classe A e B. Aumento do desemprego entre mulheres. Desigualdade de classe, raça, gênero na situação de trabalho. Aumento da insegurança em relação ao contágio no transporte público. Pobres têm menos opções. Diminuiu a procura. Diminuiu o fomento. Influências no sistema de transporte público à luz do custeio e da política de subsídios. Parte da população pretende continuar evitando aglomerações mesmo depois da pandemia. Entrevistados (77%) aprovam investimentos em mobilidade ativa.

Elogio da Karina Hilário e do Fernando Botton.

Trabalho coletivo do LabCidade ao longo dos últimos 4 anos, “Cabeça pensa onde os pés pisam: da miopia normativa sobre as periferias urbanas”, que não foca nos instrumentos, mas sim nas dinâmicas socioterritoriais que transformam as franjas da cidade. Conflitos e contradições da produção da cidade. Foco: aumento da insegurança habitacional, perda de renda das famílias. Trecho norte do Rodoanel. Aumento das ocupações em favelas. Remoção-ocupação-remoção é um componente importante das dinâmicas urbanas. Signo da transitoriedade permanente.

SÍNTESE S4: Zona Rural, agricultura e segurança alimentar

Relatora: Maria Lucia Bellenzani
UFABC

Foram apresentados sete trabalhos, abordando o tema sob diferentes perspectivas, possibilitando assim uma visão abrangente sobre esse que é um tema emergente no âmbito do planejamento e das políticas públicas urbanas.

Dois trabalhos, os de Tania Knapp e Renato Cymbalista e o de Fernando Cymbaluk Couri, trouxeram abordagens processuais, tratando da construção e permanência das políticas públicas voltadas à agricultura urbana e periurbana e às ruralidades paulistanas. O primeiro aborda o processo do ponto de vista dos movimentos sociais, reforçando a importância da organização e pressão da sociedade civil, fazendo uma análise comparativa entre os planos diretores de 2002 e 2014. Enquanto o primeiro enfatizou a agricultura urbana e periurbana, sem, no entanto vincular ao rural – pelo contrário, o PDE 2002 extinguiu a zona rural, em 2014 o PDE recriou a zona rural como um pólo de desenvolvimento, trazendo o que os atores chamam de re-ruralização do território, mas por outro lado quase não trata da agricultura e não traz instrumento para seu incentivo ou desenvolvimento. Já Fernando Cymbaluk aborda o tema sob o prisma das políticas públicas, analisando como o tema entra na agenda do município, desde a constituição de 1988 que marca a redemocratização e reforça a competência dos municípios. O autor analisa a progressividade das políticas públicas voltadas à agricultura no município, identificando a mudança do protagonismo das diferentes secretarias e os encaixes institucionais, que articulam o PDE com políticas setoriais de segurança alimentar e nutricionais como o SISAN, a Alimentação escolar orgânica, o pólo de desenvolvimento rural, as políticas ambientais, e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável e o projeto Ligue os Pontos. Ambos os trabalhos apontam importância

da construção de capacidades, em especial no âmbito da sociedade civil, trazendo resiliência frente às discontinuidades políticas e administrativas.

Dois dos outros trabalhos também enfocam o marco regulatório. Lorea Durana D'Errico e Carlos Leite de Souza analisam o PDE sob a ótica do desenvolvimento sustentável, classificando seus instrumentos e diretrizes em três dimensões—pontual, estratégica e sistêmica, e construindo uma matriz de indução ao desenvolvimento sustentável. A partir dessa matriz, apresentam um estudo de caso do Projeto Ligue os Pontos, destacando como pontos positivos: a intersectorialidade, a compreensão do rural não apenas como espaço de produção de alimentos, mas também de proteção ambiental e de contenção da expansão urbana sobre as áreas de proteção aos mananciais, bem como de construção de novas relações urbano-rurais e de novas capacidades políticas e socioeconômicas.

Já Mariana Levy trata do marco regulatório à luz do direito — que, conforme ela afirma assume um papel contraditório — ao mesmo tempo em que garante avanços, ao criar as normas legais que salvaguardam direitos fundamentais e balizam a ação do poder público, é também criador de obstáculos face à existência de um conjunto de leis que nem sempre se harmonizam. Leis sobre leis, regras sobre regras, geram dilemas como, por exemplo, conflitos entre a aplicação do Imposto Territorial Rural, de competência federal, e o IPTU, municipal, assim como entre a Legislação Estadual de Proteção aos Mananciais e a Legislação Municipal de Uso e Ocupação do Solo. Ainda que caiba ao município o ordenamento territorial, como é o caso da zona rural, o território está também sujeito a regramentos estaduais e municipais, esse emaranhado jurídico complexifica a aplicação da legislação e dificulta a compreensão, por parte da sociedade civil, das normas que incidem sobre um determinado território. Apesar dessa ressalva, ambos os trabalhos reconhecem a importância da recriação da zona rural e a valorizam como uma estratégia adequada e pioneira do município de São Paulo.

O trabalho de Vitória Leão e Jacqueline Ferreira, baseado no estudo realizado pelo Instituto Escolhas sobre a agricultura na Região Metropolitana de São Paulo, aborda as relações urbano-rurais e suas possibilidades para assegurar a segurança alimentar na metrópole. Destaca o papel da agricultura urbana, nas suas diversas formas,

na produção de alimentos para os habitantes da cidade, através de circuitos curtos que aproximam a produção do consumo, diminuindo assim o gasto de energia e as emissões de carbono decorrentes do transporte de alimentos.

Dois trabalhos são voltados mais especificamente à segurança alimentar, tratando do acesso da população, especialmente a mais vulnerável, a alimentação. O trabalho da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, apresentado por Regina Magalhães de Souza, fazendo uso plataforma geosampa e de dados socioeconômicos organizados pelo GEOINFO, mapeou a distribuição do comércio de gêneros alimentícios no território paulistano e o acesso a eles pela população periférica, apontando que, mesmo nos territórios mais vulneráveis, existe oferta para (aquisição de) alimentos. Já o trabalho de Ana Maria Bertolini e Letícia Machado aborda a questão sob o aspecto da qualidade nutricional dessa oferta, trazendo os conceitos de desertos alimentares (lugares onde a oferta de alimentos in natura e minimamente processados é escassa) e pântanos alimentares (lugares onde a oferta de alimentos ultraprocessados e industrializados é abundante). Enquanto nos territórios periféricos existem desertos alimentares, onde a oferta de comida de verdade é insuficiente, lugares movimentados como o entorno de estações de metrô e terminais de ônibus — por onde circula a população periférica no trajeto para o trabalho—são verdadeiros pântanos alimentares. Assim, o acesso das populações vulneráveis à alimentação saudável é uma questão premente quando se trata de segurança alimentar. Soberania alimentar e segurança alimentar são conceitos diferentes, e a primeira não tem sido priorizada nas políticas públicas municipais.

Dos debates e da sessão como um todo, alguns pontos a serem destacados são:

A análise histórica da construção das políticas públicas voltadas à zona rural, agriculturas e segurança alimentar. Embora não se restrinjam ao PDE, a entrada da zona rural e seu pólo de desenvolvimento sustentável na agenda municipal trouxeram avanços reais e reconhecidos pela sociedade. A revisão intermediária precisa manter e aprimorar esses avanços, assim como precisa tratar melhor a agricultura urbana.

A discontinuidade política e administrativa segue sendo um problema, bem como a fragmentação das responsabilidades entre as diferentes secretarias torna mais

difícil a consolidação de uma política pública efetiva e permanente, para além do projeto Ligue os Pontos – que é um projeto premiado fruto de políticas públicas como a zona rural e alimentação escolar orgânica, e trouxe recursos que geraram acertos importantes, mas que não é, em si, uma política pública. Tanto é que, findos os recursos oriundos do prêmio, ainda não há orçamento definido para o desenvolvimento rural e a agricultura na Prefeitura. Ainda que o Plano Diretor Estratégico não seja o instrumento para garantir orçamento, ele orienta a alocação de recursos para que os objetivos nele definidos sejam cumpridos, e propõe instrumentos para tanto. É o caso do Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável previsto do PDE que, embora construído participativamente com o apoio do CMDRSS, ainda não foi ainda pautado pelo Executivo.

Por outro lado, a construção de capacidades e articulações no âmbito da sociedade civil tem crescido e isso tem sido fundamental para que os avanços sejam menos afetados pelas discontinuidades políticas e administrativas. Nesse sentido as instâncias de controle social – CMDRSS, COMUSAN, Conselho de Alimentação Escolar são espaços de resiliência. E, diante da fragmentação da pauta e da ausência de uma secretaria, o controle social se torna mais difícil face à dificuldade de identificar responsáveis e reivindicar orçamento. O desafio é, por um lado, consolidar a política pública, com legislação, orçamento definido e controle social e, por outro lado, manter a imprescindível interdisciplinaridade e intersetorialidade.

SÍNTESE S7: Segurança Hídrica e Saneamento Ambiental

Relatora: Luciana Travassos

UFABC

A sessão considerou as dimensões abrangidas no Saneamento Ambiental: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, bem como os aspectos normativos ensejados pelo conceito de Segurança Hídrica, que devem levar a discussões sobre a construção de novas relações entre sociedade e natureza, de forma geral, e sobre essa relação em uma metrópole periférica, especificamente. Uma série de dados foi levantada pelos trabalhos apresentados e, especialmente em relação à água, foram discutidas questões que abrangem desde a regulação dos serviços de saneamento no Estado de São Paulo até os impactos das construções, na escala dos lotes. O trabalho “Impactos da lei 14.026/2020 no acesso aos serviços de saneamento em assentamentos urbanos precários da cidade de São Paulo” apresentou dados e aspectos críticos da proposta em andamento de Regionalização do Saneamento do Estado de São Paulo, já resultado da nova Nova Lei de Saneamento, de âmbito Federal, aprovada em 2020, que abre espaço para a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e coloca em risco o, já incerto e instável, atendimento aos assentamentos precários. Na escala das sub-bacias do Rio Tietê, o trabalho “Modelagem hidrológica como instrumento para os planos regionais e governança climática da cidade de São Paulo” apresentou uma proposta de modelagem hidrológica para a Bacia do Ribeirão Lageado que cuja importância se configura tanto na análise dos processos atuais de inundação, ensejando ações imediatas, quanto como base de propostas futuras de intervenção e zoneamento, podendo ser replicada em outras bacias e contextos urbanos. O trabalho “Resgate de nascentes”, por sua vez, trata da importância da recuperação das nascentes e traz, principalmente, informações sobre a mobilização da sociedade civil no processo de reconhecimento do sistema hídrico de São Paulo

e na articulação para mudanças nas formas de intervenção. Fechando a dimensão das águas, o trabalho “Contribuição ao planejamento territorial urbano por meio da avaliação de impactos nas águas subterrâneas e seus efeitos na vizinhança de edificações implantadas com construções no subsolo” discute a relação entre a verticalização e as águas subterrâneas, com dados e informações sobre o impacto das edificações nesse sistema e os efeitos para o entorno. Completando o rol de apresentações, o artigo “Estratégias aplicáveis aos instrumentos de planejamento urbano para melhoria do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos” traz importante levantamento sobre a deposição e os impactos sociais e urbanos da desarticulação entre as estruturas urbanas de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos e o descarte de resíduos nos lotes, com levantamento de dados no distrito do Belenzinho, e propõe mudanças em vários instrumentos legais do Município de São Paulo.

Os trabalhos mostram, por um lado, a reprodução histórica da desconsideração das dimensões do saneamento ambiental – e da natureza – nas políticas territoriais urbanas, sejam elas planos, programas e projetos, e, por outro, os riscos associados à diminuição do papel do Estado para a ampliação da universalização dos serviços de saneamento e para a priorização dos assentamentos precários e das periferias na alocação de recursos. Mostram também que a ideia que conduziu historicamente essas ações, a de que uma solução serve para todos, desconsidera os condicionantes territoriais e deve ser questionada para dar suporte a propostas mais aderentes aos lugares.

Chama a atenção, nessa sessão, a multiescalaridade das informações apresentadas e a natureza diversificada das informações e propostas mobilizadas pelos autores. Essas características conferem, para as políticas territoriais, um grande desafio. Especificamente para a elaboração do Plano Diretor, o desafio de definir quais conteúdos relacionados à Segurança Hídrica e Saneamento Ambiental devem ser tratados por esse instrumento e também como esses conteúdos vão se articular àqueles oriundos dos instrumentos elaborados em outras escalas, níveis e em diferentes setores. Além disso, é necessário destacar que os dados apresentados apontam também a necessidade de articular alterações de morfologia urbana eventualmente propostas pelo Plano Diretor e regulamentadas pela Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo aos processos de gestão urbana, em aspectos que abrangem

desde o licenciamento de edificações – no qual se destacam o estudo de impacto de vizinhança e o código de obras – até a gestão dos serviços públicos de água, esgoto e coleta de resíduos sólidos – considerando ainda a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos.

Por fim, é necessário ressaltar que articulação de escalas e processos deve reconhecer as características físicas e as estruturas sociais dos territórios. Há lençol freático, há rios, há nascentes, há uma diversidade de anseios sobre a cidade. E há pobreza e desigualdade. Assim, afirma-se veementemente que o papel do Estado não é fazer “negócio onde dá negócio”, conforme colocado por Wolney Alves durante a sessão, mas sim distribuir de forma equitativa os ônus e bônus do processo de produção do espaço urbano. A sessão ressaltou que para isso é necessária a construção coletiva do Plano Diretor, com a possibilidade de ampla participação de todas as pessoas.

SÍNTESE S10: Interseccionalidade na organização e planejamento do território

Relatora: Denise Antonucci
Mackenzie

O tema da mesa “Interseccionalidade na organização e planejamento do território” pode levar a diferentes interpretações. Assim sendo os trabalhos apresentados mostram a presença da mulher no espaço público, suas conquistas e seus problemas; a invisibilidade dos povos indígenas e as possibilidades de uma boa gestão de equipamentos públicos. No entanto, há ausência de trabalhos que enfoquem a inclusão racial ampla, de gênero e população em vulnerabilidade, em especial em situação de rua (agravada pela crise econômica ampliada pela pandemia de COVID 19). Foram escolhidos cinco trabalhos sobre o tema, apresentados por graduandas, pós graduandas, professoras e militantes de movimentos sociais. O mote mais forte é que a cidade seja delas. Ou melhor de todos nós.

Os trabalhos de Almeida (IFSP) e Marconi (Belas Artes) ressaltam a necessidade de que seja abordado no PDE a permanência do espaço ‘masculino’ na cidade. Apesar das conquistas femininas ao longo de um século, estas aparecem no espaço público como ônus. Não há segurança no caminhar e/ou nos meios de transportes. A mulher, destacando aquela que mora na ‘periferia’, é responsável pela família, arcando com múltipla jornada de trabalho.

Por outro lado, Sanches, Regino, Xavier e Hein demonstram o quanto essas mulheres se fortaleceram a partir da participação em movimentos sociais urbanos, garantindo diferentes conquistas para todos desde a luta pela Reforma Urbana passando pela aprovação do Estatuto da Cidade (2001). A crise econômica, agravada no período pandêmico, fez com que as mulheres participantes da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), se fortalecessem no sentido de consciência crítica e avançassem nas lutas em prol do direito das trabalhadoras. Aponta-se aqui um caminho para a consolidação de PDE efetivo: o processo coletivo, sociopolítico que engloba a solidariedade para a conquista dos direitos, que consolidam a cidadania e,

sobretudo, o empoderamento das mulheres por meio do aprendizado com os métodos auto gerenciados.

Jackeline Miguel Custodio (INSPER) nos traz discussão que se mostra cada dia mais relevante: os povos originários, com seus territórios ameaçados por projetos que alteram os direitos conquistados no Estatuto do Índio, que se levantam em busca do seu direito à terra. Trata especificamente de territórios sobrepostos de Unidades de Conservação (UC) com Terras Indígenas (TI), e as disputas que surgem a partir dessa sobreposição e se expandem para o entorno. O PDE deve privilegiar a luta pela proteção das Terras Indígenas tendo por base a preservação de sua vida e cultura; sendo importante que os povos indígenas sejam protagonistas de suas próprias vidas, a partir da participação social, inclusive na tomada de decisões, a consciência de sua identidade étnica e pertencimento cultural, linguístico e territorial, protegendo seus valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais.

Finalmente, Ligia Duarte Lanna (Escola da Cidade) nos apresenta a análise de projeto público urbano e a importância de sua concepção e boa gestão. O trabalho busca aprofundar políticas públicas implantadas em territórios informais, especificamente os Centros Educacionais Unificados (CEUs), por seu caráter interdisciplinar e mobilizador de discussões e produzindo reflexões acadêmicas, debates na mídia, além de reverberação na formulação de políticas públicas em outras municipalidades. Foram considerados centralidades de bairros conformadas por equipamentos de cultura, lazer, esporte, além de potencial como associação e organização da população regional, criando oferta de comércio, serviços e trabalho. Porém, a ideia original foi se perdendo ao longo de diferentes gestões. Seria uma questão do PDE se a nova gestão dos CEUs seria uma contradição com sua essência, desunificando sua gestão.

Resumos

Mayara Barbosa de Almeida (IFSP) apresenta a questão: Se o espaço da rua, da socialização, da interação, da política não foi destinado às mulheres, como é possível que as cidades sejam espaços representativos e acolhedores para elas? A oposição público/privado reforçou o estereótipo masculino e feminino no espaço urbano. O ingresso das mulheres no mercado de trabalho não equilibrou as funções atribuídas aos sexos. As mulheres, apesar de compartilharem a responsabilidade da provisão da família não veem essa divisão das atividades no espaço privado, e sim

o acúmulo de funções nas jornadas de trabalho. A cidade, que é produto da sociedade e suas contradições, reproduz espacialmente a situação de discriminação social vivida pelas mulheres, pois a divisão do espaço expressa as mesmas divisões da sociedade.

Os territórios vulneráveis e precários são alvos de planos municipais que visam a sua recuperação urbana, mas nenhum deles trata a questão sob a perspectiva de gênero e, conseqüentemente, sob um olhar mais democrático. Tal perspectiva sequer é citada no Plano Diretor Estratégico como possibilidade de ferramenta metodológica para a construção ou reabilitação de espaços urbanos na cidade.

Júlia Solér Marconi (Belas Artes/São Paulo) afirma que espaço construído é fruto da dicotomia entre espaço público e privado, trabalho e casa, centro e periferia –constituindo lógicas de limites antagônicos para cidadão e cidadã. Historicamente, às mulheres foi destinada a esfera privada e doméstica, não-remunerada, conferindo aos homens poder financeiro e posição de dominação. Ao circular pelo espaço público a mulher encontra obstáculos que silenciam suas demandas e impedem sua plena vivência.

O movimento feminista, desde o início do século XX, luta por melhores condições e efetiva participação. As mulheres se mantiveram ativas por meio de manifestações e organizações, forçando que suas pautas fossem atendidas e relevantes às questões públicas. Atualmente, em esfera nacional, se atribuiu a concepção de planejamento participativo. A capacitação feminina de autorrepresentação em decisões políticas que impactam o espaço urbano é pauta de uma luta histórica, na busca da desconstrução de papéis impostos e para que a cidade seja, também e finalmente, delas.

Débora Sanches, Aline N. Regino, Maria G. J. Xavier e Cleonice D. S. Hein (várias instituições) divulgam, a partir da ótica das mulheres dos Movimentos de Moradia, as contribuições para a conquista de cidades mais justas e igualitárias. No contexto de 2020 e 2021, com crise econômica e política a partir do cenário pandêmico, as desigualdades foram sendo cada dia mais ampliadas e o papel assumido por essas mulheres foi de suma importância, pois historicamente, são elas, de menor renda e moradoras de bairros distantes da área central, que sofrem, junto com seus filhos, com a falta de equipamentos públicos, serviços e transportes de qualidade. Sua

experiência de vida em conjunto com o aprendizado relacionado aos seus direitos e deveres – formação política e consciência crítica – anunciam que todo o processo coletivo é essência de um processo sociopolítico que engloba a solidariedade para a conquista dos direitos, que consolidam a cidadania e, sobretudo, o empoderamento das mulheres por meio do aprendizado com os métodos auto gerenciais e dos diferentes movimentos de moradia ligados a UMM-SP; fortalecendo, deste modo, a sororidade.

Jackeline Miguel Custodio (INSPER) aborda os territórios sobrepostos de Unidades de Conservação (UC) com Terras Indígenas (TI), tendo em vista as disputas que surgem a partir dessa sobreposição e se expandem para o entorno. A discussão se mostra cada dia mais relevante, visto que os povos originários, com seus territórios ameaçados por projetos que alteram os direitos conquistados no Estatuto do Índio, se levantam em busca do seu direito à terra. A discussão sobre os desafios para políticas e gestão de Terras Indígenas está dividida em 3 componentes: (i) contexto, reflete o zoneamento da cidade, proposto pelo PDE, a incorporação das TI no planejamento, os conflitos, a invisibilidade e silenciamento dos indígenas; (ii) diagnóstico, questões étnico-raciais, de gênero e representação política; e (iii) análise, governança colaborativa, participação social efetiva e a articulação entre os atores envolvidos.

Ligia Duarte Lanna (Escola da Cidade) busca aprofundar políticas públicas implantadas em territórios informais, especificamente os Centros Educacionais Unificados (CEUs), por seu caráter interdisciplinar e mobilizador de discussões, passando por contrastantes modelos de gestão e produzindo reflexões acadêmicas, debates na mídia, além de reverberação na formulação de políticas públicas em outras municipalidades. São considerados centralidades de bairro conformadas por equipamentos de cultura, lazer, esporte, além de potencial como associação e organização da população regional, criando oferta de comércio, serviços e trabalho. Porém, a ideia original foi se perdendo ao longo de diferentes gestões. A questão principal é se a nova modelagem de gestão dos CEUs não seria uma contradição com sua essência, desunificando sua gestão?



EIXO 3

Habitação Social da Periferia ao Centro



Sessões e Trabalhos

S 9 Periferias, favelas e novas ocupações

T45 Depois que o Barro Acaba:: Novas Centralidades em Periferias Autourbanizadas

T46 Em busca de um lugar na cidade: a trajetória da ocupação Nova Palestina (MTST)

T47 Moradia na favela: a precariedade habitacional na Favela Pedra Branca em São Paulo

T48 Os desafios da regularização e urbanização nas ocupações jovens de terras em la Zona Sul de São Paulo

T49 Ocupações Jovens de Terra em São Paulo: Co-produzindo estratégias urbanas e intervenções táticas

T50 Heliópolis: os territórios para a reconstrução de uma cidade Solidária

S 13 Plano Diretor, habitação social e as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

T70 Do Abstrato ao Concreto: limites e padrões mínimos na caracterização da habitação social

T71 O reconhecimento da ZEIS no Plano Diretor do Município de São Paulo: o caso da favela de Sucupira no TJ-SP

T72 O que sabemos sobre o Plano Diretor e a política habitacional em São Paulo: Uma revisão integrativa de literatura

T73 As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo

T74 UMM-SP e autogestão na produção habitacional: a construção da prática participativa na cidade de São Paulo

T75 Os Mutirões da Leste 1

S 14 Trabalho social, áreas de risco e moradia popular

T76 O Trabalho Social em habitação e a construção de uma cidade mais igualitária

T77 Habitação Social e Violência: influência de características territoriais e sociais em conjuntos habitacionais no município de São Paulo

T78 Mapeamentos de áreas de risco na cidade de São Paulo: ferramenta para a gestão de riscos em tempos de mudanças climáticas

T79 ZEIS e o risco urbano: a articulação entre as Zeis (2002 e 2014) e mapeamentos de risco do município de São Paulo (2004, 2010 e 2020).

T80 Regularização fundiária como instrumento para gestão de risco

T166 Incorporação da Gestão de Risco no planejamento territorial: Município de São Paulo e RMSP

S 16 Habitação e ocupação de edifícios ociosos no centro

T87 Em defesa da luta da moradia digna na área central de São Paulo

T88 Habitação no Projeto de Intervenção Urbana Setor Central de São Paulo: solução habitacional ou estímulos à produção imobiliária?

T89 Os desafios da regularização dos serviços essenciais nas ocupações da região central de São Paulo

T90 Políticas Públicas e Produção Habitacional nas ZEIS em São Paulo: Estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas de ZEIS 3 após a aprovação do Plano Diretor de 2014

T91 Notas sobre o conjunto de situações de imóveis ociosos identificados na área central por meio de metodologia específica

T167 Assiste jurídico

S 18 Habitação no centro e locação social

T98 A luta pela permanência nos campos eliseos na perspectiva dos moradores

T99 Locação social na cidade de São Paulo: entraves e potencialidades para uma política habitacional estruturante

T100 A locação social, do direito ao serviço: flexibilização, privatização e financeirização

T101 Política habitacional para cortiços em São Paulo (1989/2021)

T102 Cota de Solidariedade: instrumento de inclusão socioespacial ou bônus de potencial construtivo?

S9 Periferias, favelas e novas ocupações



Mediador Camila Saraiva • UFABC

Relator Giovanna Milano • UNIFESP

T45	Depois que o Barro Acaba: Novas Centralidades em Periferias Autourbanizadas	Gisele Brito e Raquel Rolnik	LabCidade FAU-USP/Peregum, LabCidade FAU-USP
T46	Em busca de um lugar na cidade: a trajetória da ocupação Nova Palestina (MTST)	Cristhiane Falchetti	PPGS/USP
T47	Moradia na favela: a precariedade habitacional na Favela Pedra Branca em São Paulo	Leticia Casagrande Dupont	FAU-USP
T48	Os desafios da regularização e urbanização nas ocupações jovens de terras em la Zona Sul de São Paulo	Pesquisa-Ação Comunidade Jardim Gaivotas, LabJuta UFABC, Taubman College University de Michigan	LabJuta - UFABC, Taubman College - University of Michigan
T49	Ocupações Jovens de Terra em São Paulo: Co-produzindo estratégias urbanas e intervenções táticas	Talita Anzei Gonsales	Labjuta - UFABC, Taubman College - University of Michigan
T50	Heliópolis: os territórios para a reconstrução de uma cidade Solidária	Fabiana Borges de Freitas	

T45 Depois que o Barro Acaba: Novas Centralidades em Periferias Autourbanizadas

APENAS APRESENTAÇÃO

Gisele Brito* e Raquel Rolnik**

LabCidade FAU-USP/Peregum

O Novo Grajaú, na zona sul de São Paulo, foi loteado em 1990 de maneira irregular em uma área de proteção aos mananciais e sua pavimentação só foi feita em 2003. Até a obra ser concluída, era comum que moradores de outros bairros identificassem quem vivia ali como “moradores da Rural”, ou da “ZR”, abreviação de Zona Rural. Isso em função da abundância da vegetação, de gado, cavalos e lama. Quando foi finalmente asfaltado, em concordância com a Lei Municipal 10.558/88 (SÃO PAULO, 1988), o serviço foi pago pelos moradores diretamente à empreiteira Quem pôde arcar com os custos à vista teve de desembolsar R\$ 863,09, o equivalente a 3,5 salários-mínimos da época.

Atualmente, o bairro conta com ruas largas o suficiente para o trânsito de mão dupla, iluminação e serviços públicos, como água, coleta de esgoto, luz, coleta de lixo e uma praça, que, mesmo sem nome oficializado pelo poder público, tem equipamentos de ginástica, brinquedos, árvores, bancos e uma quadra com piso de cimento. Por outro lado, o bairro não teve concluído nenhum processo de regularização fundiária, o que justifica a prefeitura manter a praça inominada. Mas é também

* Mestre em Planejamento Urbano e Regional FAUUSP.

** Livre Docente e professora Titular FAUUSP.

um território que não sofre ameaça iminente de remoção de seus moradores, cujas casas são, em sua maioria, sobrados com acabamento na área externa e garagem.

Ainda que visualmente o bairro não expresse mais a precariedade evidente nos primeiros anos de sua ocupação, a espoliação urbana e a injusta distribuição de recursos públicos estão inscritas em sua trajetória e na vida de seus moradores — assim como de outros bairros. Pelas ruas do bairro não circula nenhuma linha de ônibus. Não há nenhum equipamento de saúde ou cultura. Apenas em 2016, uma das duas áreas de lazer disponíveis, um campo de futebol, foi removida para dar lugar a um centro de educação infantil conveniado à prefeitura.

A transformação também está presente nos depoimentos colhidos no *Inventário Campo Limpo: Memoráveis Paisagens*, realizado a pedido do Sesc Campo Limpo, em 2018^{***}. Para aqueles que já haviam nascido, os anos 1970 e 1980, a vida de quem mora num perímetro de 2, 5 quilômetros de distância do Sesc localizado no bairro da zona sul as principais mudanças físicas elencadas estavam relacionadas ao surgimento de empreendimentos imobiliários, à estrutura viária — incluindo asfaltamento, canalização de rios e abertura de vias — e ao incremento de serviços públicos e privados. As menções à estrutura viária e imobiliária aludem à eliminação de formas de lazer, enquanto as transformações na oferta de serviços privados aparecem nas entrevistas como indicação da melhoria na qualidade de vida, especialmente com o surgimento de um supermercado no final dos anos 1980; depois, no mesmo terreno, o lançamento do Shopping Campo Limpo, em 2005; e a inauguração do próprio Sesc, em 2014.

As entrevistas também indicaram a permanência de condições sociais, como a segregação em relação ao restante da cidade e a diferenciação interna no território.

Essas transformações não são exclusivas desses territórios e podem ser observadas em bairros que abrigaram população de baixa renda a partir dos dos anos 70.

*** O inventário foi apresentado publicamente no Sesc Campo Limpo durante a Jornada do Patrimônio de 2018 por Gisele Brito, Aline Rodrigues, Anabela Gonçalves, Leonardo Britto, Ronaldo Matos e Tony Marlon. Um relatório sobre o levantamento foi entregue à unidade, não tendo sido publicado até o depósito desta pesquisa.

S9

Entre o ano 2000 e 2018, enquanto no conjunto do município o número de estabelecimentos e empregos formais no setor de comércio, serviços, indústria de transformação e construção civil que promovem trabalho formal cresceu 48%, em 18 distritos, todos localizados nos extremos da cidade, o crescimento passou dos 100% e, em quatro deles, a quantidade desse tipo de estabelecimento passou de 200%. Em Cidade Tiradentes, no extremo leste da cidade, a variação chegou a 354%. Ainda que esses estabelecimentos gerem proporcionalmente poucos empregos formais, a multiplicação de galerias comerciais, lojas de serviços eletrônicos e supermercados tem diminuído a distância entre os moradores e atividades do cotidiano, como a compra de roupas e calçados, móveis, eletrônicos, educação e sociabilidade.

Dessa forma, o investimento privado e em pequena escala dos moradores das periferias, combinado com o investimento público, tem constituído um processo de auto urbanização, que gera deslocamentos típicos para a lógica de circulação casa-trabalho ou centro-periferia, criando uma dinâmica periferia-periferia, impulsionadas pela criação de centralidades autoconstruídas, que tensionam a localização desses territórios na geografia da cidade. “Perto” e “longe”, “centro” e “periferia” se transformam junto com a paisagem.

O Baile da Helipa, na favela de Heliópolis, na zona sul de São Paulo, por exemplo, aponta a pesquisa Recovida*, é um pólo de atração de pessoas vindas de diversas outras regiões da capital e da região metropolitana. Apesar de ser uma favela, uma das maiores da São Paulo, ocupa uma posição de centralidade na metrópole.

Essas transformações são fruto de investimentos privados articulados com a instalação de redes de serviços e infraestrutura pública. No entanto, também são muito diferentes dos processos que constituíram o chamado centro expandido, marcadas por produtos imobiliários financeirizados. Assim, as transformações nas periferias parecem estar mais próximas das “paisagens para a vida” que:

* Pesquisa coordenada por Paulo Lotufo da Faculdade de Medicina da USP e integrada pelo LabCidade/FAUUSP e outros grupos de pesquisa investiga as circunstâncias do contágio e óbitos por covid 19 em regiões da capital.

Construídas pelas e para as maiorias, a partir da lógica da sobrevivência, das necessidades e dos desejos de prosperidade, elas se instalam progressivamente – sem plano prévio, mas em relação permanente com as próprias formas propostas pelo planejamento –, em condições escassas de recursos, sobre as localizações disponíveis: periferias distantes, áreas declaradas pelas normas do planejamento urbano como impróprias, terrenos e construções abandonadas. (ROLNIK, 2019)

As questões acima traçam um panorama das transformações das periferias, cujo processo de produção foi amplamente estudado, mas cujas transformações recentes têm menos espaço na literatura acadêmica e no debate sobre a política urbana, materializada no Plano Diretor. Mas apesar de admitir a necessidade de reduzir as vulnerabilidades desses territórios, as soluções apontadas são discriminatórias e não dialogam com suas transformações.

Ainda que a falta de moradia adequada, a baixa qualidade de serviços públicos e privados em quantidade e qualidade permaneçam nas periferias, as políticas discriminatórias e discricionárias que ali operam vão além da existência ou não destes equipamentos e serviços. Outras condições, como o racismo estrutural, mantêm, na periferia econômica e política, mesmo aqueles territórios onde houve melhorias em indicadores socioeconômicos e urbanos. As centralidades que ali se desenvolvem não são reconhecidas e muito menos apoiadas por instrumentos e estratégias de planejamento. Este processo é pouco pesquisado pelos estudos urbanos, especialmente pelo planejamento. A consequência disso é a manutenção e atualização da gestalt discriminatória que estrutura e renova a segregação urbana que modela a cidade.

T45

T46 Em busca de um lugar na cidade: a trajetória da ocupação Nova Palestina (MTST)

APENAS APRESENTAÇÃO

Cristhiane Falchetti*

c.falchetti@alumni.usp.br

PPGS/USP

A proposta deste trabalho é apresentar a situação de uma ocupação urbana localizada na Zona Sul de São Paulo – SP, com o objetivo de discutir como o poder público interage com esses espaços por meio de suas normas, políticas e práticas urbanísticas. O estudo deriva da minha pesquisa de doutorado concluída em 2019, a qual discute a relação entre ação coletiva e a dinâmica urbana, sendo essa ocupação parte significativa da pesquisa de campo.

Apesar da prática das ocupações ser constitutiva da própria formação periférica, atualmente elas se inscrevem em outra configuração urbana e ganharam novos significados, sendo pertinentes ao entendimento da dinâmica socioespacial. No modo como se constituem hoje, as ocupações representam um elemento imprevisto no ordenamento urbano, colocando-se nas fronteiras da urbanização e da normatização. Como estratégia política para obtenção de moradia ela é centrada no reconhecimento urbanístico e no acesso à política habitacional.

*Doutora em Sociologia pela FFLCH/USP. A Pesquisa foi realizada com financiamento do CNPQ.

Nesse sentido, cabe compreender como as ocupações integram o tecido urbano e de que modo os instrumentos urbanísticos interagem com essas práticas urbanas. O caso da ocupação Nova Palestina é bastante elucidativo dessas dinâmicas, já que sua instalação no espaço urbano implicou processos políticos, jurídicos e burocráticos envolvendo questões ambientais, urbanísticas e habitacionais.

A ocupação Nova Palestina surgiu em 2013, em um contexto de intensificação das ocupações urbanas e das mobilizações políticas em todo o país. Foi organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que naquele momento realizava sua primeira ocupação na capital paulista e a maior de seu histórico. Localizada no distrito do Jardim Ingela, a ocupação chegou a reunir cerca de oito mil famílias, ganhando grande repercussão e produzindo um evento político significativo na periferia da cidade.

O Jardim Ingela caracteriza-se por altos índices de vulnerabilidade social, habitação precária e áreas de preservação ambiental. Apesar de 70% do solo ser considerado inadequado para a ocupação humana, é o terceiro distrito mais populoso da cidade, com quase 300 mil habitantes. A região passou por grande adensamento populacional, especialmente a partir dos anos 1980, resultante de remoções e deslocamentos internos de bairros mais valorizados.

O terreno ocupado pela Nova Palestina é próximo à represa Guarapiranga, é de propriedade privada e havia sido classificado como área de preservação ambiental por meio de um decreto municipal de 2010. Com o surgimento da ocupação e a atuação do seu coletivo durante o processo de definição do Plano Diretor Estratégico da cidade (PDE/2014), a área foi redefinida como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Desde então, o MTST busca viabilizar um projeto de habitação social resguardando a área de preservação, o que tem se tornado mais difícil com encerramento da política habitacional do governo federal direcionada aos movimentos.

O movimento realiza ocupações como estratégia política para pressionar o poder público na provisão habitacional para pessoas de baixa renda. Orientando-se pelo princípio constitucional da função social da propriedade, ocupa grandes áreas vazias nas periferias, reunindo grandes contingentes de trabalhadores pobres na luta pelo direito à moradia e melhoria da infraestrutura urbana da região. Para evitar

S9

a favelização das áreas ocupadas, as ocupações do MTST têm formato provisório, desestimulando a construção no local e a moradia nos barracos.

Entretanto, sete anos depois, a ocupação ainda figura como zona de indefinição no ordenamento urbano, já que não se encaminhou como projeto habitacional, nem se consolidou como moradia precária (subnormal). Ao longo desse período, ela foi perdendo integrantes e capacidade de mobilização, ao mesmo tempo em que as áreas do seu entorno foram sendo ocupadas de forma irregular e permanente. A atual situação é de tensão entre a capacidade do Movimento em manter a luta e ocupação provisória, e o risco de favelização e perda de controle sobre a área de preservação ambiental.

A trajetória da ocupação tem sido marcada por inúmeros processos de ordem jurídica, política e territorial, que configuram o conflito e prolongam incertezas e indefinições acerca da sua situação. Observa-se que o antigo conflito fundiário adquire novos contornos, à medida que são introduzidos outros instrumentos de gestão urbana e a dinâmica imobiliária se intensifica no sentido da mercantilização da cidade. Ao mesmo tempo, as instâncias participativas e os mecanismos institucionais destinados à democratização da participação política e da cidade não têm efetivado os preceitos constitucionais.

Diante disso, cabe indagar sobre a atuação do poder público nesses territórios de ocupação: como as políticas urbanas se espacializam e interagem com os atores sociais; quais os impactos do PDE em relação à prática das ocupações; como o PDE e a política habitacional se articulam.

Para refletir sobre essas questões, reconstituo a trajetória da ocupação Nova Palestina situando-a na dinâmica socioespacial do Jardim Ingela e nos marcos legais e urbanísticos. A análise compreende três dimensões que delimitam sua inserção no espaço urbano: a luta por moradia e a atuação do MTST; a dinâmica político-institucional e a política habitacional; o conjunto de normas e instrumentos urbanísticos e ambientais e sua operacionalização pelo poder público.

Metodologicamente a descrição e a construção analítica apoiam-se em etnografia, pesquisa documental e bibliográfica, buscando situar os eventos e recuperar

a historicidade dos processos analisados. Assim, são articulados dados primários obtidos em pesquisa de campo, e dados secundários provenientes de pesquisa em fontes acadêmicas e registros oficiais, além da imprensa e outros meios de divulgação.

Ao problematizar a crise habitacional que se coloca nas periferias da cidade e os modos como os instrumentos urbanísticos operam a gestão das margens, espera-se contribuir para as discussões públicas relativas aos marcos institucionais e sua dinâmica de definição e aplicação, em especial no que concerne ao PDE.

T46

T47 Moradia na favela: a precariedade habitacional na Favela Pedra Branca em São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Leticia Casagrande Dupont*

leticiacdumont@usp.br

FAU-USP

Temas: Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Política habitacional; Expansão urbana.

A partir dos processos sociais de formação das grandes cidades no século XX, as favelas surgem como uma das principais alternativas habitacionais para a população de baixa renda. Em São Paulo, estima-se que as primeiras favelas tenham surgido na década de 1940, entretanto, é a partir dos anos 1970 que o fenômeno favela se desenvolve em larga escala (PASTERNAK, 2001). Concentradas principalmente nas áreas periféricas da região sul da cidade, a população moradora das favelas se intensifica espantosamente na cidade de São Paulo nas décadas de 1970 e 1980. A distribuição espacial das favelas demonstra a dinâmica de “urbanização por expansão de periferias”, apontada por Jacobi (2000), o qual coloca que tal dinâmica produziu um ambiente segregado, marcando as conhecidas diferenças entre as áreas

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

centrais e periféricas do município. O aumento no número de moradores de favelas no Município de São Paulo seguiu crescendo nos anos 1990, 2000 e 2010, atingindo a proporção de 11,38% de moradores de favelas no total da população do município em 2010, segundo dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em razão da forte estigmatização social, pressupostos centrados em parâmetros negativos têm sido frequentemente utilizados para descrever as favelas. A visão homogênea é direcionada não apenas para os territórios das favelas e para a generalização das áreas empobrecidas como também para designar a população moradora desses territórios. No entanto, nesse trabalho, parte-se do pressuposto de que as favelas apresentam características muito diferentes entre si e na sua própria estrutura socioespacial. Dessa forma, esse artigo se insere na linha de estudos que partem da premissa de que as favelas são territórios heterogêneos, tanto na sua estrutura física quanto na sua diversidade social. Diversos estudos (PASTERNAK, 2002; ABRAMO, 2003; VALLADARES, 2005; NUNES, 2007) vêm argumentando que a favela não pode ser considerada um estrato social homogêneo e destacando que a questão social e econômica dos moradores são condicionantes importantes na análise da vulnerabilidade social nas favelas. Por diversos fatores, as favelas são diferentes entre si e em si mesmas, com diferenciações dentro de seu próprio território que podem ser de diferentes ordens. Os estudiosos das favelas reconhecem essas diferenciações, apontando que “representá-las como um tecido homogêneo e uniforme pode significar um grande reducionismo” (NUNES, 2007, p. 9). A partir de um olhar atento para a heterogeneidade da moradia na favela e com o intuito de destacar a diversidade e a complexidade dos espaços físicos dos assentamentos precários, esse trabalho se propõe a analisar a Favela Pedra Branca, localizada na Zona Leste da cidade de São Paulo, como estudo de caso a partir de um viés exploratório. A Favela Pedra Branca, que teve início no final dos anos 1970, está situada no Bairro Iguatemi, no Distrito de Cidade Tiradentes e possui 852 domicílios. Embora seja uma favela com áreas bastante consolidadas, a comunidade também recebeu novos moradores e incorporou novas áreas na última década. Com isso, a Favela Pedra Branca apresenta importantes diferenciações nas características físicas dos domicílios, assegurando que o território da favela não é um corpo homogêneo

S9

e estagnado e, portanto, validando a relevância de diagnósticos que levem em conta não apenas as características físicas dos domicílios, mas também as suas localizações.

A metodologia desse trabalho se baseia em uma abordagem quantitativa por meio do uso de ferramentas estatísticas e de geoprocessamento em ambiente SIG (Sistema de Informações Geográficas), utilizando como fonte de dados os levantamentos disponibilizados pela Organização TETO Brasil e os dados censitários dos aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2010. Com o intuito de analisar as diferentes condições habitacionais na Favela Pedra Branca, neste trabalho serão analisados quatro aspectos relacionados à infraestrutura do domicílio – serviços de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e destinação do lixo e das condições físicas do imóvel – material de construção das paredes externas. A análise quantitativa e comparada dos dados da Favela Pedra Branca com os dados do Censo Demográfico de 2010 dos aglomerados subnormais do Município de São Paulo enriquece o estudo ao permitir o contraste da situação da Favela Pedra Branca com a realidade encontrada no conjunto de aglomerados subnormais.

Para além da análise e discussão das condições habitacionais na Favela Pedra Branca, esse trabalho tem como objetivo contribuir com informações relacionadas à precariedade e à territorialidade das favelas no Município de São Paulo. É nesse sentido que, ao lançar mão de dados georreferenciados na escala dos domicílios, esse trabalho fomenta discussões aprofundadas sobre as diferenciações no espaço físico das favelas. Dessa forma, destaca-se a importância da análise espacial para o entendimento das complexas questões físico-territoriais das favelas e dos domicílios ali presentes, contribuindo para o debate dos níveis de desigualdades existentes internamente nas favelas.

A partir da leitura dos dados dos serviços de infraestrutura na Favela Pedra Branca e nos aglomerados subnormais do Município de São Paulo, pode-se concluir que há uma precariedade maior na favela em estudo se comparada com a situação do conjunto de aglomerados subnormais. No que diz respeito ao material das paredes, surpreendeu o alto percentual encontrado de domicílios em madeira aproveitada na Favela Pedra Branca se comparado com o conjunto de aglomerados subnormais,

enfatizando a precariedade habitacional existente na favela em estudo. Por meio da espacialização dos dados, foi possível verificar que em certas regiões da Favela Pedra Branca há a sobreposição de carências. Ainda, foi possível constatar que os domicílios localizados na região recentemente ocupada estão inseridos em um contexto de maior precariedade, corroborando com a tese de Senger (2015) de que os grupos recém-chegados nas favelas experimentam situações de maior vulnerabilidade até passar pelo processo de consolidação e de melhorias.

T47

T48 Os desafios da regularização e urbanização nas ocupações jovens de terras em la Zona Sul de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Pesquisa-Ação Comunidade Jardim Gaivotas, LabJuta UFABC, Taubman College University de Michigan

appiment@umich.edu, ditocmp@gmail.com, marquero@umich.edu

LabJuta - UFABC, Taubman College - University of Michigan

Temas: Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Política Habitacional; Áreas Protegidas, áreas verdes e espaços livres.

Introdução

A urbanização através da ocupação de áreas ambientalmente protegidas nas periferias do sul de São Paulo apresenta um desafio para conciliar os direitos à moradia e ao meio ambiente coeso. Como as famílias de baixa renda não podem arcar com os custos de moradia nas localidades centrais, elas ocupam terrenos disponíveis na periferia protegidos por seu valor ou risco ambiental. As ocupações jovens de terra, em particular, carecem dos recursos necessários para lidar com a ameaça incessante de deslocamento que enfrentam. Nos estágios iniciais da ocupação, os casos legais frequentemente usam a narrativa da degradação ambiental e das práticas insustentáveis - devido aos impactos do desmatamento e à falta de infraestrutura

adequada - para negar serviços e/ou promover a remoção forçada*. Apesar destes desafios, as ocupações jovens de terra continuam a crescer rapidamente nas periferias sem apoio do município para orientar seus padrões de desenvolvimento saudável e ecologicamente sustentável.

Este projeto se enfoca no casos de ocupações jovens de terra na periferia sul da cidade de São Paulo e examina os mecanismos, trajetórias e processos decisórios que caracterizam a luta dos moradores de baixa renda pelo direito à cidade. Seguindo uma abordagem participativa de pesquisa-ação com a comunidade Jardim Gaivotas, o projeto lança luz sobre a organização comunitária, as estratégias espaciais e as ações que os ocupantes da terra tomam para garantir a posse, melhorar a infraestrutura e cuidar do meio ambiente. Um foco central deste esforço é capacitar a organização comunitária e fortalecer suas conexões com outros movimentos sociais e de direito à moradia. Com base nesse objetivo lançamos o I e II Encontro das Favelas e Ocupações da Zona Sul de São Paulo. Este projeto aponta recomendações de mudanças de políticas públicas municipais para facilitar a regularização fundiária com urbanização.

A crise da habitação urbana

Dada a falta de moradias acessíveis em locais centrais com infraestrutura e serviços, às famílias sem recursos ocupam terrenos disponíveis na periferia, onde estão localizados o restante das áreas de valor ambiental. O ritmo rápido e a intensidade desta dinâmica urbana exerce pressão sobre o meio ambiente e compromete o acesso dos residentes à infraestrutura e aos serviços urbanos.

O alto custo dos terrenos urbanos reduziu ainda mais o acesso à moradia adequada e bem localizada. Em São Paulo, os preços dos imóveis aumentaram 153% entre 2009 e 2012, enquanto no Rio de Janeiro o aumento foi de 184%: "Os terrenos urbanos permanecem reféns dos interesses do capital imobiliário".** O aumento dos

* A. P. Pimentel Walker and M. Arquero de Alarcón, "The Competing Social and Environmental Functions of Private Urban Land: The Case of an Informal Land Occupation in São Paulo's South Periphery." *Sustainability*, 10 (2018), 4160. <https://doi.org/10.3390/su10114160>.

** E. Maricato, *O impasse da política urbana no Brasil* (São Paulo: Vozes, 2014).

S9

custos da terra e do aluguel afetaram negativamente os moradores de baixa renda, aumentando a insegurança na posse da terra para aqueles em áreas ocupadas irregularmente. Em média, a periferia paulista relata menor expectativa de vida, rendas mais baixas, taxas de desemprego mais altas, maior mortalidade infantil e taxas de homicídios mais altas.

A crise urbana ambiental

O Ministério Público pode mover ações judiciais contra municípios, subdivisões ilegais e ocupantes de terras quando a ocupação da terra prejudica o meio ambiente. “Desde 2012, quando o Código Florestal Federal foi atualizado, a disposição legal das Áreas de Preservação Permanente (APPs) tem tido vastas implicações para assentamentos formais e informais em cidades brasileiras. As APPs visam proteger os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, penalizando a urbanização destas áreas.” Na região sul da área metropolitana, as Leis Estaduais 868/75 e 1172/76 foram as primeiras a proteger os reservatórios de água através de controles de uso do solo. Contudo, a partir de 1980, a rápida expansão urbana através da construção precária e da falta de infraestruturas adequadas atingiu níveis significativos na região, aumentando para cerca de dois milhões de habitantes e intensificando as tensões entre as necessidades habitacionais e a proteção ambiental. As áreas de ZEIS 4 do Plano Diretor não resultaram em uma solução viável para esse conflito.

A abordagem participativa de pesquisa-ação

Adotamos a abordagem metodológica da pesquisa-ação participativa (PAR)^{***}, na qual o pesquisador participa diretamente de uma ação junto com um coletivo. Nas comunidades em que trabalhamos, que estão ameaçadas de remoção, a

* A.P. Pimentel Walker, M. Arquero de Alarcón, M.F. Penha Machado, and J.L. Avanci, 2012. The Judicialization of the Planning Process in São Paulo’s Informal Settlements: Enforcing Housing and Environmental Rights through the Courts? *Journal of Planning Education and Research*, p.0739456X20935168.

** L. P. Sirvinskas, *Manual de direito ambiental* (São Paulo: Editora Saraiva, 2018).

*** M. Thiollent, “Action Research and Participatory Research: An Overview.” *International Journal of Action Research* 7, no. 2 (2011), 160–174.

T48

capacitação da organização comunitária e o fortalecimento de estratégias de resistência são objetivos-chave de ação-pesquisa.

A abordagem inclui análises técnicas, jurídicas e comunitárias. Acessamos fontes secundárias em documentos oficiais nos níveis municipal, estadual e federal; de organizações não governamentais; universidades; institutos; fundações; e movimentos sociais. Além disso, desenvolvemos várias oficinas comunitárias temáticas no Jardim Gaivotas para a co-produção coletiva de conhecimento, abordando eixos: (1) a história das estratégias socioambientais de ocupação da terra; (2) a avaliação das condições atuais alavancando o conhecimento local e técnico através do Biomapa Comunitário; (3) a questão habitacional e os conflitos sobre políticas públicas, acesso à terra, provisão de infraestrutura, saúde e temporalidade dos planos diretores e leis; e (4) o empoderamento da comunidade através da conexão e coordenação de jovens ocupações de terra com comunidades informais consolidadas e redes de apoios.

Resultados

As oficinas resultaram na criação de uma associação com estatuto para representar os moradores e facilitar a representação em processos administrativos e judiciais e reivindicações políticas, reforçando o diálogo com as autoridades públicas. As famílias que já haviam sido removidas do local, desta vez entraram com pedido de REURB. Para contribuir com articulação com outras comunidades na periferia sul em situação semelhante, recorremos a uma grande rede de parceiros e colaboradores que trabalham em toda a cidade para promover os direitos dos cidadãos. Juntos, organizamos o I e II “Encontro de Favelas e Ocupações na Periferia Sul de São Paulo” em Outubro de 2019 e Março de 2021. Os dois encontros reuniram líderes de mais de sessenta entidades, favelas e ocupações da zona sul e outros atores (instituições acadêmicas, representantes da defensoria pública, organizações sem fins lucrativos e assessorias técnicas) para discutir questões comuns e necessidades urgentes. Os eventos concluíram com uma carta manifesto com recomendações relevantes para a revisão do Plano Diretor da Cidade de São Paulo.

S9

T49 Ocupações Jovens de Terra em São Paulo: Co-produzindo estratégias urbanas e intervenções táticas

APENAS APRESENTAÇÃO

Talita Anzei Gonsales*Labjuta - UFABC, Taubman College - University of Michigan*

Resumo apresentado em formato de vídeo.

LINK DO VIDEO [↗](#)

T50

T50 Heliópolis: os territórios para a reconstrução de uma cidade Solidária

APENAS APRESENTAÇÃO

Fabiana Borges de Freitas

Resumo apresentado em formato de vídeo.

LINK DO VIDEO [↗](#)

S13 Plano Diretor, habitação social e as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social



Mediador Tomás Moreira • IAU-USP

Relator Simoni Gatti • Escola da Cidade

T70	Do Abstrato ao Concreto: limites e padrões mínimos na caracterização da habitação social	Anna Paula Cunha e Eunice Helena Sguizzardi Abascal	Mackenzie
T71	O reconhecimento da ZEIS no Plano Diretor do Município de São Paulo: o caso da favela de Sucupira no TJ-SP	Taisa Cintra Dosso e Jonathas Magalhães Pereira da Silva	PUCCampinas
T72	O que sabemos sobre o Plano Diretor e a política habitacional em São Paulo: Uma revisão integrativa de literatura	Pollyanna Sjobon Veras	Observatório do Plano Diretor do Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper
T73	As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo	Rosana Yamaguti	UFABC
T74	UMM-SP e autogestão na produção habitacional: a construção da prática participativa na cidade de São Paulo	Ângela Amaral, Cleonice Dias dos Santos Hein, Maria Isabel Cabral, Henrique Geddo e Renata Miron	Ambiente Trabalhos Para o Meio Habitado; Escola das Cidades
T75	Os Mutirões da Leste 1	Paula Constante Silva Santos	Produtora Fera Filmes

T70 Do Abstrato ao Concreto: limites e padrões mínimos na caracterização da habitação social

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Anna Paula Cunha e Eunice Helena Sguizzardi Abascal

annacunha77@gmail.com, eunicehab@gmail.com

Mackenzie

Temas: Política habitacional; Produção Imobiliária

O Artigo 6º da Constituição Federal assegura a moradia digna como direito social de todos os brasileiros. Isso justifica a existência de políticas e programas habitacionais, sejam aqueles de produção, de urbanização e/ou de regularização. Entretanto, para concretização de ações e de investimentos, um passo é necessário, qual seja, conformar a ideia abstrata do que vem a ser moradia digna dentro dos limites específicos de uma habitação social, o que permite alocação de orçamentos, definição de objeto, formalização de contratos e execução de obras.

Existem múltiplas estratégias para caracterizar ou limitar o que se denomina habitação social. Habitação social pode ser aquela destinada para famílias de baixa renda, independentemente de suas características físicas. Pode ser aquela que é comercializada ou produzida abaixo de um determinado valor de mercado. Pode também ser aquela que atende a determinadas condições construtivas relacionadas às dimensões e/ou ao padrão de acabamento. Pode estar localizada ou não dentro dos limites de uma zona especial. Pode ser aquela que é financiada por uma

fonte específica de recursos ou dentro do escopo de um determinado programa. Ou ainda pode ser uma composição de todas essas características. Esse artigo pretende discutir os contornos possíveis da definição de habitação social e sua apropriação na legislação, contribuindo para a elaboração de programas mais efetivos na promoção do direito à moradia digna para todos.

A escolha de uma definição objetiva para habitação social é particularmente relevante para mobilizar a indústria imobiliária, que necessita de parâmetros para desenvolver produtos que sejam adequados ao atendimento de consumidores de menor renda e que estejam aptos ao recebimento de benefícios e/ou incentivos de natureza tributária (benefício assegurado pelas Leis Federais 12.024/09 e 13.970/19 aos empreendimentos do MCMV) e para alocação de subsídios (MCMV – Modalidade Financiamento com Recursos FGTS).

No município de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico de 2014 optou por abordagem abrangente e genérica, com detalhamento na regulamentação específica. A habitação social está disciplinada em decretos municipais que definem limites de renda para a famílias beneficiadas (Decreto 58.741 de 06/maio/2019) e características edilícias (Decreto 59.885 de 05/novembro/2020).

No Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) – Faixa 1 – Modalidades OGU/FAR e FDS, por sua vez, evidenciou-se a preocupação com aspectos construtivos por meio da imposição de especificações mínimas aplicáveis a unidade residencial e aos conjuntos habitacionais (Portaria MCidades 660 de 14/novembro/2018, a mais recente). A essas especificações, foi associado um limite de valor para aquisição da unidade habitacional imposto pela regulamentação do programa, com variações regionais. A estrutura formal e operacional do MCMV avançou nesse detalhamento e, frente aos resultados alcançados, parece ser eficiente nos aspectos quantitativos, embora não tenha aprimorado significativamente a qualidade final do produto entregue.

A adoção de uma especificação construtiva compatível com uma unidade pronta para morar contribui para romper o ciclo permanente construção que caracterizam as periferias brasileiras e paulistanas. Também assegura transparência e previsibilidade quantos aos custos e aos produtos imobiliários que serão entregues

S13

às famílias, o que minimiza riscos contratuais como o sobrepreço. A existência de especificações detalhadas permite ainda otimizar as rotinas operacionais, como aprovações, contratação e acompanhamento das obras.

As maiores críticas às especificações estão relacionadas a padronização da solução habitacional, potencializando conjuntos repetitivos e monótonos. É evidente a inadequação de um padrão único para atendimento de demandas que são essencialmente heterogêneas, com variações motivadas pelo número de membros das famílias, idades e necessidades, história e costumes, cultura e ambições. Isso se reflete também no questionamento dos limites, seja de renda (em São Paulo, uma família com R\$ 3.000 de renda mensal está enquadrada na categoria HIS 2, enquanto uma família de R\$ 2.994,00 é HIS 1, conforme Decreto 58.741 de 06/maio/2019), área (HIS e HMP devem ter entre 24 e 70 m² de área) ou características edilícias (HIS 1 tem até um banheiro e HMP tem até dois banheiros, conforme Decreto 59.885/2020).

A habitação social torna-se tangível quando reflete quatro dimensões: o público beneficiado, o valor de comercialização a mercado, a localização e as características edilícias. A moradia para os pobres é pequena, cara e periférica. Pequena porque não excede a 70 m² com acabamentos singelos.

Periférica porque a efetividade dos instrumentos de adensamento em zonas preferenciais parece incentivar a gentrificação dentro dos grupos de atendimento, ou seja, atende a parcela que pode tomar financiamento e não alcança os estratos mais pobres. Cara porque não é comercializável sem subsídios. Esse é o resumo dos resultados do Minha Casa Minha Vida, conforme demonstram vários estudos realizados (INSTITUTO ESCOLHAS, 2021, USP/FAU/LabCidade, 2014 e FERREIRA, 2012.). O que mais intriga, entretanto, é que não existe alternativa a esse padrão e a legislação, seja no âmbito federal, seja na legislação municipal, mantém essa conformação.

Idealmente, a toda família deveria ser concedida a moradia correspondente às suas condições e necessidades. Contudo, isso é impossível em termos operacionais. Ainda não há tecnologia social ou na administração pública que permita identificação, análise e ação para oferta massiva de habitação social considerando uma escala que reconheça as características específicas de cada família. Ainda

T70

dependemos da criação de estratos ou de grupos de atendimento, mesmo que seja facilmente perceptível a heterogeneidade intrínseca a cada grupo. Dentro desses grupos, o produto, o benefício e o subsídio devem permanecer semelhantes.

A definição de limites e padrões mínimos não é um aspecto secundário na produção da habitação social. A referência adotada, qualquer que seja, molda expectativas e restringe inovações. O padrão pode refletir as experiências vivenciadas e os aprendizados alcançados, mas também condiciona o futuro, contribuindo para repetição de modelos, muitas vezes não tão exitosos. O desafio é encontrar o equilíbrio entre o que é oferecido pelo conjunto da sociedade e o que é recebido por cada família ou indivíduo, reconhecendo a igualdade entre todos perante a lei para alcançar a justiça social e a equidade.

Referências Utilizadas

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

INSTITUTO ESCOLHAS. Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. São Paulo: Instituto Escolhas, 2021. 339p. Disponível em https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_-_Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3odas_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. Equipe Laboratório Espaço Público e

Direito à Cidade (LabCidade) / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

S13

T71 O reconhecimento da ZEIS no Plano Diretor do Município de São Paulo: o caso da favela de Sucupira no TJ-SP

APENAS APRESENTAÇÃO

Taisa Cintra Dosso* e **Jonathas Magalhães Pereira da Silva****

taisacintradosso@gmail.com, jonathas.silva@puc-campinas.edu.br

PUCCampinas

Temas: Política Habitacional; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Ociosidade e subutilização urbana.

O trabalho tem por objeto analisar a decisão do TJ-SP, na ação rescisória n. 2160989-53. 2017.8.26.0000, que anulou a determinação de reintegração de posse em área localizada em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), em imóvel onde está a favela de Sucupira, na região do Grajaú, no Município de São Paulo, à luz da previsão constitucional segundo a qual a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas do Plano Diretor, nos termos do § 2º, do artigo 182 da Constituição Federal, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. O pedido para cancelar a decisão da 21ª Câmara de Direito Privado do TJ-SP, que deu procedência à ação

* Doutoranda, PUCampinas, Brasil.

** Professor Doutor, PUCampinas, Brasil.

possessória, teve como base o surgimento de prova nova. Isso porque a Defensoria Pública teve conhecimento de que a área disputada, localizada na avenida Belmira Marin, se tornou uma ZEIS. De acordo com o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei Municipal n. 16.050/2014, e a Lei n. 16.402/16, essa classificação impede a retirada da população do local, tendo em vista que a área deve ser objeto de regularização fundiária e urbanística. O relator do caso, Desembargador Roberto Mac Cracken, concluiu que a Lei do Zoneamento, em relação às ZEIS, “reconheceu fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS 1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, com efeitos constitutivos de uma situação urbanística e novas restrições dominiais, mas sim porque tal lei reconheceu que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição”. Citou ainda a jurisprudência do STJ no sentido de reconhecer que o “direito de propriedade não é absoluto em relação à imóvel que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, ante a constatação de uma nova realidade social e urbanística”. De acordo com a decisão, o cumprimento da sentença que determinou a reintegração de posse, com a desocupação da área, “violaria não só o Plano Diretor e Estatuto da Cidade, mas a própria Constituição Federal, visto ser o Plano Diretor, por força do artigo 182, diploma eleito para regulamentar a função social de propriedade urbana”. Ao delinear o regime jurídico da propriedade urbana no princípio da função social da propriedade, o legislador constituinte, como ensina José Afonso da Silva, consolida que esse regime é fundamentalmente de direito urbanístico, o qual determina os princípios que dominam o regime da propriedade urbana, seja ela pública ou privada, a qual está submetida à função pública do urbanismo (SILVA, 2018, p. 78). Conforme leciona Claudio Monteiro, a função social “é um elemento da estrutura do direito de propriedade privada que, conformado pelo legislador, por referência ao destino econômico e social do bem que constitui o objeto do direito, incorpora os interesses da coletividade no seu próprio conteúdo” (MONTEIRO, 2013, pp. 207-208). O Plano Diretor traz instrumentos indutores da função social da propriedade, como é o instituto da ZEIS, hoje previsto em mais de 70% dos Planos Diretores, como em São Paulo. Previstas no artigo 4º, V. “f”, do Estatuto da Cidade, visam, primordialmente, garantir o direito à moradia das pessoas de baixa renda, através da manutenção da permanência dos assentamentos urbanos informais consolidados, e da reserva de áreas

T71

S13

ainda não ocupadas para sejam destinadas ao uso habitacional para população de baixa renda. Na lição de Nelson Saule Junior (2004, 372), as ZEIS garantem a permanência da população de baixa renda nos assentamentos urbanos sobre os quais incidem porque as ZEIS gravam a área do assentamento regularizado como sendo de interesse social, ou seja, a destinação do terreno objeto das ZEIS será de habitação social, independentemente de quem esteja vivendo ali. Essa restrição diminui o interesse da especulação do mercado imobiliário, impedindo que o morador desse terreno seja assediado para vender sua propriedade regularizada por preço irrisório e termine, novamente, sem moradia. No caso da decisão analisada, ao se reconhecer a área litigiosa como ZEIS e destinada à regularização fundiária e urbanística, dá-se efetividade à atribuição do Plano Diretor de definir as diretrizes da função social da propriedade e impulsiona os programas de regularização fundiária, conceituada por Betânia de Moraes Alfonsin como “um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fim de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto” (ALFONSIN, 2007, p. 79). Nesse sentido, o presente trabalho busca contribuir para o debate referente à regularização dos assentamentos informais. De modo geral, segundo Edesio Fernandes, os programas de regularização não têm sido devidamente compatibilizados com o quadro mais amplo de políticas públicas fundiárias, urbanas, habitacionais, fiscais e orçamentárias, e têm falhado ao não reverter a tradição de concentração desigual de equipamentos e serviços públicos. Como tal, tais políticas e programas não têm conseguido quebrar o círculo vicioso que há tempos tem produzido os processos de desenvolvimento urbano informal (FERNANDES, 2006, p. 52). A pesquisa realizada pode ser caracterizada como interdisciplinar e sociojurídica. O método de abordagem utilizado é indutivo, uma vez que a partir de premissas discutidas se buscará uma conclusão que acrescentará à decisão judicial analisada. Quanto aos resultados e conclusão, infere-se que a decisão é histórica pois garante que a ZEIS tem eficácia jurídica para assegurar o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana, e reconhece que o Plano Diretor do Município de São Paulo cumpre sua função de traçar as

diretrizes da função social da propriedade urbana. Por fim, demonstra que o TJSP avança na compreensão da realidade das cidades e da desigualdade socioterritorial que afeta muitas pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES, Regularização fundiária plena: referenciais conceituais. Brasília: 2007.

FERNANDES, Edesio. Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. ano I. n. 6. Porto Alegre: Magister, jun.-jul. 2006.

GEHL Jan. Cidade para pessoas. Editora Perspectiva. 2013

MONTEIRO, Cláudio. O domínio da cidade: a propriedade à prova no direito do urbanismo, Lisboa, AAFDL, 2013, pp. 207-208.

SAULE JUNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 8ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

T71

S13

T72 O que sabemos sobre o Plano Diretor e a política habitacional em São Paulo: uma revisão integrativa de literatura

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Pollyanna Sjobon Veras

pollyannasv@al.insper.edu.br

Observatório do Plano Diretor do Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper

Temas: Política Habitacional; Produção Imobiliária; Ociosidade e subutilização urbana.

Por ocasião da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, prevista para o ano de 2021, faz-se necessário o desenvolvimento de estudos e avaliações sobre como o que foi disposto na lei impactou de fato as políticas urbanas, o crescimento da cidade e as garantias do cumprimento de suas funções sociais. Dada a complexidade intrínseca da matéria do urbanismo e das políticas públicas de habitação, e para que o processo de revisão do plano diretor aconteça com base em evidências, é importante também que se dê especial atenção à produção científico-acadêmica. É preciso olhar de modo amplo e não enviesado para o que foi estudado sobre o tema, para que, de posse de uma visão ampla e sintética do conhecimento acumulado, seja possível avançar em novos estudos e propostas.

O objetivo deste trabalho é realizar uma revisão integrativa de literatura da produção nacional de trabalhos publicados em periódicos. Serão selecionados os trabalhos que falam sobre a temática da política habitacional e do plano diretor no município

T72

de São Paulo. Este trabalho insere-se majoritariamente no tema 13 do Fórum SP21: Política Habitacional. O período analisado será entre os anos de 2002 e 2021, a fim de abarcar os estudos que analisaram os desdobramentos do presente Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050 / 2014, bem como do anterior, Lei 13.430 / 2002.

Maricato (2009, p.37) lança um olhar sobre os enfoques teóricos das pesquisas sobre habitação em amplo período – décadas de 1970 até meados dos anos 2000 – e afirma:

“A abordagem da promoção pública ou das políticas públicas isoladamente, como é tradição em nosso meio acadêmico, impede a compreensão sobre sua inserção nessa estrutura geral de provisão das moradias, prejudicando o entendimento da realidade e a formação de propostas”.

A pergunta “O que sabemos sobre o plano diretor e a política habitacional em São Paulo?” busca responder de que modo estes temas vêm sendo tratados nos últimos anos: metodologias, enfoques abordados, pontos em comum, se há trabalhos que realizam estudos empíricos, e ainda, se estas duas temáticas aparecem correlacionadas. O plano diretor regulamenta uma série de instrumentos habitacionais. De acordo com Bonduki (2008, p.94) referindo-se especificamente às estratégias de enfrentamento do problema da moradia em nível local, as políticas habitacionais têm essa função, e é de modo articulado com o plano diretor que elas devem acontecer.

Segundo Souza et.al. (2010)*, a revisão integrativa é uma análise metodológica abrangente e que permite a compreensão completa sobre um determinado tema. Seguindo as seis fases sugeridas pelos autores, esta revisão obedecerá aos seguintes passos: elaboração da pergunta norteadora, busca de amostragem da literatura, coleta de dados, análise crítica dos estudos incluídos, discussão dos resultados e apresentação da revisão integrativa.

* Comumente os trabalhos de referência em metodologias para revisões de literatura vêm das áreas de ciências e saúde. De todo modo, elas são extensíveis e rotineiramente apropriadas pelos mais diversos campos do conhecimento.

S13

A busca de amostragem da literatura será feita a partir de fontes primárias, escolhendo-se um grupo de bases de dados segundo critérios de quantidade de trabalhos registrados e/ ou a relevância das revistas científicas que reúne. A partir delas, com a adoção de filtros por palavras chave, delimitação temporal e tipologia da produção, serão compiladas em software livre de gerenciamento de referências*.

Dada a especificidade do assunto e para afunilar os resultados desejados, as palavras chave serão utilizadas nas bases de dados de modo combinado, com o uso de aspas e do distintivo “e” para e evitar resultados genéricos e fora do tema, como por exemplo: “Plano Diretor” e “Políticas Habitacionais” e “São Paulo”. Serão utilizadas também combinações de chaves que filtrem subtemas desejados, instrumentos e termos técnicos do campo lexical de planos diretores e de políticas habitacionais, como: “Habitação de Interesse Social”, “Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)”, “Locação Social”, “Auxílio Aluguel”, “Operações Urbanas”, “Função Social da Propriedade”, “IPTU Progressivo no Tempo”, “Cota de solidariedade”, “Parcerias Público Privadas”, “Regularização e Urbanização de Favelas”, “Reabilitação de Edifícios Ocupados” etc...

A coleta de dados será feita segundo critérios definidos de inclusão/exclusão, avaliação da pesquisadora acerca da relevância daquele estudo para a matéria e subsequente registro em fichas individuais com os dados de cada trabalho. A partir da análise crítica dos estudos, segundo características metodológicas, temas, subtemas e conclusões, segue-se a fase de discussão dos resultados com interpretações, sínteses, comparação e identificação de lacunas no campo de estudo. A fase de resultados incluirá também a identificação de possíveis vieses e limitações da pesquisa.

O documento de Apresentação da Revisão Integrativa será anexado ao trabalho, e é ele, em conjunto com a análise crítica e síntese dos resultados no corpo do texto, que poderão auxiliar pesquisadores, gestores públicos e sociedade civil na

* O software utilizado será o Zotero, por ser uma ferramenta de ampla utilização em trabalhos acadêmicos, linguagem de programação aberta, colaborativa e gratuita.

compreensão do estado em que se encontra o campo do conhecimento científico sobre políticas de habitação e planos diretores no município de São Paulo.

Referências

BONDUKI, N. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. arq.urb, n. 1, p. 70–104, 4 jan. 2008.

MARICATO, E. *Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação*. Cadernos Metrópole., n. 21, 2009.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. DE C. P.; GALVÃO, C. M. *Uso de Gerenciador de Referências Bibliográficas na Seleção dos Estudos Primários em Revisão Integrativa*. Texto & Contexto – Enfermagem, v. 28, 14 fev. 2019.

SÃO PAULO. *LEI Nº 16.050 DE 31 DE JULHO DE 2014* – Catálogo de Legislação Municipal. *Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SÃO PAULO. *LEI Nº 13.430 DE 13 DE SETEMBRO DE 2002* – Catálogo de Legislação Municipal. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SOUZA, M. T. DE; SILVA, M. D. DA; CARVALHO, R. DE. *Integrative review: what is it? How to do it?* Einstein (São Paulo), v. 8, n. 1, p. 102–106, mar. 2010.

T72

S13

T73 As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Rosana Yamaguti

r.yamaguti@ufabc.edu.br

UFABC

Temas: Política Habitacional; Produção Imobiliária.

Frente aos crescentes problemas urbanos brasileiros, oriundos das históricas restrições de acesso à terra e da não inclusão do custo da moradia no salário da maior parte da população, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se consolidaram como um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à diminuição do déficit habitacional e à implementação de uma política fundiária de interesse social. Trata-se de uma categoria especial de zoneamento que apresenta como objetivos a regularização e integração de áreas irregularmente ocupadas por população de baixa renda (ZEIS de regularização) e o aproveitamento de imóveis subutilizados ou não utilizados e a constituição de um estoque fundiário para a produção pública ou privada de Habitação de Interesse Social (HIS) (ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados).

T73

A inserção das ZEIS entre o rol de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (EC, Lei Federal 10.257/2001), foi cercada de expectativas quanto à possibilidade de intervenção na lógica de produção do espaço, em direção à redução das desigualdades urbanas. Especificamente quanto às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, esperava-se que isso se desse por meio: (i) da reversão de terras urbanas vazias para provisão de HIS; (ii) da regulação do preço da terra; (iii) da garantia de melhores localizações para os empreendimentos de HIS; e (iv) do aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário. Entretanto, os resultados atingidos divergiram em função do contexto social, econômico e político de cada município.

No Município de São Paulo, embora tenham sido previstas no Projeto de Lei para o Plano Diretor de 1991, elaborado pela gestão Luiza Erundina e nunca aprovado pela Câmara Municipal, as ZEIS só foram implementadas em 2002, com o Plano Diretor Estratégico (PDE/02, Lei 13.430/2002), que criadas quatro categorias desse instrumento, sendo três de imóveis vazios ou subutilizados (ZEIS 2, 3 e 4). Foram instituídos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo específicos para os terrenos demarcados como ZEIS, além de estabelecidas a obrigatoriedade de atendimento de um percentual mínimo de destinação de área construída para HIS e a gratuidade no pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para esse tipo de empreendimento. As HIS foram então definidas como unidades voltadas a famílias com renda de até seis salários mínimos.

Com a valorização real do salário mínimo ao longo da aplicação do PDE/02 e a insuficiência das ações do Poder Público para controle da destinação das unidades de HIS, esse conceito perdeu sua aderência em relação ao público-alvo para o qual foi originalmente pensado, resultando na alteração do perfil das famílias para os quais tais unidades foram destinadas. Desse modo, com a revisão do PDE em 2014 (Lei 16.050/14), o conceito de HIS foi revisto e dividido em duas categorias: HIS 1, voltada a famílias com renda de até três salários mínimos, e HIS 2, voltada para famílias com renda entre três e seis salários mínimos. Desse modo, passou-se a exigir a destinação de área construída para HIS 1 nas categorias de ZEIS anteriormente existentes e, para atendimento dos pleitos do mercado imobiliário, foi criada as ZEIS 5, categoria que mantém o regramento da legislação anterior, com exigência de destinação de área construída para HIS 2.

S13

Ademais, o município também adota o princípio da ampla permissividade de HIS, oferecendo incentivos à produção de HIS 2, incluindo gratuidade de OODC, independente de sua localização em ZEIS.

Nesse contexto, o presente artigo pretende avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo, buscando entender sua influência na produção de HIS e fornecer subsídios aos debates quanto à revisão do instrumento. Para tanto, apresenta dados de pesquisa documental baseada nos Relatórios de Aprovação de Projetos da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), por meio dos quais foram levantados, sistematizados e georreferenciados os dados de empreendimentos envolvendo HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) aprovados dentro e fora das ZEIS da Zona Leste do município, entre os anos de 2002 e 2017.

Os resultados apontam para a relevância do papel das ZEIS na Zona Leste do município, que concentra 77,8% do total de unidades HIS aprovadas nesse território no período em estudo (41.903 de um total de 53.903 unidades HIS, HIS 1 e HIS 2 aprovadas), tendo influência no porte dos empreendimentos nela realizados. Também se evidencia a importância do papel do Poder Público na produção do que foi chamado de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP), voltada ao atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, estimando-se que 85,8% desse tipo de unidade teve como agente o Poder Público e a maior parte delas encontra-se em ZEIS.

A produção de HIS e HMP foi impactada pelas alterações trazidas pelo PDE/14, observando-se que: (i) a aprovação de unidades HIS 1 tornou-se majoritariamente pública e passou a concentrar-se nas ZEIS-2, demarcadas sobre glebas e terrenos de grandes dimensões; (ii) houve diminuição do número de unidades de outras subcategorias de uso residencial aprovadas em ZEIS, indicando a dificuldade de realização de subsídio cruzado envolvendo produtos voltados a rendas muito díspares, que apresentam forma de financiamento e modelos de negócio diferentes; (iii) a iniciativa privada passou a direcionar sua atuação à aprovação de unidades HIS 2 fora das ZEIS, diminuindo a proporção de unidades HMP aprovadas; (iv) as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a concentrar-se nas ZEIS-5, cujos

regramentos ainda permitem a continuidade do produto realizado na legislação anterior. Ademais, aponta-se para a proliferação de unidades do tipo studio que, se aprovadas como HIS, se utilizam dos incentivos a esse tipo de produção sem auxiliar na redução do déficit habitacional, uma vez que não são suficientes para abrigar uma família média, além de serem muitas vezes voltadas a investidores.

Desse modo, a análise realizada permite o levantamento de subsídios para discussão quanto aos regramentos vinculados às ZEIS e ao conceito de HIS estabelecidos pelo PDE. Tal debate se faz ainda mais importante frente às mudanças nos programas federais de financiamento e subsídio à produção habitacional de interesse social, que terão impacto na produção pelos próximos anos.

T73

S13

T74 UMM-SP e autogestão na produção habitacional: a construção da prática participativa na cidade de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Ângela Amaral, Cleonice Dias dos Santos Hein, Maria Isabel Cabral, Henrique Geddo e Renata Miron

amb.trabalhos@gmail.com

Ambiente Trabalhos Para o Meio Habitado, Escola das Cidades

Temas: Política habitacional/Produção por autogestão; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Impactos da pandemia sobre a cidade.

O presente artigo tem como principal objetivo apresentar reflexões sobre como as experiências autogestionárias realizadas por Movimentos de Moradia e assessoria técnica, podem apontar caminhos para estruturação do território, a partir da moradia digna, por meio de sistemas participativos, democráticos e que estimulam, dentre outros elementos, a participação das famílias que têm seus direitos violados e, muitas vezes, vivem em situação de vulnerabilidade, nos espaços de articulação, planejamento da cidade e na operacionalização de políticas públicas direcionadas à produção do espaço urbano pautadas pelo Plano Diretor Estratégico, principalmente com incidência em ZEIS.

T74

Parte-se de experiências concretas na atuação profissional com os movimentos que compõe à União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP)*, por meio dos Alexios Jafet**, Florestan Fernandes e José Maria Amaral*** com a assessoria técnica Ambiente Arquitetura****.

No processo histórico de construção de cidades brasileiras, desde o período colonial até o contexto atual, 2021, por meio da divisão desigual de terras, as cidades brasileiras vêm sendo construídas de forma a favorecer os interesses de mercado. Neste contexto “o mercado” não apenas orienta os investimentos públicos em infraestrutura urbana como participa da política pública e disputa seus investimentos.

A luta histórica dos movimentos de moradia, em especial a UMM-SP, no enfrentamento às respostas insuficientes do Estado, em relação aos direitos básicos dos trabalhadores, culminou em propostas de programas habitacionais que não se resumem em disponibilizar a casa, tornando o mutirão com autogestão uma política pública, e o trabalho social um componente da política urbana.

Por meio de processos autogestionários e com a participação de profissionais comprometidos com a luta por direitos, as lideranças da UMM-SP estimulam as famílias dos movimentos oriundos de diferentes regiões da cidade de São Paulo a participarem dos espaços de decisão, apontando a relação entre participação e construção do território, dando visibilidade para a importância da demarcação de ZEIS como estratégia legal para estruturar investimentos. Segundo Romeiro (2010, p.18) a ZEIS tem o papel de “reconhecer que a população moradora de determinada área da cidade não tem condições de exercer plenamente seu direito à cidade sustentável”.

O Plano Diretor municipal é o instrumento básico para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade e para o planejamento urbano e, neste

* Fundada em 1987.

** Conquista de três movimentos: Movimento dos Trabalhadores Sem Teto da Zona Noroeste; Associação por Habitação com Dignidade e Associação Anjos da Paz da Vila Santista.

*** Conquista do Movimento Sem Terra Leste 1.

**** Fundada nos anos 90.

S13

sentido, tem intrínseca relação com a aplicação das ZEIS. É notório os avanços na demarcação, principalmente quando comparadas as áreas demarcadas em 2002 com as de 2014, e ainda que este instrumento tenha um forte apelo a destinação de terrenos para combater o déficit habitacional, compreende-se que a habitação por si só não garante o direito a cidade, não articula obrigatoriamente qualificação do território e melhoria de vida, ao contrário, pode sobrecarregar a estrutura já precária das periferias.

De acordo com pesquisa da Fundação João Pinheiro (2021) em 2019, o Brasil registrou um déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias, cujo índice era menor entre os anos de 2017 e 2018. O dado de elevação do déficit está relacionado, principalmente, a moradias precárias.

É defesa política da UMM-SP que “a moradia é porta de entrada para outros direitos” que garantam o viver a cidade como um todo e que a luta não pode se resumir a moradia, é necessário permear toda a noção do morar no sentido do direito à cidade e a qualidade de vida de forma igualitária.

Na região do Jaraguá e Cidades Tiradentes, ambas localizadas nos extremos periféricos da cidade e com demarcação em ZEIS, a Assessoria Ambiente arquitetura acompanha duas obras de habitação de interesse social em regime de autogestão e mutirão. São as duas principais conquistas da UMM-SP: Projeto Alexios Jafet (1.104 unidades habitacionais); Florestan Fernandes e José Maria Amaral (396 unidades habitacionais)

Para além de materializar a casa, um dos maiores desafios nessas experiências é conscientizar as famílias participantes enquanto sujeito de direitos, pois tão importante quanto a nova moradia é a qualificação dos espaços disponibilizados pelo território.

As ações realizadas na autogestão na produção habitacional, com grupos de famílias, possibilitam ainda, a organização política; a apropriação do território e dos direitos, o que pode resultar em grupos mais atentos à realidade e politicamente ativos. Exemplificando, citamos à participação das famílias nos conselhos gestores

(saúde; educação, habitação, dentre outros) que de fato articulam o território e contribuem ao planejamento de qualidade de vida para as regiões periféricas.

As famílias, quando procuraram o movimento de moradia, chegam, inicialmente, pela necessidade da moradia, mas no decorrer da atuação coletiva das lideranças e profissionais, observa-se, em processo, que as ações realizadas, estimula o desejo de ampliar as conquistas para outras parcelas da sociedade, bem como encontramos elementos de consolidação de rede de coletividade com fortes laços comunitários. Também são nestes processos do trabalho, na perspectiva de direitos, que as famílias são estimuladas à participar das discussões e revisões do Plano Diretor, um instrumento que precisa estar vinculado à outras políticas públicas, assim como agregar as contribuições da população. Deste modo, aprofundar e compreender experiências práticas podem contribuir com a discussão e implementação de políticas públicas.

Neste sentido, no presente artigo, buscaremos indicar, como o trabalho desenvolvido por lideranças da UMM-SP e profissionais da assessoria Ambiente Arquitetura, são realizados, para que as famílias participantes, tenham espaços de debates, reflexões e compreensão de realidade, bem como dos territórios, de forma a não apenas articular serviços, mas intervir na realidade do território. Além disso, quais as particularidades deste trabalho coletivo?

A luz das práticas realizadas e das potencialidades sinalizadas, é relevante indicar as ferramentas que o Plano Diretor instituiu, limites e possibilidades para consolidar e ampliar a atuação nos territórios, nas melhorias e intervenção nos bairros, região, nos espaços públicos, e nos subutilizados, nos conflitos e construção de alternativas, na gestão da cidade.

T74

S13

T75 Os Mutirões da Leste 1

APENAS APRESENTAÇÃO

Paula Constante Silva Santos

constante@gmail.com / constante@ferafilmes.com.br

Produtora Fera Filmes

Temas: Política Habitacional; Governança e gestão pública e participativa; Produção imobiliária.

LINK DO VIDEO [↗](#)

Apresentação:

O trabalho que inscrevo nesse Fórum não se encaixa em alguns detalhes dos formatos solicitados, mas é absolutamente pertinente aos temas propostos.

Trata-se de um documentário média metragem intitulado *Os Mutirões da Leste 1* (2020, 57 min) que apresenta mais de 100 depoimentos, entre si complementares, de militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra da Leste 1, ao longo da trajetória de conquista de Mutirões Autogeridos desde 1987 até 2020. Além dos mutirantes, entrevistamos lideranças religiosas ligadas às Comunidades Eclesiais de Base das décadas de 80 e 90 e lideranças técnicas (advogades, trabalhadores sociais e arquitetas).

Aproveito o espaço desse Resumo Expandido para encaminhar a ficha técnica e informar que o vídeo se encontra em quaisquer dos seguintes sítios:

www.ferafilmes.com.br

<https://www.youtube.com/watch?v=enYeulGpJJw>

Direção e Edição: Paula Constante.

T75

Produção: Fera Filmes

Câmera: Bruno Henrique Cambuy, Elisângela Reis, Fabio Lima, Gabi Nu, Gilberto Marcos de Araújo (Tinho), Paula Constante, Victor Moriyama.

Som direto: Bruno Henrique Cambuy, Bruno Augustin, Elisângela Reis, Fabio Lima, Fernando Audi, Gilberto Marcos de Araújo (Tinho), Guta Chaves, Paula Constante.

Mixagem: Rosana Stefanoni

Letreiros: Larissa Soares Machado, Letícia Padua

Apoio: PROAC Editais, Secretaria de Cultura e Economia Criativa, Governo do Estado de São Paulo (Edital 42/2017 Fomento ao Audiovisual), Financiamento Coletivo pela plataforma: Benfeitoria benfeitoria.com/docleste1 (agosto/2017), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1.

Realização: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1

Trilha sonora original:

O Povo Reivindicando

Composição: Milton Biskuy; Voz e violão: Milton Biskuy; Arranjo: Milton Biskuy e Igor Bczyk; Gravação, Mix e Master: Igor Bczyk; Estúdio No Quarto Produções.

Paródia dos 30 anos

Composição: Dígima Neves; Voz e pandeiro: Dígima Neves; Gravação, Mix e Master: Igor Bczyk; Estúdio No Quarto Produções.

Digitalização material audiovisual: Ninck Vídeo, com Suel Ninck

Digitalização e tratamento das fotografias e jornais: Nicolas Gomes, Juliana Dias Machado, Fernanda Murgi.

*O trecho de vídeo inscrito neste Fórum é apenas um excerto do documentário e foi inscrito assim apenas para respeitar o formato solicitado nas regras de inscrição.

S14 Trabalho social, áreas de risco e moradia popular



Mediador Luciana Royer • FAU-USP

Relator Edilson Mineiro • UNMP

T76	O Trabalho Social em habitação e a construção de uma cidade mais igualitária	Renata Thais Antonialli	FAU-USP
T77	Habitação Social e Violência: influência de características territoriais e sociais em conjuntos habitacionais no município de São Paulo	João Ricardo Ribas de Moraes, Priscila Borin de Oliveira Claro e Lucas Martins Novaes	Inspere
T78	Mapeamentos de áreas de risco na cidade de São Paulo: ferramenta para a gestão de riscos em tempos de mudanças climáticas	Eduardo Soares de Macedo, Alessandra Cristina Corsi, Marcela Penha Pereira Guimarães, Marcelo Fischer Gramani e Fabrício Araújo Mirandola	IPT
T79	ZEIS e o risco urbano: a articulação entre as Zeis (2002 e 2014) e mapeamentos de risco do município de São Paulo (2004, 2010 e 2020).	Luciana Chakarian Kuada	FAU-USP / GeoInfo SMUL - PMSP
T80	Regularização fundiária como instrumento para gestão de risco	Alessandra Cristina Corsi, Priscila Ikematsu; Eduardo Soares de Macedo e Marcela Penha Pereira Guimarães	IPT
T166	Incorporação da Gestão de Risco no planejamento territorial: Município de São Paulo e RMSP	Cristina Boggi da Silva Raffaelli	UFABC

S14

T76 O Trabalho Social em habitação e a construção de uma cidade mais igualitária

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Renata Thais Antonialli*

renata.antonialli@usp.br

FAU-USP

Temas: Política habitacional; Governança e gestão pública e democrática; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais.

Este trabalho apresenta estudo sobre o tema do Trabalho Social (TS) em habitação, a partir da pesquisa de mestrado em elaboração na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), desde março de 2020, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). O TS tem uma importância significativa na vida das famílias contempladas nos empreendimentos, por isso, entender sua prática é uma maneira de consolidar seu papel fundamental, dado que o momento atual vivido no Brasil é de desmonte e retrocesso das políticas públicas do urbano** para população de baixa renda.

Como definem Paz e Taboada (2010, p. 70):

* Mestranda no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2020 - atual), na área de Habitat. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela mesma instituição (2017).

** "Políticas do urbano" são ações do Estado responsáveis pela construção da própria cidade e seus espaços, assim como de seu funcionamento cotidiano. Contribuem para a espacialidade e sociabilidade. (MARQUES, 2018).

T76

O Trabalho Social em habitação de interesse social é um componente essencial da política habitacional e urbana. Configura-se como processo de trabalho em territórios determinados, que efetiva um amplo leque de ações, permeado por uma perspectiva socioeducativa e política, pautado nos valores democráticos e de justiça social. O horizonte do trabalho é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população. O Trabalho Social deve estar articulado e conectado às diretrizes da política urbana e habitacional.

Aqui, considera-se que o direito à moradia digna vai além da construção física da casa e abarca uma série de outros direitos sociais. Por isso, o TS tem três principais pressupostos: (i) habitação é uma forma de proteção social, reconhecendo que a precariedade é um entrave para o desenvolvimento do cidadão; (ii) a moradia é um direito e não meramente uma mercadoria, pois é a partir dela que o indivíduo passa a ter acesso ao direito à cidade, incluindo seu conjunto de bens e serviços; (iii) deve-se garantir uma gestão pública democrática, com a abertura de instâncias de participação e de respeito à organização popular.

Percebe-se, então, que o TS tem um viés socioeducativo em prol do fortalecimento da cidadania. Um dos principais objetivos é a construção de sujeitos coletivos, com autonomia, a partir da tomada de consciência dos seus direitos como cidadãos. Sendo assim, seu produto refere-se ao acúmulo de experiências técnicas e sociais vividas ao longo do processo. A participação e os aprendizados adquiridos trazem repertório para aquela população, que reivindica por mudanças e contribui para a estruturação de cidades mais igualitárias (PAZ E TABOADA, 2010; GRAZIA et al, 2017). Nesse sentido, embora o TS seja essencialmente elaborado por assistentes sociais e/ou cientistas sociais, os grupos atuantes envolvidos são multidisciplinares.

Nos últimos 20 anos, a elaboração do TS teve grandes avanços. Desde a década de 1970, é uma exigência dos programas habitacionais. Nas décadas de 80 e 90, as pautas da interdisciplinaridade e da autogestão ganharam força e sua prática se consolidou. Em 1999, passou a ser incluído nos custos dos empreendimentos federais. Já os anos 2000 foram marcados pela notabilidade do tema da política urbana:

S14

foram criados o Estatuto das Cidades (2001), o Ministério das Cidades (2003–2019) e a Política Nacional de Habitação (2004), na qual o TS passou a ser reconhecido como um direito do cidadão. Nessa conjuntura, foram lançados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, 2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, 2009), que mantiveram o TS como exigência. Nesse momento, devido ao grande contingente de operações, foi elaborada uma série de normativas e regulamentações com padrões mínimos. Assim, o Trabalho Social se tornou também espaço de disputa, podendo ser executado pelos movimentos sociais, assessorias técnicas, setores públicos ou empresas privadas terceirizadas. (PAZ E TABOADA, 2010; PAZ et al, 2016; PULHEZ, 2013; SANTANA, 2018)

Desde 2016, com o golpe parlamentar, a inflexão ultraliberal e a eleição de governos de extrema direita, ocorre um desmonte sucessivo das políticas sociais que haviam sido implementadas entre 2003 e 2015. Após o fim oficial do PMCMV, em 2020, o novo programa federal Casa Verde e Amarela^{*} demonstra desvinculação com as demandas populares e movimentos sociais, pois foi apresentado como modelo de financiamento para aquisição da casa própria, sem possibilidade de subsídios para as famílias de baixíssima renda. Também não foram previstas modalidades autogestionárias e não houve participação popular para sua elaboração. Além disso, não menciona o Trabalho Social^{**}. Isso mostra um grande retrocesso para políticas habitacionais nacionais.

Dessa forma, a proposta desse trabalho é discutir sobre a importância do TS para a formação política dos cidadãos de baixa renda, por estar pautado em valores de justiça social. Além disso, sua prática coloca as famílias de baixa renda a frente das

* Para mais informações, ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>.

** Nas modalidades de regularização fundiária e melhorias habitacionais, embora o termo “Trabalho Social” não seja citado, há menções a presença do técnico social (item 6.4 do Memorial de Instruções do Programa Casa Verde e Amarela) para “realizar ações com as famílias residentes no núcleo urbano informal, por meio de técnico(s) social(ais), de forma a propiciar a sensibilização, mobilização, informação e envolvimento destas no processo de regularização fundiária e melhoria habitacional;” (BRASIL, 2021, p. 5). Vale pontuar também que garantir isso é função da empresa privada, que é colocada como agente promotor.

T76

tomadas de decisão, como protagonistas, sendo uma forma contra-hegemônica de produção do espaço urbano. É por meio dessa conjuntura que a comunidade pode questionar o sistema vigente, contestar os padrões sociais que reproduzem desigualdades estruturais e, conseqüentemente, propor maneiras transformadoras de viver a cidade. Assim, é componente essencial das políticas habitacionais.

S14

T77 Habitação Social e Violência: influência de características territoriais e sociais em conjuntos habitacionais no município de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

João Ricardo Ribas de Moraes, Priscila Borin de Oliveira Claro e Lucas Martins Novaes

joaorm@al.insper.edu.br

Insper

Temas: Política Habitacional; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros.

Introdução

A remoção de famílias de suas moradias e seu reassentamento em conjuntos habitacionais é vista, em muitas ocasiões, como estratégia indispensável para promover acesso a direitos, em especial à moradia digna. No entanto, ainda são muitos os riscos de esse processo resultar em aumento da vulnerabilidade das famílias atingidas (CARDOSO E DENALDI, 2018). As políticas habitacionais expõem seus beneficiários à segregação socioespacial e a ambientes com dificuldades de acesso a oportunidades, deficiências de infraestrutura e violência elevada (BIDERMAN ET AL., 2019b; MARQUES E RODRIGUES, 2013). Ademais, o reassentamento frequentemente rompe

T77

os laços sociais das famílias com equipamentos públicos, oportunidades de trabalho, e relações de confiança e sociabilidade construídos no bairro de origem; e os colocam em situação de vulnerabilidade por enfrentarem dificuldades de construir estas relações no novo local de moradia (AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015; IPEA, 2014).

A literatura informa que fatores como senso de pertencimento, coesão social, relações de confiança e compartilhamento de regras e normas são aspectos de vizinhança eficazes para superar problemas comuns, como violência, se devidamente combinados com a disposição de intervir pelo bem comum (CHIODA, 2017; SAMPSON, RAUDENBUSH E EARLS, 1997).

Estudos de caso sobre a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida atestam que o desarranjo das relações sociais e a imposição de um novo conjunto de regras e formas de convivência gera bastante insegurança, insatisfação e conflito nos condomínios. Na relação com o ambiente externo, a inserção urbana precária expõe os empreendimentos ao domínio por organizações criminosas e à reorganização do tráfico. Internamente, a imposição de uma sociabilidade condominial pouco comum a muitos beneficiários e de uma convivência entre grupos sociais distintos está na raiz de conflitos entre vizinhos (AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015; IPEA, 2014).

Este trabalho busca compreender empiricamente a relação entre conjuntos habitacionais e violência no entorno. São analisados os efeitos heterogêneos dos empreendimentos habitacionais sobre a violência conforme características socioeconômicas dos territórios e composição social dos condomínios quanto a diversidade ou homogeneidade de assentamentos de origens dos moradores.

Metodologia

Este trabalho busca compreender empiricamente a relação entre conjuntos habitacionais e violência a nível local. Para explorar as repercussões do processo de remoções e reassentamentos sobre conflitos internos e externos nos condomínios, a relação de interesse é interpretada a partir das características socioeconômicas dos territórios e da composição social dos condomínios quanto a diversidade

S14

ou homogeneidade de assentamentos de origens dos moradores. Para isso, foi construída uma base de dados original que consolida informações dos empreendimentos, características dos territórios e incidência de criminalidade no entorno para 79 conjuntos habitacionais entregues entre 2013 e 2020 no município de São Paulo. O efeito é identificado através do método econométrico de diferenças-em-diferenças, que estima relações entre conjuntos habitacionais e violência a partir de comparações antes e depois para cada território que recebeu os condomínios. Metodologia semelhante é adotada em estudos da criminalidade e sua relação com fatores sociais e territoriais em contexto intraurbano (ALONSO, ANDREWS E JORDA, 2019; BIDERMAN et al., 2019a; STUCKY E OTTENS MANN, 2009), inclusive conjuntos habitacionais (SAEGERT, WINKEL E SWARTZ, 2002; SANDLER, 2017; TILLYER E WALTER, 2019).

Este trabalho testa empiricamente as seguintes hipóteses:

H1: A entrega de conjuntos habitacionais é associada a uma menor violência em seu entorno quando são realizadas em territórios de condições socioeconômicas mais favoráveis.

H2: A entrega de conjuntos habitacionais é associada a uma menor violência em seu entorno quando os condomínios têm baixa diversidade de origens entre os moradores. **H3:** A entrega de conjuntos habitacionais é associada a uma menor violência em seu entorno quando os condomínios são de menor porte.

Resultados e Discussão

São encontradas evidências de que a entrega de conjuntos habitacionais em territórios menos vulneráveis em termos de renda está associada a uma redução da violência nestas localidades. Por sua vez, a maior homogeneidade de origens dos moradores se associou a uma maior violência no entorno destes empreendimentos, ao contrário do esperado por H2, resultado que pode decorrer da alta concentração de famílias vulneráveis em conjuntos habitacionais de baixa diversidade.

A tabela abaixo apresenta resultados da estimação do modelo com variáveis definidas por buffers de 200m. Modelos para buffers de 500m e 1km produzem resultados semelhantes. Conforme tabela abaixo, empreendimentos entregues em áreas

T77

de menor vulnerabilidade social e com alta diversidade de origens são associados com 0,111 menos crimes violentos por trimestre por empreendimento, enquanto os conjuntos de baixa diversidade se associam a 0,018 menos crimes (-0,111 + 0,093).

TABELA – RELAÇÃO ENTRE ENTREGA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS E VIOLÊNCIA NO ENTORNO – BUFFER DE 200M

	Dependent variable:					
	Crimes no raio de 200m					
	Maior vulnerabilidade	Menor vulnerabilidade	Mais violento	Menos violento	Mais segregado	Menos segregado
Conj hab (alta diversidade)	0.031 (0.034)	-0.111*** (0.033)	-0.090*** (0.022)	-0.028 (0.032)	0.020 (0.035)	-0.122*** (0.033)
Dif. baixa - alta diversidade	0.018 (0.034)	0.093** (0.038)	0.083** (0.032)	0.061 (0.040)	0.023 (0.040)	0.129*** (0.040)
Média	0.279	0.155	143.8	0.197	0.017	0.131
Observations	1.599	1.640	1.599	1.640	1.599	1.640
R ²	0.022	0.012	0.010	0.005	0.029	0.012
F Statistic	3.446*** (df = 10; 1510)	1.902** (df = 10; 1550)	1.545 (df = 10; 1510)	0.730 (df = 10; 1550)	4.579*** (df = 10; 1510)	1.825* (df = 10; 1550)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

As evidências também confirmam a hipótese H3 de que os conjuntos habitacionais de menor porte, definido como abaixo de 160 unidades habitacionais, são associados a redução da violência no entorno.

Conclusões

Os resultados corroboram a influência de aspectos territoriais e apontam que a entrega de empreendimentos em territórios menos vulneráveis em termos de renda está associada a uma redução da violência nestas localidades. A composição social também apareceu como condicionante relevante, apesar de a maior homogeneidade de origens dos moradores ter se associado a aumento da violência por razões que precisam ser mais bem compreendidas. Conjuntos de menor porte também são associados a menos violência.

As evidências sugerem implicações relevantes para a política pública. A mais proeminente é a importância de alocar as famílias beneficiárias de programas habitacionais em localidades onde já não exista concentração prévia de vulnerabilidades. Ademais, ao compreender sob que circunstâncias os conjuntos habitacionais se relacionam com a violência e, sobretudo, ao documentar que esta relação é

S14

negativa em bairros menos vulneráveis, estas evidências têm potencial de auxiliar o poder público e sociedade civil no enfrentamento da resistência política contra o desenvolvimento de políticas habitacionais nas áreas mais consolidadas da cidade e na defesa de uma política habitacional que aproxime os beneficiários das amenidades da cidade e do acesso a oportunidades sociais e econômicas.

Os resultados devem ser interpretados à luz das duas principais limitações da pesquisa. A primeira limitação é que o escopo desta pesquisa não incluiu coleta de dados para observar a qualidade e propósito dos vínculos sociais nos conjuntos habitacionais. A segunda limitação é a necessidade de cautela para atribuir causalidade aos resultados encontrados pelos modelos.

Referências Bibliográficas

ALONSO, José M.; ANDREWS, Rhys; JORDA, Vanesa. Do neighbourhood renewal programs reduce crime rates? Evidence from England. *Journal of Urban Economics*, v. 110, p. 51-69, 2019.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 51-72, 2015.

BIDERMAN, Ciro et al. Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 35, n. 3, p. 573-605, 2019a.

BIDERMAN, Ciro et al. *Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas*. São Paulo: Instituto Escolhas, 2019b.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 2018.

CHIODA, Laura. *Stop the violence in Latin America: a look at prevention from cradle to adulthood*. The World Bank, 2017.

IPEA. *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. 2014.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, p. 159-177, 2013.

SAEGERT, Susan; WINKEL, Gary; SWARTZ, Charles. Social capital and crime in New York City's low income housing. *Housing Policy Debate*, v. 13, n. 1, p. 189-226, 2002.

SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSH, Stephen W.; EARLS, Felton. Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *science*, v. 277, n. 5328, p. 918-924, 1997.

SANDLER, Danielle H. Externalities of public housing: The effect of public housing demolitions on local crime. *Regional Science and Urban Economics*, v. 62, p. 24-35, 2017.

STUCKY, Thomas D.; OTTENS MANN, John R. Land use and violent crime. *Criminology*, v. 47, n. 4, p. 1223-1264, 2009.

TILLYER, Marie Skubak; WALTER, Rebecca J. Low-income housing and crime: The influence of housing development and neighborhood characteristics. *Crime & Delinquency*, v. 65, n. 7, p. 969-993, 2019.

T77

S14

T78 Mapeamentos de áreas de risco na cidade de São Paulo: ferramenta para a gestão de riscos em tempos de mudanças climáticas

APENAS APRESENTAÇÃO

Eduardo Soares de Macedo, Alessandra Cristina Corsi, Marcela Penha Pereira Guimarães, Marcelo Fischer Gramani e Fabrício Araújo Mirandola

esmacedo@ipt.br, accorsi@ipt.br, marcelappg@ipt.br, mgramani@ipt.br, fabricio@ipt.br
IPT

Em todo o mundo tem sido registrado um aumento da intensidade e da frequência dos desastres sócio-naturais, causado pelo aumento da exposição de moradias, infraestrutura e ativos econômicos às ameaças naturais, e pelas mudanças climáticas globais.

O homem é o agente modificador mais importante na dinâmica das encostas por conta do uso e ocupação do solo em regiões naturalmente suscetíveis a movimentos gravitacionais de massa, principalmente os deslizamentos. O principal agente deflagrador desses processos é a chuva, dado o papel da água infiltrada nos taludes, na diminuição drástica da resistência dos solos. Com as perspectivas da mudança climática no aumento da frequência de eventos extremos de chuvas, é de se esperar que também os movimentos de massa sofram aumento, colocando em maior risco a vida dos moradores. Um exemplo de evento extremo de chuvas ocorreu na região da

Baixada Santista em 2020 afetando gravemente Guarujá, Santos e São Vicente com dezenas de vítimas fatais.

No Brasil e especificamente na cidade de São Paulo, esses desastres decorrentes de movimentos de massa têm ocorrido com maior frequência nos últimos anos. A urbanização é um dos fenômenos com maior capacidade de alteração do espaço. Na Cidade de São Paulo a população de baixa renda acabou por ocupar os locais mais acessíveis do ponto de vista econômico, principalmente as periferias com loteamentos irregulares instalados em encostas e margem de córregos, repletos de moradias em autoconstrução. Para se ter uma ideia entre 1988 e 2021, 130 pessoas perderam a vida em acidentes com movimentos de massa na cidade de São Paulo.

Nessas áreas mais críticas aos processos de deslizamentos e inundações a infraestrutura, por vezes, não está adequada para resolver os problemas relacionados a esses processos do meio físico perante as intervenções feitas pela ocupação.

Como em todo processo de gestão, a identificação dos problemas é a base para a tomada de decisão sobre as ações que devem ser implementadas para a solução desses problemas. A identificação e a caracterização dos graus de risco dos movimentos gravitacionais de massa visam então orientar a tomada de decisões para a ação de redução de riscos resultantes de processos de deslizamentos e inundações. Dessa forma, o mapeamento e a caracterização do risco quanto às condições das moradias, das construções e de referenciais técnicos e gerenciais, a partir de um amplo levantamento e análise de dados, possibilitam ao gestor público considerar as ações que devem ser implementadas para a gestão de risco. Estas ações podem prevenir e evitar a ocorrência de deslizamentos nas encostas no caso de moradias localizadas em relevos desfavoráveis à ocupação (morros de altas declividades), e de inundação e solapamento de margem no caso de moradias localizadas em fundos de vales.

Os levantamentos de áreas de risco no município de São Paulo vêm sendo feitos desde a década de 1980 com a participação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) seja na execução direta do trabalho seja na coordenação e orientação técnica dos mesmos.

T78

S14

Já em 1986, o IPT executou levantamentos para auxiliar a então nova administração, incluindo algumas áreas de risco e iniciando esse tipo de levantamento na cidade de São Paulo.

Em 1989, durante a gestão Luiza Erundina e após o acidente na Favela Nova República, o IPT coordenou tecnicamente o trabalho de várias empresas de engenharia e geotecnia que executaram os levantamentos em mais ou menos uma centena de áreas, já com a indicação de medidas estruturais para a mitigação dos riscos.

Em 2003, o IPT e uma equipe da Fundação Universidade Estadual Paulista (Fundunesp), executaram os levantamentos em 210 áreas espalhadas por praticamente toda a cidade, já com a aplicação da metodologia de mapeamento que seria depois publicada em livro pelo Ministério das Cidades e utilizada em todo o país.

Já em 2010, o IPT mapeou 407 áreas, incluindo praticamente todas as que foram mapeadas em 2003, utilizando a metodologia já aperfeiçoada e ministrando cursos para a formação das equipes municipais objetivando dar à prefeitura independência técnica no assunto.

Dada a intensa dinâmica da ocupação nessas áreas, faz-se necessária a atualização das condições de risco. Assim, atualmente, no Município de São Paulo são 489 áreas de risco de movimentos de massa, com 1314 setores de risco, de acordo com a atualização dos mapeamentos das áreas de risco geológico executado pela própria equipe municipal e que se encontra disponível para consulta no Portal GeoSampa.

A obrigatoriedade de mapeamento de áreas de risco pelos municípios consta da Lei Federal nº 12.608/2012 e que também incluiu as Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização como uma das bases para a construção do Plano Diretor dos municípios.

A metodologia atualmente utilizada no país tem caráter qualitativo e semi-quantitativo baseando-se no risco como sendo uma relação entre a possibilidade de ocorrência dos processos (susceptibilidade) e as suas consequências na forma de danos e prejuízos sociais, econômicos e ambientais (vulnerabilidade). Dessa forma, as ações de mitigação de riscos tanto podem focar nos processos, como os

deslizamentos, como nas suas consequências, instalando tanto medidas estruturais (obras de contenção de encostas, por exemplo), como medidas não estruturais (como sistemas preventivos de defesa civil, por exemplo).

A proposta de lei para implantação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana de São Paulo, que se encontra na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo para aprovação, tem como um de seus pilares a Gestão Integrada de Riscos tanto os sócio-naturais (deslizamentos e inundações, por exemplo) como os tecnológicos. Ao final, o mapeamento de áreas de risco é uma ferramenta essencial para a gestão dos riscos com foco na melhoria da qualidade de vida dos moradores dessas áreas.

T78

T79 ZEIS e o risco urbano: a articulação entre as Zeis (2002 e 2014) e mapeamentos de risco do município de São Paulo (2004, 2010 e 2020)

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Luciana Chakarian Kuada*

lucianachakarian@hotmail.com / luchakar@usp.br

FAU-USP / GeoInfo SMUL - PMSP

Temas: Mudanças climáticas e resiliência urbana; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Política habitacional.

Introdução:

O presente trabalho propõe analisar como as zonas especiais de interesse social (ZEIS) são articuladas com as áreas de risco do município de São Paulo. Identificamos conceitualmente os objetos e elencamos exemplos dessas ferramentas no município de São Paulo: ZEIS elaboradas em 2002 (Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002-PDE) e 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014- PDE) e mapeamentos de risco desenvolvidos em 2004, 2010 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014- PDE) e 2020.

* doutoranda na FAU-USP e arquiteta e urbanista efetiva PMSP- SMUL - GeoInfo.

Objetivo.

Objetivamos explicitar a articulação entre Zeis e o mapeamento de risco na cidade. Aprofundamos observando os resultados obtidos através do cruzamento e sobreposição desses elementos. Intencionamos contribuir com o debate sobre a aplicação de Zeis na cidade. Incluímos nesse campo as áreas já ocupadas com habitação de baixa renda e que também estão submetidas a ocorrências calamitosas. Por sua proximidade, ambos atuam diretamente sobre as moradias populares e intervêm de forma conjunta em diversas regiões da cidade.

Objeto 1: ZEIS

As ZEIS são territórios delimitados pela gestão municipal onde os parâmetros construtivos, os emolumentos de aprovação, enfim, toda legislação edilícia é flexibilizada para favorecer a construção de unidades de HIS e/ou HMP (habitação do mercado popular). O município tem duas versões de aplicação de ZEIS, ambas dispostas pelo plano diretor: a primeira está incluída na lei nº 13.430/02 e a segunda está na vigente lei nº 16.050/14. O objetivo da criação desse instrumento foi viabilizar financeiramente a produção de HIS pelo Estado e pela iniciativa privada.

Objeto 2: Mapeamentos de riscos de desastres urbanos.

O mapeamento de riscos de desastres urbanos é um instrumento do planejamento e gestão de riscos que territorializa os locais sujeitos a ocorrências calamitosas. Isto é, áreas onde a comunidade moradora não é capaz de absorver as possíveis perdas sem auxílio externo.

O foco desse trabalho é a analisar a articulação entre as Zeis e os mapeamentos de risco. Isto posto, optamos por dedicar esforços nos documentos que realmente estabeleceram vínculo com as ZEIS, os mapeamentos desenvolvidos nos anos de 2004, 2010 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014- PDE) e 2020 (com atualização contínua).

Metodologia de análise de dados e mapeamentos.

Desenvolvemos planilhas para análise e sistematização da legislação referente e gráficos para exame das áreas ocupadas e da proporção das ocupações. Para

S14

alcançarmos territorialmente esses mecanismos de intervenção urbana, desenvolveremos mapas onde serão sobrepostos Zeis, áreas de risco e até mesmo as políticas públicas habitacionais municipais. Aos cruzarmos essas informações e dados, procuramos identificar as formas que o município aplica a conexão desses importantes dispositivos e como isso se manifesta no território. Indagamos como melhorar esses importantes instrumentos para que eles possam ser mais eficientes e produzir melhores resultados para a população.

Justificativa.

Ao estudarmos os instrumentos urbanos, é comum cometemos o equívoco de analisarmos cada um de forma isolada. Contudo, políticas públicas e dispositivos diversos (com um mesmo tema) são aplicados simultaneamente numa localidade. Sendo assim, esse trabalho se propõe a fazer um estudo sobre essa articulação de ferramentas e seu efeito na cidade.

Também sabemos que as mudanças climáticas têm aumentado significativamente o número de eventos calamitosos. Deste modo, as áreas de risco têm ampliado em área e tem aumentado o número de ocorrências desastrosas. O número de ocupações habitacionais de baixa renda também tem aumentado bastante com todas as transformações atípicas que temos passado. O estudo que propomos colabora com esse campo que é cada vez mais significativo no planejamento urbano do município de São Paulo, o risco urbano e provisão de habitações populares.

Considerações Finais

Após nos aprofundar na investigação das informações, e cruzar os dados através de recursos estatísticos como planilhas e gráficos. Também com a territorialização das informações por geoprocessamento, conseguimos agregar e isolar elementos que nos permitiram elaborar algumas reflexões que podem contribuir com a compreensão da dinâmica estabelecida entre os objetos desse trabalho.

Apresentamos alguns debates que conseguiremos estabelecer no desenvolvimento dessa pesquisa: vemos um desencontro entre a delimitação das Zeis e das áreas de risco, podem ter melhores resultados se planejadas em conjunto. Assim como entendemos que Zeis e das áreas de risco poderiam ser mais incluídas no

T79

planejamento das políticas públicas habitacionais. Podemos verificar que os parâmetros para a delimitação das Zeis e das áreas de risco passaram por transformações. Entendemos que a classificação de ambos os instrumentos pode ser aprimorada para garantir sua funcionalidade e gestão.

Entendemos que Zeis e das áreas de risco são muito vinculadas, ainda que normativamente não esteja determinada essa ligação. Percebemos que o objetivo de ambas é a segurança habitacional para população de baixa renda e que quando estão alinhadas podem produzir resultados mais eficazes. As ZEIS asseguram o território para uso de HIS e HMP e as áreas de risco estabelecem (dentre outras coisas) a prioridade da intervenção.

As áreas de riscos são caracterizadas pela desigualdade socioeconômica e a vulnerabilidade urbana. São também, um reflexo da exclusão social e do descaso com a prevenção da vida retratando o caráter perverso do modelo de ocupação urbana brasileira. De acordo com Harvey (1985) a questão chave é com quem e como a sociedade, diferenciada em grupos, constrói sobre os espaços e os coloca em risco.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Disponível em: <https://cutt.ly/ejElxwA>. Acesso: 18, dez de 2020.

CARVALHO, Celso Santos. CAJUFA 2020: diretrizes para análise de risco geológico-geotécnico em áreas urbanas / Celso Santos Carvalho [et al] -- São Paulo: Editora Europa, 2020.

T80 Regularização fundiária como instrumento para gestão de risco

APENAS APRESENTAÇÃO

Alessandra Cristina Corsi, Priscila Ikematsu; Eduardo Soares de Macedo e Marcela Penha Pereira Guimarães

accorsi@ipt.br, priscilai@ipt.br, esmacedo@ipt.br, marcelappg@ipt.br

IPT

Atualmente, o aumento do número de pessoas vivendo em áreas de risco de escorregamentos, enchentes e inundações têm sido uma das características negativas do processo de urbanização e crescimento das cidades brasileiras, o que se verifica, principalmente, nas regiões metropolitanas (Ministério das Cidades/IPT, 2007). Fatores econômicos, políticos, sociais e culturais contribuem para o avanço e a perpetuação desse quadro indesejável. Em linhas gerais, o problema das áreas de risco nas cidades brasileiras relaciona-se com a crise econômica e social com solução de longo prazo; política habitacional para baixa renda historicamente ineficiente; ineficácia dos sistemas de controle do uso e ocupação do solo; inexistência de legislação adequada para as áreas suscetíveis aos riscos mencionados; inexistência de apoio técnico para as populações; e com a cultura popular de “morar no plano”.

A dificuldade do acesso à moradia digna é um problema que atinge todas as cidades brasileiras. De acordo com o levantamento preliminar dos aglomerados subnormais realizados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2019 (IBGE, 2020), foram identificados mais de 5 milhões de domicílios irregulares, sendo um pouco mais de 1 milhão somente no Estado de São Paulo (IKEMATSU et al., 2020). O fenômeno da proliferação de precarização habitacional é identificado tanto nas grandes cidades, principalmente nas metrópoles, quanto naquelas de pequeno porte, especialmente no norte e nordeste do país.

A solução desse grave problema demanda muito tempo e recursos dada a enorme quantidade de áreas de risco e famílias afetadas. As administrações municipais tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamentos irregulares ou de propriedade pública. É um processo que, ao final, provê um documento de posse do terreno à família que o habita, e a experiência tem demonstrado que isso faz com que as condições da área melhorem substancialmente já que as famílias se sentem seguras para aplicar melhorias em suas moradias, diminuindo, inclusive, o risco geológico-geotécnico e hidrológico.

A regularização fundiária é um processo que visa legalizar a permanência de moradias que foram instaladas de forma irregular, clandestina ou quando não foi possível a titulação de seus ocupantes, mesmo que atendessem à legislação em vigor à época de sua implantação ou regularização. Os procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) estão previstos, no âmbito federal, na Lei nº 13.465/2017 e nos Decretos regulamentadores nº 9.310/2018 e nº 9.597/2018. Duas modalidades de Reurb foram definidas: Reurb de Interesse Social (Reurb-S), quando envolver ocupações informais caracterizadas predominantemente por população de baixa renda; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos outros casos que não se enquadram em Reurb-S.

O objetivo da regulação fundiária urbana de interesse social é a garantia de um dos direitos fundamentais do cidadão para uma vida digna, qual seja: o direito à moradia. Acrescentam-se, ainda, as condições urbanas às oportunidades econômicas, educacionais e culturais que a cidade oferece (NUNES; FIGUEIREDO JUNIOR, 2018).

O presente trabalho discute a importância dos Estudos Técnicos para Situações de Risco como suporte técnico para subsidiar o rito jurídico-processual exigido em Lei para fins de Reurb. No município de São Paulo, a regularização fundiária é uma das estratégias definidas na política urbana constante do seu Plano Diretor (Lei nº 16.050/2014). Para integrar o Programa de Regularização Fundiária, a ocupação deve ser classificada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS; ser consolidada, ou seja, bem servida de infraestrutura urbana (abastecimento de água, de energia elétrica, coleta de esgoto, coleta de lixo e moradias com bom padrão construtivo); e ser segura, ou seja, não apresentar situações que coloquem em risco a vida dos

S14

moradores. As áreas destinadas para ZEIS 1, que são áreas caracterizadas pela presença de favelas, assentamentos, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, habitados predominantemente por população de baixa renda, teve um aumento de 23% de áreas demarcadas em comparação com as áreas delimitadas da lei 13.885/2004. (Lei nº 16.050/2014) para a promoção da regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social. Por outro lado, 489 áreas de risco de movimentos de massa foram mapeadas no Município de São Paulo, com 1314 setores de risco, de acordo com a atualização dos mapeamentos das áreas de risco geológico executado pela própria equipe municipal e que se encontra disponível para consulta no Portal GeoSampa.

Esses dados mostram o grande passivo habitacional a ser equalizado e denotam a importância dos Estudos Técnicos para Situações de Risco, no caso de núcleos urbanos informais, ou de parcelas deles, em áreas de risco geológico-geotécnico ou hidrológico, conforme artigo 35 da Lei 13.465 de 2017. Tais estudos devem demonstrar a eliminação, correção ou administração de riscos para que seja possível admitir a regularização fundiária. Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não seja possível essa comprovação, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (Artigo 39, Lei 13.465/2017).

Desse modo, a consonância do Plano Diretor com a destinação de áreas para regularização fundiária de assentamentos precários e a Gestão de risco está estabelecida e clara. Os mecanismos existentes permitem que após os Estudos Ambientais se dê continuidade ao processo de regularização fundiária, melhorando a qualidade de vida e ambiental da população que moram nessas áreas.

T166

T166 Incorporação da Gestão de Risco no planejamento territorial: Município de São Paulo e Região Metropolitana de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Cristina Boggi da Silva Raffaelli*

cristinaboggi@uol.com.br

UFABC

Temas: Expansão urbana; Articulação com a escala e o planejamento metropolitano; Mudanças climáticas e resiliência urbana.

Este trabalho tem por objetivo avaliar avanços na incorporação da prevenção de riscos e monitoramento da ocupação de áreas suscetíveis a riscos geológicos e hidrológicos, no Plano Diretor do município de São Paulo – Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) instituída pela Lei Federal 12.608/2012 prevê a ampliação dos esforços em prol de se conhecer melhor o território e de elaboração de mapeamentos e levantamentos de riscos geológicos e hidrológicos, a serem incorporados à legislação urbanística municipal e nas práticas de planejamento e de gestão pública, de forma a prevenir a formação de novas áreas de risco. A lei 12608/2012 trouxe a importância do monitoramento da ocupação em áreas suscetíveis para os municípios integrantes do cadastro nacional,

* Doutorado em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC, Santo André, Brasi; Assistente de Pesquisa no Instituto Geológico da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente.

S14

prevendo que o governo federal deverá publicar periodicamente informações sobre a evolução das ocupações.

A UGRHI-06 coincide em grande parte com a Região Metropolitana de São Paulo, sendo que no período de 1999 a 2019 o banco de dados do Instituto Geológico possui em seus registros a ocorrência de 10.761 eventos geológicos, 13.879 eventos hidrológicos e 5.476 eventos meteorológicos, ocasionando 814 mortes, 947 feridos, 15.314 desabrigados, 32.298 desalojados, 27.133 outros afetados, além de 224.427 edificações afetadas. A elaboração do Plano diretor Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP), encabeçado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), contou com a participação da Câmara Temática Metropolitana para Gestão de Riscos Ambientais Urbanos (CTM-GRAU), tratando de temas de interface entre o planejamento urbano e a prevenção de riscos. Infelizmente a EMPLASA foi extinta encerrando suas atividades no dia 05/10/2019, não havendo continuidade na elaboração dos Planos Diretores Regionais, representando uma grande perda para a continuidade dos Planos Diretores Integrados e para o planejamento territorial e urbano do Estado como um todo.

A PNPDEC estabeleceu que o Plano Diretor municipal deve conter o mapeamento das áreas suscetíveis, e que a identificação e o mapeamento de áreas de risco devem levar em conta as cartas geotécnicas. Desta forma a legislação recomenda a elaboração das cartas de Suscetibilidade, Carta de Aptidão à Urbanização e Carta de Risco (YAZBEK, 2015). Estes são importantes instrumentos para o gerenciamento dos riscos geológicos e hidrológicos e para embasar ações de planejamento e ordenamento territorial.

A Carta de Suscetibilidade do município de São Paulo foi elaborada em 2014 e revisada em março de 2015. As Cartas de Suscetibilidade são feitas na escala 1:25.000, abrange a área total do município, incluindo zonas urbanas e rurais, e têm por objetivo delimitar as áreas que possuem maior ou menor probabilidade de desencadeamento de fenômenos naturais ou induzidos (movimento de massa ou inundação principalmente). As áreas suscetíveis são delimitadas em três classes: baixas, médias e altas (CPRM, 2014). As baixas suscetibilidades são as áreas mais indicadas

para a ocupação, ao contrário das altas, onde existe maior probabilidade de acontecerem eventos. A média suscetibilidade precisa ser analisada com maior cuidado quanto à segurança em sua ocupação, pois a probabilidade da presença de risco vai depender da forma como se dá a ocupação, das características do entorno, da vulnerabilidade de quem a ocupa, ou mesmo da infraestrutura necessária para essa ocupação, entre outros fatores.

As Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização são feitas na escala 1:10.000 ou 1:5.000, abrangem áreas desocupadas ou com urbanização incipiente situadas dentro do perímetro urbano legal dos municípios, bem como no domínio da zona de expansão urbana prevista no Plano Diretor municipal. Estas Cartas indicam a capacidade dos terrenos para suportar os diferentes usos e práticas da engenharia e do urbanismo, com o mínimo de impacto possível e com o maior nível de segurança, orientando o parcelamento do solo no processo de uso e ocupação, de forma equilibrada com a condição de suporte do meio físico, evitando-se os riscos e as consequências dos desastres (COUTINHO, 2013). Desta forma estas Cartas têm por objetivo principal dar suporte à indicação de áreas urbanas adequadas à ocupação, seja no interior do perímetro urbano ou em áreas de expansão urbana (CANIL; MORETTI, 2020).

As Cartas de risco são feitas na escala 1:2.000, abrangem as áreas já ocupadas ou urbanizadas, principalmente com incidência de assentamentos precários. Resultam da análise do risco, ou seja, da delimitação das áreas (em zoneamento ou setorização); da quantificação, cadastramento e hierarquização de risco apontando setores e edificações em situação de maior ou menor risco (ex.: baixo, médio e alto e muito alto risco a deslizamento ou inundação). Envolve avaliação de perigo, vulnerabilidade e perdas ou danos (YAZBEK, 2015).

A importância de se coibir a ocupação de áreas suscetíveis sujeitas a processos perigosos através da indicação destas áreas nos zoneamentos e planos diretores municipais é abordada por diversos autores (CRISTIANE et al., 2009; GARCIA et al., 2012; SAITO e PELLERIN, 2013; MARTINEZ GRAÑA et al., 2014, TEHRANY et al., 2014 e JEBUR et al., 2014).

T166

S14

Verificou-se que o Plano Diretor de 2014 do município de São Paulo apresentava apenas o mapeamento de riscos dentre seus mapas, mas ainda sem referências a PNPDEC, Carta de Suscetibilidade ou Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização. Não se verifica o monitoramento da expansão da ocupação em áreas de alta e média suscetibilidade, o que mostra a baixa incorporação dos estudos relacionados ao risco nas ações efetivas de planejamento territorial. Avalia-se que, além dos mapeamentos geológicos/geotécnicos para identificação das áreas problemáticas será necessário também o apoio dos governos nas esferas estadual e federal, acompanhando, fiscalizando, assessorando e dando suporte para que as informações relativas ao meio físico sejam efetivamente incorporadas no planejamento territorial municipal, viabilizando assim a eficácia destes mapeamentos na redução futura das situações de risco.

T166

S16 Habitação e ocupação de edifícios ociosos no centro



Mediador Débora Sanches • Mackenzie

Relator Renata Antonialli • FAU-USP

T87	Em defesa da luta da moradia digna na área central de São Paulo	Sidnei Pita	Unificação de Luta de Cortiços e Moradia (ULCM)
T88	Habitação no Projeto de Intervenção Urbana Setor Central de São Paulo: solução habitacional ou estímulos à produção imobiliária?	Pedro Del Bel Pires e Paula Freire Santoro	FAU-USP
T89	Os desafios da regularização dos serviços essenciais nas ocupações da região central de São Paulo	Allan Ramalho, Antonia Lindinalva Ferreira do Nascimento, Augusto Luiz de Aragão Pessin, Benedito Barbosa, Carmen Silva, Eduardo Suplicy, Giuliano Magnelli, Ivaneti Araújo, João Priolli de Araújo, Jomarina Pires, Juliana Avanci, Luiz Gonzaga da Silva, Rosane Tierno e Vitor Inglez de Souza	Câmara Municipal de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns PUC-SP, FLM, IBDU, MMC, Movimento de Moradia na Luta por Justiça, Movimento de Moradia da Região do Centro, MSTC, MSTRU, Ocupação da Rua do Ouvidor, UMM
T90	Políticas Públicas e Produção Habitacional nas ZEIS em São Paulo: Estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas de ZEIS 3 após a aprovação do Plano Diretor de 2014	Simone Ferreira Gatti	Escola da Cidade, FAU-USP, IABsp
T91	Notas sobre o conjunto de situações de imóveis ociosos identificados na área central por meio de metodologia específica	Luciana de Oliveira Royer, Dânia Brajato, Ana Gabriela Akaishi, Camila Nastari Fernandes, Gabriel Marques, Giuseppe Filocomo, Juliana Petrarolli, Kaio Nogueira, Matheus Graciosi Pinto, Thiago Jacovine, Ana Kuhl, Isabelle Bispo e Luiza Martins	LabHab FAU-USP, LEPUR - UFABC
T167	Assiste jurídico	Maria de Fatima dos Santos	Associação dos Movimentos de moradia

S16

T87 Em defesa da luta da moradia digna na área central de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Sidnei Pita*Unificação de Luta de Cortiços e Moradia (ULCM)*

Resumo apresentado em formato de vídeo*.

LINK DO VIDEO [↗](#)

* Senha para acesso: 5Uw5#SF=

T88

T88 Habitação no Projeto de Intervenção Urbana Setor Central de São Paulo: solução habitacional ou estímulos à produção imobiliária?

APENAS APRESENTAÇÃO

Pedro Del Bel Pires e Paula Freire Santoro*FAU-USP*

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais; Política habitacional; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana .

Na gestão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo de 2014, a Prefeitura procurou também desenvolver vários Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) previstos para a Macroárea de Estruturação Metropolitana. Avaliações parciais de 2019 e 2020 mostraram o debate de quase 40 PIUs, alguns deles foram oriundos de propostas dos proprietários de glebas, através de Manifestações de Interesse Privado. Se aprovados, poderiam afetar quase 10% de toda área urbanizada da cidade. São fragmentados, de distintos tamanhos e tipos, e podem ser organizados em alguns grupos: PIUs de reestruturação urbana, que envolvem grandes áreas e prevêm intervenções urbanas multisetoriais (habitação, mobilidade, meio ambiente, etc.), com desenhos próximos de uma operação urbana (p. ex. o PIU Arco Jurubatuba, PL 204/2018 em debate na Câmara de Vereadores); PIUs de transformação de grandes glebas, geralmente de um proprietário apenas, marcadas no

S16

zoneamento como Zonas de Ocupação Especial (ZOE); e PIUs de terminais urbanos, envolvendo os 27 terminais de ônibus urbanos da cidade (Santoro & Nunes, 2018; D’Almeida, 2018, 2019). Grande parte deles foi apresentado de forma combinada com o instrumento da Área de Intervenção Urbana (AIU) para a gestão e financiamento das transformações, sinalizando para um paulatino desinteresse no instrumento das operações urbanas.

Neste contexto, o Centro da metrópole paulista virou objeto de um PIU. Alvo de propostas de valorização imobiliária e de diversificação de uso do solo, ao menos desde o final da década de 1980, o Centro foi palco da Operação Urbana Anhangabaú (1991), propostas de políticas de "requalificação" para a atração de novos moradores, principalmente classe média, em políticas como o ProCentro (1993) (Castro, 2007), e da Operação Urbana Centro (Lei Municipal nº 12.349/1997). Os anos 2000 foram marcados pelo retorno dos usos institucionais, bem como a mobilização de instrumentos urbanísticos – como a transferência de potencial construtivo (TPC) de imóveis tombados; o incentivo aos usos residencial e hoteleiro pela liberação gratuita de coeficiente de aproveitamento (CA) máx. de 6 a 12; e a anulação de contrapartida financeira quando da mudança de uso e alterações construtivas – para estimular o capital privado a participar da requalificação pretendida. No entanto, a arrecadação da OU Centro nos seus mais de 20 anos de existência foi ínfima – cerca de 87,7 milhões de reais (Gatti, 2019). Desde 2001, a OU Centro estava para ter sido revista, para se adequar aos princípios e instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), mas não foi.

Os anos 2010 mostraram que as dinâmicas de esvaziamento das décadas anteriores se alteraram (Marques e Requena, 2013; Costa e Santoro, 2019) e as bordas do centro começam a ver crescimento nas últimas duas décadas, ainda no modelo da cidade "oca", com o miolo perdendo população (Nakano, 2018).

O Centro segue em disputa e o PDE demarcou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), previstas desde o PDE de 2002, bem como notificou imóveis para o cumprimento da função social da propriedade (Costa e Santoro, 2018; Brajato, 2020). Contraditoriamente, em parceria com o governo do Estado, a Prefeitura aderiu à PPP Habitacional Estadual, que procurou reestruturar quadras inteiras em Campos

Elíseos, após o Projeto Nova Luz, encerrado em 2014 (Souza, 2011; Gatti, 2015; Vilella et al., 2018; Santoro et al., 2018).

Mas, apenas mais recentemente, parece haver um crescente interesse do mercado imobiliário na produção de habitação para famílias de renda média, imóveis com tamanhos reduzidos e preços altos no Centro da cidade (SMUL, 2018; Santoro, 2018; Otero et al., 2019), que somado às diretrizes do PDE de 2014 que permitem o adensamento populacional próximo a sistemas de mobilidade de alta e média capacidade, têm sido elementos mobilizadores da revisão da OU Centro, iniciado com o PIU Setor Central.

Em 2017 a Prefeitura deu início a uma consulta pública para a criação do Projeto de Intervenção Urbana Setor Central (PIU-SCE) e da sua respectiva AIU, que deveriam substituir a OU. O projeto de lei, cuja minuta passou por revisões pontuais e por um processo rápido de audiências públicas virtuais no último ano, foi apresentado para discussão na Câmara Municipal no dia 06 de novembro de 2020 e aprovado pelo plenário em primeira votação no dia 12 de julho de 2021.

Este artigo, fruto de uma pesquisa em curso, pretende compreender criticamente o modelo de política habitacional contido na proposta do PIU-SCE, identificando quais instrumentos urbanísticos disponibilizam incentivos urbanísticos, como foram propostos e como funcionam – se mobilizam direitos de construir, imóveis públicos ou recursos –, como e quando podem ser combinados para a promoção de soluções habitacionais e quanto dialogam com a situação habitacional encontrada na região. O método envolveu revisão da história das intervenções urbanas propostas para o Centro, uma leitura urbanística e habitacional da região central, além do acompanhamento do processo público de construção e debate da proposta do PIU Setor Central, a partir de análise de documentos, de legislação incidente, além de matérias na mídia e redes sociais, bem como por meio do acompanhamento das reuniões ordinárias e extraordinárias da OU Centro e nas audiências públicas realizadas sobre o projeto de lei em 2020 e 2021.

A motivação deste projeto se deu no âmbito da preparação de um debate sobre a proposta de PIU-SCE, cuja análise apontou para um possível novo modelo de parceria público-privada (PPP), na qual o poder público desenhou uma combinação

T88

S16

complexa de instrumentos urbanísticos que, se for aprovada desta forma, permitirá aquecer o mercado imobiliário, apostando na produção de habitação de interesse social pelo mercado e não através de projetos públicos. Nas palavras de um gestor público entrevistado: o objetivo é que nem o recurso obtido pela transformação imobiliária do PIU passe pelos fundos públicos, é que o privado entregue unidades habitacionais prontas. Há implícito neste posicionamento do poder público uma reflexão sobre a dificuldade dele efetivar a construção das unidades, mesmo tendo recursos e imóveis para isso, como se dá em algumas operações urbanas em curso (Santoro et al., 2018). Será este o modelo desenhado pela proposta do PIU-SCE atualmente em debate?

Referências

ALMEIDA, I. M. Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2020.

BRAJATO, D. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. Tese de doutorado. Santo André: UFABC, 2020.

CASTRO, L. G. R. de. Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

COSTA, F. C.; SANTORO, P. F. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 21, n. 1, p. 63–79, 2019.

D’ALMEIDA, C. H. Concessa Venia. Estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

_____. Projetos de Intervenção Urbana como dispositivo de concessão da produção do espaço em São Paulo. Seminário Financeirização e Estudos Urbanos, 2018.

Anais... Disponível em: <<http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>>, acesso em 18 mai. 2018.

GATTI, S. Das operações urbanas aos PIUs: Estratégias de intervenção para o Centro de São Paulo. In: Anais do XVIII ENANPUR. Natal: ANPUR, 2019.

_____. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2015.

MARQUES, E; REQUENA, C. O Centro voltou a crescer? Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. Novos estudos CEBRAP, n. 95, São Paulo, 2013.

NAKANO, Anderson Kazuo. A produção da “cidade oca” nos padrões recentes de verticalização e adensamento construtivo do município de São Paulo/The production of a “hollow city” in the recent patterns of verticalization and constructive densification of São Paulo municipality. Oculum Ensaios, v. 15, n. 1, p. 33–50, 2018.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos, in: Rolnik, R. et al. (Eds) Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo (São Paulo: LabCidade FAUUSP), 2018.

SANTORO, P. F.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. LabCidade, postado em 25 mai. 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>>, acesso 19 mai. 2020.

SOUZA, Felipe Francisco de. A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, concessão urbanística e Projeto Nova Luz. São Paulo: Paulo’s Editora, 2011.

VILLELA, F.; ROLNIK, R.; SANTOS, R. A.; LINS, R. D. (2019) Permanent transitoriness and housing policies: inside São Paulo’s low-income private rental market, Radical Housing Journal, 1(2), pp. 27–43, 2019.

T88

T89 Os desafios da regularização dos serviços essenciais nas ocupações da região central de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Allan Ramalho, Antonia Lindinalva Ferreira do Nascimento, Augusto Luiz de Aragão Pessin, Benedito Barbosa, Carmen Silva, Eduardo Suplicy, Giuliano Magnelli, Ivaneti Araújo, João Priolli de Araújo, Jomarina Pires, Juliana Avanci, Luiz Gonzaga da Silva, Rosane Tierno e Vitor Inglez de Souza.

Câmara Municipal de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns PUC-SP, Frente de Luta por Moradia, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem Teto, Catadores de Papelão da Região Central de SP - MMC, Movimento de Moradia na Luta por Justiça, Movimento de Moradia da Região do Centro, Movimento dos Sem Teto do Centro - MSTC, Movimento dos Sem Teto Pela Reforma Urbana - MSTRU, Ocupação da Rua do Ouvidor, União dos Movimentos de Moradia - UMM.

Em fevereiro de 2021, a Polícia Civil invadiu a Ocupação Prestes Maia ilegalmente, a priori, em busca de praticantes de furto de celular e, a posteriori, executou a prisão de duas lideranças do Movimento de Moradia, sob a acusação da prática de furto de energia. A ação arbitrária motivou a realização de audiência pública sobre a "Regularização do Fornecimento de Água e Energia" em 22/03, na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, a pedido dos vereadores Eduardo Suplicy e Antonio Donato. Na oportunidade,

participaram representantes da Secretaria Municipal de Habitação, da ENEL São Paulo, da SABESP, da Defensoria Pública, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, do Escritório Modelo da PUC Dom Evaristo Arns, e de lideranças dos movimentos de moradia que atuam na região central.

Como encaminhamentos do debate realizado, foram definidos: o estabelecimento de um protocolo para regularização do fornecimento de água e energia para ocupações da região central e a formalização de um canal para facilitar o atendimento de assentamentos e ocupações. Desde então, formou-se Grupo de Trabalho para a continuidade do diálogo, visando a construção do protocolo de regularização por meio da intermediação do mandato do vereador Eduardo Suplicy, com as Concessionárias dos Serviços Públicos, Poder Público Municipal, Defensoria Pública e organizações da sociedade civil.

Como fio condutor do trabalho, considerou-se que parte do processo de reabilitação de edifícios nas áreas centrais para proporcionar habitação de interesse social, tal qual prevê o Plano Diretor, passaria pela regularização urgente dos serviços essenciais, afastando uma perspectiva de criminalização que assola os movimentos de moradia e impede a resolução efetiva da questão. A necessidade em se avançar deu-se, também, pela grave crise sanitária que requer condições básicas para realização do isolamento social, sobretudo da população mais vulnerável.

Há o entendimento, embasado também nos artigos 47 e 52 da resolução nº 414 da Agência Nacional de Energia Elétrica, que identifica a distribuidora como responsável pelos investimentos necessários para a construção das redes e instalações de distribuição de energia elétrica para o atendimento das unidades consumidoras situadas em empreendimentos habitacionais de interesse social e na regularização fundiária. No atendimento de unidades consumidoras localizadas em assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda prevê, ainda, que a construção da rede deve ser realizada como forma de reduzir o risco de danos e acidentes a pessoas, bens ou instalações do sistema elétrico e de combater o uso irregular da energia elétrica, devendo, preferencialmente, disponibilizar aos consumidores opções de padrões de entrada de energia de baixo custo e de fácil instalação.

S16

É reconhecido que o não atendimento às condições elencadas pela ANEEL foram, também, fator decisivo no acidente que levou ao desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida em 2018. À época, foi constituído Grupo de Trabalho criado pela portaria 353/2018 da SEHAB, composto pelos Movimentos de Moradia e pelas universidades, realizou vistorias em mais de 50 ocupações da região central, identificando as necessidades de adequação para a implementação de instalações elétricas, com segurança. Contudo, o grupo não deu continuidade ao trabalho de regularização. O que se pôde constatar, na sequência, foi um movimento de criminalização de lideranças dos movimentos de moradia, praticada pelo Poder Público mas, também, motivada por denúncias da ENEL, utilizando-se do furto de energia como motivador.

O Grupo de Trabalho deverá iniciar a aplicação de seu plano de trabalho consensuado entre seus integrantes com grupo piloto de ocupações que já realizaram vistorias e constituíram diagnósticos estruturais junto às equipes de 60 profissionais de arquitetura e urbanismo das assessorias técnicas FIO e Peabiru, contratadas via edital do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, também amparadas por grupo de extensão da Escola Politécnica, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal do ABC.

As representações destas equipes técnicas serão convidadas à integrar o GT para contribuir com a checklist de adequações necessárias para a regularização e, desta forma, orientar o GT, especialmente à Secretaria de Habitação e à Prefeitura Municipal de São Paulo, sobre quais serão as condições materiais e técnicas necessárias para o cumprimento das condições ideais de regularização. Neste sentido, foi perdida valiosa oportunidade na construção do PL 445/21, que regulamenta dispositivo do PDE a respeito do retrofit no centro. O PL foi aprovado de forma expressa, com prejuízo irreparável à participação social e à dimensão das ocupações, o que motivou a judicialização da matéria. A Lei do retrofit, já sancionada, também será avaliada no artigo, no apontamento das deficiências do projeto aprovado no que se refere aos instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) para fomentar uma política habitacional efetiva no centro.

T89

Sabe-se que a ENEL e a SABESP têm promovido recorrentemente a regularização do fornecimento de água e energia nas ocupações horizontais periféricas da cidade de São Paulo. Por que o mesmo não se dá com as ocupações verticais do centro de São Paulo? Como entender que no centro da mais rica cidade da América Latina, encontram-se dezenas de edifícios ocupados, por milhares de famílias de trabalhadoras e trabalhadores de baixa renda que vivem em grande dificuldade e sob ameaça permanente do corte de serviços essenciais, tendo como agravante a situação de vulnerabilidade provocada pela pandemia?

O artigo apresentará o histórico do referido Grupo de Trabalho desde a sua criação até a formalização do GT, o que ocorreu por meio da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de São Paulo em 17 de junho. O GT partiu do levantamento dos 51 imóveis vistoriados por técnicos da Prefeitura de São Paulo e representantes das Assessorias Técnicas, das Universidades e Sociedade Civil, logo após o incêndio e desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida, no Largo do Paissandu, no dia 1º de Maio de 2018. Destes 51 imóveis foram identificadas 30 Ocupações organizadas, na quais se propõe avançar na construção de um protocolo de regularização com a proposição de minuta de plano de trabalho e a superação de dificuldades burocráticas encontradas no atendimento às ocupações.

T90 Políticas Públicas e Produção Habitacional nas ZEIS em São Paulo: Estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas de ZEIS 3 após a aprovação do Plano Diretor de 2014

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Simone Ferreira Gatti

sifgatti@gmail.com

Escola da Cidade, FAUUSP, IABsp

Temas: Política Habitacional; Dinâmicas Urbanas, Instrumentos e Intervenções nas áreas centrais 3º Produção imobiliária

O presente artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre as políticas públicas e a produção imobiliária de interesse social nos perímetros de ZEIS, em especial as ZEIS 3, localizadas na área central da cidade de São Paulo. O foco da pesquisa foi analisar o quanto as alterações propostas pelo novo Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014) contribuíram ou não para a efetividade do instrumento, tanto como para a reserva de terras para a produção habitacional de interesse social, como

para a segurança da posse e garantia de permanência da população residente em seus locais de origem.

Dentre as políticas públicas em andamento, foram verificadas as principais frentes de atuação sobre as áreas de ZEIS 3, a partir das estratégias do Plano Diretor Municipal: (1) a produção habitacional de interesse social em ZEIS, comparativamente à produção fora de ZEIS (pública e privada), que se viabiliza pela obrigatoriedade do percentual mínimo para as faixas de rendas prioritárias; a (2) aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC e a (3) aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, os dois últimos definidos pelo Plano Diretor para serem aplicados/utilizados prioritariamente em áreas de ZEIS 3.

As três análises poderão nos trazer informações de diversas ordens: (i) se as estratégias criadas pelo Plano Diretor para o cumprimento dos objetivos das ZEIS 3 estão sendo eficazes; (ii) para quem, por quem e onde está sendo realizada a produção de HIS 1, considerando as dificuldades do mercado imobiliário de produzir para essa faixa de renda; (iii) que políticas públicas estão sendo desenvolvidas em paralelo a cada um destes instrumentos, considerando a necessidade de articulação de ações para atingir as metas previstas; (iv) quais os entraves administrativos, legais e de gestão foram identificados no processo de análise; e (v) quais seriam as possibilidades de superação destes entraves.

A demarcação das ZEIS vem exercendo um papel muito importante, freando a implementação de empreendimentos privados para rendas mais altas nas áreas demarcadas, bem como possibilitando a judicialização de intervenções sobre estas áreas, que mesmo quando não garantem a permanência dos moradores ou a melhoria da habitabilidade, tem permitido atendimentos habitacionais, ainda que paliativos, como o Bolsa Aluguel e a Carta de Crédito – no caso de famílias removidas de ZEIS.

A exigência de Conselhos Gestores em áreas ocupadas é um dos fatores que tem possibilitado a mobilização dos atores envolvidos e a garantia desses atendimentos, como mostram as análises sobre os casos judicializados pelo Ministério Público

S16

Estadual em áreas de ZEIS 3. Por outro lado, as ZEIS não têm sido prioritárias para a produção de habitação social.

A partir da identificação dos dados oriundos dos relatórios de emissão de alvarás de aprovação e execução – registros do SISACOE (Sistema de Controle de Obras e Edificações) e do site “De Olho na Obra”, publicizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo entre agosto de 2014 e dezembro de 2019, foi possível identificar as características da produção de HIS que se utilizou da aplicação da Lei nº 16.050/2014, que revisou o Plano Diretor Estratégico. Identificou-se a baixa incidência da produção habitacional sobre essas áreas, sobretudo para as famílias com renda de até 3 salários-mínimos, e a exponencial utilização dos incentivos urbanísticos pelo mercado privado para a produção de habitação social fora de ZEIS, para as famílias com rendas autodeclaradas de 3 e 6 salários mínimos, cuja demanda não é indicada pelo poder público mas pelo livre mercado.

Os estudos sobre a aplicação do PEUC e o uso do FUNDURB, elencados pelo Plano Diretor como as duas principais estratégias para a produção em ZEIS 3, também apontaram para a inoperância do uso destes instrumentos sobre a transformação das ZEIS 3, seja pelo não direcionamento dos recursos para estes territórios ou pela necessidade de utilização de instrumentos urbanísticos complementares e políticas habitacionais alternativas. As ZEIS 3 permanecem ocupadas precariamente, com péssimas condições de habitabilidade, já que não há produção pública significativa sobre essas áreas e a produção privada possui incentivos urbanísticos concorrentes, iguais ou superiores, em outras áreas da cidade, como o CA 6 dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e o CA gratuito no perímetro da Operação Urbana Centro, e ainda a possibilidade de fazer HIS 2 fora de ZEIS, sem pagar OODC e sem ter que destinar áreas para HIS 1.

A demarcação de áreas como ZEIS atua, portanto, como ponto de partida, importante, para o processo de democratização da terra urbana, mas por si só não garante a melhoria da qualidade habitacional e a permanência da população local, nem mesmo a produção de unidades habitacionais para a parcela mais pobre da população. Há a necessidade de a demarcação estar aliada a uma regulamentação que garanta sua autoaplicabilidade e aos instrumentos urbanísticos de acesso à

terra, e também a um processo de gestão participativa que incorpore os interesses dos atores envolvidos e à formas alternativas de aquisição da moradia além do modelo dos financiamentos privados, que não tem sido a melhor forma utilizada para garantir a segurança da posse para a população mais pobre representativa do maior déficit habitacional.

O estudo avança ainda sobre medidas necessárias para a efetividades da ZEIS 3, propostas no contexto de uma necessária articulação entre os atores envolvidos, as políticas atuantes, as dinâmicas do mercado e as forças políticas que envolvem as múltiplas disputas pelo território. A partir das avaliações realizadas, foi possível listar alguns pontos que merecem atenção para uma futura revisão das ZEIS no marco legal da cidade, embora a maior atenção esteja no acompanhamento das políticas públicas que as cercam, já que a maior parte das mudanças necessárias não são atribuições específicas da Lei, mas sim dos processos incidentes sobre ela e das políticas públicas aplicadas.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. Lei 10.275, de 10 de Julho de 2001. *Estatuto da Cidade e Legislação Correlata*. Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>

GATTI, S. F. *Entre a Permanência e o Deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais*. Tese de Doutorado, FAU USP. São Paulo, 2015.

_____. *Políticas públicas para efetivação das ZEIS em São Paulo: produção imobiliária, processos em curso e o aluguel como alternativa*. Relatório de Pós Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2021. Disponível em: <http://naplacweb.fau.usp.br/concluidas/>

T90

S16

Ministério das Cidades. *Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais e Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos*. Brasília, 2009.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. *Zonas Especiais de Interesse Social em Cidades Brasileiras: Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SILVA LEITE, Helterson Ribeiro da. *A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo*. Dissertação de Mestrado FAU USP, São Paulo, 2019.

TANAKA, R. M. H. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002–2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

Yamaguti, Rosana. *As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: Notas sobre sua aplicação no município de São Paulo*. In: Anais Enanpur 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>

T 91

T 91 Notas sobre o conjunto de situações de imóveis ociosos identificados na área central por meio de metodologia específica

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Luciana de Oliveira Royer, Dânia Brajato, Ana Gabriela Akaishi, Camila Nastari Fernandes, Gabriel Marques, Giusepe Filocomo, Juliana Petrarolli, Kaio Nogueira, Matheus Graciosi Pinto, Thiago Jacovine, Ana Kuhl, Isabelle Bispo e Luiza Martins
LABHAB-FAUUSP e LEPUR-PGT-UFABC

Tema: Ociosidade e subutilização urbana.

O processo de notificação dos imóveis ociosos no município de São Paulo foi iniciado após a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE), em 2014, e desde então 1.746 unidades fiscais foram notificadas para fins de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) até junho deste ano (SMDU, 2021). Apesar da frequente publicização de dados e relatórios de atividades anuais apresentados pela Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC), não foi elaborado um diagnóstico de balanço sobre este parque edilício até o momento presente.

Por meio do desenvolvimento de uma metodologia específica, uma equipe interdisciplinar formada por pesquisadores do Laboratório de Habitação de Assentamentos Humanos (LABHAB), da FAU-USP, e do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR), do PGT-UFABC, identificou, para o ano de 2020, 1.264 imóveis potencialmente ociosos – entre eles não utilizados, não edificados e subutilizados

S16

– na área que compreende as Subprefeituras da Sé, Mooca e da Operação Urbana Consorciada Água Branca através da construção de um índice que mede o potencial de ociosidade na quadra e de vistorias remotas.

A identificação e notificação de imóveis não edificadas e subutilizadas foi feita por meio de dados fiscais oriundos do Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza (TPCL), com destaque para a possibilidade de extração de dados a partir da relação entre Área Construída e Área de Terreno das unidades fiscais. Para a tipologia de imóveis não utilizados o desafio de prospecção é mais complexo e difícil, pois se ampara em critérios de uso do imóvel e não de características edíficas.

Diante da ausência de dados sistematizados e públicos que pudessem apreender este fenômeno, a metodologia propôs a criação do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO), concebido a partir da integração e combinação de oito variáveis relacionadas direta ou indiretamente à ociosidade imobiliária, que são: (i.) Abastecimento de Água – Sabesp; (ii.) Denúncias de Foco de Dengue – SISCOZ Aedes; (iii.) Denúncias SP156 – SMIT; (iv.) Dívida ativa IPTU – PGM; (v.) Taxa de Vacância – CENSO IBGE (2010); (vi.) Cortiços – HabitaSAMPA; (vii.) Ausência de lançamentos imobiliários – EMBRAESP; e, (viii.) Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – SEADE. Foram selecionadas 538 quadras para serem vistoriadas. Os imóveis ociosos identificados nestas quadras cumpriram dois objetivos, o primeiro de suprir o sistema de notificação para PEUC da PMSP/CEPEUC, e o segundo, para aferir a validade estatística do Índice. Estas quadras foram vistoriadas durante os meses de fevereiro e abril de 2021, por meio de um procedimento específico remoto.

O conjunto, formado por 1.264 imóveis potencialmente ociosos (que representam 1.328 unidades fiscais), se mostrou diverso e heterogêneo, de acordo com as especificidades de cada subsetor do perímetro analisado e características de cada vizinhança. A análise dos padrões de ociosidade destes imóveis identificados apontam para três aspectos fundamentais que podem contribuir para a compreensão do fenômeno da ociosidade na área central de São Paulo.

O primeiro aspecto é referente à distribuição de área de terreno destes imóveis, que juntos somam uma área de 53 hectares. Destes 22% são formados por terrenos de até 250m², 20% terrenos de 250 a 500m² e 58% de terrenos acima de 500m². No

entanto, por meio do cruzamento dessas informações com o zoneamento vigente, verificou-se que os terrenos de maior porte, apesar de menores em números absolutos, concentram a maior proporção do potencial construtivo deste parque imobiliário ocioso identificado. A maioria dos imóveis vistoriados, em números absolutos, tem área maior do que 250m².

O segundo aspecto se relaciona ao tipo de edificação de acordo com o número de pavimentos, em que há predominância de edificações horizontais, com até um pavimento além do térreo, somando mais de 1.168 imóveis nesta condição, representando uma ociosidade de baixo porte. Ressalta-se a predominância de casas térreas em áreas ditas "de miolo de bairro", isto é, em áreas não prioritárias para adensamento segundo a legislação urbanística. Esses imóveis, apesar de formarem a maioria em número absoluto, somam a menor parcela da área de terreno identificada. Por fim, o terceiro aspecto reflete o estado de conservação dos imóveis aferidos em campo. Sobre isso, foi possível identificar que apenas 21% deles encontram-se numa situação ruim, em ruínas ou em obras.

O planejamento e definição de estratégias de aplicação do PEUC a partir do cruzamento de dados concretos sobre o padrão específico de ociosidade pressupõe o conhecimento do parque construído da cidade e suas características, sem o que a notificação corre o risco de não atingir as diretrizes e objetivos da política urbana do município.

Palavras-chave: ociosidade imobiliária, área central, PEUC.

T 91

S16

T167 Assiste jurídico

APENAS APRESENTAÇÃO

Maria de Fatima dos Santos

Associação dos Movimentos de moradia

Resumo apresentado em formato de vídeo.

[LINK DO VIDEO](#) ↗

T167

S18 Habitação no centro e locação social



Mediador Eulalia Portela • IAU-USP

Relator Camila Ottaviano • FAU-USP

T98	A luta pela permanência nos campos eliseos na perspectiva dos moradores	Felipe Moreira	Forum Aberto Mundareu da Luz
T99	Locação social na cidade de São Paulo: entraves e potencialidades para uma política habitacional estruturante	Alanis Araujo Alberes e Paulo Emilio Buarque Ferreira	Mackenzie
T100	A locação social, do direito ao serviço: flexibilização, privatização e financeirização	Isadora de Andrade Guerreiro	LabCidade FAU-USP
T101	Política habitacional para cortiços em São Paulo (1989/2021)	Celso Aparecido Sampaio e Débora Sanches	FAU-Mackenzie
T102	Cota de Solidariedade: instrumento de inclusão socioespacial ou bônus de potencial construtivo?	Fernanda de Abreu Moreira	FAU-Mackenzie

S18

T98 A luta pela permanência nos campos eliseos na perspectiva dos moradores

[APENAS APRESENTAÇÃO](#)**Felipe Moreira***Forum Aberto Mundareu da Luz*

Resumo apresentado em formato de vídeo.

[LINK DO VIDEO](#)

T99

T99 Locação social na cidade de São Paulo: entraves e potencialidades para uma política habitacional estruturante

[APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO](#)**Alanis Araujo Alberes e Paulo Emilio Buarque Ferreira**

pauloemilio75@gmail.com

Mackenzie

O contexto habitacional da cidade de São Paulo é regido, majoritariamente, pelo princípio de propriedade individual. Ideologia engendrada a partir do estímulo à autoconstrução, foi amplamente promovida pelo Estado à classe trabalhadora como alternativa ao cenário de crise habitacional de 1930. Desde então, o "sonho da casa própria" se perpetua com amparo do poder público, que associado ao mercado imobiliário, orienta e regula políticas de acesso à moradia até a atualidade. Esses programas têm enfrentado dificuldades no atendimento efetivo de faixas de renda mais baixas com qualidade e bem localizadas. As iniciativas recentes de produção habitacional a partir das PPP's e baseadas em ideais neoliberais de propriedade têm gerado agravamento nesse cenário, uma vez que não alcançam a base da pirâmide da demanda.

Diversos obstáculos se apresentam para a produção de novas moradias na região central; a começar pelo acesso à terra, que é cara e escassa. Qualquer intervenção em um terreno central exige um alto investimento inicial de aquisição, que associado aos custos de construção, se transforma rapidamente em uma alternativa inviável àqueles com menor capacidade de endividamento. Outra questão relevante

S18

é a valorização imobiliária sobre esses empreendimentos. Nesse cenário, unidades habitacionais são comumente repassadas para faixas de renda superiores, capazes de arcar com os novos preços decorrentes da valorização. Logo, se torna questão de tempo a drenagem do investimento público para o mercado imobiliário e a completa descaracterização da moradia como HIS ou HMP.

O Programa de Locação Social na cidade de São Paulo foi instituído como alternativa ao cenário de vazios urbanos e de edificações ociosas do parque habitacional, tanto público como privado, com grande potencial de reabilitação. De característica disruptiva, o programa sugeriu um rompimento com a lógica de moradia predominante no país baseada na propriedade privada, apresentando a moradia como serviço e buscando garantir a função social efetiva do imóvel (BALBIM, 2015)^{*}. Esta pesquisa parte do pressuposto de que a Locação Social é uma ferramenta de garantia de moradia digna em áreas consolidadas, capaz de proporcionar atendimento habitacional em caráter definitivo, porém não vinculado à propriedade, para uma parcela da demanda por habitação da cidade, e que só se viabiliza com aportes estatais condizentes com a criação de um estoque público.

Visando o não repasse definitivo de propriedade e o atendimento a faixas de renda mais baixas, o programa estabeleceu normas de enquadramento referentes ao público-alvo, composição familiar e renda. Esses critérios foram importantes para a definição de um valor de referência, objetivando-se um acordo financeiro entre o beneficiário, que pode comprometer no máximo 15% de sua renda mensal, e o poder público, que prevê um retorno financeiro em até 30 anos do valor inicial investido para viabilização do imóvel (RIBEIRO et al., 2019)^{**}.

Com a possibilidade de criação de um parque público habitacional em áreas bem localizadas da cidade, a estruturação de um programa de Locação Social tem potencial de atendimento às camadas mais vulneráveis da população; Asdrúbal do

* BALBIM, Renato. *Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional*. Brasília: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

** RIBEIRO, Amanda de Almeida; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara Marques; NOGARA, Monica de Azevedo Costa. "Locação Social no Município de São Paulo: reflexões sobre os custos e subsídios". In: *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: EDUFRRN, 2019.

T99

Nascimento II, Vila dos Idosos e Palacete dos Artistas são exemplos de empreendimentos que atendem grupos sociais específicos, distintos e com alto grau de vulnerabilidade social. Percebe-se, no entanto, que as iniciativas de locação têm dificuldade de superar a etapa de experimentos-piloto. Esta pesquisa parte da premissa que a sua promoção, dentro de uma lógica de serviço público, deve ganhar escala; para isso propõe-se aqui estudar os gargalos relacionados aos custos fundiários, à gestão condominial e à manutenção predial.

Estudos recentes têm questionado a capacidade de os instrumentos criados no PDE-2014 atenderem as faixas mais baixas da população que demanda moradia em São Paulo. O caso da Cota de Solidariedade é emblemático. De 25 empreendimentos que aderiram, apenas 7 produziram unidades de HIS-2 no mesmo empreendimento. Os demais optaram por depósito em dinheiro ao FUNDURB, muitas vezes por serem empreendimentos de alto padrão, explicitando uma vontade de segregação que o instrumento originalmente buscava combater. Já nos empreendimentos que optaram pela construção, a faixa atendida é sempre aquela situada no topo do enquadramento de HIS-2.

Outras ferramentas de indução à promoção privada de HIS, como a isenção de pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir ou o Fator Social, têm tido resultados na promoção privada de HIS-2. Ao permitirem a maximização de coeficientes, tais instrumentos têm sido largamente utilizados, sobretudo em empreendimentos que mesclam HMP com HIS-2, por empresas privadas promotoras de moradia. No entanto, as famílias com renda até três salários mínimos, dependentes de subsídios públicos e incapazes de se enquadrarem nos critérios de financiamento, não são alcançadas pelas ferramentas colocadas no PDE-2014.

No campo das políticas públicas para enfrentamento do déficit habitacional, há grande dificuldade de atendimento à base da pirâmide, sobretudo aquelas famílias situadas na demanda mais vulnerável (HIS-1). A tendência à incorporação da lógica de empresas construtoras na promoção de habitação tem priorizado as famílias situadas em faixas de renda com capacidade de endividamento; as PPPs' habitacionais também têm se notabilizado por atendimentos de topo de faixa. A diminuta

S18

produção pública nos anos recentes tem acentuado um quadro de redução paulatina dos investimentos para a parte mais vulnerável da demanda.

Nesse quadro, e com a paralisação dos debates sobre o Plano Municipal de Habitação, enviado em 2016 para a Câmara Municipal, a questão que se coloca é: como o serviço de moradia social, em especial na modalidade Locação Social, pode contribuir para o atendimento das famílias enquadradas, por critérios de renda, na base da demanda?

A pesquisa aqui resumida visa discutir o problema colocado a partir dos seguintes eixos: alternativas de acesso à terra urbanizada para fins de locação social; custos de manutenção; ferramentas de gestão do parque público e prazos de amortização dos custos de obra na locação.

T100 A locação social, do direito ao serviço: flexibilização, privatização e financeirização

T100

[APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO](#)**Isadora de Andrade Guerreiro**

isadora.guerreiro@usp.br

LabCidade FAUUSP

Temas: Política habitacional; Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Produção imobiliária.

São Paulo tem há 20 anos um Programa de Locação Social com cerca de 900 unidades habitacionais em funcionamento em parque público e aluguel segundo faixa de renda familiar – numa perspectiva do direito à moradia deslocado do direito à propriedade. Embora se diga que parte das dificuldades de avanço desse modelo tenha a ver com a ideologia da casa própria no Brasil, argumentamos aqui que o problema não estaria tanto na recusa da locação em si, mas, talvez de maneira mais relevante, na forma como grandes capitais privados – concentrados e financeirizados – poderiam captar os ativos e fluxos de recursos públicos por meio da locação social, algo que ainda dá os primeiros passos no país.

A saída deste impasse parece estar sendo desenhada por meio da gestão da locação, transformando a moradia em serviço, podendo ser viabilizada em parque privado que captura ativos e recursos públicos de maneiras diversas, securitizando recebíveis e podendo se retirar do processo quando já tiver alcançado retorno. O mecanismo do aluguel parece ser propício a isso, pois separa uso de propriedade, colocando o tempo como definidor de rentabilidade e contrapartidas. Do ponto de vista do direito à moradia, isso significa uma flexibilização que funcionaliza a

S18

insegurança habitacional (GUERREIRO, 2020), com um permanente atendimento temporário, institucionalizando – e tornando produtiva para o capital – a realidade cotidiana precária de transitoriedade permanente a qual estão submetidas as classes populares (ROLNIK, 2019).

Em São Paulo, essa lógica se desenvolve em paralelo ao Programa Locação Social, por meio de programas auxiliares que se sucedem desde 2004 de atendimento habitacional temporário com pagamento pecuniário mensal de apoio ao aluguel*. Desde 2010, o atual Auxílio Aluguel atendeu mais de 45mil famílias**, a maior parte delas vítimas de remoções por obras e urbanizações de favelas (SEHAB, 2016) e, mais recentemente (2019), com uma importante parcela de remoções para liberação de terrenos para a Parceria Público-Privada (PPP) Casa da Família. Chama a atenção a enorme escala de atendimento e volume de recursos, que têm se direcionado via de regra para o mercado informal de locação em áreas precárias, dada a inexistência de critérios mínimos de habitabilidade e regularidade no contrato entre o beneficiário e o locador. Este não tem qualquer relação com o poder público municipal que, por sua vez, também não tem controle da localização dos aluguéis que subsidia, nem das consequências na transformação das dinâmicas imobiliárias informais geradas em comunidades com grande concentração de atendimentos.

Se concentrado e controlado, no entanto, esse fluxo de recursos gerados pela gestão da insegurança habitacional pode abrir uma nova frente de negócios imobiliários financeirizados que capturam fundos públicos. Estes controle e direcionamento centralizados de rendas têm sido realizados mundialmente, de forma acelerada desde a crise hipotecária mundial, por meio da forma de propriedade multifamily, na

* Programa Bolsa Aluguel (2004–2007); Programa Parceria Social (2007–2010); e Programa Ações de Habitação, que institui o Auxílio Aluguel (2010–atual).

** Soma das planilhas SEHAB de atendimentos atuais (22.076) e encerrados (desde 2013, 23.567). Antes de 2013 não há informações consolidadas de atendimento na secretaria, apenas os gastos efetuados, o que pode indicar número de atendimentos pouco maior. O pico de atendimentos concomitantes se deu em 2016, com cerca de 30mil, mas houve tendência de queda entre 2013 e 2017 (com alta entre 2018 e 2019). Fonte: <<http://www.habitasaampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>> acessado em 29/07/21.

T100

qual um conjunto de unidades imobiliárias no mesmo lote não forma um condomínio, mas permanece sob a titularidade de um único proprietário. Este, por sua vez, é uma figura jurídica, institucional ou corporativa, que gerencia ativos de forma transnacional e articulada com as finanças – os chamados Corporate Landlords (FIELDS, 2018). As plataformas digitais se transformam, neste sistema, no meio prioritário de gerenciamento e concentração de fluxo de rendas dispersas (SLEE, 2017; FIELDS, 2019), atuando sob a falta, ou contornamento, de arcabouço jurídico de proteção de direitos (trabalhistas ou urbanos) (TAVOLARI e NISIDA, 2020).

Há três frentes em curso para a efetivação desta lógica na política habitacional – captura de recursos públicos por meio de atendimento temporário –, que precisam ser analisadas na articulação entre a esfera municipal (regulamentação urbana e gestão de demanda) e a federal (recursos e patrimônio):

1. Transformação do Auxílio Aluguel em Voucher intermediado por gestores de locação, que podem ter parque próprio ou administrar, por plataformas digitais, aluguéis dispersos. Os recebíveis poderiam ser securitizados pelos proprietários corporativos. Essa alternativa está sendo estudada pelo governo federal e pelo municipal;
2. Captação de incentivos fiscais e de flexibilização da regulação urbanística para promover empreendimentos multifamily (não necessariamente de interesse social) em áreas bem localizadas que, utilizando-se do recurso do atendimento temporário, podem consolidar de forma permanente outros usos e demandas, inclusive se utilizando de Consórcio Imobiliário com o poder público. O novo programa municipal aprovado Requalifica Centro precisa ser analisado deste ponto de vista;
3. Como fusão e aprofundamento das frentes anteriores, implementação de PPPs habitacionais baseadas em captação privada de valorização imobiliária em terras públicas, com empreendimentos de proprietários corporativos destinados à locação subsidiada. O subsídio ao aluguel pode ser securitizado, e os empreendedores ganham incentivos fiscais, tributários e urbanísticos para construção, permanecendo vinculados ao atendimento da política pública por período determinado contratualmente, findo o qual podem dispor integralmente do imóvel de forma privada. O Programa Aproxima, parte do programa federal Casa Verde e Amarela (que já tem legislação aprovada neste sentido), consolidará este modelo que, dentre outros

S18

problemas, institucionaliza ingerência sobre regulação municipal, flexibilizada caso a caso de acordo com os contratos específicos. O PL municipal 258/2016 (aprovado, vetado e reconduzido à Câmara dos Vereadores) também busca implementar este modelo em São Paulo.

Assim, vemos que a geração institucional – por remoções e auxílio ao aluguel – de uma dinâmica de insegurança habitacional tem incomodado apenas na medida em que seu fluxo de recursos não está sendo capturado pelo capital imobiliário financeirizado. A moradia como direito é deixada de lado no momento em que, transformada em serviço, aciona mecanismos de concentração e financeirização de fluxos de renda – particularmente quando apoiados em políticas públicas e gestão de regulação urbanística.

Referências Bibliográficas:

- FIELDS, D. (2018). Constructing a New Asset Class: Property-led Financial Accumulation after the Crisis. *Economic Geography*, v.94, n.2, pp.118–140.
- FIELDS D. (2019). Automated landlord: Digital technologies and post-crisis financial accumulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*.
- GUERREIRO, I.A. (2020). O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrôpole*, v.22, n.49, pp.729–756.
- ROLNIK, R. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SEHAB (2016). *Plano Municipal de Habitação: Caderno para discussão pública*. São Paulo, PMSP.
- SLEE, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precário*. São Paulo, Editora Elefante.
- TAVOLARI, B.; NISIDA, V. (2020). Entre o hotel e a locação: análise jurídica e territorial das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o Airbnb. *Internet & Sociedade*, v.1, n.2, pp. 5–30.

T101 Política habitacional para cortiços em São Paulo (1989/2021)

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Celso Aparecido Sampaio* e **Débora Sanches****

celso.sampaio@mackenzie.br, debora.sanches@mackenzie.br

FAU-Mackenzie

Desde o final do século XIX, o cortiço se apresenta como uma alternativa ao modelo de locação habitacional, onde se estabelece uma relação informal entre morador, intermediário e proprietário, os problemas da falta de habitabilidade e salubridade e o preço dessas moradias não encontram amparo na legislação de locação ou no controle urbano, onde o estado deveria atuar, a localização e a oferta de serviços têm atribuído a este tipo de moradia uma qualidade precária e um preço sobrelevado. Movimentos de apoio a população encortiçada exercem na cidade de São Paulo uma pressão para criação de políticas públicas que atendam as famílias de menor renda que se submetem a este tipo de moradia, a prefeitura de São Paulo desde a redemocratização no final na década de 1980, empreende esforços para inserir o cortiço no âmbito da política institucional de habitação, mas com resultados insatisfatórios, o cortiço mantém-se como uma fonte potencial de renda para seus proprietários até que o imóvel se torne interessante para uma outra forma de exploração comercial como a criação de estacionamentos na área central ou para a verticalização em zonas de expansão ou renovação urbana. A falta de pesquisas

* Doutorando em Arquitetura e Urbanismo do PPGAU Mackenzie; Professor da FAU Mackenzie.

** Professora da FAU Mackenzie.

T101

S18

e conhecimento sobre o real problema tem provocado a implementação de políticas públicas de atendimento de caráter experimental, ainda que exitosas, como os projetos pilotos ou subprogramas de cortiços da gestão municipal da prefeita Luiza Erundina, período que resultou na conhecida Lei Moura, quando o Vereador Luiz Carlos Moura elaborou a Lei que foi aprovada em 1991, Lei nº 10.928/91. Essa Lei foi criada para adequar os cortiços para melhores condições de habitabilidade e salubridade para a moradia e garantir os direitos dos moradores, obrigando o proprietário do imóvel a realizar mudanças necessárias, como iluminação nos cômodos de um sétimo no mínimo da área de piso; cômodos no mínimo com cinco metros quadrados, com a menor dimensão não inferior a dois metros, entre outras exigências. Porém a aplicação da Lei foi realizada apenas a partir de 2001, apesar do Código de Obras e Edificações – Lei Municipal nº 11.288/92, publicado após a Lei Moura, flexibilizar exigências para programas habitacionais de interesse social, reproduzindo diretrizes desta Lei como dimensões para aberturas de janelas e o estabelecimento de dimensões para espaço mínimo por pessoa em edificações para locação. Na sequência a iniciativa dos Perímetros de Renovação Integrada do Habitat (PRIH) e Programa de Cortiço na gestão da prefeita Marta Suplicy, em parceria com o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) da CDHU, do governo do Estado de São Paulo que a gestão do Gilberto Kassab deu continuidade, percebe-se que estas ações acontecem quando existe vontade política para enfrentar a melhoria de cidades mais justas e equilibradas. Uma análise recente do pesquisador Luiz Kohara reforça que a realidade habitacional e social do cortiço é pouco conhecida, destaca que a primeira pesquisa realizada foi pela FIPE em 1994, que estimou no município de São Paulo 23.688 imóveis encortiçadas, em torno de 595.110 pessoas morando nesta condição. Na sequência a Fundação Seade (2009), identificou 80.389 domicílios em cortiços. No IBGE de 2010, apontou 42.892 domicílios com habitação em casas de cômodos, cortiços ou cabeça de porco. Verifica-se a falta de pesquisas censitárias com conceitos e metodologias apropriadas para esta condição de moradia e um Censo com dados confiáveis que permitiria desenhar uma política pública mais estruturada e planejada, desta forma desde 2004, o conselho executivo da Operação Urbana Centro (OUC) aprovou recursos para a contratação de um censo de cortiços, no momento que a Superintendência de Habitação Popular (Habi) reestruturava o programa de cortiços. Porém, com as mudanças das gestões municipais,

até 2016 o censo não foi realizado, neste mesmo ano por ocasião da construção participativa do Plano Municipal de Habitação (PMH) na gestão de Fernando Haddad, a SEHAB/PMSP submeteu a comissão executiva da OUC a reaprovação dos recursos, concedida pela Resolução 004/2016 OPERAÇÃO URBANA CENTRO que autorizou a utilização do Termo de Referência construído a época da sua primeira submissão em 2004. A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) com a mudança de gestão não progrediu na contratação até meados de 2021, quando o certame foi levado a público para seleção de empresa que venha realizá-lo no âmbito da Operação Urbana Centro (OUC) a partir de pregão eletrônico proposto pela SEHAB. Este trabalho tem o intuito de discorrer uma narrativa que registre as disputas que estão colocadas na implementação da política habitacional e na legislação que regulou nos últimos anos a erradicação da condição da precariedade da moradia encortiçada e que garantiu a manutenção da população original em seus lugares de moradia, com a perspectiva de entender em que circunstâncias, tais condições foram favoráveis ao êxito dos projetos que foram implementados, neste cenário de flutuações das diferentes gestões públicas, mas com a permanência, resistência e resiliência dos movimentos sociais de moradia que desde a redemocratização, lutam pela moradia digna na área central de São Paulo.

T101

S18

T102 Cota de Solidariedade: instrumento de inclusão socioespacial ou bônus de potencial construtivo?

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)**Fernanda de Abreu Moreira**

feffa-moreira@hotmail.com

FAU-Mackenzie

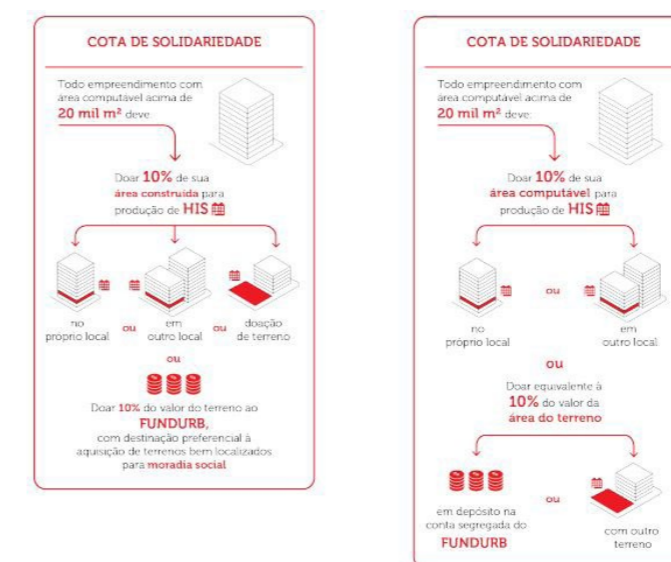
Temas: Política habitacional; Produção imobiliária; Fontes para o financiamento da cidade.

A Cota de Solidariedade aparece pela primeira vez no Brasil como um instrumento urbanístico proposto pelo PDE/14. Ela faz parte do conjunto de mecanismos de ordenamento do desenvolvimento urbano, no que compete à regulação pública da atividade imobiliária. No artigo 111, sua conceituação é fragmentada em três definições: produção de HIS, doação de terrenos para produção de HIS ou doação de recursos à prefeitura para essa, por sua vez, assumir a produção HIS. O artigo 112 demarca a linha de corte para enquadramento da Cota nos empreendimentos cuja área computável ultrapassa 20.000m², o que já prenunciava sua baixa aplicabilidade.

Apesar do enfoque do “caput” ser direcionado à construção no próprio empreendimento, o §2º promove alternativamente outras possibilidades de escolha para o agente privado: (i) produzir os mesmos 10% de HIS em relação à área computável do projeto licenciado, mas em outro terreno; (ii) doar terreno equivalente à 10% do

valor do terreno original, calculado conforme o Quadro 14 do plano; (iii) depositar o mesmo valor do último na conta segregada do FUNDURB, carimbada para destinação habitacional.

Existem dois erros no diagrama explicativo publicado da Cota pelo caderno do PDE/14 ilustrado. A figura à esquerda, retirada do plano, sugere que a doação de terreno é determinada a partir da área construída prevista no “caput” do artigo. Primeiro, o texto jurídico institui que na hipótese de doação em terreno, este deve ser apurado a partir de uma correspondência ao valor da propriedade em questão. Já o termo “área construída” não consta na lei, mas sim “área computável”. Para facilitar o entendimento, a figura ao lado direito foi elaborada na mesma linguagem, em proposta de retificação.



Caso o empreendedor assuma a produção de HIS, a área construída adicional não é contabilizada como computável, ou seja, não haverá cobrança de outorga onerosa. Mesmo quando desfrutando das demais alternativas, o §3º prevê um brinde à responsabilidade social assumida. O empreendedor, por cumprir uma lei imprescindível, é favorecido com a possibilidade de acréscimo de 10% sobre o CA do projeto, mediante pagamento de outorga. Ou seja, em terrenos localizados em ZEU, o coeficiente de aproveitamento passa a ser 4,4. Se na escolha pela obra, passa a ser 4,8

T102

S18

– mas não oficialmente, porque como esclarecido, a construção adicional destinada à HIS não é considerada computável.

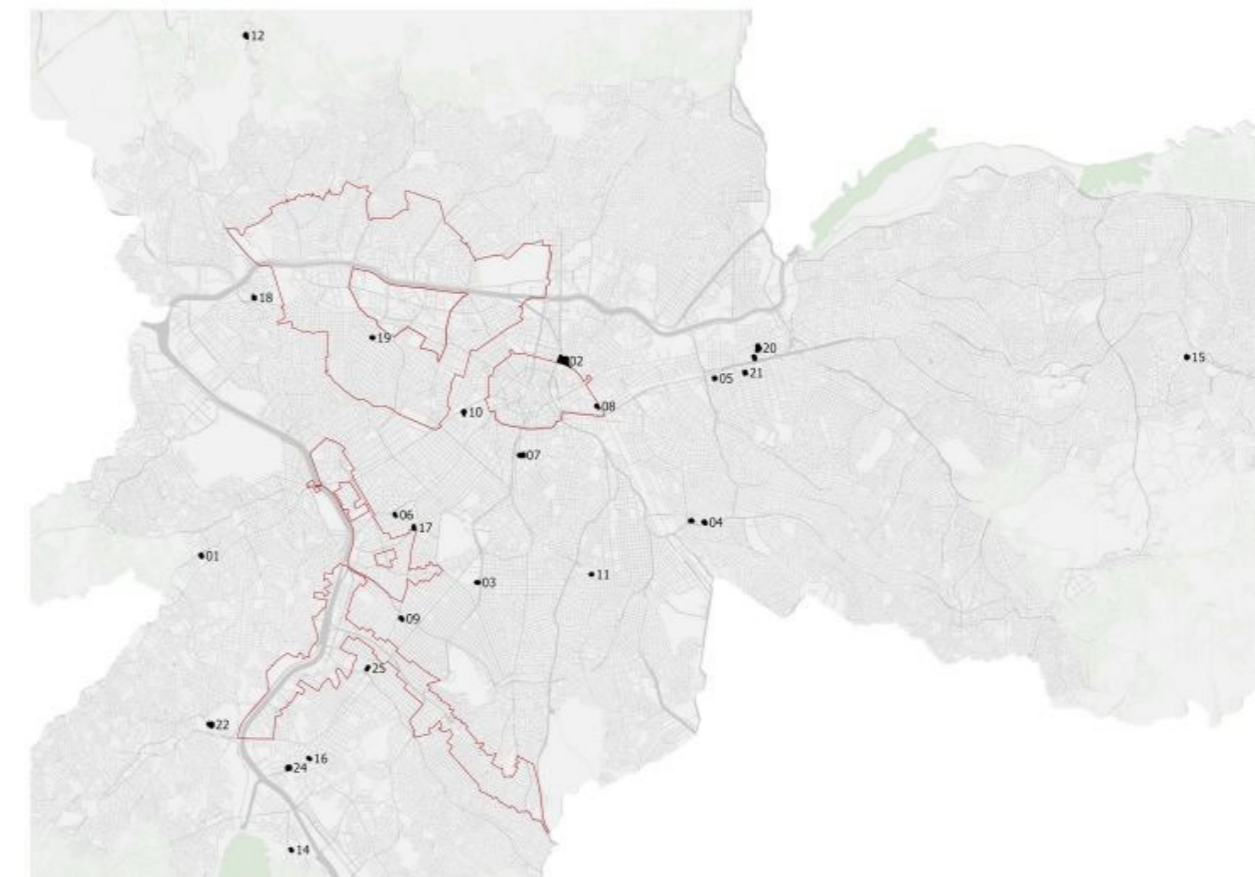
A Cota é um dispositivo de controle que poderia ser avaliado como uma baliza de desincentivo aos empreendimentos de grande porte, uma vez que impõe sobre o proprietário uma obrigação de contrapartida social. No entanto, comprova-se que estar sujeitado a essa regulação é na verdade uma grande vantagem para o agente privado, pois o autoriza a extrapolar os limites praticados pelas construções de menor estatura. Além de fornecer a oportunidade de construir 10% a mais em área computável, o benefício autentica esse acréscimo em condição de excepcionalidade. Em termos abstratos, onde antes eram permitidos 10 andares, agora são 11. Esse andar extra tem uma margem de lucro majorada: despesas com projeto, mobilização de mão-de-obra, fundação e prumada de circulação já estavam previstas nos primeiros 10 pavimentos. O bônus de CA, se considerado separadamente, otimiza os investimentos operacionais e favorece um retorno mais rentável. Do ponto de vista econômico, a construção in loco é a opção mais lucrativa, mas mesmo assim não é a mais atraente aos olhos da iniciativa privada.

A preferência do empreendedor na seleção das alternativas disponíveis é avaliada a partir de um grau de probabilidade, proposto aqui na seguinte ordem: (iii) – a opção previsível; “caput” – a opção menos provável; (ii) – a opção improvável; e por fim, (i) – a campeã da improbabilidade. A experiência empírica do instrumento estudado corrobora com o que conceitualmente já era possível depreender.

Após 3 meses de um longo processo de diversos requerimentos via LAI, os empreendimentos submetidos à Cota após o Balanço de 5 anos do PDE foram finalmente publicados – e seguem em atualização. As primeiras aplicações do instrumento permitem identificar elementos comuns e questionar a forma como o mesmo tem sido empregado. A partir da disponibilização dos SQLs e dos acessos aos alvarás através da plataforma “De Olho na Obra”, foram levantadas as informações que seguem:

[LINK PARA ACESSAR TABELA COM DADOS](#)

T102



Os resultados de aplicação da Cota confirmam o que se pode intuitivamente inferir: não é de interesse do setor privado produzir diversidade habitacional. Por mais que seja vantajoso do ponto de vista do aproveitamento construtivo, depósito em dinheiro é a alternativa preferida. Na amostragem de 25 empreendimentos, apenas 7 construíram no próprio local, sendo que 5 deles já eram de uso HMP. Todos foram destinados a categoria HIS-2 (até 6 salários mínimos). As demais opções de contrapartida não foram escolhidas. O insucesso da Cota no que remete à construção no próprio local, mesmo havendo um bônus de potencial livre de outorga para HIS, comprova que um maior CA só tem relevância para o mercado quando não socialmente orientado.

O mapa apresentado acima destaca os perímetros das Operações Urbanas. Os decretos 56.538/15 e 57.521/16 determinam antagonicamente a aplicabilidade da

S18

Cota dentro dessas áreas, no entanto não houve revogação explícita. A ausência de anulação declarada formalmente abre precedente para uma insegurança jurídica. São necessários ajustes para resolver essa contradição existente, de forma que não haja espaço para interpretações dúbias de juristas e gestores.

A tabela elaborada também denuncia as altas porcentagens de área não computável em relação a área construída, fazendo com que os empreendimentos alcancem mais metros quadrados se atendidos os incentivos projetuais do plano (fachada ativa, fruição pública, etc). Percebe-se uma lógica do ganha-ganha no plano: quando o empreendedor atende aos requisitos propostos, quem ganha, teoricamente, é a cidade; em troca, é liberado de pagamentos, através de descontos no cálculo da OODC ou acúmulo de metros quadrados isentados da mesma. A noção de que se tratam de “incentivos” oculta a renúncia pela municipalidade de recursos em troca de supostos benefícios pra a cidade.

A relevância arrecadatória da Cota de Solidariedade em relação a receita anual do FUNDURB é irrisória. Nos primeiros 3 anos de atuação, correspondeu em média a apenas 3,5% das outras fontes que compõe o orçamento do fundo.

Apesar da Cota por si não ser um instrumento capaz de solucionar o déficit, tem uma grande margem de aperfeiçoamento para aumentar sua abrangência e colaborar com a efetividade do atendimento habitacional público para população vulnerável.

T98

Síntese dos trabalhos apresentados

Mesa 3: Habitação social da periferia ao centro



Nome	Instituição	Função / Tema
João Sette Whitaker	IEA	Mediador – Comissão de Organização
Giovanna Milano	UNIFESP	Relatora da Sessão 9 – Periferias, favelas e novas ocupações
Simoni Gatti	Escola da Cidade / IABsp	Relatora da Sessão 13 – Plano Diretor, habitação social e as ZEIS
Edilson Mineiro	UMM	Relator da Sessão 14 – Trabalho social, áreas de risco e moradia popular
Renata Antonialli	FAU-USP	Relatora da Sessão 16 – Habitação e ocupação de edifícios ociosos no centro
Camila Ottaviano	FAU-USP	Relatora da Sessão 18 – Habitação no centro e locação social

SÍNTESE S9: Periferias, favelas e novas ocupações

Relatora: Giovanna Milano
UNIFESP

Na sessão “Periferias, favelas e ocupações” foram apresentados resultados de pesquisas com ênfase na reflexão crítica sobre a constituição dos territórios periféricos em múltiplas dimensões:

Com o trabalho intitulado como “DEPOIS QUE O BAIRRO ACABA: Novas centralidades em Periferias Autourbanizadas”, Gisele Brito e Raquel Rolnik dedicaram-se à análise territórios que se consolidaram nas últimas décadas, mesmo que em condições de dificuldades de acessos, precariedade e espoliação urbana, mas que seguem invisíveis ao planejamento urbano, ao campo normativo urbanístico. Trata-se de espaços da cidade que escapam às estratégias de planejamento e ao escopo dos instrumentos inscritos no Plano Diretor. São territórios híbridos, que se localizam entre “paisagens para a vida e paisagens para a renda”, ou seja, novas centralidades cuja produção e dinâmicas merecem ser adequadamente compreendidas e consideradas, na contramão de um não-lugar que apenas contribui com o aprofundamento da segregação urbana.

A pesquisadora Cristhiane Falchetti, por sua vez, apresentou a pesquisa “Em busca de um lugar na cidade: a trajetória da Ocupação Nova Palestina (MTST)”, parte da investigação desenvolvida em sua tese de doutorado. Por meio da reconstituição da formação da ocupação Nova Palestina, localizada no distrito do Jardim Ingela (SP), a pesquisadora buscou compreender a inserção desta forma de moradia no tecido urbano bem refletir sobre as relações com o ordenamento urbano, o poder público e as práticas normativas daí decorrentes. O caráter fronteiro das ocupações frente à urbanização e a normatização estatal também foi destacado, o que no caso da

ocupação Nova Palestina tem resultado em permanente conflito e situação de indefinição não obstante a inclusão da área como prioritária no Plano Diretor.

A pesquisa “Moradia na favela: a precariedade habitacional na favela Pedra Branca em São Paulo” foi exposta por Letícia Casagrande Dupont, com o enfoque na afirmação da importância de se considerar a heterogeneidade das formas de morar na favela e a complexidade desses espaços, como forma de qualificar o diagnóstico destes territórios e também como reação à um olhar estigmatizador e estagnado que por vezes persiste. Para tanto, elegeu-se o estudo de caso da Favela Pedra Branca, localizado no distrito Iguatemi, na Zona Leste de São Paulo, território formado originalmente nos anos de 1970, contando com áreas consolidadas, e a incorporação de novos moradores na última década, com situações bastante díspares no que se refere às condições habitacionais.

Por Ana Paula Pimentel Walker foram apresentadas duas iniciativas de pesquisa-ação realizadas por um coletivo de pesquisadores na comunidade Jardim Gaivotas, Zona Sul do município de São Paulo, com a participação de moradores, da University of Michigan e do Laboratório Justiça Territorial da Universidade Federal do ABC. Por meio de material audiovisual registrou-se um conjunto de ações de extensão e pesquisa que buscaram refletir sobre a constituição do território e seus desafios para regularização e urbanização. A reflexão permeou também as especificidades das novas ocupações de terras nesta porção do território e resultou em materiais de educação popular distribuídos à comunidade. Importante ressaltar a realização do I e II Encontro de ocupações e favelas da zona sul de São Paulo, organizado por meio de parcerias com os moradores e movimentos sociais, com o objetivo de construir e fortalecer redes de lutas por melhorias no território.

Por fim, Fabiana Borges de Freitas apresentou pesquisa sobre a favela de Heliópolis, desenvolvida durante seu trabalho final de graduação. A pesquisadora indicou a importância de se qualificar a salubridade nos espaços da favela, com o intuito de efetivação do direito à moradia digna. Reforçou a importância da construção solidária do lugar, da reconstrução participativa do bairro e apontou para iniciativas possíveis como a criação de lajes compartilhadas e aberturas de espaços para uso público.

Como fio condutor das exposições, tem-se o registro da continuidade de certas relações espoliativas na produção dos territórios periféricos, mas, ao mesmo tempo, a necessária renovação na teoria crítica dos estudos urbanos sobre o pensamento e as dinâmicas das periferias, ocupações e favelas contemporâneas. A ênfase na vida cotidiana, nas práticas sociais estabelecidas pelos moradores, nas formas de morar diversas, nos conflitos e nas profundas transformações – por vezes, ainda pouco compreendidas – que atravessam estes espaços estabeleceram o tom das discussões e das intervenções realizadas pelos participantes.

SÍNTESE S13: Plano Diretor, habitação social e as ZEIS

Relatora: Simoni Gatti
Escola da Cidade / IABsp

O trabalho “Do abstrato ao concreto: limites e padrões mínimos na caracterização da habitação social” é uma pesquisa no início, ainda incompleta que pretende discutir os contornos possíveis da definição de habitação social e sua apropriação na legislação.

Diz que o Plano Diretor Estratégico de 2014 optou por abordagem abrangente e genérica, com detalhamento na regulamentação específica (Decreto 58.741/2019 e Decreto 59.885/2020).

Ressalta a importância de especificações construtivas detalhadas para assegurar transparência e previsibilidade quanto aos custos e aos produtos imobiliários que serão entregues às famílias, minimizar riscos contratuais como o sobrepreço e otimizar as rotinas operacionais, como aprovações, contratação e acompanhamento das obras.

i. elementos críticos sobre dificuldades e impasses presentes no sistema de planejamento (e na cidade)

- Será que o esforço para produzir His está sendo suficiente?
- O trabalho avalia que a legislação municipal e federal mantém a conformação da habitação cara (não comercializável sem subsídios), pequena (max. 70 m²) e periférica (por causa do valor da terra alto em áreas bem localizadas) e não há tecnologia social e administrativa para ofertar habitação em massa reconhecendo as características de cada família.

ii. dados, pesquisas e levantamentos mobilizados na discussão

- Não traz novos dados. Cita as legislações municipal e federal e os estudos sobre o MCMV.

iii. propostas apresentadas na sessão

- HIS deveria ser pensada através da análise da produção existente, para que o que já existe possa ser colocado como parâmetro através do acompanhamento das unidades já ocupadas.
- A lei precisa definir parâmetros qualitativos e metas quantitativas totais e relativas para o mercado imobiliário: estoque + demanda.
- Ampliação da cota de solidariedade.

No trabalho “O que sabemos sobre o PD e a Política habitacional em SP: uma revisão integrativa de literatura”, Pollyana Veras apresenta a metodologia da revisão integrativa da literatura da produção nacional de trabalhos publicados em periódicos sobre a temática da política habitacional e do plano diretor no município de São Paulo entre 2002 e 2021.

Acredita que a Revisão Integrativa poderá auxiliar pesquisadores, gestores públicos e sociedade civil na compreensão das políticas de habitação e planos diretores no município de São Paulo.

Conclui que há poucos artigos em revistas e periódicos indexados.

i. elementos críticos sobre dificuldades e impasses presentes no sistema de planejamento (e na cidade)

- Traz questões sobre as dificuldades da revisão do PDE, que está sendo realizado sem diagnóstico.

ii. dados, pesquisas e levantamentos mobilizados na discussão

- 178 artigos da revisão bibliográfica de 2002 a 2021
- Por fim 16 artigos que estão em 13 revistas e 8 bases de dados

- A maior parte dos artigos trata de ZEIS e políticas e a maior parte são pesquisas empíricas

iii. propostas apresentadas na sessão

Sem propostas.

No trabalho “As ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de HIS em SP”, Rosana Yamaguti apresenta as limitações da ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em reverter as desigualdades por meio: (i) da reversão de terras urbanas vazias para provisão de HIS; (ii) da regulação do preço da terra; (iii) da garantia de melhores localizações para os empreendimentos de HIS; e (iv) do aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário.

Pretende avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo, buscando entender sua influência na produção de HIS.

Aponta que as ZEIS têm influência no produto (pelo porte e subsídio cruzado); linhas de metrô e trem definem a atuação da iniciativa privada e encontrou uma atuação significativa do pequeno empreendedor na construção de HIS.

i. elementos críticos sobre dificuldades e impasses presentes no sistema de planejamento (e na cidade)

- ampla permissividade de HIS, oferecendo incentivos à produção de HIS 2, incluindo gratuidade de OODC, independente de sua localização em ZEIS.
- não há controle da demanda, então não se sabe se o acesso está de acordo com a demanda municipal.

ii. dados, pesquisas e levantamentos mobilizados na discussão

- dados de pesquisa documental baseada nos Relatórios de Aprovação de Projetos da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), dos empreendimentos envolvendo HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) entre os anos de 2002 e 2017;

- Avaliação dos alvarás de HIS na ZL: 1319 empreendimentos, onde 1178 são privados;
- relevância do papel das ZEIS na Zona Leste do município, que concentra 77,8% do total de unidades HIS aprovadas nesse território no período em estudo;

- 85,8% de HIS 1 teve como agente o Poder Público e a maior parte delas encontraram-se em ZEIS.

- Com o PDE de 2014:

o a aprovação de unidades HIS 1 tornou-se majoritariamente pública e passou a concentrar-se nas ZEIS-2, demarcadas sobre glebas e terrenos de grandes dimensões;

o a iniciativa privada passou a direcionar sua atuação à aprovação de unidades HIS 2 fora das ZEIS, diminuindo a proporção de unidades HMP aprovadas; o as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a concentrar-se nas ZEIS-5;

o proliferação de unidades do tipo Studio que, se aprovadas como HIS, se utilizam dos incentivos a esse tipo de produção, apesar de não abrigar uma família média e serem muitas vezes voltadas a investidores.

iii. propostas apresentadas na sessão

- Descolar HIS do conceito do salário-mínimo, e revisar a tipologia mínima retirando os Studios;
- Rever os incentivos dentro e fora de ZEIS;
- Criar mecanismos de controle da demanda;
- Aprovar o plano de habitação;
- Criação de subsídios para HIS.

No trabalho “UMM e a autogestão na produção habitacional: a construção da prática participativa na cidade de SP” são apresentadas reflexões sobre as experiências autogestionárias da UMM, sobretudo nas ZEIS.

Aborda as famílias que procuram os movimentos para resolver as questões de moradia e com o tempo se despertam para a cidadania e o engajamento político. A UMM estimula as famílias a participarem dos espaços de decisão, conselhos, dando visibilidade para a importância da demarcação da ZEIS para estruturar os empreendimentos. Cada empreendimento tem uma tipologia diferente, reflexo do debate com a associação.

Os movimentos ainda mantêm a ideia do mutirão para garantir o envolvimento das famílias.

i. elementos críticos sobre dificuldades e impasses presentes no sistema de planejamento (e na cidade)

- Comparando com as construtoras, onde o objetivo é o lucro e não a qualidade, os movimentos projetam com foco na vida, e a legislação deveria olhar para isso de alguma forma.

ii. dados, pesquisas e levantamentos mobilizados na discussão

- Apresentam os projetos da UMM:

o Projeto Bosque, 322 unidades, Zona Noroeste, financiamento da prefeitura.

o Alexios Jafet – 1104 unidades, MCMV entidades, Jaraguá

o Florestan Fernandes e José Maria Amaral: 198 + 198 unidades, MCMV Entidades – Leste 1

+ Santa Terezinha com 500 U.h, Santa Sofia com 192 u.h, Dandara com 50 unidades. Totalizando 2564 unidades famílias.

iii. propostas apresentadas na sessão

- As limitações para HIS não podem ser físicas, mas precisam se adequar às realidades de cada família.

No trabalho “O reconhecimento da ZEIS no PDE de SP: o caso da favela do Sucupira no TJ-SP”, Taisa Cintra Dosso e Jonathas Magalhães Pereira da Solva tratam da decisão que anulou a reintegração de posse em ZEIS no Grajaú com fundamento no cumprimento da função social da propriedade, já que a ZEIS do caso deveria se destinar a regularização fundiária e urbanística, não sendo permitida a expulsão, que violaria a constituição, o artigo 2 do EC e o PDE.

O relator do caso concluiu que a Lei do Zoneamento, em relação às ZEIS, “reconheceu fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS 1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, mas sim porque tal lei

reconheceu que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição”.

A decisão da efetividade à atribuição do PDE, é histórica pois garante a eficácia jurídica da ZEIS, e reconhece que o pde cumpre sua função. O TJ avança na compreensão da realidade das cidades e da desigualdade.

i. elementos críticos sobre dificuldades e impasses presentes no sistema de planejamento (e na cidade)

- Judicialização é excessiva, mas em muitos casos necessária, como nesse caso. • A implementação do Gaorp auxilia muito nas decisões mais complexas.

ii. dados, pesquisas e levantamentos mobilizados na discussão

- análise de decisão judicial favorável ao cumprimento da função social em zeis (decisão do TJ-SP, na ação rescisória n. 2160989-53.2017.8.26.0000, que anulou a determinação de reintegração de posse em área localizada em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)).

iii. propostas apresentadas na sessão

Sem propostas.

“ Os Mutirões da Leste 1 “ é um vídeo documentário que apresenta o processo dos mutirões da Leste 1 dos anos 1980 até hoje. Aborda o processo participativo, a

gestão coletiva, o trabalho social, os mutirões e o processo de construção onde as práticas políticas acontecem. Há relatos de experiências que passam pela conquista da terra, políticas públicas, projetos de arquitetura e cidade.

i. elementos críticos sobre dificuldades e impasses presentes no sistema de planejamento (e na cidade)

Não se aplica.

ii. dados, pesquisas e levantamentos mobilizados na discussão

Arquivos sobre os mutirões da Zona Leste 1 desde a década de 1980.

iii. propostas apresentadas na sessão

Sem propostas.

SÍNTESE S16: Habitação e ocupação de edifícios ociosos no centro

Relatora: Renata Antonialli

FAU-USP

A mesa intitulada “Habitação e ocupação de edifícios ociosos no centro” contou com a presença de lideranças de movimentos sociais, Sidnei Pita e Maria de Fátima Santos (ULCM e UMM, respectivamente), de um coletivo formado por universidades, setor público e movimentos sociais, representado por Giuliano Magnelli (Câmara Municipal de São Paulo) e três trabalhos acadêmicos, apresentados por Pedro Pires (FAUUSP), Simone Gatti (Escola da Cidade/FAUUSP/IAB-SP) e Dânia Brajato (UFABC).

O trabalho apresentado por Pedro Pires, elaborado em parceria com a Professora Paula Santoro, do LABCidade da FAU USP, se propõe a tratar sobre o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central, que está em processo de aprovação pela Câmara Municipal de São Paulo. O estudo mostra uma análise sobre a situação da área central, ilustrada por meio de mapas. Fica evidente a diversidade tipológica das precariedades habitacionais vivenciadas pelas populações que moram no centro: favelas, cortiços, população de rua, pensões, coabitações e ocupações. O centro aqui tratado é formado pelo centro histórico e o arco de bairros populares do seu entorno, como Bela Vista, Sé, República, Bom Retiro, Brás, entre outros. É importante apontar que o centro histórico apresenta maior precariedade, com rendas mais baixas, maior concentração de pessoas negras e população em situação de rua. Enquanto isso, os bairros do entorno atraem mais interesse do mercado imobiliário, com lançamentos de novos empreendimentos habitacionais, voltados para aluguel de estudantes, turismo, etc, com preços altos. É nessas áreas também em que há taxas mais altas de remoções e despejos. Durante a pandemia de covid-19, as precariedades se intensificaram em toda a região. Ainda, foram mostradas algumas intervenções de políticas habitacionais para a área central, destacando o fato de que são pontuais e aconteceram principalmente por meio de PPPs, voltadas para as rendas médias e

baseadas no financiamento habitacional – o que não responde à demanda e diversidade encontrada na população local. Então, O PIU-SCE apresenta um modelo para a política habitacional, em uma lógica em que há uma série de incentivos para a produção imobiliária, como CA altos, descontos de outorga onerosa e bônus equivalente pela construção de HIS, retrofit ou preservação, o que diminui a arrecadação de recursos para o FUNDURB. Ou seja, o PIU-SCE retira o poder público como produtor habitacional e espera que as unidades habitacionais sejam entregues pelo mercado, além de ter um programa de intervenções genérico e que não condiz ou inclui as demandas reais dos moradores e trabalhadores do centro.

De forma complementar, Simone Gatti apresentou uma pesquisa sobre a produção de habitação de interesse social em ZEIS 3. A fonte dos dados são os alvarás para aprovação e execução de obras da PMSP (SISACOE), emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019. Por meio de mapas e tabelas, é possível perceber que entre 2002 e 2014, a produção de HIS dentro e fora de ZEIS era a mesma, mas depois do Plano Diretor de 2014, essa produção se intensifica fora das ZEIS. Ainda, o mercado privado produz mais unidades de HIS que o setor público. A concentração da produção do mercado está em HIS 2 (3-6 salários mínimos), fora de ZEIS. Isso se dá devido aos incentivos que a legislação traz para produção nos eixos de estruturação urbana e nos limites da Operação Urbana Centro, por exemplo, além da gratuidade da outorga onerosa para HIS 2. Um dos instrumentos do Plano Diretor de 2014 que poderia ser utilizado para aquecer a produção de HIS em ZEIS 3 é o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), mas pode-se verificar que a notificação de PEUC nas áreas centrais se dá majoritariamente fora das áreas demarcadas como ZEIS 3, porque essas são áreas normalmente ocupadas, mesmo que precariamente. Sendo assim, a autora propõe dez pontos de atenção para uma possível revisão do Plano Diretor, dentre as quais destacam-se: viabilizar a produção de moradia para a população de 0-2 salários mínimos, que é a mais carente e a menos atendida pela produção do mercado; demarcar ZEIS ao longo dos eixos de estruturação urbana; implementar programas de melhorias habitacionais nos edifícios existentes em ZEIS 3; possibilitar o controle de demanda dos empreendimentos de HIS 2 produzidos pelo mercado, o que ainda não acontece; por fim, tornar obrigatório o Conselho Gestor de ZEIS antes do início das intervenções.

Relacionado a isso, a apresentação feita por Dânia Brajato em nome de um grupo que une pesquisadores da FAU USP e da UFABC agrega muito na discussão sobre PEUC. A pesquisa mostrada consistiu em mapeamento e caracterização do parque construído ocioso da região central da cidade de São Paulo, incluindo a subprefeitura da Sé, Água Branca e Mooca. Foi desenvolvida uma metodologia específica para análise, onde foram levantados os imóveis não edificadas, não utilizados ou subutilizados, por meio de cruzamento de critérios e verificação remota. Isso possibilitou um conhecimento das características desses imóveis, para refletir sobre como deve-se utilizar e aplicar o PEUC para a produção de HIS e HMP. Vale pontuar que um terço dos imóveis notificados por PEUC voltaram a ter uso, comprovando sua efetividade. A maioria dos imóveis ociosos identificados pela pesquisa são de pequeno porte (térreo e térreo +1 pavimento), em de terrenos de até 250m² e áreas não previstas para adensamento (CA máximo 2). No entanto, foram encontrados terrenos de mais de 500m², que totalizam 60% da área total e seriam melhor aproveitados para a construção de

HIS, mostrando a importância do conhecimento aprofundado sobre o parque construído existente para pensar a criação e implementação de políticas públicas habitacionais que sejam condizentes com a realidade local.

Como visto, as pesquisas produzidas pelas universidades podem servir de ferramenta para auxiliar na aplicação dos instrumentos urbanísticos. Nesse sentido, a apresentação feita por Giuliano Magnelli é fruto de um trabalho coletivo elaborado por universidades, setor público e movimentos sociais. A partir de 2018, após o desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, provocado por um incêndio, formou-se um GT, unindo profissionais da Sehab, para vistoriar os edifícios ocupados do centro de São Paulo. O intuito era pensar formas de torná-los mais seguros quanto às suas instalações de água, energia e gás. No entanto, após a finalização dos relatórios, essas medidas não foram executadas. O que de fato aconteceu foi a intensificação da criminalização dos movimentos de moradia, com prisões de lideranças de ocupações com acusações indevidas, o que pode ser visto como criminalização da pobreza. Considerando que o acesso à água, esgoto, gás e energia elétrica são básicos para uma moradia digna, o coletivo defende que as concessionárias e o poder público promovam a regularização desses serviços nas ocupações, para a

segurança da população, dos edifícios e do entorno. Isso independe e precede o processo de regularização fundiária ou atendimento habitacional definitivo, sendo uma medida provisória, devido à urgência da ação, principalmente em meio a pandemia de covid-19 e crise sanitária vivida no país em 2020 e 2021.

Como reafirmação da importância da atuação dos movimentos de moradia, Fátima dos Santos, liderança da UMM-SP apresentou o caso de uma comunidade na Zona Leste de São Paulo, que foi atendida pelo poder público com a produção de 300 unidades habitacionais. No entanto, a história ilustra o caminho percorrido para que o direito à moradia fosse alcançado. Essas famílias passaram oito anos na disputa com o poder público e com a Caixa para que o empreendimento fosse contratado e construído, enfrentando uma série de entraves burocráticos e institucionais. Os moradores e o movimento de moradia tiveram que se mobilizar e se organizar para pressionar o Estado, por meio de ocupações e manifestações, para que o processo avançasse ou para que algumas decisões fossem reconsideradas, em favor dos moradores. Ao fim de sua fala, Fátima mostra uma criança que teve seu barraco demolido em 2014, mas que em 2021 mora em um dos apartamentos novos com sua família, tendo um local adequado para estudar, crescer e se desenvolver enquanto cidadão.

Fazendo eco a essas reflexões, Sidnei Pita, coordenador da ULCM, defendeu a presença da população pobre na região central da cidade. Levando em consideração que o

aluguel é muito caro e a moradia em ocupações, pensões e cortiços apresenta grande precariedade habitacional, os movimentos de moradia necessitam de aporte governamental para promover a produção de habitação de interesse social adequada. Além disso, os movimentos de moradia organizados conseguem pressionar para que os direitos sociais sejam assegurados pelas legislações e políticas públicas, como aconteceu durante a revisão do Plano Diretor em 2014 e para a destinação de recursos públicos para habitação social. A ULCM tem uma série de empreendimentos que foram viabilizados na região central de São Paulo, com um número significativo de unidades habitacionais, que foram conquistadas em gestões e programas diferentes, mostrando a articulação necessária com o poder público. Sidnei também

reforça que as ocupações de edifícios para reivindicar o direito à moradia têm grande influência para a contratação dos conjuntos habitacionais mencionados.

Por fim, os trabalhos evidenciaram a urgência da atuação do poder público na área central da cidade, em favor das famílias com as menores rendas, seja por meio de intervenções habitacionais, fiscalização dos imóveis ociosos ou entraves ao avanço do mercado imobiliário na região. Os movimentos de moradia e as ocupações de edifícios mostram outras formas possíveis de fazer valer a função social das propriedades, para além da aplicação de instrumentos coercitivos como o PEUC. É necessário ter conhecimento sobre as legislações e recursos existentes, além do parque construído, para que os instrumentos vigentes sejam aplicados de maneira a garantir o direito à moradia digna e à cidade.

SÍNTESE S18: Habitação no centro e locação social

Relatora: Camila Ottaviano
FAU-USP

A partir da temática geral da habitação no centro, as apresentações cobriram a temática do acesso a moradia e do aluguel a partir de panoramas mais gerais mas também a partir de estudos de caso específicos.

Felipe Moreira fez uma apresentação a partir do olhar crítico a partir do percurso de moradia de algumas famílias moradoras da região da Luz, removidas em função das intervenções do governo estadual/municipal iniciadas em 2017. A apresentação recuperou a trajetória de moradia/vida de moradores da Quadra 36 do Campos Elísios.

Alanis Araujo Alberes apresentou pesquisa desenvolvida sob orientação de Paulo Emilio Buarque Ferreira sobre o programa de Locação Social do município de São Paulo, a partir da sistematização e leitura dos dados físico-financeiros dos sete conjuntos finalizados do parque locatício cidade de São Paulo, que inclui a quantificação dos investimentos iniciais, custos das obras e gastos administrativos.

Isadora de Andrade Guerreiro mostrou tendência mundial pós-crise de 2008 de privatização e financeirização da produção imobiliária, inclusive aquela destinada a locação social, avançando na análise comparativa crítica entre a experiência da locação social e do auxílio aluguel, com apresentação de dados quantitativos.

Celso Aparecido Sampaio, em coautoria com Débora Sanches, fez a recuperação histórica das políticas para cortiços na cidade de São Paulo de 1989, apontando suas potencialidades, experiências paradigmáticas, fragilidades e descontinuidades, destacando a importância da atuação dos movimentos por moradia, assessorias técnicas, trabalho técnico e pesquisas acadêmica em todo esse processo.

Fernanda de Abreu Moreira apresentou sua pesquisa de mestrado sobre a Cota de Solidariedade que investiga se o instrumento afinal promove a inclusão socioespacial ou vem sendo usado apenas como bônus de potencial construtivo.

Uma questão central das apresentações foi a atuação do governo (municipal e estadual) na remoção das famílias, a ausência de atendimento habitacional e da oferta de soluções (como a Carta de Crédito) que não atendem de fato a demanda ou as necessidades das famílias, e o quadro permanente de insegurança habitacional.

No debate, um tema importante foi justamente a discussão sobre as características desejáveis de uma “política habitacional estruturante” (Alanis Araujo Alberes), muito em função das diferenças fundamentais entre programas como o de locação social e o auxílio aluguel, ainda que o segundo tenha atingido enorme volume na última década.

Uma questão central do debate foi a ausência de uma política pública habitacional nos moldes do programa de locação social ou de política que promova de fato moradia na área central.



EIXO 4

Patrimônio Urbano, Imóveis Ociosos e Áreas Centrais

Sessões e Trabalhos

S 11 Economia solidária, trabalho informal e espaço público

T57 Planejamento para as áreas livres dos baixos de viaduto da cidade de São Paulo

T58 O papel do Município no fomento ao desenvolvimento econômico e o caso da “Feira da Madrugada” em São Paulo

T59 Plano Setorial para o Trabalho Ambulante: segurança na posse, planejamento urbano, gestão participativa, participação em eventos

T60 Cidade de São Paulo e os ambulantes: os impactos da pandemia

T61 Plano Setorial para a Economia Popular e Solidária: produção, distribuição, comercialização e coleta de resíduos

T62 Apoio à geração de emprego e renda com resíduos da construção civil em assentamentos urbanos precários: caso do Projeto Materializa – FIPT

T165 Transbordando o Parque Minhocão: espaços coletivos no entorno do Elevado

S 12 Política urbana e patrimônio cultural

T63 Para além do tombamento: a preservação do patrimônio na agenda do planejamento

T64 Cultura e cidade: uma reflexão sobre as propostas do Plano Diretor

T65 Território de Interesse da Cultura e da Paisagem: outro olhar para a política urbana

T67 As lutas sociais pelo patrimônio na cidade: a questão do entorno como política urbana

T68 Onde está o patrimônio imaterial nas políticas urbanas?

T69 Avanços tecnológicos para apoio na conservação e restauro do patrimônio histórico edificado

S 15 Bairros centrais e patrimônio urbano

T81 As trajetórias patrimoniais das “casas operárias” da Primeira República.

T82 A desconexão entre o Planejamento e a Preservação no Bixiga-SP

T83 Contribuições do Coletivo Salve Saracura para a preservação ambiental e cultural da Grota do Bixiga

T84 O processo de patrimonialização do bairro de Santa Ifigênia como exemplo da desintegração entre as políticas de preservação patrimonial e de ordenamento territorial na cidade de São Paulo.

T85 A preservação do patrimônio cultural na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí

T86 Qual o lugar do Patrimônio Cultural no PIU Setor Central?

S 17 Imóveis ociosos e a função social da propriedade

T92 A complexidade na caracterização dos imóveis ociosos na região central do município de São Paulo

T93 A efetividade da Prefeitura de São Paulo na garantia da Função Social da Propriedade

T94 Contradição problemática do vazio

T95 Função social da propriedade urbana: importância, desafios de implementação e instrumentos alternativos.

T96 Os imóveis não utilizados e os desafios da aplicação dos instrumentos indutores na função social da propriedade no Centro de São Paulo

T97 Os limites da aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) para a democratização do acesso à terra

S11 Economia solidária, trabalho informal e espaço público



Mediador Luis Henrique Soares • Seade

Relator Marcos Barreto • TCM

T57	Planejamento para as áreas livres dos baixos de viaduto da cidade de São Paulo	Maria Isabel Camañes Guillén e Eunice Helena Sguizzardi Abascal	Mackenzie
T58	O papel do Município no fomento ao desenvolvimento econômico e o caso da “Feira da Madrugada” em São Paulo	Fernanda Leoni	UFABC
T59	Plano Setorial para o Trabalho Ambulante: segurança na posse, planejamento urbano, gestão participativa, participação em eventos	Ana Lúcia Aguiar, Benedito Roberto Barbosa, Margarida Bernardina Ramos e Valdina Silva Andrade	FFLCH-USP, CGGDH/UFABC/UMM/CMP, Fórum dos Ambulantes/UNICAB, Fórum dos Ambulantes, UNICAB/Jaciara
T60	Cidade de São Paulo e os ambulantes: os impactos da pandemia	Mariana Nunes Taguti, Débora Sanches, Benedito Roberto Barbosa	Fórum dos ambulantes
T61	Plano Setorial para a Economia Popular e Solidária: produção, distribuição, comercialização e coleta de resíduos	Ana Lúcia Aguiar, Benedito Roberto Barbosa, Edileuza Guimarães, Luciana Fukimoto Itikawa, Margarida Bernardina Ramos e Valdina Silva Andrade	FFLCH - USP, CGGDH/UFABC/UMM/CMP, ATEMDO, IEA-USP/WIEGO, Fórum dos Ambulantes/ UNICAB
T62	Apoio à geração de emprego e renda com resíduos da construção civil em assentamentos urbanos precários: caso do Projeto Materializa - FIPT	Karoline Mariana Gonçalves, Fabiano Ferreira Chotoli, Raphael Baldusco, Erick Flávio Luiz Fonseca, Patricia O'Reilly e Alexandre Mavignier	IPT; Atelier O'Reilly
T165	Transbordando o Parque Minhocão: espaços coletivos no entorno do Elevado	Gabriela Mattei	Politecnico di Milano

T57 Planejamento para as áreas livres dos baixos de viaduto da cidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Maria Isabel Camañes Guillén e Eunice Helena Sguizzardi Abascal

isabelcamanesarq@gmail.com, eunicehab@gmail.com

Mackenzie

Temas: Ociosidade e subutilização urbana; Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Impactos das parcerias público privadas na transformação do território.

Nos últimos anos podemos verificar o surgimento de vários novos coletivos e movimentos atuando em distintos territórios dentro da metrópole paulistana, compostos, em sua maioria por grupos que atuam em espaços públicos com ações de urbanismo tático no sentido de tornar os espaços mais agradáveis, com dinâmicas que contestam projetos existentes, sejam públicos ou privados, para áreas reivindicadas como de interesse e uso público. Esses movimentos acontecem principalmente em espaços residuais, sejam públicos ou privados, zonas sem uso definido ou subutilizados, deixados de lado pelos atores hegemônicos, praças abandonadas, baixos de viadutos, casarões vazios, terrenos baldios e vielas.

As lutas em curso mostram a força de uma articulação pelo direito coletivo à uma produção da cidade voltada às pessoas e com respeito à memória do lugar, em contraposição a noção de que o tecido urbano serve sobretudo para a extração de renda. Dos novos ativismos urbanos aos movimentos de comunicação, esses grupos destacam o conceito de direito à cidade, um direito comum e não individual, um exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização (HARVEY, 2013, p. 23).

Neste sentido, a abordagem proposta aqui, apoiada nos interesses desses ativismos urbanos, revisa a noção de Projeto Urbano, não mais como uma revisão dos fundamentos do urbanismo moderno, onde um dado problema urbano poderia ser enfrentado com regras simples, estáveis e imperativas, e soluções homogêneas; mais como um modo de implementar estratégias de recuperação de determinados segmentos da cidade, a partir de processos participativos, que incluem o conjunto de atores envolvidos – moradores, usuários, empreendedores e instituições públicas diversas, no objetivo de praticar justiça socioespacial e distribuir de maneira equânime oportunidades em áreas de intervenção (ABASCAL, 2019, p.18).

A investigação nos baixos de viaduto, fruto de nossa tese doutoral, parte de uma definição de Projeto Urbano, como Projeto Estratégico (ELIMBAUM, 2012), “de natureza pragmática, que desempenha papel indutor de oportunidades em uma área definida para esse fim, ao elaborar e propor respostas para demandas socio territoriais” (ABASCAL, 2019, p.18). Para desenvolver o conceito de Projeto Estratégico, e o de equidade social, associado, tomamos a definição de Portas (1998), que parte da integração de diferentes variáveis econômico-sociais e meio ambientais, visando uma justa distribuição de recursos e bens públicos e buscando contrapartidas na escala local, a partir de soluções projetuais e territoriais singulares, ancoradas nas diferenças de estrutura institucional, social, econômica e espacial, conforme Secchi e Viganò (2011).

Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico do município – PDE, Lei 16.050/2014, revisa o plano anterior de 2002, contribuindo para aprimorar e aplicar instrumentos previstos no sentido de garantir a equidade social. O plano nasce alinhados à Nova Agenda Urbana instituída pela ONU-HABITAT, onde foram discutidos temas estruturadores na ocasião do Fórum Urbano Mundial de Medellín, realizado no mesmo ano que o plano foi aprovado. É importante ressaltar que houve um ganho qualitativo do PDE de 2014 em relação ao PDE de 2002, que consiste na implantação do processo participativo, com fortalecimento da participação de movimentos setoriais, em especial os de moradia, além das instâncias participativas dos órgãos municipais (MONTANDON, 2016).

S11

No que diz respeito ao planejamento dos espaços públicos, ficaram a cargo dos Planos Regionais das Subprefeituras – PRSs e seus planos de bairro, regulamentados pelo decreto 57.537/2016, desenvolvidos nos anos de 2015 e 2016, responsáveis por trazer um novo olhar para os espaços públicos da cidade (CANOVA, 2020, p. 162).

A premissa dos Planos Regionais é, essencialmente, o entendimento das dinâmicas impostas pelos espaços públicos de cada região, identificando áreas que demandam especial atenção do poder público. Para tanto, foram desenvolvidos cadernos, um para cada Subprefeitura, onde constam dados e mapas, de acordo com 6 áreas temáticas: indicadores sociais e demográficos; desenvolvimento econômico; acesso a serviços; moradia e uso do solo; infraestrutura e mobilidade; e meio ambiente. A elaboração desses planos foi essencialmente participativa, com oficinas nas Subprefeituras, envolvendo técnicos e sociedade civil, representada nos Conselhos Participativos das Subprefeituras.

Desenvolvemos uma reflexão acerca das ações desenvolvidas para o planejamento das áreas ociosas dos baixios de viaduto, inseridas, em sua maioria, nos perímetros de ação dos Planos Regionais. A Concessão Onerosa das áreas dos baixios de viaduto é um dos instrumentos pelos quais a Prefeitura, através de uma parceria com o setor privado, procurando promover as necessárias medidas de requalificação destes espaços públicos, sem dispensar recursos, ao mesmo tempo em que a inserção de atividades diversas possa trazer o caráter de permanência tão importante para sua ressignificação e função social (SP URBANISMO, 2016).

Descrevemos como se dão as Concessões de Uso dos Baixios de Viaduto, refletindo a partir do edital já proposto nos baixios do Viaduto Júlio de Mesquita Filho, no ano de 2016, na região central, pertencente à Subprefeitura da Sé e, posteriormente o Procedimento Preliminar de Manifestação de Interesse (PPMI), publicado em dezembro de 2018 que prevê em seu edital a apresentação de três áreas piloto, o Viaduto Elias Nagib (Viaduto da Lapa), o Viaduto Missionário Manoel de Mello (Viaduto Pompéia) e o Viaduto Oberdan Cattani (Viaduto Antártica), todos pertencentes à Subprefeitura da Lapa e selecionados a partir do levantamento desenvolvido pela SP Urbanismo (2016).

T57

Todas as áreas escolhidas “apresentam alto fluxo de pessoas e disponibilidade de espaços aproveitáveis, por meio de atividades sociais e de exploração comercial, de forma integrada à rede de espaços públicos e à dinâmica de ocupação territorial da cidade” (TERMO DE REFERÊNCIA PPMI BAIXIOS DE VIADUTOS, 2018, p.2). As abordagens propostas obtiveram resultados distintos, em função da metodologia proposta em seus editais e constroem um referencial para o aprimoramento dos processos necessários para o planejamento dessas áreas na cidade de São Paulo.

Referências Bibliográficas:

ABASCAL, E. H. S. Projeto urbano, estratégia para uma cidade melhor: a oficina como interlocução entre TU Delft e Universidade Presbiteriana Mackenzie. In: ABASCAL, E.H.S.; ROCCO, R.; BORGES, H.F. *Projetos urbanos em áreas próximas a cursos d'água em bairros em transformação: um exercício para a região do CEAGESP, São Paulo*. São Paulo: Mackenzie, 2019.

CANOVA, K. *Urbanidade e justiça espacial na cidade de São Paulo: metodologia de análise e subsídio para tomada de decisão no planejamento urbano*. 2020. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.8.2020.tde-06082020-200157. Acesso em: setembro/2020.

ELIMBAUM, P. *Una relación renovada entre el plan y el proyecto*. Revista Iberoamericana de Urbanismo, Barcelona, n. 7, 2012. Disponível em: Estatuto da Cidade (Lei Federal 10. 257/2001

HARVEY, D. *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à Revolução Urbana*. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2013.

MONTANDON, D. T. *A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo*. In: Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana – uma análise de 15 anos da lei. São Paulo, Cities Alliance, 2016.

PORTAS, N. *L'Emergenza del Progetto Urbano*. Revista Urbanistica, 110, 51-67, Roma: 1998.

S11

SP URBANISMO. *Análise Urbanística dos baixios de viadutos*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo – Desenvolvimento Urbano, 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/baixos-de-viadutos/>. Acesso em maio/2018.

TERMO DE REFERÊNCIA PPMI BAIXIOS DE VIADUTOS. São Paulo: Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias. Prefeitura de São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/projetos/desestatizacao/baixos_viadutos/index.php. Acesso em maio/2018.

VIGANÓ, P. *La Ville poreuse: un projet pour le grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*. Genève: Metis Press, 2011.

T58

T58 O papel do Município no fomento ao desenvolvimento econômico e o caso da “Feira da Madrugada” em São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Fernanda Leoni*

fernandaleoni.fl@gmail.com

UFABC

Temas: Desenvolvimento econômico; Impactos das parcerias público-privadas na transformação do território; Gestão dos equipamentos, patrimônio imobiliário e bens públicos.

Introdução:

O debate acerca do desenvolvimento econômico, bastante presente na literatura, acaba muitas vezes se voltando à comparação de cunho global, entre nações, e, em razão disso, conferindo enfoque ao poder central que, não olvidada sua relevância, tem competências compartilhadas com outras esferas em países que, como o Brasil, adotam o federalismo como forma de Estado.

Nesse contexto, interessa-nos compreender o papel e relevância exercida pelo âmbito local no desenvolvimento econômico, tendo o nosso país como foco, seja

* Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura, Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC.

S11

em razão da adoção do modelo diferenciado de federalismo cooperativo, seja pela forte descentralização de competências aos Municípios.

Para tanto, será avaliada iniciativa adotada pelo Município de São Paulo visando ao fomento ao desenvolvimento econômico local por meio do projeto denominado “Circuito de Compras”, antes conhecido como “Feira da Madrugada”, localizado no bairro do Pari, em que se pretende promover o comércio popular, dando reconhecimento àquele espaço como um polo de turismo de compras.

Com esse objetivo, pretende-se desenvolver uma análise do tema com base em uma revisão de literatura estruturada em três capítulos teóricos. No primeiro serão abordados os conceitos de poder e de desenvolvimento local empregados no trabalho. No segundo será feita uma breve digressão sobre a avaliação do papel dos Municípios pela literatura que aborda o desenvolvimento. Por fim, será analisada a evolução legislativa dos Municípios no contexto brasileiro.

Consolidados os conceitos teóricos com o qual se pretende trabalhar, será realizado estudo de caso do projeto em referência, a partir da análise de documentos relacionados à estruturação do Circuito das Compras, notadamente os atos normativos locais e os processos administrativos relativos à concessão do empreendimento à iniciativa privada, visando avaliar a capacidade do poder local em atuar no desenvolvimento econômico de forma individualizada e inovadora.

Objetivos

O presente trabalho tem por objetivo avaliar o papel do Município no desenvolvimento econômico. Assim, partindo do contexto federativo, avaliam-se ideias que analisam a capacidade do poder local desempenhar funções voltadas à promoção de iniciativas de desenvolvimento econômico de forma individualizada e inovadora.

Metodologia

Para trabalhar com os conceitos acima abordados, será realizada revisão de literatura que trabalhe com os conceitos teóricos necessários à compreensão do tema, seguida do estudo de caso do projeto “Circuito das Compras” (antiga “Feira da Madrugada”), coordenado pelo Município de São Paulo para o fomento do comércio

popular municipal, a partir dos atos normativos e processos administrativos relacionados à temática.

Resultados e Discussão

Aponta-se que desde o início do século XIX, o bairro do Brás, no Município de São Paulo, já possuía considerável interesse comercial e mercantil, dada a construção da linha férrea local que ligava aquele espaço ao Estado do Rio de Janeiro, então capital do país, permitindo o escoamento da produção de uma cidade a outra (ARAÚJO, 2016, p. 113).

A partir da década de 1950, em razão de mudanças estruturais e urbanísticas na região, começam a surgir no bairro pequenas fábricas para uma produção ainda difusa de bens, geralmente comandadas por imigrantes europeus, que posteriormente concentraria um número maior de indústrias voltadas à produção têxtil, demarcando a característica pela qual a área é reconhecida até os tempos atuais (MARTIN e FRUGÓLI JR, 1992, p. 110).

Reconhecendo a vocação daquele espaço, na década de 1990 o Município adotou as primeiras iniciativas formais sobre o tema, com a edição do Decreto Municipal nº 37.523/1998, em que se criava o Programa “PROPCENTER – Centro Popular de Compras”, que seria coordenado pela Secretaria Municipal do Planejamento, com o fim de fomentar a criação de empregos e o estímulo às micro e pequenas empresas “através de um sistema ordenado em espaços físicos adequados, na atividade conhecida como outlets, onde poderão ser exercidas atividades de comércio e prestação de serviços” (SÃO PAULO, 1998).

A história da Feira da Madrugada tem estreita correlação com esse contexto e se inicia ainda no ano de 2003, quando os comerciantes que atuavam de forma dispersa em toda a região central no Município de São Paulo, acabam se concentrando no bairro do Brás, mesmo que sem uma localização específica (SÃO PAULO, 2017, p. 7).

Atualmente, o projeto é explorado pela iniciativa privada, por meio de um contrato de concessão, cujo objeto é a construção do Centro Popular de Compras, um espaço de fomento ao comércio popular e turismo de compras no centro de São

T58

S11

Paulo, estruturado na premissa de desenvolvimento econômico, mas com a preservação de condições que mantivessem o reconhecido caráter popular da área.

Nesse sentido, mostra-se relevante a construção do pensamento público sobre o projeto, que passa de um problema urbanístico e de informalidade de trabalho, para uma política de fomento ao desenvolvimento econômico, demonstrando que o Município, no âmbito de sua competência para tratar de assuntos de interesse local, possui capacidade ampla de atuação e inovação, que merece a atenção acadêmica.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Jéssica Rodrigues. *As metamorfoses do trabalho e suas expressões urbanas: uma análise crítica sobre a realidade dos trabalhadores da Feira da Madrugada no bairro do Brás em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2016.

MARTIN, André Roberto; e FRUGÓLI JR., Heitor. Braz do Brazil, Braz de todo mundo. *Revista do Departamento de Geografia*. N. 6, p. 105–111, 1992.

SÃO PAULO, Câmara Municipal. Relatório Final da CPI da Feira da Madrugada. 2017. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2017/06/Relat%C3%B3rio-Final-CPI-Feira-da-Madrugada.pdf>. Acesso em 25/05/2021.

SÃO PAULO, Decreto Municipal nº 37.523 de 17.07.1998. Disponível em <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D37523.pdf>. Acesso em 30/06/2021.

T59

T59 Plano Setorial para o Trabalho Ambulante: segurança na posse, planejamento urbano, gestão participativa, participação em eventos

APENAS APRESENTAÇÃO

Ana Lídia Aguiar, Benedito Roberto Barbosa, Margarida Bernardina Ramos e Valdina Silva Andrade

analidia.oaguiar@gmail.com, ditocmp@gmail.com, Margaridabernardina@hotmail.com, divasilva605@gmail.com

FFLCH-USP, CGGDH/UFABC/UMM/CMP, Fórum dos Ambulantes/UNICAB, Fórum dos Ambulantes, UNICAB/Jaciara

Temas: Governança e Gestão Pública e Participativa; Desenvolvimento Econômico.

Os mercados populares na cidade de São Paulo podem ser compreendidos a partir do entrecruzamento de diversas práticas de trabalho, economias, movimentos de pessoas, mercadorias, tecnologias e políticas securitárias. Com a pandemia do Covid-19, altera-se profundamente o funcionamento dos mercados, a ocupação dos espaços, as disputas políticas e, sobretudo, a intensidade da violência policial contra os trabalhadores ambulantes na cidade. A violência do Estado que historicamente recai sobre esses trabalhadores por meio da repressão policial, é também operante nos modos pelos quais se processa a negação e apagamento dos registros dessa violência, além da deslegitimação e criminalização das vítimas. Somada à crise sanitária, ainda persiste a precarização das condições de trabalho, mascarada

S11

pela narrativa de empreendedorismo. A ausência ou insuficiência de políticas de Estado, sobretudo as urbanas, resultam em deslegitimação e criminalização de trabalhadores que, apesar de estarem na informalidade, contribuem para a geração de renda de suas famílias e para a economia da cidade.

São milhões de trabalhadores e trabalhadoras informais que vivem com o que ganham diariamente, ocupando os espaços públicos, muitas vezes sofrendo violência policial ou sendo achacados por fiscais, em pontos de venda nas ruas, na condição de ambulantes, camelôs ou das mais diversas formas, como catadores de materiais recicláveis, trabalhadoras domésticas que trabalham por diária, costureiras, trabalhadores de aplicativos, entre outros.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2018 havia 103 mil trabalhadores na via pública na cidade de São Paulo, sendo que deste número, 81 mil eram ambulantes. Dentre eles, há uma massa de trabalhadores imigrantes que também atuam na atividade, os quais estão em outra escala de precarização e vulnerabilidade. Hoje, com o aprofundamento do desemprego que atingiu o patamar de 12 milhões de pessoas, as entidades e organizações de ambulantes estimam que o número de trabalhadores nas ruas aumentou exponencialmente, o que é sentido também pelo aumento do número do trabalho informal no país que atingiu 40,7% da população ocupada, representando um contingente de 38,3 milhões de trabalhadores informais, segundo a PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Como as informações não são precisas e nem transparência sobre os números, supõe-se que atualmente existem apenas cerca de 1.000 Termos de Permissão de Uso – TPU (licença para comércio ambulante no município), e cerca de 14 mil autorizações temporárias (“Tô Legal”), apesar ambas são precárias. Em outra escala da precarização e da vulnerabilidade estão os demais trabalhadores que não possuem nem um tipo de autorização ou licença.

Neste contexto, uma importante iniciativa na luta articulada em rede entre movimentos de trabalhadores, moradia, imigrantes, universidades e organizações pelo Direito à Cidade e Direito ao Trabalho nos últimos 10 anos tem reunido esforços e reflexão crítica que orientam a luta e incidem em políticas públicas. Apesar da soma

T59

de esforços de organizações e movimentos que atuam nas escalas local, nacional e internacional, ainda inexistente uma política urbana que não só inclua as diversas manifestações da economia popular, como articule, aproxime e apoie o trabalho ambulante dos demais trabalhadores da economia informal. Em suma, um Plano Setorial do Trabalho Ambulante parte da chave do direito ao trabalho (com acesso universal a direitos) e à cidade, não na esfera da segurança pública como é atualmente visto.

A seguir estão os eixos de uma política urbana que tem como centro protagonismo, inclusão e fortalecimento das trabalhadoras e dos trabalhadores ambulantes:

- Articulação territorial da venda ambulante com as diversas cadeias de valor da economia popular que aproxime produtores, entregadores, ambulantes e catadores de resíduo, (nos moldes do projeto paulistano de agroecologia Ligue os Pontos e Centros Públicos de Economia Solidária da Bahia), por meio de levantamento dos trabalhadores, mapeamento, diagnóstico dos setores com suas falhas e potencialidades e, em particular, a partir da realização de um censo do trabalho ambulante.
- Planejamento Urbano da venda ambulante que articule localização da produção, distribuição, comercialização e coleta de resíduos. Destinação de terrenos públicos e privados para a preparação, produção, venda e separação, com subsídio do Poder Público: centros produtivos, mercados populares, pontos de logística de entregadores, cooperativas de reciclagem que sejam articulados com o sistema de mobilidade e habitação de interesse social. Articulação das Zonas Especiais do Comércio Popular – ZECOP- como espaços delimitados nos territórios de grande circulação de pessoas;
- Licenciamento com segurança na posse como forma de regularização da atividade, de proteção social aos trabalhadores e para evitar violência policial e assédio de agentes públicos em troca de propina em espaços públicos ou no Centros de Economia Popular;
- Implantação de Centros de Economia Popular dos trabalhadores ambulantes para execução de programas públicos de capacitação e formação em educação popular, economia solidária, cooperativismo, associativismo, produção sustentável, marketing para empreendimento solidário, difusão de tecnologia, microcrédito, finanças

S11

solidárias, etc. Os Centros também vão abrigar bancos comunitários com a possibilidade de moedas sociais para dar suporte aos trabalhadores ambulantes;

- Gestão participativa do trabalho ambulante que possa fazer o controle social das políticas públicas, com a elaboração de uma nova política de participação com Comissões Permanentes de Ambulantes Paritárias (CPAPs). A participação se dará também com a realização de conferências dos trabalhadores e trabalhadoras ambulantes, com eleição do conselho municipal e com aprovação de um novo marco legal, articulando a atuação desta categoria da economia popular com as atividades e demais eventos do calendário cultural e social da cidade tais como: eventos esportivos, culturais, ecológicos, etc. Cuidado para inclusão das questões de raça, etnia, gênero, migração, orientação sexual, como forma de valorizar a diversidade de origens e identidades dos trabalhadores.

T60 Cidade de São Paulo e os ambulantes: os impactos da pandemia

T60

APENAS APRESENTAÇÃO

Mariana Nunes Taguti, Débora Sanches e Benedito Roberto Barbosa

mariana.n.taguti@gmail.com, debora.sanches@mackenzie.br, ditocmp@gmail.com

Fórum dos ambulantes

Temas: Impactos da pandemia sobre a cidade; Desenvolvimento econômico; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais.

O cenário apresentado na região da rua 25 de Março é de um comércio popular com uma diversidade grande de produtos comercializados e o preço baixo como atrativo. A área de estudo comporta um fluxo enorme de pessoas e mercadorias que se dispõem em uma circulação confusa, em que multidões percorrem as ruas no horário comercial e fora deste período um grande esvaziamento assola o espaço. O comércio local tem sinteticamente três formatações, a loja convencional, as galerias e o comércio na rua realizado pelos ambulantes.

Este artigo apresenta o processo de pesquisa para desenvolvimento do Trabalho Final de Graduação (TFG) realizado entre segundo semestre de 2019 e o primeiro semestre de 2020, marcando momentos de encontros de presenças com de pesquisa e partilha do processo de projeto, sendo o foco de estudo o espaço público para compreender a forma que os trabalhadores ambulantes ocupam.

A região tem diversas particularidades, como a construção contínua do seu caráter comercial ao longo do tempo, uma variedade de grupos sociais e nacionalidades que ocupam os espaços, destaca-se a localização em relação mobilidade e a circulação que chega à 800 mil pessoas por dia, no ano de 2017, de acordo a UNIVINCO

S11

(União dos Lojistas da Rua 25 de Março e Adjacências). Há diversas justificativas para um desenho de rua diferente do que atualmente, está estabelecido, que é um desenho genérico e não se apropria das particularidades de uma região tão singular dentro da cidade.

A pesquisa realizada tem como norte a tentativa de enxergar os diversos atributos da região e os atores que compõem a sua dinâmica, para posteriormente, planejar um desenho urbano adaptado às necessidades dos grupos que ocupam esses espaços na atualidade. E como método de pesquisa foram realizadas três estratégias de aproximação, uma aproximação histórica, uma aproximação espacial e uma aproximação social com foco nos trabalhadores ambulantes. Em virtude dos acontecimentos da pandemia de Covid-19 foi adicionado um item para analisar a situação desses trabalhadores diante de tal conjuntura, como a necessidade do isolamento social, que os impedem de exercer sua atividade profissional, se o auxílio emergencial os contemplou ou não, e se o espaço da residência e do bairro desses trabalhadores dificulta ou não a probabilidade de infecção. Uma investigação que tem como função divulgar a situação dos ambulantes e a relação aos espaços que eles ocupam dentro da cidade. Desta forma, estruturou-se um questionário, que por conta da pandemia de Covid-19 foi realizado virtualmente, com a colaboração do Centro Gaspar de Direitos Humanos e Fórum dos Ambulantes e UNICAB. Questionário esse que foi aprovado no comitê de ética da Universidade Presbiteriana Mackenzie com número CAAE 32701520.1.0000.0084.

Para a aproximação histórica da região da rua 25 de março e adjacências executou-se uma pesquisa abordando a história da rua, a cronologia da ocupação do espaço, seu papel na formação da cidade e o papel do rio Tamanduateí. Também foi feita uma pesquisa da trajetória dos trabalhadores ambulantes dentro da construção da cidade de São Paulo. Na convergência espacial verificou-se os principais órgãos institucionais como a prefeitura, através do GeoSampa e na Lei do atual plano diretor, no centro de referência nacional SEADE, entre outros.

Em paralelo foi feita uma pesquisa empírica a partir de diversas visitas a campo, com o intuito de compreender a dinâmica dos trabalhadores ambulantes, a forma de ocupação e de exposição dos produtos. Essa interpretação sensorial, acontecendo em diferentes horários e diferentes dias da semana, para analisar o que se altera dentro e fora do horário comercial.

T60

O principal objetivo foi trazer em voga a realidade dos trabalhadores ambulantes, que no centro da cidade de São Paulo, ocupam os espaços públicos numa prática entre o legal e o ilegal, lícito e o ilícito; em um jogo com diversos atores que ultrapassam a dinâmica do mercado formal, um campo de tensões entre polícia, fiscais. Esses trabalhadores se veem desamparados pelo poder público que em cada mudança de mandato da prefeitura são confrontados com uma mudança drástica na postura em relação a eles. A meta é, a partir da escuta e a participação dos trabalhadores ambulantes, pensar em soluções que vão do desenho urbano ao mobiliário urbano, numa tentativa de construir um espaço mais integrativo e humano dentro da cidade.

No âmbito dos trabalhadores(as) informais o impacto é ainda maior em relação da pandemia da Covid19, pois é o setor da população vulnerável que está à margem do sistema de proteção social, uma vez que a proteção está condicionada ao trabalho formal e, mesmo assim, nos últimos anos as garantias de direitos (auxílio-doença, seguro-desemprego e aposentadoria) estão sendo suprimidas pelo governo federal.

No primeiro trimestre de 2020, mediante dados obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), havia mais de 36.3% de trabalhadores(as) na informalidade, ou seja, mais de 29.2 milhões de pessoas atuando como: ambulantes; faxineiras; entregadores; motoristas de aplicativos; entre outros. Dentro desse percentual, os indivíduos que trabalham na informalidade se declaram pretos ou pardos são a maioria, correspondendo a 58%. Estes empregos, portanto, são aqueles que têm menos garantias e direitos trabalhistas, refletem a desigualdade social intensificada por gênero e raça.

Nas mais diversas localidades brasileiras, em função das tentativas de isolamento social para combater a Covid-19, milhares de trabalhadores(as) ambulantes, muitas vezes com extrema violência, foram impedidos(as) de exercerem suas atividades para garantirem seu sustento diário. Sem conseguir acessar o auxílio emergencial, por vezes, a única forma de sustentar a família era sair às ruas, arriscando-se a perder a mercadoria, considerando que em geral os trabalhadores(as) ambulantes “do corre” (que não tem a autorização para vender mercadorias na rua) trabalham pela manhã para comer à noite.

S11

T61 Plano Setorial para a Economia Popular e Solidária: produção, distribuição, comercialização e coleta de resíduos

APENAS APRESENTAÇÃO

Ana Lúcia Aguiar, Benedito Roberto Barbosa, Edileuza Guimarães, Luciana Fukimoto Itikawa, Margarida Bernardina Ramos e Valdina Silva Andrade
 analidia.oaguiar@gmail.com, ditocmp@gmail.com, contatoatemdo@gmail.com,
 luciana.itikawa@gmail.com, Margaridabernardina@hotmail.com, divasilva605@gmail.com

FLLCH - USP, CGGDH/UFABC/UMM/ CMP, ATEMDO, IEA-USP/WIEGO, Fórum dos Ambulantes/ UNICAB

Temas: Governança e Gestão Pública e Participativa; Desenvolvimento Econômico; Interseccionalidade na organização e planejamento do território.

Os mercados populares na cidade de São Paulo podem ser compreendidos a partir do entrecruzamento de diversas práticas de trabalho, economias, movimentos de pessoas, mercadorias, tecnologias e políticas securitárias. A ausência ou insuficiência de políticas de Estado, sobretudo as urbanas, resultam em deslegitimação e criminalização de trabalhadoras e trabalhadores que, apesar de estarem na informalidade, contribuem para a geração de renda de suas famílias e para a economia da cidade. Com a pandemia do Covid-19, altera-se profundamente o funcionamento dos mercados, a ocupação dos espaços, as disputas políticas e, sobretudo,

a intensidade da violência policial contra a ocupação em determinados espaços da cidade pelas trabalhadoras e pelos trabalhadores informais. Somada à crise sanitária, ainda persiste a precarização das condições de trabalho, mascarada pela narrativa de empreendedorismo.

São milhões de informais que vivem com o que ganham diariamente, ocupando os espaços públicos como ambulantes, entregadores de comida e catadores de materiais recicláveis, muitas vezes sofrendo violência policial ou sendo achacados por fiscais nas ruas; ou nas suas residências, na condição de costureiras, cozinheiras, entre outros.

No início do ano passado, o trabalho informal no país atingiu 40,7% da população ocupada, representando um contingente de 38,3 milhões de trabalhadores informais, segundo a PNAD 2020. Em julho de 2021, o aprofundamento do desemprego atingiu o patamar de quase 15 milhões de pessoas, ambos dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Neste contexto, uma importante iniciativa na luta articulada em rede entre movimentos de trabalhadores, moradia, imigrantes, universidades e organizações pelo Direito à Cidade e Direito ao Trabalho nos últimos 10 anos tem reunido esforços e reflexão crítica que orientam a luta e incidem em políticas públicas. Apesar da soma de esforços de organizações e movimentos que atuam nas escalas local, nacional e internacional, ainda inexistem políticas urbanas que não só incluam as diversas manifestações da economia popular, como articule, aproxime e apoie. Exemplos dessa articulação no setor de alimentos, por exemplo, poderia reunir uma ou mais cooperativas de agricultoras, cozinheiras/ quituteiras, entregadoras, ambulantes e catadoras de recicláveis, com aplicativos, sites e redes sociais próprios e articulados em territórios onde a moradia e o trabalho estejam próximos. Em suma, um Plano Setorial da Economia Popular e Solidária como parte do Plano Diretor Estratégico de São Paulo parte da chave do direito ao trabalho (com acesso universal a direitos) e à cidade.

A seguir estão os eixos de uma política urbana que tem como centro protagonismo, inclusão e fortalecimento das trabalhadoras e dos trabalhadores da economia popular e solidária:

T 61

S11

- Articulação territorial das diversas cadeias de valor que aproxime produtores, entregadores, ambulantes e catadores de resíduo da economia popular, (nos moldes do projeto paulistano de agroecologia Ligue os Pontos e Centros Públicos de Economia Solidária da Bahia), por meio de censo, mapeamento e diagnóstico dos setores com suas falhas e potencialidades;
- Planejamento Urbano das cadeias de valor que articule localização da produção, distribuição, comercialização e coleta de resíduos. Destinação de terrenos públicos e privados para a preparação, produção, venda e separação, com subsídio do Poder Público: centros produtivos, mercados populares, pontos de logística de entregadores, cooperativas de reciclagem que sejam articulados com o sistema de mobilidade e habitação de interesse social. Articulação das Zonas Especiais do Comércio Popular – ZECOP– como espaços delimitados nos territórios com grande circulação de pessoas;
- Licenciamento com segurança na posse como forma de regularização da atividade, de proteção social aos trabalhadores e para evitar violência policial e assédio de agentes públicos em troca de propina em espaços públicos ou nos Centros de Economia Popular;
- Implantação de Centros de Economia Popular dos trabalhadores para execução de programas públicos de capacitação e formação em educação popular, economia solidária, cooperativismo, associativismo, produção sustentável, marketing para empreendimento solidário, difusão de tecnologia, microcrédito, finanças solidárias, etc. Os Centros também abrigariam bancos comunitários com a possibilidade de uso moedas sociais e para dar suporte às trabalhadoras e aos trabalhadores;
- Gestão participativa da economia popular e solidária que possa fazer o controle social das políticas públicas. A participação se daria também com a realização de conferências das trabalhadoras e dos trabalhadores, com eleição de um conselho municipal e com aprovação de um novo marco legal da economia popular com as atividades e demais eventos do calendário cultural e social da cidade tais como: eventos esportivos, culturais, ecológicos, etc. Cuidado para inclusão das questões de raça, etnia, gênero, migração, orientação sexual, como forma de valorizar a diversidade de origens e identidades de trabalhadoras e trabalhadores.

T62

T62 Apoio à geração de emprego e renda com resíduos da construção civil em assentamentos urbanos precários: caso do Projeto Materializa – FIPT

APENAS APRESENTAÇÃO

Karoline Mariana Gonçalves, Fabiano Ferreira Chotoli, Raphael Baldusco, Erick Flávio Luiz Fonseca, Patricia O'Reilly e Alexandre Mavignier

kamariana@ipt.br, fchotoli@ipt.br, raphaelbs@ipt.br, erick@ipt.br, patricia@atelieror.com, alexandre@ateliermavignier.com.br

IPT, Atelier O'Reilly

Tema: Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias).

No que tange à população em estado de vulnerabilidade socioeconômica, o Brasil apresenta um crescimento do número de pessoas que não possuem condições mínimas de acesso a fluxo de renda, condições adequadas de moradia e acesso a serviços de educação (VERDÉLIO, 2017).

O Centro de Estudos da Metrópole (CEM) realizou em 2016 um levantamento de dados sobre o número de moradores em assentamentos urbanos precários e em loteamentos irregulares no município da cidade de São Paulo-SP no período de 2000 a 2010. Neste período, foi verificado que o número de assentamentos urbanos

S11

precários, domicílios e pessoas em regiões carentes na capital paulista cresceram significativamente (IZIQUE, 2010).

Considerando que um quarto da população brasileira possui faixa etária de 15 a 29 anos, possuindo renda per capita de, aproximadamente, meio salário mínimo (LIMA, 2012), há uma grande quantidade de jovens que vivem em situação de vulnerabilidade socioeconômica: cotidiano marcado pela insegurança, exclusão social e violência. Estes jovens possuem dificuldades em relação à primeira inserção no mercado de trabalho devido à baixa qualificação profissional e alta competitividade do mercado, sofrendo discriminação pela etnia e devido a sua classe social.

Estratégias governamentais, privadas e, principalmente, as sociais, como ONG's (Organizações não-governamentais) e Organizações de Sociedade Civil (OSC's) têm procurado buscar alternativas para mitigar as desigualdades sociais no Brasil, assim como auxiliar os menos desfavorecidos em suas necessidades básicas de sobrevivência. No Brasil, há, aproximadamente, 820 mil ONG's/OSC's, sendo que 709 mil (86%) são associações sem fins lucrativos, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas (LENCIONI, 2018). Estas organizações agem de forma incisiva na sociedade brasileira, gerando projetos sociais, cujo principal objetivo é tentar gerar melhorias no bem-estar da população que vive em situação de vulnerabilidade social.

A região metropolitana de São Paulo (RMSP) possui aproximadamente 21,9 milhões de habitantes (IBGE, 2020), o que acarreta em uma geração de resíduos da construção civil (RCC) de, aproximadamente, 36,2 mil toneladas/dia (SÃO PAULO, 2020). O tratamento inadequado do RCC causa problemas ambientais, estéticos e de saúde pública. O Laboratório de Materiais para Produtos de Construção do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (LMPC-IPT) tem se especializado em gerar soluções para os resíduos da construção civil, visto que o problema desse tipo de resíduo é o impacto causado pelo excessivo volume gerado e pelo desperdício econômico que isso representa, uma vez que grande parte deste material pode ser reciclado.

Diante do contexto de vulnerabilidade social e disponibilidade de RCC na região metropolitana de São Paulo, o LMPC-IPT pleiteou e está executando um projeto de

T62

cunho social pela Fundação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (FIPT), onde o objetivo do projeto "MATERIALIZA" é formar cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, transmitindo conhecimentos e técnicas para desenvolver produtos artísticos a partir do reuso de resíduos da construção civil (RCC) e consequentemente alavancar a geração de emprego e renda para pessoas dos assentamentos precários urbanos.

Os RCC ao serem processados, podem produzir agregados com propriedades similares aos agregados naturais, podendo ser utilizados na produção de concretos sem fins estruturais, artefatos de concreto e consequentemente peças decorativas (ANGULO et al., 2001). O uso de tintas empregando materiais reciclados e/ou alternativos também é uma das alternativas para a reutilização de resíduos de construção ou de outros setores industriais. Esta prática ainda não está consolidada no mercado, mas é um exemplo inovador de reciclagem de materiais na construção civil (CBIC, 2018).

Este projeto está sendo desenvolvido no Instituto Favela da Paz, localizado no Jardim ngela, região sul da cidade de São Paulo, com parceria do Atelier O'Reilly, representado pela arquiteta Patricia O'Reilly e o artista plástico Alexandre Mavignier. O projeto está em andamento, implementando infraestrutura onde os jovens serão treinados em saúde e segurança do trabalho; obtenção e processamento de RCC; dosagem de concreto e produção de peças decorativas utilizando RCC; pintura artística e produção de tintas a partir de RCC; e por fim, introdução ao mercado e comercialização, tudo isso visando a produção de peças decorativas de concreto e obras artísticas a partir de materiais recicláveis.

Portanto, este projeto é um exemplo de oportunidade para desenvolvimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, que possam obter conhecimentos técnicos e gerar renda a partir da produção de produtos reciclados dos próprios resíduos presentes nos assentamentos precários urbanos e inseri-los no mercado com preços vantajosos e com qualidade, conferindo à iniciativa, benefícios diretos no incremento de renda primária e/ou complementar, além do fator sustentabilidade.

S11

ANGULO, S.C.; ZORDAN, S.E.; JOHN, V.M. *Desenvolvimento sustentável e a reciclagem de resíduos na construção civil*. Anais. São Paulo: IBRACON, 2001.

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Prêmio COMAT/CBIC – *Vencedores da Edição 2018 – Categoria Materiais e Componentes*. Disponível em: <<https://www.cbic.org.br/premioinovacoesustentabilidade/projetos-finalistas.php>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

IBGE (Org). Estimativa de população dos municípios para 2020. 2020. Disponível em: <[IZIQUÉ, Claudia. *População em favelas paulistanas cresce mais do que no restante da cidade*. 2017. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/populacao-em-favelas-paulistanas-cresce-mais-do-que-no-restante-da-cidade/24676/>>. Acesso em: 23 jul. 2021.](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=A%20regi%C3%A3o%20metropolitana%20de%20S%C3%A3o,(4%2C7%20milh%C3%B5es).>>. Acesso em: 23 jul. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

LENCIONI, Caio. *Brasil tem 820 mil organizações da sociedade civil, segundo IPEA*. 2018. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasil-tem-820-mil-organizacoes-da-sociedade-civil-segundo-ipea/>. Acesso em: 23 jul. 2021.

LIMA, Adalberto de Salles. Juventudes e periferias urbanas. *Desafios do Desenvolvimento – Ipea*, Brasília, n. 75, p. 85, dez. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Plano de resíduos sólidos do estado de São Paulo 2020. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. São Paulo: 2020. 277 p.

VERDÉLIO, A. Vulnerabilidade social no Brasil aumenta entre 2014 e 2015. *Agência Brasil*. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/vulnerabilidade-social-no-brasil-aumenta-entre-2014-e-2015>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

T165

T165 Transbordando o Parque Minhocão: espaços coletivos no entorno do Elevado

APENAS APRESENTAÇÃO

Gabriela Mattei

gabrielacmattei@hotmail.com

Politecnico di Milano

Temas: Governança e gestão pública participativa; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais; Articulação com a escala e o planejamento metropolitano.

“Transbordering Minhocão Park: collective spaces in the vicinity of an overpass” (em português “Transbordando Parque Minhocão: espaços coletivos nas proximidades de um elevado”) é uma tese realizada em 2021 durante a pós-graduação “Design for Public Spaces”, da Politecnico di Milano, sob a supervisão do professor Paolo Carli. A proposta da pós-graduação é estudar os complexos e diferentes cenários dos espaços públicos e explorar o piso térreo das cidades, os espaços que “sobraram” e os espaços “in-between”.

A tese realizada nos últimos 3 meses tem como objetivo questionar as barreiras criadas pelo o Elevado Presidente João Goulart (Minhocão), procurando explorar as suas contradições e fragmentos deixados no território. O Elevado é uma barreira vertical que separa duas cidade: de um lado, o bairro Pacaembu, do outro, Campos Elíseos. É, também, uma barreira horizontal que separa duas funções completamente distintas: em cima, um parque, embaixo, casa para milhares de moradores de ruas. Como contaminar o entorno do Elevado com a vida espontânea do Parque Minhocão? Como transformar uma barreira em um portal?

S11

A primeira estratégia é a **conexão** entre as ilhas da cidade (parques, edifícios culturais, escolas, o Elevado), de forma a potencializar o espaço público entre eles. Segundo, incluir **métodos participativos**. Terceiro e por último, **trabalhar com o tempo**: implementar os projetos por meio de **quatro fases**, de forma a engajar a população na criação do espaço público. Diferente da implementação agressiva do Minhocão, esses novos espaços públicos serão criados e gerenciados por meio de uma *governança e gestão pública participativa*.

As quatro fases são:

1- Ativação do território: construindo um imaginário comum.

Tempo: Contínuo

Ações:

a) Valorizar o que existe

A vida comum como ponto de partida

b) Habilitar

Espaços são apontados e divulgados, acesso a eles são facilitados.

A comunicação entre proprietários e usuários potenciais é melhorada

Problemas legais estão resolvidos.

c) Conectar

Use o tecido da cidade como base, valorizando o existente

infraestrutura e potencializando por meio de uma rede

de espaços coletivos.

d) Iniciar

Municípios iniciam e incentivam usos temporários, eventos e estimulam o comércio a usar e cuidar das crianças e das ruas.

e) Explorar

Redescobrir bairros, caça ao tesouro urbano

Como:

a) Wayfinding: por meio de uma linha pintada no chão conectando edifícios culturais, escolas, parques, bibliotecas e o Minhocão.

b) Eventos temporários organizados pelo os museus, teatros, restaurantes

c) Instalações e intervenções temporárias feitas pela comunidade

d) Letreiros em neon: uma forma de sinalizar espaços subutilizados com frases como "tem um parque aqui", "venha dar uma olhada" e "você pode melhorar o seu bairro". É uma forma de criar rumores, curiosidade e instigar a população.



2- Processo de co-design. Cidadãos como protagonistas

Tempo: 6-9 meses

Ações:

a) Nutrir o que existe

b) Reivindicar

T165

S11

Definição de espaços através de uma abordagem de urbanismo tático

c) Criar rede de consulta

Usuários e partes interessadas recebem suporte e são vinculados

d) Urbanismo faça-você-mesmo

Oficinas, laboratórios para projetar o espaço e o mobiliário urbano

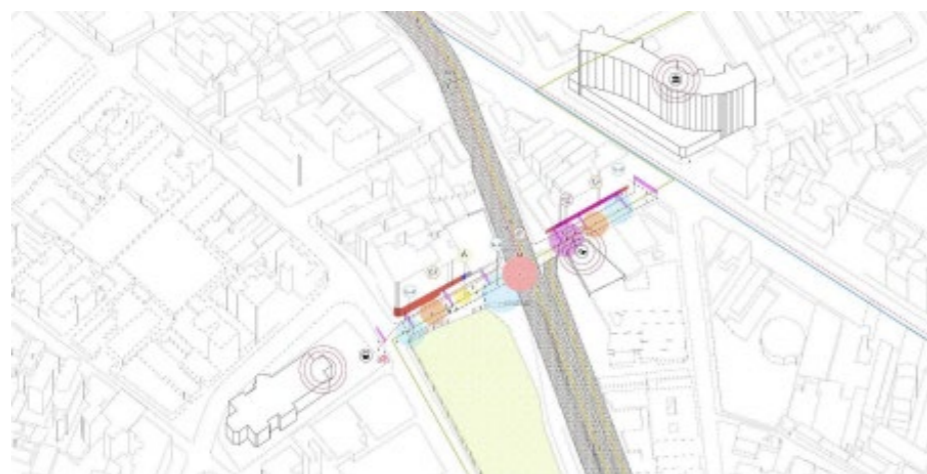
Como:

a) Intervenção de urbanismo tático

b) Workshop, reuniões e laboratórios

c) Instalações temporárias

d) Construa/Traga a sua própria cadeira



3- Apropriação permanente. Uma nova imagem para a área, consolidação das experiências anteriores

Tempo: Contínuo, após a finalização da fase 2.

Ações:

a) Usar recursos disponíveis

Transformação do que existe.

b) Formalizar

Formalizar atividades anteriores

c) Fornecer infraestrutura

Fornecer infraestrutura, como mobiliário urbano, iluminação, pavimentação e remoção de cercas

Como:

a) Infraestrutura: pavimentação, luz, remoção de grades

b) Conexão: escadas e elevadores conectando com o Parque Minhocão



4- Gerenciamento do local.

Tempo: Contínuo. Começa simultaneamente com a Fase 1.

Ações:

a) Estabelecer a rede de conexão entre comunidade, governo e companhias privadas

b) Manutenção coletiva

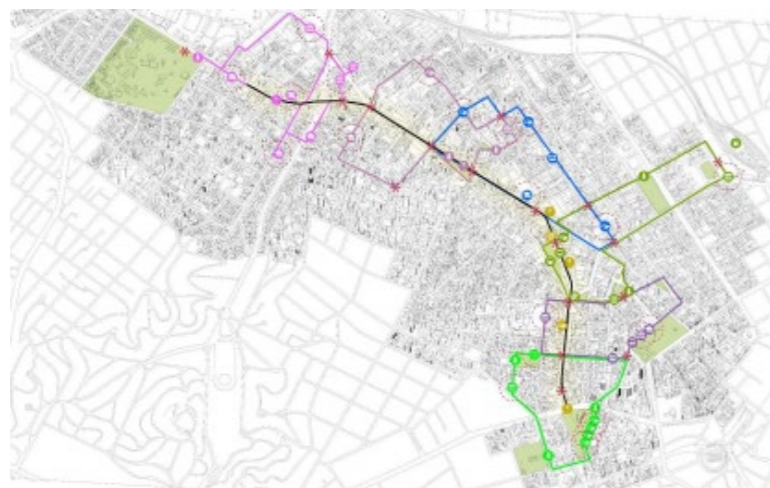
T165

S11

c) Coprodução do espaço

Como:

- a) Cidadãos cuidando dos espaços flexíveis, vegetação, limpezas participativas, etc.
- b) Administração pública cuidando da espaços permanentes, como piso e iluminação
- c) um App para organização de eventos, para proposta de instalações temporárias, etc...



O mesmo processo foi aplicado em outras 6 áreas no entorno do Minhocão.

Esta tese busca formas colaborativas de intervenção na cidade. É uma maneira de enfrentar a rígida arquitetura de nossos ancestrais e integrar o espaço público com a comunidade. É no espaço público onde nos expressamos e nos identificamos como sociedade e é necessário fornecer eles para os habitantes da cidade.

Para isso, é necessário trabalhar com o que já existe no local. É necessário promover a coprodução para fortalecer esse local como parte da comunidade, combinando métodos top-down com bottom-up. Conectar as "ilhas" na cidade (edifícios, praças, ruas e viaduto) é uma forma de criar uma rede forte de espaço coletivo e, portanto, um lugar para se expressar como indivíduo e como grupo.

O desenho urbano como processo, questionamento e ação.

O desenho urbano como processo coletivo.

T165

S12 Política urbana e patrimônio cultural



Mediador Flávia Brito Nascimento • FAU-USP

Relator Danielle Dias • Prourb-UFRJ

T63	Para além do tombamento: a preservação do patrimônio na agenda do planejamento	Larissa Cristina da Silva Dias	FAU-USP
T64	Cultura e cidade: uma reflexão sobre as propostas do Plano Diretor	Nabil Bonduki	FAU-USP
T65	Território de Interesse da Cultura e da Paisagem: outro olhar para a política urbana	Euler Sandeville Jr., Maria Helena Bertolini Bezerra e Regina Célia Soares Bortoto	Núcleo de Estudos da Paisagem, FAU-USP, Movimento do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá Perus Anhanguera, Movimento do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá Perus Anhanguera
T67	As lutas sociais pelo patrimônio na cidade: a questão do entorno como política urbana	Mariana Kimie da Silva Nito	FAU-USP
T68	Onde está o patrimônio imaterial nas políticas urbanas?	Mariana Kimie da Silva Nito, Alberto Luiz dos Santos, Bruna Bacetti Sousa e Igor Santos Valvassori	Repep, FAU-USP, FFLCH - USP, NEPEN-GEOUSP
T69	Avanços tecnológicos para apoio na conservação e restauro da patrimônio histórico edificado	Valdecir Angelo Quarcioni, Alexandre Cordeiro dos Santos, Fabiano Ferreira Chotoli e Priscila Rodrigues Melo Leal	IPT

T63 Para além do tombamento: a preservação do patrimônio na agenda do planejamento

APENAS APRESENTAÇÃO

Larissa Cristina da Silva Dias

lara.cristinaa30@gmail.com

FAU-USP

Em decisões recentes, aos poucos e em ritmo ainda muito lento, alguns bens de habitação social foram reconhecidos como patrimônio cultural paulistano por meio do tombamento. Apesar disso, tais ações ainda não são suficientemente expressivas ao ponto de reverter o quadro de atenção dada aos monumentos e ao moderno, os quais estão majoritariamente contemplados na agenda patrimonial, frente ao tema da habitação social (NASCIMENTO, 2007). Apesar de tímidos, há que se reconhecer que tais tombamentos contribuem para a permanência da materialidade desses conjuntos edificados, contudo, também evidenciam que a maneira como a preservação tem sido encarada, e posta em prática, não assegura a efetiva salvaguarda dos bens patrimoniais.

A Constituição de 1988 não só reconheceu o fundamental papel das pessoas na formulação e indicação dos valores que permitem a um bem cultural ser reconhecido como patrimônio, como também assumiu que, se um objeto material em si não dispõe de valores inerentes à sua existência, são nos processos de sociabilização que a dimensão imaterial desse objeto é mobilizada de modo a formular e revelar seus valores (MENESES, 2012; SILVA, 2018). Assim, se o conjunto de sentidos, significados e valores são atribuídos a partir de ações diárias praticadas pela parcela da sociedade que se relaciona com um determinado bem patrimonial, não é coerente

pensar que tais relações se limitam ao bem tangível em si, dado que ele não é o único componente presente no cotidiano imediato dessas pessoas. Os diversos elementos que estão presentes e compõe tanto o entorno próximo aos bens, quando uma área adjacente mais ampliada, certamente participam e são mobilizados nesses processos cotidianos de valoração. Desse modo, transformações e alterações que possam ocorrer no ambiente no qual se inserem objetos patrimoniais afetam diretamente os múltiplos valores que lhes são atribuídos, uma vez que podem modificar os diversos elementos que são mobilizados pelos sujeitos sociais, bem como suas percepções, reações e sentimentos nas associações e práticas que conferem sentidos e significados aos bens culturais.

Se os processos de transformação do território decorrentes da valorização imobiliária são uma realidade em contextos urbanos como o da cidade de São Paulo, também se faz necessário observá-los como potenciais agentes modificadores da rede de valores atribuída aos bens culturais. Ou seja, é preciso encarar que ações de preservação não podem se encerrar na aplicação do tombamento enquanto instrumento de proteção uma vez que o ambiente no qual um bem cultural se insere é passível de alterações em um momento posterior ao tombamento. Se os valores que conferem sentidos e significados aos bens culturais são tecidos cotidianamente por meio das relações entre sujeitos e ambiente, as ações de preservação devem ser formuladas de modo a considerar a importância e organicidade de tal prática. Dado que o patrimônio pode ser tanto dinâmico — uma vez que os valores culturais estão em constante elaboração e alteração —, quanto dinâmica — visto que em contextos urbanos ele pode se inserir em locais cujas transformações são estimuladas e tensionadas de modo a alterar completamente tal ambiente —, é urgente que sua preservação seja encarada como uma política pública que precisa estar presente nas discussões e ações relativas ao planejamento urbano da cidade.

Frente a tal problemática, o presente texto se propõe a discutir os atuais limites das ações de preservação do patrimônio cultural tangível na cidade de São Paulo frente aos processos de transformação do território decorrentes da valorização imobiliária, tendo como foco os bens de habitação social. No caso de tais bens, sejam eles reconhecidos oficialmente ou não enquanto patrimônio, tal vulnerabilidade frente aos atuais processos de valorização fundiária se acentuam de modo a alterar não

S12

apenas a volumetria de seu entorno, como também a ameaçar a configuração do tecido urbano e a permanência de áreas livres, elementos que muitas vezes são parte importante dos partidos projetuais desses bens. Para tanto, serão utilizados como referencial os trabalhos de entrevistas com moradores de conjuntos habitacionais modernos da região metropolitana de São Paulo — com foco no IAPI da Mooca — produzido por Nascimento (2016; 2017), e os resultados obtidos por Silva (2018) a partir de oficinas investigativas da matriz de valores feitas com os moradores do IAPI Vila Guiomar.

Apesar de localizados em municípios distintos cujas legislações patrimoniais e urbanas apresentam especificidades, tanto as práticas preservacionistas incidentes no IAPI da Mooca (localizado na Zona Leste de São Paulo), quanto no IAPI Vila Guiomar (implantado em área adjacente a região central de Santo André), evidenciam que há elementos, como as áreas verdes desses conjuntos, que por não estarem claramente contemplados nas ações de preservação — articuladas por instrumentos como o tombamento e a poligonal de preservação (caso andreense) — não garantem a efetiva salvaguarda da rede de valores que socialmente conferem sentidos e significados a tais bens culturais. Assim, a contraposição entre ambos os casos, que apesar de distintos contém diversas aproximações, evidencia que a preservação não pode se encerrar no tombamento e tampouco pode se estender apenas à delimitação da poligonal de entorno. É preciso compreender, e pôr em prática, que as ações de preservação serão bem-sucedidas quando considerarem a existência e importância dos múltiplos conjuntos de valores dos bens culturais e, a partir disso, inserirem-se como procedimentos plurais na agenda de planejamento da cidade.

Referências bibliográficas citadas

MENESES, Ulpiano. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: *I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão*. Ouro Preto, 2009: Iphan, v.1, p.25-39, 2012.

NASCIMENTO, Flávia. Habitação como patrimônio: a preservação dos conjuntos residenciais modernos. *Revista CPC*, São Paulo, n.4, p.23-39, oct. 2007.

_____. *Memória dos conjuntos residenciais modernos em São Paulo: preservação do patrimônio cultural e educação patrimonial*. 2016 (Relatório de pesquisa).

_____. Morar, Lembrar e Preservar: o patrimônio cultural dos conjuntos residenciais dos IAPs em São Paulo por meio de seus moradores. In: *ArquiMemória 5*, Salvador, 2017. Anais do V Encontro Internacional sobre Preservação do Patrimônio Edificado. Salvador: IAB-BA, 2017.

SILVA, Larissa. *Habitação Social como Bem Cultural: valores e conservação do IAPI Vila Guiomar*. Trabalho de Conclusão de Curso (TFG). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2018.

T63

T64 Cultura e cidade: uma reflexão sobre as propostas de cultura do Plano Diretor

APENAS APRESENTAÇÃO

Nabil Bonduki

FAU-USP

O presente trabalho busca refletir sobre os instrumentos e as propostas do Plano Diretor Estratégico voltado a promover um novo olhar sobre a relação entre cultura e cidade em São Paulo.

São Paulo foi inovadora na relação entre patrimônio cultura e planejamento urbano. No década de 1970, antes do município ter regulamentado o tombamento municipal, foi criada uma zona, a Z8-200, voltada especificamente para a proteção do patrimônio arquitetônico e urbano.

Em 2002, São Paulo foi inovadora na introdução uma seção específica das políticas culturais no Plano Diretor, além de ter regulamentado a transferência do direito de construir voltada para a proteção do patrimônio e de ter sofisticado a questão no zoneamento, ao criar a ZEPEC.

Nesse trabalho, buscaremos refletir sobre os avanços obtidos no Plano Diretores Estratégico de 2014, em especial na criação das Zona Especial de Proteção Cultural – Área de Proteção Cultural (ZEPEC-APC) e nos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem e, por outro lado, na incapacidade do executivo e do legislativo paulistano na implementação dessas propostas.

A introdução desses instrumentos decorreu da mobilização da sociedade para defender bens culturais e territórios da cidade que, embora fossem relevantes para

segmentos sociais, não se enquadravam na concepção consolidada do que é patrimônio cultural arquitetônico e urbano.

A ZEPEC-APC surgiu da luta pela preservação do Cine Belas Artes e da mobilização dos teatros independentes para proteger seus espaços do avassalador processo imobiliário da cidade. Incluído no PDE no substitutivo proposto pela Câmara Municipal, foi regulamentado em 2015, mas apenas o Cine Belas Artes foi enquadrado em 2016 como bem a ser protegido.

Na medida em que a ZEPEC-APC estabelece critérios e regras para a construção nessas áreas protegidas, ou seja, na medida em que ela apresenta alguma similaridade com as demais zonas da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a compreensão da sua natureza é mais simples, apesar da aparente falta de interesse ou desconhecimento do setor cultural e do próprio poder público em propor outros espaços para serem protegidos.

Já o entendimento do que sejam os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem e para que servem é mais difícil. Eles nasceram da ideia de criar ambientes urbanos onde os elementos de memória urbana, paisagem, identidade, economia criativa e patrimônio pudessem se combinar para gerar territórios urbanos qualificados onde os aspectos culturais fossem os determinantes para a aplicação dos demais instrumentos urbanísticos e programas urbanos.

A proposta não é de fácil entendimento pois é inédita não só em planos diretores como na legislação urbanística, guardando alguma relação com a ideia de “paisagens culturais”. Sua aplicação nas duas áreas definidas no PDE (Paulista-Luz e Jaraguá/Perus) devem ter natureza diferentes e apenas tem sentido se envolver a comunidade na perspectiva que definir objetivos próprios onde plano de desenvolvimento locais seja capazes de orientar as regras urbanísticas e os programas públicos que precisariam ser implementados para dar sentido à proposta.

O trabalho vai mostrar que todos os esforços feitos até o momento para regulamentar esse instrumento foram feitos pela sociedade organizada, com uma participação reduzida do poder público. Mas sem o envolvimento do poder público a proposta teria enorme dificuldade de prosperar.

S12

Ampliar o debate sobre a ZEPEC-APC e os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem é fundamental para que eles não desapareçam em uma eventual revisão do Plano Diretor. No caso da Zepec-APC os movimentos culturais precisam se apropriar das propostas e se mobilizarem para proteger espaços importantes para a cidade.

Já o TICP precisam ser melhor debatidos na perspectiva de ser criado ao menos uma área onde ele possam ser utilizado, gerando resultados que estimule sua implementação. O trabalho buscará apontar ao menos um exemplo de como isso poderia ser feita. Nesse sentido, além de fazer a avaliação desses instrumentos, o presente trabalho poderá apresentar uma proposta para sua implementação.

T65

T65 Território de Interesse da Cultura e da Paisagem: outro olhar para a política urbana

APENAS APRESENTAÇÃO

Euler Sandeville Jr., Maria Helena Bertolini Bezerra e Regina Célia Soares Bortoto
euler@usp.br, mhelena.Bertolini@gmail.com, rebortoto@gmail.com

Núcleo de Estudos da Paisagem, FAU-USP, Movimento do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá Perus Anhanguera, Movimento do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá Perus Anhanguera

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Zonas Especial de Preservação Cultural (Zepec); Zepec Área de Proteção Cultural (APC); Territórios de Interesse da Cultura e Paisagem; Conflitos com o processo imobiliário; Bairros tombados; Transferência do direito de construção; Lei de fachada e outros instrumentos de proteção ao patrimônio cultural.

O Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) é um instrumento urbano inovador, criado em 2014 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE, artigos 314 e seguintes e outros), no qual se reconhece uma região da cidade com concentração de espaços, valores ambientais, atividades e instituições culturais, assim como elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e a identidade da cidade. É, portanto, formador de polos singulares de atratividade social, cultural e turística, de interesse para a cidadania cultural e o desenvolvimento sustentável. O TICP foi concebido inicialmente com o nome de Áreas de Especial Interesse da Paisagem e da Cultura pelo Núcleo de Estudos da Paisagem e pelo Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Cimento Portland Perus, gerando parceria com propostas do Movimento em Defesa do Cine Bela Artes.

S12

Foi aprovado no Plano Diretor em 2014 com a configuração atual, após apreciação pela Câmara Municipal, sendo constituídos dois territórios dentre os sete inicialmente propostos: o Jaraguá-Perus e o Paulista-Luz. A proposta original o concebeu como um conjunto de protótipos iniciais na cidade, considerando a integração entre ambiente, educação e cultura, a geração de renda e a superação de vulnerabilidades sociais, a serem desenhados em uma escala da paisagem definida em diálogo com os distritos administrativos. Nos Planos Regionais essa intenção foi mantida como havia sido previsto no PDE e incorporada nos Planos de Metas e outros projetos municipais, sem que o instrumento tenha sido efetivamente compreendido pela Prefeitura.

É necessário entender a origem desse instrumento, sem dúvida original ao associar a questão do patrimônio à paisagem e sua base educativa, cultural e das dinâmicas ambientais da cidade, como observou a professora Raquel Rolnik. A base de sua concepção está no projeto dialógico da Universidade Livre e Colaborativa, que permanece desenvolvendo desde 2011 estudos e propostas para o Território Jaraguá-Perus-Anhanguera. Portanto, é necessário compreender que o TICP é, fundamentalmente, um instrumento urbanístico concebido e proposto pela sociedade civil, a partir de processos colaborativos e solidários, fundado na participação social. Para nós, o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem é compreendido, na prática, como um instrumento urbanístico e não só patrimonial, que poderia ser mais aproveitado para o ordenamento da cidade. Assim, o TICP – aí se encontra sua força e beleza –, é fundamentalmente a prática dos que vivem e lutam no e pelo lugar onde habitam.

Daí por que o TICP – Perus, Anhanguera e Jaraguá – realiza ações reconhecidas e valorizadas aqui e até mesmo fora do país, tais como: a Quilombaque, com seus tambores de resistência, guiando as trilhas de aprendizado e articulando diferentes coletivos culturais do Território; o Grupo de Teatro Pandora, que ocupou um espaço público abandonado, produzindo arte e cultura; o Centro de Memória Queixadas, que, em parceria com a Biblioteca Municipal, desenvolve trabalho sistemático de acervo; a Casa Hip Hop, um Telecentro ocupado pelos jovens que requalificou o espaço e a área degradada; as ações do Coletivo Mães do Morro; a aldeia indígena guarani do Jaraguá com luta pela demarcação de suas terras; o Acampamento

Urbano do MST, Irmã Alberta, buscando também a conquista da terra e sua produção orgânica; a Associação das Mulheres Assim Assim, estudando e investindo na coleta seletiva do lixo; o Plano Emergencial do Território, criado em função da fome e da miséria que imperam ultimamente na comunidade; cursos e oficinas da Universidade Livre e Colaborativa de graduação e pós-graduação com a comunidade, atualmente virtuais, discutindo o Território; parcerias com a Universidade; desenvolvimento de pesquisas; trabalhos das escolas incorporando em seus PPPs o diálogo formador com o Território; a integração em projetos de algumas escolas com a saúde e assistência social, entre muitas outras ações em curso.

Enfim, para nós, a Administração Pública Municipal deveria pautar e ampliar o diálogo sobre o TICP com os Movimentos Sociais, Universidades e entidades; afinal, no cenário de crises e incertezas políticas, o TICP, que faz “ferver o território” como se diz “nas quebradas”, é um novo olhar no processo de planejamento urbanístico para a construção de uma cidade mais humana e justa.

No entanto, até o momento, o processo de revisão do Plano Diretor parece não compreender, ou mesmo recusar, um diálogo que trate a cidade não apenas como foco de investimentos públicos e privados, mas fundamentalmente a reconheça como lugar da vida e realização das pessoas. Toda a ênfase até o momento tem centrado-se no diálogo com representantes do setor imobiliário e dos investimentos na cidade. Questões orgânicas da vida da cidade, como o são o ambiente, a saúde, a cultura, a educação, a geração de renda e trabalho em áreas vulneráveis, a habitação social, a mobilidade urbana e a infraestrutura (estes últimos tradicionalmente tratados a reboque dos investimentos imobiliários na cidade) não são colocadas como o foco estruturador e avaliador de desempenho dos marcos regulatórios. O TICP é um desses instrumentos que realiza essa aproximação da cidade, a partir de seus moradores. Os planos ambientais, de paisagem, de patrimônio e dos serviços básicos deveriam ser os elementos estruturadores do atual processo de revisão. Da mesma forma, os Núcleos Regionais de Planejamento agregados aos conselhos participativos e políticas públicas integradas deveriam ser a base para uma avaliação do sistema de gestão do município.

T65

S12

Sim, temos propostas e esperamos que Fóruns como este venham a ampliar os debates e os processos de decisão sobre a cidade que queremos, a cidade em que vivemos. Viver e conhecer a cidade é mais do que indicadores de investimento, de densidades, mais do que ferramentas herméticas, mesmo para especialistas, na definição do uso do solo. Sim, temos propostas concretas para a cidade e as estamos desenvolvendo e ampliando suas bases, fundados na Firmeza Permanente.

T67

T67 As lutas sociais pelo patrimônio na cidade: a questão do entorno como política urbana

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Mariana Kimie da Silva Nito

mknito@usp.br

FAU-USP

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Governança e gestão pública e participativa.

A vista para a cidade, o terreno ao lado, ou uma área verde fazem parte das relações identitárias, afetivas e de memória de muitas pessoas. Mas como lidar com a preservação daquilo que não é tombado, mas está próximo a bens já reconhecidos? Atualmente, novas demandas se colocam na cidade pelos movimentos sociais, abrangendo diversas esferas de lutas por direitos, entre elas o direito à cultura, à memória e ao patrimônio. As lutas sociais sinalizam outras formas de compreensão sobre patrimônio cultural da cidade, bem como a dificuldade do poder público em dialogar com as reivindicações pela memória na cidade.

Quando se tratam de demandas sociais pelo direito à memória na cidade em áreas de entorno há um outro grau de complexidade, pois essas áreas estão no limiar entre preservação e transformação urbana. Entorno ou área envoltória são áreas não tombadas, mas que estão sujeitas a restrições de uso e ocupação do solo por sua importância na relação para com a preservação dos bens culturais reconhecidos. Apesar de presente desde o início das práticas de preservação do patrimônio

S12

cultural brasileiro, e do desenvolvimento conceitual, o entorno não é um assunto que está plenamente resolvido, pois não há consenso quanto à sua interpretação, à forma de demarcação de perímetro, normas incidentes e, ainda, seu diálogo com as políticas urbanas (Meneses, 2006; Motta; Thompson, 2010; Nito, 2019).

Teremos como ponto de reflexão do artigo as reivindicações urbanas a seguir. Preocupados com o processo avassalador de urbanização e a separação das relações sociais e espaciais na cidade, a comunidade local e moradores da Vila Mariana se mobilizam contra as ameaças ao patrimônio no bairro desde a década de 1980. Contudo, o surgimento constante de novos empreendimentos imobiliários continua estrangulando o patrimônio do bairro. Em 2013, alarmados com mais uma construção e, especificamente com a possibilidade de danos estruturais em conjunto residencial moderno tombado, um grupo de moradores se organizou como Associação dos Amigos da Rua Berta. O grupo cria um abaixo-assinado, elabora protestos e faz denúncias ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp).

Porém, a obra estava de acordo com as diretrizes da legislação urbanística e de patrimônio, e por isso a mobilização da sociedade civil foi taxada como “histeria coletiva” (Martí, 2013). A segunda mobilização de interesse teve início em um projeto de museologia social na Brasilândia em 2011 que articulou moradores de diferentes gerações para refletir sobre a identidade dos bairros periféricos, marcada por histórias e memórias de lutas e conquistas de direitos sociais, como moradia e transporte público. Entre as pautas do movimento, motivados pelas transformações urbanas em andamento que acompanham a construção de metrô na região e a previsão do projeto de estruturação metropolitana Arco Tietê, surge a reivindicação pela preservação da vista que se tem para a cidade a partir do conjunto urbano tombado em 1992. Em 2019, é protocolado no DPH um dossiê técnico solicitando a preservação da vista, organizado a partir de ações educativas feitas entre 2015 e 2017, pelo grupo da Rede Paulista de Educação Patrimonial –Repep, que reuniu Ponto de Memória Brasilândia, Portal do Ó e profissionais da educação e da cultura (Santos; Nito, 2021; Repep, 2019). Após dois anos, a solicitação ainda aguarda para entrar na pauta do Conpresp, enquanto demolições e promessas de novos empreendimentos imobiliários encobrem a paisagem urbana.

T67

Por fim, temos a luta de uma companhia de teatro fundada em 1958 e que há quase 40 anos discute a ocupação do terreno na área limítrofe ao teatro. A mobilização e apoio de artistas, moradores e intelectuais, em 2017, reinicia novamente suas reivindicações contra a proposta de construção de edifícios residenciais aprovados pelo Conpresp e que ameaçam a visibilidade e o destaque do bem tombado (Nito, 2019). A problemática que o teatro enfrenta faz parte de uma luta intensa que se estende ao seu bairro, o Bixiga, área também tombada. O Bixiga é historicamente ocupado por população de perfil popular, apresentando possibilidades baratas de se morar na região central da cidade. Por sua localização, o mercado e a especulação imobiliária têm feito do bairro um laboratório do lucro desenfreado e descaso com o patrimônio cultural. Indignados com as constantes demolições e o processo de gentrificação em curso, e preocupados com a valorização do patrimônio natural da cidade, é formado em 2019 o coletivo Salve Saracura. O grupo junto com mais de 50 entidades culturais do bairro luta em 2021 contra a construção de 2 empreendimentos imobiliários na região da grotta do Rio Saracura, nas proximidades de sua nascente, que foram aprovadas pelo Conpresp no início do ano (Muniz, 2021).

As mobilizações sociais pelo patrimônio cultural do Conjunto de Casas da Rua Berta e da Casa e Parque modernista na Vila Mariana, do núcleo tombado na Freguesia do Ó, do Teatro Oficina e do bairro do Bixiga têm em comum as problemáticas que envolvem a questão do entorno desses bens que vai muito além da possibilidade de construção de edificações ou não e dos usos em si. É o conflito de interesses no projeto de cidade que entra em jogo. O artigo, ora proposto, tem como objetivo colocar em evidência a ampliação das lutas pelo patrimônio que não encontra espaço na legislação urbanística nem na de patrimônio, trazendo a problematização sobre o entorno de bens tombados em sua interface com uma política urbana pelo direito à memória. Mesmo considerando positiva a participação social na defesa do patrimônio cultural e no planejamento urbano, é na tomada de decisões que a legislação urbanística e de patrimônio cultural não dão conta de abarcar as demandas sociais. A política de patrimônio, em geral, está centrada nas edificações, pouco debatendo seu entorno, o território e suas sociabilidades. Já as normativas de uso e ocupação do solo, que deveriam balizar as transformações urbanas, foram capturadas pelo coeficiente de aproveitamento do solo, de interesse ao lucro, e se

S12

distanciam da possibilidade de proteger ambientes urbanos e dinâmicas sócio culturais. As lutas sociais pelo patrimônio na cidade indicam uma compreensão conceitual alargada de patrimônio, bem como a vontade da sociedade civil em intervir na dinâmica urbana. O entorno foi pensado como um espaço de diálogo dos bens com a cidade, porém, atualmente é apenas um lugar de reprodução da dominação política e sujeição econômica na cidade.

Bibliografia

MARTÍ, Silas. Obra em SP ameaça vila tombada de casas modernistas históricas, diz morador. *Folha de São Paulo*, 16 nov 2013.

MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. A cidade como bem cultural. Áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance na preservação do patrimônio ambiental urbano. In: *Patrimônio: Atualizando o Debate*. São Paulo: IPHAN, 2006.

MOTTA, Lia; THOMPSON, Analucia. *Entorno de bens tombados*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2010.

MUNIZ, Claudia. *The case of Grotta do Bixiga, in São Paulo: intersection between social, cultural and environmental preservation and urban transformation*. Student and Youth Globinar- Part II. Our

World Heritage. Youtube. Disponível em: <https://youtu.be/N9ROLBsLJGc>. Acesso em jul. 2021.

NITO, M. K. da S. Entorno de bens tombados e desafios entre legislação, técnica e valores urbanos. *arq.urb*, n. 26, p. 138-157, 1 set. 2019. <https://doi.org/10.37916/arq.urb.vi26.31>

REPEP. Miradas para a Freguesia, participação social e a construção de valores na cidade. *arq.urb*, n. 26, p. 80-101, 1 out. 2019. <https://doi.org/10.37916/arq.urb.vi26.28>

SANTOS, Alberto L. dos; NITO, Mariana K. da S. A Experiência da Brasilândia e da Freguesia do Ó (SP) como Estratégia de Mobilização Social na Preservação do Patrimônio Cultural. In: FRAGA, H. J. de, et al (Orgs). *Experimentações do patrimônio: diversidade e resistência*. Porto Alegre: Editora Fi, 2021.

T68

T68 Onde está o patrimônio imaterial nas políticas urbanas?

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Mariana Kimie da Silva Nito, Alberto Luiz dos Santos, Bruna Bacetti Sousa e Igor Santos Valvassori

mknito@usp.br, albertosantos@usp.br, bruna.bacetti.sousa@usp.br, igorsantos@usp.br

Repep, FAU-USP, FFLCH-USP, NEPEN-GEOUSP

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Interseccionalidade na organização e planejamento do território; Gestão dos equipamentos, patrimônio imobiliário e bens públicos.

Abre a roda, que hoje tem samba! O baile vem na sequência: o DJ toca samba-rock, balanço e melodia. Silêncio só na hora do espetáculo, e com muita emoção, pois o teatro começa a entrar em cena. O Samba Paulistano, o Samba-rock e o Conjunto de Teatros são formas de expressão que compõem os quatro bens culturais reconhecidos como patrimônio imaterial da cidade de São Paulo. Embora existente desde 2007 (Lei nº14.406), e regulamentada em 2016 (Resolução nº 07), a política do patrimônio imaterial municipal possui ainda muitos desafios em sua implementação, que se intensificam quando relacionamos a salvaguarda deste patrimônio imaterial à produção do espaço urbano, às desigualdades deste processo e aos lugares onde tais bens culturais ganham corpo, transformam-se e se ressignificam no cotidiano da metrópole.

São poucas as reflexões acerca dos processos espaciais que possibilitam a realização dos bens culturais imateriais e sobre o impacto das transformações e políticas urbanas neles. As práticas e relações de sociabilidade, corporeidade, performance

S12

e vivência dos grupos parecem estar dissociadas do espaço urbano nas normativas urbanas e culturais.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, em seu artigo 61, reconhece a importância dos “espaços e estruturas que dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído”. Porém, quando avaliamos as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) existentes, há pouca relação entre o espaço urbano e os bens registrados como patrimônio imaterial. Não fica claro em qual ZEPEC os bens de natureza imaterial poderiam ser salvaguardados por meio da legislação urbana.

A análise da política urbana também encontra barreiras na medida em que os instrumentos de incentivo à preservação do patrimônio cultural estão voltados para os proprietários de imóveis. Não há diálogo com os detentores das práticas culturais imateriais, que envolvem os imóveis em si (por vezes locados, ocupados ou cedidos por acordos específicos), mas também seu entorno, o conjunto urbano e a paisagem. A situação se agrava ao considerarmos o processo desigual de produção do espaço urbano. Nesse âmbito, a atuação das políticas do patrimônio imaterial reproduz e/ou reforça tal desigualdade ao não problematizar seu impacto nas práticas e expressões culturais. Para aprofundar as problemáticas expostas, analisaremos três bens registrados como patrimônio imaterial em São Paulo. Referenciado pelo CONPRESP, em 2013, o Samba Paulistano é legado dos batuques rurais e das manifestações urbanas desde o início do século XX. Sua transformação, à luz dos eventos espetacularizados, promove ponderações de sambistas e pesquisadores, aludindo a uma “autenticidade” perdida do samba paulistano atual. De todo modo, nas quadras, barracões, ruas e bares sobrevivem diversos redutos de samba nos bairros “originários”, como Barra Funda, Bexiga, Peruche e Vila Matilde. Ademais, os saberes de tantos bambas permanecem e se recriam no cotidiano de outros bairros, marcados pelo histórico de expulsões de famílias negras das regiões centrais. Nas periferias da metrópole, identidades e valores se afirmam no encontro, seja nos ensaios de rua, nas comunidades de samba ou na beira dos campos de futebol de várzea (SANTOS, 2019). Contudo, tais lugares e grupos detentores não estão presentes na resolução de registro.

T68

No ano seguinte, em 2014, foi reconhecido como patrimônio imaterial as Atividades Exercidas por 22 Grupos Teatrais. O estudo de registro foi elaborado em parceria entre DPH e o Departamento de Fomento ao Teatro, ambos da Secretaria Municipal de Cultura. As discussões sobre a salvaguarda das práticas teatrais, no entanto, têm início com a mobilização conjunta dos grupos teatrais contra a especulação imobiliária no centro de São Paulo a partir dos anos 2000 (SOUSA, no prelo). As companhias de teatro enfrentam constantemente o aumento de aluguéis dos imóveis que utilizam, resultando no despejo dos grupos e na ameaça de continuidade de suas práticas. Seus espaços de criação, ensaios e performance são eventualmente demolidos para a construção de empreendimentos não culturais. Por outro lado, é curioso notar que tal processo de reconhecimento do patrimônio imaterial identifica, em maioria, os grupos teatrais da região do centro da cidade, ignorando grupos teatrais tradicionalmente importantes e estabelecidos em outros territórios e que passam pelas mesmas problemáticas de permanência.

Após regulamentação dos procedimentos para Registro de Bens Imateriais em 2016, o último bem reconhecido, até o momento, é o Samba-rock, expressão musical ampla, enraizada na memória, resistência e identidade negra paulistana, que ocupa diferentes espaços, entre bailes e eventos diversos (VALVASSORI; SCIFONI, 2021). Os bailes, frequentados pela população negra em São Paulo, apresentam um mapa territorial diverso, ocupando espaços de aluguel de eventos no centro de São Paulo e com intensa profusão em diferentes lugares nas periferias paulistanas. A iniciativa do reconhecimento como patrimônio imaterial foi da Secretaria de Promoção à Igualdade Racial (2013 a 2017), porém menções à identidade negra e aos bailes estão presentes de maneira sutil no texto da resolução. Os detentores dessas expressões e os lugares onde os bailes ocorrem não estão explícitos no reconhecimento como patrimônio imaterial.

É importante ressaltar que o reconhecimento como patrimônio imaterial não é meramente um título, o que o fundamenta é a formulação de uma política de salvaguarda, conforme o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial – PNPI (Decreto Federal nº 3.551/2000), constituindo-se a partir de ações para garantir a continuidade e a transmissão de valores das práticas culturais imateriais. Portanto, é

S12

fundamental que a política de patrimônio incorpore a discussão do espaço urbano, em especial o patrimônio imaterial e as classes sociais menos favorecidas.

Assim, este artigo reflete sobre a política de patrimônio cultural existente no Plano Diretor, com o foco no patrimônio imaterial, que estão sendo elaboradas no âmbito da Rede Paulista de Educação Patrimonial (Repep). Para tanto, reúne pesquisadores das práticas culturais registradas e de políticas urbanas de patrimônio em São Paulo. O objetivo é debater sobre as interfaces do patrimônio imaterial reconhecido com as políticas urbanas, evidenciando os desafios e perspectivas de implementação e salvaguarda e contribuir com o entendimento sobre as materialidades e a discussão urbana do patrimônio imaterial. É necessário o reconhecimento de significados a partir da materialidade e entender que o patrimônio imaterial não tem a cidade somente como suporte, mas nela está enraizada.

Bibliografia

SOUSA, Bruna B. *Narrar É Resistir: usos do patrimônio, memória e teatro na cidade de São Paulo*. Trabalho Final de Graduação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, no prelo.

MENESES, Ulpiano T. B. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. Conferência Magna. *Anais Forum Internacional do Patrimônio Cultural*. Ouro Preto: Anais. vol. 1, 2012.

SANTOS, A. L.. Os lugares do futebol popular e suas sonoridades: Analisando as batucadas de beira de campo em São Paulo (SP). In: *XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia*, 2019, São Paulo. Anais Eletrônicos, 2019.

VALVASSORI, Igor S; SCIFONI, Simone. Samba Rock e Bailes Negros: Patrimônio Cultural Imaterial e Memória Paulistana. In: FRAGA, Hilda Jaqueline de, et al. (Orgs.). *Experimentações do patrimônio: diversidades e resistências*. RS: Editora Fi, 2021.

T69

T69 Avanços tecnológicos para apoio na conservação e restauro da patrimônio histórico edificado

APENAS APRESENTAÇÃO

Valdecir Angelo Quarcioni, Alexandre Cordeiro dos Santos, Fabiano Ferreira Chotoli e Priscila Rodrigues Melo Leal

quarciva@ipt.br, alexcord@itp.br, fchotoli@ipt.br, prileal@ipt.br

IPT

A conservação do Patrimônio Histórico Edificado exerce um papel muito importante para a humanidade, pois representa o seu compromisso com a memória histórica e cultural das gerações passadas e com as gerações futuras. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) desde a sua criação no ano de 1899, inicialmente como um laboratório da Escola Politécnica, então denominado Gabinete de Resistência de Materiais, tem apoiado direta ou indiretamente o desenvolvimento tecnológico do Estado de São Paulo, com destaque nas obras civis.

São registradas numerosas contribuições em termos de apoio tecnológico em obras civis em prol da conservação e restauro do patrimônio histórico. Destaque pode ser dado a um projeto do IPT que deu origem à formação da Rede interna de apoio Tecnológico à restauração e conservação do Patrimônio Histórico (RETECOP), com financiamento do CNPq e fomento do próprio IPT, quando se agregaram recursos humanos e laboratoriais do Instituto, numa atuação multidisciplinar integrada frente à desafios do tema, buscando-se estruturar e capacitar uma rede para dar apoio à comunidade de restauradores em programas ou ações de conservação do patrimônio histórico edificado do país. Embora atualmente não esteja vigente, a atuação da RETECOP favoreceu a contribuição do IPT a

S12

diversos projetos de restauração ou conservação, como: Estação da Luz em São Paulo; Museu Nacional do Rio de Janeiro; Museu de Zoologia de São Paulo; Pavilhão Mourisco da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Rio de Janeiro; e edifício Adriano Marchini pertencente ao acervo edificado do IPT e primeiro prédio administrativo da Cidade Universitária da USP, cuja construção foi iniciada em 1949 (1).

Com a estruturação mais sistemática em rede, pesquisadores e técnicos de várias especialidades do IPT, dentre estes engenheiros, geólogos, químicos e arquitetos atuam de forma multidisciplinar em (1) caracterização dos materiais constituintes da edificação, (2) subsidiar diagnósticos de anomalias ou patologias presentes, (3) e emitir recomendações para intervenções corretivas de edificações históricas. Para tanto, as equipes do IPT têm aplicado técnicas de ensaios consagradas e convencionais, mas também recursos inovadores para realizar a avaliação em campo e em laboratório para diagnóstico e emissão de recomendações na intervenção e no restauro da obra.

Este artigo aborda casos de estudos bem-sucedidos realizados pelo IPT e por meio de um percurso de casos de sua atuação, relatar nestes exemplos os avanços tecnológicos no apoio a trabalhos de conservação e restauração do patrimônio histórico edificado que envolve diferentes associações de técnicas ou métodos de ensaios químicos, físicos, mineralógicos e microestruturais de forma a permitir, por exemplo, identificar o tipo de agregado aplicado em um dado revestimento de fachada da época ou a origem ou tipo de ligante utilizado na argamassa de assentamento ou ainda a causa mais provável da degradação de um elemento de alvenaria. Serão relatados, igualmente, casos de aplicação de drones (veículos aéreos não tripulados) com câmeras convencionais de alta resolução e câmeras termográficas em inspeções de fachadas para auxílio no diagnóstico de manifestações patológicas. A termografia permite detectar, por exemplo, desde uma fissura na superfície do revestimento até falhas não visíveis no interior de parede de alvenaria, ou seja, vazios presentes no interior do sistema de revestimento da fachada.

Prevê-se que a prática do IPT a ser ilustrada por meio dos casos de atuação deve contribuir com a temática de como usar a ciência e a tecnologia para melhorar a qualidade da formulação e da revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de

São Paulo, em atenção ao Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, no contexto do Fórum 21.

Referências selecionadas da produção da equipe do IPT vinculadas ao tema restauro

ALEIXO, D. M. ; OLIVEIRA, M. C. B. ; MENEZES, P. M. L. ; QUARCIONI, V. A. ; CHOTOLI, F. F. ; NUNES, A. ; PAULA, J. F. ; MONTEIRO, M. B. B. ; BARILLARI, C. T. ; LOPEZ, G. A. C. ; FARIA, J. L. ; YOJO, T. . Diagnóstico e recomendações técnicas para restauração da Casa do Grito. (Relatório 86.201-205). 2004.

JAPIASSU, P. ; CARASEK, H. ; CASCUDO, O. ; VELOSA, A. L. ; OLIVEIRA, M. C. B. ; CHOTOLI, F. F. ; QUARCIONI, V. A. . Caracterização de argamassas de assentamento de revestimentos azulejares históricos do século XIX do Brasil e de Portugal. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE ARGAMASSAS E ETICS, 4, 2012, Coimbra. Anais... Lisboa: Associação Portuguesa dos Fabricantes de Argamassas de Construção, 2012. p. 1-12.

JAPIASSU, P.; CARASEK, H.; VELOSA, A.; OLIVEIRA, M. C. B.; CHOTOLI, F. F.; QUARCIONI, V. A.. Caracterização da interface azulejo/argamassa de fachadas históricas. REVISTA ALCONPAT, v. 4, p. 55, 2014.

OLIVEIRA, M. C. B.; NASCIMENTO, C. B.; QUARCIONI, V. A.; GOULART, E. P.; THOMAZ, O.; MANHOLETTI, J.. Caracterização da argamassa do forro, visando restauro, da Edificação Histórica Vila Penteadó. Congresso Iberoamericano de Patologia da construção Civil, Montevideu, v. 3, p. 1437-1445, 1999.

OLIVEIRA, M. C. B.; CAVANI, G. R.. Caracterização da velatura que reveste argamassa da fachada do Estádio do Pacaembu/Museu do Futebol. (Relatório 98762-205). 2008.

OLIVEIRA, M. C. B.; QUARCIONI, V. A.. Caracterização de argamassas históricas procedentes de edificações do Pátio Ferroviário Central de Campinas- SP. (Relatório 129399-205). 2012.

OLIVEIRA, M. C. B.; SARASA, A. L.; CHOTOLI, F. F.; SUTELO, F.; ROSA, M.. Physical, mineralogical and chemical characterization of mortar coatings and decorative elements

T69

S12

of the Ipiranga Museum, São Paulo, Brazil. In: HISTORIC MORTARS CONFERENCE, 2016, Santorini, Greece. Proceedings..., 2016. p. 1-8.

NASCIMENTO, C. B.; MONTEIRO, M. B.; CINCOTTO, M. A.; OLIVEIRA, M. C. B.; QUARCIONI, V. A.; CHOTOLI, F. F.. Influência do ataque fúngico de ripas de juçara em argamassa de estuque: estudo de caso. In: IV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA DAS ARGAMASSAS, 2001, Brasília-DF. IV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA DAS ARGAMASSAS. São Paulo: Páginas & Letras Editora Gráfica Ltda., 2001. v. 1. p. 533-545.

NASCIMENTO, C. B. ; OLIVEIRA, M. C. B. ; QUARCIONI, V. A. ; LEAL, P. R. M. .
Caracterização de amostras de revestimento de argamassa da fachada frontal do Museu Nacional da Quinta da Boa Vista- Rio de Janeiro. (Relatório 95933-205). 2007.

QUARCIONI, V. A.; CAVANI, G. R. ; NASCIMENTO, C. B. . Formulação e avaliação de argamassa de revestimento para restauração de fachada estudo de caso. In: III SIMPÓSIO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA DAS ARGAMASSAS, 1999, Vitória. III SIMPÓSIO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA DAS ARGAMASSAS. Vitória: UFES/ANTAC, 1999. v. 2. p. 661-676.

QUARCIONI, V. A.; CINCOTTO, M. A.. Optmization of calculation method for determination of composition of hardened mortars of Portland cement and hydrated lime made in laboratory. CONSTRUCTION AND BUILDING MATERIALS, v. 20, p. 1069-1078, 2006.

QUARCIONI, V. A.; CINCOTTO, M. A. ; GUILGE, M. S. ; CARDOSO, F. A. ; INNOCENTINI, M. D. M. ; RODRIGUES, V. . Avaliação da permeabilidade ao ar em argamassas históricas: uma contribuição para especificar argamassas de restauro. In: 2º Congresso Nacional de Argamassas de Construção, 2007, Lisboa Portugal. Avaliação da permeabilidade ao ar em argamassas históricas: uma contribuição para especificar argamassas de restauro. Lisboa: APFAC-Associação Portuguesa dos Fabricantes de Argamassas de Construção, 2007. v. 70/07.

T69

S15 Bairros centrais e patrimônio urbano



Mediador Regina Meyer • FAU-USP

Relator Renato Anelli • Mackenzie

T81	As trajetórias patrimoniais das “casas operárias” da Primeira República.	Ana Beatriz Pahor Pereira da Costa	FAU-USP
T82	A desconexão entre o Planejamento e a Preservação no Bixiga-SP	Mariana Cavalcanti Pessoa Tonasso e Rosane Segantin Keppke	UNASP-SP, FAU-USP, IEA-USP
T83	Contribuições do Coletivo Salve Saracura para a preservação ambiental e cultural da Grota do Bixiga	Claudia Muniz, Fabiana Lucena, Rafael Funari e Victor Prospero	Coletivo Salve Saracura
T84	O processo de patrimonialização do bairro de Santa Ifigênia como exemplo da desintegração entre as políticas de preservação patrimonial e de ordenamento territorial na cidade de São Paulo.	Bruna Bacetti Sousa	Repep, FAU-USP
T85	A preservação do patrimônio cultural na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí	Thais Almeida Marcussi	FAU-USP
T86	Qual o lugar do Patrimônio Cultural no PIU Setor Central?	Gabriela Mem de Barboza	FAU-USP

T81 As trajetórias patrimoniais das “casas operárias” da Primeira República

APENAS APRESENTAÇÃO

Ana Beatriz Pahor Pereira da Costa

ana.pahor.costa@gmail.com

FAU-USP

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais.

No final do século XIX, a cidade de São Paulo já se via com uma crise habitacional em mãos e, a partir do Código de Posturas de 1886 passa a estabelecer diretrizes para construções de casas para a crescente população. Desde então diversas formas de provisão habitacional foram pensadas e construídas em variados formatos, mas a construção da História da Habitação da cidade de São Paulo ainda apresenta algumas lacunas que se transferem para o campo do patrimônio e para a legislação de tombamento e proteção dos exemplares habitacionais da cidade.

O presente trabalho utiliza-se de um tipo habitacional desenvolvido nos anos da Primeira República para compreender as trajetórias historiográfica e as consequências disso na preservação do patrimônio material e imaterial envolvidos. Pretende-se entender como diferentes estratégias de preservação levaram a diferentes níveis de conservação e como o discurso histórico e o apagamento foram capazes de criar exemplares mais ou menos importantes de uma arquitetura habitacional. Pretende-se também discutir a importância e a patrimonialização da arquitetura, história e memória “comum” para a conservação da história do município e como os instrumentos legais de preservação interferiram.

Era necessário construir casas que fossem uma resposta ao que que Bonduki (1998) chama de primeira crise habitacional da cidade de São Paulo, quando a partir da segunda metade do século XIX a cidade passa a crescer rapidamente e mudar de perfil econômico. Pretendia-se na época higienizar a cidade, moral e sanitariamente, e uma das estratégias adotadas foi a criação de um novo tipo habitacional que fosse ao mesmo tempo higiênico e econômico e que opusesse os insalubres cortiços.

Incentivados por leis municipais e estaduais, essas casas foram nomeadas “operárias”, por vezes “casas operárias”, por vezes “vilas operárias”, e foram construídas pela iniciativa privada por toda a cidade. Elas representaram uma nova forma de se fazer casa na cidade e, também, a introdução de uma nova forma de morar para uma crescente população de trabalhadores urbanos paulistanos.

O ineditismo do qual gozaram nos primeiros anos foi logo desaparecendo à medida que se tornavam mais populares na cidade. Nos mais de 100 anos que se passaram desde a construção das primeiras casas, o discurso que as cercaram mudou drasticamente e elas passaram pelo que chamarei de dois processos de apagamento atrelados que selaram a sua relação com o patrimônio.

O primeiro processo de apagamento se relaciona ao seu nome. No momento de sua conceptualização, não se fazia distinção entre as “casas operárias de empresa”, as construídas por industriais para seus trabalhadores, e as “casas operárias particulares” aquelas construídas por capitalistas para o mercado imobiliário, essas últimas o foco da presente pesquisa. No entanto, a partir dos anos 1980, há uma mudança em como o termo “operário” é entendido por conta dos estudos sobre trabalhadores fabris. Como afirma Gennari (2013), a partir desse momento o termo “operário” passa a ser mais diretamente e unicamente associado a trabalhadores industriais. Como consequência dessa associação, o estudo das “casas operárias particulares” foi preterido frente aos exemplares “de empresa”. Aliado ao problema da nomenclatura alia-se um problema de “percepção espacial”, uma vez que se criou um imaginário de que as “vilas operárias” apenas foram construídas em bairros igualmente “operários” como a Mooca e o Brás.

S15

O segundo apagamento é o da falta de espaço no campo do patrimônio para o “comum” especialmente aquele construído em larga escala. A excepcionalidade do discurso que culminou no desenho, social e material, dessas casas se perdeu com o passar do tempo. Se na segunda metade do século XIX a ciência por trás dessas casas era algo inovador, com o passar das décadas foi se tornando local comum. Outro complicador foi o caráter social dessas casas que foram habitadas por pessoas comuns, e, também, construídas e financiadas por anônimos. Esse conjunto de fatores fez com que as “casas operárias” passassem a ocupar um local um tanto quanto indeterminado na história da arquitetura e da habitação paulista que me parece ser inadequado dada a importância histórica de sua criação.

Para exemplificar esses dois apagamentos e as dinâmicas decorrentes, selecionei duas vilas que tiveram processos de patrimonialização diferentes. A Vila da Travessa Dona Paula localizada no bairro de Higienópolis, na parte alta da Consolação, ao lado do Cemitério da Consolação. E a Vila Operária São José no bairro da Mooca, entre a Rua da Mooca e a Avenida do Estado.

A Vila da Travessa Dona Paula foi indicada a tombamento como ZEPEC e teve seu tombamento efetivado em 2012 pelo CONPRESP, em resolução que destaca seu caráter de “exemplar remanescente” no bairro, ou seja, excepcional, embora possua modificações, a vila está em boas condições. Já a Vila Operária São José, foi considerada para patrimônio no IGEPAC, mas não foi tombada, hoje em dia encontra-se descaracterizada tendo, inclusive, quase um terço de suas casas demolidas para a construção de um armazém. Se essas duas vilas nascem de uma mesma legislação é exatamente no reconhecimento legal como patrimônio municipal que suas trajetórias tomaram caminhos diferentes.

As diferentes trajetórias patrimoniais dessas casas demonstram alguns dos entraves existentes no processo de reconhecimento do patrimônio habitacional e vivido, colocando-se aqui o dificultador da patrimonialização do “comum”. O exemplar tombado o é pelo seu caráter excepcional enquanto os exemplares mais “comuns” ficam expostos à descaracterização e o patrimônio – tanto o material quanto o imaterial – se perde e junto com ele uma parte da história da cidade. É preciso encontrar maneiras de se reconhecer esse patrimônio antes que ele seja demolido

e descaracterizado por completo para que não se perca ainda mais da história da nossa cidade.

Referências Bibliográficas

BLAY, Eva Alterman. Eu não tenho onde morar: Vila operárias na cidade de São Paulo. São Paulo. Nobel. 1985.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CAMPOS, Eudes. Casas e vilas operárias paulistanas. Informativo Arquivo Histórico Municipal, 4 (19): jul/ago. 2008.

COSTA, Ana Beatriz Pahor Pereira da. Habitação e Cidade: as casas de vila e a ocupação de São Paulo (1894 – 1921). 160f. Trabalho Final de Graduação (Bacharel em Arquitetura e Urbanismo) FAUUSP: São Paulo, 2018.

GENNARI, Luciana A. O lugar da casa na cidade: Rio de Janeiro da Belle Époque. 399 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: 2013.

GRIECO, Bettina Zellner. A arquitetura residencial de Antonio Jannuzzi. 211f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura), PROARQ/UFRJ. Rio de Janeiro: 2005.

RAGO, Margareth. Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890–1930. São Paulo: Paz e Terra, 2014. 4ªed.

SAAD, Ana Lúcia. Habitação operária em São Paulo: Legislação sanitária e projetos (1886–1926). Tese (doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) 336 f. FAUUSP: São Paulo, 2017.

SÃO PAULO (cidade). Código de Posturas Municipal, de 06 de outubro de 1886. Código de Posturas do Município de São Paulo. São Paulo, 1886.

SÃO PAULO (cidade). SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CULTURA. Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo – CONPRESP. Resolução 03/CONPRESP/2012 de 28 de março de 2012. São Paulo, 2012.

T 81

T82 A desconexão entre o Planejamento e a Preservação no Bixiga-SP

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Mariana Cavalcanti Pessoa Tonasso e Rosane Segantin Keppke

marianacpessoa@gmail.com, rosane.keppke@unasp.edu.br

UNASP-SP, FAU-USP, IEA-USP

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros.

A preservação do patrimônio cultural em São Paulo possui ligação histórica com o zoneamento a partir das “Zonas Especiais Z8-200”, da Lei 8.328/1975, que visava “os imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico” (SÃO PAULO, 1975). O programa foi bem estruturado do ponto de vista teórico e metodológico, porém suscetível a vicissitudes políticas que debilitaram seu poder de proteção (TONASSO, 2019). A criação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP), em 1988, foi uma iniciativa para regulamentar o tombamento, na tentativa de afastar-se das discricionariedades políticas, e aproximar-se de especialistas ligados ao patrimônio.

As atuais ZEPECs – *Zonas Especiais de Preservação Cultural* seriam criadas no Plano Diretor Estratégico de 2002 e seu Zoneamento de 2004. Sua instituição se deu após a consolidação do tombamento municipal e sem muito diálogo com o órgão constituído. As decisões ali tomadas desencadeariam uma série de conflitos, dentre

eles uma notável desconexão entre as diretrizes de desenvolvimento urbano e de preservação do patrimônio cultural na cidade. Conforme aponta a discussão deste trabalho, a desconsideração das áreas envoltórias no Zoneamento foi determinante para esta desconexão, pois apenas os imóveis protegidos foram enquadrados isoladamente.

Para analisar esta problemática, foi selecionado como estudo de caso um trecho do bairro da Bela Vista, na região do Bixiga, uma das mais antigas da cidade. Já existe uma discussão a respeito do processo de verticalização neste bairro, tradicionalmente marcado por sua horizontalidade (SCRIPILLITI, 2017). Devido à crescente pressão exercida pelo mercado imobiliário na região, foi aberto um pedido de *tombamento de conjunto* no Conpresp ainda em 1990 (FENELON, 1995), concluído em 2002. A resolução de tombamento nº 22/2002 determinou que não apenas as construções deveriam ser preservadas, mas também a conformação geomorfológica, traçados de ruas e vegetação, que garantem a ambiência urbana.

Neste sentido, é oportuno observar que o zoneamento de 2004 sucedeu o tombamento e, mesmo em uma área onde a proteção foi pensada em seu contexto urbano, foram demarcadas dezenas de lotes pontuais como Zepecs totalmente fragmentadas. O principal motivo para desconsiderar as áreas envoltórias pode ter relação com a Transferência do Direito de Construir (TDC), uma vez que este instrumento concorre com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – importante fonte de receita extraorçamentária para investimentos em infraestrutura urbana para a Prefeitura (PERETTO et al, 2018). Entretanto, se a questão era reduzir os imóveis passíveis de TDC, por que não criar uma subcategoria de Zepec para as áreas envoltórias, acolhendo aquelas já regulamentadas ou vindouras? Esta seria uma discussão legítima para a revisão do Plano Diretor.

Sem a integração completa dos perímetros tombados, as diretrizes de planejamento e de preservação tornam-se muitas vezes incompatíveis. O zoneamento de 2004 delimitou na região do Bixiga uma zona mista “ZM – 3ª”, prevendo “densidades demográfica e construtiva altas”. Esta situação persistiu no atual Plano Diretor e Lei de Zoneamento, agora como “Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU)”, com características similares. Seguramente isso interferiria na ambiência

S15

deste conjunto tombado, rompendo com uma paisagem urbana predominantemente horizontal, e como o zoneamento endossa a verticalização desta área, cada vez mais ela tem sido alvo de disputas com o capital imobiliário.

O caso mais famoso de disputa envolve o entorno do Teatro Oficina, protegido nas três instâncias, onde grupos organizados buscam há anos resistir à tentativa de construir altas torres no terreno adjacente. Mais recentemente, há outras investidas imobiliárias na região que ensejaram a formação do coletivo Salve Saracura, mobilizado para garantir a preservação cultural e ambiental da Grota do

Bixiga e seu entorno. O grupo vem contestando não apenas a disposição do Conpresp de permitir o avanço destes empreendimentos na área (724ª RO/2021), mas até possíveis obras do metrô sem autorização (SP1, 2021). Os órgãos de preservação são fortemente pressionados nestas circunstâncias, mas é preciso considerar que a situação passa, de modo mais estrutural, pelo controle de uso do solo.

Figueiredo (2014) entende que, desde a Z8-200, a lógica se constituiu em privilegiar imóveis isolados e que esta tendência foi mantida com as Zepecs. Para ela, a própria concepção é equivocada ao enquadrar imóveis isolados como “zona”, além de “uma contradição semântica na disciplina urbanística”. Ela também aponta a “desarticulação das Zepecs às demais políticas urbanas” e destaca sobreposições conflitantes com outros instrumentos urbanísticos, denotando que a intervenção urbana e a preservação estão caminhando em direções opostas na cidade.

Diante dos problemas envolvendo a preservação cultural em nossas cidades, cabe refletir como as atenções normalmente se voltam a casos emblemáticos de demolição ou iminente perda, enquanto muitos destes bens se encontram desocupados, subutilizados ou ocupados irregularmente. O patrimônio é visto ora como empecilho, ora como exceção – o clássico “excepcional”, e não como parte viva da cidade, concernente ao cotidiano. Por isso ele não é ativamente integrado aos planos e projetos urbanos, apenas delegado ao setor da cultura. Meneses (2015, p. 41) aponta a “exclusão da cultura no horizonte do cotidiano” e considera que seria justamente este afastamento que mantém o patrimônio isolado, “fora do alcance dos espaços vitais, que poderiam irrigá-lo”.

T82

É importante, portanto, não apenas delimitar zonas de interesse cultural na cidade, mas incorporar estes bens à dinâmica urbana, reabilitando-os para usos cotidianos como habitação, trabalho, educação, saúde, lazer etc. Meneses ainda acredita que essa problemática “nunca poderia ser resolvida a contento por uma legislação de patrimônio cultural autônoma e independente de uma legislação de uso e ocupação do solo”, que é a prática corrente, mas “a preservação deveria ser *parte essencial do planejamento*” (MENESES, 2015, p. 41). O desafio permanece.

Bibliografia

CONPRESP, *Resolução nº 22/2002*.

_____. Ata da 724ª RO, de 18 jan. 2021.

FENELON, D. R. “Políticas Públicas em Centros Históricos: A experiência de São Paulo, 1989/1992”. *Pelo Pelô: história, cultura e cidade*, in: GOMES Aurélio A. de Filgueiras (org), Salvador: Editora da UFBA, 1995.

FIGUEIREDO, V. G. B. “Patrimônio, cidade e política urbana. Hiatos e equívocos na legislação urbanística de São Paulo”. *Arquitextos*, São Paulo, 14, n. 168.02, Vitruvius, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3xxeGv4>> Acesso em 12 jul. 2021.

MENESES, U. T. B. “A cidade como bem cultural – Áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano”. MORI, V. H [et. al.] *Patrimônio: atualizando o debate*. São Paulo, 2ª ed. ampliada: IPHAN, p. 35-76, 2015.

PERETTO, F; OSKMAN, S; SANTORO, P; MENDONÇA, P. H. “Quando a transferência de potencial construtivo virou mercado: o caso de São Paulo”, *Anais do XV SHCU*, 18 a 21 set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3wBGgGr>> Acesso em 12 jul. 2021.

SCRIPILLITI, A. C. N. *Verticalização e tombamento no bairro do Bixiga: materialização em tensão*. 225 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie,

S15

SP1. Metrô de SP inicia construção em área tombada no Bixiga sem autorização do Conpresp. *G1*, 17 jun. 2021. Disponível em: <<https://glo.bo/3r5ONBS>> Acesso em 12 jul. 2021.

TONASSO, M. C. P. *Zonas de conflito? Zoneamento e preservação do patrimônio cultural em São Paulo (1975-2016)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

T83

T83 Contribuições do Coletivo Salve Saracura para a preservação ambiental e cultural da Grota do Bixiga

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Claudia Muniz, Fabiana Lucena, Rafael Funari e Victor Prospero

claudiamuniz.00@gmail.com, salvesaracura@gmail.com

Coletivo Salve Saracura

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais.

A Grota do Bixiga está localizada na porção sudoeste da Bela Vista e é formada pela encosta entre o espigão do Caaguaçu, onde está o leito da Avenida Paulista, e o vale do córrego Saracura, no qual está a Avenida Nove de Julho. Além do relevo acidentado, a Grota reúne um conjunto de áreas verdes e vertentes com nascentes que dão origem aos córregos Saracura e Saracura Grande, os quais, por sua vez, deságuam no córrego Anhangabaú. A rede hídrica que conforma a área da Grota faz parte da bacia do rio Tamanduateí.

A composição ambiental da Grota do Bixiga encontra-se ameaçada por diversos fatores. Antes de apresentá-los, é importante ressaltar que ainda existem áreas e lotes cobertos com vegetação, que cumprem as funções de qualificar a paisagem e o microclima da região e proteger o lençol freático, que nessa área é muito próximo

S15

à superfície. As águas afloram com frequência em diversos pontos. Algumas das nascentes podem ser identificadas pela presença de vegetação ciliar, como é o caso da nascente localizada na Rua Garcia Fernandes.

Acredita-se que não seja possível dissociar tais elementos naturais da cultura, das memórias e da vida cotidiana do Bixiga. Os córregos Saracura e Saracura Grande lapidaram o relevo acidentado da Grota, foram determinantes na forma de ocupação desse território e marcam as memórias da comunidade até os dias atuais. Um rio, no Bixiga, nunca é só um rio: carrega consigo todas as vivências e memórias que construíram e constroem o bairro, tornando-se um elemento constituidor da sua identidade.

Existem registros de ocupação urbana na Grota do Bixiga desde o século XIX em plantas históricas e fotografias. Apesar de estar localizada nas bordas do loteamento oficial que deu origem à Bela Vista, tais registros indicam a presença de habitações e atividades como lavagem de roupas e pesca desde antes da abertura do bairro. Pesquisas recentes comprovam a existência do primeiro quilombo urbano de São Paulo, cuja vida era permeada pela interação entre os moradores, a mata e os cursos d'água. Terreiros de religiões de matriz africana e a quadra da Escola de Samba Vai-Vai testemunham essa história.

No século XX, foram construídas as vias, quadras e lotes que configuram a sua ocupação urbana. Grande parte das edificações se adaptou ao relevo acidentado e possui vários pavimentos abaixo do nível das calçadas. Muros de arrimo foram construídos para acomodar os desníveis entre as ruas e edificações e, em conjunto, constituem parte fundamental da interação entre natureza e paisagem construída da Grota. A persistência de antigas morfologias dá indícios de como a composição ambiental estruturou essa ocupação, como é o caso da rua Almirante Marques Leão – definida por arrimos antigos e grandes encostas verdes remanescentes – cujo traçado é o mesmo do antigo caminho da Saracura Grande.

O perfil social é predominantemente popular e a região é ocupada por habitações coletivas, comércios, oficinas familiares e serviços locais – abrigados em grande parte no casario também testemunho da ocupação histórica do bairro, em parcelamento do solo de terrenos longos que tinham como fundo de lote o leito do rio

– além de edifícios de apartamentos construídos em diferentes momentos desde os anos 1950.

No que tange ao patrimônio cultural "oficial", a Grota do Bixiga é uma das áreas envoltórias da resolução de tombamento da Bela Vista, promulgada em 2002. A lei destaca a necessidade de preservação da conformação geomorfológica original da Grota e da população residente, que dá identidade ao bairro. Vale destacar que, na resolução e nos estudos prévios realizados pelo Departamento do Patrimônio Histórico, as áreas envoltórias não são simples perímetros ao redor de um bem tombado, mas sim elementos essenciais de compreensão de paisagens e conjuntos urbanos. Por meio da resolução também estão tombados vários muros de arrimo. Vale lembrar que a área da Grota já havia sido demarcada e indicada para proteção no âmbito do projeto IGEPAC-Bela Vista, realizado pelo mesmo departamento nos anos 1980.

Esse conjunto urbano, ambiental e cultural encontra-se ameaçado em meio à condução da política urbana do município. Um dos marcos desse processo foi a demarcação das Zonas Eixo de Estruturação Urbana que se sobrepõe ao perímetro protegido da Grota, e – articulada com a construção da Linha 6 – Laranja do Metrô – desperta fortes interesses do setor privado imobiliário. A ZEU estimula o adensamento construtivo e demográfico, a verticalização e o aumento do valor do solo urbano, algo que entra em total desacordo com o contexto da Grota e a sua proteção legal de patrimônio.

Nesse ínterim, moradores e simpatizantes do Bixiga criaram o Coletivo Salve Saracura, um grupo de organização horizontal e aberta com foco nas questões ambiental e urbana da Grota. Nos últimos dois anos, o coletivo identificou novos empreendimentos imobiliários no interior da área envoltória da Grota e em terrenos próximos de nascentes, algo que reflete as consequências da demarcação da ZEU e das pressões do setor privado imobiliário, que tem interesse em investir em uma área estrategicamente localizada nas proximidades da Avenida Paulista e de novas estações de Metrô. Dois empreendimentos foram aprovados pelo Conpresp em janeiro deste ano, mas o coletivo contesta tais autorizações.

T83

S15

Em paralelo, o grupo conseguiu a identificação mais precisa de nascentes por meio de laudo expedido pelo Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo, recurso que vai ajudar a mostrar e avaliar o impacto da construção de novos empreendimentos de grande porte na região. Além disso, o coletivo se mobilizou contra o corte de árvores em encosta verde tombada – um dos lotes utilizados para a construção da linha do metrô – realizado recentemente sem autorização do Conpresp.

Pretende-se apresentar essa problemática e as ações do Coletivo Salve Saracura, tendo em vista a urgência de se garantir a preservação ambiental e cultural da Grota do Bixiga. A proximidade da revisão do Plano Diretor se mostra uma oportunidade para se discutir a incidência da ZEU nesse território. O coletivo está reunindo esforços para amplificar esse debate, mobilizar conceitos mais ampliados de patrimônio e buscar ferramentas de registro dos elementos naturais e culturais no sentido de conter e melhor orientar o vetor de transformação urbana que ameaça descaracterizar a Grota do Bixiga.

T84

T84 O processo de patrimonialização do bairro de Santa Ifigênia como exemplo da desintegração entre as políticas de preservação patrimonial e de ordenamento territorial na cidade de São Paulo.

APENAS APRESENTAÇÃO

Bruna Bacetti Sousa

bruna.bacetti.sousa@usp.br

Repep, FAU-USP

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais.

Pensar a região central da cidade de São Paulo – uma área que apresenta desafios e potencialidade múltiplas – é um exercício por essência interdisciplinar, logo, uma gestão eficiente dessa zona está diretamente atrelada a um bom nível de integração entre os órgãos de escopo variado e também entre as diferentes esferas de poder. Um exemplo de como o trabalho desintegrado das agências públicas pode afetar o desenvolvimento e a preservação dos espaços urbanos pode ser apreendido a partir da análise do processo de patrimonialização do bairro de Santa Ifigênia iniciado

S15

pelo Condephaat (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo) no ano de 1986 e que segue até os dias atuais permeado por tensões e conflitos que se colocam como obstáculos à sua aprovação definitiva.

A década de 1980 apresentou uma mudança no paradigma do planejamento urbanístico em São Paulo, pautado até então pelas agressivas e irrestritas transformações do meio urbano, presenciando a eclosão e estruturação de grupos e movimentos preocupados com a urgência da conservação da memória física e simbólica da cidade frente a tendência de modificação e perda dos tecidos urbanos, das paisagens e ambiências históricas (KARA-JOSÉ, 2007). Santa Ifigênia despontou como forte candidata ao tombamento em 1986 com o início da gestão do Prefeito Jânio Quadros, que ascendeu ao poder prometendo “transformar São Paulo num canteiro de obras” para “mudar a face da cidade” (MEYER E SZMRECSÁNYI, 1990). As áreas centrais consideradas mais “degradadas” eram o foco dessas iniciativas e Santa Ifigênia foi a porção escolhida para inaugurar os trabalhos (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986) que compreenderam um decreto declarando como de utilidade pública para fins de desapropriação quase que a totalidade das quadras do bairro (Decreto Municipal nº 22.055, de 25 de março de 1986) e diretrizes de intervenção prevendo inúmeras demolições, além da mudança de usos e ocupação característicos da região. Decorrente, em partes, de tal ameaça de arrasamento físico e simbólico total da área o Condephaat aprovou a abertura e o tombamento do conjunto urbano do bairro em tempo praticamente recorde utilizando uma “tática de resistência contra forças expropriadoras” e uma postura estratégica para a defesa da memória do lugar (MEYER, 1986).

Em função de uma série de impedimentos à homologação de uma proposta final aprovada pelo Conselho, o tombamento permaneceu então em caráter provisório até o ano de 2005, quando a região voltou ao centro do debate público com o início das tratativas pela municipalidade para a proposição de um plano de “revitalização” da área no entorno da Estação da Luz, batizado de “Nova Luz” (SOUZA, 2011). Mais uma vez, a iminência de um projeto de transformação física do bairro motivou ações do Condephaat, culminando na retomada da análise do processo de tombamento, o qual adquiriu novos rumos, atores e tensões. A nova proposta de

T84

tombamento aprovada em 2009 distanciou-se intensamente da proposta original de 1986, apresentando inúmeras exclusões que enfraqueciam a proteção das referências do bairro e, ao fim e ao cabo, deixavam o campo da preservação à mercê do projeto de transformação urbanística. A participação da sociedade civil, a partir de recursos protocolados no Conselho contrários às modificações, foi fundamental para a definição dos rumos tomados pelo tombamento, que teve análise retomada, e para própria configuração urbana do bairro atualmente, visto que, com a indefinição na patrimonialização da área o projeto Nova Luz encontrou-se impossibilitado de implementação.

O processo teve análise técnica retomada apenas no final de 2016 resultando na atual proposta de tombamento do conjunto urbano em meio a um novo e, ao mesmo tempo recorrente, contexto de pressões para a flexibilização das ações de proteção patrimonial da região. Assim como em muitos outros momentos da história do bairro, a área vem sendo novamente alvo de planos do poder público em associação à iniciativa privada na tentativa de “revitalizar” o território por meio do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Setor Central, que constitui um conjunto de intervenções em escala metropolitana visando o adensamento e desenvolvimento econômico, social e cultural de uma área de mais de dois mil hectares. Santa Ifigênia será impactada diretamente por esse projeto urbanístico e as definições quanto aos reais impactos sobre a dimensão social e cultural do território ainda foram pouco esclarecidas.

Isto posto, percebe-se como a tramitação deste processo em âmbito estadual sofreu, ao longo das quatro últimas décadas, sucessivas interferências por parte da municipalidade, em muitos momentos mais alinhada aos interesses particulares e mercadológicos do que às próprias pautas coletivas e de cunho social e cultural. As recorrentes iniciativas de reurbanização propostas pela Prefeitura contribuíram diretamente para a não consolidação da patrimonialização da área por parte do

Governo do Estado, sendo uma das maiores tônicas neste processo o embate político entre os poderes municipal e estadual – e seus respectivos órgãos de urbanização e

S15

preservação – que se iniciou na década de 1980 no campo administrativo-ideológico, mas é constantemente refletido no território.

CONDEPHAAT. *Processo SC 24.507/1986*. São Paulo: 1986.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Reurbanização em SP deverá começar por Santa Ifigênia*. São Paulo, 18 de mar. de 1986.

KARA-JOSÉ, B. *Políticas Culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revalorização do centro de São Paulo (1975–2000)*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2007.

SZMRECSANYI, M I Q F; MEYER, R M P. *Gestão Jânio Quadros: pratica e discurso*. *Anais*. São Paulo: Anpur, 1990.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Urbanistas rejeitam obras em Santa Ifigênia*. São Paulo, 05 de jun. de 1986.

SOUZA, Felipe Francisco De. *A Batalha pelo Centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Editora Paulo's, 1ª edição, 2011.

T85

T85 A preservação do patrimônio cultural na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Thais Almeida Marcussi

thamarcussi@gmail.com

FAU-USP

Temas: Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Impacto das parcerias público privadas na transformação do território; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana.

Os caminhos trilhados pelas disciplinas do planejamento urbano e da preservação cultural, tradicionalmente mais antagônicos do que solidários, dificilmente convergem para a mesma direção. Enquanto uma disciplina supostamente busca a transformação das cidades, a outra almeja a sua preservação. No entanto, esta não precisa nem deve ser a relação entre as duas áreas de conhecimento.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, as primeiras experiências municipais que visavam a preservação do patrimônio cultural se deram no contexto do planejamento urbano. Foi a partir da Lei Geral de Zoneamento*, aprovada em 1972, que se efetivou a primeira política de salvaguarda municipal do patrimônio cultural

* SÃO PAULO (cidade), Lei nº 7.805, de 01 de novembro de 1972.

S15

paulistano (Tonasso, 2019). A legislação definia 8 zonas de uso de solo no município, dentre elas, a Z8, ainda não regulamentada, destinada à usos especiais. Posteriormente, em 1975, regulamentou se, entre outras, a Z8-200, destinada à preservação de “imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico”. Conforme definido na legislação, toda alteração pretendida nos imóveis enquadrados na Z8-200 deveria ser previamente analisada e aprovada pela Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, o então órgão de planejamento urbano municipal.

A relação da COGEP com a preservação patrimonial se desdobraria ainda para a realização de inventários, a fim de identificar bens que se enquadrariam na Z8-200. Esses inventários, na maioria dos casos, focavam em áreas que estavam sendo foco de planos que visavam grandes intervenções urbanas. O primeiro elaborado nesse contexto foi desenvolvido no ano de 1975, quando o órgão solicitou para o arquiteto Benedito Lima de Toledo (que por sua vez convidou Carlos Lemos) que se realizasse um trabalho de identificação do patrimônio da área central da cidade. O inventário resultante deu origem à primeira lista oficial de bens que se tornariam protegidos pelo município, sendo enquadrados como Z8-200 (Andrade, 2012).

Com a criação do conselho municipal de proteção ao patrimônio (Conpresp) em 1975 e o enfraquecimento da aplicação da Z8-200 como instrumento de preservação ao longo dos anos (Tonasso, 2019), a relação entre as disciplinas do planejamento urbano e da preservação do patrimônio se distanciaram na cidade de São Paulo. Esse vínculo entre as disciplinas volta a ter relevância em 1991, com a criação da Operação Urbana Anhangabaú* (posteriormente substituída pela Operação Urbana Centro**), e a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002***, principalmente com a substituição da Z8-200 pelas Zepecs e o atrelamento entre as zonas de

* SÃO PAULO (cidade), Lei nº. 8.328, de 02 de dezembro de 1975.

** SÃO PAULO (cidade). Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Operação Urbana Anhangabaú. 1991.

*** SÃO PAULO (cidade). Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997. Operação Urbana Centro. 1995.

**** SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. 2002.

T85

proteção e a possibilidade de transferência do potencial construtivo (instrumento já utilizado anteriormente na Operação Urbana Anhangabaú).

Assim como as operações urbanas já citadas, a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí**** desenvolvida a partir de 2010, é um plano urbano que prevê grandes transformações no território inserido em seu perímetro, e também aborda a temática da preservação do patrimônio cultural. Na OUCBT a preservação do patrimônio e a valorização das iniciativas culturais são apresentadas como uma das suas nove estratégias principais. O plano apresenta seis diretrizes para tratar da questão do patrimônio, ainda que de forma sucinta e não muito explicativas.

No entanto, o texto de apresentação do plano urbano está permeado pelo discurso da preservação do patrimônio, reforçando em diversas oportunidades a relevância da ocupação industrial da área para a formação histórica do município de São Paulo, e assim, reforçando a importância da preservação do patrimônio cultural inserido em seu perímetro. O fato de o projeto ter sido desenvolvido após a promulgação do Estatuto da Cidade***** legislação federal que estabelece a necessidade de os planos urbanos tratarem da questão da preservação do patrimônio, pode ter influenciado esse discurso, pouco comum às outras operações urbanas desenvolvidas no município.

O presente artigo parte da análise dos documentos apresentados ao longo da elaboração do plano, como o Termo de Referência*****, os Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)***** e o próprio texto de apresentação do projeto de lei da operação urbana consorciada para tentar compreender de que forma o

***** SÃO PAULO (cidade). Projeto de Lei nº 723/2015. Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Texto do projeto de lei ilustrado. São Paulo: PMSP, São Paulo Urbanismo, 2015.

***** BRASIL. Lei Federal nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. 2001.

***** SÃO PAULO (cidade). Operação Urbana Consorciada Mooca – Vila Carioca: Termo 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. 2010.

***** SÃO PAULO (cidade). Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, SP-Urbanismo, Consórcio CMVC. 2014.

S15

plano abordou a questão da preservação do patrimônio cultural inserido em seu perímetro.

Pretende-se, a partir dessa análise, alimentar a discussão de como o planejamento urbano pode ser um aliado na preservação do patrimônio cultural, principalmente quando este é abordado a partir do viés urbano e da paisagem.

Referências

ANDRADE, Paula Rodrigues de. *O patrimônio da cidade: arquitetura e ambiente urbano nos inventários de São Paulo da década de 1970*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2012.

TONASSO, Mariana Cavalcanti Pessoa. *Zonas de Conflito? Zoneamento e preservação do patrimônio cultural em São Paulo. 1975–2016*. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019.

T86

T86 Qual o lugar do Patrimônio Cultural no PIU Setor Central?

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Gabriela Mem de Barboz*

gabriela.barboza@usp.br/gabriela.mbarboza@gmail.com
FAU-USP

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais; Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Impactos das parcerias público privadas na transformação do território.

No artigo se analisam diretrizes, estratégias e instrumentos relacionados à preservação do Patrimônio Cultural que estão previstos no Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central (PIU-SCE) de São Paulo. Procura-se destrinchar o texto do Projeto de Lei (PL), de leitura complexa e em certos aspectos demasiadamente abstrata, considerando o processo de elaboração do plano, que contou com consulta pública por meio de plataforma virtual, audiências e seminários, nos quais questões sobre o patrimônio edificado e as preexistências de uma maneira mais abrangente do centro da cidade foram mobilizadas e debatidas. Desse modo, busca-se recuperar a narrativa patrimonial que foi assumida pelo Poder Público como uma das frentes de legitimação do plano, apontando possíveis avanços, continuidades e incoerências na interação entre preservação e planejamento urbano, constituída por encontros e desencontros no território paulistano desde os anos 1970.

* Arquiteta e urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

S15

Em elaboração desde 2017, o PIU-SCE foi enviado como o PL no 712/2020 à Câmara Municipal no dia 11 de novembro de 2020 e trata de um conjunto de diretrizes, instrumentos e indicações de projetos para a área central da cidade. O PL está em tramitação na Câmara e foi aprovado na primeira discussão, ocorrida no dia 12 de julho de 2021. O PIU é um instrumento de aproximação entre o território e a legislação urbana em áreas de estruturação ou reestruturação territorial previstas no Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei 16.050/2014), por meio do qual é determinado um perímetro para a execução de benfeitorias e projetos urbanos, prescindindo de diagnósticos ambiental e socioterritorial e de consultas públicas, além de estar atrelado a instrumentos de gestão e financiamento para a execução dos projetos, fundamentalmente baseados em Parcerias Público Privadas (PPPs), concessões, entre outros. O plano para a área central foi proposto e coordenado pela São Paulo Urbanismo, empresa pública do município atrelada à então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL).

Portanto, o PIU-SCE detalha intenções e objetivos de determinados atores e agentes para a região central, território de diversas narrativas e disputas onde o Patrimônio Cultural é constantemente mobilizado. Nesta área há um reconhecimento amplo por parte da população quanto à importância do seu patrimônio em distintos aspectos, seja edificado, histórico, cultural, de usos e dinâmicas sociais, sobretudo considerando-se que a cidade tem vasto histórico de mudanças significativas nas suas paisagens urbanas. Nesse sentido, a análise enfoca os artigos do PL que tratam de aspectos da preservação do Patrimônio Cultural, procurando entender como o tema foi sendo apropriado durante o processo de elaboração do PIU, e o que ficou de fora da concepção final do plano. O artigo lança um olhar crítico sobre como certas demandas vindas da sociedade civil e de grupos de dentro do próprio Poder Público envolvidos com o centro da cidade e com a temática patrimonial foram incorporadas, uma vez que a opção por detalhar os aspectos que envolvem a negociação com o mercado imobiliário em detrimento de outras ações de preservação, como a garantia da manutenção da população residente no centro, denota um uso discursivo não só do Patrimônio Cultural como também da participação social.

T86

Assim, o artigo tem como objetivo registrar de forma analítica o caminho entre as discussões sobre o Patrimônio Cultural do centro e o que foi incorporado ao PL do PIU-SCE, buscando entender que lugar e que conceito o tema assume no projeto e em quais aspectos essa posição representa possibilidades e contradições dentro do percurso conflituoso entre patrimônio e planejamento urbano no território paulistano, em especial no centro, onde há a maior concentração de bens imóveis protegidos e tombados da cidade. Procura-se demonstrar que, se por um lado o plano apresenta diretrizes relevantes para o campo da preservação na cidade, que por fim não são aprofundadas e inclusive entram em contradição com outros artigos do próprio PL, por outro, o que no próprio plano se nomeia como grande novidade, os Bônus Equivalentes não passam de releituras para a negociação de potencial construtivo, que vem funcionando como a grande moeda de troca para a preservação de bens desde os anos 1980, quando é incorporado à legislação urbana da cidade a partir do conceito de solo criado.

No estudo utiliza-se como método a construção de linha do tempo estabelecendo paralelos entre os campos disciplinares da preservação e do planejamento e os rebatimentos territoriais na cidade de São Paulo, a análise de documentos como o próprio PL do PIU-SCE, minutas, atas e vídeos de audiências públicas e seminários sobre a elaboração do plano, e relatos de atores e agentes envolvidos neste processo. O artigo traz simulações dos Bônus Equivalentes previstos como incentivo à preservação e ao retrofit de edificações na área central, procurando entender seu funcionamento e sua capacidade de ser adotado como estratégia de preservação, bem como um registro dos últimos acontecimentos e movimentações do projeto, dentre elas a Audiência Pública virtual realizada no dia 15 de dezembro de 2020. O método constitui, portanto, uma abordagem predominantemente teórica sobre o tema, uma vez que se trata de um PL que ainda não foi regulamentado, mas cujos impactos que se anunciam merecem uma análise contundente e aprofundada.

Palavras-chave: Projeto de Intervenção Urbana (PIU); Transferência do Direito de Construir (TDC); Planejamento Urbano; Patrimônio Cultural; São Paulo – município.

S17 Imóveis ociosos e a função social da propriedade



Mediador Malu Refinetti • FAU-USP

Relator Dânia Brajato • UFABC, CAU/SP

T92	A complexidade na caracterização dos imóveis ociosos na região central do município de São Paulo	Ana Gabriela Akaishi, Giuseppe Filocomo e Juliana Petrarolli	LabHab FAU-USP, LEPUR-UFABC
T93	A efetividade da Prefeitura de São Paulo na garantia da Função Social da Propriedade	Miguel Martins Fiorelli	FAU-USP
T94	Contradição problemática do vazio	Fernanda de Abreu Moreira e Munique Neves	
T95	Função social da propriedade urbana: importância, desafios de implementação e instrumentos alternativos.	Nathalia Leone Marco	PMSP
T96	Os imóveis não utilizados e os desafios da aplicação dos instrumentos indutores na função social da propriedade no Centro de São Paulo	Fábio Custódio Costa	IPPUR-UFRJ
T97	Os limites da aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) para a democratização do acesso à terra	Ana Gabriela Akaishi	FAU-USP

T92 A complexidade na caracterização dos imóveis ociosos na região central do município de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Ana Gabriela Akaishi, Giusepe Filocomo e Juliana Petrarolli

ana.akaishi@usp.br, giusepefilocomo@usp.br, juliana.petrarolli@usp.br.

LabHab FAU-USP, LEPUR-UFABC

Tema: Ociosidade e subutilização urbana.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 previram um conjunto de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, essa base jurídica que demanda regulamentação a nível municipal para a sua aplicação.

A revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) no município de São Paulo, implementada pela sanção da Lei Municipal 16.050 de 2014, estabelece o novo marco para a caracterização da ociosidade imobiliária na capital paulista. De modo geral, os Artigos 92, 93 e 95 do PDE estabelecem três tipologias de ociosidade imobiliária: (i) não utilização – se refere aos imóveis com coeficiente de aproveitamento igual ou superior ao mínimo exigido por lei, com 60% da sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto; (ii) não edificação – se refere aos imóveis com área de terreno superior a 500 metros quadrados e sem área construída, sendo essa condição estendida a imóveis com área de terreno inferior a 500 metros quadrados, mas que, somados a outros contíguos de mesmo proprietário, perfazem área superior a

500 metros quadrados; (iii) subutilização – se refere aos imóveis com área de terreno superior a 500 metros quadrados com coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo exigido por lei.

Este artigo busca problematizar os critérios estabelecidos na legislação municipal para a caracterização de imóveis ociosos a partir do desenvolvimento de uma metodologia para identificação de imóveis potencialmente ociosos na região central do município de São Paulo, que envolveu conceituar, aplicar e validar um método de levantamento de campo remoto, etapa fundamental para a prospecção de imóveis ociosos. No âmbito desse levantamento de campo remoto, especificamente, foram analisados individualmente mais de 24.000 imóveis do município de São Paulo, dentre os quais 1.328 incorporam potencial ociosidade.

Com base nessa experiência, constata-se que os parâmetros existentes para a caracterização dos imóveis ociosos não são suficientes para capturar a complexidade da região central de São Paulo. Nesse sentido, o levantamento de campo contribui para o mapeamento das situações concretas dos imóveis e características fundiárias e edifícios na cidade.

Na caracterização da não utilização, identificou-se um conjunto de indícios de ociosidade, que envolvem situações distintas na condição do imóvel: estado de conservação da edificação; acessos lacrados; janelas quebradas, lacradas ou com fechamento provisório; acúmulo de lixo dentro do lote ou na frente da edificação; placas de aluga-se ou vende-se; ausência de elementos que mostrem uso do imóvel (janelas fechadas de vidro, por meio das quais se percebe ausência de mobiliário no interior do imóvel, garagens vazias, sem carro nem tapetes, plantas e outros elementos que indiquem uso, portas ou portões fechados em todas as imagens do Google Maps Street View de imóveis comerciais localizados em regiões muito

* Projeto de extensão com sede no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo e desenvolvido em parceria com o Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do ABC. O projeto foi desenvolvido como forma de prestação de serviços técnicos especializados à Prefeitura do Município de São Paulo com financiamento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

S17

movimentadas, cujos imóveis vizinhos se encontravam abertos; e informação Google de estabelecimento fechado permanentemente). Além desses, foi possível consultar a base de dados sobre a inexistência do consumo ou desligamento da rede de abastecimento de água por meio de dados fornecidos pela SABESP à PMSP, também indício da não utilização da edificação.

A análise permitiu perceber que um único indício pode ser suficiente para indicar a potencial não utilização do edifício, assim como um mesmo indício, em outro contexto, pode não ser suficiente para enquadramento do imóvel em condição de não utilização. A degradação do edifício e a existência de placas de anúncio de venda/locação não necessariamente indicam diretamente a condição de não utilização. Nesse sentido, a complexidade dos indícios carrega também a discricionariedade na análise que traz outros desafios a serem incorporados durante a prospecção de imóveis.

Na caracterização da não edificação e subutilização, a questão central é a análise da ausência de área construída ou o não atendimento do coeficiente de aproveitamento mínimo exigido por lei pelos terrenos com área construída.

Sobre a aferição da área construída computável das edificações, alguns desafios se apresentam à caracterização da subutilização. A existência de edificações sem fechamento vertical e com cobertura metálica, situação recorrente em imóveis com atividade de estacionamento, se configura como espaço para interpretações sobre o atendimento do coeficiente de aproveitamento mínimo. Ainda, outras situações demonstram a complexidade na caracterização da subutilização, tais como a existência de volumes edificadas destinados a guaritas, stands de vendas de lançamentos imobiliários, comércio ao ar livre, ou outras condições que podem suscitar dúvidas a respeito da permanência e efemeridade das edificações, de um modo geral.

Sendo assim, constata-se que os esforços na construção de estratégias quantitativas para a caracterização da ociosidade imobiliária devem ser melhor exploradas no âmbito da administração pública, inclusive a partir dos indícios apresentados sinteticamente por este resumo expandido. Também é notório que os indícios da ociosidade imobiliária, se sistematizados durante o levantamento de campo,

podem compor um novo referencial sobre os imóveis passíveis de notificação para PEUC pela Prefeitura Municipal de São Paulo, permitindo inclusive o monitoramento dessas condições ao longo do tempo e o aprimoramento na aplicação do instrumento do PEUC e na revisão do Plano Diretor.

Literatura:

BRAJATO, D. Função social da Propriedade Urbana e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. Tese de doutorado. Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2020.

SÃO PAULO (município). Lei municipal no 16.050, de 31 de julho de 2014. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, ano 59, número 140, 01 de agosto de 2014.

T 92

T93 A efetividade da Prefeitura de São Paulo na garantia da Função Social da Propriedade

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Miguel Martins Fiorelli

miguel.fiorelli@usp.br

FAU-USP

Tema: Ociosidade e subutilização urbana.

Após a sanção do Estatuto da Cidade em 2001, foram poucos os municípios que, nas duas décadas seguintes, de fato testemunharam a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo (IPTUp) e desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública. A utilização dessas três ferramentas urbanísticas é essencial para combater a retenção especulativa, mas uma aplicação superficial e que não objetive reduzir o déficit habitacional pode acabar por aumentar a exclusão urbana (FARIA, 2013).

Segundo Brajato (2015), há uma série de condições adicionais aos instrumentos que podem torná-los eficientes para as reais necessidades das cidades brasileiras e para que não sejam subvertidos a uma prática que gera mais exclusão. A priori, os instrumentos devem ser introduzidos dentro da política municipal de forma robusta, por meio de uma regulamentação complementar que detalhe o universo notificável, as etapas do processo e o arranjo institucional que o administra. Esses mecanismos de gestão dos instrumentos devem disponibilizar sistemas de monitoramento e assessoria nos momentos de pós notificação e contar com a participação dos conselhos municipais de política urbana e representações populares. Uma outra

condição que potencializa a capacidade dos instrumentos seria a coordenação do PEUC e do IPTUp dentro de um mesmo órgão na área de planejamento urbano, para assim evitar a descontinuidade. Além do mais, já que o PEUC possui uma função limitada para o projeto de viabilizar o acesso à terra em áreas dotadas de infraestrutura, dinamismo econômico e próximas ao emprego, ele deve ser formulado dentro de um universo notificável condizente com a sua finalidade inclusiva. Para isso, o instrumento deve ser articulado com outros instrumentos urbanísticos capazes de destinar a reocupação desses imóveis para fins habitacionais, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Direito de Preempção, por exemplo.

Com base nesses critérios, a presente pesquisa tem como base analisar a experiência de aplicação do PEUC na cidade de São Paulo entre 2013 e 2018. O município se destaca por ter sido o primeiro a criar um órgão com arranjo institucional e metodologia de aplicação especializada no instrumento, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) (FERNANDES & FERREIRA, 2019), que passou a ser uma coordenadoria (CEPEUC) após 2017. No entanto, o DCFSP se baseia fortemente na lei 15.234/10, que pôde garantir a robustez legal dos instrumentos ao especificar seus escopos e finalidades em articulação ao Plano Diretor Estratégico (PDE). Por meio de emendas à lei específica, o PDE amplia e detalha o universo notificável e o articula com outros instrumentos urbanísticos, sobretudo ZEIS (das categorias 2, 3 e 5), operações urbanas (Centro e Água Branca) e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (da Avenida Santo Amaro).

Além de identificar, cadastrar e notificar os proprietários de imóveis ociosos, o departamento também possui a função de fiscalizar o cumprimento dos prazos e diretrizes na etapa após a notificação. O monitoramento foi facilitado pela criação do Cadastro da Função Social da Propriedade, mas a falta de um sistema unificado entre os diversos setores da administração pública prejudica a atualização e controle desses dados. Em 2015, foi contratado um serviço para desenvolver o Sistema da Função Social da Propriedade, que possibilitaria uma maior integração entre os diversos bancos de dados públicos, otimização do cadastramento e emissão de relatórios. No entanto, após diversos adiamentos, a previsão de término do programa estava prevista para fevereiro de 2021 (SÃO PAULO, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020).

S17

Quanto à democratização e participação social nas atividades desenvolvidas dentro do departamento, desde a sua criação o DCFSP já previa formas de publicizar as informações pelo atlas virtual GeoSampa e pela divulgação dos relatórios anuais. Porém, os projetos de tornar o processo de cadastro mais participativo, com o desenvolvimento de uma plataforma de denúncia popular dos imóveis ociosos, não foram adiante (CAMPOS, 2019).

No modelo paulistano de controle da função social, o PEUC é aplicado em uma organização diferente do seu instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo. A separação entre o DCFSP ou CEPEUC, dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) ou de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), e a Secretaria Municipal de Finanças (SF) prejudica a continuidade do processo. O envio das listagens de imóveis de uma secretaria para a outra é obstruída por uma grande quantidade de documentação para comprovar o uso e, apesar de uma portaria intersecretarial ter sido proposta, até 2020 ela estava em análise pela SF (SÃO PAULO, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020). A responsabilidade pela aplicação do IPTUp deveria estar a cargo de uma pasta de planejamento urbano, pois o seu objetivo é induzir ao cumprimento da função social da propriedade, e não arrecadar maiores impostos para os fundos públicos como em outras incumbências da secretaria de finanças (BRAJATO, 2017).

O impacto do DCFSP e da CEPEUC no Município de São Paulo são impressionantes frente ao longo trajeto que as legislações concernentes à função social da propriedade fizeram pelos parlamentos do país. Das condições estabelecidas para uma eficiente aplicação dos instrumentos, a prefeitura logrou atender algumas e, em outras, foi incapaz e insuficiente. No entanto, de maneira ou outra, a atuação e os impactos do DCFSP e da CEPEUC são importantes para lançar luz sobre a maneira pela qual os instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser aplicados e formar uma diretriz que possa ser transplantada para outros municípios.

Bibliografia

BRAJATO, Dânia. *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)*. Mestrado em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC. Santo André, 2015.

_____. Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *XVII ENANPUR*, São Paulo, 2017.

CAMPOS, Gustavo S. P. de. *Função Social da Propriedade na Escala da Metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na cidade de São Paulo (2013–2016)*. 2019. 304 f. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

FARIA, José R. V. de. *Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso em um desenho lógico*. *XV ENANPUR*, Recife, 2013.

FERNANDES, Camila N; FERREIRA, Marcela A. *Aspectos Institucionais: o caso da implementação dos instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo*. *XVIII ENANPUR*, Natal, 2019.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Relatório Anual – 2016 e Plano de Trabalho – 2017 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*, São Paulo, nov. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. *Relatório Anual – 2017 e Plano de Trabalho – 2018 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*, São Paulo, nov. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. *Relatório Anual 2018 e Plano de Trabalho – 2019 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*, São Paulo, nov. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. *Relatório Anual – 2019 e Plano de Trabalho – 2020 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*, São Paulo, nov. 2019.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. *Relatório Anual – 2020 e Plano de Trabalho – 2021 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*, São Paulo, dez. 2020.

T 93

T94 Contradição problemática do vazio

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Fernanda de Abreu Moreira e Munique Neves

fefa-moreira@hotmail.com

FAU-Mackenzie

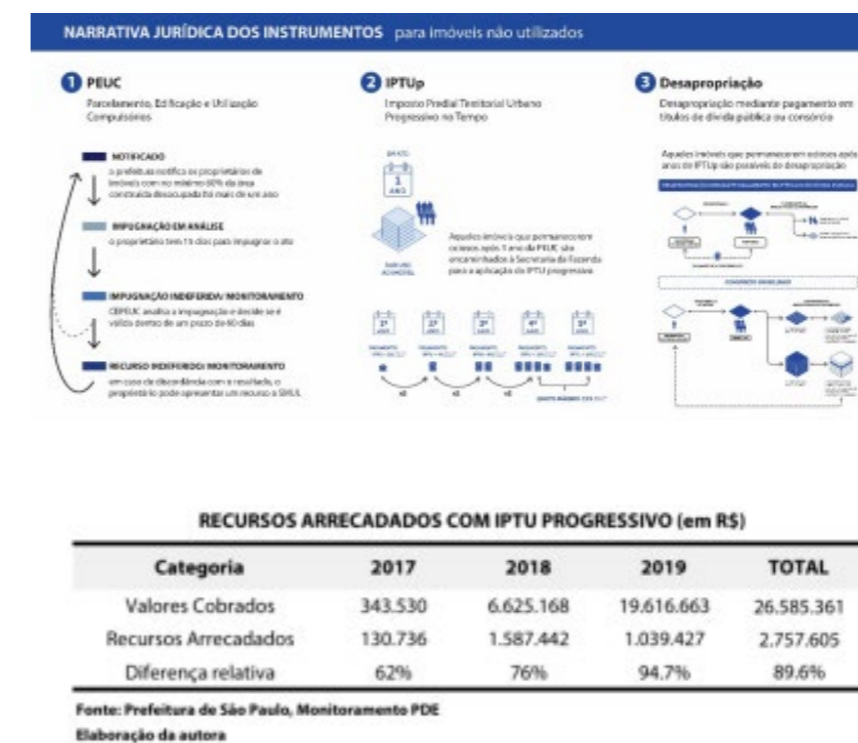
Tema: Ociosidade e subutilização urbana.

A Constituição Federal de 1988 introduziu e consolidou a noção de função social da propriedade (FSP). Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257) regulamentou sua aprovação através do artigo 182, facultado ao poder público municipal a capacidade de exigir do proprietário da terra não edificada, subutilizada ou não utilizada, que promova o adequado aproveitamento do solo. O imóvel que descumpra essa função fica sujeito à aplicação sucessiva de três instrumentos urbanísticos: PEUC, IPTU progressivo e desapropriação mediante pagamento em títulos de dívida pública ou consórcio imobiliário. Em São Paulo, os instrumentos e as áreas de aplicação foram definidos no Plano Diretor de 2002 e tornados aplicáveis pela Lei Municipal nº 15.234/10. No entanto, as notificações efetuadas entre 2011 e 2014 não surtiram nenhum resultado por não gerarem qualquer obrigação legal ao proprietário. A aprovação do PDE/14 foi essencial para possibilitar uma efetivação do instrumento.

A partir da identificação, a prefeitura notifica os proprietários, informando-os da condição de seu terreno e exigindo a aplicação do PEUC. Cada notificação realizada corresponde a um processo administrativo. Após ser notificado, o proprietário tem 15 dias para impugnar o ato, discordando do enquadramento de seu imóvel. A Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC) analisa a impugnação e decide se é válida dentro de um prazo de 60 dias. No caso de discordância com o resultado, o proprietário pode ainda apresentar um recurso a

SMUL. Aqueles imóveis que permanecerem ociosos são encaminhados à Secretaria da Fazenda para a aplicação do IPTU progressivo. Esse instrumento também pode ser objeto de impugnação por parte dos notificados. Percebe-se dessa forma uma ampla flexibilidade dos instrumentos, sempre passíveis de contestação e reanálises.

Caso o imóvel permaneça ocioso passados 5 anos dessa cobrança, a prefeitura tem o poder (ou deveria ter) de desapropriá-lo via pagamentos de dívida pública, ou estabelecer uma parceria através de consórcio imobiliário. O principal objetivo desses instrumentos indutores da FSP é enfrentar, mesmo que de modo mitigatório, a especulação imobiliária dos imóveis considerados ociosos.



A inadimplência referente à cobrança de IPTUp veio crescendo significativamente ao longo dos anos de sua aplicação. Mesmo que a porção absoluta tenha aumentado, a relação proporcional entre os valores cobrados pela prefeitura e os recursos de fato arrecadados por ela demonstram menor aceitação ao modelo de aplicação do instrumento. A desmoralização da lei que regula esses instrumentos, consequentemente da própria Constituição, é amplificada por um ciclo de inadimplência. O

S17

proprietário notificado que não cumpre a função e não é punido por sua irregularidade instiga nos demais proprietários um questionamento sobre a legitimidade da obrigação, desencadeando uma prática de transgressão e não pagamento.

Os gráficos da plataforma de Monitoramento do PDE mostram que a Sé foi a sub-prefeitura, de 2014 até 2017, com maior número de notificações entregues. Por essa razão, o distrito da República foi selecionado para uma leitura mais aproximada dos instrumentos de indução da FSP, com foco naqueles classificados como não utilizados, ou seja, edifícios com no mínimo 60% da área construída desocupada há mais de um ano.

A quantidade de imóveis não utilizados é de maior incidência em comparação às outras classificações de ociosidade. A pesquisa incluiu um levantamento in loco de todos que constavam na tabela de notificação, ou seja, não teve acesso àqueles que talvez já tenham passado pelo cadastro da prefeitura, mas foram removidos por qualquer critério interno.

Ao cruzar as notificações com o tema das ocupações, foram identificados três lotes cujo edifício já havia anteriormente sido residido por movimentos de moradia. Todos sofreram reintegração de posse, mas dois voltaram a condição de abandono. Apenas o edifício da Av. Ipiranga 895 passou por uma reforma e hoje é habitado.

A partir do fichamento, foram formulados 4 mapas tridimensionais que espacializam as informações classificatórias mais relevantes: (i) ano de notificação, (ii) situação jurídica do imóvel, (iii) fase do instrumento, (iv) ano de cobrança do IPTUp.



A situação jurídica pode ser melhor compreendida a partir da leitura do infográfico da narrativa dos instrumentos, na qual quanto mais escuro o azul, mais próximo de

T94

S17

passar da primeira fase (a PEUC – amarela) para segunda fase (o IPTUp – laranja). Nesse mapa foi possível notar a alta incidência de impugnações e recursos que os proprietários tentam recorrer para judicializar o processo e evitar cumprir com as exigências preconizadas pela lei. Caso não tenham sucesso, o edifício retorna à situação de notificado. Por conta da demora do trâmite burocrático, alguns dos edifícios de notificação mais antiga ainda não estão pagando IPTUp, ou pagaram por um tempo e depois recorreram, desse modo atrasando o processo previsto para durar 6 anos (1 de tempo de reação e 5 de IPTUp) até a fase final de desapropriação. Vale ressaltar que os recursos deferidos são excluídos da tabela e, portanto, não foi possível estabelecer uma porcentagem para compreender o quanto o poder judiciário favorece ou desfavorece o proprietário nesse quesito.

Quanto aos anos de notificação, percebe-se uma baixa depois da troca de gestão municipal. O ano de 2017 conta com apenas 3 notificações novas, enquanto 2018 não houve nenhuma. Após a entrada de Bruno Covas na prefeitura, as notificações relativamente voltaram, sendo em 2019 seis imóveis notificados na categoria de não utilizado dentro do distrito da República. Apesar das notificações terem começado em 2014, apenas 2 imóveis estão no quarto ano de IPTUp.

Através da análise quantitativa dos imóveis ociosos e de sua área construída disponível, foi calculada uma aproximação de correspondência para estimar o potencial de transformação dessas estruturas pré-existentes notificadas em habitação de interesse social. Admitindo uma média de 40m² por unidade habitacional e desconsiderando as especificidades de cada edifício, seriam 3.304 famílias que poderiam ser atendidas caso essa área edificada fosse convertida em uma função de fato social da propriedade.

As tabelas e os mapas elaborados evidenciam diversas oportunidades de enfrentar a questão da moradia centralizada. Embora a quantidade listada não corresponda ao estoque real disponível para fazer essa conta de forma tão direta, por impedimentos técnicos estruturais e morfológicos dos imóveis, ainda assim é simbolicamente relevante imaginar que essas propriedades pudessem ser oferecidas em sua totalidade para moradia.

Referências:

Coord. MARICATO, E. Relatório final da pesquisa: Preço da desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio-ambiente e vias públicas em São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2001.

DEVECCHI, Alejandra. Reformar não é construir: a reabilitação de edifícios verticais. Editora Senac São Paulo, 2019.

ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da moradia. Boitempo Editorial, 2015.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas sociais, n. 29, p. 73-89, 2012.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Editora Companhia das Letras, 2013.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Plano Diretor Estratégico: 5 anos da Lei nº 16.050/2014. set/2019.

SENNET, Richard. Juntos. Barcelona: Anagrama, 2012.

VILLAÇA, F. . Segregação Urbana e Desigualdade. Estudos Avançados, São Paulo: USP, Estudos Avançados, Dossiê São Paulo, hoje, v. 25, n. 71, p. 37-58, 1 abr/2011.

T 94

T95 Função social da propriedade urbana: importância, desafios de implementação e instrumentos alternativos

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Nathalia Leone Marco

nimarco@prefeitura.sp.gov.br

PMSP

Temas: Ociosidade e subutilização urbana; Política habitacional; Produção imobiliária.

Introdução:

O Município ganhou uma enorme importância a partir da Constituição de 1988, sendo erigido a parte integrante da federação e adquirindo competências próprias. Entre elas, está a de ser o grande executor da política urbana. Isso inclui a gestão das políticas públicas referentes ao tema, o que envolve questões como zoneamento urbano, operações urbanas consorciadas, planos urbanísticos, entre outros.

Também com a promulgação da Constituição de 1988, outro fenômeno ganha destaque: a propriedade deve cumprir sua função social. Esse assunto já havia surgido timidamente em constituições pretéritas, mas em 1988 é aprimorado e erigido a direito fundamental, indissociável ao direito de propriedade. Posteriormente, o Estatuto da Cidade reforça essa importância, detalhando os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana já previstos na Constituição. Ainda sob a égide do Código Civil de 1916, a propriedade tinha um caráter muito individualista, o

que foi rompido com o Código Civil de 2002, com a explicitação do caráter social que esse instituto possui.

A despeito da importância do tema, essa questão ainda é tratada de forma muito incipiente pela maioria dos Municípios brasileiros que, ou não preveem a aplicação dos instrumentos em seu território ou, prevendo, não os aplicam. Isso gera um grande desequilíbrio no espaço urbano e consequências muito danosas à sociedade. Legislar sobre o tema e fortalecer as estruturas administrativas das Prefeituras brasileiras para lidar com esse tema é de primordial importância para o cumprimento do mandamento constitucional e para a elaboração e implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Objetivos

Com o presente estudo, pretende-se demonstrar a importância do cumprimento da função social da propriedade urbana para o desenho das políticas públicas de desenvolvimento urbano – instrumento usado de forma muito incipiente nos municípios brasileiros –, os desafios de sua implementação e os instrumentos alternativos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Metodologia

O trabalho é expositivo, demonstrando a importância e protagonismo do Município para as políticas públicas de desenvolvimento urbano, os principais conceitos referentes à função social da propriedade urbana e os desafios de sua implementação, com enfoque para a atuação do Município de São Paulo.

Resultados e Discussão

Com a elaboração do estudo, ficou demonstrado os danos que o descumprimento da função social da propriedade urbana causa à cidade e também a importância de as Prefeituras fortalecerem suas estruturas para tratarem de tão importante tema, aliados a uma boa legislação municipal.

Conclusões

O cumprimento da função social da propriedade é necessário para o equilíbrio na política de planejamento urbano. Em um ambiente onde emergem tantos problemas sociais que se inter relacionam, como falta de moradia digna, gentrificação e

S17

especulação imobiliária, é um desperdício que as cidades brasileiras não deem a devida importância ao instituto. É preciso que haja uma consciência coletiva de que a função social da propriedade não se trata de diretriz ideológica ou decisão que se encontra ao bel-prazer do governo, muito menos uma punição ao proprietário: é política de Estado, prevista constitucionalmente e na legislação infraconstitucional, na qual há o direcionamento para o uso correto da propriedade urbana. Mais do que simplesmente seguir os mandamentos do plano diretor, a propriedade precisa estar em plena harmonia com o espaço urbano no qual se encontra, respeitando o meio ambiente natural e artificial, as regras edilícias, as regras urbanísticas e os direitos de vizinhança, inclusive. Por isso, o tema função social da propriedade urbana é complexo e multidisciplinar.

É esperado que os Municípios elaborem e aprimorem a legislação referente aos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana, prevendo-os no plano diretor e detalhando-os em legislação específica, condizente com as peculiaridades locais. As Prefeituras brasileiras precisam urgentemente traçarem estratégias para fortalecerem suas estruturas administrativas e promoverem a criação de áreas que se debrucem exclusivamente sobre o tema, com corpo profissional qualificado e suficiente para atender as demandas do Município. A cada processo de elaboração ou revisão do plano diretor, abre-se uma janela de oportunidade para que os Municípios prevejam e aprimorem os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana em seu território. É necessário enxergar a importância do básico: pouco adianta a elaboração de sofisticadas políticas de desenvolvimento urbano previstas em legislações infraconstitucionais, como as operações urbanas consorciadas, sem o cumprimento da função social da propriedade urbana, questão de primordial importância posta pelo Constituinte de 1988.

Referências Bibliográficas

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. *Direito urbanístico aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. Curitiba: Juruá, 2017.

BADIN, Arthur Sanchez. *Controle judicial das políticas públicas: contribuição ao estudo do tema da judicialização da política pela abordagem da análise institucional comparada de Neil K. Komesar*. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CHAVES, Fábio Barbosa. *A responsabilidade civil pelo descumprimento da função social da propriedade urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coordenação). *Gestão pública e direito municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OLIVEIRA FILHO, Gilberto Bernardino de; MARCO, Nathalia Leone (coord.). *A Boa gestão pública e novo direito administrativo: dos conflitos às melhores soluções práticas*. 1. ed. São Paulo: SGP – Soluções em Gestão Pública, 2021

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018

T95

T96 Os imóveis não utilizados e os desafios da aplicação dos instrumentos indutores na função social da propriedade no Centro de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Fábio Custódio Costa

geofab@gmail.com

IPPUR-UFRJ

Temas: Ociosidade e subutilização urbana (Instrumentos de Função Social da propriedade, parcelamento, edificação e ocupação compulsória, imposto progressivo no tempo, obsolescência e ociosidade de edifícios, especulação com terras e imóveis vazios.)

O presente trabalho apresenta uma problemática cara a urbanização dos países (semi)periféricos, caracterizados dentre outros processos, pela segregação e consequente distanciamento da população mais pobre das áreas centrais infraestruturadas: os imóveis não utilizados, localizados no centro das grandes cidades. Sua presença muitas vezes é conflitante com a relativa concentração de infraestrutura e serviços existente nessas áreas, além do alto déficit habitacional que sempre assolou a sociedade brasileira, independente de programas habitacionais.

Nunca é demais destacar que, de acordo com os dados do último Censo demográfico do IBGE (2010), no município de São Paulo existiam 293.621 domicílios vagos

(7,5% do total), enquanto a demanda por habitação, considerando o déficit era de 474.344 unidades.

Para além dos imóveis não utilizados, diversos municípios brasileiros apresentam um quadro de imóveis considerados ociosos, com diferentes e imprecisas nomenclaturas (vazios, vagos, subutilizados, dentre outras), demandando do planejamento e da gestão urbana ações para o combate a ociosidade, que frequentemente pode estar relacionada a especulação imobiliária.

Calculada no conceito da função social da cidade e da propriedade, o tema foi tratado inicialmente no art. 182 da Constituição Federal de 1988, que dispõe que a propriedade cumpre sua função social se atende aos interesses coletivos, às diretrizes e princípios, e à ordenação territorial expressas em planos diretores municipais. Com o Estatuto da Cidade, em 2001, a temática ganhou uma tríade de instrumentos indutores da função social: (i) o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), (ii) o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e (iii) a Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública.

Este trabalho buscou fazer uma contextualização dos imóveis ociosos, em suas diferentes modalidades, e focar alguns aspectos da aplicação do PEUC sobre imóveis considerados não utilizados em área central de São Paulo. Procura com isso contribuir com o debate entorno ao Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, cujo combate a terra ociosa que não cumpre sua função social figurou entre as principais estratégias, além de avaliação a aplicação da tríade de instrumentos. Foram notificados com o PEUC até junho de 2021, 1.746 imóveis, sendo que em junho de 2021, 1607 notificações estavam ativas (dado que exclui os cancelamentos). Tais dados que devem ser analisados com cautela, pois não se trata do número de edifícios mais sim de unidades imobiliárias, que pode ser um terreno, um edifício inteiro ou apartamento. Por exemplo, no grupo dos notificados temos 1 edifício que concentra 204 notificações do mesmo modo que temos edifício com vários pavimentos correspondendo a única notificação. Do total de imóveis com notificação ativa, 831 (51,7%) corresponde a tipologia não utilizado, 541 (33,6%) não edificado e 235 (14,6%) subutilizado. Outra cautela na análise dos dados refere-se ao ritmo de notificação. Já que de acordo com os dados fornecidos pela Coordenadoria responsável pela

S17

notificação apontam que 77,23% dos imóveis notificados foram entre 2014 e 2016 (gestão do Prefeito Fernando Haddad – PT) e o restante entre 2017 e 2020 (gestão dos prefeitos João Dória/ Bruno Covas – PSDB) podendo indicar o enfraquecimento institucional do combate a ociosidade, que deveria estar relacionado a uma política de Estado e não a práticas de gestões no executivo municipal. As notificações foram interrompidas em decorrência da pandemia, assim como os prazos processuais para o cumprimento das obrigações, a partir de março de 2020.

Dos imóveis que possuem a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente, 470 deles (29,5% do total com notificação ativa) não a realizaram, e receberam alíquotas progressivas do IPTU, o segundo instrumento da tríade indutora da função social da propriedade, aplicado por um prazo mínimo de 5 anos. A alíquota dobra anualmente, podendo chegar ao limite de 15% em relação ao valor venal do imóvel. Tendo 2020 como ano de exercício, 15 imóveis receberam a quinta alíquota progressiva (3,1% do total do grupo com IPTU Progressivo), 220 imóveis receberam a quarta alíquota progressiva (46,8% do total), 117 imóveis receberam a terceira alíquota (24,8% do total), 110 imóveis receberam a segunda alíquota (23,4% do total) e 117 imóveis receberam a primeira alíquota. A aplicação da alíquota progressiva é importante para forçar os imóveis a cumprirem a exigências do PEUC, porém não obtivemos informação a cerca do pagamento do Imposto e o montante gerado para os cofres públicos. Uma importante pauta de pesquisa seria a identificação dos motivos para continuidade do descumprimento da função social da propriedade, ainda com o Imposto progressivo no qual os imóveis Não utilizados correspondem a mais da metade do grupo. Em 2021, seria facultada ao município a aplicação do instrumento da Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública para imóveis que chegaram à quinta alíquota progressiva, porém com a suspensão dos prazos em decorrência da pandemia, a aplicação da tríade de instrumentos ganhou novos complicadores.

Dos imóveis com notificação ativa, 175 deles (10,8%) cumpriram as obrigações do PEUC. Desse grupo, 152 imóveis considerados não utilizados comprovaram a volta à utilização, em sua grande maioria localizados na área central de São Paulo.

T96

Como estamos acompanhando o processo de notificações desde 2014, com pesquisas mais aprofundadas em 2017 e 2019, os dados demonstram, ainda incipientemente, que o número de notificações é pequeno e que os efeitos urbanísticos são pouco evidentes, sendo que para tornar mais efetiva a ação de combate a terra ociosa descumpridora da função social da propriedade, a articulação com outros instrumentos como o consórcio imobiliário de interesse social e políticas efetivas, como o Plano municipal de habitação, em tramitação na câmara municipal desde 2016 e os Projetos de Intervenção Urbana. Apesar disso a aplicação do PEUC em São Paulo apresentou um caráter inovador, com o próprio PDE 2014, leis e decretos decorrentes, além de espaço institucional.

T97 Os limites da aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) para a democratização do acesso à terra

APENAS APRESENTAÇÃO

Ana Gabriela Akaishi

FAU-USP

Tema: Ociosidade e subutilização urbana.

Depois de 20 anos de aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), em que pese seu enorme reconhecimento nacional e internacional, além de todo o esforço normativo institucional no campo do planejamento urbano e habitacional para implementação e aplicação dos seus princípios de política urbana, temos ainda limitados avanços deste projeto* diante da problemática urbano-habitacional ainda grave no país. Como afirma Maricato (2001), nossas cidades não estão melhores (ou estão piores) e a ênfase exagerada nos planos e leis como formas de garantia de conquistas sociais parece ter sido, cada vez mais, uma estratégia fracassada.

* Sobre isso ver: MARICATO, 2001, 2011; SANTOS JUNIOR, 2008; ROLNIK, 2011; FERNADES, 2010; SANTO AMORE, 2013; FARIA, 2012; KLINK & DENALDI, 2015; BRAJATO, 2015.

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias (PEUC) e seus sucedâneos, principais instrumentos do Estatuto da Cidade com o objetivo de combater a ociosidade de imóveis, controlar o preço dos terrenos e garantir o cumprimento da função social da propriedade, poderiam contribuir para que o significativo estoque ocioso presente fosse desmobilizado e transformado em habitação sobretudo para a população de baixa renda. No entanto, este instrumento não vem sendo aplicado nas cidades.

Denaldi et al (2015) demonstram que até janeiro de 2014, dos 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, apenas oito municípios** estavam aplicando ou aplicaram o instrumento do PEUC em algum período. O município de São Paulo é um deles, a revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014 foi aprovada como Lei Municipal (Lei nº16.050/2014) e trouxe em seu bojo a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade de combate à ociosidade de imóveis e de cumprimento da função social da propriedade, o PEUC e o IPTU progressivo no tempo.

A análise aqui proposta busca refletir sobre os resultados da aplicação do instrumento do PEUC, à luz dos imóveis que cumpriram a obrigação no perímetro da Operação Urbana Centro (definido como região prioritária desde 2014, art. 91 PDE/2014), com base em dados públicos disponibilizados no site da SMUL/PMSP. Dos 811 imóveis que foram notificados pela PMSP na OU Centro até junho de 2021, 164 cumpriram a obrigação estabelecida ou tiveram suas notificações canceladas por impugnação ou recursos deferidos (20% do total). Desses, a maior parte é representada por imóveis que cumpriram a obrigação, cerca de 73%.

Constata-se que de fato a aplicação do instrumento induziu o uso dos imóveis ociosos, entretanto nenhum deles foi convertido para habitação de interesse social. A maior parte dos imóveis são edifícios de escritórios, localizados no centro antigo da cidade, que foram reativados com atividade de serviços. Percebe-se que a notificação de imóveis não edificadas e subutilizadas localizadas em regiões

** Santo André-SP, São Bernardo do Campo-SP, Diadema-SP, São Paulo-SP, Maringá-PR, Curitiba-PR, Goiânia-GO e Palmas-TO.

S17

predominantemente comerciais, como no entorno da Rua 25 de março, levou a edificações de novas construções para uso de comércio ou galerias de lojas. Encontram-se outras situações diversas na utilização e edificação dos imóveis ociosos, por exemplo, postos de gasolinas desativados, utilizados como estacionamento rotativo foram reativados e cumpriram a obrigação, edificações que aparentemente estavam fechadas, os proprietários comprovaram a utilização como depósito.

Algumas situações peculiares merecem destaque, como o edifício com obras inacabadas, localizado na Rua Dr. Rodrigo Silva, conhecido como “caveirão”, cumpriu com a obrigação instalando um estacionamento rotativo no térreo do prédio, questão que mereceria debate aprofundado, pois entende-se que a utilização adequada de um edifício inacabado seria a finalização de sua obra e a utilização do prédio para a finalidade que foi construído. Outra situação que necessitaria de melhor detalhamento em legislação são casos de estacionamentos em terrenos vazios notificados que cumpriram a obrigação com a construção de coberturas metálicas, exemplo encontrado na Rua Conde de Sarzedas.

Sendo assim, verifica-se que a simples indução do uso pelos instrumentos da função social da propriedade na região do centro de São Paulo não necessariamente significa a democratização no acesso à terra, compreendendo a complexidade envolvida nos processos de produção de habitação de interesse social. A função social da propriedade urbana está associada fortemente à noção de desenvolvimento urbano subordinado ao ordenamento territorial e legislação urbanística, que ainda funciona na chave da segregação do espaço urbano. A experiência de aplicação do PEUC na cidade de Maringá (BRAJATO, 2015) já nos alertava como o instrumento pode ser apropriado e utilizado pelo mercado imobiliário em áreas de expansão urbana, diferentemente do que foi preconizado.

Torna-se necessário, portanto, desmistificar o conceito de função social da propriedade urbana como equivalente de sentido ao direito à cidade e à moradia digna, como a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade como solução dos problemas. O cumprimento da legislação de combate à ociosidade imobiliária continua seguindo a racionalidade da apropriação do solo urbano de uma cidade

extremamente desigual e segregada. Os entraves para a ampliação do direito à moradia em áreas bem infraestruturadas, portanto, não são os instrumentos urbanísticos ligados à função social da propriedade em si, mas questões que envolvem a integração entre habitação de interesse social e planejamento urbano e políticas públicas capazes de promover essa produção.

Bibliografia

BRAJATO, D. Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) – o caso de Maringá / PR. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC. Santo André, 2015.

DENALDI, R. et al. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Santo André: Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos – MJ/SAL, 2015. (Projeto Pensando o Direito). Chamada Pública IPEA/PNPD nº 132/2013.

T97

Síntese dos trabalhos apresentados

Mesa 4: Patrimônio urbano, imóveis ociosos e áreas centrais



Cristina Leme	FAU-USP / CAU-SP	Mediadora – Comissão de Organização
Marcos Barreto	Escola de Conta-TCM	Relator da Sessão 11 – Economia solidária, trabalho informal e espaço público
Danielle Dias	Prourb-UFRJ	Relatora da Sessão 12 – Política urbana e patrimônio cultural
Renato Anelli	Mackenzie	Relator da Sessão 15 – Bairros centrais e patrimônio urbano
Dânia Brajato	UFABC / CAU-SP	Relatora da Sessão 17 – Imóveis ociosos e a função social da propriedade

SÍNTESE S11: Economia solidária, trabalho informal e espaço público

Relator: Marcos Barreto

Escola da Conta – TCM

Inicialmente é importante registrar a relevância de trazer para a discussão do território o tema da economia solidária e o trabalho informal. Não é exagero dizer que esse é um tema pouco abordado ou “invisibilizado” por boa parte, dos planejadores urbanos. Da mesma forma é importante mencionar a participação de significativ@s líderes e representantes o comércio popular em vias públicas (genericamente denominados de vendedores ambulantes) na participação do debate com diferentes manifestações no chat do evento.

Podemos dividir as apresentações em 3 blocos. O primeiro, com maior quantidade de trabalhos apresentados na mesa, é que o trouxe o tema do comércio ambulante, seja ele nas vias públicas, seja em espaços fechados (Feira da Madrugada). O segundo diz respeito a ocupação dos baixios de viadutos e, por fim, o trabalho que apresenta a possibilidade de transformação de resíduos sólidos da construção civil em materiais para serem utilizados em assentamentos urbanos precário, unindo baixo custo e oportunidade de geração de trabalho e renda.

Além da discussão do espaço urbano e de uma economia popular, todos os trabalhos apresentados tem em comum a busca por transformar o que é dado como um problema ambiental e social pelo poder público e mesmo por parte significativa da sociedade em algo que faça parte das soluções para os problemas urbanos e econômicos. Dito de outra forma, transformar um aparente problema em oportunidade e solução.

1. Quais dados, informações, mapeamentos foram produzidos pelos trabalhos?

Tanto no trabalho relativo à ocupação dos baixios dos viadutos como nos trabalhos referentes ao comércio popular em vias públicas na região central de São Paulo foram organizados dados e georeferenciamento. No caso do comércio ambulante

foram identificados dados relativos à condição de trabalho desses trabalhadores, tempo em que exercem a atividades, motivos que levaram as pessoas a buscarem essa atividade; tipos de mercadorias oferecidas, entre outros dados. Os trabalhos ainda apresentaram um mapeamento da distribuição desse comércio por via.

2. Quais demandas, reivindicações ou denúncias em relação ao poder público apareceram nos trabalhos?

De uma forma geral no que diz respeito ao comércio popular em vias públicas foram apresentadas denúncias relacionadas a não priorização do tema pelo poder público; ausência de uma política de direitos para esses trabalhadores, ausência de condições salubres, precariedade na segurança da posse. Necessidade de adequar a legislação municipal que rege o comércio em vias públicas, lei antiga, do início dos anos 90 e que precisa incorporar outros parâmetros. No que diz respeito a ocupação dos baixios de viadutos também apareceram críticas às concessões de permissão de direito de uso, a ausência de uma regulamentação adequada da política de uso de ocupação de baixio de viadutos.

3. Foram debatidas propostas e projetos para a cidade, que podem alimentar discussões públicas?

Sim, foi sugerido que o Plano Diretor abra um capítulo sobre o mundo do trabalho no espaço urbano. Uma política urbana que inclua e articule trabalhadores da economia popular. A necessidade de estabelecer critérios de zonas especiais para o comércio popular e a importância de apontar espaços ociosos e direcioná-los para a economia popular. Sugestão de utilizar os instrumentos urbanísticos para fim de promover a economia popular, tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsórias para fins de economia popular; concessão de direito real; estabelecimento de ZEIS 6 para mercados de interesse popular. E, ainda, a criação de centros de economia popular, articulando as cadeias de valor. Por fim, mas não menos importante, a constante participação popular na construção dessa política que une economia, trabalho e território urbano.

SÍNTESE S12: Política urbana e patrimônio cultural

Relatora: Danielle Dias

Prourb-UFRJ

Os casos concretos debatidos na Sessão Temática de Política Urbana e Patrimônio Cultural demonstram de forma clara e objetiva a necessidade de uma maior integração entre as políticas de patrimônio e planejamento e porque não dizer, da consolidação e incorporação do patrimônio cultural “no” planejamento.

O tema não se constitui como novidade. Na cidade de São Paulo, desde a década de 1970, com a criação das zonas especiais Z8-200, criadas pela Lei Municipal 83.285/75 o assunto tem sido debatido na esfera do planejamento, ainda que centrado apenas na preservação material de edificações e áreas significativas. E após longo hiato, o tema volta a ser objeto de debates da política urbana com a criação da ZEPEC – Zonas Especiais de Preservação Cultural no Plano Diretor Estratégico em 2002 e o desenvolvimento dos Planos Regionais em 2004.

O debate se amplifica a partir de 2013, com a revisão do Plano Diretor, através do processo participativo de revisão. Momento em que novos instrumentos de identificação, proteção e gestão do patrimônio cultural foram incluídos por demanda da população, dos quais destacam-se a ZEPEC-APC (Área de Proteção Cultural) e o TICP (Território de Interesse da Cultura e da Paisagem).

Apesar dos avanços, ainda há muito a ser aprimorado e efetivamente implementado. Os trabalhos de Larissa Cristina da Silva Dias (FAU-USP), Nabil Bonduki (FAU-USP), Regina Célia Soares (Movimento do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá/Perus/Anhanguera), Mariana Kimie da Silva Nito (Repep e FAU-USP), Alberto Luiz dos Santos (Repep e FFLCH-USP) e Valdecir Angelo Quarcioni (IPT-SP) ao evidenciarem as fragilidades da política urbana de patrimônio cultural frente a crescente pressão imobiliária sobre áreas tradicionais da cidade, apontam para as

limitações do tombamento e a ausência de uma abordagem integrada entre patrimônio e política urbana, tal qual desenhada pelo Plano Diretor Estratégico e ainda pouco estruturada enquanto política urbana.

Os trabalhos de Euler Sandeville Jr., Maria Helena Bertolini Bezerra e Regina Célia Soares Bortoto, intitulado “Território de interesse da cultura e da paisagem: outro olhar para a política urbana” e de Nabil Bonduki, intitulado “Cultura e cidade: uma reflexão sobre as propostas de cultura do Plano Diretor”, recuperam os debates em torno da construção coletiva do TICP e da ZEPEC-APC e apresentam um novo olhar sobre a relação entre patrimônio, cultura, ambiente e sociedade.

A apresentação de Regina Célia Soares Bortoto traça o histórico de disputas em torno da Fábrica de Cimento Portland Perus, desativada em 1976 e a materialidade da luta dos Queixadas no território de Perus para abordar a preservação do patrimônio enquanto construção social forjada no território.

O trabalho sensível dos autores demonstra que o TICP foi incorporado pela população presente nestes territórios, apesar da ausência de qualquer iniciativa do poder público visando a regulamentação e efetiva implementação dos dois territórios demarcados pelo PDE: o Paulista/Luz e Jaraguá/Perus.

Nesse sentido, mais do que o texto da lei, os autores propõem que os processos de discussão e implementação do instrumento partam da prática do território, em especial aqueles já organizados nos territórios demarcados. Para os autores o principal objetivo do TICP deve ser o de olhar “a cidade a partir da articulação educativa, cultural e ambiental, buscando estimular o desenvolvimento local e regional com princípios coletivos e solidários”

Nabil Bonduki, por sua vez, resgata o debate emergente da preservação de áreas culturais como o movimento pela Preservação do Cine Belas Artes, iniciado em 2011, que culminou com a criação da ZEPEC-APC, uma zona especial destinada a preservação e manutenção de usos e identidades, não necessariamente atreladas à preservação das características físicas dos imóveis que os abrigam, como espaços de produção e fruição cultural ou de significado afetivo ou simbólico para a cidade e as comunidades envolvidas.

O PDE 2014 buscou ampliar o entendimento de patrimônio cultural, envolvendo temas como cidadania e identidade cultural; e o papel do planejamento como elemento de compatibilização e articulação entre a memória, identidade e o processo de desenvolvimento da cidade.

Contudo, essa política ainda não conseguiu se consolidar e o autor aponta a falta de interesse do poder público em regulamentar e implementar os novos instrumentos. Este é o caso da ZEPEC-APC, regulamentada em 2015, com a constituição da comissão específica para avaliação e enquadramento de novas áreas no zoneamento. Após o enquadramento do Cine Belas Artes em 2016, nenhuma nova área foi apresentada, nem pela sociedade, nem pela secretaria de cultura, enquanto isso a dinâmica do mercado imobiliário tem destruído espaços de interesse cultural que poderiam ter seu uso protegido.

Sobre o TICP Paulista Luz, o autor apresenta uma proposta de subdivisão do Território em oito subsetores visando uma melhor estratégia de regulamentação que compatibilize os interesses culturais, ambientais, paisagísticos e de desenvolvimento econômico local. Estes subsetores seriam: Paulista, Consolação-Santa Cecília, Bexiga, Liberdade, Triângulo Histórico, República, Baixada do Carmo -25 de março e Luz.

O segundo grupo de discussões, formado pelos trabalhos de Larissa Cristina da Silva Dias, intitulado “Para além do tombamento: a preservação do patrimônio na agenda do planejamento”, de Mariana Kimie da Silva Nito, intitulado “As lutas sociais pelo patrimônio na cidade: a questão do entorno como política urbana” e de Mariana Kimie da Silva Nito, Alberto Luiz dos Santos, Bruna Bacetti Sousa e Igor Santos Valvassori, intitulado “Onde está o patrimônio imaterial nas políticas urbanas?”, apontam para outras formas de compreensão sobre o patrimônio cultural da cidade que ultrapassam a noção da edificação tombada pontualmente, ampliando a abordagem do patrimônio cultural para o entorno, as áreas livres, as práticas culturais e de sociabilidades que conferem inteligibilidade aos bens culturais.

A pesquisadora Larissa Cristina da Silva Dias, apresenta trabalho de mestrado sobre dois conjuntos habitacionais residenciais na cidade de São Paulo e Santo André, o

IAPI da Mooca e IAPI Vila Guiomar, apontando a necessária relação entre planejamento e patrimônio.

A partir de entrevistas com os moradores de ambos os conjuntos tombados, a autora demonstra como o entendimento do patrimônio ultrapassa as relações materiais constituídas pelas edificações tombadas se aproximando de uma relação entre áreas livres, valores tangíveis e intangíveis e as construções habitacionais em um contexto mais complexo que o expresso nas resoluções de tombamento e efetivamente protegidos pela legislação urbana. Como efeito a vulnerabilidade desses patrimônios frente aos processos de valorização imobiliária se acentuam, uma vez que a pressão exercida sobre as áreas livres que compõem estes territórios altera toda uma configuração espacial importante para a preservação dos valores atribuídos a estes bens, isso porque as práticas sociais se dão no território de maneira mais ampla e não apenas nas edificações tombadas.

A pesquisa de Mariana Kimie da Silva Nito apresenta algumas reflexões de sua pesquisa de doutorado e da prática com a Repep – Rede Paulista de Educação Patrimonial, centradas em dois casos na cidade de São Paulo: as áreas de entorno de bens tombados na Vila Mariana e na Freguesia do Ó, no limiar entre preservação e transformação urbana.

A autora aponta para o descompasso dos índices de ocupação regulamentados pelas áreas envoltórias sob o viés do patrimônio e o zoneamento de 2016, como por exemplo o Eixo de Estruturação Urbana na Vila Mariana e o Arco Tietê na Freguesia do Ó. Essas sobreposições de normativas urbanas revelam ampliam a pressão sobre áreas patrimonializadas e indicam a necessidade de ampliação do conceito de patrimônio e sua incorporação pelo Zoneamento, tal qual proposto no PDE.

A apresentação de Alberto Luiz dos Santos analisa três registros de patrimônios imateriais Samba Paulistano, em 2013; Grupos Teatrais, em 2014 e Samba Rock em 2016, com o intuito de discutir o lugar do patrimônio imaterial nas políticas urbanas.

Registrados como formas de expressão pelo CONPRESP, muito pouco se fala do reconhecimento dos lugares de realização dessas expressões culturais, mesmo que a definição de ZEPEC pelo Art. 61 do PDE, determine que “espaços e estruturas que

dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído” também poderão ser enquadrados na Zona Especial.

É necessário que as políticas de patrimônio imaterial não se encerrem apenas na titulação, mas se estendam para os lugares, uma vez que mesmo registradas como formas de expressão, estas práticas culturais prescindem de um arranjo espacial.

Por fim, Valdecir ngelo Quarcioni apresenta o trabalho multidisciplinar do IPT na conservação do patrimônio cultural edificado e aponta para a necessidade de envolvimento de ações de restauro, na política de patrimônio cultural com o objetivo de promover uma efetiva preservação do patrimônio edificado.

Os trabalhos apresentados, apontam que mais do que pensar sobre os instrumentos e sua aplicação é necessário pensar em transformações estruturais no trato do patrimônio da e na cidade, em um sentido mais amplo e por uma abordagem sistêmica.

Isso porque nenhum dos instrumentos tomados isoladamente é capaz de dar conta da complexa rede de valores que confere sentido e significado aos bens culturais. Tampouco são capazes de compatibilizar a manutenção de nossas referências culturais com o processo de desenvolvimento da cidade.

As questões sociais apresentadas pelos autores por um lado sinalizam outras formas de compreensão do tecido urbano para além de dados quantitativos e analíticos, mas também sobre as dinâmicas socioculturais. E por outro apontam para a necessária territorialização das políticas culturais e de patrimônio.

Diante desse cenário, é importante ressaltar que o PDE introduz o Sistema Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural com o objetivo de integrar e articular os bens culturais ao sistema de gestão cultural e ordenação territorial do Município e este instrumento integrador até o momento não foi regulamentado.

Portanto, mais do que debater uma possível revisão do Plano Diretor, é necessário implementar e debater com a sociedade os instrumentos e planos definidos em lei.

SÍNTESE S15: Bairros centrais e patrimônio urbano

Relator: Renato Anelli
Mackenzie

A mesa tem como fio condutor as contradições entre a legislação urbanística de ordenamento do uso do solo e a preservação do patrimônio cultural – tombados, em áreas envoltórias e em processo de tombamento – situado na região central. Cada painel trata de um caso correlato ao tema, apontando para os modos como tal contradição se manifesta em diferentes momentos e recortes espaciais.

A revisão se inicia pelo papel pioneiro da Zona Especial Z8-200, de 1975, até chegar às atuais ZEPEC, criadas pelo PDE 2002 e aprimoradas pela revisão de 2014. É apontado o limite desses instrumentos, que, segundo as autoras, pautam-se pela lógica de privilegiar o tombamento dos imóveis isolados. Apesar da ZEPEC definir a preservação dentro de uma perspectiva urbana, a ausência das áreas envoltórias impede a aplicação de instrumentos como o TDC para a preservação dos imóveis.

Destacam a falta de diálogo entre o Departamento de Patrimônio Histórico e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, então responsável pela revisão do Plano Diretor e pela nova Lei de Ocupação e Uso do Solo. Situação que teria permitido que as diretrizes destes instrumentos visando o adensamento ao longo dos eixos de transportes de massa fossem espacializadas sem considerar os perímetros envoltórios dos tombamentos.

O caso mais gritante é tratado por dois painéis dedicados ao perímetro de tombamento do Bixiga (Tonasso e Keppke), com destaque especial à região da Grotta (Muniz, Lucena, Funari e Prospero). À contradição entre zoneamento e preservação de patrimônio cultural, acrescenta-se a preservação ambiental das áreas das nascentes do córrego Saracura, ameaçadas por empreendimentos imobiliários que atendem aos parâmetros de adensamento induzidos pelas Zonas de Estruturação

da Transformação Urbana ZEU. Observa-se a sobreposição da ZEU ao perímetro da área envoltória do tombamento do Bixiga, o que amplia a pressão sobre os órgãos de preservação de patrimônio cultural, que passam a cumprir um papel de árbitro de conflitos urbanísticos mais criados pelo PDE.

Os estudos de caso apresentam breves, mas primorosas, reconstituições da história das áreas escolhidas e das ações de preservação implementadas desde a década de 1970.

Bruna Basseti traz para discussão o caso do bairro de Santa Ifigênia. Relata as idas e vindas das ações de preservação, definidas pela abertura do tombamento pelo Condephaat em 1986 e ainda sem solução. Apontou que desde a gestão de Jânio Quadros procurou-se a demolição de setores para fins diversos, inclusive alargamentos viários, que se enquadram na contradição entre a preservação de exemplares isolados de patrimônio monumental versus a preservação de conjuntos urbanos. As grandes demolições em projetos como os da Nova Luz e, mais recentemente, a ZEIS 3, demonstra a incapacidade de pensar projetos de habitação social associados à preservação de imóveis de interesse histórico ocupados por população vulnerável. Incapacidade que se mantém nas Parcerias Público Privadas para habitação social na região e pela proposta do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Setor Central. Plano cuja análise é aprofundada por Barboza no que se refere à preservação do Patrimônio Cultural. A dimensão do PIU Central apresenta paralelos com a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Marcussi relata a importância dada ao patrimônio cultural no EIA RIMA elaborado para a Operação Urbana, resultando em um plano que destaca a relevância histórica do patrimônio ferroviário no seu conjunto que inclui edificações menores, galpões, trilhos, pontes, vias, não se limitando às estações e outros edifícios de valor excepcional. Contudo, não encontra no Projeto de Lei da Operação Urbana diretrizes compatíveis com o detalhado levantamento e análise realizada.

Barbosa dedica-se ao Projeto de Lei elaborado para o PIU Central, destacando novamente a falta de consulta ao DPH para a proposição de novos instrumentos de incentivo ao restauro e manutenção do bem. Aponta para o risco de redundância do

bônus proposto para a preservação, com o TDC, considerando que mesmo assim, dificilmente o mercado imobiliário terá interesse nesse projeto.

Em escala menor, a reflexão sobre as vilas de “casas operárias” apresentada por Pahor Costa deixa claro a dificuldade de pensar a forma urbana, no seu conjunto, como fator de preservação do patrimônio cultural. Para comprovar sua hipótese, analisa algumas negativas de tombamento de vilas sob o argumento de que as edificações haviam sido descaracterizadas ou não tinham relevância arquitetônica.

A mesa apresenta um interessante painel das contradições entre planejamento urbano e preservação de patrimônio cultural, mostrando que os órgãos de preservação encontram-se em uma posição defensiva frente à convergência de visão das instituições de planejamento e do mercado imobiliário.

SÍNTESE S17: Imóveis ociosos e a função social da propriedade

Relatora: Dânia Brajato
UFABC / CAU-SP

A Seção 17 contou com seis trabalhos que trataram de diferentes aspectos relacionados à experiência de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em São Paulo, que teve início em 2014, durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad, e que se mantém vigente até hoje, acumulando quase sete anos consecutivos de implementação. Considerando o cenário nacional de que poucos municípios aplicaram ou aplicam o PEUC, os conteúdos apresentados evidenciaram a importância da experiência no contexto brasileiro, tanto em função dos diversos avanços que São Paulo introduziu, seja no campo da regulação, seja no campo da implementação, como também por possibilitar reflexões acerca da complexidade, dos desafios e dos limites que cercam a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Apesar dos avanços constatados e da aplicação dos instrumentos ter apresentado um caráter inovador, os resultados apontam para um reduzido número de casos de cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC e confirmam o longo tempo de implementação dos instrumentos.

Com diferentes olhares e níveis de aprofundamento em relação à temática e à experiência de aplicação do PEUC em São Paulo, por resultarem de pesquisas de iniciação científica, mestrado, doutorado em andamento, projetos de extensão universitária, como a MIPO* ou de experiências na gestão pública, entre outros, os trabalhos exploraram (i) aspectos da rotina de implementação dos instrumentos; (ii) a complexidade, em maior ou menor grau, que envolve a caracterização e

* Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos, contratada pela UNESCO em parceria com CEPEUC, e elaboração por pesquisadores e docentes dos laboratórios LabHab-FAUUSP e LEPUR- UFABC.

identificação de imóveis passíveis de notificação, sejam não utilizados, não edificados ou subutilizados (NU/NE/SU), e (iii) os resultados alcançados a partir das estratégias de notificação que vêm sendo adotadas pelo poder público desde o início da experiência. De forma mais detalhada, os trabalhos abordaram a trajetória institucional do PEUC e sucedâneos nas escalas nacional e local; indícios para caracterização da ociosidade de forma remota; evolução das notificações ao longo dos anos; números gerais de imóveis notificados para PEUC e incluídos no IPTU progressivo no tempo (IPTUp); resultados da notificação de NU no Distrito da República e em imóveis NU/NE/SU na Operação Urbana Centro. O debate elucidou questões discursivas utilizadas como justificativas pelos proprietários dos imóveis notificados sobre o não cumprimento da função social da propriedade: a maior parte utiliza-se da fundamentação jurídica do “direito de propriedade”, parte alega que existe intenção de comercialização (venda ou locação), mas a dinâmica do mercado está desfavorável, além de proprietários que não conseguem dar uso ao imóvel por impedimento relacionados a questões pessoais ou familiares (inventários não realizados, espólios etc.). A partir desta breve síntese da seção, apresenta-se resumo e problematização das discussões a partir de três aspectos elencados a seguir.

1. Dados, pesquisas e levantamentos mobilizados pelos trabalhos

A maior parte dos trabalhos teve como principal fonte de informação ‘dados gerais’ públicos disponibilizados pelo município por meio da plataforma Geosampa e/ou relatórios anuais de atividade e listagem de imóveis notificados divulgada mensalmente pela Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC) no portal da Prefeitura, importante instrumental para o monitoramento da aplicação desses instrumentos pela sociedade civil. Também foram produzidos dados e informações específicas, destacando-se: registro de indícios e convenções para caracterização dos NU/NE/SU, no âmbito da MIIPO; ‘fichas’ para 32 edifícios verticais NU notificados no Distrito República, e mapeamento das notificações e da situação atual desses imóveis; registro dos principais desafios e ações de CEPEUC entre 2020 e 2021; tabulação e gráfico com a evolução dos valores lançados e arrecadados com a aplicação do IPTUp entre os anos de 2016 e 2019; apresentação de alguns resultados de imóveis que cumpriram a obrigação imposta pelo PEUC na OUC, tais como, oito imóveis convertidos para novos lançamentos imobiliários residenciais (nenhum convertido para HIS, ainda que quatro desses imóveis eram ZEIS

3 ou 5), além de casos numerosos de edifícios de escritórios que foram reativados com atividade de serviços.

2. Elementos críticos sobre dificuldades e impasses presentes no sistema de planejamento

Os trabalhos apontaram a redução do número de notificações a partir de 2017, com uma possível retomada em 2019, como reflexo das alternâncias administrativas no período, mas que foi comprometida pela pandemia de COVID-19. Entre os anos de 2019 e 2021, CEPEUC contratou (i) estudo técnico para identificação de imóveis ociosos (MIIPO) e (ii) desenvolvimento de sistema web (SisPEUC) de gerenciamento e controle da aplicação do PEUC. Tais demandas, pendentes desde a gestão Haddad, podem contribuir para o desenho de novas estratégias de aplicação do PEUC além de facilitar as rotinas de notificação e monitoramento das ações dos proprietários. Outro ponto colocado como um desafio diz respeito ao enfrentamento dos casos de imóveis que já se encontram na quinta alíquota do IPTUp, frente aos impedimentos impostos para emissão de títulos da dívida pública previstos para pagamento da Desapropriação-sanção, de um lado, e sobre a possível destinação desses imóveis, por outro lado. Em termos gerais, discutiu-se que o instrumento tem facilitado a oferta de imóveis no mercado, uma vez que a iniciativa privada tem se apropriado do instrumento em frentes de expansão imobiliária, a exemplo do que ocorreu na cidade de Maringá. Registra-se, também, a necessidade de manutenção da publicização de dados e informações sobre todos os imóveis notificados, incluindo aqueles que cumpriram a obrigação, tiveram a notificação cancelada ou impugnação ou recurso deferido, conforme disposto no PDE/2014, uma vez que tais informações deixaram de compor a listagem disponibilizada por CEPEUC entre 2017 e meados de 2021, o que comprometeu o acompanhamento das notificações pela sociedade civil.

3. Propostas apresentadas na Seção

Na seção foram discutidos os limites do alcance do PEUC para as finalidades de democratização do acesso à terra e à moradia que, à luz dos resultados alcançados, apontam para a necessidade de se repensar a aplicação do instrumento. A simples indução à ocupação dos imóveis não tem sido suficiente para reverter a lógica de produção do espaço urbano e da apropriação dos instrumentos pelos interesses do

mercado imobiliário. Nesse sentido, a aplicação do PEUC nas ZEIS de vazios, apesar da forte indução do uso quando há a sobreposição desses dois instrumentos, não tem se mostrado efetiva, na medida das expectativas iniciais, em função, entre outros fatores, da complexidade envolvida nos processos de viabilização e produção de habitação de interesse social apontada em outras seções do Fórum, como a legislação específica sobre HIS (decreto n.º 57.377/2016) que define as faixas de renda para HIS-1 e HIS-2. Como propostas relacionadas à aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, foram apontadas algumas possibilidades:

- Articulação do PEUC com outros instrumentos, planos e projetos, que possam não só potencializar, mas direcionar os seus resultados, como por exemplo, a retomada da modelagem de um projeto piloto para o consórcio imobiliário de interesse social ou a utilização dos imóveis notificados para a viabilização de linhas de atendimento habitacional previstas no plano municipal de habitação elaborado em 2016, ainda não aprovado (locação social e reabilitação de imóveis), a partir do diálogo entre a política habitacional e urbana;
- Ampliação do debate sobre quais imóveis o município deve priorizar para notificar e com quais finalidades, considerando-se as características do universo notificável e a complexidade que envolve o processo de aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, e os limitados recursos disponíveis para tal finalidade no município;
- Sobre o universo notificável especificamente: a sistematização quanti-qualitativa dos indícios de ociosidade poderia compor um novo referencial sobre os imóveis em São Paulo e, diante da dinâmica do fenômeno da subutilização e da não utilização, sugere-se o monitoramento da ociosidade imobiliária ao longo do tempo em função de sua possível efemeridade;
- Aposta em outros instrumentos como a arrecadação por abandono e a dação em pagamento de bens imóveis, que poderiam acelerar o processo de obtenção de terras e edifícios para o domínio público, diferentemente do PEUC e sucedâneos, que trazem prazos de cumprimento muito dilatados diante da dinâmica atual das cidades.



EIXO 5

Produção Imobiliária e as Parcerias Público Privadas

Sessões e Trabalhos

S 22 Reflexões sobre a produção imobiliária

- T120** Reflexão sobre estratégia do PDE
- T121** Retomada da incorporação em lotes pequenos como forma de diversificar a produção imobiliária
- T122** Trajetória do estoque residencial formal no Município de São Paulo, 2000/2020
- T123A** Mercado Imobiliário e Patrimônio Industrial
- T123B** O direito de construir ou o direito de prejudicar?
- T124** Mercado imobiliário enquanto agente promotor de HIS: limites e alcances dos incentivos urbanísticos para a política habitacional no município São Paulo

S 23 As parcerias público privadas no urbano

- T125** A Bela Vista em uma década: parcerias público-privadas, zoneamento e enclaves entre 2011 e 2021
- T126** Potencial Construtivo Adicional nas operações urbanas: natureza jurídica e reflexos sobre a transferência aos particulares
- T127** A racionalidade financeira e o planejamento urbano: uma reflexão sobre os instrumentos urbanísticos de financiamento da produção do espaço através do caso das Áreas de Intervenção Urbana (AIU) em São Paulo
- T128** Condominialização da cidade: a produção de propriedades como fronteira de acumulação capitalista
- T129** O que são Projetos de Intervenção Urbana?

S 24 As parcerias público privadas na habitação social

- T131** #AtingidosPelaPPP: resistência e incidência na PPP Habitacional Municipal da Zona Norte de São Paulo
- T132** PPPs habitacionais como processo de reestruturação urbana: modelo que mobiliza ativos públicos e ameaça os territórios populares em São Paulo
- T133** As ZEIS nos perímetros de exceção. A cortina de fumaça sobre as ZEIS da Operação Urbana Águas Espraiadas em São Paulo
- T133** Campos Eliseos Vivo: um processo coletivo
- T134** A experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU): o caso do Arco Jurubatuba
- T161** Propriedade da terra. Uma utopia coletiva.

S 25 Operações Urbanas na Macroárea de Estruturação Metropolitana

- T135** Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo: trazendo a política do urbano de volta ao debate
- T136** Operações Urbanas Consorciadas, onde uma expressão sociocultural? A OUC Bairros do Tamanduateí como fronteira
- T137** Entre a crise imobiliária e a renovação dos instrumentos urbanos: o "lugar" das Operações Urbanas nas margens do rio Pinheiros no pós-PDE 2014
- T138** A condição periférica no projeto metropolitano de São Paulo

S22 Reflexões sobre a produção imobiliária



Mediador Claudio Bernardes • Secovi

Relator Eduardo Nobre • FAU-USP

T120	Reflexão sobre estratégia do PDE	Paulo Ricardo Giaquinto	Mackenzie
T121	Retomada da incorporação em lotes pequenos como forma de diversificar a produção imobiliária	Thaty Tamara Baldini Galvão, Mario Aldegheri do Val e Luiz Gustavo Bertocchi Alves da Silva	Grupo de pesquisa Adensamento e Verticalização das Cidades Brasileiras – Departamento de Tecnologia da FAU-USP
T122	Trajetória do estoque residencial formal no Município de São Paulo, 2000/2020	Eduardo Marques e Guilherme Minarelli	DCP USP; CEM-USP
T123A	Mercado Imobiliário e Patrimônio Industrial	Rafaela Simonato Citron	FAU-USP
T123B	O direito de construir ou o direito de prejudicar?	Janice de Piero, Ros Mari Zenha e Mariana Thibes	MOVER – Movimento de oposição à verticalização abusiva da Lapa e Região
T124	Mercado imobiliário enquanto agente promotor de HIS: limites e alcances dos incentivos urbanísticos para a política habitacional no município São Paulo	Isabela Luisi Fernandes da Costa	

T120 Reflexão sobre estratégia do PDE*

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Paulo Ricardo Giaquinto**
Mackenzie

Resumo

Este artigo apresenta uma avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE 2014), destacados os instrumentos de estruturação urbana, os Eixos de Estruturação da Transformação que autorizam o adensamento habitacional ao longo dos eixos de transporte coletivo de média e alta capacidade na cidade.

Palavras Chave: Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), Plano Diretor Estratégico 2014, zoneamento, zoneamento.

Sumário

Aspectos preliminares: As ZEU e outros instrumentos urbanísticos

Particularidades de São Paulo

Os primeiros resultados

* Resumo enviado fora do padrão solicitado e editado. Para mais informações, ver artigo completo.

** Arquiteto e urbanista, mestre em planejamento urbano pela FAU USP, doutor em planejamento urbano pela FAU UPM, pós graduado em direito urbanístico pela Faculdade de Direito da USP do Largo São Francisco. Professor do curso de graduação da FAU UPM.

Alternativas encontradas pelo mercado imobiliário

Considerações finais

Em função das explanações e dos resultados acima expostos pose-se afirmar que:

1. A estratégia do do PDE/2014 em análise neste artigo foi atingida com grande eficácia, já que a maioria dos empreendimentos novos foram construídos em ZEU;
2. É necessário, na revisão do PDE 2014, um estudo detalhado da variação do preço da terra que essas alterações provocaram e que medidas poderiam ser tomadas para evitar esse aumento do preço dos imóveis;
3. É necessário aprofundar as análises e avaliações do PDE 2014 para permitir uma revisão consistente;
4. A universidade pode ser o local mais adequado para este tipo de pesquisa.

Referências bibliográficas

- ALVIM, Angélica T. B. e CASTRO, Luiz G. R. (Org.) . Avaliações de políticas urbanas, contextos e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie/Macpesquisa/Romano Guerra Editora, 2010;
- GIAQUINTO, Paulo Ricardo. Legislação, modelos e formas urbanas – São Paulo 72/82. Ddissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1995;
- GIAQUINTO, Paulo Ricardo. Plano Diretor Estratégico de São Paulo, nova roupagem velhos modelos. Tese de doutorado, São Paulo FAU Mackenzie (UPM) – 2010;
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes – do direito à cidade à revolução urbana. Martins Fontes, São Paulo – 2014;
- MANCUSO, Franco. Las experiencias del zoning. Gustavo Gili, 1980;
- MARICATO, Ermínia. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996;
- VILLAÇA, Flávio. O espaço intra urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/ Lincoln Institute, 1998;

S 22

SÃO PAULO, Lei 16.050/2014 Plano Diretor Diretor Estratégico do Município de São Paulo. PMSP 2014.

Referência eletrônica

www.secovi.com.br (Análise dos alvarás de aprovação da PMSP X Lançamentos da EMBRAESP).

T 121

T121 Retomada da incorporação em lotes pequenos como forma de diversificar a produção imobiliária

[APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO](#)

Thaty Tamara Baldini Galvão, Mario Aldegheri do Val e Luiz Gustavo Bertocchi Alves da Silva

thatybgalvao@gmail.com, mario.adoval@gmail.com, lgbertocchi@usp.br,
Grupo de pesquisa Adensamento e Verticalização das Cidades Brasileiras – Departamento de Tecnologia da FAU-USP

Temas: Produção Imobiliária; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros

O presente artigo pretende apontar como o atual regramento urbanístico da cidade de São Paulo direciona a produção imobiliária para lotes de no mínimo 1.000 m², por quê essa característica contradiz os objetivos declarados para o desenvolvimento da cidade e quais os caminhos para possíveis ajustes para reativar um padrão de ocupação do solo há décadas abandonado na cidade. O Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2014 adotou de maneira decisiva o conceito de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte (DOT) para definir que a densidade e verticalização da cidade devem ocorrer a partir da infraestrutura de transporte público de alta capacidade, procurando assim consolidar uma sinergia entre o uso do solo e mobilidade urbana. Para isso foram criadas as zonas Eixo, e nelas foram definidos os parâmetros mais arrojados da cidade fora de Operações Urbanas: coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 (podendo chegar a 6 em empreendimentos HIS e de usos

S 22

incentivados, como ensino, hospitais e hotéis), cota parte máxima de unidades por lote, e o incentivo ao uso misto em edifícios residenciais. Nos 8 anos de vigência do novo PDE, a produção imobiliária se adaptou ao novo ambiente regulatório e passou a preferir terrenos nessas zonas para desenvolver seus empreendimentos.

Embora o PDE 2014 tenha introduzido inovações e instrumentos focados na qualidade urbanística atrelada ao adensamento e a ativação da relação do edifício com a rua e pedestres, ele manteve em vigor alguns vícios das leis de zoneamento anteriores que produziram nas últimas décadas um padrão de verticalização do edifício isolado no lote, exigindo um tamanho mínimo de lote, escasso no parcelamento original de parte significativa da malha urbana – em especial nos Eixos. O Quadro 2A da Lei de Zoneamento³ determina que, para o parcelamento do solo nas zonas Eixo – ZEU e ZEM – o lote deve ter 1.000 m² de área mínima e pelo menos 20 metros de largura, regra que incide sobre os projetos onde é necessário o remembramento de lotes. No entanto, em todas as ZEU da cidade, existem cerca de 80.955 lotes com área inferior a 1.000m² (Figura 1). Muitos desses lotes tornaram-se inviáveis para a incorporação, pelo fator endógeno à legislação urbanística para área mínima de remembramento e por outros fatores exógenos como perdas de escala para canteiros pequenos e limitação da vocação de maior e melhor uso.

FIGURA 1: QUADRAS POR LOTES DE ATÉ 1000 M² SEM CONDOMÍNIO EM ZEU.

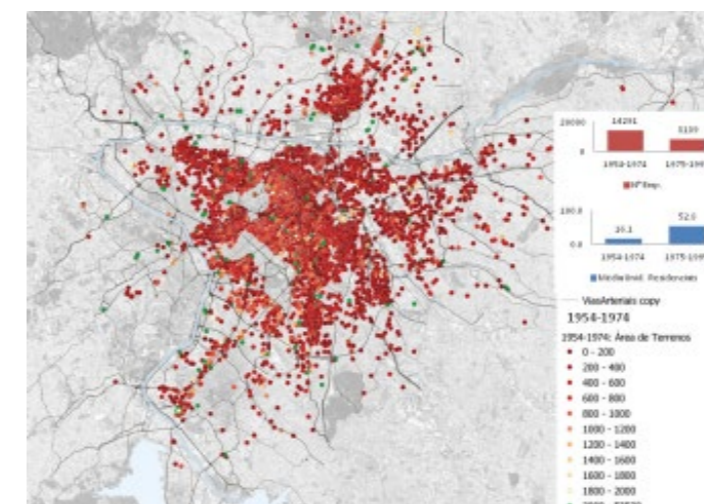


FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM DADOS DISPONÍVEIS NO CADASTRO FISCAL DO GEOSAMPA EM 01/08/2021

T 121

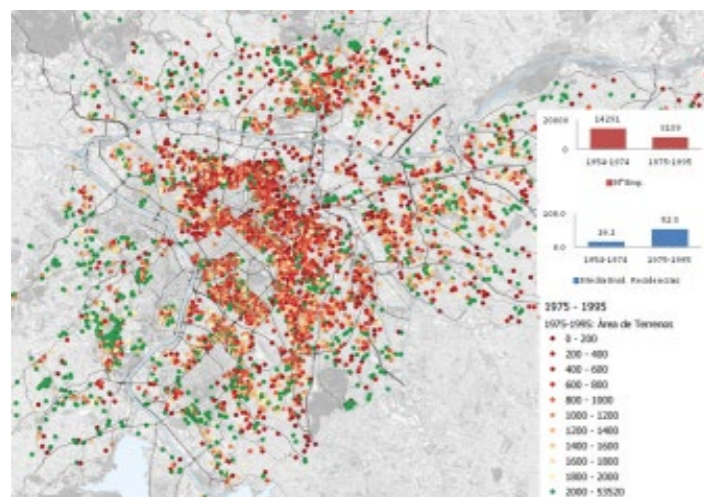
Analisando o gráfico (Figura 4) e os mapas dos lotes que passaram por incorporação, segmentados pela área de terreno, em dois períodos – 1954 a 1974 (Figura 2) e 1975 a 1995 (Figura 3) – nota-se que a legislação de 1972 favoreceu o surgimento de empreendimentos em lotes maiores. Se até 1974 os empreendimentos em lotes maiores que 2.000m² eram poucos e dispersos pelo território da cidade, depois desta data eles aumentam em quantidade e localidade pela cidade, tornando-se a maioria em distritos como Vila Sônia e Vila Andrade. Houve, além disso, uma drástica diminuição no número de empreendimentos, no mesmo intervalo temporal o número de empreendimentos caiu de 14.291 para 8.189 e a média de unidades por empreendimento aumentou de 16,08 para 52 unidades.

FIGURA 2: MAPA COM ÁREA DE LOTES – 1954 – 1974.



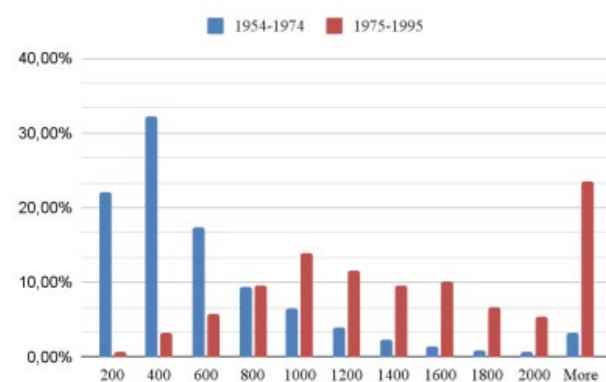
FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE DE DADOS ESTRUTURADA POR SANTOS (2020) SOBRE CADASTRO FISCAL DE LOTES DA PREFEITURA 1886-2017.

FIGURA 3: MAPA COM ÁREA DE LOTES - 1975 - 1995.



FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE DE DADOS ESTRUTURADA POR SANTOS (2020) SOBRE CADASTRO FISCAL DE LOTES DA PREFEITURA 1886-2017

FIGURA 4: COMPARAÇÃO ENTRE ÁREA DOS TERRENOS INCORPORADOS ENTRE 1954-1974 E 1975-1995.



FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE DE DADOS ESTRUTURADA POR SANTOS (2020) SOBRE CADASTRO FISCAL DE LOTES DA PREFEITURA 1886-2017.

Nos parâmetros atuais, as possibilidades de utilização integral de lotes pequenos tornam-se inviáveis em função da taxa de ocupação (entre 0,50 e 0,85 em lotes de até 500 m², e 0,70 para lotes maiores que 500 m²). Da mesma forma, os recuos

laterais continuam obrigatórios, agora para edificações a partir de 10 m de altura a partir do nível do térreo até a laje de cobertura (sem contar o ático).

A experiência internacional mostra que a preocupação com insolação, aeração e outros atributos ligados à salubridade dos ambientes podem ser resolvidos com exercícios de soluções arquitetônicas.

Pequenos terrenos podem trazer pulverização do mercado de incorporação, diversificando a figura do incorporador, que passa a somar empreendedores de porte pequeno, empresas familiares, sociedade de proprietários com incorporadores e não depender unicamente de grandes corporações do mercado de incorporação residencial.

A flexibilização dos parâmetros urbanísticos para incorporação em lotes de até 1000 m² traria de volta à cidade a produção de pequenas edificações em lotes ociosos, pelo seu tamanho, mas localizados em zonas de adensamento. Trata-se de uma produção que retornaria à cidade, em localizações incentivadas para verticalização, após meio século de um uso incentivado para torres isoladas em lotes superiores a 1000 m². Aliada aos incentivos de usos mistos, através da fachada ativa, pode-se ter a produção de unidades residenciais com usos não residenciais no térreo ou outros usos verticalizados, em ambos os casos, uma produção alinhada ao princípio do DOT adotado no Plano Diretor.

Referências:

SANTOS, Gustavo Marques dos. *Ciclos imobiliários da verticalização paulistana: indícios, condicionantes e caracterização*. 2020. Dissertação (Mestrado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.16.2020.tde-29042021-145555. Acesso em: 2021-08-02.

T122 Trajetória do estoque residencial formal no Município de São Paulo, 2000/2010

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Eduardo Marques* e **Guilherme Minarelli**

DCP USP; CEM-USP

Esse artigo analisa de forma pioneira a trajetória do estoque imobiliário residencial formal no Município de São Paulo entre 2000 e 2020, investigando tanto o volume e a área construída de edificações residenciais por tipo e por padrão construtivo, quanto os valores de tais edificações e suas transformações ao longo do tempo. As informações analisadas são principalmente originadas de dados da Secretaria da Fazenda Municipal (SF) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para fins de lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). O banco de dados resultante inclui um total de mais de 62,7 milhões de registros, variando entre cerca de 2,5 milhões em 2000 e 3,5 milhões em 2020. Subsidiariamente, utilizamos dados de lançamentos imobiliários por incorporação coletados pela Embraesp, assim como informações sobre o PIB municipal.

Apesar da óbvia importância do estoque de residências para caracterizar e entender a cidade e suas transformações, o tema permanece praticamente inexplorado na maior parte das cidades brasileiras. Isso decorre principalmente da ausência de dados públicos, diferentemente de outros países. É claro que os estudos sobre lançamentos imobiliários por incorporação representam uma exceção, mas apesar de

* Eduardo Marques é professor do Departamento de Ciência Política (DCP) e pesquisador e diretor do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), ambos da USP. Guilherme Minarelli é doutorando do DCP/USP e pesquisador junior do CEM.

avançar no entendimento desses crucial atores da produção do urbano, se concentram em uma parcela reduzida da produção imobiliária, mesmo formal. A disponibilização das informações do IPTU pela Prefeitura Municipal de São Paulo a partir de dezembro de 2015 começou a mudar essa situação.

Algumas restrições do estudo devem ser ressaltadas para melhor balizar sua contribuição. A natureza dos dados evidentemente nos restringe ao estoque residencial formal, deixando de fora do estudo habitações precárias em favelas e loteamentos clandestinos e irregulares, estimadas por outros estudos em torno de 25% das residências. Vale acrescentar que considerando a riqueza das informações, o artigo se concentra nas transformações do estoque para o conjunto da cidade. A análise de transformações espaciais e em regiões será explorada em artigos futuros. Além disso, como a origem dos dados é administrativa, não é possível separar o crescimento dos imóveis existentes da cidade do crescimento do próprio cadastro a partir do qual são estudados. Algo similar pode ser dito sobre os valores lançados dos imóveis, que evidentemente se encontram ancorados nos preços de mercado (testaremos essa aderência utilizando os dados da Embraesp), mas também são fortemente influenciados por decisões do poder público municipal de atualização do cadastro, de forma mais ou menos intensa.

Apesar dessas restrições, o artigo traça o primeiro panorama amplo sobre o estoque residencial do Município de São Paulo, ao menos até onde vai nosso conhecimento. As informações analisadas indicam que no início do período o estoque residencial era composto majoritariamente por residências horizontais de baixo padrão (em imóveis) e médio padrão (em área construída). Ao longo do tempo, entretanto, um intenso crescimento de imóveis residenciais verticais levou a uma predominância de residências em edificações verticais de médio padrão. Os imóveis verticais de padrão alto também cresceram significativamente, em especial em área construída, mas com decrescentes metragens quadradas médias individuais. O crescimento de verticais de médio e alto padrão ocorrer de forma contínua e praticamente monotônica ao longo desses 20 anos, sugerindo dinâmicas bastante estruturais de expansão do quadro construído. Essa transformação crescimento não pode ser atribuída aos lançamentos imobiliários por incorporação, que experimentaram uma variação intensa dos lançamentos a ano a ano, de forma bastante aderente aos ciclos da economia local evidenciados por comparação com a trajetória do PIB municipal.

Diferentemente de premissas existentes no debate público, não se observaram efeitos significativos dos Planos Diretores ou Leis de Zoneamento do período, embora análises territoriais possam vir a demonstrar importantes impactos de tais instrumentos. O único efeito geral, mas pontual, parece ter ocorrido entre o Plano Diretor de 2014 e a Lei de Zoneamento de 2016. Há sinais da ocorrência de volumes elevados de demolições residenciais de baixo padrão, cujos terrenos viriam a alimentar a expansão vertical de padrões médio e alto. As dinâmicas dos lançamentos de incorporação e de terrenos corroboram tal interpretação.

Os dados também permitem acompanhar a dinâmica dos valores lançados para os imóveis. Observa-se uma expressiva apreciação dos valores para todos os tipos e padrões, tanto em termos de valor venal, quanto em valor por área construída. Apesar de generalizada, essa elevação é muito mais forte para o padrão alto, principalmente horizontal, mas embora também incida bastante sobre os imóveis verticais de alto padrão. Vale afirmar que, todas as curvas de valores aumentaram, mas com maior intensidade para as de valor mais elevado. Nesse sentido, no final do período os valores por padrão – alto, médio e baixo – não apenas se organizavam de forma decrescente, mas apresentavam as distâncias maiores entre elas, sugerindo uma progressividade mais clara em termos de taxaço. Esse deslocamento cruza administrações municipais de diferentes matizes ideológicos, sendo aparentemente uma estratégia da prefeitura municipal.

Por fim, vale indicar que as elevações de valores dos imóveis residenciais ocorreram de forma contínua no tempo, mas mais expressivamente nos momentos de implementação de novas tabelas de valores – 2009, 2014 e 2017 –, crescendo de forma menos expressiva entre tabelas. Portanto, a valorização esteve diretamente ligada a decisões das políticas públicas locais. Entretanto, quando os valores médios dos imóveis lançados por incorporação são trazidos para a comparação, fica evidente que a origem última dessa elevação foi a apreciação muito significativa dos imóveis lançados pelo mercado na cidade, em especial entre 2009 e 2014. A substancial elevação dos valores considerados no cadastro do IPTU a partir de 2010, portanto, respondeu a aumento no mercado. Vale acrescentar, entretanto, que mesmo que os valores dos lançamentos do mercado tenham caído a partir de 2014, a prefeitura municipal continuou elevar os valores cadastrais continuamente até 2020 ao longo da última administração municipal.

T123A Mercado Imobiliário e Patrimônio Industrial

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Rafaela Simonato Citron

rafaela.citron@usp.br

FAU-USP

Enquanto no Reino Unido se reutiliza edifícios industriais para o uso residencial há pelo menos 4 décadas, no Brasil essa prática ainda está longe de se tornar uma realidade. O interesse do mercado imobiliário por antigos sítios industriais se dá pelas características dos terrenos onde se encontram, quase sempre em áreas centrais, onde há muita demanda pelo uso residencial, e pelas vastas áreas que ocupam, de grande potencial econômico. Este artigo, através da análise de dois estudos de caso, tem como objetivo mostrar de que forma o mercado imobiliário vem intervindo em sítios industriais para a construção de unidades habitacionais. O primeiro estudo de caso, a antiga Fábrica de Açúcar União, que deu lugar ao condomínio Luzes da Mooca (2010–2014) representa a forma mais comum de intervenção quando não existe nenhum tipo de proteção legal – a completa demolição para dar lugar a condomínios clube, sem qualquer integração com o entorno e com a malha urbana pré-existente. O segundo estudo de caso é um projeto apresentado em 2012 para o reuso da antiga Fábrica da Antartica, que envolvia também o uso residencial. Através do estudo de caso desse projeto, que não foi adiante, busca-se iniciar uma discussão sobre a produção imobiliária do setor residencial usual, que não consegue se adaptar à diferentes tipologias arquitetônicas pré-existentes, dificultando o reuso do patrimônio industrial nos moldes do que acontece no Reino Unido. Este artigo também discute as políticas de planejamento, patrimônio e habitação presentes no bairro da Mooca que dificultam a permanência e o reuso do patrimônio industrial.

O projeto Luzes da Mooca/Vilaggio Luna

Durante a primeira década dos anos 2000, várias fábricas localizadas no bairro da Mooca em São Paulo, região que se consolidou como polo industrial desde o século 19 devido à Estrada de Ferro São Paulo Railway Company, foram sendo transferidas para outras cidades do interior do estado, abandonando um rico patrimônio industrial, que ocupavam vastas áreas em localização central. Foi o caso da fábrica de açúcar União, que em 2009 deixou de ocupar as edificações ao longo da Avenida Borges Figueiredo.

Segundo Nobre (2014), desde 2002, quando o novo Plano Diretor Estratégico alterou o zoneamento e passou a permitir o uso residencial no bairro. Ainda segundo o autor, de 1991 a 2012, a construção de edificações verticais aumentou de 19 para 39% da área do bairro da Mooca. Uma característica comum das torres residenciais construídas nessa época é a tipologia condomínio clube, onde as incorporadoras se aproveitaram da Fórmula de Adiron, que permitia um maior coeficiente de aproveitamento maior quando menor fosse a taxa de ocupação do terreno (NOBRE, pg.6, 2014).

Assim, quando a antiga fábrica da União foi vendida ela rapidamente foi demolida para dar lugar ao novo empreendimento imobiliário Luzes da Mooca. No site da construtora Cyrela, lê-se: “Em um dos bairros mais tradicionais da cidade (...) a arquitetura das cidades europeias é traduzida para o Luzes do Villaggio Luna” (CYRELLA, [s. d.]). A arquitetura das cidades europeias a que se referem vem da preservação da antiga chaminé, único elemento que permaneceu após a demolição da antiga Fábrica de Açúcar União e a altura máxima de 9 pavimentos, por estar localizado na área de envoltória dos galpões tombados. A chaminé foi tombada em 2010, em um processo de tombamento que havia iniciado em 2008, quando o conjunto fabril já havia sido parcialmente demolido. Assim como a preservação de um único elemento não dá ao empreendimento um “estilo europeu”, a tipologia das novas edificações tão pouco contribui para dar esse caráter.



Figura 1: Transformação do terreno da Fábrica União para construção do Luzes da Mooca. Fonte: Google Earth, adaptado por Citron (2021).

O projeto de 2012 para a Fábrica da Antartica

A antiga fábrica da Antartica localiza-se no bairro Mooca, na cidade de São Paulo, ao lado da estação de trem Mooca-Juventus, na Av. Presidente Wilson, antigamente chamada de Av. Bavária, devido a localização da fábrica de cervejas Bavária. As instalações da fábrica, fundada em 1892, deram origem ao complexo da Companhia Antartica Paulista, que comprou o terreno e as edificações da Bavária em 1904. As instalações originais ainda existem em sua maior parte, apesar de terem sido ampliadas e de haver tido algumas demolições, como a antiga chaminé. De acordo com Prandini (2015), ao longo das primeiras décadas do século XX, o complexo fabril foi sendo modificado para atender a crescente demanda da companhia. Na década de 80 ocorrem as últimas modificações, até que na década seguinte ocorre a desativação da fábrica, permanecendo sem uso até os dias de hoje (figura 1).

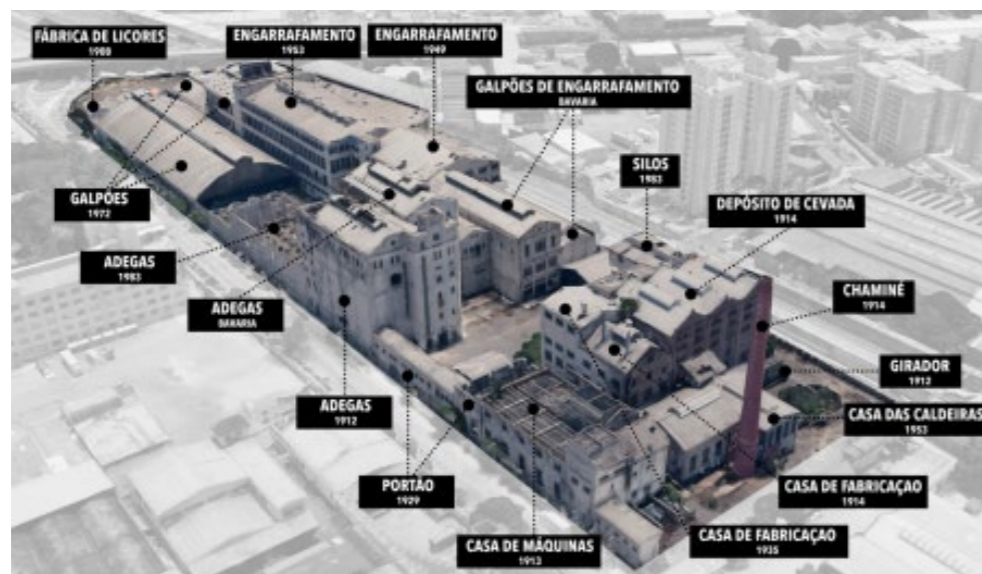


Figura 2: Complexo da antiga Companhia Antártica Paulista. Fonte: Google Earth, modificado pela autora (2019).

De acordo com documentos encontrados no Arquivo Municipal de São Paulo (2019), o terreno foi vendido pela Antartica em dezembro de 2011. No ano seguinte, a nova proprietária deu entrada na prefeitura um projeto de reutilização das edificações, com usos mistos que incluem hotel, escritórios, apartamentos e restaurantes, que será apresentado a seguir. Em 2016, foi finalizado o processo de tombamento do complexo da antiga fábrica da Antartica, que estava tramitando desde 2007.

Destacam-se no conjunto, principalmente pela volumetria, as edificações das adegas, parte do conjunto original da Bavária de 1892 e ampliado em 1912, o depósito de cevada, a casa de fabricação e a chaminé, de 1914 e o edifício de engarrafamento e depósito de vasilhames, de 1953. Para a construção deste último, foram demolidas preexistências, como as oficinas, construídas em 1910 e os depósitos e o girador, de 1929. Em 1972, também houve demolições ao longo da Av. Presidente Wilson, para dar lugar ao atual galpão ao norte das adegas, construídas em 1983.



FIGURA 3: PRÉDIO DO ANTIGO DEPÓSITO DE CEVADA. FONTE: AUTORA (2019).

Bibliografia

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé Nobre. "Entre a preservação total e a renovação de mercado? Os conflitos do Bairro da Mooca no início do Século XXI." *Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva* (2014).

Prandini, Marjore Nasser. Patrimônio industrial na cidade de São Paulo: Companhia Antartica Paulista. Trabalho de conclusão de curso. São Paulo, 2015.

T123B O direito de construir ou o direito de prejudicar?

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Janice de Piero, Ros Mari Zenha e Mariana Thibes

rosmaryzenha@gmail.com, mthibesster@gmail.com, janicedepiero@gmail.com

MOVER – Movimento de oposição à verticalização abusiva da Lapa e Região

Temas: Produção imobiliária; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Patrimônio cultural histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem.

O propósito deste questionamento inicial é gerar reflexões e ampliar discussões sobre a gravidade dos impactos de vizinhança causados pelas grandes construções. A explanação a seguir se baseará em fatos reais e recentes, vivenciados por comunidades que habitam casas fronteiriças às grandes obras.

A especulação imobiliária causa intensos prejuízos aos imóveis que margeiam as construções. Grandes abalos comprometem as estruturas das casas: rachaduras, aberturas de grandes fendas nas paredes, teto e solo, sem contar os riscos que tais abalos oferecem. Depois da obra finalizada, outros comprometimentos: sombreamento, umidade, prejuízo estético e conseqüentemente desvalorização do imóvel.

A desenfreada especulação imobiliária tem como único propósito o lucro, sendo assim, suas ações construtivas são inconseqüentes e truculentas, pois o objetivo é economizar. Procedimentos de grande impacto como o “bate-estaca”, mais lucrativo, são usados indiscriminadamente, desconsiderando os grandes abalos que causam nas estruturas das casas e principalmente na vida das pessoas. Importante salientar que esse procedimento poderia ser substituído por tecnologias mais avançadas e de menor impacto.

O aterrorizante procedimento “bate-estaca” faz vibrar o solo e tudo o que estiver acima dele, causando tremores capazes de derrubar objetos, tal como um terremoto. Livros caem da estante, quadros se deslocam das paredes e o corpo humano, assim como tudo, também se abala. Os abalos atingem uma grande área da redondeza da obra e causam muitas aflições. Os tremores, somados aos estrondos causados pelos impactos, geram grandes sobressaltos, medo e sofrimento às pessoas. Os direitos à qualidade de vida são totalmente violados e não há nenhum controle sobre isso. Os órgãos públicos criados com a finalidade de fiscalizar se omitem e se escondem atrás da burocracia e de protocolos inúteis, cujas ações tardias, ao invés de defender o cidadão, acabam beneficiando o infrator.

É de extrema relevância escancarar os abusos cometidos durante as obras: poluição sonora e atmosférica, extrapolação de horários, lentidão nos reparos dos danos ocasionados nas casas, além de posicionamentos arrogantes e de descaso por parte da equipe técnica da grande maioria das obras.

Maquinários de grande porte, obsoletos, sem catalisadores, e altamente poluentes são utilizados indiscriminadamente, causando graves prejuízos à saúde das pessoas. Tudo ocorre sem que as construtoras sejam obrigadas a indenizar os moradores prejudicados.

É fundamental considerar que existe vida humana no entorno das construções. Um exemplo recente, ocorrido na Vila Romana, mostra a ausência de cuidados e de responsabilidades quanto à vida e saúde das pessoas que involuntariamente se encontram na condição de vizinhos da obra. Durante mais de um mês, o procedimento “bate-estaca” foi usado ao lado de várias casinhas antigas, habitadas por pessoas em estado de vulnerabilidade: idosos com mais de 75 anos, um recém-nascido, um idoso acamado convalescente de uma cirurgia na coluna e uma deficiente visual. Depois do “bate-estaca”, essas pessoas, assim como toda vizinhança, foram afetadas por poluição atmosférica, altamente tóxica, gerada pela emissão de volumosa fumaça de diesel de um maquinário provavelmente sem regulação. A urgência deflagrada pela poluição levou os moradores a acionarem os órgãos de proteção: CETESB, Ouvidoria Geral do Município, Guarda Civil Metropolitana, Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Fiscal da Subprefeitura, Secretaria do

Meio Ambiente, mas, surpreendentemente, ninguém assumiu a responsabilidade necessária para resolver o problema que configurava emergência. E a poluição perdurou por semanas.

Os prejuízos causados na saúde física, mental, e emocional das pessoas são irreparáveis. Infelizmente constata-se que as condutas construtivas ignoram as singularidades da população que habita o entorno das construções, mesmo porque, não há exigência de estudos prévios sobre a condição das pessoas e de suas casas. E essa ausência contribui para que as incorporadoras criem mecanismos estratégicos de pressão que visam, no final das contas, a expulsão dos moradores. Com frequência, eles se vêem esgotados, sem qualidade de vida, com os imóveis degradados, sem nenhum amparo legal e ou a quem recorrer.

O resultado é que tais pessoas acabam migrando para outras regiões da cidade, em geral mais empobrecidas e periféricas, na medida em que os imóveis dos bairros centrais vão se tornando cada vez mais caros e inacessíveis. Com isso, as relações de vizinhança e comunidade, tecidas muitas vezes ao longo de décadas, são perdidas, levando consigo a própria história e cultura dos bairros. Em suma, a lógica de segregação urbana que move o processo de gentrificação tem sido responsável tanto por destruir o patrimônio histórico e cultural da cidade quanto por aprofundar desigualdades sociais.

Raramente são realizados estudos de impactos de vizinhança. Nas poucas vezes que ocorrem, visam atender e beneficiar apenas os interesses das construtoras, ao contrário do que seria esperado. Portanto, é necessário refletir sobre a urgência de leis que determinem a implantação de procedimentos construtivos humanizados, que assegurem o bem estar e os direitos do cidadão.

Para garantir o cumprimento da legislação há de se criar um órgão público específico, idôneo, com estrutura jurídica eficaz e independente, que defenda a população das desonestas e irresponsáveis atuações da especulação imobiliária, que atualmente protegidas pelo poder público, vêm penalizando a sociedade civil.

A atual legislação não garante a preservação do entorno das edificações históricas, facilitando a atuação das construtoras e expondo tais edificações a abalos em sua

estrutura física e a intensos sombreamentos capazes de danificar estruturas de modo irreversível. Um bom exemplo é a centenária Casa Amarela da Vila Romana, em processo de tombamento, que tem sofrido diversos impactos com os procedimentos utilizados na construção de um prédio de 16 andares na rua onde está situada.

Nem mesmo os órgãos de preservação têm poder de coibir esses abusos, pois as leis favorecem as incorporadoras.

T124 Mercado imobiliário enquanto agente promotor de HIS: limites e alcances dos incentivos urbanísticos para a política habitacional no município São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Isabela Luisi Fernandes da Costa

Email: iluisicosta@gmail.com

O presente trabalho se propõe a discutir os incentivos para a produção privada de Habitação de Interesse Social (HIS), explorando seus limites e alcances, a fim de avaliar a efetividade dos incentivos urbanísticos do ponto de vista da política habitacional. A análise será construída a partir da experiência de regulamentação do parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias para empreendimentos de habitação social no município de São Paulo e da análise de dados sobre as unidades HIS licenciadas durante o período de implementação do Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/2014):

A participação da iniciativa privada na produção de habitação social vem ganhando espaço no campo das políticas públicas, seja por sua atratividade econômica para

* Serão utilizadas informações já sistematizadas para o Trabalho Final de Graduação para a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Costa, 2020).

o setor imobiliário (Royer, 2009) ou por favorecer os próprios governos pelo volume de unidades produzidas, que são associadas com uma ampliação do atendimento habitacional (Shimbo, 2010). A política urbana passa a ter um papel relevante para efetivação deste arranjo no âmbito municipal, já que dispõe sobre os regramentos de uso e ocupação do solo e pode articular outros incentivos voltados à produção privada de HIS.

O poder executivo municipal tem atribuição de elaborar o Plano Diretor Estratégico, principal instrumento da política urbana, ficando sob sua responsabilidade também o monitoramento dos resultados da implementação e a avaliação da efetividade dos seus instrumentos nos momentos de revisão do marco regulatório. No caso de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico (PDE) vigente avançou em pontos importantes nos instrumentos urbanísticos associados à regulação da produção privada de HIS. Pode-se citar como exemplo, a destinação mínima de unidades habitacionais para 0 a 3 salários mínimos (HIS-1) em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), além de manter incentivos que já estavam na versão anterior do plano, como a isenção de Outorga Onerosa Do Direito de Construir (OODC) para HIS.

Porém, a pauta avançou pouco em relação ao monitoramento da produção e ao controle da demanda atendida por meio de suas unidades habitacionais. Os indicadores disponíveis para monitorar a produção imobiliária são as unidades de HIS licenciadas, que revelam se há interesse do mercado em produzir de acordo com as regras estabelecidas pelo plano, mas não respondem se o interesse social – premissa para concessão dos incentivos e mobilização dos instrumentos – foi unidades HIS dentro de cada empreendimento e, mais do que isso, não há clareza em relação aos beneficiários atendidos nessas unidades habitacionais. A escassez de dados e indicadores foi destacada pela própria Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) no Balanço de 5 anos de implementação do Plano Diretor, publicado em 2019.

Mesmo com a fragilidade de gestão apresentada, o licenciamento de unidades de HIS pela iniciativa privada vêm crescendo em ritmo acelerado (SMDU, 2019). Segundo dados do Relatório do Mercado Imobiliário do Sindicato das Empresas de Compra Venda, Imóveis (SECOVI-SP), o número de unidades lançadas para o segmento econômico começou a ganhar proporção em relação ao total de unidades residenciais lançadas no município a partir de 2016, chegando a representar quase

S 22

50% do total em 2019. São empreendimentos residenciais com regras* mais permissivas que a Lei de Zoneamento e isentos do pagamento de outorga onerosa, podendo-se afirmar um impacto na arrecadação no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e, conseqüentemente, nos investimentos em produção pública de habitação.

Apesar da participação da iniciativa privada estar pautada em uma estrutura mais ampla de financeirização da política habitacional (Royer, 2009), a concessão dos benefícios no âmbito dos marcos regulatórios urbanísticos municipais aproxima o debate para o campo das políticas habitacionais locais – A capacidade institucional do município para estabelecer um monitoramento efetivo e transparente da política, se coloca como um fator a ser considerado para a concessão de benefícios ao empreendedor privado para promoção de habitação social no âmbito do PDE? Além disso, quais são as vantagens desta produção privada em relação ao financiamento da produção pública com recursos do FUNDURB?

Sendo assim, o principal objetivo deste trabalho é avaliar a efetividade dos incentivos através de uma análise reflexiva entre a capacidade de gestão da política, os recursos renunciados, produtos imobiliários incentivados e o recorte social atendido. Em que pese as informações disponíveis não sejam suficientes para avaliar inteiramente o objeto, o artigo pretende avançar na análise das características da produção privada de HIS no município entre 2014 e 2019, com enfoque na capacidade em produzir HIS-1, no uso de terrenos em ZEIS, e na estimativa de isenção de outorga onerosa oferecida para viabilizar estes empreendimentos**.

Pretende-se a partir disso, oferecer subsídios para revisão de instrumentos e incentivos contidos no Plano Diretor Estratégico, mas também discutir as vantagens decorrentes do expressivo aumento na oferta de HIS no município, fazendo um balanço entre as dificuldades da prefeitura para construção de novas unidades por produção pública, em quantidade e velocidade compatíveis com a escala do déficit habitacional, e às limitações identificadas na produção incentivada.

* Os parâmetros de ocupação, por zona de uso para empreendimentos de habitação de interesse social (EHIS) estão definidos no Quadro 2 do Decreto 59.885/2020.

** Serão utilizados dados já sistematizados para o Trabalho Final de Graduação para a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Costa, 2020).

T 124

Referências bibliográficas

COSTA, Isabela Luisi Fernandes da. *Isenção de outorga onerosa para HIS: reflexões da aplicação do incentivo no município*. Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2020.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). *Decreto nº 59.885, de 04 de novembro de 2020*. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social – EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular – EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social – EZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59885-de-4-de-novembro-de-2020>>. Acesso em agosto de 2021.

SECOVI-SP. *Balanço do Mercado Imobiliário em 2019*. Disponível em: <<https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/balancos-do-mercado/2019/arquivos/balanco-do-mercado-imobiliario-2019.pdf>>. Acesso em agosto de 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (SMDU). *Plano Diretor Estratégico: 5 anos de aplicação da Lei 16.050/2014*. Gestão Urbana. Disponível em: <[https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Balan%C3%A7o-de-5-a-nos-do-PDE-20190911-REV.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911-REV.pdf)>. Acesso em agosto de 2021.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

S23 As parcerias público privadas no urbano



Mediador Alvaro Pereira • CDU-OAB

Relator Raquel Rolnik • FAU-USP

T125	A Bela Vista em uma década: parcerias público-privadas, zoneamento e enclaves entre 2011 e 2021	Raphael Bischof dos Santos	UFABC
T126	Potencial Construtivo Adicional nas operações urbanas: natureza jurídica e reflexos sobre a transferência aos particulares	Thaís Fernanda Lopes	
T127	A racionalidade financeira e o planejamento urbano: uma reflexão sobre os instrumentos urbanísticos de financiamento da produção do espaço através do caso das Áreas de Intervenção Urbana (AIU) em São Paulo	Gabriela A. Telles Rudge	Escola da Cidade
T128	Condominialização da cidade: a produção de propriedades como fronteira de acumulação capitalista	Guilherme Moreira Petrella	IC-Unifesp
T129	O que são Projetos de Intervenção Urbana?	Paula Freire Santoro, Gisele Aparecida de Sá Brito e Lívia Ligabue	LabCidade FAU-USP

T125 A Bela Vista em uma década: parcerias público-privadas, zoneamento e enclaves entre 2011 e 2021

APENAS APRESENTAÇÃO

Raphael Bischof dos Santos*

rbischof@gmail.com/raphael.bischof@ufabc.edu.br/rbischof@alumni.usp.br

UFABC

Temas: Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais

O presente trabalho analisa a dinâmica imobiliária dentro dos limites territoriais e administrativos do distrito central da Bela Vista, na cidade de São Paulo, no interregno de 10 anos (2011 a 2021). O período é altamente impactado por duas experiências de parcerias público-privadas (PPPs) e pela instituição de um Eixo de Transformação Urbana na revisão do zoneamento delimitado pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014. A escolha do distrito é justificada por alguns elementos combinados. Primeiramente, trata-se de um distrito central da cidade, com presença de múltiplas referências urbanas para a metrópole e um patrimônio histórico e cultural. Além disso, nele se encontra uma massiva presença da informalidade fundiária, manifestada na forma de cortiços. Por fim, o recorte territorial é

* Doutor em Planejamento e Gestão territorial pela Universidade Federal do ABC.

o receptáculo de grandes intervenções estatais, efetivados sobretudo na forma de uma PPP metroviária, que fomentou intensa renovação imobiliária do ambiente construído e sua gentrificação.

Os últimos dez anos da Bela Vista, asseveraram uma dicotomia interna, nunca formalizada em limites administrativos. De um lado, o Bixiga, geralmente identificado como uma referência urbana da cidade, patrimônio histórico protegido e alta incidência da irregularidade fundiária; e, de outro lado, uma relativamente recente disseminação de uma localidade identificada como “Baixo Augusta”, sujeita a intensa dinâmica de incorporação imobiliária. Nessa distinção interna ao distrito, a análise parte da construção coletiva da “localização intraurbana” ressaltada por Flavio Villaça, correlacionada ao restante da metrópole pela forma valorização imobiliária e à infraestrutura de transporte. A adoção da PPP do metrô e a tentativa de PPP habitacional (nunca implementada no local) como catalisadores de investimento público contribui para conhecer o papel estratégico na alocação da infraestrutura de que tratou Michael Löwi. Nesse sentido, a infraestrutura possui capacidade ímpar para redefinir a localização intraurbana de vizinhanças específicas com o conjunto da metrópole. Mais do que debater a conotação do interesse público (“o quê” ou “o porquê”) nas intervenções públicas no espaço, a presente análise concentra-se nos meios pelos quais elas se operacionalizam no espaço (“como”) e “para quem”. Este é objetivo geral deste trabalho: demonstrar o limitado caráter redistributivo de políticas públicas a partir da evolução temporal de um recorte territorial, dentro de uma década, com intensa inversão de recursos públicos (via PPP), especulação imobiliária incentivada pelo zoneamento de um Eixo de Transformação Urbana e reação popular, salvaguardada também por zoneamento especial de habitação social (ZEIS) e tombamentos.

As PPPs retratadas nesta análise foram capitaneadas pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP). De um lado, trata-se da tentativa frustrada de PPP para implantação de novas moradias a partir de 2011, sob o argumento da reabilitação daquela região; de outro, trata-se da PPP atualmente em fase de implantação para construção da linha 6 (laranja) do metrô paulistano.

S 23

Se por um lado, as proteções legais conquistadas no PDE de 2014 foram fundamentais, por outro, as ZEIS e outros zoneamentos protetivos do patrimônio histórico e cultural nunca foram suficientes para, sozinhos, mitigarem a precariedade das edificações. De certa forma, o caso analisado da Bela Vista também aponta oportunidades perdidas da metrópole em melhor debater um massivo investimento público, enquanto persistem situações de precariedade habitacional. Não deixa de ser um alerta a incapacidade de habitantes de setores precarizados do distrito influenciarem investimentos públicos, tanto no caso da PPP habitacional implementada em outras partes da cidade, como nas desapropriações da PPP metroviária, que reforçaram a expulsão de pobres localizados em áreas centrais.

No caminho de demonstrar a limitação redistributiva da ação pública no recorte territorial, alguns objetivos específicos auxiliam alcançar o objetivo geral. Entre eles, encontra-se a mencionada transformação no ambiente construído, aferida a partir de dados quantitativos. O peso da diversidade social e cultural da área, fortemente protegidos pela legislação municipal, foram aferidos por documentação e entrevistas, combinadas aos dados georreferenciados. A presença de uma informalidade fundiária, como obstáculo à ação de incorporação imobiliária formal, foi registrada por meio dos dados georreferenciado e análises de outros pesquisadores. As PPPs foram objeto de análise documental e entrevistas.

Retratar apenas um dos 96 distritos paulistanos possui o intuito de permitir a análise evolutiva reduzida a um universo de 146 quadras, com o maior detalhamento que a análise dessa escala permite, chegando a analisar a dinâmica imobiliária na escala do lote. O trabalho utiliza parcialmente dados sistematizados em tese de doutorado defendida pelo autor, o que representa uma análise quantitativa e qualitativa.

Os dados quantitativos e georreferenciados foram extraídos da plataforma Geosampa, da Prefeitura paulistana. Tais dados permitiram o registro fiel de uma evolução do ambiente construído. A dinâmica imobiliária foi aferida a partir dos quantitativos de novas unidades imobiliárias resultantes de empreendimentos aprovados, conforme anualmente introduzidos no cadastro imobiliário fiscal do Município. Para tanto, foi conferido especial destaque à comparação anual da variável denominada “ano de construção corrigido”, capaz de identificar mudanças de

dados oficiais de cadastramento das edificações na escala do lote fiscal. Portanto, uma forma segura de conhecer as mudanças no ambiente construído formal.

No aspecto qualitativo, foram feitas análises em profundidade de duas PPPs, com análise dos respectivos processos administrativos nas Secretarias de Estado da Habitação e dos Transportes Metropolitanos. A análise também se baseou em respostas às solicitações de informação realizadas de acordo com a Lei federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Por fim, foram utilizados conteúdos de entrevistas colhidas, nos termos aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do ABC, conforme processo nº 21972619.6.0000.5594.

T 125

T126 Potencial Construtivo Adicional nas operações urbanas: natureza jurídica e reflexos sobre a transferência aos particulares

APENAS APRESENTAÇÃO

Thaís Fernanda Lopes*

thaisfnd.lopes@gmail.com

Temas: Impactos das parcerias público privadas na transformação do território (principal); gestão dos equipamentos, patrimônio imobiliário e bens públicos; Produção Imobiliária.

O objetivo deste trabalho é discutir a transferência de potencial construtivo adicional nas operações urbanas consorciadas de São Paulo: o modo pelo qual se opera e as repercussões jurídicas. As reflexões aqui elaboradas partem de caso concreto e buscam iluminar questões relacionadas a natureza jurídica do potencial construtivo adicional e a necessidade de manutenção de suas funções urbanísticas e socioambientais, tal como previu o Plano Diretor Estratégico de São Paulo^{**}.

A operação urbana consorciada utilizando-se do mecanismo de solo criado prevê a transferência ao particular de potencial construtivo adicional, direito este a ser adquirido mediante a conversão de Certificado de Potencial Adicional de

* Advogada, mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – UFABC, foi assessora jurídica na São Paulo Urbanismo e consultora jurídica da Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo.

** Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Quadro 1 – Definições.

Construção-CEPAC junto ao órgão municipal. Os recursos auferidos pelo Município com a transferência ao particular deste bem^{***} são, por sua vez, destinados a promover o conjunto proposto de intervenções e transformações urbanísticas, sociais e ambientais da operação urbana. Observe-se, contudo, que o Estatuto da Cidade, nos artigos que regulam este instrumento, não explicita a natureza jurídica do potencial construtivo, bem como a que título se dá a transferência deste potencial ao particular no âmbito das operações urbanas consorciadas, ficando tais aspectos sob a responsabilidade da legislação municipal que instituir o instrumento.

A reflexão que propomos exige um retorno aos fundamentos do instituto do “solo criado” que estão consignados na Carta de Embu e na decisão do Supremo Tribunal Federal⁴ do ano de 2008. Para alguns autores do direito urbanístico, a natureza do potencial construtivo adicional como bem público resulta da noção de separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, ideia que, já existente nos institutos internacionais semelhantes, e no Brasil, quando dos primeiros debates sobre solo criado, leva à compreensão que o direito de construir acima do coeficiente básico pertence à coletividade e, por tal razão, só pode ser acessado pelo particular diante de concessão ou autorização do poder público competente, no caso o Município. Há pelo menos três teorias que discutem esta separação entre o direito de construir e o direito de propriedade e os seus reflexos na atuação do poder público nas limitações ao direito de propriedade.

No caso do Município de São Paulo, há na legislação urbana municipal uma diferença entre o regime do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC e o regime das Operações Urbanas Consorciadas, que tem como pilar este debate. A diferença reside na possibilidade de conversão do CEPAC em direito de construir de modo desvinculado da aprovação da edificação, o que não ocorre na OODC, cuja outorga está estritamente vinculada ao projeto apresentado. Trata-se da chamada “vinculação de CEPACs ao terreno”, conforme prevê o §2º do artigo 143 do Plano Diretor Estratégico – Lei nº 16.050/2014 e diversos dispositivos das operações urbanas consorciadas vigentes.

*** E dos demais direitos urbanísticos que a lei autoriza o acesso aos particulares por meio das operações urbanas.

S 23

O conceito de vinculação do CEPAC ao lote não está claramente definido na lei o que permite a tese de que a vinculação realizada resulta em transferência definitiva e permanente do potencial construtivo adicional adquirido àquele lote. Isto é, a transferência ou “vinculação” do potencial construtivo adicional configura um direito perpétuo, preso ao imóvel, de construir naqueles novos patamares adquiridos. O fundamento desta tese é a natureza do potencial construtivo adicional como bem dominical.

Com isso, há quem argumente que no âmbito das operações urbanas consorciadas, sendo o potencial construtivo adicional um bem público dominical, a sua transferência corresponde a alienação onerosa ao particular, o que significa a definitiva incorporação do bem ao patrimônio privado. Não compartilhamos deste entendimento, sendo nosso objetivo neste artigo demonstrar a forma como o mecanismo do “solo criado” se incorpora no instrumento da operação urbana consorciada e a que título o potencial construtivo adicional ingressa no patrimônio privado, após a sua conversão por meio da apresentação do CEPAC. Além disso, também compreender os limites deste mecanismo quando inserido em um específico instrumento urbanístico e apontar algumas ausências normativas que impactam na questão. Busca-se demonstrar que, apesar das diferenças entre este instrumento e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o mecanismo utilizado do “solo criado” é o mesmo e, portanto, devem ter igual conceito e tratamento, nada obstante as diferenças de concepção que permeiam estes instrumentos.

Pretendemos, com esse debate, contribuir na formação e consolidação de uma concepção clara da natureza jurídica do potencial construtivo adicional, tendo em vista as suas funções públicas urbanísticas e ambientais, de forma que repercuta diretamente no modo de transferência deste bem aos particulares. Por fim, como já apontamos, esta reflexão partirá das operações urbanas consorciadas do Município de São Paulo que, pelo histórico e complexidade, permitem a melhor observação desta problemática e dos seus efeitos no instrumento e no planejamento urbano da cidade, além do que esta questão foi objeto de um caso concreto.

Referências Bibliográficas

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

Carvalho Filho, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

Costa, José Maria da. Solo Criado. São Paulo: Migalhas, 2014.

_____. Direito Urbanístico: estudos fundamentais. Odete Medauar, Vitor Rhein Schirato, Luiz Felipe Hadlich Miguel, Bruno Grego-Santos (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2019. Grau, Eros Roberto. Aspectos jurídicos da noção de solo criado. In: O Solo Criado/Carta de Embu. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima; Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), 1977.

Grau, Eros Roberto. A outorga onerosa do Plano Diretor de São Paulo: ônus e não obrigação. Revista de Direito da Cidade, 1992.

Informação nº 034032734. Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Processo SEI nº 7810.2019/0000614-9.

Júnior Aparecido, José Antonio. Potencial Construtivo Adicional (PCA) e sua utilização como instrumento jurídico: muito além da outorga onerosa. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura, São Paulo, Ano 20, nº 52, p. 53 a 68 – novembro/ dezembro de 2019. Marques Neto, Floriano de Azevedo. Bens Públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Marques Neto, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (Coords). Estatuto da Cidade: comentário à Lei Federal 10.257/2001. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª edição. São Paulo: 2002. Mukai, Toshio. Direito urbano e ambiental. 4ª edição, rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

T 126

S 23

Rolnik, Raquel. Outorga Onerosa e transferência do direito de construir. In: Osório, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

Silva, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

Venosa, Silvio de Salvo. Direito Civil: reais. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2020.

T 127

T127 A racionalidade financeira e o planejamento urbano: uma reflexão sobre os instrumentos urbanísticos de financiamento da produção do espaço através do caso das Áreas de Intervenção Urbana (AIU) em São Paulo*

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Gabriela A. Telles Rudge

gabirudge11@gmail.com

Escola da Cidade

Temas: Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na macroárea de estruturação metropolitana; Fontes para o financiamento da cidade.

Por meio do campo de estudos das mudanças no panorama urbano com o movimento denominado financeirização das cidades, o dicionário urbanístico funde-se ao econômico. Através do projeto neoliberal em evidência, o processo de financeirização tem transformado a relação da produção da cidade com o mercado

* Baseado em Trabalho de Conclusão de Curso.

S 23

imobiliário e as obras públicas, aproximando as parcerias público-privadas do desenvolvimento urbano. Dessa maneira, a gestão pública se apropria das modelagens econômicas dependentes da iniciativa privada para a consolidação de ferramentas urbanísticas complexas, que utilizam os interesses do mercado para a realização de transformações estruturais no ambiente urbano.

Tais transformações, no entanto, são conflituosas e não correspondem às demandas da sociedade civil ou aos problemas urbanos estruturais presentes nos territórios onde os projetos urbanos são propostos pela da gestão pública.

Ao contrário do senso comum que atribui à falta de planejamento uma das falhas estruturais na administração da cidade de São Paulo, o planejamento existe e contempla atores público e privados nas decisões sobre a localização onde os projetos urbanos são presentes ou ausentes. Trata-se de uma questão de escolha de projeto, o qual opta por priorizar determinadas localidades e objetivos em detrimento de outros. A pergunta, portanto, deve ser: para quem as cidades estão sendo desenvolvidas pela gestão da política urbana municipal na proposição dos projetos urbanos?

Com o modelo de Estado provedor em declínio devido ao avanço do projeto neoliberal, os instrumentos de financiamento urbano aparecem como soluções recorrentes de patrocínio de projetos de infraestrutura promovidos pelo Estado para promover uma ampliação do mercado – e compensar suas crises –, como se este fosse o principal projeto da política pública. Nesse contexto, as modelagens econômico financeiras para mensurar o efeito dos projetos urbanos ganham importância na gestão pública – em nome da rentabilidade promovida pelos instrumentos de financiamento urbano – para a atração do interesse privado.

Os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) aparecem como ponto de partida para a escolha dos instrumentos urbanísticos de financiamento, que podem ser (i) Área de Intervenção Urbana (AIU), (ii) Concessão Urbanística ou (iii) uma Operação Urbana Consorciada (OUC). No presente trabalho a escolha do objeto de estudo se dá a partir das Áreas de Intervenção Urbana (AIU) como instrumento estruturante para o ordenamento territorial da cidade de São Paulo, de forma a refletir como, a partir da

T 127

narrativa do Estado, o instrumento de financiamento AIU viabiliza a intervenção do espaço.

O recorte de análise pela AIU como instrumento de financiamento é feito devido à crescente tendência de sua adoção presente nas propostas de PIUs, que refletiram no significativo aumento do número de propostas de AIUs em curto prazo. Desde a consolidação do PDE 2014, são 8 propostas de AIUs em consulta pública em paralelo à uma única nova proposta de OUC. Se tudo é uma questão de escolha de narrativa de projeto e o principal instrumento de financiamento até então estava centralizado nas Operações Urbanas Consorciadas, faz-se necessário olhar para esta escolha e entender a sua vinculação ao projeto neoliberal hegemônico. O que há de novo na proposição das AIUs diferentemente das proposições em relação às OUC?

Por não existir nenhuma AIU implantada*, evidenciam-se questões estruturais ainda em debate, gerando grande discussão dentro da própria gestão pública, entre a sociedade civil e a iniciativa privada. Trata-se de debate de base hipotética em torno do projeto de reestruturação urbana proposto e quais os reflexos possíveis ao se optar por este instrumento de financiamento. A hipótese que aqui se desenvolve é a colocação da AIU em resposta às inúmeras críticas já feitas às OUC, que por conta de seu histórico**, garantiu uma receptividade, de maneira geral, ruim, por parte da academia e da sociedade civil. A hipótese é de que a AIU parece evidenciar a vontade de existência de um instrumento que correlacione o desenho de projeto urbano com o mecanismo de financiamento, para tanto, tendo por base a captura do valor imobiliário – mas que não pode ser chamado de Operação Urbana.

Procura-se sanar dúvidas quanto à escolha desses instrumentos, como forma de promover a arrecadação financeira e estratégias de apropriação dos fundos públicos. Por exemplo, fica a questão: trata-se de uma opção em nome da efetivação de

* A única AIU aprovada até o presente trabalho foi a AIU-SCE, aprovada na Câmara Municipal de São Paulo dia 21/07/21.

** Dentre as críticas às OUC, destaca-se a OUC como mecanismo de financeirização das cidades, com grande defasagem ou completa ausência de projeto, sucesso econômico concentrado na iniciativa privada, com pouca atenção a permanência da população de baixa renda.

S 23

um projeto urbano a fim de suprir suposta falta de capital do Poder Público, ou corresponde a consolidação de um projeto político de construção da cidade baseado nos interesses privados como um pressuposto/ premissa?

Definido o objeto do presente trabalho, a análise baseia-se nas cinco propostas de AIUs previstas nos PIUs, quais sejam: (i) PIU Arco Tietê, (ii) PIU Arco Pinheiros, (iii) PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos, (iv) PIU Setor Central, (v) PIU Jurubatuba, a fim de obter maior amostragem do motivo de escolha das AIUs nestes territórios e da compreensão deste instrumento de financiamento. Importante ressaltar a imprescindibilidade do estudo de casos, já que não há extenso material acadêmico produzido especificamente sobre o tema. Para isso, busca-se responder as questões (i) o que levou a escolha desses territórios? (ii) o que as modelagens das AIUs estão demonstrando? ;(iii) O que levou a escolha do poder público em optar por essas modelagens?

O método de análise será principalmente pela leitura dos materiais documentais fornecidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), sobretudo por documentos primários, além de algumas monografias sobre os PIUs. A relevância do trabalho justamente se encontra na abordagem simultânea entre as 8 AIUs, possibilitando uma leitura conjunta entre os territórios para a reflexão do instrumento urbanístico de financiamento AIU na produção do espaço.

T 128

T128 Condominialização da cidade: a produção de propriedades como fronteira de acumulação capitalista

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Guilherme Moreira Petrella

guilherme.petrella@unifesp.br

IC-Unifesp

Temas: Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Produção imobiliária; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana.

A proposta deste trabalho é se debruçar sobre dois processos de renovação urbana diferentes – as parcerias público-privada da região da Luz, no centro de São Paulo e a reurbanização-regularização do Bairro de Vila Bela, zona leste do município. Apesar das diferenças e especificidades, ambas podem ser concebidas como complementares na medida em que são realizadas-concebidas a partir da centralidade da produção de propriedades imobiliárias agindo na reestruturação do espaço urbano. Dimensão que é intensificada pelo caráter rentista, que, por sua vez, acentua as desigualdades sociais: movimento constituído à luz das políticas neoliberais e da financeirização da produção do espaço.

Isso impacta sobre a forma dos planos urbanos, sobre a produção imobiliária, formal e informal imbricadas, e sobre a transformação do território, nos termos das relações de produção e de reprodução social. Neste sentido, se diz “produção de

S 23

propriedade” na medida em que a atividade de construção e de comercialização do título jurídico conformam um único produto: o imobiliário. Deste modo, para reestruturar o espaço é necessário mobilizar a propriedade imobiliária que, de algum modo, está retida juridicamente: patrimônio histórico, concessões de edifícios e espaços públicos, dispersão de propriedades privadas. Mas, também, por situações urbanas que apresentam resistência social, especificidades técnico-morfológicas nos termos da arquitetura e do urbanismo. Assim, o capital que deve ser investido na mobilização da propriedade imobiliária equivale a um investimento financeiro em busca de valorização, condicionando as formas de construção e de uso.

Este movimento é aqui denominado como “condomínialização da cidade”: a projeção para a produção e reprodução do espaço urbano ou coletivo de formas e de contradições da produção privada dos condomínios privados. Isso se dá na constituição do conjunto do produto imobiliário produzido pelas parcerias público-privada, como no caso da Luz, que fica sob domínio dos agentes vinculados a cada plano urbanístico. Mas, também, na transformação da gleba de matrícula de propriedade única de Vila Bela, cuja regularização fundiária, sem urbanização, produz o parcelamento e a titulação de fragmentos imobiliários, que voltam a ficar sob domínio do proprietário do terreno.

O domínio sobre a totalidade dos fragmentos imobiliários se dá em função da “posição” do agente na hierarquia proprietária, que é relativa à alíquota de seu investimento financeiro particular. Esta hierarquia proprietária é regulada por contratos firmados entre instituições do Estado e agentes privados. No caso da Luz, decorrem dos planos urbanísticos, das parcerias público-privada (PPP), de Sociedades de Propósito Específico (SPE), firmados entre Estado, agentes construtores e agentes proprietários. O investimento financeiro que é representado pelo preço dos terrenos ou investimentos públicos, custos de projeto, demolição, construção, incorporação e venda, constituem as alíquotas de domínio destas parcerias. No caso de Vila Bela, decorre do acordo entre o proprietário do terreno, da secretaria de habitação e do ministério público, a proposta de regularização, por meio de empresa privada, que propõe o parcelamento do solo e a titulação sem a contrapartida de urbanização efetiva (a provisão de habitação, equipamentos coletivos, infraestruturas), às custas de novas taxas destinadas aos moradores. Enquanto não se paga, essas

propriedades informais-regularizadas permanecem centralizadas sob domínio do proprietário do terreno ocupado.

Neste sentido, a disputa pelo acesso à terra, à permanência na casa e na cidade, interage com o poder da propriedade privada, mas uma propriedade em sua forma desabsolutizada: o domínio sobre o conjunto de fragmentos sendo relativo à alíquota dos investimentos parciais, análogo à cota-parte condominial e à sociedade por ações. Por outro lado, esta forma desabsolutizada da propriedade descola o título jurídico, que pode circular como se fosse um título financeiro, da especificidade material e espacial que representa: descola-se da produção-urbanização efetivas. Assim, propriedades travadas por algum aspecto jurídico, que estariam imobilizadas sob o ponto de vista tradicional de transmissão, por meio da compra e venda, podem ser utilizadas através dos acordos e contratos de parcerias público-privada, tendo o Estado como seu avalista e garantidor, por meio das instituições e recursos financeiros públicos.

Neste sentido, debruçar-se sobre estes dois processos também tenciona com eventuais dualidades explicativas mobilizadas em estudos urbanos, tais como “centro e periferia”, “presença e ausência do Estado”, “indústria-produção e urbano-consumo”. Dualidades que ofuscam a totalidade da dimensão metropolitana, que se realiza de modo desigual e combinado, cuja generalização da renovação urbana, apesar das especificidades socioespaciais, acentua a dimensão rentista e de espoliação na produção do espaço. Deste modo, a análise destas formas pode contribuir com eventuais lutas sociais contra essas formas de espoliação, por sua vez, contra a presença neoliberal e financeira do Estado-mercado, seletivo e oligopolista, contra a primazia da propriedade em sua forma mercantilizada sobre a posse e o uso, o comum.

A condomínialização da cidade constitui uma economia política do espaço, nos termos da defesa jurídico-policial seletiva da propriedade, condicionando o acesso ou à permanência na casa e na cidade às formas de realização econômica. Assim, a demanda por habitação de interesse social, na Luz, ou a intensificação dos despejos e reintegração de posse, na Vila Bela, são condicionadas à realização de pressuposição de valor, como capitalização da renda imobiliária, como monopólio,

T 128

S23

constituindo-se uma economia política da acumulação capitalista através da produção do espaço, através do imbricamento entre Estado e mercado.

Por fim, neste movimento se constitui um “corpo abjeto”, exterior à hierarquia proprietária, excluído da condominialização e aquele sobre o qual a marcha neoliberal da financeirização da produção do espaço busca se realizar. De início, se permite a ocupação, pois o “invasor inimigo” atua na (através de seu estigma) depreciação do espaço da Luz, que permite, no futuro, um aumento de preço e de renda; ou, na Vila Bela, como meio de expropriação da urbanização doméstica realizada. Em seguida, a “abjeção” legitima a ação violenta do Estado jurídico-policial, na remoção desses agentes. Abrindo as portas para o triunfo da renda.

T129 O que são Projetos de Intervenção Urbana?

APENAS APRESENTAÇÃO

Paula Freire Santoro; Gisele Aparecida de Sá Brito; Livia Ligabue
LabCidade FAU-USP

Resumo apresentado em formato de vídeo.

[LINK DO VIDEO](#)

T129

S24 As parcerias público privadas na habitação social



Mediador Raquel Rolnik • FAU-USP

Relator Alvaro Pereira • CDU-OAB

T131	#AtingidosPelaPPP: resistência e incidência na PPP Habitacional Municipal da Zona Norte de São Paulo	#AtingidosPelaPPP	Conjunto de Movimentos Sociais e Instituições
T132	PPPs habitacionais como processo de reestruturação urbana: modelo que mobiliza ativos públicos e ameaça os territórios populares em São Paulo	Débora Ungaretti, Isadora Marchi de Almeida e Paula Freire Santoro	LabCidade FAU-USP
T133	As ZEIS nos perímetros de exceção. A cortina de fumaça sobre as ZEIS da Operação Urbana Águas Espraiadas em São Paulo	Catharina Christina Teixeira	FAU-USP
T133	Campos Eliseos Vivo: um processo coletivo	Talita Anzei Gonsales	Fórum Aberto Mundaréu da Luz
T134	A experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU): o caso do Arco Jurubatuba	Lais Boni Valieris, Tereza Djane Arrais e Vitor Inglez de Souza	Articulação Vila Andrade
T161	Propriedade da terra. Uma utopia coletiva.	Edilson Henrique Mineiro, Evaniza Lopes Rodrigues	União dos Movimentos de Moradia e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1

S24

T131 #AtingidosPelaPPP: resistência e incidência na PPP Habitacional Municipal da Zona Norte de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

#AtingidosPelaPPP

Comunidades Futuro Melhor e do Sapo, ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, Associação Futuro Melhor, Movimento Sem Teto Região Norte, Movimento por Moradia Lutar e Vencer, Unidos na Luta Ide, BrCidades, Campanha Despejo Zero – pela vida no campo e na cidade, Central dos Movimentos Populares, Fórum Regional de Defesa dos Direitos Humanos da Criança e Adolescente Cachoeirinha, Frente de Lutas por Moradia – FLM, Observatório de Remoções, organização social PiPA, Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio, União Dos Moradores e Amigos Do Jardim Antártica – UMAJA, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo – UMM SP, LabCidade FAUUSP, Defensoria Pública de São Paulo, por meio do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo e da Unidade de Santana, e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Resumo apresentado em formato de vídeo.

LINK DO VIDEO [↗](#)

T132

T132 PPPs habitacionais como processo de reestruturação urbana: modelo que mobiliza ativos públicos e ameaça os territórios populares em São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Débora Ungaretti*, Isadora Marchi de Almeida** e Paula Freire Santoro***

debora.ungaretti@usp.br, isamarchialmeida@gmail.com, paulasantoro@usp.br
LabCidade FAU-USP

Temas: Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Política habitacional; Fontes para o financiamento da cidade.

Alguns instrumentos de transformação urbana foram muito debatidos e criticados nas décadas que antecederam a aprovação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 (PDE 2014), dentre eles: (i) as Operações Interligadas, questionadas por serem exceções ao zoneamento de forma pontual e casuística mediante pagamento de contrapartidas ou em obras (Wilderode, 1995; Fix, 2001); (ii) as Operações Urbanas Consorciadas, criticadas desde os anos 1990, com argumentos como a

* bacharel em direito, doutoranda na FAUUSP, pesquisadora do LabCidade.

** arquiteta urbanista, Mestre pela FAUUSP.

*** arquiteta urbanista, Prof^a Dr^a da FAUUSP, coordenadora do LabCidade.

S 24

ausência de projeto urbano, a reduzida participação democrática, o caráter elitizante e excludente das intervenções que priorizaram obras viárias e âncoras de valorização imobiliária, além de disputas em torno do potencial arrecadatório do instrumento e de sua capacidade de redução de desigualdades socioterritoriais (Fix, 2001, 2004, 2007; Sales, 2005; Castro, 2006; Sarue & Pagin, 2018; Santoro et al., 2018c; Nobre, 2019); e (iii) a Concessão Urbanística, criada no PDE 2002 e que teve como primeiro caso o Projeto Nova Luz, lançado em 2005 na gestão Kassab-Serra (2004-2008), debatido, criticado e inclusive judicializado por incidir sobre uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) sem ter elaborado e aprovado um plano com os moradores desta ZEIS, além de prever a demolição de grandes áreas, e também defendido por conter um projeto urbano, ter potencial para superar a fragmentação fundiária e por diversificar formas de privatização do território e de sua gestão, potencialmente reduzindo a necessidade de investimentos públicos (José, 2010; Souza, 2011; Maleronka, 2013; Gatti, 2015; Almeida, 2020).

Na direção de enfrentar as críticas aos instrumentos de reestruturação urbana e, ao mesmo tempo, promover projetos urbanos capazes de reduzir o caráter tecnocrático e generalizador dos planos por meio de propostas considerando as especificidades de cada território, assistiu-se paralelamente a dois processos. O primeiro consistiu em uma ênfase no papel dos instrumentos como indutores de transformações urbanísticas, que se refletiu no conteúdo do PDE 2014. Entre 2013 e 2014, o debate em torno do novo plano diretor estratégico resultou em um texto de lei que traz (i) maior regulação dos instrumentos criticados, (ii) novos procedimentos e instrumentos alternativos ou complementares a estes, por exemplo, a Área de Intervenção Urbana (AIU) e o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), e (iii) a manutenção da possibilidade de promover a reestruturação urbana por meio de parcerias público-privadas (PPPs).

O segundo, que se deu paralelamente ao primeiro, foi a concepção, estruturação e gestão de um modelo de PPPs habitacionais que teve como primeiros casos (i) a PPP habitacional Casa Paulista em 2014, PPP lançada pelo Governo do Estado de São Paulo que posteriormente conveniou-se ao município e, mais recentemente (Mendonça, 2017, 2018; Villela et al, 2018; Santoro et al. 2018a, 2018b, 2018c; Santoro & Rolnik 2020; Palladini, 2018; Pereira e Palladini, 2018; Izar, 2019; Almeida et

al., 2020), (ii) a PPP habitacional municipal Casa da Família em 2018 (Almeida et al, 2020). Embora tenham especificidades, ambas as PPPs habitacionais baseiam-se em aspectos comuns, como o objetivo de que o parceiro privado construa unidades habitacionais de interesse social e de mercado, equipamentos públicos e infraestrutura urbana, além de fazer a gestão física e administrativa dos edifícios por 20 anos, recebendo do poder público pagamentos mensais pela execução do contrato, além de poder explorar receitas acessórias.

O argumento que buscamos desenvolver neste trabalho é o de que, em que pese as tentativas de maior regulação dos instrumentos de transformação urbana pelo Plano Diretor, o modelo das PPPs habitacionais em curso tem sido utilizado como um instrumento de transformação urbana de forma alternativa aos do PDE 2014. Instrumento de transformação urbana porque envolve processos de: (i) reestruturação urbana – pois o modelo de construção de novas unidades se baseia frequentemente na destruição de lotes e quadras contíguas, exigindo desapropriações de grandes áreas e a substituição de morfologias urbanas e perfil de renda;

(ii) mobilização de ativos públicos – terras públicas, direitos de construir e recursos – e sua transferência para privados, viabilizada com desapropriações, vendas das novas unidades habitacionais, entre outros processos; e (iii) ameaças e remoções em territórios populares, expulsando a população moradora dos perímetros em que PPPs incidem, funcionando como um processo de substituição da população. E “alternativo” a instrumentos do PDE 2014 porque não têm se submetido aos procedimentos delimitados no Plano Diretor para formulação e implementação de projetos de transformação urbana.

O artigo é fruto de pesquisa mais ampla, que acompanha e monitora as PPPs habitacionais em São Paulo por meio da análise de documentos oficiais públicos, de processos junto à Defensoria e Ministério Público, de notícias da mídia, da realização de entrevistas com gestores públicos e moradores das regiões afetadas, de cartografias das intervenções e seus impactos, com foco em impactos habitacionais, ameaças e remoções em curso e trabalhos de campo de pesquisa-ação. O trabalho organiza-se em: introdução contextualizando a questão que orienta o artigo; síntese de aspectos principais da regulação dos instrumentos para a reestruturação urbana no

T 132

S 24

PDE 2014; e apresentação de dados e argumentos para debate da hipótese do artigo a partir dos três eixos apresentados no parágrafo anterior.

Referências

ALMEIDA, Isadora Marchi de. Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos. 2020. 280 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. (2020) PPPs Habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende aos removidos, in: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Eds) *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de Remoções: Relatório bianual 2019–2020*, pp. 131–156 (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. 2006. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. A ‘fórmula mágica’ da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. Urbanismo: dossiê São Paulo–Rio de Janeiro. Campinas, PUCCAMP/PROURB, p. 185–198, 2004.

_____. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

GATTI, S. (2015) Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2015.

IZAR, P. (2019) Can public–private partnerships help achieve the right to the city in Brazil? The case of Casa Paulista program in São Paulo, *Journal of Urban Affairs*, DOI: 10.1080/07352166.2019.1654895

JOSÉ, Beatriz Kara. A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MALERONKA, Camila. Concessão Urbanística: riscos e benefícios. In: Encontro Nacional da ANPUR, XV, 2013, Recife. Anais do XV ENANPUR. Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: <[http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisEncontro Nacional da ANPUR/article/view/172](http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisEncontro%20Nacional%20da%20ANPUR/article/view/172)>, acesso 07 fev. 2020.

NOBRE, Eduardo A. C. Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

MENDONÇA, P. H. R. (2017) Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários–financeiros. Paper presented at the XVII national meeting of ANPUR, São Paulo, SP, May.

_____. (2018) *A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das parcerias público-privadas de habitação na região metropolitana de São Paulo*, Final research report, São Paulo: FAPESP.

PALLADINI, G. *Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista*. Dissertação (mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat. São Paulo: FAUUSP, 2018. 158 p.

PEREIRA, A. L. dos S.; PALLADINI, G. M. (2018) Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo, *Cadernos Metrópole*, 20(43), pp. 879–903.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 1 – Introdução. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 059.07, Vitruvius,

T 132

S 24

abr. 2005 Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/476>>, acesso em 26 nov. 2019.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. (2018c) Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos, in: Rolnik, R. et al. (Eds) *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo* (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. (Eds) (2020) Public Private Partnerships in São Paulo downtown and housing rights violations promoted by the State and corporations. LabCidade FAUUSP, SOMO, final report, 2020.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. (2018a) O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: Rolnik, R. et al. (Eds). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo* (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

SANTORO, P. F., UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. (2018b) Destruir terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo, in: Anais (São Carlos: IAU/USP). Disponível em: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G1-final.pdf>, acesso 25 ago. 2020.

SARUE, Betina; PAGIN, Stefano. Política de renovação urbana: conflitos, instrumentos e gradualismo. In: MARQUES, E. C. L (org). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: UNESP/Centro de estudos da metrópole, 2018, p. 313-343.

SOUZA, Felipe Francisco de. *A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, concessão urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulo's Editora, 2011.

VILLELA, F.; ROLNIK, R.; SANTOS, R. A.; LINS, R. D. (2019) Permanent transitoriness and housing policies: inside São Paulo's low-income private rental market, *Radical Housing Journal*, 1(2), pp. 27-43, 2019.

WILDERODE, Daniel Julien Van. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

T133a

T133A As ZEIS nos perímetros de exceção. A cortina de fumaça sobre as ZEIS da Operação Urbana Águas Espraiadas em São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Catharina Christina Teixeira

catharinateixeira@usp.br

FAU-USP

Temas: Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Política habitacional.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade (LEI 10.257/2001), referendadas em São Paulo pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) (LEI 16.050/2014) e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LEI 16.402/2016). As ZEIS (s) e as OUC (s) caracterizam-se por delimitarem diferentes territórios de exceção; um de cunho social, que objetiva garantir o direito à moradia e à cidade e outro, que pretende promover o financiamento da transformação urbana, tendo como intermediação a comercialização de potencial construtivo nos perímetros assim estabelecidos. Essas ferramentas, associadas a outros institutos localizam-se na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM); área estratégica demarcada pelo PDE 2014, com grande potencial de renovação, mas também uma região onde se localizam 20% de

S 24

todas as ZEIS do município paulistano. Observa-se que de forma estruturante esses instrumentos apontam para um descompasso entre a institucionalização de uma legislação urbana de direitos, consolidada pelos marcos regulatórios e a vertente neoliberal que privilegia a cidade como mercadoria, promovendo um desenvolvimento urbano pautado na capitalização da mais valia urbana.

No campo das políticas urbanas, o avanço deixado por esses marcos foi na direção do fortalecimento do poder público municipal, onde se faria valer as bases legais do direito à cidade e à moradia, com a implementação dos institutos do EC, entre eles as ZEIS, principal dispositivo de materialização da agenda de luta pela Reforma Urbana brasileira. Já a Operação Urbana Consorciada, também prevista no EC, é um instrumento com vistas à requalificação ou regeneração urbana, melhorias sociais e a valorização ambiental, aplicada à perímetros específicos, cujo financiamento da transformação é feito por meio de contrapartidas advindas da comercialização de parâmetros urbanísticos excepcionais, vinculados a títulos comercializados na Bolsa de Valores de São Paulo, os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC).

Nesse enredo, tanto as ZEIS quanto as OUC (s) são instrumentos de política urbana de igual equivalência enquanto nível legal, no entanto, quando inseridos no mesmo perímetro, há de se verificar como cada um desses instrumentos incorpora o interesse público, principalmente no que se refere a permanência da população residente e em vulnerabilidade social.

A Operação Urbana Consorciada Águas Espriadas (OUCAE) é um território que abrange seis Distritos na Zona Sudoeste da cidade de São Paulo, criada em 2001 (LEI 13.260 de 28/12/2001), tem por objetivo a promoção da reestruturação urbana de uma área bruta de 13.262.353 m² com a interligação entre a Av. das Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, através de um novo sistema viário (Av. Roberto Marinho), a instalação de um grande Parque Linear com área de lazer e o atendimento habitacional para as famílias residentes nas favelas sobre o Córrego das Águas Espriadas. Desde o princípio, a construção dessa localidade se deu com a instalação de um grande conflito social (FIX, 2009), que a demarcação das ZEIS no local não deu conta de

solucionar e garantir o direito à permanência de uma grande parcela dos moradores ali residentes. O tema das ZEIS neste perímetro, talvez em outros, desde o início esteve envolto em uma grande cortina de fumaça, com áreas e classificações questionáveis, com mudanças de nomenclaturas e perímetros, enfraquecendo e esvaziando a discussão em torno dos direitos representados pelo instituto, sem aplicabilidade e garantias de seu cumprimento. O tema não estruturou a construção de uma representatividade das comunidades inseridas nesse contexto através da institucionalização dos Conselhos Gestores de ZEIS, que garantiriam uma representatividade e eventualmente uma força de voz perante o Conselho Gestor da própria OUCAE. No histórico da Operação, inicialmente foi definido um Setor de ZEIS com 24 perímetros demarcados sem classificação definida. Com a aprovação do PDE 2002-2004 esses perímetros foram diminuídos para 19, também com qualificações questionáveis, que ao final não correspondiam às definições do texto da LEI 13.430/2002. Nos mapas da época, nota-se várias incongruências como por exemplo, situações em que algumas favelas não correspondiam às ZEIS 1, outras sem nomeação e algumas favelas definidas como ZEIS 2 (de vazio). A mesma situação se estendeu com a aplicação do PDE 2014 sobre o perímetro, quando foram contabilizados 41 áreas de ZEIS, com um grande número de ZEIS 3 concentrados principalmente na região do Distrito do Jabaquara, para onde se direcionam atualmente os esforços do mercado privado de habitação popular.

No tempo, a representatividade dos moradores das favelas da OUCAE dentro do Conselho Gestor se consolidou unicamente pela persistência da liderança do Sr. Gerônimo Henrique Neto do Jardim Edite, representando a União dos Movimentos de Moradia, no entanto esta não se consolidou pela aplicação da legislação sobre os Conselhos Gestores de ZEIS de toda o perímetro e sim unicamente sobre a ZEIS da favela do Jardim Edite. O espaço político institucionalizado destinado às favelas, ganhou reforço após a selagem de 2009, quando foram recrutadas novas lideranças em 2011 pela SEHAB e aberta mais uma cadeira no Conselho. Com esse processo foram cravados 8.500 atendimentos habitacionais em unidades novas e enterrado, sob a Via Parque, definitivamente qualquer questionamento sobre as ZEIS e garantias de direitos advindos de processos de participação, permanência e regularização fundiária. Junto com essa definição foi consolidado o novo projeto

T133a

S24

para a área e decidido o destino de todas as favelas ao longo do Córrego das Águas Espraiadas, ou seja, a de remoção total. Percebe-se nesse histórico, que em alguma medida a falta de assertividade sobre as ZEIS e a cortina de fumaça colocada sobre o tema no perímetro, colaborou para a construção de um discurso de atendimento habitacional em unidades novas, voltado para uma parcela que se enquadre nos programas habitacionais públicos vigentes. Resulta que em 20 anos de vigência a OUCAE atendeu somente 14% das famílias cadastradas, tendo sido consumido 68% dos estoques construtivos. Os números apresentados mostram a falta de garantia sobre o atendimento definitivo destas famílias em unidades novas, à medida que o financiamento destas unidades depende da venda dos CEPAC (s), dos estoques e do interesse do mercado imobiliário. Esse estudo, que abrange a efetividade das ZEIS nos perímetros de exceção, pretende aprofundar o tema, colocando luz sobre a questão a fim de colaborar com a revisão do instrumento diante das alterações futuras do PDE de São Paulo.

T133B Campos Eliseos Vivo: um processo coletivo

T133b

APENAS APRESENTAÇÃO

Talita Anzei Gonsales*Fórum Aberto Mundaréu da Luz*

Resumo apresentado em formato de vídeo.

LINK DO VIDEO [↗](#)

T134 A experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU): o caso do Arco Jurubatuba

APENAS APRESENTAÇÃO

Lais Boni Valieris, Tereza Djane Arrais e Vitor Inglez de Souza

comunicacao@gaspargarcia.org.br

Articulação Vila Andrade, da qual fazem parte os seguintes movimentos e entidades: União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, LabCidades FAUUSP, LabJuta UFABC, BRCidades, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Luta Popular, Associação Civil Sociedade Alternativa, Observatório de Remoções.

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana; Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Política Habitacional.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 inovou ao formular os Projeto de Intervenção Urbana (PIU) (Art. 136) enquanto instrumentos para a transformação urbanística de grandes áreas da cidade. Os PIUs permitem a definição de zoneamento e parâmetros urbanísticos distintos para as perímetros específicos da cidade, para os quais devem ser cumpridos alguns requisitos de projeto, incluindo propostas urbanísticas, sociais, ambientais, econômicas e instrumentos que os viabilizem,

como operações urbanas, áreas de intervenção urbana, concessão urbanística e áreas de estruturação local.

A Macroárea de Estrutura Metropolitana (MEM) através de seus subsetores, os Arcos, foi definida como prioritária para aplicação dos PIUs. Essas áreas foram consideradas estratégicas para a cidade por estarem ao longo das orlas fluviais e articuladas ao sistema rodoviário e ferroviário da cidade que conecta São Paulo a outros municípios. Além disso, essas áreas apresentam grandes vazios urbanos e mudanças recentes nos seus usos e ocupação do solo, apresentando grande potencial de transformação urbana. Entre os Arcos definidos pelo PDE está o Arco Jurubatuba (ACJ), que incluiu em seu perímetro um trecho do território com características muito distintas da MEM, localizado entre os distritos de Vila Andrade e Campo Limpo, não há grande possibilidade de transformação, apresenta uma urbanização bastante consolidada, com a presença de muitos assentamentos vulneráveis e aproximadamente 30% do trecho está demarcado como ZEIS. Dado esse contexto, o desenvolvimento do PIU-ACJ apresentou muitos conflitos com as áreas de ZEIS, os quais não se restringiram somente ao trecho da Vila Andrade. Essa experiência trouxe importantes alertas e aprendizados sobre a relação entre os dois instrumentos, e que merecem maiores reflexões.

O PIU ACJ foi desenvolvido em 2017 e teve sua versão final encaminhada à Câmara em 2018. Nesse ínterim, o projeto teve apenas dois momentos de participação popular, o primeiro se deu por uma consulta pública feita apenas de maneira online baseada em um diagnóstico inicial da área, entre junho e julho de 2017. O segundo momento ocorreu já ao final do projeto entre fevereiro e março de 2018, e contou com uma consulta pública online, consulta aos órgãos colegiados como o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) e Conselhos Participativos Municipais (CPMs) da região, além de três audiências públicas no perímetro do PIU. Esse segundo momento teve como base para discussão as propostas de intervenção, como áreas verdes, melhoramentos viários e novos parâmetros urbanísticos, além da modelagem econômica financeira, que se baseou no instrumento de Áreas de Intervenção Urbanas (AIU).

S 24

Até o momento das audiências públicas, as populações residentes das ZEIS não sabiam da existência do projeto e tomaram conhecimento através da Defensoria Pública. Nas audiências os moradores e moradoras de áreas de ZEIS se depararam com propostas de intervenções que violavam seus territórios, principalmente através de propostas de melhoramentos viários e áreas verdes. No total, 8 áreas de ZEIS do ACJ apresentaram proposta de intervenção. Em contrapartida, não havia qualquer proposta que prevísse a oferta de moradia, nem a intenção de criar os conselhos gestores de ZEIS para debater as propostas, apenas o cumprimento à determinação do PDE de destinar 25% dos recursos arrecadados no perímetro para Habitação de Interesse Social (PDE, Art.146). Através de reuniões bilaterais com a Prefeitura, a pedido da Defensoria Pública e lideranças dos territórios, foi possível alterar trechos do Projeto de Lei (204/2018, art. 16) de modo a inserir maiores garantias aos territórios das ZEIS, como por exemplo, explicitar o condicionamento da aprovação dos projetos na área aos respectivos Conselhos Gestores de ZEIS e da formulação de um plano de reassentamento, quando necessário, que respeite uma distância máxima dos assentamentos originários das famílias.

Apesar do PDE definir em seu artigo 48 § 4º que em ZEIS 1 e 3, “a instalação do Conselho Gestor deverá preceder (grifo nosso) a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”, a relação com os PIUs não está clara, e o decreto que os regulamenta”, também não se atentou à essa questão, deixando margem para situações como a do ACJ, na qual para a SP Urbanismo, a formação dos Conselhos Gestores das ZEIS não era uma condicionante para o desenvolvimento do projeto, e estes deveriam ser formados apenas quando houvesse dinheiro em caixa e a priorização das obras do PIU fossem discutidas pelo Conselho Gestor das AIUs, previstos no PL”. Segundo a Secretaria de Habitação (SEHAB), também não era o momento de formar os Conselhos Gestores de ZEIS já que o horizonte de implementação do PIU dependia das arrecadações, as quais poderiam se prolongar

* Primeira versão da minuta: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/pl-arco-jurubatuba/#/consulta> Segunda versão da minuta: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0204-2018.pdf>.

** Decreto Municipal n. 56910/2016.

*** PL 204/2018 Art. 57.

T 134

por muitos anos, e por isso não fazia sentido mobilizar os conselhos que possuem mandatos de 3 anos**** para um horizonte tão distante das intervenções.

Já a Defensoria Pública, teve um entendimento diferente. Preocupada em resguardar o direito das famílias da região e não permitir a fragilização de seus territórios sem a devida participação dos moradores e da garantia de atendimento, ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP) pedindo a suspensão da tramitação do PL na Câmara, a qual foi concedida em abril de 2019.**** Desde então, instituições de assessoria técnica popular e lideranças locais vem mobilizando os moradores(as) da região através do grupo Articulação da Vila Andrade*****, formando uma frente de resistência às ameaças de remoções previstas no PIU e de outras ações de reintegração de posse na região.

Portanto, o presente trabalho tem o objetivo apresentar o relato da experiência das populações moradoras de território marcadas como ZEIS dentro do perímetro do PIU-ACJ e, através dessa experiência prática e de uma revisão bibliográfica, discutir a relação entre os PIUs e as ZEIS, e seus mecanismos de participação popular. O relato pretende chamar a atenção para a aplicação dos PIUs e contribuir para o amadurecimento dos instrumentos urbanísticos de modo a evitar violações de direitos, integrar melhor o planejamento urbano com as políticas habitacionais e garantir o direito à moradia.

**** Portaria SEHAB 146/2016, art. 5º.

***** n. processo. 2072081-49.2019.8.26.0000.

***** Carta aberta do grupo Articulação da Vila Andrade: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScEZjfYLbdAMrrKwm1TYssJ_Z2K9fxARDINeFdSLnCM5QxXzw/viewform.

T161 Propriedade da terra. Uma utopia coletiva

APENAS APRESENTAÇÃO

Edilson Henrique Mineiro e Evaniza Lopes Rodrigues

União dos Movimentos de Moradia e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste

O objetivo do texto é discutir a evolução do conceito de propriedade da terra urbana no Brasil, as lutas e as possibilidades jurídicas de modalidades coletivas de apropriação do espaço dissociadas da noção capitalista que considera apenas os aspectos subjetivos no âmbito do programa político da União Nacional por Moradia Popular e dos programas habitacionais direcionados para atender à produção autogestionária da moradia popular.

A propriedade da terra, se vista do ângulo do direito civil, não é senão um direito subjetivo, consistente em assegurar a uma pessoa o monopólio da exploração de um bem e de fazer valer esta faculdade contra todos que eventualmente queiram a ela se opor.

Entretanto, o novo regramento do instituto enunciado na Constituição Federal de 1988 e recepcionado na legislação infraconstitucional, reconhece-se que, ao lado de tais poderes tradicionais, agregaram-se outros, vinculados aos deveres sociais do Estado. Ainda que um Estado liberal.

Ao lado da evolução legislativa do tema, busca-se também refletir a trajetória do movimento de moradia mais vinculado à experiência uruguaia e o debate havido nos fóruns latino-americanos dedicados ao debate sobre a produção social da moradia.

Neste contexto, a União Nacional por Moradia Popular, tem debatido o conjunto de premissas básicas que eventualmente podem ser estabelecidas num projeto de lei participativo e que mobilize a sociedade organizada na defesa da produção

autogestionária da moradia. E dela, se pode tomar emprestado tais conceitos como ponto inicial para o debate necessário. A proposta em debate considera, dentre outros, os seguintes elementos:

a) Garantia de acesso à moradia digna – Conforme o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, o direito à habitação digna se confunde com o conceito de moradia adequada e reúne um conjunto de elementos, nenhum deles passíveis de serem desconsiderados, mas que no processo autogestionário podem ser realçados: A segurança da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, a economicidade, a habitabilidade, a acessibilidade e a localização tendem a ser mais bem preservados em processos controlados pelos futuros moradores e onde a lucratividade do empreendimento não seja o valor fundamental;

b) Estímulo ao associativismo e ao cooperativismo habitacionais, entendido como formas de organização cujos elementos centrais são a pessoalidade e a finalidade não lucrativa e considerando que sua atuação deve ser limitada aos empreendimentos pequenos e médios, não se admitindo nessa modalidade que o controle seja exercido por empresas capitalistas, caberia à proposta legislativa estabelecer um conjunto de princípios gerais para o enquadramento das propostas, tais como: posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática; o estímulo à participação direta dos futuros moradores; a soberania assemblear nos empreendimentos, dentre outros;

c) Estímulo à ajuda mútua – O termo “mutirão”, em termos etimológicos, remete a ideia de mobilização coletiva para auxílio mútuo em caráter gratuito. Ou seja, é o trabalho que reverte em favor dos próprios beneficiários. O trabalho mutirante deve ser estimulado por meio de sua clara caracterização legal, reconhecimento de benefícios tributários e outras estratégias;

d) Estímulo aos processos educacionais e pedagógicos de caráter emancipatório – Em linha com as lições de Paulo Freire, os processos pedagógicos e de trabalho social dos processos autogestionário devem reconhecer que para o oprimido o processo mais relevante é o da descoberta da sua situação de oprimido. Portanto, tais processos educativos partem do pressuposto de que somente o vivido é

S 24

incorporado e utilizado em situações novas, por isso o saber sistematizado só terá relevância se for possível seu uso prático. A aprendizagem informal, via grupo e a negação de toda forma de repressão, visam a favorecer o desenvolvimento de pessoas mais livres e capazes de contribuir com a sustentabilidade do empreendimento mesmo posteriormente à conclusão das obras. Não se trata apenas de produzir moradia, mas contribuir para a formatação de novas consciências;

e) Direito à assessoria técnica especializada – Nesse ponto o que se propõe é a recuperação do caráter não lucrativo das entidades de assessoria técnica, cuja atuação deve compreender a sua natureza interdisciplinar, envolvendo o trabalho de arquitetos, engenheiros, advogados, profissionais das diversas formações humanísticas, de modo a favorecer o desenvolvimento de uma técnica reprodutora da autonomia dos futuros moradores;

f) Estímulo às formas coletivas de fruição do uso, da posse ou da propriedade das unidades habitacionais – O debate da propriedade coletiva dos espaços construídos coletivamente deve ser realizado com os futuros moradores na perspectiva da superação do padrão da propriedade individual da terra e da moradia. A propriedade pode ser vista sobre um prisma contemporâneo, que, pode ser sintetizada como uma relação jurídica complexa, um feixe de direitos e obrigações recíprocas entre os titulares e destes para com a sociedade.

Nos processos de produção social da moradia, prevalece a noção de moradia como direito e não como mercadoria, o protagonismo dos cidadãos em detrimento dos interesses empresariais envolvidos, a diversidade de modalidades construtivas, entre outros aspectos.

Entretanto, tais processos, embora compatíveis com os fundamentos constitucionais, ainda carecem de um marco legal adequado que permita seu pleno desenvolvimento.

T133b

S25 Operações Urbanas na Macroárea de Estruturação Metropolitana



Mediador Carol Heldt • Escola da Cidade

Relator Mariana Levy • CDU-OAB

T135	Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo: trazendo a política do urbano de volta ao debate	Marilia Mayumi Kotaki Rolemberg Lessa	DGP - USP/CEM - USP
T136	Operações Urbanas Consorciadas, onde uma expressão sociocultural? A OUC Bairros do Tamanduateí como fronteira	Eunice Helena Sguizzardi Abascal	Mackenzie
T137	Entre a crise imobiliária e a renovação dos instrumentos urbanos: o "lugar" das Operações Urbanas nas margens do rio Pinheiros no pós-PDE 2014	Nathália Pimenta Freitas Pinto	FAU-USP
T138	A condição periférica no projeto metropolitano de São Paulo	Vinícius Luz de Lima	FAU-USP

T135 Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo: trazendo a política do urbano de volta ao debate

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Marilia Mayumi Kotaki Rolemberg Lessa

mmk.rolemberg.lessa@gmail.com

DGP - USP/CEM - USP

Afinal, por que as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) têm feito pouco pela cidade de São Paulo, em termos da produção de territórios mais justos, democráticos e agradáveis de se viver? Para contribuir com esse debate e, de forma mais ampla, com a agenda de estudos sobre a política e as políticas do urbano, o trabalho visa revisar os modelos teóricos vigentes na literatura acerca das OUCs, frequentemente situados em uma escala macroeconômica de análise, e propor um framework alternativo para enquadrar o objeto, situado em uma escala meso, que enfoca o governo, suas burocracias e dinâmicas internas. Em síntese, sugere um tratamento conceitual das operações urbanas que as interpreta como instrumento jurídico-financeiro da política urbana municipal, mobilizado pela prefeitura para a produção de caixa. Essa visão de contrapõe a abordagens que tratam as OUCs como megaprojetos de requalificação do espaço urbano. O trabalho será dividido em duas seções. Na primeira, será realizada breve revisão do debate acadêmico, a partir da reconstituição dos três principais modelos teóricos. Na segunda, será apresentado o enquadramento alternativo proposto e os principais argumentos que o sustentam.

Desde o início dos anos 2000, grande número de trabalhos tem sido publicado acerca das operações urbanas, especialmente sobre a experiência paulistana com o instrumento. Situada no campo da arquitetura e urbanismo, essa produção acadêmica pode ser sistematizada a partir de três vertentes principais de explicação, que apresentam diversas convergências entre si. Especialmente nas escolas cariocas tem sido realizado um debate que aproxima as OUCs de experiências internacionais dos chamados *Megaprojetos Urbanos (MPs)*. Já em São Paulo, onde predomina uma formação teórica de fundo neomarxista, o instrumento tem sido observado sob um prisma da captura do Estado. Um primeiro conjunto de trabalhos têm caracterizado as OUCs como uma *"fórmula mágica"*, fruto da captura funcional do Estado, em um contexto de crise fiscal e de processos de financeirização do solo e de especulação imobiliária. Já outros trabalhos jogam luz sobre o *lobby dos atores de mercado e processos de corrupção* na formulação das operações urbanas.

Contudo, ao enfatizar a dimensão macroeconômica e os interesses dos atores de mercado, esses modelos de explicação tematizam pouco o papel do Estado, dos governos e das burocracias. Visando contribuir para a superação desse gargalo, o *framework* alternativo proposto visa aterrissar a explicação no dia a dia da política local e da produção do território. Esse reenquadramento se baseia em dois argumentos centrais.

Em primeiro lugar, sugerimos o tratamento conceitual das operações urbanas não enquanto megaprojetos de requalificação do espaço, mas sim como um instrumento jurídico-financeiro da política urbana para a produção de caixa público. A literatura nacional frequentemente enquadra as OUCs como megaprojetos para requalificação do espaço urbano a partir da premissa da existência de relações de dependência (e captura) entre Estado e Mercado, justificada por um contexto de crise fiscal nos municípios, à semelhança do ocorrido nas cidades norte-americanas nos anos 70. Contudo, a análise do modelo de federalismo no Brasil e do orçamento dos municípios sugere que, no país – e particularmente no caso de São Paulo – não há um cenário de crise fiscal geral e permanente capaz de justificar uma situação de dependência mútua entre Estado e Mercado. Os prefeitos paulistanos possuem recursos para a implementação de diversas políticas e programas – ainda que insuficientes para a execução de todas as pautas da agenda.

S 25

Ao mesmo tempo, apesar da cidade de São Paulo ter acesso a muitos fluxos de recurso e possuir uma grande disponibilidade orçamentária em relação aos padrões nacionais, os prefeitos paulistanos não possuem plena discricionariedade na definição dos gastos. Em função do arcabouço normativo da política fiscal do país, boa parte do orçamento municipal já se encontra vinculado a certas despesas obrigatórias e incompressíveis, tais como folhas de pagamento; políticas de saúde e educação. O resultado disso é que, embora não haja uma crise fiscal generalizada em todos os setores de política pública, há um contexto de escassez que afeta as áreas que não se encontram formalmente protegidas por regras de transferências obrigatórias e pisos mínimos de gasto, como é o caso do urbano. Ou seja, há uma situação de *escassez específica no setor de política urbana*, que dá origem ao *interesse do governo local e das burocracias setoriais em produzir caixa* para essas áreas e para os seus gastos discricionários.

Em segundo lugar, sugere-se que, ao contrário de grande parte das experiências internacionais de megaprojetos de requalificação urbana descritos em estudos de caso da literatura, as operações urbanas paulistanas não possuem arranjos institucionais robustos, capazes tanto de insular o projeto de eventuais riscos políticos; como de assegurar a oferta de aportes públicos e oferecer condições de lucratividade aos parceiros privados. Na verdade, elas sequer apresentam um arranjo institucional próprio. Trata-se de um instrumento despido de institucionalidade, que opera a partir de estruturas já existentes no governo local, tais como a empresa municipal pública de desenvolvimento urbano e as secretarias-fim municipais. Seu caráter guarda-chuva e maleável permite o acoplamento de diferentes projetos e ideias em seu interior.

Esse aspecto pode ser observado na análise dos dados de aplicação de recursos arrecadados pelas OUCs, que demonstram uma diversificação do padrão de gastos ao longo do tempo. Esse resultado contradiz o diagnóstico da literatura vigente de que, devido à captura do Estado, os gastos seguiriam um padrão de investimento favorável aos interesses de mercado de forma constante ao longo do tempo. Contudo, cabe também observar que decisões tomadas no passado diminuem o espaço de discricionariedade dos tomadores de decisão do futuro.

Em síntese, sob o olhar da política urbana, essas evidências corroboram a hipótese tecida de que as operações urbanas não se propõem unicamente à promoção de uma agenda de crescimento urbano e renovação, decorrente da captura do Poder Político pelos interesses do setor imobiliário. Ao contrário, há razões para acreditar que interesses públicos e dinâmicas próprias das instituições políticas locais influenciam os processos decisórios desses projetos, levando a dinâmicas de negociação e barganha que produzem esse tipo de resultado ao longo de seu longo ciclo de implementação.

T135

T136 Operações Urbanas Consorciadas, onde uma expressão sociocultural? A OUC Bairros do Tamanduateí como fronteira

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Eunice Helena Sguizzardi Abascal
Mackenzie

O presente artigo se propõe a identificar na formulação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (São Paulo) elementos que permitem compreendê-la como uma intervenção modelar para o futuro das OUC em São Paulo. Por seu caráter amplo e integrador, argumenta-se que o enunciado dessa intervenção urbana contempla os principais elementos e características que a define como uma intervenção urbana complexa, com forte articulação às demandas socioterritoriais que a embasam. A metodologia para tanto consiste na exploração conceitual das OUC, e de sua vinculação necessária ao Projeto Urbano como mediação espacial de um conteúdo sócio ambiental e cultural inerente à dinâmica e às pré-existências ambientais e culturais que determinam a própria condição do urbano.

Os resultados se encontram em torno da identificação de especificidades desta OUC que podem contribuir para a construção de uma nova abordagem das intervenções urbanas similares para a cidade de São Paulo, e seu futuro.

Operações Urbanas Consorciadas, conceito, limites e perspectivas

O artigo no. 32 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, conceitua uma Operação Urbana Consorciada como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Esta definição tem como corolário que o instrumento urbanístico OUC reúna a possibilidade de realização de intervenções urbanas complexas, caracterizadas como expressão espacial de um conjunto de medidas e decisões técnico-políticas, sistematizadas em torno de um eixo articulador, sob a coordenação do Poder Público municipal. Uma intervenção desta natureza, para alcançar sua plenitude e materialidade urbana com qualidade ambiental, pressupõe o projeto urbano como um de seus mais expressivos meios de realização.

Em outras palavras, a mediação projetual se torna decisiva e fundamental à concretização deste instrumento, entendendo o projeto urbano em sua acepção de um desenho informado e passível de expressar mediações sociais, econômicas e culturais necessárias ao cumprimento da finalidade social enunciada em Lei.

O Projeto Urbano desempenha no processo de concepção e implementação papel protagonista, funcionando como aglutinador de diversas vozes e parceiros, tendo em vista a concertação dos múltiplos e conflitivos interesses, provindos de investidores, empreendedores da construção civil, que transformam uma área-alvo englobando a cidadania ativa e a participação, o que implica no envolvimento de proprietários, moradores e usuários de sua área objeto. Como uma modalidade de projeto estratégico que deve induzir oportunidades para o desenvolvimento e transformação de uma área, respostas às demandas socioterritoriais da cidade devem ser providas em seu âmbito.

A interdependência dos projetos urbanos com a economia, a cultura e a sociedade, sobretudo, viabiliza um modo de intervenção vinculado a instrumentos urbanísticos de que as OUC são exemplo, e que constam dos marcos de regulação da política

S 25

urbana, de que é exemplo o Plano Diretor, exigido aos municípios de mais de 20.000 habitantes, como meio para indicar as diretrizes das operações urbanas e gerir e assegurar o resgate do sobrevalor da terra produzido com a transformação da cidade, fundamentado na função social da propriedade. A função social da propriedade e a redistribuição de recursos de valorização da terra em meio à construção civil são instrumentalizados por meio de mecanismos onerosos, como a captação de mais-valias como consequência dessa valorização, financiando transformações territoriais induzidas. As OUC pressupõem ainda um conjunto de contrapartidas pagas por beneficiados privados, a fim de capturar uma parcela do sobrevalor (mais valia) gerado com a qualificação da área objeto, prevendo a alteração das normas edilícias e aplicação dos recursos em projetos desenvolvidos na área, entre estes, projetos habitacionais visando à fixação de população vulnerável afetada. Medidas que o Poder Público municipal deve ter a sensibilidade de fomentar ou incentivar, regulamentando o comportamento de investidores e empreendedores imobiliários, para que haja meios de auferir receitas para investimento em infraestrutura e outros benefícios.

Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí – uma nova fronteira para as OUC e os Projetos Urbanos em São Paulo

A Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT) se desenvolve ao longo de um dos principais rios de São Paulo e dos bairros formados em seu decurso, Cambuci, Mooca, Ipiranga, Vila Carioca e Vila Prudente, abrangendo quase todo o setor Arco Tamanduateí, da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Originada nos primeiros estudos da Operação Urbana Diagonal Sul (Plano Diretor Estratégico de 2002, Lei nº 14.430/2002), realizados pela antiga Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA), a partir de 2012 é vinculada aos estudos da Operação Consorciada Urbana Mooca-Vila Carioca (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, SMDU), fundamentando a proposta e o projeto renomeado como Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, e desenvolvido entre 2012 e 2015.

O Projeto de Lei está em tramitação na Câmara Municipal de SP desde 2015, e foi discutido até o momento em 11 audiências públicas. Essa Operação Urbana enfoca

T136

a geração de desenvolvimento local, renda, emprego e oportunidades em uma área tradicionalmente industrial que apresenta parte das indústrias ainda ativas, e um potencial econômico, social e habitacional, bem como cultural significativo, pois nela se encontra grande parte do patrimônio industrial da cidade a espera de intervenção e preservação. Uma expressiva oferta de mobilidade urbana se apresenta na região, oferecendo-se à construção de moradias populares, pois se prevê a obtenção de benefícios com a venda de CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção), prevendo-se que 25% dos recursos sejam aplicados em Habitação de Interesse Social.

A OUC contempla uma estratégia socioambiental aprovada pela LAP Nº 01/SVMA.G/2015, e inovadores instrumentos de gestão territorial e participativa, que pretendem ser alcançados por meio de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU) que visa à cidade compacta.

Pretende equilibrar a oferta de empregos e de moradias na região, promovendo o adensamento populacional e construtivo, maior diversidade dos serviços e do comércio local, reduzir o tempo de deslocamento entre o trabalho e a residência e desenvolver um programa de intervenções públicas definindo parâmetros urbanísticos que geram a requalificação das orlas fluviais, atendimento habitacional, melhoria das conexões entre os bairros e a qualificação do ambiente urbano.

Ao se analisar as possibilidades desta OUC o trabalho se propõe a identificar a conexão desta proposta com o conceito de Projeto Urbano, e investigar o quão esta formulação pode funcionar como uma fronteira para um futuro das intervenções urbanísticas em São Paulo, com sentido inovador, e humanista.

T137 Entre a crise imobiliária e a renovação dos instrumentos urbanos: o “lugar” das Operações Urbanas nas margens do rio Pinheiros no pós-PDE 2014

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Nathália Pimenta Freitas Pinto

FAU-USP

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana; Produção imobiliária

Introdução

Considerando o debate sobre formas de produção do espaço da Metrópole de São Paulo e sobre as relações entre mercado financeiro e imobiliário, a presente pesquisa “Entre a crise imobiliária e a renovação dos instrumentos urbanos: o “lugar” das Operações Urbanas nas margens do rio Pinheiros no pós-PDE 2014” investiga como ocorre a produção espacial na Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) e na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) no recorte temporal de 2014 a 2020.

Essa pesquisa se insere no projeto “Imobiliário e Infraestruturas sob domínio de Grandes Grupos Econômicos: Financeirização e metropolização do espaço na São Paulo do Século XXI” da prof.^a Beatriz Rufino, tratando da reorganização de setores

empresariais atuantes na produção do espaço e das temáticas da financeirização e metropolização inseridas nas dinâmicas imobiliárias da capital paulista.

Metodologia

A pesquisa se estrutura em problematização teórica e investigação empírica, organizadas em torno de três eixos de análise: 1) Reorganização dos Grandes Grupos Econômicos e atuação na produção do espaço; 2) Estratégias e instrumentos financeiros na produção imobiliária e de infraestruturas; 3) Reestruturação urbana e metropolização do espaço. A OUCAE e OUCFL são elencadas como estudo de caso para a articulação desses eixos.

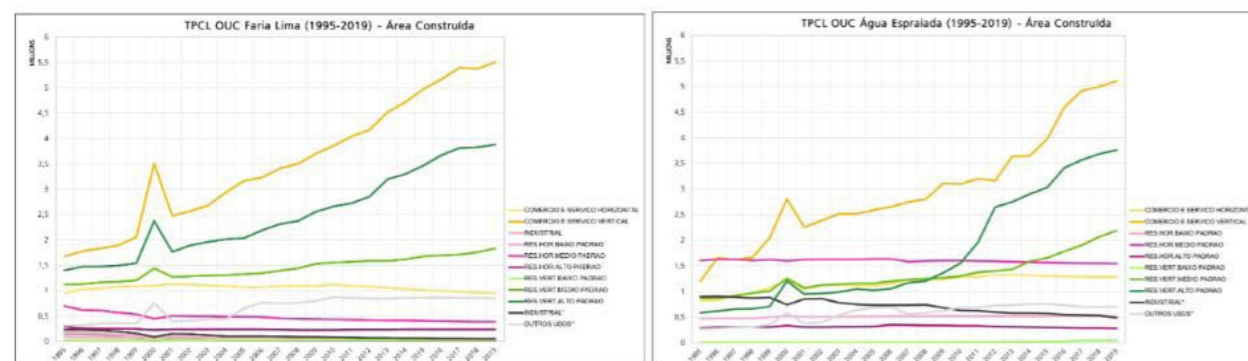
Quanto à investigação empírica, foi realizada a análise de legislações urbanísticas das referidas OUCs, do próprio PDE e de outros instrumentos urbanísticos, a fim de comparação. Foi necessária a sistematização de dados que permitissem a análise da produção espacial, especialmente no período pós 2013. Foram utilizadas bases de dados EMBRAESP e IPTU – TPCL, sendo a base da EMBRAESP referente apenas a lançamentos residenciais. Além disso, realizou-se o exame dos prospectos das operações, a revisão de periódicos especializados e o acompanhamento do grupo gestor.

Resultados e Discussão

Na cidade de São Paulo, as Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada se situam no vetor sudoeste, importante lugar da expansão imobiliária. Dessa forma, o interesse imobiliário na região e a articulação política para intensificar a produção atravessa diferentes gestões municipais. Esse interesse levou a alto volume de arrecadação no perímetro. Os primeiros leilões de Cepacs de ambas Operações ocorreram em 2004. Desde então, a OUCAE arrecadou R\$2,9 bilhões e a OUCFL arrecadou R\$3 bilhões.

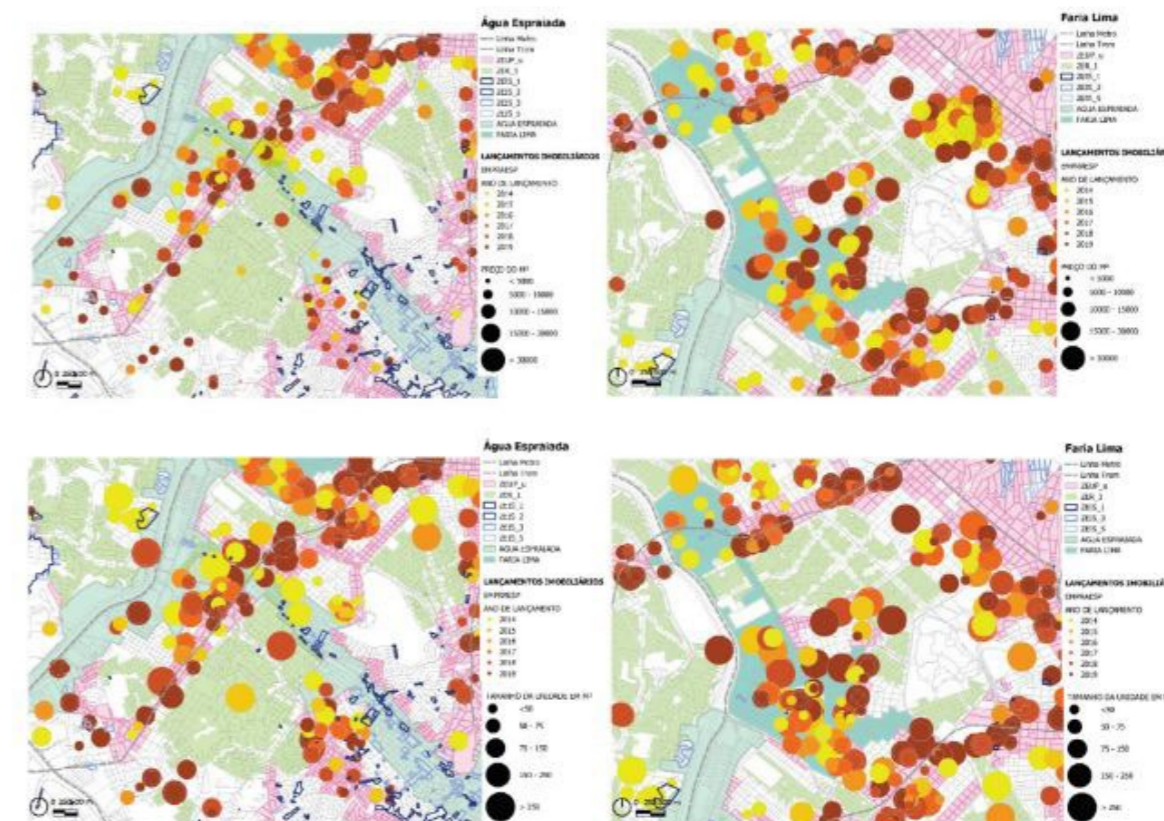
No contexto nacional, o período entre 2014 e 2017 se caracteriza pelo aprofundamento da crise econômica e imobiliária, com mudanças significativas na definição das estratégias de investimento e nos produtos imobiliários. Em 2014, foi aprovado o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, com a previsão de novos instrumentos urbanos, como os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) e os Eixos de

Estruturação Metropolitana. A emergência de novos instrumentos parecia direcionar a dinamização e valorização de novos territórios na metrópole o que poderia gerar um desinteresse pelas Operações. A observação mais recente das dinâmicas imobiliárias revela que as Operações permaneceram como espaços disputados para a viabilização da produção imobiliária mais cara e sofisticada da metrópole. O último leilão de Cepacs na OUCFL em 2019 chegou a arrecadar R\$1,6 bi.



IMAGENS 1 E 2: GRÁFICOS DE ELABORAÇÃO DO GRUPO DE PESQUISA REFERENTES A ÁREA CONSTRUÍDA. FONTE: IPTU-TPCL.

A partir dos gráficos, observa-se nas Operações Urbanas, que a “crise” no mercado da construção civil a partir de 2013 não afeta de forma negativa os ritmos de crescimento dos principais produtos imobiliários desses perímetros. Esse crescimento contínuo pode indicar a recentralização de capitais da construção civil no período da crise. Após um período de expansão imobiliária (2007–2013), com o mercado atingindo novas fronteiras territoriais, o período da crise (2014–2017) aponta para investimentos mais centralizados.



IMAGENS 3, 4, 5 E 6: TAMANHO DE UNIDADE E PREÇO DO M² NA OUCFL E NA OUCAE. ELABORAÇÃO PRÓPRIA. FONTE: EMBRAESP.

Os mapas elaborados apresentam a produção realizada no período de estudo, entre 2014 e 2019, apontando certas diferenças nas dinâmicas imobiliárias da OUC Faria Lima e da OUC Água Espraiada. Quanto ao tamanho das unidades, a OUC Faria Lima apresenta os dois extremos: trata-se de uma região com lançamento de muitas unidades maiores que 250m², assim como possui diversas unidades menores que 50m². O preço do metro quadrado fica entre as faixas de 10.000 a 15.000 reais e entre 15.000 e 30.000 reais. Na OUCAE, encontram-se unidades nas faixas intermediárias de tamanho. O valor do metro quadrado se apresenta menor, concentrando-se na faixa de 10.000 – 15.000 reais.

Apesar de certa distinção, ambas Operações Urbanas estão na continuidade do vetor sudoeste de expansão imobiliária, apresentando lançamentos de empreendimentos residenciais de alto padrão e também de grandes edifícios comerciais.

S 25

Mesmo durante a crise imobiliária entre 2014–2017, esse lugar seguiu com a concentração de investimentos imobiliários crescente, ocorrendo um possível espraio da valorização gerada pelas OUCs em direção aos Eixos de Estruturação que as tangenciam.

Referências

FIX, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. Campinas, 2011.

LAPAVITSAS, C. (2013). The financialization of capitalism: 'Profiting without producing', City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, 17:6, 792–805.

RUFINO, Beatriz. Reestruturação do setor imobiliário e mudanças no padrão espacial de reprodução do capital: a produção imobiliária como elemento central na reconfiguração das cidades brasileiras.

RUFINO, Beatriz. Do zoneamento às operações urbanas consorciadas: Planejamento Urbano e Produção Imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970–2017).

_____. Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima de dezembro de 2016. São Paulo, SP Urbanismo, 2016b. Disponível em: [https://gestaourbana.Prefeitura.sp.gov.br/estruturacao territorial/operacoes-urbanas/operacao-urbana-consorciada-faria-lima/](https://gestaourbana.Prefeitura.sp.gov.br/estruturacao%20territorial/operacoes-urbanas/operacao-urbana-consorciada-faria-lima/). Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada de Dezembro de 2016. São Paulo, SP Urbanismo, 2016c. Disponível em: [https://gestaourbana.Prefeitura.sp.gov.br/estruturacao territorial/operacoes-urbanas/oucae/](https://gestaourbana.Prefeitura.sp.gov.br/estruturacao%20territorial/operacoes-urbanas/oucae/). Acesso em: 15 mar. 2019.

STROHER, Laísa Eleonora. A constituição social da financeirização urbana no Brasil: O papel das Operações Urbanas com Cepac. Tese de doutorado – UFABC. Santo André, 2019.

WEHBA, Cristina. Reestruturação imobiliária e reconfiguração do espaço: a produção da Odebrecht na OUCAE. 2017.

T138

T138 A condição periférica no projeto metropolitano de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Vinícius Luz de Lima*

viniciusluzdelima@usp.br

FAU-USP

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana; Articulação com a escala e o planejamento metropolitano.

O rápido crescimento da cidade de São Paulo se caracteriza pela urbanização sob o padrão de expansão urbana de cidade, iniciada no final do século XIX pela implantação das indústrias ao longo dos eixos ferroviários e pelo planejamento urbano das décadas de 1920 e 1930 que vai acentuar a urbanização após 1940 de forma intensa com a industrialização associada a importantes eixos rodoviários.

Até o final do século XX a intensa urbanização paulistana se expandiu constituindo áreas urbanas consolidadas no entorno de sua área central e também territórios periféricos e carentes de infraestrutura urbana básica e equipamentos urbanos para a população. Esse processo foi conduzido por grandes obras públicas de infraestrutura viária na cidade e políticas de provisão habitacional em áreas distantes do centro da cidade, simultaneamente à explosão de assentamentos periféricos

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – FAUUSP.

S 25

de populações pobres na busca da habitação de baixo custo em áreas sem infraestrutura mínima, formando um extenso território de urbanização precária.

Após um século de urbanização intensa e acelerada, no final do século XX, o projeto urbano de escala metropolitana se torna relevante no planejamento da cidade, devido ao aumento da complexidade e importância econômica, política, cultural da cidade de São Paulo nos cenários nacional e internacional. Esse quadro leva o setor público municipal a elaborar diversas políticas urbanas e instrumentos de planejamento com o intuito de melhorar as condições urbanas da sua periferia precária.

Propõem-se diversas políticas de uso e ocupação do solo e setoriais para o desenvolvimento econômico da precária periferia paulistana, muitas implantadas desarticuladamente às obras públicas municipais e estaduais de infraestrutura, especialmente as de transporte público de massa, revelando a condição duplamente periférica desses territórios metropolitanos de expressiva importância socioeconômica: a distância física das áreas urbanas bem equipadas e consolidadas em contraponto à deficiente infraestrutura da sua baixa qualidade urbana, cuja importância metropolitana é considerada pelo setor público apenas sob o ponto de vista econômico-funcional.

Com o intuito de reduzir as grandes disparidades urbanas das áreas periféricas, no início do século XXI são concebidas diversas políticas urbanas pelo poder público municipal, na esteira do paradigma dos projetos de intervenção estratégica, dentre as quais as operações urbanas consorciadas - OUCs. Entretanto, prioriza-se a implementação dos projetos estratégicos nas OUCs das áreas urbanas privilegiadas da cidade, em detrimento dos projetos voltados para a redução da precariedade urbana dos territórios periféricos da área metropolitana de São Paulo, que são interrompidos ou abandonados pelas gestões municipais.

Dentre as Operações Urbanas Consorciadas planejadas no Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei 13.420/2002) voltadas para áreas em processo de reestruturação ou com urbanização precária, como a Jacu-Pêssego na região leste da cidade, entre 1990 até os anos 2010, são elaborados planos setoriais de desenvolvimento econômico (pólos econômicos) e projetos estratégicos de escala urbana e metropolitana, porém não são totalmente implementados. Esse cenário vai salienta o menosprezo

desses territórios periféricos e precários pelo poder público, reforçando a sua condição periférica no contexto metropolitano de São Paulo.

Esse menosprezo da condição periférica no projeto metropolitano vai permanecer nas primeiras décadas do século XXI, mesmo com a criação da Macroárea de Estruturação Metropolitana - MEM no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 (Lei 16.050/2014), formada constituída pelos Setores "Central", "Orla Ferroviária e Fluvial" e "Eixos de Desenvolvimento". Esses territórios em "processos de mudança nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa" (art. 11) abrangem áreas urbanas da cidade de São Paulo cuja importância está na função estrutural de escala metropolitana das áreas centrais consolidadas e periféricas da metrópole paulistana.

Mais uma vez são previstos instrumentos de transformação para cada setor da MEM grandes projetos estratégicos de intervenções urbanas, no sentido de requalificar as áreas bem equipadas nos Setores "Central" e "Orla Ferroviária e Fluvial" e reduzir a precariedade urbana das áreas periféricas com pouca infraestrutura urbana ocupadas por populações pobres com o intuito de desenvolvê-las economicamente, os denominados Setores "Eixos de Desenvolvimento".

Entretanto, mesmo a MEM constituída por territórios associados a eixos viários de importância metropolitana, o poder público acaba por priorizar as Operações Urbanas Consorciadas Centro, Faria Lima, Água Espraiada e Água Branca, vigentes desde 1990 e revistas nos anos 2000, localizadas nas áreas urbanas consolidadas e privilegiadas da cidade, ao passo que os territórios periféricos do Setor

Eixo de Desenvolvimento, os subsetores "Avenida Cupecê" (região sul), "Noroeste - Avenida Raimundo Pereira de Magalhães e Rodovia Anhanguera" (região norte), "Fernão Dias" (região norte) e o subsetor "Arco Jacu-Pêssego" (região leste), objeto de diversas políticas de desenvolvimento econômico nos anos 2000, planos de "pólos econômicos" e projetos estratégicos associados a

T 138

S 25

instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), são excluídos dessas ações públicas e novamente relegados à condição periférica metropolitana. Constata-se, assim, a falta de priorização dessas áreas nos projetos urbanos e de escala metropolitana voltados para a reestruturação e requalificação urbana, apesar de serem importantes em termos socioeconômicos na metrópole paulistana.

Se por um lado é evidente a importância socioeconômica de grandes áreas e territórios precários e periféricos no contexto da metrópole paulistana, quando analisamos as ações do setor público concebidas e elaboradas no âmbito dos projetos urbanos de escala metropolitana na busca de qualificar essa “periferia” e melhorar as condições de vida da sua população, o que se observa é o descarte e abandono dos projetos elaborados pelo poder público para a periferia metropolitana, contribuindo, assim, para a manutenção da condição periférica das áreas precárias da metrópole paulistana.

T133b

Síntese dos trabalhos apresentados

Mesa 5: Produção imobiliária e as parcerias público privadas



Mariana Chiesa	CDU-OAB	Mediadora – Comissão de Organização
Eduardo Nobre	FAU-USP	Relator da Sessão 22 – Reflexões sobre a produção imobiliária
Raquel Rolnik	FAU-USP	Relatora da Sessão 23 – As parcerias público privadas no urbano
Alvaro Pereira	CDU-OAB	Relator da Sessão 24 – As parcerias público privadas na habitação social
Marcelo Ignatios	IAB	Relator da Sessão 25 – Operações Urbanas na Macroárea de Estruturação metropolitana

SÍNTESE S22: Reflexões sobre a produção imobiliária

Relator: Eduardo Nobre
FAU-USP

O primeiro trabalho a ser apresentado, “Retomada da incorporação em lotes pequenos como forma de diversificar a produção imobiliária” foi de pesquisadores do Grupo de Pesquisa “Adensamento e Verticalização das Cidades Brasileiras”, coordenado pelo Prof. Dr. João Meyer do Departamento de Tecnologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Um dos autores (Mário do Val) apresentou o trabalho defendendo a tipologia dos prédios residenciais pequenos e sem recuos do primeiro ciclo de verticalização paulistano que começou a surgir a partir dos anos 1940 e 1950 e que existiu até a Lei de Zoneamento de 1972. Segundo ele, esse tipo de edifício apresentava uma qualidade urbana muito mais adequada na relação com o espaço público, em função da sua escala e por não apresentar recuo frontal, qualidades que o PDE 2014 pretendia voltar a promover. Argumentou que a Lei de Zoneamento de 1972 acabou por inviabilizar esse tipo de empreendimento em função da exigência de recuos e da aplicação da Fórmula de Adiron, que permitia coeficientes de aproveitamento maiores em troca de taxas de ocupação no lote menores. A partir de dados da base de Cadastro Fiscal Imobiliário do Município de São Paulo, presentes na dissertação de Gustavo Marques dos Santos (Ciclos imobiliários da verticalização paulistana: indícios, condicionantes e caracterização, FAUUSP, 2017) realizaram mapeamento demonstrando como a aplicação desse zoneamento acabou por afastar os empreendimentos dos lotes pequenos da área central, expandindo em direção a outras regiões da cidade, onde existiam lotes maiores. Esse tipo de incorporação típica pós-1972 representou a centralização e a concentração do capital imobiliário, inviabilizando as pequenas construtoras do primeiro ciclo de verticalização, pois, em 2020 as dez maiores incorporadoras detinham 43% do VGV desse tipo de empreendimento na cidade

(edifícios residenciais verticais). Da mesma forma, a partir do cruzamento de dados do Geosampa, mapeamento de dados de terrenos ociosos (notificados pelo não cumprimento da função social) com as ZEU do atual zoneamento, mostraram que ainda existiriam 80 mil lotes improdutivos nessas áreas, correspondendo a 800 mil m² de terrenos para serem adensados, podendo resultar num potencial de 24 a 80 mil unidades residenciais novas. Esses lotes, por serem menores que 1.000 m² apresentariam dificuldades para serem incorporados, mesmo com a aplicação nova lei de zoneamento de 2016, em função das travas volumétricas (exigências do recuo a partir de 10 metros de altura) remanescentes da legislação de 1972. Para tanto, fizeram simulação volumétrica de empreendimento em lote de 400 m² de área em ZEU, utilizando o CA 4 e TO de 85% da área do lote, com recuo a partir de 10 metros de altura, conforme a lei de zoneamento e sem recuo e ocupação máxima. Por fim, defenderam que fossem aplicadas as mesmas normas diferenciadas que existem para HIS e HMP para os lotes pequenos a fim de viabilizar o empreendimento da tipologia defendida, viabilizando a ocupação dos imóveis subutilizados na ZEU.

O trabalho “Trajetória do estoque residencial formal no Município de São Paulo, 2000/2020” fez uma análise da evolução do estoque residencial formal no município de São Paulo de 2000 a 2020, usando a base de registros de propriedade para cobrança do IPTU (SMF/PMSP) e a base de lançamentos imobiliários da Embraesp, comparando com os dados de evolução do PIB municipal da Fundação SEADE. A ideia foi compreender as características de evolução e transformação no estoque residencial paulistano e como essa evolução se relaciona com a economia do ponto de vista dos impactos mútuos, ou seja, da economia nacional no setor imobiliário e do setor imobiliário na economia local, e também do ponto de vista da regulação e da arrecadação municipais. Segundo essa pesquisa, o ciclo de crescimento imobiliário está altamente relacionado aos ciclos econômicos, suas crises e desenvolvimento, mas também à regulação que a legislação de uso e ocupação do solo (PDE e zoneamento) o submete. A partir da análise dos dados coletados, o trabalho concluiu que desde a década de 2010 a produção do mercado residencial paulistano é predominantemente residencial, sendo que o padrão dessa construção tem se alterado de baixo e médio, antes do regramento atual para médio e alto, após o PDE 2014 e Lei de Zoneamento de 2016. Entre 2014 e 2016 houve uma redução

dos lançamentos em função da crise econômica. Porém, após esse período ocorreu uma forte expansão do mercado novamente, porém com imóveis menores e mais caros. Os autores concluíram que essa mudança na produção está relacionada tanto à crise econômica, quanto à regulação do zoneamento atual, que concentrou essa produção nas ZEU. Por fim, analisaram esse ciclo de expansão e valorização do mercado imobiliário residencial com as finanças municipais. Analisando os dados da Planta Genérica de Valores (PGV) do município, averiguaram que o aumento dos valores praticados pelo mercado foi até certo ponto absorvido pelos aumentos do IPTU nos anos de 2001, 2014, 2017 e 2019.

O trabalho “Mercado imobiliário e patrimônio industrial” fez uma análise sobre a reconversão do patrimônio industrial para novos usos, principalmente o residencial, a partir da análise da experiência inglesa, onde a autora está fazendo doutorado sanduíche. Segundo a autora, as práticas recentes de intervenção urbana no Reino Unido são baseadas no modelo de “regeneração urbana” (urban regeneration), que diferentemente do modelo de renovação urbana dos anos 1970 a 1980, que promoviam uma política de tábula rasa, procuram recuperar o valor econômico do patrimônio já construído. No caso específico desse país, que passou por um grande processo de desindustrialização a partir dos anos 1970, a maior parte desse patrimônio a ser reconvertido é industrial. Dessa forma, desde os anos 1980, esse país tem procurado desenvolver um processo de “regeneração baseada na propriedade” (property led regeneration) desenvolvendo aparato legal nesse sentido. É justamente o caso da Planning Policy Guide 3 de 2000 que definiu que 60% do uso dos imóveis industriais reconvertidos deve ser destinado a uso residenciais. Mais recentemente, a legislação procurou estimular a reforma desses imóveis através do “direito de construção permitidos” (Permitted Development Rights), que permite pequenas reformas e reconversões sem a necessidade de solicitar alvará de construção (planning application). Por fim, analisou essa questão na cidade de São Paulo. A partir da constatação que ainda existem poucos casos de tombamento industrial no Brasil, a autora analisou o estudo de caso da região da Mooca, que apresenta um patrimônio industrial obsoleto enquanto uso, porém ainda passível de reconversão. A região em questão apresenta restrições na legislação do uso do solo, no que se refere à preservação de patrimônio histórico industrial (ZEPEC) e ainda apresenta

algumas áreas com zoneamento industrial (ZPI). Focou especificamente no empreendimento conhecido como “Luzes da Mooca”, que foi construído em antiga área industrial, porém com a destruição da fábrica existente e a manutenção apenas da chaminé. Em função das restrições impostas pela Resolução de Tombamento do Conpresp, o empreendimento teve de seguir o limite de gabarito, usando como propaganda o mote da ambiência européia para justificar a pouca altura do empreendimento em relação a outros no entorno sem restrições de gabarito. Apresentou também o caso da fábrica da Antartica, que ainda está de pé e poderia ser reconvertida para uso residencial. Dessa forma, concluiu que as legislações atuais de uso e ocupação do solo e de preservação cultural não estimulam a reconversão de imóveis industriais para uso residencial e que deve haver maior integração entre políticas de uso e ocupação do solo com políticas de preservação cultural.

O trabalho “O direito de construir ou o direito de prejudicar?” foi apresentado pela Sra. Ros Mari Zenha, integrante do MOVER – Movimento de oposição à verticalização abusiva da Vila Romana. Trata-se de movimento de moradores desse bairro na Zona Oeste de São Paulo que está preocupado com os impactos nocivos que o processo de verticalização “abusivo” tem ocasionado na vizinhança. Tendo em vista a existência de diversas ZEU na região, essa área tem sido alvo de inúmeros empreendimentos imobiliários de grande porte. As autoras citam os impactos ambientais decorrentes desses empreendimentos na vida cotidiana, conforme relato dos moradores, a saber: transformações no padrão de ventilação e insolação dos imóveis em função da altura dos novos empreendimentos; recalque das moradias existentes em função do rebaixamento do lençol freático ocasionado pelas inúmeras escavações de garagens; rachaduras, outros problemas estruturais e até problemas de saúde ocasionados pelo uso de equipamentos de forte impacto, como os bate-estacas; lentidão das construtoras no reparo de danos ocasionados; e, por fim, desvalorização dos imóveis em função dos anteriores. Nesse sentido, as autoras questionaram o fato da legislação de uso e ocupação do solo se preocupar demasiadamente com o direito de construir, sem se preocupar com os eventuais prejuízos, danos e dolos ocasionados aos vizinhos das novas construções, além da inexistência de estudos sérios sobre a capacidade de suporte físico e infraestrutural da cidade com relação a esses megaempreendimentos. Na sequência, a apresentadora citou, com riqueza

de detalhes, o périplo que tem sido a tentativa dos movimentos de vizinhança em aprovar uma legislação que implemente de fato o Estudo de Impacto de Vizinhança – Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV-RIV) de forma séria e consequente. Apesar de ser uma exigência definida pela Lei Orgânica do Município e contar com Decreto de criação desde os anos 1990, esse instrumento é raramente realizado e quando o é, apresenta fragilidades técnico-conceituais, que não permitem de fato mitigar os impactos ambientais causados pelos grandes empreendimentos. Nesse aspecto, existem estudos para aprimoramento do instrumento no âmbito do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cades), da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) desde 2004, cuja aprovação vem sendo protelada pela administração municipal desde então. Dessa forma, a apresentadora terminou a apresentação demandando que o executivo municipal atenda o artigo 159 da Lei Orgânica do Município e o artigo 151 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, revendo o descaso histórico com a questão, e implemente a regulamentação dos instrumentos EIV-RIV que garanta de fato os direitos dos moradores frente aos impactos ambientais ocasionados pelo processo imobiliário.

A partir dos relatórios de projetos aprovados publicados pela Secretaria Municipal de Licenciamento, a autora do trabalho “Mercado imobiliário enquanto agente promotor de HIS: limites e alcances dos incentivos urbanísticos para a política habitacional no município São Paulo” analisou a produção de habitação de interesse social (HIS) implementada pelo mercado imobiliário após a aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo em trabalho de iniciação científica e, posteriormente, de conclusão de curso. Segundo a pesquisa, no período entre 2014 e 2017 a produção de HIS pelo mercado imobiliário quadruplicou em função dos diversos estímulos existentes no PDE, como dispensa de atendimento de vários parâmetros de uso e ocupação do solo e de pagamento de OODC no uso do CA máximo. Contudo, o que poderia representar um aparente sucesso (aumento da produção de HIS pelo mercado) foi analisado de maneira a procurar entender o que isso representou frente ao déficit habitacional paulistano. Segundo a autora, a legislação define HIS 1 e HIS 2 como imóveis entre 24 a 70 metros quadrados, que devem atender a famílias com renda inferior a três salários mínimos (HIS 1) e de três a seis salários mínimos (HIS 2). Da análise do mapeamento desses empreendimentos

realizado com os dados coletados, a autora concluiu que existe um padrão de localização destes mais concentrados na Zona Leste da cidade, mas também na região mais central, principalmente nas Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU). A partir dessa constatação procurou compreender quais foram os impactos dessa produção para a política habitacional e urbana da cidade. Em primeiro lugar, a produção se concentrou em HIS 2, com maior solvência, sendo que a imensa maioria do déficit habitacional paulistano se concentra na faixa do HIS 1, que por suas características exige a participação do poder público na sua produção. Segundo, a falta de controle na destinação e a falta de definição do preço máximo desses imóveis não garantiram nem que a demanda da faixa de HIS 2 fosse atendida. Terceiro, 73% dos imóveis produzidos para HIS foram no interior das ZEIS, enquanto 86% dos HIS 2 foram fora das ZEIS, mostrando, que ao menos para as faixas de renda mais baixa, esse zoneamento apresentou certo funcionamento. Por fim, analisou a perda de recursos que essa produção ocasionou ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), recursos que poderiam ter sido utilizados na produção pública de HIS 1.

O autor de “Reflexão sobre uma das estratégias do PDE” realizou uma análise sobre a eficácia na implementação de uma das estratégias do PDE 2014, as Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU). As ZEU foram criadas no sentido de promover o adensamento construtivo e populacional em coerência com a infraestrutura de transporte público de média e alta capacidades. Nesse sentido, estimula através de coeficientes de aproveitamento maiores e outras normativas de uso e ocupação do solo, uma concentração de grandes empreendimentos imobiliários ao longo dos eixos de transporte. A partir da análise do mapeamento dos dados dos alvarás de aprovação da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL/PMSP) e dos lançamentos imobiliários da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (EMBRAESP), conseguidos no site (www.secovi.com.br) do Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis de São Paulo (SECOVI-SP), o autor concluiu que a estratégia do ZEU obteve sucesso no sentido de direcionar o crescimento dos lançamentos imobiliários verticais na cidade, na medida em que as regiões abrangidas por essas zonas foram as que concentraram esse tipo de empreendimento. Contudo, considerando que as ZEU representam apenas 2% da superfície do município, esse tipo de crescimento teve impactos significativos sobre o valor dos

terrenos, resultando no aumento dos preços por metro quadrado dos apartamentos, resultando em unidades menores ou em unidades destinadas somente aos estratos de alta renda. Dessa forma, o autor defendeu que qualquer revisão consistente do PDE 2014 deverá levar em conta os impactos que o zoneamento decorrente poderá ter sobre o preço da terra, pois sendo a terra um ativo importante no processo imobiliário, a restrição do seu uso ocasiona um aumentar no preço dos imóveis.

SÍNTESE S23: As parcerias público privadas no urbano

Relatora: Raquel Rolnik
FAU-USP

No trabalho “A Bela Vista em uma década: parcerias público-privadas, zoneamento e enclaves entre 2011 e 2021”, Raphael Bischof dos Santos refletiu sobre os impactos da PPP da linha 6 do metrô sobre a dinâmica imobiliária da região. Os dados apresentados revelam um processo de expulsão de moradores de mais baixa renda majoritariamente inquilinos e aumento do padrão construtivo na região e aponta os processos de desapropriação, mas também a disponibilização das terras públicas como elementos chave deste processo.

No trabalho “Potencial Construtivo Adicional nas operações urbanas: natureza jurídica e reflexos sobre a transferência aos particulares”, Thaís Fernanda Lopes refletiu sobre a natureza jurídica do potencial construtivo, a partir das tensões concretas que este instrumento tem provocado em sua aplicação prática. O caráter público (como bem dominical) do potencial construtivo foi afirmado pela palestrante, e portanto sujeito a regulação do uso do solo, inclusive posteriores.

O trabalho “A racionalidade financeira e o planejamento urbano: uma reflexão sobre os instrumentos urbanísticos de financiamento da produção do espaço através do caso das Áreas de Intervenção Urbana (AIU) em São Paulo”, de Gabriela A. Telles Rudge” faz um apanhado do uso dos instrumentos, desde as operações interligadas até os PIUs, procurando demonstrar que os instrumentos têm um papel de articular processos, reorganizar instituições e formas de gestão, estruturando novas formas de governança.

O trabalho “Condominialização da cidade: a produção de propriedades como fronteira de acumulação capitalista”, de Guilherme Moreira Petrella, aponta o papel central da propriedade como estruturadora de formas de transformação, apresentando

dois casos distintos : Campos Elísios e a PPP habitacional e Vila Bela, na periferia da Zona Leste e o processo de regularização fundiária. Em comum nos dois processos, o trabalho faz uma leitura de como os instrumentos privilegiam a propriedade como forma única e exclusiva de produção e apropriação do espaço e o desenho dos instrumentos urbanísticos que a reforçam.

O trabalho “O que são Projetos de Intervenção Urbana?” faz parte das iniciativas de aulas sobre a regulação urbanística, desenvolvidas em conjunto com novos mandatos coletivos eleitos na Câmara Municipal. O vídeo aborda criticamente o PIU, através de uma metáfora aonde as contrapartidas públicas (que são mínimas) servem para justificar a enorme mobilização de recursos públicos para viabilizar operações privadas altamente rentáveis.

No processo de discussão foram levantados ainda as seguintes questões

- existe uma competição entre os PIUs e PPPs, territórios fragmentados, que competem entre si promovendo uma guerra entre os fragmentos no urbanismo “de estímulos”, que para aumentar sua atratividade são concedidos descontos ou direitos de construir são concedidos de graça;
- as PPPs, apesar de narrativa contrária, não são instrumentos de financiamento que existem sem onerar o poder público / Estado. Este concede terras públicas, direitos de construir, subsídios, disponibiliza garantias e arca com os riscos dos altos valores de desapropriação. As contas das PPPs, como a apresentada da Linha Laranja do Metrô, não computam estes recursos, e sem eles não haveria a PPP
- Há um debate se os PIUs são instrumentos ou procedimentos. Parecem ser permeabilidades, ou “encaixes” para o privado poder encaminhar projetos via Manifestação de Interesse Privado. Permeabilidades que não foram apropriadas por outros atores – por exemplo, não houve uma MIP de movimentos de moradia – que não têm condições de arcar com os estudos e projetos que têm que ser apresentados em uma MIP de PIU.
- Há um déficit democrático na implementação destas PPPs , pouco espaço para ingerência por parte da sociedade civil, transformou-se em articulações Estado-iniciativa privada. Isso dificulta o objetivo redistributivo.

- PIUs são apresentados como “oportunidades” em lugares onde o poder público afirma que demoraria muito tempo para atuar. Esta declaração de “ausência de alternativas” faz com que não haja resistência por parte dos afetados, que terminam por apoiar PIUs que os ameaçam e removem.

- instrumentos, como PPPs e PIUs, são “mediação”, não são objeto de luta em si. É via PIU que os movimentos sociais esperam obter a moradia, mas a luta é por moradia. Nos últimos anos, percebemos que a luta por vezes se confunde e vira uma luta por regulação. Por exemplo, ter 5 mil moradias nas intervenções previstas, carimbar com um % de recursos o fundo da operação, parecem vitórias, mas não tem levado à soluções habitacionais concretas, para quem precisa.

- muitos são regulações construídas na base do que pode ser rentável para atrair o mercado, mas não leem o que o território onde incidem precisa. Ex. PIU Setor Central é um território negro, será que a política de construção de novas moradias não está substituindo esta população em um processo de embranquecimento / chegada de classe média?

- é viável uma PPP desinteressada para o mercado? Parece que não, pois sua lógica exige taxa de retorno para o privado, e termina incorporando lógicas, práticas, métricas, que afastam do objetivo redistributivo.

Com base nestas questões encaminhamos as seguintes sugestões imediatas: nenhuma proposta de ppp pode ser feita sem uma leitura precisa do território atingido por esta, uma avaliação de impacto de sua intervenção sobre os corpos e territórios e as propostas concretas e explícitas para a preservação e melhoria das condições para os atingidos ; nenhuma proposta de ppp pode prescindir de processo de debate com os atingidos ANTES de sua modelagem; todas a modelagem, cálculos e especialmente os recursos públicos envolvidos na operação devem ser previamente e de forma transparente ser divulgados.

SÍNTESE S24: As parcerias público privadas na habitação social

Relator: Alvaro Pereira

CDU-OAB

A apresentação do trabalho “#Atingidos pela PPP” foi feita coletivamente, contando com falas de representantes da Defensoria, de movimentos e moradoras de áreas afetadas pelo lote 12 da PPP habitacional do Município. Foram apresentados levantamentos sobre o número de pessoas ameaçadas de remoção e as remoções ocorridas na área. Destacou-se a discrepância entre os dados veiculados pela Prefeitura e a realidade. Mencionou-se o uso recorrente do risco como discurso utilizado para justificar remoções, bem como desfazer o vínculo entre remoções e a PPP. Criticou-se o modo genérico com o edital tratou da questão do reassentamento. Foi dito que a PPP não produzirá moradia acessível à população a ser removida, e que a demanda da população não é morar de graça, mas ter acesso a habitação a um preço justo e compatível com sua renda.

Catharina Cristina Teixeira, no trabalho “As ZEIS no perímetro de exceção. A cortina de fumaça sobre as ZEIS na Operação Urbana Águas Espiradas”, traçou um panorama do histórico de remoções e provisão habitacional no contexto da OUCAE. Retratou diferentes momentos/episódios dos conflitos por moradia na região. Ressaltou a discrepância entre, de um lado, as previsões e compromissos assumidos em leis, planos e documentos governamentais e, de outro, as ações efetivamente implementadas. Comparou o número de UH previstas e efetivamente produzidas. Identificou o conjunto de ZEIS. Mencionou ainda a produção em pequeno volume de conjuntos de HIS projetados por escritórios renomados durante o período de Beth França.

Talita Anzei Gonsales, no trabalho “Campos Elísios vivo: um processo coletivo”, abordou alguns aspectos fundamentais dos conflitos urbanos vivenciados na região da

Luz, destacando as diversas formas de violência do poder público contra a população, bem como as articulações e mobilizações de resistência surgidas nesse contexto. Observou-se que a PPP é apresentada à população com apoio num discurso aparentemente democrático, em que se promete construir habitação para pessoas de baixa renda. Destacou formas de violência como remoções forçadas, intimidação constante e emparedamento de estabelecimentos onde a população mora e trabalha. Mencionou eixos a partir dos quais as ações de resistência se organizam: morar e conviver, estar na rua e trabalhar, viver e cuidar. Reivindicou que remoções devem ser realizadas apenas na lógica da chave por chave e com manutenção de moradores na região.

Lais Boni Valieris, Tereza Djane Arrais e Vitor Inglez de Souza, no trabalho “As experiências das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU): o caso do Arco Jurubatuba”, abordou conflitos envolvendo a tentativa de reconfiguração da Vila Andrade por meio de um PIU. Foi apresentado um diagnóstico das características da área abrangida pelo PIU, evidenciando-se a existência de duas áreas distintas e territorialmente bem demarcadas: uma área com forte presença de população de baixa renda bastante densa, e outra área marcada por uma mescla de edifícios de alto padrão e assentamentos populares. O PIU em questão tinha um forte ímpeto remocionista. O trabalho abordou a dinâmica de algumas audiências públicas realizadas para a discussão desse projeto, destacando a discussão em torno da necessidade de se instituir o conselho gestor de uma ZEIS para a apreciação de um plano desse teor. O trabalho discutiu a forte mobilização popular que se constituiu em resistência ao projeto, bem como a relativa surpresa de representantes da Prefeitura diante de tais desdobramentos.

Edílson Mineiro e Evaniza Rodrigues, no trabalho “Propriedade da terra: uma utopia coletiva”, fizeram uma apresentação que se centrou na sistematização de um conjunto de ideias norteadoras para a agenda dos movimentos de moradia e outros movimentos sociais urbanos centradas na figura da propriedade coletiva. As ideias centrais são: a interlocução com movimentos de toda a América Latina; a afirmação da produção social da moradia, o que engloba a autogestão, a produção não mercantil e a superação da propriedade individual; a passagem de uma posição reativa, de mera resistência, para um horizonte de fortalecimentos dos movimentos

contra-hegemônicos; e a interação dos movimentos com a institucionalidade calcada na abertura ao saber popular, tanto no âmbito da formulação como da execução das políticas públicas.

A discussão girou em torno das ZEIS. Como potencialidade do instrumento, destacou-se o fato dele ser algo que foi amplamente assimilado pelo imaginário dos movimentos, o que faz com que figure como um fator capaz de contribuir para a organização da luta por moradia. Como limitação, destacou-se o fato de ser um instrumento que reproduz um imaginário preso à lógica da produção imobiliária.

SÍNTESE S25: Operações urbanas na Macroárea de Estruturação

Relator: Marcelo Ignatios

IAB

1. Quais dados, informações, mapeamentos foram produzidos pelos trabalhos?

De maneira geral, os trabalhos analisaram os efeitos e contornos das operações urbanas na macroárea de reestruturação metropolitana da cidade de São Paulo. As discussões foram realizadas em torno do papel dos agentes econômicos e dos agentes estatais na implementação das operações urbanas e seus impactos no território da cidade a partir de perspectiva interdisciplinar.

O primeiro trabalho, Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo: trazendo a política do urbano de volta ao debate, de Marília Lessa fez uma análise teórica e empírica sobre operações urbanas em São Paulo. Apresentou três vertentes teóricas para a compreensão das operações urbanas no debate acadêmico no Brasil e, em especial, em São Paulo: (i) aproximação das operações urbanas das experiências internacionais dos chamados "megaprojetos urbanos"; (ii) operações urbanas como espaço de lobby e corrupção; (iii) operações urbanas como "fórmulas mágicas" de valorização conectadas a processos de financeirização da cidade.

Após uma série de questionamentos sobre as perspectivas teóricas existentes, a pesquisa propõe abordagem baseada no campo da ciência política e um olhar sobre as operações urbanas a partir do Estado, enquanto mecanismo financeiro voltado à arrecadação de recursos. Ao analisar os dados empíricos, o estudo identifica interesses da burocracia municipal em gerar saldos financeiros e aumentar as metas de superávit em razão das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se, por um lado, os gestores dos recursos do Fundurb e dos fundos das operações urbanas tenham apontado dificuldades para a execução do orçamento, a Secretaria da Fazenda enxerga a manutenção de recursos nos fundos atualmente existentes

extremamente positivos para a cidade. No início da operação Água Espraiada, o foco das ações estatais foram as obras relacionadas à estrutura viária. Ao longo do tempo, observa-se uma ampliação nos recursos destinados também a habitação de interesse social, inclusive em governos de centro direita. As disputas internas às burocracias locais influenciam os processos decisórios e impactam nos resultados das operações.

O trabalho de Eunice Abascal, Operações urbanas consorciadas, onde uma expressão sociocultural? A OUC Bairro Tamanduateí como fronteira trata dos sentidos e efeitos das operações urbanas a partir do caso da operação urbana Tamanduateí.

O Projeto de lei nº 723/15 foi debatido de forma ampla — foram realizadas 11 audiências públicas — e está em tramitação na Câmara de Vereadores e visa instituir a operação urbana consorciada Bairros do Tamanduateí. Trata-se de área estratégica para as regiões metropolitanas e importante para preservação das atividades industriais, constituindo-se em polo produtivo, logístico e cultural. A última versão da proposição legislativa aprovada gera, porém, uma série de incertezas, sobretudo no que se refere às possíveis remoções e a execução de projetos de HIS necessários para região. Além disso, os estudos das operações nessa região não consideraram a unidade do patrimônio histórico, tratando-os como bem isolados e independentes. O território e a própria população da região são em si patrimônios históricos relevantes e devem ser considerados pelas operações. A operação urbana pode, por exemplo, gerar recursos para elaboração de um projeto urbano de transformação da região.

A pesquisa de Nathália Pimenta Freitas Pinto, Entre a crise imobiliária e a renovação dos instrumentos urbanos: o "lugar" das Operações Urbanas nas margens do rio Pinheiros no pós-PDE 2014 observa as dinâmicas imobiliárias das operações urbanas em São Paulo após o plano diretor de 2014 a partir do estudo de caso da operação urbana Faria Lima e Água Espraiada.

A emergência de novos instrumentos urbanísticos a partir do plano diretor (PIUs, por exemplo), parecia direcionar a dinamização e valorização imobiliária para novos territórios na metrópole o que poderia, eventualmente, gerar um desinteresse pelas operações. O estudo revela, porém, que as operações permaneceram como

espaços disputados pela produção imobiliária mais cara e sofisticada da metrópole. A partir de dados da EMBRAESP e dos fundos imobiliários, o estudo mostra continuidade da produção imobiliária nas áreas de operações mesmo durante a suposta crise imobiliária em 2013. O estudo faz parte de pesquisa mais ampla sobre a produção imobiliária na São Paulo no século XXI coordenado pela professora Beatriz Rufino da FAU-USP.

O último trabalho, de Vinícius Luz de Lima, A condição periférica no projeto metropolitano de São Paulo, estuda as áreas precárias na Macroárea de Estruturação Metropolitana definidas pelo plano diretor de São Paulo de 2014, em especial a área da Jacú Pêssego. O PD 2014 propunha a requalificação dos setores central e da orla ferroviária e fluvial e redução da precariedade periférica a partir do eixos de desenvolvimento. Apesar dos diversos planos e projetos para essa região ao longo dos anos, não houve prioridade dos projetos urbanos nesse território.

2. Quais demandas, reivindicações ou denúncias em relação ao poder público apareceram nos trabalhos?

Apesar da enorme capacidade de arrecadação das operações urbanas, há um descolamento dos objetivos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Em geral, há investimento em territórios já valorizados da cidade, priorização das obras viárias e poucos efeitos redistributivos. A implementação das operações urbanas revela a existência de uma política urbana ainda baseada na lógica de valorização da terra.

Há uma dissociação das operações urbanas de um plano de desenvolvimento econômico mais amplo da cidade de São Paulo bem como uma ausência de diálogo com os projetos urbanísticos da região da Jacú Pêssego.

Em particular, foi destacado que a urbanização da favela Vila Prudente ficou fora das ações previstas pela operação urbana Bairros do Tamanduateí e as ações e projetos voltados à melhoria da região da Jacú Pêssego não foram realizadas.

3. Foram debatidas propostas e projetos para a cidade, que podem alimentar as discussões públicas?

Aprofundar as ferramentas de transparência já existentes para ampliar o controle e acompanhamento pela sociedade. Detalhar as formas de execução dos recursos, diminuindo o espaço de discricionariedade na sua utilização.

Repensar a destinação dos recursos das operações urbanas que deveriam ser utilizados para além de seus perímetros e possibilitar a melhoria e investimento nos territórios periféricos de toda a Macroárea de Estruturação Metropolitana. Necessidade de articulação das diversas escalas de planejamento, incluindo a dimensão local e metropolitana.



EIXO 6

Produção Imobiliária nos Eixos e Miolos

Sessões e Trabalhos

S 8 Mobilidade e acessibilidade urbana

T39 Reforma urbana e cultural no viário da cidade: o Plano Diretor está alterando o modelo de mobilidade em São Paulo?

T40 Implantação de Políticas de Transporte não Motorizado

T41 Uma São Paulo + humana para quem?

T42 Segurança viária em São Paulo: gestão de velocidades no Plano Vida Segura

T43 A acessibilidade da pessoa com deficiência na cidade de São Paulo – Análise da eficácia jurídica e social da legislação municipal

T44 Acessibilidade urbana: um direito de todos

S 19 Eixos de Estruturação Urbana e a produção imobiliária

T103 Entre eixos de adensamento e projetos de intervenção urbana: as propostas de articulação entre mobilidade e planejamento urbano no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

T104 A cidade em outra escala – Um estudo de caso sobre processos de transformação urbana e o desenho da cidade de São Paulo

T105 Áreas não computáveis e incentivos associados no Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo – o discurso legal e a aplicação pelo mercado imobiliário

T106 Eixos de Estruturação Urbana e Produção Imobiliária em São Paulo 2014 a 2020

T107 Diálogo em descompasso: a produção formal do espaço na Zona de Estruturação Urbana de São Paulo

T108 Produção imobiliária nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo: o Plano Diretor Estratégico de 2014 e os novos empreendimentos verticais no entorno da estação de metrô Vila Madalena.

S 20 Eixos de Estruturação Urbana e os miolos de bairros

T109 Coerências e dissonâncias entre o Plano Diretor Estratégico de 2014 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016

T110 Entre eixos de estruturação e miolos de bairro: As dinâmicas urbanas e transformações na região do Tatuapé e Anália Franco.

T111 Mapeando contrastes na implementação da estratégia de eixos da transformação e miolos de bairro

T112 A Implantação dos novos empreendimentos imobiliários residenciais no Distrito da Bela Vista em São Paulo (2014 a 2021)

T113 Verificação dos parâmetros qualificadores da ocupação do lote

T114 Entender Nancy. Pensar São Paulo.

S 21 Instrumentos urbanísticos e a produção imobiliária

T115 As formas de manejo do direito de construir na cidade de São Paulo: da formulação à gestão dos instrumentos urbanísticos

T116 A produção imobiliária e as políticas de adensamento urbano no município de São Paulo: passado e futuro

T117 Captura ou geração de mais valias? O papel da Outorga Onerosa do Direito de Construir na política urbana paulistana

T118 Fachada ativa: possibilidade urbana ou de mercado?

T119 O tradicional e o novo: agentes imobiliários na produção do espaço nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

S8 Mobilidade e acessibilidade urbana



Mediador Silvana Zioni • UFABC

Relator Tácito Pio • Escola da Cidade / UNIP

T39	Reforma urbana e cultural no viário da cidade: o Plano Diretor está alterando o modelo de mobilidade em São Paulo?	Nabil Bonduki	FAU-USP
T40	Implantação de Políticas de Transporte não Motorizado	Henrique Patrício Martim, Isabela Maciel Macedo e Janini de Oliveira Dias da Silva	FEC - UNICAMP
T41	Uma São Paulo + humana para quem?	Joanna de Almeida Rangel Pereira	FAU - Mackenzie
T42	Segurança viária em São Paulo: gestão de velocidades no Plano Vida Segura	Ana Beatriz Guimarães Passos, Guilherme Saraiva Grava e Sérgio Henrique Passos Avelleda	EDSP - FGV, Unipaulistana, Insper
T43	A acessibilidade da pessoa com deficiência na cidade de São Paulo – Análise da eficácia jurídica e social da legislação municipal	Flávia Piva Almeida Leite e Maria Cristina Teixeira	UNESP, UNIP
T44	Acessibilidade urbana: um direito de todos	Andréa Ferreira Santos, Carlos Maurício Duque dos Santos e Rosangela Ferreira Santos"	DCA Ergonomia & Design

T39 Reforma urbana e cultural no viário da cidade: o Plano Diretor está alterando o modelo de mobilidade em São Paulo?

APENAS APRESENTAÇÃO

Nabil Bonduki
FAU-USP

O presente artigo objetiva avaliar as mudanças na utilização do espaço viário da cidade e no modelo de mobilidade em São Paulo desde o Plano Diretor Estratégico de 2002 e, particularmente, a partir da sua revisão em 2014.

Desde os anos 1920, o planejamento e a gestão urbana de São Paulo priorizou a mobilidade motorizada individual. O marco dessa opção urbana foi a elaboração do Plano de Avenida, pelos engenheiros Prestes Maia e Ulhoa Cintra, sob supervisão do engenheiro Vitor da Silva Freire, Diretor de Obras Públicas do município, em 1924, consolidado na famosa publicação de Prestes Maia.

Essa opção de planejamento prevaleceu durante oitenta anos, orientando as obras viárias da cidade, que receberam prioridade nos investimentos públicos. Isso causou um enorme atraso na implantação de uma rede de transporte coletivo de massa, uma despreocupação com o espaço público, com calçadas e praças sendo reduzidas para viabilizar a circulação de automóveis, um processo de expansão horizontal da cidade, fortemente especulativo e de baixa densidade e uma produção imobiliária que se orientou pela necessidade de atender as necessidades do automóvel, como a reserva de espaço nos edifícios para estacionamento.

A lógica desse modelo de desenvolvimento urbano era criar uma cidade para os automóveis, proposta que tinha coerência com o modelo de desenvolvimento econômico do país onde a indústria automobilística tornou-se o carro chefe da economia.

Embora desde o governo Olavo Setúbal, na segunda metade dos anos 1970, quando se implantou os calçadões no centro, se inaugurou a primeira linha de metrô e o primeiro corredor à esquerda na cidade, a gestão da cidade tenha começado a entender que uma cidade para os automóveis era insustentável, essa lógica continuou prevalecendo.

Prova disso foi o plano de obras viárias da segunda gestão do prefeito Jânio Quadros (1986–8), continuada pelo prefeito Paulo Maluf (1993–6) quando a cidade se endividou fortemente para implantar tuneis, abertura e alargamento de avenidas dentro da antiga lógica viária. Já no século XX, a prefeita Marta Suplicy implantou tuneis na região da Faria Lima e o prefeito Kassab aprovou a implantação de um túnel de quase três quilômetros na Avenida Roberto Marinho e, em convênio com o governo do Estado (gestão Serra), implantou mais três novas faixas na Marginal do Tietê demonstrando que a antiga lógica continuava prevalecendo.

Nesse período de quase quatro décadas, as intervenções que visavam priorizar o transporte coletivo e os modais ativos, embora no discurso merecessem prioridade, na prática andavam a passo de tartaruga.

O presente trabalho visa avaliar essa questão no século XXI, quando os planos diretores de 2002 e 2014 estabeleceram de forma clara a necessidade de alterar esse modelo de mobilidade e quando surge na sociedade uma série de movimentos e coletivos voltados a combater a prioridade para os carros no viário e a defender a “cidade para as pessoas”.

A hipótese que a pesquisa levanta é que embora ainda de forma lenta nos últimos vinte anos começou a ocorrer um modelo desse modelo, que se consolidou a partir do Plano Diretor de 2014, quando o debate público e as iniciativas concretas da gestão Haddad criaram o ambiente para a alteração de uma mentalidade muito arraigada, abrindo espaço para a construção de uma cidade para as pessoas.

S 8

Uma série de fatores explica essa mudança na segunda metade do século XXI, como o fortalecimento dos coletivos e movimentos voltados para a mobilidade (cicloturismo e pedestres) e para o uso social do espaço viário, a crise orçamentária do município, comprometido com o pagamento da dívida deixada pelas obras viárias do período anterior, o crescimento da pauta ambiental provocada pela emergência climática e o amadurecimento do debate urbanístico.

Mas um fator de extrema importância foi o colapso de empreiteiras de obras públicas provocado pela Lava Jato. Como se sabe, a prioridade para as obras viárias na cidade estavam vinculadas a forte influência que as empreiteiras de obras públicas têm no executivo e legislativo paulistano.

O trabalho se propõe a analisar um conjunto de programas e projetos que contribuíram para gerar um ambiente propício a uma alteração de modelo que, entretanto, ainda não está consolidado. Entre outras iniciativas, podemos citar:

1. A implantação das faixas exclusivas de ônibus nas principais avenidas, que a baixíssimo custo, democratizou o viário na cidade e aumentou a velocidade dos transportes coletivos.
2. Na mesma linha, a implantação de ciclovias que criou uma rede exclusiva para a circulação de bicicletas.
3. A ampliação do horário de fechamento do Minhocão para os automóveis, que atinge a 65% do período semanal.
4. A criação do programa Ruas Abertas, em especial a Paulista Aberta.
5. A redução da velocidade em todas as avenidas das cidades, ampliando a segurança em detrimento da lógica de predominância do automóvel.
6. A utilização do espaço viário da cidade para eventos e manifestações culturais, com destaque para o Carnaval de Rua.
7. A regulamentação da instalação do parklet em vagas de estacionamento nas ruas.
8. O alargamento das calçadas previstas nos eixos de transformação ao longo do sistema de transporte coletivo de massa.

T 39

O trabalho pretende debater a sustentabilidade dessas iniciativas frente a mudanças de gestões e o caráter desigual entre as áreas privilegiadas da cidade, onde o viário é generoso, permitindo sua utilização parcial para as pessoas, e as áreas periféricas, onde o viário é insuficiente para ser compartilhado por diferentes modais.

T40 Implantação de Políticas de Transporte não Motorizado

APENAS APRESENTAÇÃO

Henrique Patrício Martim, Isabela Maciel Macedo e Janini de Oliveira Dias da Silva
h261879@dac.unicamp.br, i233449@dac.unicamp.br, j263548@dac.unicamp.br
FEC – UNICAMP

O uso exagerado do transporte individual motorizado no Brasil, que foi acentuado após a década de 50, têm provocado diversos desafios aos sistemas de transporte e no desenvolvimento sustentável das cidades. O uso de ferramentas que auxiliam os planos estratégicos de desenvolvimento tem aumentado cada vez mais e se tornado fundamentais para organização das cidades e para garantir a mobilidade urbana.

A demanda atual por novas soluções nos sistemas de transporte é urgente. Vez que o crescente ritmo de ocupação dos espaços urbanos somado à ausência de planejamento do sistema de transporte e falta de planejamento do uso e ocupação do solo causam o espraiamento do tecido urbano e os grandes congestionamentos nas metrópoles, especialmente em movimento pendular entre regiões comerciais e residenciais.

O número crescente do uso dos automóveis particulares está extremamente relacionado à degradação do serviço público de transporte, uma vez que o incentivo e investimento dos recursos públicos quando direcionados ao sistema viário, aumentando a implantação de vias e expandindo ou ressignificando as já existentes, faz com que o número de transportes motorizados particulares cresça, e afaste outras formas de locomoção, como a caminhabilidade, ciclismo e o transporte público.

Entretanto, sabe-se que não importa o número de vias construídas, estas sempre atingirão sua capacidade máxima, passo que a aquisição de veículos é sinônimo de conforto para cidadãos, melhorando virtualmente sua qualidade de vida, gerando um círculo de interdependência insustentável.

A realidade da mobilidade urbana no Brasil é resultado de uma série de fatores tais como um possível aumento de renda e subsídios do Governo que estimulam a compra de automóveis. A política do Governo prioriza o uso particular dos modais motorizados e conseqüentemente produz graves impactos ambientais. O aumento da frota de veículos e o número de vias, acaba gerando aumento na emissão de poluentes na atmosfera, poluição visual e sonora, também gera um impacto negativo no solo devido a impermeabilização no processo de pavimentação, e na canalização de córregos, que causam enchentes nas cidades (MARICATO, apud IPEA, 2011). Portanto é imprescindível que novos sistemas de trânsito e transporte combinados com um desenvolvimento adequado do uso e ocupação do solo sejam utilizados como embasamento aos planos diretores, focando em soluções sustentáveis como o uso dos sistemas de transporte coletivo de alta capacidade, e incentivos para o uso dos modos de transporte não motorizados como a bicicleta e pedestres para garantir a mobilidade nos grandes centros urbanos. A necessidade da aplicação desses instrumentos é alicerçada pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana que orienta os municípios a elaborar seus planos e estabelece como prioridade o transporte coletivo público e não motorizado.

O veículo de propulsão humana é um modal de transporte que, quando integrado à dinâmica das cidades para além das atividades lúdicas e/ou esportivas, através do incentivo e conscientização pelo poder público, torna possível a efetivação do Direito à Cidade, ou seja, do direito a um ambiente urbano que possibilite o acesso democrático e facilitado aos seus diversos espaços, de maneira segura e sustentável.

Neste trabalho vamos explorar os benefícios e soluções para o uso de bicicletas no cenário urbano da cidade de São Paulo.

A bicicleta é uma solução que tem se destacado em diversos países por sua acessibilidade, ausência de emissão de poluentes no quesito de impacto ambiental; facilidade e zero custo de operação e facilidade além do baixo custo de manutenção no quesito de impacto microeconômico; e vários impactos sócio-urbanísticos positivos – menor poluição sonora e visual, devolução dos espaços aos cidadãos etc.

Além disso, os benefícios à saúde do usuário também devem ser considerados. Ainda, por comparação, se a aquisição e uso do automóvel promove qualidade de vida no sentido de percepção de conforto deste usuário (vide acima), o transporte ciclístico também melhora a qualidade de vida dos respectivos ciclistas, uma vez que o exercício físico eleva seu bem-estar.

A cidade de São Paulo vem experimentando desenvolvimentos de ciclofaixas e incentivos aos ciclistas nos últimos anos, principalmente desde a gestão municipal 2012–2016, com boa adesão e aprovação de sua população. Entretanto, observada a limitação da distância do uso desse modal, a atual condição de espraiamento da cidade e grande distância entre residência–trabalho ou residência–comércio da maior parte da população pode restringir uma maior democratização da bicicleta.

À luz da mobilidade ativa, deve ser discutida ainda a acessibilidade à sinergia intermodal, ou seja, a maior integração do momento em que se deixa de usar a bicicleta para embarque em outro modo de locomoção e vice-versa, privilegiando o uso do transporte coletivo e não motorizado, e reduzindo a utilização do automóvel individual, tornando amigável a relação do pedestre e ciclista com o sistema viário. Esse procedimento cria uma cidade ambientalmente sustentável, com maior eficiência energética e menores índices de poluição atmosférica e mais saudável.

Referência bibliográfica:

CARVALHO, Claudio Oliveira de; BRITO, Filipe Lima. Mobilidade urbana: conflitos e contradições do direito à cidade. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 103–132, jan./jun. 2016. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambiental.07.002.A006

T 41 Uma São Paulo + humana para quem?

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Joanna de Almeida Rangel Pereira

joannarangel16@gmail.com

FAU–Mackenzie

Temas: Sistemas de mobilidade; Impactos da pandemia sobre a cidade; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros.

Introdução

O presente estudo tem por objetivo analisar de forma crítica a revisão do PDE – Plano Diretor Estratégico (Lei n. 16.050/2014) da Cidade de São Paulo, ponderando questionamentos de como começar a pensar a cidade pós-pandemia. De forma a contemplar também a população que tem maior necessidade a uma infraestrutura urbana pública, os trabalhadores. E não somente os que podem bancar uma estrutura particular que camufla a realidade da cidade. O debate a respeito deste tema tem como finalidade trazer novos pontos de vista que poderiam ser incluídos de maneira positiva e, a longo prazo, contribuir para um plano urbanístico mais humano e moderno.

Objetivos

Esta pesquisa busca pontuar como o plano diretor atual precisa realmente de uma revisão como previsto em seu artigo 4º. Esta pandemia veio como um alerta, não somente para as pessoas mas também um evento que revelou de forma mais clara algumas questões urbanísticas e sociais que precisam ser repensadas. Visto que, para solucionar as problemáticas que se agravaram nos últimos 17 meses, podemos

S 8

começar a mudar as cidades. Além de que o lockdown foi seguido majoritariamente por uma pequena parte da população, estes que possuem condições de ficar reclusas e trabalhar remotamente. A situação também agravou ainda mais a impossibilidade ao acesso à educação para as classes mais baixas, pois estas quase não possuem acesso à internet; e ao contrário das classes mais altas não tiveram adaptações rápidas ao ensino remoto.

Metodologia

A análise foi feita baseada em um levantamento de dados mapeados, fornecidos pelo G1, Folha de São Paulo e da Prefeitura de São Paulo, e entendimento de diferentes pontos de vista sobre o assunto a partir de vídeos, entrevistas e artigos científicos.

Resultados e Discussão

A criação de diversas regiões centrais e a preservação dos miolos de bairros prevista no PDE têm como objetivo levar mais oportunidades de emprego e desenvolvimento para toda a cidade de uma maneira distribuída, como disse Nabil Bonduki:

"É fundamental como um objetivo para um Plano Diretor levar a moradia para próximo do emprego e o emprego para próximo de onde a população está. Nas regiões de cinco subprefeituras mais centrais de São Paulo concentram 70% dos empregos e apenas 20% dos moradores. Na periferia é o contrário.

Isso obriga um processo de deslocamento enorme, movimentação de uma massa imensa de pessoas, sendo que sempre se priorizou o automóvel."

Ademais, geraria um incentivo a melhora dos locais de circulação de pedestres, ciclovias e entregadores de aplicativo. Pontos, estes que já estão no plano diretor, mas que são contraditórios a outras regras e, por isso, não conseguem ser executados.

Tendo em consideração a questão das calçadas, percebe-se que estas são desconfortáveis e trazem risco de queda e acidentes para quem as utiliza. As calçadas deveriam ser repensadas em toda a cidade, não apenas por serem estreitas mas também por conta do proprietário ser responsável pela sua calçada e construí-la da

maneira que mais combina com a sua fachada, deixando de lado o princípio desta que é a passagem de pedestres e não um uso particular. Além de que os recuos frontais obrigatórios de cinco metros, previstos pelo COE acabam deixando este espaço com uma função secundária; tornando o caminhar menos prazeroso por estarem murados e não com lojas, jardins mais convidativos ou fachadas ativas.

Pensando nisso, vemos que o pedestre deveria ser a referência de escala pública e o parâmetro principal já que conforme proposto no Plano Diretor Estratégico atual as novas centralidades sugeridas anteriormente seriam baseadas no crescimento das cidades nas proximidades do transporte público para melhorar a cidade para o pedestre, remodelando não somente as ruas e calçadas, mas também os prédios pensando da maneira como é citado no livro "A Cidade ao Nível dos Olhos", sobre fachadas ativas e Plinths. Os novos empreendimentos devem ser construídos e projetados pensando nesse conceito de que as edificações são uma extensão das calçadas, pois a circulação dos pedestres deve ser fluida e contínua. Criar uma série de regras norteadoras para que os edifícios sigam diretrizes/conceitos seria uma solução para impedir o descaso com o usuário e incentivar o uso adequado do conceito de fachada ativa, que está sendo usado sem parâmetros ao longo da cidade.

Além disso, uma questão que veio à tona na pandemia, mas era algo inevitável, seria o aumento dos usuários de moto para serviços de entregas que, durante este período em que o delivery e compras online se tornaram um importante fator de lazer e, para muitos, a maneira de fazer as compras necessárias para a sobrevivência de maneira segura. Por isso é preciso pensar no desenho da cidade também para os motociclistas. O maior número de acidentes de trânsito envolvem motos; assim é relevante não termos apenas calçadas para pedestres, e ciclovias para bicicletas, mas pensar uma maneira de ter um espaço seguro e de fácil circulação dos usuários de moto, mas também seguir o exemplo realizado em Buenos Aires que prevê pit stops para motos, que na maioria das vezes acabam fechando as ruas e as circulações quando estacionadas para carga e descarga.

Conclusões

Em virtude dos argumentos aqui apresentados, conclui-se que o Urbanismo tem o poder de influenciar as pessoas, suas vidas e seu cotidiano; com isso é preciso

T 41

S 8

entender para quem está sendo efetivado o PDE. Uma vez que esse é responsável por criar incentivos de diversas vertentes visando o desenvolvimento de novos centros em toda a Cidade de São Paulo na tentativa de não existir grandes desigualdades entre bairros e regiões. Podemos pensar assim que os benefícios estão sendo direcionados para uma pequena parcela da população e não para todos.

Pensar a cidade como um todo, deixando de ser pensada apenas para algumas pessoas e sim na população que realmente move a cidade com maior PIB do Brasil: os trabalhadores. De maneira que inclua a variedade existente nela, faz com que seja realmente uma CIDADE, conjunta, inclusiva, diversa, humana, moderna e sempre em crescimento planejado.

Referências

NABIL Bonduki: O Plano Diretor deve garantir cidades mais humanas. [S. l.], 14 out. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2019/10/14/nabil-bounduki-o-plano-diretor-deve-garantir-cidade-s-mais-humanas>. Acesso em: 19 jul. 2021.

Como O Plano Diretor de São Paulo tem melhorado a mobilidade?. [S. l.], 13 mar. 2020. Disponível em: <https://summitmobilidade.estadao.com.br/guia-do-transporte-urbano/como-o-plano-diretor-de-sao-paulo-tem-melhorado-a-mobilidade/>. Acesso em: 19 jul. 2021.

Em crise agravada pela pandemia, transporte público tem neste ano uma greve a cada 4 dias no país. [S. l.], 21 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/21/em-crise-agravada-pela-pandemia-transporte-publico-tem-neste-ano-uma-greve-a-cada-4-dias-no-pais.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2021.

Bairros com maior número de mortes por coronavírus em SP concentram favelas e conjuntos habitacionais. [S. l.], 4 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/04/bairros-com-maior-numero-de-mortes-por-coronavirus-em-sp-concentram-favelas-e-conjuntos-habitacionais.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2021.

T 41

PANDEMIA: alvo do genocídio são as periferias. [S. l.], 19 maio 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/pandemia-alvo-do-genocidio-sao-as-periferias/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

TRANSPORTE público e a Covid-19: o abandono do setor durante a pandemia. FGV - CERI, [S. l.], p. 01-37, Maio de 2020. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-06/tpc_covid19.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. Estudos Avançados, [S. l.], p. 23-36, 25 abr. 2011.

SALVADOR SCARINGELLA, ROBERTO. A CRISE DA MOBILIDADE URBANA EM SÃO PAULO. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, [S. l.], p. 55-59, 2 maio 2002.

RUBIM, Barbara; LEITÃO, Sérgio. O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. Estudos Avançados, [S. l.], p. 55-66, 25 nov. 2013.

KARSSENBERG, Hans. A Cidade ao Nível dos Olhos: lições para os plinths. 1ª. ed. [S. l.]: EdIPUCRS, 2015. 340 p.

GEHL, Jan. Cidades para pessoas. 1ª. ed. [S. l.]: Perspectiva, 2013. 280 p.

SPECK, Jeff. Cidade caminhável. 1ª. ed. [S. l.]: Perspectiva, 2015. 272 p.

T42 Segurança viária em São Paulo: gestão de velocidades no Plano Vida Segura

APENAS APRESENTAÇÃO

Ana Beatriz Guimarães Passos, Guilherme Saraiva Grava e Sérgio Henrique Passos Avelleda

EDSP - FGV, Unipaulistana, Insper

O controle de velocidades representa importante iniciativa na promoção da segurança viária e no enfrentamento à morbimortalidade no trânsito. Considerando a relevância da temática no cenário mais abrangente da política urbana e no planejamento da mobilidade, este trabalho tem por objetivo discutir como o Plano de Segurança Viária do Município de São Paulo (“Plano Vida Segura”) disciplinou a gestão de velocidades, oferecendo reflexões sobre desafios que se colocam à sua implementação nos próximos dez anos. Para tanto, divide-se em três seções principais.

A primeira delas parte da compreensão dos eventos de trânsito (“acidentes”/“sinistros”) como um problema mundial e do consenso de organizações nacionais e internacionais a respeito da necessária atuação do Estado e da sociedade para reverter este cenário. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), 1,35 milhões de pessoas morrem todos os anos ao se envolverem em sinistros de trânsito, e mais de 50 milhões são vítimas não fatais resultantes dessas ocorrências, as quais afetam, em maior intensidade, os usuários mais vulneráveis (pedestres, ciclistas e motociclistas) dos países de baixa ou média renda (OMS, 2018, p. ix). Há uma série de ações mitigadoras que podem ser adotadas pelo Poder Público, incluindo o aumento da segurança das vias, a melhoria da resposta pós-acidente, o investimento em

infraestrutura, além de diligências para eliminar fatores como o consumo de álcool e de substâncias psicoativas por motoristas, o uso de celular ao volante, ou a não colocação do cinto de segurança (PASSOS, 2017, p. 65). Desse conjunto de providências se sobressai a gestão de velocidades, a qual objetiva, através de medidas que incluem fiscalização, engenharia e educação dos usuários, reduzir o número de colisões e lesões graves, bem como mortes que delas podem resultar (OPAS, 2012, p. 12). Velocidades elevadas influenciam não apenas o risco de colisão, mas também a sua seriedade e a probabilidade de óbitos. Isso porque, tornam mais prováveis a perda do controle do veículo e o aumento da distância de reação e de parada no caso de uma frenagem de emergência (OPAS, 2012, p. 6). A velocidade também incrementa de forma exponencial a energia de um corpo em movimento. De acordo com os parâmetros internacionais, melhor explorados na versão final deste trabalho, tem-se a recomendação geral de que tais limites em vias urbanas não excedam os 50 km/h, e que as autoridades locais tenham poderes para readequar esse patamar conforme as especificidades e usos das vias (OMS, 2018, p. 28). Logo, é necessário não apenas compreender as competências que o sistema brasileiro confere aos Municípios para que possam observar estas diretrizes, mas também investigar a maneira como a sua implementação ocorre, já que a definição dos limites de velocidade depende do equilíbrio de interesse nas escolhas da sociedade (OPAS, 2012, p. 12 e 14).

O artigo volta-se, na segunda parte, ao exame específico de São Paulo, tendo como foco o “Plano Vida Segura” (2019-2028). Referido documento surge em um contexto mais amplo de políticas públicas de administrações anteriores, que tiveram, na última década, o objetivo de melhorar os índices de morbimortalidade no trânsito – fato que ampliou a relevância do tema na pauta municipal. Contudo, até a sua consolidação, inexistia uma peça de planejamento única que reunisse tais medidas, fator que levou a continuidades e descontinuidades de pontos dessa agenda ao longo do tempo. Com a publicação do Decreto Municipal nº 58.717/2019, que instituiu o Plano e divulgou à sociedade o teor das iniciativas pretendidas, torna-se possível melhor debater as questões de interesse coletivo. Assim, o trabalho pretende analisar os eixos que contemplam os diagnósticos e os planos relacionados à gestão

S 8

da velocidade, para compreender o seu teor e oferecer oportunidades de discussão a este respeito.

Enquanto a segunda parte apresenta um viés mais descritivo e teórico a respeito do Plano e do seu conteúdo, a terceira tem um caráter mais analítico e avaliativo das ações propostas, tendo como parâmetro as diretrizes e recomendações internacionais mencionadas no início. Também considera, a partir das experiências passadas, expectativas acerca de eventuais contingências na implementação destas medidas, como potenciais riscos de judicialização, mudanças políticas relacionadas às trocas de gestão, bem como dificuldades na fiscalização. Acredita-se que os elementos aqui desenvolvidos têm o potencial de contribuir com pesquisas voltadas aos campos do planejamento e da mobilidade urbana, qualificando os debates em torno da elaboração e execução desta agenda na cidade de São Paulo.

Referências

BOROWY, I. Road Traffic Injuries: Social Change and Development. *Medical History*, Cambridge, v. 57, n. 1, p. 108–138, janeiro 2013.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (org) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo : Saraiva, 2006.

COMMISSION FOR GLOBAL ROAD SAFETY. *Make Roads Safe: A New Priority for Sustainable Development*. Londres, p. 1–70. 2006.

FERRAZ, A. C. P. C. et al. *Segurança Viária*. São Carlos: Suprema Gráfica e Editora, 2012.

JENSEN, C. 50 Years Ago, 'Unsafe At Any Speed' Shook the Auto World. *The New York Times*, 26 novembro 2015.

JESSOP, G. Victoria's unique approach to road safety: a history of government regulation. *Australian Journal of Politics and History*, 55, junho 2009. 190–200.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Global Status Report on Road Safety*. World Health Organization – WHO. Genebra, Suíça. 2018.

T 42

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). *Gestão de velocidade: um manual de segurança viária para gestores e profissionais da área*. Brasília. 2012.

PASSOS, A. B. G. *Limites de velocidade nas vias marginais de São Paulo: Qual o papel do direito na definição de uma política pública?* Dissertação (mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. 2017. 252 f.

SÃO PAULO. *Vida Segura – Plano de Segurança Viária do Município de São Paulo*. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT). São Paulo, 2019.

ZMITROWICZ, W.; BORGHETTI, G. *Avenidas 1950–2000: 50 anos de Planejamento da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

T43 A acessibilidade da pessoa com deficiência na cidade de São Paulo – Análise da eficácia jurídica e social da legislação municipal

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO 

Flávia Piva Almeida Leite* e **Maria Cristina Teixeira****

UNESP, UNIP

Tema: Sistemas de mobilidade; sistema municipal de planejamento e informações; e outros que não se enquadrem nos anteriores (Acessibilidade na Cidade de São Paulo).

Este estudo tem como objetivo geral analisar a eficácia jurídica e social da legislação municipal sobre acessibilidade das pessoas com deficiência, a partir das políticas públicas do município. São fundamentos desta análise a Constituição Federal e as

* Doutora em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica – PUC – São Paulo/SP, Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino – ITE – Bauru/SP, Pós-graduada em Gerente de Cidades pela Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP – São Paulo/SP. Docente da UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – Campus Bauru. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP – Franca. E-mail: flavia.leite@unesp.br.

** Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Titular do Curso de Direito da Universidade Paulista – UNIP. E-mail: maria.teixeira1@docente.unip.br.

Leis Federais 12.587/2012 (Política Nacional da Mobilidade Urbana) e 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão). Sua justificativa se coloca a partir da configuração do Estado Brasileiro estabelecido pela Constituição de 1988, que ressaltou seu caráter essencialmente social, ao fundá-lo em valores como a dignidade humana e a cidadania. Preocupado com diversos grupos vulneráveis que viviam em processo de exclusão, reconheceu uma série de direitos e garantias fundamentais. Dentre esses estão as pessoas com deficiência, que tiveram direitos e garantias assegurados de forma específica. Ao dispor sobre a Organização do Estado, a Constituição determinou caber a todos os entes federativos competência comum para cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II) e competência concorrente para legislar sobre a proteção e integração social desta população (art. 24, XIV e 30, II). A mais caracterizada proteção destas pessoas, é o direito à acessibilidade, expressamente indicado como requisito para construção dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo (art. 227, § 2º e 244). Quanto ao ordenamento urbano estabelece competência e diretrizes para a atuação de municípios (arts. 30, VIII e 182, caput) para a formulação das políticas urbanas e o cumprimento das funções sociais e ambientais na cidade, para garantir o direito a todos, notadamente, a acessibilidade ao meio físico. Também serão objeto de consulta as informações da doutrina e dos sítios de informações estatísticas da União e do Município de São Paulo. O estudo é realizado com a adoção do método teórico-jurídico com raciocínio dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica e documental e o conceito de pessoas com deficiência é o estabelecido no art. 2º da 12.587/2012, “Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. O mesmo diploma, em seus arts. 5º a 7º, os princípios, objetivos e finalidades dos Planos de Mobilidade Urbana, que devem ser implementados, por todos os municípios com população superior a 250.000 habitantes. Segundo Eduardo Vasconcellos (2000, p. 153), a estrutura de circulação na cidade não é construída para os pedestres, e muito menos para as pessoas com deficiência. As pessoas com deficiência visual ou de locomoção são as mais prejudicadas. Segundo o Decreto Municipal 56.834/2016,

Em seu sentido mais amplo a acessibilidade é um atributo do espaço. O espaço urbano, em suas diversas escalas, pode ser considerado tão mais acessível quanto mais abrangentes e adequadas forem suas infraestruturas de acesso. Cada região da cidade tem maior ou menor acessibilidade em função do padrão da infraestrutura de transporte e deslocamento. Ao mesmo tempo a acessibilidade em suas diversas escalas é instrumento de equiparação das oportunidades. (SÃO PAULO).

Conforme o autor (2001, p. 40), a mobilidade [...] é vista como um atributo associado às pessoas e bens, corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas." As políticas públicas, ações do Estado para a realização dos comandos constitucionais e legais, podem ser compreendidas, de acordo com Felipe de Melo Fonte (2013, p. 45) como "as ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitam de ação estatal". A estes aspectos soma-se o fato de que a maioria da população brasileira vive nas cidades. Conforme o Censo de 2010, 84,35% da população (160.879.708 de pessoas) vivia em situação urbana. Quanto às pessoas com deficiência, no Brasil, são em número de 15.750.969, sendo 6.562.910, com deficiência visual, 2.143.173, auditiva, 2.611.536, mental/intelectual e 4.433.350 com deficiência motora. Entre os municípios, 67 tinham 100% de sua população vivendo em cidades. A respeito destas informações é preciso referir que o IBGE, em nota técnica de 2018, modificou o critério utilizado para identificar a população com deficiência, que passou a representar uma população de 12.748.663 pessoas, correspondente a 6,7% do total de habitantes do país. São Paulo, conforme o mesmo Instituto possuía, em 2020, população estimada de 12.325.232 de habitantes. As pessoas com deficiência são 810.080, sendo 345.478 com deficiência visual, 120.660, auditiva, 127.549, mental/intelectual e 216.393, com deficiência motora.

Na cidade de São Paulo, a Política Nacional de Mobilidade Urbana é objeto de disposições na Lei Municipal 16050/2014 (Política de Desenvolvimento Urbano e Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) e do Decreto Municipal 56834/2016 (Plano de Mobilidade Urbana de São Paulo), que contemplam princípios, objetivos e diretrizes para sua implementação. Ressalte-se, como fonte de análise da eficácia

social da legislação o Programa de Metas da Cidade de São Paulo para o quadriênio 2021/2024, que identifica objetivos a serem atingidos pela Administração Pública neste período. Têm ênfase a destinação de recursos para inclusão e melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência e aquelas relacionadas à inclusão e acessibilidade. Os objetivos estratégicos relacionados à São Paulo Justa e Inclusiva previsão orçamentária de R\$ 15.813.116, para a promoção da inclusão e melhoria na qualidade de vida das pessoas com deficiência. A Meta 41, que trata da implantação de nove projetos de redesenho urbano para pedestres, com vistas à melhoria da caminhabilidade e segurança, em especial, das pessoas com deficiência, idosos e crianças. isto será feito pela implantação das rotas Acessíveis, ou, a "requalificação de calçadas, instalação de pisos táteis, adequações de acessibilidade nas travessias, instalação de botoeiras sonoras nos semáforos, entre outras intervenções que facilitem o acesso por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida". (SÃO PAULO) Os resultados preliminares, considerada a criação e vigência de legislação e implementação de políticas públicas, permitem indicar a eficácia jurídica e social parcial das normas relacionadas à acessibilidade das pessoas com deficiência.

Palavras chaves: acessibilidade; políticas públicas; pessoa com deficiência, cidade de São Paulo.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21.jul.2021.

BRASIL. *Lei 12.587/2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em 19.jul.2021.

BRASIL. *Lei 13.146/2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 19.jul.2021.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

S 8

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010 – Nota Técnica 01/2018*. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf. Acesso em 21.jul.2021.

SÃO PAULO. *Lei 16.050/2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a lei nº 13.430/2002. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2014/1605/16050/lei-ordinaria-n-16050-2014-aprova-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-o-plano-diretor-estrategico-do-municipio-de-sao-paulo-e-revoga-a-lei-n-13430-2002>. Acesso em 16/07/2021.

SÃO PAULO. *Decreto 56.834/2016*. Institui o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo – PLANMOB/SP 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/saopaulo/decreto/2016/5683/56834/decreto-n-56834-2016-institui-o-plano-municipal-demobilidade-urbana-de-sao-paulo-planmob-sp-2015>. Acesso em 16/07/2021.

SÃO PAULO. *Programa de Metas 21/24 – Versão Final Participativa*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>. Acesso em: Acesso em 21.jul.2021.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. *Mobilidade Urbana e Cidadania*. São Paulo: SENAC, 2018.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. *Transporte urbano, espaço e equidade: análises das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas*. 4. ed. São Paulo: Annablume, 2000.

Objetivos estratégicos relacionados à São Paulo Justa e Inclusiva previsão orçamentária de R\$ 15.813.116, para a promoção da inclusão e melhoria na qualidade de vida das pessoas com deficiência.

Meta 41, que trata da implantação de nove projetos de redesenho urbano para pedestres, com vistas à melhoria da caminhabilidade e segurança, em especial, das pessoas com deficiência, idosos e crianças. isto será feito pela implantação das rotas Acessíveis, ou seja a “requalificação de calçadas, instalação de pisos táteis, adequações de acessibilidade nas travessias, instalação de botoeiras sonoras nos semáforos, entre outras intervenções que facilitem o acesso por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida”.

T 43

T44 Acessibilidade urbana: um direito de todos

APENAS APRESENTAÇÃO

Andréa Ferreira Santos, Carlos Maurício Duque dos Santos e Rosangela Ferreira Santos

andrea.afs@uol.com.br, mauricioduque@uol.com.br, rosangela.rfs@uol.com.br
DCA Ergonomia & Design

Muito se tem discutido sobre as temáticas de inovação, sustentabilidade, inclusão e diversidade, mas quando estes conceitos tentam ser colocados em prática, encontram-se diversas problemáticas contrárias à sua adesão, sendo a principal delas a questão monetária que podem ser tanto advindas dos cofres públicos quanto dos privados.

A partir de vivências e experiências na área foi despertado a curiosidade de entender a dificuldade, e mais precisamente a deficiência da acessibilidade urbana nas cidades do Brasil, citando principalmente a cidade de São Paulo como estudo, onde foi possível diagnosticar a precariedade das calçadas e acessos não só para pessoas portadoras de algum grau de mobilidade reduzida mas para idosos, crianças e até adultos desprevenidos. Desta forma, encontrou-se a necessidade de abordar este tema da acessibilidade urbana, como conceito a ser considerado dentro do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, inserindo parâmetros urbanísticos para a adequação e implantação nas novas edificações e nas existentes contemplando esta visão universal e democrática dos espaços coletivos, ampliando ainda mais a ideia de uma cidade mais integrada e conectada.

Atualmente na política urbana da cidade de São Paulo já estão contempladas as estratégias de melhorar a mobilidade urbana e qualificá-la através do estímulo à fruição urbana, permeabilidade e fachada ativa, então seria mais um adendo

relevante nos debates de como planejar os espaços de forma mais inclusiva, sustentável e inovadora possível, adequando as calçadas, vias, espaços, fiscalizando os atuais e criando mecanismos de controle e manutenção dos mesmos, tornando possível mais esta ideia de coletividade e qualidade urbana.

Quando falamos sobre acessibilidade a primeira questão que vem às nossas mentes é com relação aos ambientes fechados, onde é necessário cumprir uma norma brasileira chamada NBR-9050, contendo dados a serem utilizados para a adequação de acessos, rotas de fugas e banheiros, principalmente pela necessidade dos estabelecimentos de receber o aval dos Bombeiros para o funcionamento adequado e seguro. Entretanto, esta norma de acessibilidade não é restrita a edificações como parece ser, ela se estende à mobiliários, espaços e equipamentos públicos, dando diretrizes concretas de como é possível a elaboração de espaços universais, que não é um privilégio de poucos mas sim um direito de todos.

Sabe-se que boa parte destas pessoas que possuem alguma necessidade especial como a mobilidade reduzida muitas vezes se depara com a dificuldade de andar pelas ruas sem acompanhantes ou até mesmo já sofreram algum tipo de acidente devido a irregularidade das calçadas, algo que vai contra ao direito de ir e vir e também da Política Nacional de Mobilidade Urbana, uma vez que a lei 12.587/12 no Art. 5º está fundamentada na acessibilidade universal e no Art. 7º que tem por objetivo proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade.

Sabe-se que em uma cidade tão extensa como São Paulo é complexo ter o controle e a fiscalização da qualidade dos acessos e espaços, mas é preciso inserir diretrizes a serem seguidas no Plano Diretor Estratégico da cidade e elaborar exemplos de quadras modelos com os dimensionamentos de vias, calçadas, materiais possíveis de serem utilizados, sinalizações e demais detalhes que sejam pertinentes para que sua implantação seja facilitada.

Infelizmente, desde 2005 que foi assinado pelo então prefeito José Serra, o Decreto Municipal 45.904 que estabelecia padrões de acessibilidade e segurança nas calçadas, determinando os tipos de pisos adequados (concreto pré-moldado, moldado in loco, blocos de concreto intertravado ou ladrilho hidráulico) e demais detalhes

S 8

de faixa livre, faixa de serviço, vegetações e equipamentos urbanos, nada disso foi implantado adequadamente.

O município não é inteiramente responsável pela qualidade das calçadas e acessos aos estabelecimentos, mas é o órgão facilitador e fiscalizador destas práticas, pois em conjunto com os proprietários das edificações principalmente as novas construções deveriam ter por obrigação o dever de impor regras de acesso universal para regularizar as obras em questão. Estas medidas de reformulação das calçadas e vias não são baratas mas com o apoio dos consórcios privados, o uso das verbas de outorgas onerosas e dos demais capitais advindos do planejamento urbano, seria possível atender adequadamente todos os cidadãos.

Permitir que as calçadas permaneçam no estado como estão, onde possuem barreiras, buracos, desníveis, árvores com raízes grandes ou seja qualquer tipo de interferência ou obstáculo que reduzam a largura da faixa livre e ter pisos inadequados como é o caso do chão de paralelepípedos que dificultam a circulação de pessoas tanto com mobilidade reduzida como sem mobilidade é um descaso com a população em geral.

Sendo assim, entende-se que para se construir uma cidade mais humana e moderna como é o objetivo do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, é necessário inserir esta estratégia da acessibilidade urbana para uma boa mobilidade e qualidade urbana para todos, pois a inclusão social não é somente sobre aderir a uma ideia de solidariedade mas sim de agir dentro da lei possibilitando que toda e qualquer pessoa seja capaz de viver de forma independente e plena todos os aspectos de sua vida, com oportunidades iguais às demais, seja no meio físico, nos transportes, nas informações, serviços e instalações públicas, proporcionando não só o bem-estar mas a sensação de pertencimento dentro da sociedade.

T 44

S19 Eixos de Estruturação Urbana e a produção imobiliária



Mediador Hugo Louro • Mackenzie

Relator Isadora Guerreiro • FAU-USP

T103	Entre eixos de adensamento e projetos de intervenção urbana: as propostas de articulação entre mobilidade e planejamento urbano no Plano Diretor Estratégico de São Paulo	Deiny Façanha Costa e Paula Freire Santoro	FAU-USP
T104	A cidade em outra escala – Um estudo de caso sobre processos de transformação urbana e o desenho da cidade de São Paulo	Luis Rossi e Nicolas Le Roux	COTA760 Arquitetura
T105	Áreas não computáveis e incentivos associados no Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo – o discurso legal e a aplicação pelo mercado imobiliário	Daniela Fajer Rosa	
T106	Eixos de Estruturação Urbana e Produção Imobiliária em São Paulo 2014 a 2020	Carlos Henrique Yui Morello, Fernando Shiko Toma, Gabriel Kiyoshi Wadamori Lima, João Meyer e Lucas Fabri de Araujo	EP-USP, FAU-USP
T107	Diálogo em descompasso: a produção formal do espaço na Zona de Estruturação Urbana de São Paulo	Fernanda Amorim Militelli	Mackenzie
T108	Produção imobiliária nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo: o Plano Diretor Estratégico de 2014 e os novos empreendimentos verticais no entorno da estação de metrô Vila Madalena.	Carlos Leite de Souza, Matheus Oliveira Costa e Paulo Eduardo Scheuer	Mackenzie

T103 Entre eixos de adensamento e projetos de intervenção urbana: as propostas de articulação entre mobilidade e planejamento urbano no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Deiny Façanha Costa*, **Letícia Lindenberg Lemos**** e **Paula Freire Santoro*****

deinyfcosta@usp.br

FAU-USP

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais; Sistemas de Mobilidade.

* Arquiteta urbanista e mestranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP). São Paulo/SP – Brasil.

** Arquiteta urbanista, mestra e doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP), pós-doutoranda do Instituto de Matemática e Estatística da USP com bolsa Fapesp (processo 2021/05505-0). São Paulo/SP – Brasil. E-mail: leticialemos@gmail.com.

*** Arquiteta urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP), coordena o LabCidade FAUUSP, bolsista produtividade CNPq 2. São Paulo/SP – Brasil.

O planejamento urbano do município de São Paulo foi historicamente pautado por uma relação com o sistema viário. Os primeiros regramentos para a verticalização, entre 1920 a 1935, envolveram controle de gabarito, como a determinação de alturas em relação à largura da via na área central da cidade. O prefeito Prestes Maia (1938–1945), defendeu “uma verticalização no ‘lugar certo’, onde o viário permitisse” (SOMEKH, 1997, p. 53) e a abertura de avenidas acompanhada da renovação dos padrões de ocupação, permitindo a verticalização escalonada. Nos anos 1950, Anhaia Mello, preocupado com a verticalização excessiva e sobrecarga das vias e infraestrutura, passou a utilizar o Coeficiente de Aproveitamento para limitar a ocupação. Nos anos 1970, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 propôs a verticalização em eixos de transporte existentes ou previstos com intenção de implantação de atividades comerciais e industriais próximas a pólos desenvolvidos e eixos de transporte (CANUTTI, 2000, p. 78).

Mais recentemente esta relação esteve envolta em novos conceitos como o de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte (DOT) (em inglês, transit-oriented development – TOD). Muito disseminado nos Estados Unidos no âmbito de um urbanismo que superaria o crescimento suburbano rodoviário de baixa densidade habitacional, revertendo o modelo considerado “distante, disperso e desconectado” (WRI, 2018) e insustentável, por estar baseado no transporte rodoviário, altamente poluente e ambientalmente predador. Os DOTs visam integrar a política de mobilidade com as de urbanização. Uma estratégia é fortalecer os sistemas estruturais de transporte coletivo e promover – nas áreas do entorno das linhas e estações – o aumento da densidade construtiva e atraindo assim mais demanda para o transporte coletivo, valorizando a mobilidade ativa (a pé e por bicicleta) e promovendo a construção de espaços públicos de qualidade (CERVERO, 1993). Espera-se que este adensamento venha acompanhado de mudança modal com o estímulo de usuários nos transportes coletivos e mudança nos fluxos internos das cidades.

Talvez fruto da trajetória histórica, ou inspirado no conceito de DOTs, ou nos debates dos impactos da verticalização rodoviarista, o Plano Diretor Estratégico de 2002

S19

(PDE 2002)* criava uma rede estrutural de eixos e pólos de centralidades com faixa de largura de 300 metros definidas como Áreas de Intervenção Urbana (AIU). Seu objetivo era qualificar os eixos e seu entorno, bem como permitir o adensamento construtivo, e através da venda de Outorga Onerosa do Potencial Construtivo adicional para o mercado imobiliário, obter recursos para implantação e melhoria das linhas de transporte público.

O Plano Diretor Estratégico de 2014** (PDE 2014), inspirado nos DOTs, propôs os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs), estimulando maior adensamento construtivo no entorno de estações e terminais e ao longo de eixos de mobilidade de média ou alta capacidade (corredores de ônibus, trem, metrô, monotrilho, etc.). O que parecia ser a principal estratégia do PDE, o adensamento nos Eixos, não se aplicou nas áreas da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) que seriam desenvolvidas a partir de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), cujos projetos estabeleceriam a relação de mobilidade e planejamento urbano, e poderiam adensar, ou não, no entorno dos Eixos. Esperava-se, para estas regiões com importantes infraestruturas de transporte, que seus PIUs dialogassem com outros planos metropolitanos ou municipais, como o Plano de Mobilidade de São Paulo*** (PlanMob 2015), o plano cicloviário, outros PIUs ou EETUs. Ou ainda, que estariam articulados com políticas como as Ruas Abertas e Áreas 40. Esperava-se, portanto, que não fossem uma simples continuação das regras e objetivos dos Eixos, mas diferenciando as áreas e formas de intervenção dentro da MEM.

Este artigo parte desta inquietude, com um objetivo mais amplo de leitura da relação entre planejamento urbano e mobilidade a partir de duas diferentes propostas contidas no PDE 2014 em São Paulo: (i) os EETUs, lidos a partir de trabalhos de outros autores (DE SOUZA e SEO, 2017; BALBIM e KRAUSE, 2016; SEO, 2016; LAMOUR, 2018; NOBRE, 2016); e (ii) os PIUs, cujas propostas relativas à mobilidade têm sido pouco estudadas. Este artigo, um recorte dentro deste objetivo mais amplo, se

* Lei n. 13.430, de 13 de Setembro de 2002.

** Lei n. 16.050, de 31 de Julho de 2014.

*** Decreto n. 56.834, de 24 de Fevereiro de 2016.

T103

debruça sobre a proposta de mobilidade do Projeto de Intervenção Urbana – Setor Central (PIU-SCE), atualmente em debate pelos vereadores.

Certamente a região central de São Paulo é um importante território para se pensar um plano urbano, cuja boa acessibilidade não deve ser lida apenas como a chegada de um conjunto de eixos e áreas de adensamento do tipo DOTs, mas exige uma articulação entre modais e espaços urbanos para potencialização e qualificação. Os desafios do centro se relacionam com a concentração de hubs de transportes, alta densidade populacional e atividade comercial pujante, com intenso fluxo diário metropolitano perpassando o território, e por exemplo, a formação de rodoviárias informais para acessarem o comércio de vestuário na região do Brás, deslocamentos de ciclologística entre bairros de comércio especializado em infraestrutura cicloviária desconexa, ou fluxos peatonal em constante conflito com modos motorizados resultando em muitas vítimas.

A hipótese é que o PIU-SC dialoga pouco com outros planos municipais ou metropolitanos e com o plano cicloviário – pela desarticulação das infraestruturas entre si e com outros modos –; enquanto se articula com outros PIUs – por exemplo, com as propostas para o Arco Tietê – que reproduzem os EETUs com pouca inovação, diferenciação espacial ou articulação com outras políticas.

O artigo traz a questão: se / o que o PDE deveria conter para garantir que os PIUs não sejam uma simples continuidade dos EETUs, mas tragam propostas estruturadas com outros planos, em diferentes escalas, e com uso e ocupação urbana que, para além do adensamento construtivo, realmente enfrentassem os desafios dos planos urbanos.

Referências

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; editores. *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

CANUCCI, Rita. *O Lado Leste: o papel do planejamento urbano e suas contradições no processo de urbanização em territórios periféricos da Zona Leste*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.

S19

CERVERO, Robert. *Transit-Supportive Development in the United States: Experiences and Prospects*. University of California at Berkeley Institute of Urban and Regional Development, 1993.

DE SOUZA, Amanda Paulista; SEO, He Nem Kim; YAMAGUTI, Rosana. *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: possibilidades e lacunas*. XVII ENANPUR. São Paulo, 2017.

LAMOUR, Quentin. *Avaliação da estratégia dos eixos de estruturação da transformação urbana, do município de São Paulo, frente à teoria do desenvolvimento orientado pelo transporte (DOT). Estudo de caso: área de influência da estação Belém do Metrô*. Tese de Doutorado - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. *Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana*. In: BARBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; editores. *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p.161-216.

SANTORO, Paula Freire; WISNIK, Guilherme. *Texto da exposição "De que leis é feita a verticalização em São Paulo?"* curada por Paula Freire Santoro e Guilherme Wisnik, com fotos de Leonardo Finotti, exposição inserida na Bienal de Arquitetura de novembro de 2013.

SEO, He Nem Kim. *Novo Plano Diretor de São Paulo e o Sistema de Mobilidade*. In: PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). *Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade*. São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. 1ª edição. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

WRI. *DOTS nos Planos Diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano*. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/dots-nos-planos-diretores>>, acesso em 15/01/2021.

T104

T104 A cidade em outra escala - Um estudo de caso sobre processos de transformação urbana e o desenho da cidade de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Luis Rossi e Nicolas Le Roux

luis@cota760.com.br, nicolas@cota760.com.br

COTA760 Arquitetura

Temas: Produção imobiliária; Produção imobiliária pelo mercado formal e informal e impactos gerados pelas novas regras estabelecidas pela legislação urbanística; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Adensamento, verticalização e qualificação urbanísticas na Zonas de Estruturação Urbana, relação entre os empreendimentos e espaço público, (fachada ativa, fruição pública do térreo, alargamento das calçadas, etc.), impactos no entorno, transformações nos miolos de bairros; Legislação e Desenho Urbano - Impactos da legislação urbanística no desenho da cidade.

A cidade de São Paulo notadamente apresenta diversos conflitos e problemas urbanos decorrentes do seu acelerado crescimento na segunda metade do século XX com um padrão de urbanização desigual. Esses problemas não são fruto apenas da falta de planejamento, mas muitas vezes reforçados pelo modelo de planejamento adotado. A Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1972, por exemplo, promoveu

S19

a tipologia verticalizada com recuos de todos os lados do lote como modelo de edificação formal para a ocupação da cidade. Ao mesmo tempo, a supervalorização do automóvel desprezou o desenho dos espaços públicos cotidianos e fragilizou as possibilidades de urbanidade bem como o potencial paisagístico do território. Devido à sua importância nacional, São Paulo ainda influenciou diversas outras cidades brasileiras a seguirem padrões similares de ocupação.

Atualmente o status do planejamento denota mais uma continuidade desse modelo que uma ruptura efetiva dessa lógica. Após a elaboração de Planos Diretores e suas revisões, os lotes seguem sendo a principal célula de atuação sob a qual recaem parâmetros que buscam definir o resultado final da cidade. O conjunto dessas células deve compor o tecido urbano que é objeto de zoneamento, também como permanência do modelo de planejamento. Para as diferentes zonas urbanas, diferentes regras recaem sobre os lotes.

Ao restringir os regramentos de desenho urbano aos lotes e suas zonas não é possível abranger a complexidade dos processos urbanos e a diversidade de paisagens. O tecido urbano como resultado, e não como produto, apresenta então inúmeras lacunas. Essa lógica faz com que medidas que visam buscar uma boa relação entre as edificações, como os recuos mínimos para garantia de ventilação e iluminação naturais, acabem não tendo um resultado realmente satisfatório. A transformação urbana acaba acontecendo de maneira tão livre que não é possível prever os reais impactos das construções umas sobre as outras e sobre a cidade. Além disso, existe uma grande perda de potencial do solo urbano, já que a falta de coesão entre os espaços não edificados deixa de aproveitar situações onde tanto espaços públicos quanto privados poderiam ser melhor desenhados como conjunto. Os recuos das edificações acabam não construindo um sistema de espaços livres e se tornam espaços residuais das construções. Ao mesmo tempo, o parcelamento das transformações urbanas lote-a-lote não permitem criar uma costura efetiva entre espaço público e privado, gerando uma grande perda de potencial de transformação e requalificação dos espaços de uso público.

Partindo dessa compreensão, este trabalho se debruçou sobre uma área de São Paulo para tentar entender como o modelo de planejamento urbano construiu o

tecido existente hoje na cidade. Mais do que isso, o trabalho visa pensar em alternativas metodológicas para o planejamento da cidade, não propondo um modelo de desenho pronto, mas sim refletindo sobre uma forma de atuação diferente do que se adota tradicionalmente no planejamento urbano brasileiro. Para isso, elege um lugar comum da cidade, um tecido urbano "genérico", mas real. Isso permite que sejam desenvolvidas reflexões sobre questões urbanísticas gerais, comuns a diversos bairros e presentes em grande parte da cidade de São Paulo e, em consequência, de cidades brasileiras. O lugar apresenta características genéricas da forma urbana paulistana e processos de transformação recorrentes na cidade.

Trata-se de um perímetro de aproximadamente 117.000m² definido por uma avenida e quatro ruas menores, localizada no distrito da Vila Sônia, na zona oeste de São Paulo. Ele apresenta um tecido típico da cidade com a mistura de diferentes tipologias edificadas que vão desde unidades unifamiliares formais e autoconstruídas até torres habitacionais e galpões industriais. A malha urbana atravessada por um importante eixo de mobilidade da cidade, a Avenida Francisco Morato, apresenta problemas típicos de conflito entre a escala das ruas locais e vias de grande movimento. Até mesmo a geografia física do lugar remete àquela encontrada no restante da cidade, com relevos mais e menos íngremes, áreas vegetadas e sem vegetação e a presença de um córrego que se oculta nos fundos das construções. Além disso, a região vem sofrendo um forte processo de transformação desde o anúncio de uma nova estação de metrô. Ou seja, uma área que lida com uma questão típica de transformação morfológica impulsionada por uma obra de infraestrutura pública próxima.

Podemos também estudar as ações do poder público e do privado no tecido urbano, que se evidenciam de maneira muito expressiva nessa região. Enquanto o Estado demarca um zoneamento que incentiva a transformação do bairro e age de maneira direta na ocupação do solo através de grandes obras de infraestrutura como a extensão do corredor de ônibus e a implementação da futura estação do Metrô Vila Sônia, os agentes privados vêm lembrando lotes e construindo um novo modelo de vida para os habitantes da região. Ao mesmo tempo, vemos os moradores como agentes transformadores em outra escala, seja através de seus

T104

S19

pequenos comércios familiares, seja pela organização social em centros comunitários do bairro e pelas formas de apropriação do espaço público.

Assim sendo, o trabalho visa se apropriar desse lugar para responder a questões de desenho urbano mais amplas. O estudo cuidadoso das características locais e a metodologia utilizada para a leitura do lugar partem de reflexões sobre formas de abordar áreas de transformação urbana. O desenvolvimento de um projeto de desenho urbano para a área busca apontar elementos que deveriam ser considerados nos processos de adensamento planejado da cidade. Dessa forma, o trabalho visa contribuir com reflexões sobre a importância de um processo de transformação urbana que parta da escala local e seja capaz de fazer um melhor aproveitamento das oportunidades apresentadas em momentos de adensamento urbano planejado da cidade.

T105 Áreas não computáveis e incentivos associados no Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo – o discurso legal e a aplicação pelo mercado imobiliário

T105

APENAS APRESENTAÇÃO

Daniela Fajer Rosa

fajer.daniela@gmail.com

Temas: Dinâmicas urbanas – instrumentos e intervenções nos eixos de estruturação da transformação urbana e nos miolos de bairros; Produção imobiliária.

Aprovado e sancionado em 2014, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) representa um pacto da sociedade em direção à justiça social e contempla um conjunto de diretrizes e estratégias para a ordenação e transformação da cidade. Uma das principais estratégias do plano foi a demarcação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) nas áreas de influência da rede estrutural de transportes coletivos. Com seus objetivos definidos pelo Artigo 23 do PDE, os EETUs são porções do território onde se busca um processo de transformação do uso do solo, combinando adensamento populacional e

S19

construtivo, qualificação urbanística dos espaços públicos, produção de habitação de interesse social e estímulo à criação de novas centralidades.

Os desafios para a implementação dos EETUs e seus objetivos permeiam a esfera pública – seja por meio da aplicação de políticas públicas, criação e regulamentação da legislação urbana complementar, licenciamento de projetos e atividades, dentre outras competências que este trabalho não pretende se aprofundar – e a esfera privada, por meio da produção imobiliária e dos mecanismos de captura da chamada mais-valia urbana.

Com o objetivo de socializar os ganhos da produção da cidade, o PDE estabeleceu o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 para a cidade e permitiu o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 vezes nos Eixos. Por sua vez, os recursos recolhidos com a venda do potencial construtivo adicional – não apenas nos EETUs, mas em todo o território – integram o Fundo de Desenvolvimento Urbano, que financia projetos de habitação e transporte, entre outros. É nesse sentido que, segundo Funari (2016, p.92), “(...) a grande transformação em que aposta o PDE fica relegada, em larga medida, às ações dos empreendedores imobiliários (...)”.

Além do estímulo ao adensamento populacional e construtivo por meio da venda de potencial construtivo adicional, o PDE previu uma série de incentivos relacionados às chamadas áreas não computáveis – não consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento. É nesse contexto que se insere a importância da discussão sobre a efetiva aplicação da lei no que diz respeito às áreas não computáveis e aos incentivos associados nos projetos edilícios.

Considerando a abrangência multidisciplinar proposta pelo FórumSP21, o presente trabalho tem como objetivo compartilhar algumas reflexões sobre experiências práticas vivenciadas nos últimos três anos no desenvolvimento de projetos e estudos de viabilidade técnica, voltados para o mercado imobiliário residencial em São Paulo. Os pontos apresentados a seguir objetivam trazer uma singela contribuição e subsídio para o debate sobre a efetivação dos mecanismos de regulação para a qualificação urbana nos EETUs, em especial os relacionados às áreas não computáveis e incentivos associados e sua aplicação em projetos reais promovidos pelo mercado imobiliário formal.

T105

As áreas não computáveis e os incentivos associados específicos nos EETUs são definidos por um conjunto de artigos, em especial pelos artigos 80 do PDE e 62 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016). Entre eles, destacamos:

– Incentivos para uso o misto: além da fachada ativa, a legislação vigente permite que seja considerada não computável as áreas destinadas aos usos não residenciais (nR), até o limite de 20% da área construída computável total do empreendimento, nos empreendimentos de uso misto e nos EHIS. Na prática, grande parte dos empreendimentos tem se utilizado do benefício 20% nR para produzir mais unidades habitacionais a partir da aprovação dentro do grupo de atividade nR1-12: serviços de hospedagem ou moradia. Muitas vezes essas unidades habitacionais são depois comercializadas no mercado para locação privada – com grandes e pequenos investidores.

– Cota de solidariedade: nos empreendimentos imobiliários com mais de 20 mil m² de área construída são obrigados a destinar o equivalente a 10% de sua área para HIS. Esses empreendimentos podem se beneficiar de um acréscimo de 10% na área computável, mediante o pagamento da outorga onerosa. De acordo com o diagnóstico elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo (2021) e disponibilizado recentemente no site oficial da Plataforma Plano Diretor SP1, foi avaliado grau de efetividade médio para a aplicação da Cota de Solidariedade, com apenas 36 empreendimentos, sendo 30 na opção depósito no FUNDURB e 6 com construção de HIS no próprio empreendimento. Em resumo, o que se observa é certa dificuldade na aplicação do instrumento, sendo alguns dos possíveis motivos: a falta de regulamentação para o entendimento do funcionamento na opção de construção de HIS no próprio empreendimento e a dificuldade de implantação considerando o elevado potencial construtivo dos empreendimentos nos eixos e seus benefícios.

– Desincentivos para garagens cobertas: a legislação vigente prevê o número máximo de 1 vaga por unidade habitacional, observada também a cota de garagem máxima de 32m² por vaga. Considerando a localização estratégica e a valorização dos imóveis localizados nos EETUs, o que temos observado é que para viabilizar unidades com mais de uma vaga nos eixos, o mercado tem praticado soluções de

S19

projeto que abrangem a previsão de vagas descobertas – já com a previsão de instalação de coberturas após obtenção do habite-se – e principalmente, a combinação de apartamentos de diferentes metragens – quando os menores geram vagas para os maiores. No último caso o que acaba por limitar o número de vagas acaba sendo a relação entre a metragem máxima pretendida e o atendimento da cota parte máxima de terreno por unidade habitacional.

O trabalho avalia que existem pontos bem sucedidos e outros desvirtuados na aplicação prática das áreas não computáveis e dos incentivos associados EETUs. Aponta a necessidade de uma maior regulação e fiscalização dos instrumentos e mecanismos previstos e reforça a responsabilidade da gestão pública e também dos atores privados no processo de licenciamento dos empreendimentos para a efetivação dos objetivos pactuados na aprovação do PDE.

Referências

FUNARI, Armando Palermo. Padrão de concentração de estruturas em São Paulo – quais perspectivas para a Transformação urbana? In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (editores). Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

T106

T106 Eixos de Estruturação Urbana e Produção Imobiliária em São Paulo 2014 a 2020

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Carlos Henrique Yui Morello, Fernando Shiko Toma, Gabriel Kiyoshi Wadamori Lima, João Meyer e Lucas Fabri de Araujo

carlosyuimorello@usp.br, fernando.toma@usp.br, joaomeyer@usp.br, lfabri@usp.br, kiyoshi.gabriel@usp.br
EP-USP, FAU-USP

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Produção imobiliária pelo mercado formal e informal e impactos gerados pelas novas regras estabelecidas pela legislação urbanística; Polos de desenvolvimento econômico, novas centralidades, economia criativa, inovação, empreendedorismo, economia solidária, relação trabalho/moradia. Áreas de incentivo ao desenvolvimento econômico.

Contextualização

O tema a seguir faz parte do Trabalho de Formatura realizado por quatro alunos da Universidade de São Paulo (USP), composto pelos integrantes Carlos Morello, Gabriel Kiyoshi e Lucas Fabri, que atualmente estão finalizando o curso de Engenharia Civil na Escola Politécnica (POLI) e o Fernando Toma, no último ano do curso de Arquitetura na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU). No decorrer do ano, tem-se como objetivo do projeto analisar as mudanças ocasionadas desde a aprovação do novo Plano Diretor da cidade de São Paulo, em 2014, com foco na implantação das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEUs) e como sua presença alterou a perspectiva de novos imóveis ao redor deles. O projeto não se

S19

limita a analisar segmentos específicos de prédios residências, mas sim todo tipo de moradia vertical que se alojou nas áreas de ZEUs, incluindo segmentos definidos como: econômico, médio-padrão, alto-padrão e uso misto.

Resumo do Trabalho

O Brasil passou por longos períodos de negligenciamento ao planejamento urbano, culminando nos diversos problemas estruturais que observamos hoje em dia, principalmente no que tange mobilidade, habitação e o meio ambiente, evidenciando-se em aspectos como poluição urbana, distribuição exageradamente heterogênea de residências e postos de trabalho, transportes públicos saturados e grande tempo de deslocamento médio para o trabalhador nas grande metrópoles brasileiras.

Por outro lado, a partir da constituição de 1988, foram criados instrumentos de legislação, que permitiram ao poder público dar diretrizes ao desenvolvimento urbano, buscando, a partir de referências nacionais e internacionais, reverter, ou ao menos mitigar, muitos desses problemas estruturais provenientes da ocupação não planejada do meio urbano. Destacam-se nesse contexto, o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação, instrumentos fundamentais para o planejamento do município, com implicações diretas e indiretas em muitas esferas da sociedade.

Dada esta dinâmica, este trabalho se propõe a analisar a relação entre legislação urbanística e os impactos efetivamente observados no meio após a definição destas. No entanto, é notável a complexidade de um estudo completo destas relações, sendo assim, a partir de um direcionamento do orientador e das experiências acadêmicas e profissionais prévias dos membros discentes, a pesquisa então foi reduzida a um recorte específico, que será incluído nos estudos de revisão do Plano Diretor da cidade de São Paulo.

Sendo assim, o trabalho ateve-se às legislações urbanísticas do Município de São Paulo, sendo as principais delas, o Plano Diretor Estratégico (2014) e Lei de Uso e Ocupação de Solo (2016), com foco quase que exclusivo no instrumental de desenvolvimento urbano mais importante da revisão mais recente destas legislações, as Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, ferramenta criada com o objetivo de incentivar um adensamento populacional ao longo dos principais

eixos de transporte da cidade do município, notavelmente Metrô, linhas ferroviárias (CPTM) e corredores de ônibus.

Além do trabalho ater-se às legislações urbanísticas da cidade de São Paulo e à análise do instrumental das ZEUs, o estudo dará atenção especial ao principal meio pelo qual as mudanças habitacionais e de postos de trabalho se manifestam, e que deve sempre ser considerado no desenvolvimento de planejamento urbano, que é o mercado imobiliário, com todas suas peculiaridades econômicas e objetivando tangibilizar a dinâmica entre poder público, desenvolvedores (notavelmente incorporadoras), os empreendimentos desenvolvidos e os impactos desses no meio urbano, tentando entender o racional por trás das tomadas de decisões dos *stakeholders* envolvidos.



Figura 1 - Ilustração do Ciclo de Mudança no Meio Urbano. Fonte: Autoria Própria.

A metodologia para desenvolvimento de trabalho se baseará em aspectos qualitativos e quantitativos, primeiramente observando a distribuição de lançamentos e aprovações no município de São Paulo, a partir de uma série de mapas temáticos, analisando como esses empreendimentos em termos de tipologia, público alvo e outras informações relevantes se relacionam com os objetivos do instrumental legislativo de adensamento populacional que são as ZEUs; A partir dessa análise, objetiva-se avaliar se o zoneamento está cumprindo o seu propósito urbanístico inicial.

Uma vez feita esta análise, avaliará-se a eficácia dessa legislação em seu propósito inicial, demonstrando-se onde se obteve êxito e onde não, buscando entender

T106

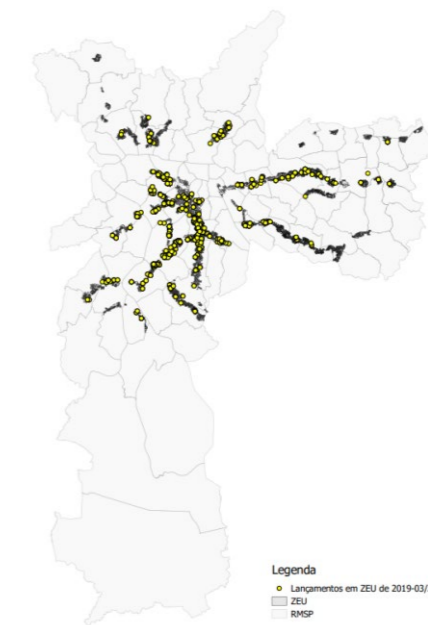
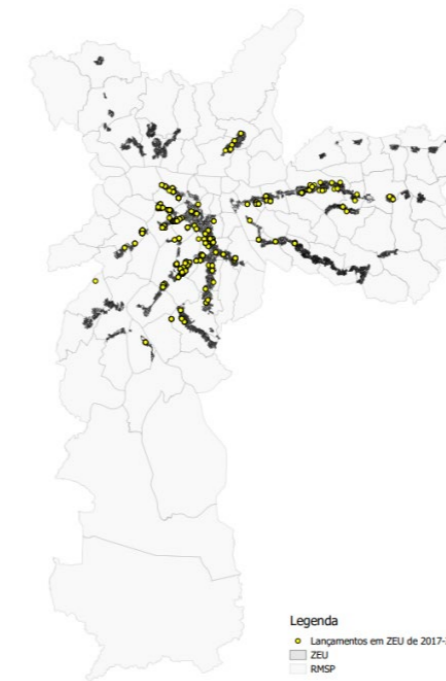
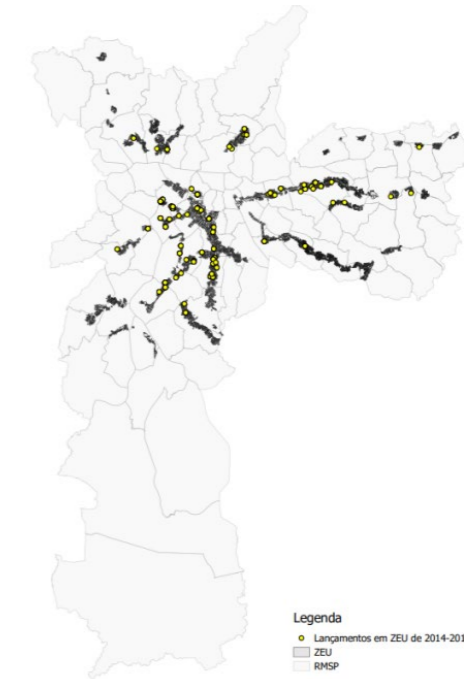
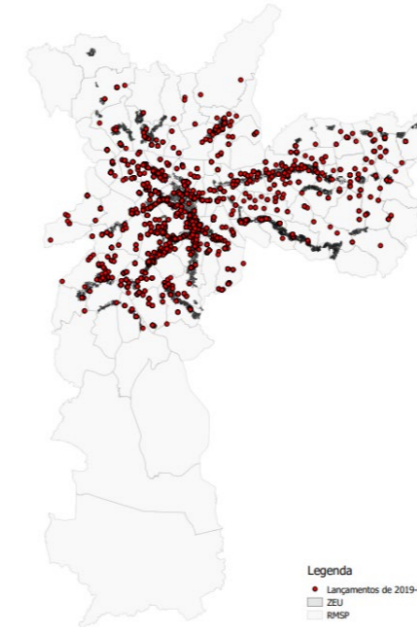
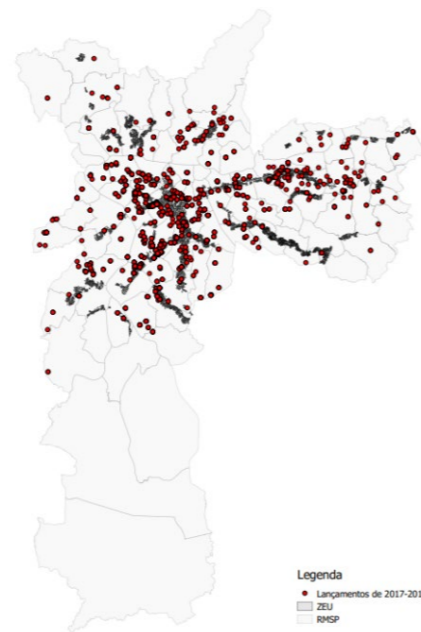
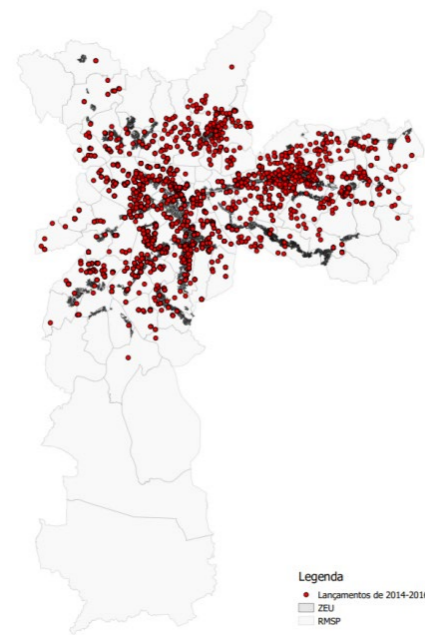
S19

os pontos positivos e que precisam ser mantidos, mas também necessidades de reforma na legislação das ZEUs ou então complementos necessários ao resto da Lei de Uso e Ocupação de Solo ou Plano Diretor para que então seja possível abranger o total das demandas urbanísticas, mesmo aquelas que efetivamente não possam ser cumpridas exclusivamente por este zoneamento.

Esta análise se baseará em um estudo que abranja as demandas e obrigações de todos aqueles envolvidos nesta complexa dinâmica, não se atendo a uma visão específica ou elo único da corrente, buscando criar um panorama geral da situação, permitindo que sejam demonstradas as necessidades de reforma na legislação que por sua vez permitam harmonia entre poder público e desenvolvedores privados enquanto objetiva-se está melhor ocupação do meio urbano.

Resultados Preliminares (Mapas Temáticos)

Mapas preliminares realizados ano a ano sobre os lançamentos imobiliários na cidade de São Paulo, entre os anos de 2014 e 2020, com destaque para regiões das ZEUs:



T106

S19

T107 Diálogo em descompasso: a produção formal do espaço na Zona de Estruturação Urbana de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Fernanda Amorim Militelli

fernandamilitelli@gmail.com

Mackenzie

Temas: Produção imobiliária; Sistemas de Mobilidade.

O Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE/14) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016 (LPUOS/16) dialogam com o paradigma de desenvolvimento urbano alinhado ao desenvolvimento sustentável, sobretudo na Zona de Estruturação Urbana (ZEU), que visa o alinhamento entre o adensamento populacional e construtivo com diversidade de usos do solo aos sistemas de mobilidade de média e alta capacidade, esboçando um questionamento: Como se configura a produção formal do espaço urbano na ZEU a partir do PDE (2014) e, mais especificamente, da LPUOS (2016)?

As respostas derivaram na pesquisa de doutorado Intitulada Cidade Compacta e Zona de Estruturação Urbana em São Paulo: aproximações e dissonâncias, iniciada em 2018 com conclusão prevista em agosto de 2021.

Para esta investigação foi utilizada a base de dados da PMSP, que compila os projetos encaminhados à Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). Para o recorte da pesquisa foram selecionados os projetos localizados na Zona de Estruturação

T107

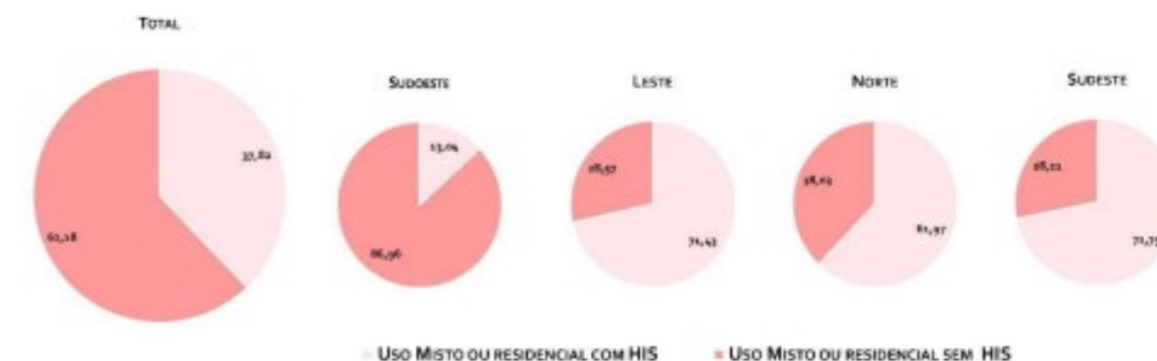
Urbana (ZEU); e, entre esses, as edificações com alvará de edificação nova e alvará de execução de edificação nova, no período entre março de 2016 (após a aprovação da LPUOS) até dezembro de 2020.

A análise deste recorte indica que há intensa produção imobiliária na ZEU. Quantitativamente, os setores leste e sudoeste do município concentraram o maior número de empreendimentos licenciados na ZEU no período analisado.

De forma geral, as edificações licenciadas em ZEU apresentam equilíbrio entre a oferta de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular (construídas fora das Zonas Especiais de Interesse Social), ocorrência de usos residenciais e não residenciais e intensificação do uso do solo. Entretanto, qualitativamente, sua distribuição pelo território do município não é homogênea.

Os projetos licenciados na ZEU do setor leste do município apresentaram ampla ocorrência de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular – localizadas fora de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – sem configurar usos mistos. (figura 1)

FIGURA 1. EDIFICAÇÕES APROVADAS E/OU COM ALVARÁ DE APROVAÇÃO ENTRE MARÇO DE 2016 A DEZEMBRO DE 2020, LOCALIZADAS EM ZEU, CONSIDERANDO OS USOS MISTOS E RESIDENCIAIS, DISTRIBUÍDAS POR PERCENTUAL DE OCORRÊNCIA DE HIS E/OU HMP, GERAL E POR QUADRANTES DA PESQUISA. FONTE: ELABORAÇÃO DA AUTORA, A PARTIR DE DADOS DA PMSP, 2021.



Já a concentração de metros quadrados construídos, de terreno utilizado, e de unidades residenciais e não residenciais – usos mistos – licenciadas na região sudoeste, sobretudo nas subprefeituras de Pinheiros e Vila Mariana, são expressivamente mais significativas que nas demais regiões do município. (figura 2).

S19

FIGURA 2. EDIFICAÇÕES APROVADAS E/OU COM ALVARÁ DE APROVAÇÃO ENTRE MARÇO DE 2016 A DEZEMBRO DE 2020, LOCALIZADAS EM ZEU, DISTRIBUÍDAS POR PERCENTUAL QUANTITATIVO INDICANDO A SOMATÓRIA ESTIMADA DE ÁREAS CONSTRUÍDAS, DAS DIMENSÕES DOS LOTES E DA QUANTIDADE DE UNIDADES RESIDENCIAIS E NÃO RESIDENCIAIS. GERAL E NAS SUBPREFEITURAS DE PINHEIROS E VILA MARIANA. FONTE: ELABORAÇÃO DA AUTORA, A PARTIR DE DADOS DA PMSP.2021.



Ao examinar as edificações licenciadas na ZEU inserida nas subprefeituras de Pinheiros e Vila Mariana, verifica-se que a subprefeitura de Pinheiros apresenta maior intensificação do uso do solo que na Vila Mariana (Relação Área Construída/Área de Lotes), estimando que nessa localidade o coeficiente de aproveitamento máximo utilizado foi maior. (figura 3)

FIGURA 3. EDIFICAÇÕES APROVADAS E/OU COM ALVARÁ DE APROVAÇÃO ENTRE MARÇO DE 2016 A DEZEMBRO DE 2020, EM ZEU. RECORTE SUBPREFEITURAS VILA MARIANA E PINHEIROS INDICANDO AS RELAÇÕES ENTRE OS TOTAIS DE ÁREAS CONSTRUÍDA E ÁREAS DOS LOTES; ÁREAS DOS LOTES E UNIDADES HABITACIONAIS E RELAÇÃO DE ÁREAS CONSTRUÍDAS E UNIDADES HABITACIONAIS. FONTE: ELABORAÇÃO DA AUTORA A PARTIR DE DADOS DA PMSP, 2021



A razão entre a somatória total da área de lotes e a quantidade total de unidades habitacionais ventilam a hipótese que na ZEU localizada na subprefeitura

de Pinheiros o adensamento populacional previsto é menor que o da ZEU na Vila Mariana, uma vez que a relação entre área de lotes e unidades habitacionais são inversamente proporcionais, de comportamento análogo ao da cota parte máxima de terreno por unidade.

A ZEU definida na subprefeitura de Pinheiros, indica edificações licenciadas com maior diversificação do uso do solo (usos mistos), verticalização entre 21 e 30 pavimentos, escassas unidades habitacionais destinadas à população de média e baixa renda (HIS/HMP), empreendimentos com proporções mais restritas (até 200 unidades habitacionais) e com menor adensamento populacional previsto, apesar da intensa utilização do uso do solo na região de maior IDHM do município e provida de farta infraestrutura de transporte coletivo.

Especificamente, a ZEU configurada pelo eixo da Avenida Rebouças apresenta maior concentração das edificações aprovadas e/ou com alvará de aprovação da subprefeitura. A maioria dos empreendimentos licenciados apresentam mais de uma vaga de garagem ofertada por unidade habitacional, e variedade e amplitude da oferta de diferentes tipologias por empreendimento, como resposta à combinação de cota parte máxima de terreno por unidade da cota máxima de garagem e o artigo 174º da LPUOS/16 que concedeu, exceções em relação às vagas em ZEU até 2019.

A partir dos elementos analisados, as constatações preliminares indicam que a produção do espaço urbano na ZEU se dará de maneira heterogênea e fragmentada. Sobretudo, na ZEU demarcada na subprefeitura de Pinheiros e na configurada pela Avenida Rebouças, a intensa utilização do solo urbano – sem estar necessariamente atrelada ao adensamento populacional em virtude da diversidade de usos – e a oferta de mais de uma vaga de garagem por unidade por empreendimento licenciado denotam que a premissa de associação entre densidade populacional e sistemas de transportes coletivos, está dialogando em descompasso com a produção formal do espaço urbano na zona de estruturação urbana no município de São Paulo.

T107

T108 Produção imobiliária nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo: o Plano Diretor Estratégico de 2014 e os novos empreendimentos verticais no entorno da estação de metrô Vila Madalena.

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Carlos Leite de Souza, Matheus Oliveira Costa e Paulo Eduardo Scheuer
Mackenzie

Temas: Dinâmicas Urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de estruturação da transformação urbana e nos miolos de bairros; Produção imobiliária; Sistemas de Mobilidade.

Introdução

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, posteriormente regulamentados pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (PMSP, 2016) como Zonas de Estruturação Urbana (ZEU), se destacam dentre as diretrizes do Plano Diretor Estratégico de 2014 (PMSP, 2014), buscando ordenar o crescimento da cidade

através de significativos eixos de transporte coletivo público e estimulando o adensamento populacional nas proximidades dessas infraestruturas de mobilidade de alta capacidade.

Tendo como premissa analisar como está acontecendo a transformação proposta pelo marco regulatório neste tipo de uso do solo, o estudo aqui proposto se dá num raio de aproximadamente 300 metros da estação de metrô Vila Madalena, localizado em ZEU, em uma área de aproximadamente 15.000m². Delimitada em seu perímetro pelas ruas Heitor Penteado, Luminárias, João Moura, João Alberto Moreira, Iperó e Professor Nicolau de Moraes Barros, localiza-se no bairro Jardim das Bandeiras e vem passando por uma transformação na qual ocorre a atuação de incorporadores imobiliários com a implantação de grandes empreendimentos verticais.

O estudo discorre em que medida ocorre a aderência às premissas do PDE no que se diz respeito ao adensamento, a verticalização, relação entre os empreendimentos e espaço público, uso de instrumentos urbanísticos e as tipologias produzidas na atividade imobiliária que circunda a estação de metrô citada, além de possibilitar a comparação na escala da cidade.

Metodologia

A metodologia de pesquisa consiste em: levantamento dos parâmetros da legislação qualificadores do espaço urbano; mapeamento e análise dos novos lançamentos imobiliários em campo; pesquisa nos informativos comerciais de cada empreendimento e contato com incorporadoras; análise da atividade imobiliária na ZEU lindeira à estação de metrô Vila Madalena com base em dados públicos; elaboração de quadros e gráficos quantitativos apresentando os resultados obtidos.

Discussão e Resultados

Os eixos de estruturação da transformação urbana são definidos pelas quadras inseridas na faixa de 150 metros de cada lado dos corredores de ônibus, bem como no raio de 600 metros ao redor das estações de metrô e trem. Assim, buscam o estímulo ao adensamento próximo a eixos de transporte público atingindo T.O. (taxa de ocupação) entre 0,6 e 0,7 e C.A. (coeficiente de aproveitamento) até 4, além do desestímulo ao uso de veículos individuais e vagas de garagem. Possuem

S19

instrumentos para a efetivação da melhor relação entre o espaço privado e o espaço público, que de acordo com PMSP (2014) são: fachada ativa; cota parte mínima de terreno por unidade; fruição pública; doação de passeio público; e uso não residencial incentivado.

É possível perceber a transformação do espaço urbano ocorrendo em áreas inseridas nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, como é o caso da área delimitada no recorte, conforme figura 1, devido à sua proximidade com a estação Vila Madalena do metrô, como mostra a figura 2.

Figura 1: Indicação da área de estudo no mapa da cidade de São Paulo



Elaborado pelos autores

Figura 2: Localização da área de estudo e classificação do zoneamento

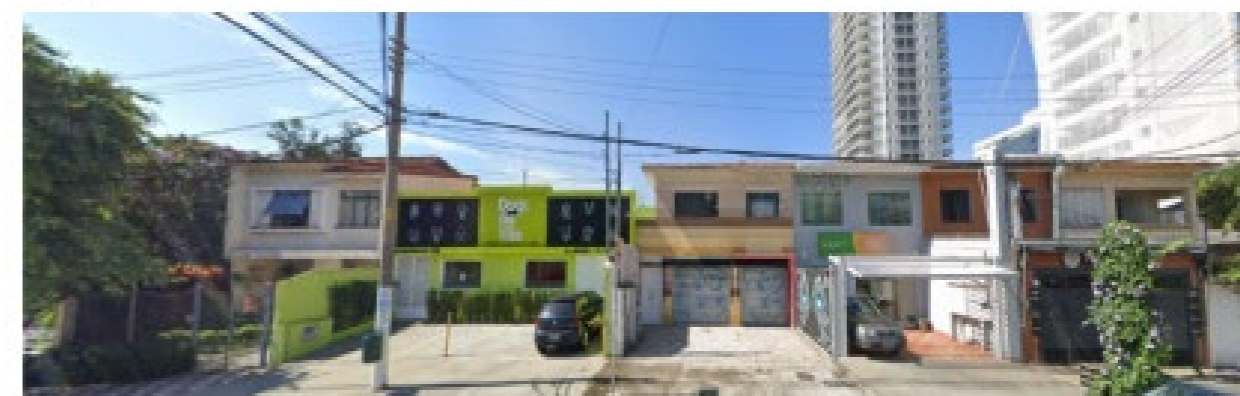


Fonte: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/> - Acesso em 22/07/2021

Pelo levantamento fotográfico disponibilizado pelo Google Street View, nota-se que até poucos anos depois da aprovação do PDE em 2014 e da LPUOS em 2016, nessa área os lotes eram predominantemente ocupados por pequenos comércios e habitações unifamiliares, como mostra a figura 3. No entanto, quando se analisa a situação no ano de 2021, percebe-se que a maior parte das edificações que prevaleceram durante a década de 2010 foram demolidas e que o mercado imobiliário está atuando intensamente na transformação do espaço, como mostra a figura 4.

T108

Figura 3: Vista da Rua Luminárias no ano de 2018



Fonte: Google Street View

Figura 4: Vista da Rua Luminárias no ano de 2021



Fonte: Google Street View

Em um primeiro recorte na escala no perímetro da ZEU do entorno da estação de Metrô Vila Madalena, foram encontrados 26 empreendimentos verticais licenciados objeto de pagamento de outorga onerosa por área adicional construída, entre 2014 e 2020, utilizando-se as base de dados disponível na plataforma Geosampa.

S19

Nas quadras analisadas, foram encontrados cinco empreendimentos lançados no período após a promulgação do PDE.

O perfil das tipologias dos empreendimentos destas quadras serviu à pesquisa como uma amostra de estudo dos objetivos dos parâmetros e das diretrizes da ZEU quanto ao melhor aproveitamento do uso do solo do ponto de vista construtivo e habitacional no que diz respeito ao desincentivo às vagas de automóvel, à aplicação da cota parte máxima e ao estímulo à diversidade de usos residenciais e comerciais no mesmo empreendimento.

Neste sentido, a maior parte dos empreendimentos contempla unidades residenciais de três dormitórios, seguidas pelos estúdios, dois dormitórios e um dormitório, com área média das tipologias de 106m² e a oferta de um a duas vagas de automóveis por unidades, chegando a ter três vagas em um deles. No que se refere à diversificação de usos no mesmo empreendimento, constata-se que a maioria possui fachada ativa, com área destinada a espaços comerciais no nível térreo e que apenas um deles possui pavimentos voltados a escritórios junto às unidades habitacionais. Diante dessas informações, verificou-se que os empreendimentos lançados nas quadras recorte voltam-se a uma faixa de consumidores com maior poder aquisitivo, dado corroborado pelo valor médio do metro quadrado de venda das unidades de quatro dos cinco empreendimentos, atingindo a marca de R\$ 16.700/m².

Com o intuito de oferecer uma dimensão mais ampla do perfil da atividade imobiliária pesquisada no perímetro selecionado, este cenário foi comparado às escalas regional, no âmbito do distrito de Pinheiros, no qual a ZEU em questão está inserida, e do município, com base em dados públicos e relatórios recentes (PMSP, 2019). Por esta frente, foi possível encontrar comparativos com o lançado na região e na cidade para compreender em que grau uma menor aderência poderia estar ocorrendo no recorte analisado: enquanto a média de dormitórios lançados entre 2014 e 2018 em EETU no distrito de Pinheiros foi de 1,23 e no município de 1,83, os empreendimentos selecionados apresentam o índice 2,02. Outros pontos de afastamento das premissas do PDE dizem respeito ao perfil tipológico de uso misto, presente em 66% dos empreendimentos lançados em Pinheiros, mas na menor parte dos selecionados.

Ainda, a metragem média das unidades pesquisadas parece corresponder a uma faixa minoritária e destoante na proporção de apartamentos com mais de 100m² produzidos em EETU de 2014 a 2018, quando comparada com o percentual de empreendimentos entre 90m² e 120m², presente em aproximadamente 4% deles, e com a área média das unidades lançadas, de 67m².

Da mesma forma, a presença de uma ou mais vagas nos empreendimentos estudados possuem algumas disparidades com a característica a da maior parte da produção da cidade em ZEU no período citado, no qual cerca 59% das unidades residenciais não tiveram vagas de estacionamento, 31% uma vaga e apenas 9% continham de duas a três vagas.

Como resultados iniciais para esta pesquisa, infere-se que os empreendimentos que estão sendo implantados na área contêm características arquitetônicas e mercadológica que de aparentam fugir parcialmente do atendimento às premissas do PDE, destinando a maior parte de suas unidades a um público consumidor de maior renda, com tipologias acima do estabelecido pela cota parte máxima e baixo impacto da proximidade das infraestruturas de suporte de mobilidade de alta capacidade presentes na região como um fator de desestímulo à redução do número de vagas de estacionamento.

Referências Bibliográficas

COSTA, Matheus. A cidade de São Paulo como palco de constantes transformações: um panorama sobre a evolução urbana do município do século XX ao início do século XXI. REVISTA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE CIDADES, v. 8, p. 29-44, 2020.

_____; DEL'ARCO, Guilherme. O mercado imobiliário no Eixo Rebouças: Aplicação das Diretrizes Urbanísticas para as Zonas de Estruturação Urbana do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo a partir de 2014. REVISTA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE CIDADES, v. 8, p. 16-31, 2020.

HERENDY, V. Estudo Exploratório Acerca Das Escolhas Dos Empreendedores Em Termos De Localização Dentre Os Eixos De Estruturação Da Transformação Urbana À Luz Do Novo Plano Diretor Estratégico De São Paulo. São Paulo, 2019

T108

S19

LEITE, Carlos; IGNATIOS, Marcelo; SCHEUER, Paulo Eduardo. Adensamento populacional e construtivo ao longo das redes de transporte como resultado do Plano Diretor Estratégico de SP. São Paulo, ANTP, 2020. Disponível em <<http://www.antp.org.br/noticias/destaques/adensamento-populacional-e-construtivo-ao-longo-das-redes-de-transporte-como-resultado-do-plano-diretor-estrategico-de-sp-por-carlos-leite-paulo-scheuer-e-marcelo-ignatios.html>>.

PMSP – PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Municipal no 16.050/2014. Gestão Urbana SP, São Paulo, 2014.

_____. Lei Municipal no 16.402/2016. Gestão Urbana SP, São Paulo, 2016.

SCHEUER, Paulo Eduardo. Os eixos de estruturação da transformação urbana no plano diretor estratégico de São Paulo: oportunidades de financiamento da infraestrutura de mobilidade. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020.

T108

S20 Eixos de Estruturação Urbana e os miolos de bairros



Mediador Carlos Leite • Mackenzie

Relator Vinicius Andrade • Escola da Cidade

T109	Coerências e dissonâncias entre o Plano Diretor Estratégico de 2014 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016	Nabil Bonduki e Giuliano Magnelli	FAU-USP, Escola do Parlamento
T110	Entre eixos de estruturação e miolos de bairro: As dinâmicas urbanas e transformações na região do Tatuapé e Anália Franco.	Lucas Chiconi Balteiro	
T111	Mapeando contrastes na implementação da estratégia de eixos da transformação e miolos de bairro	Paula Victória Santos Gonçalves de Souza e Pedro Henrique Rezende Mendonça	LabCidade FAU-USP
T112	A Implantação dos novos empreendimentos imobiliários residenciais no Distrito da Bela Vista em São Paulo (2014 a 2021)	Laralys Monteiro e Mariana Vieira Lima	Mackenzie
T113	Verificação dos parâmetros qualificadores da ocupação do lote	Thaty Tamara Baldini Galvão	Mackenzie
T114	Entender Nancy. Pensar São Paulo.	Beatriz Stella Chamie e Eugênio Fernandes Queiroga	FAU-USP

T109 Coerências e dissonâncias entre o Plano Diretor Estratégico de 2014 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Nabil Bonduki e Giuliano Magnelli

FAU-USP, Escola do Parlamento

O presente artigo é fruto de uma pesquisa que visa verificar em que medida as Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovadas em São Paulo guardam relação e são coerentes com as diretrizes e objetivos propostos nos respectivos planos diretores. A reflexão proposta para o Fórum SP 21 se limitará à apresentação e discussão das coerências e dissonâncias entre Plano Diretor aprovado em junho de 2014 e a LPUOS aprovada em fevereiro de 2016.

Como se sabe, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, mais conhecida como Lei do Zoneamento é o mais importante instrumento urbanístico complementar ao Plano Diretor.

Pelo menos até a aprovação do Estatuto da Cidade, o zoneamento, ao lado do Código de Obras e da legislação ambiental, eram quase os únicos instrumentos urbanísticos que efetivamente limitavam o direito de propriedade, ainda assim de forma muito limitada. Mesmo após a regulamentação de vários novos instrumentos pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, o zoneamento continuou exercendo um papel decisivo na cidade. Observá-lo com cuidado é extremamente importante em uma avaliação do PDE.

Para muitos pesquisadores, como o professor Flávio Villaça, para a imprensa, para o mercado imobiliário, para os proprietários de imóveis e para o senso comum do

cidadão, o próprio planejamento urbano se confunde com o zoneamento, tamanha foi, e continua sendo, sua influência na cidade. Muitos, quando pensam em plano diretor, estabelecem imediatamente uma relação com o zoneamento, independentemente de existir uma coerência entre as duas leis.

Ao estabelecer as regras que devem ser obedecidas nos empreendimentos imobiliários, a LPUOS determina os valores dos terrenos, as áreas da cidade que passam a ser objeto de interesse do mercado, a paisagem e a volumetria urbana e os setores sociais que podem permanecer morando ou exercendo atividades econômica em uma determinada zona.

Em São Paulo, ao contrário do que ocorre em outras cidades, estabeleceu uma íntima relação entre o Plano Diretor e a LPUOS, ou seja, o zoneamento apenas é alterado em decorrência da mudança do Plano Diretor. Isso decorre do fato de que, a partir dos anos 1980, delineou-se no legislativo uma regra não escrita, mas que tem sido obedecida nos diferentes mandatos pela Câmara Municipal, de que não devem ser feitas alterações pontuais de zoneamento sem que elas se relacionem com uma concepção urbanística mais estrutural, expressa pelo Plano Diretor.

O estabelecimento e a obediência dessa regra informal foi decorrente, por um lado, de uma visão urbanística consistente, segundo a qual o zoneamento é apenas um instrumento que visa garantir que as diretrizes e objetivos do Plano Diretor sejam cumpridas. Por outro, foi um acordo tácito entre os vereadores para evitar que o legislativo virasse, explicitamente, um balcão de negócios onde interesses privados de mudanças de zoneamento ficassem nitidamente relacionados com um parlamentar individualmente.

Dessa forma, tivemos a cada plano diretor, uma lei geral de zoneamento: PDDI de 1972 e LPUOS de 1973 (complementada pela criação de novas zonas ao longo dos anos 1970); PDE de 2002 e LUOS de 2004; Revisão do PDE em 2014 e da LUOS em 2016. Dada a relevância e impacto que o zoneamento gera sobre a cidade, é de grande interesse verificar em que medida cada uma dessas LPUOS guardam relação com o respectivo plano diretor, pois isso revela o tamanho da sua efetividade.

A avaliação da coerência entre a LPUOS de 2016 e o Plano Diretor de 2014 é de extrema importância para avaliar se é necessário revisar o PDE ou se os eventuais impactos negativos a serem identificados são decorrentes dos objetivos, diretrizes e instrumentos previstos no PDE ou se decorrem das regras estabelecidas no

S 20

zoneamento. A elucidação dessa questão é chave para a eventual revisão do PDE e/ou do próprio zoneamento.

Inicialmente, se identificou alguns temas importantes para a análise desse tema, a saber:

1. O estabelecimento de uma regra temporária nas Zonas de Estruturação Urbana (ZEU) ampliando na LPUOC a cota de terreno por unidade habitacional de 20m², prevista do PDE, para 30m² e de um vaga de garagem por unidade, prevista no PDE, para duas.
2. A não criação de zonas diferenciadas, no que se refere à densidade, gabarito e normas urbanísticas, nas Zonas Exclusivamente Residenciais, nas Zonas Predominantemente Residencial e na Zonas Mistas, como estabelecem os Artigos 34º, 35º e 38º do PDE.
3. A criação da Zona de Centralidade (ZC), com limite de gabarito de 48m, nos miolos de bairros, quando o Plano Diretor estabelecia como regra geral para essa região, o gabarito máximo de 28m e uma gradiente de densidades (baixa, média e alta) para a ZC, conforme os artigos 36º do PDE.
4. A não criação das Zonas de Transição entre as áreas de baixo gabarito e as de gabarito ilimitado, conforme estabelece o Artigo 40º do PDE.
5. A não exclusão do perímetro das ZEUs de quadra e imóveis considerados de interesse de preservação cultural ou ambiental, fora as já eram definidas como Zepec e Zepam, conforme estabelece o PDE no Artigo 77º, inciso I)
6. A não elaboração de forma articulada dos planos regionais das subprefeituras com a LPUOS, conforme previsto no artigo 345º do PDE.

Além temas, buscar-se-á observar a coerência entre a delimitação das zonas com as características específicas do território, assim como outras questões relevante para os objetivos da pesquisa.

A análise proposta visa dar subsídios para uma avaliação mais aprofundada do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e, em consequência, para uma eventual revisão.

T 110

T110 Entre eixos de estruturação e miolos de bairro: As dinâmicas urbanas e transformações na região do Tatuapé e Anália Franco

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Lucas Chiconi Balteiro

lucaschbalteiro@gmail.com

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Produção Imobiliária; Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem.

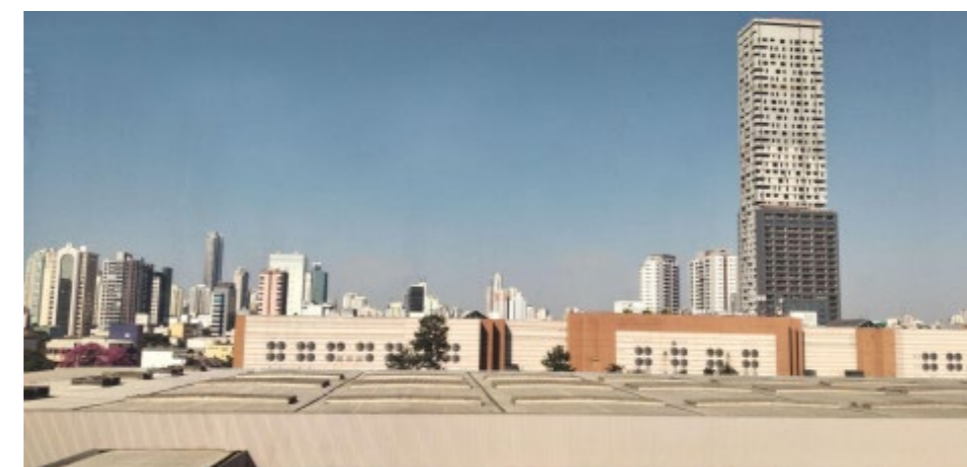


IMAGEM 01. VISTA DA ESTAÇÃO INTERMODAL TATUAPÉ JUNTO AO SHOPPING METRÔ TATUAPÉ E O EDIFÍCIO PLATINA 220. FONTE: DO AUTOR, 2021.

S20

A porção da Zona Leste de São Paulo que está próxima ao Centro ficou conhecida pela ocupação industrial, com a instalação de fábricas relevantes ao desenvolvimento da cidade no início do século XX. Vilas operárias e de aluguel foram construídas tanto para atendimento habitacional direto dos empregadores a seus empregados, quanto por meio do mercado imobiliário. Contudo, desde os anos 1980 esta região passa por profundas transformações, especialmente no âmbito do aumento da renda média dos moradores locais, do incremento da infraestrutura e da produção imobiliária, com um ascendente processo de verticalização que continua a se destacar no conjunto da cidade.

Após a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE/2014) e também da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016 (LPUOS/2016), o setor imobiliário intensifica sua atuação nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) ligados ao transporte público de média e alta capacidade existente e previsto, e também nos miolos de bairro, em um amplo processo de reestruturação do território formado por porções dos distritos de Água Rasa, Belém, Carrão, Mooca, Tatuapé, Vila Formosa, Vila Prudente e São Lucas. O recorte do trabalho está no encontro desses distritos, entre os eixos das linhas 03 – Vermelha, 02 – Verde e 15 – Prata do metrô.



IMAGEM 02. PRÉ-EXISTÊNCIA EM MEIO A NOVOS EMPREENDIMENTOS PRÓXIMOS À ESTAÇÃO BELÉM. FONTE: DO AUTOR, 2021.

T110

No eixo metroferroviário, está em construção uma centralidade financeira promovida pela Porte Engenharia e Urbanismo, com seis empreendimentos na primeira fase de implantação. O projeto desta centralidade foi criado sob as premissas da última revisão do marco regulatório, com objetivos de adensar o eixo de transporte de massa por meio de edifícios com alto potencial construtivo e mistura de usos residenciais e não residenciais, aproximando emprego e moradia de áreas bem servidas de infraestrutura. O edifício Platina 220, parte deste projeto, é agora o edifício mais alto da cidade e se destaca pelo projeto arquitetônico diferenciado do que foi produzido em outros períodos pelo mercado, além da mistura de usos incentivada pela legislação.

Contudo, o edifício integra um projeto de grandes dimensões que, em 2019, despertou conflitos com o patrimônio histórico e cultural, onde a Vila João Migliari (integrante do Conjunto de Vilas Operárias Migliari) foi destruída quase em sua totalidade, o que gerou um movimento de diferentes grupos da sociedade civil pelo seu tombamento. O caso ainda segue em análise pelo Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) e estou como autor do pedido de tombamento no Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp). Portanto, cabe analisar a incidência desses projetos no tecido urbano pré-existente e as rupturas causadas pelo processo de reestruturação do território.



Imagem 03. Fragmento da Vila João Migliari, próxima à estação Carrão. Fonte: Do autor, 2021.

De acordo com dados de monitoramento do PDE/2014, a região teve expressiva produção de empreendimentos classificados como Habitação de Interesse Social (HIS) fora das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), composta principalmente por edifícios baixos e com razoável número de unidades ocupando lotes pequenos nos miolos de bairro. Penha, Vila Matilde, Carrão e Vila Formosa foram os distritos que mais responderam a essa produção em todo o município.



imagem 04. Edifício em miolo de bairro, na Vila Regente Feijó. Fonte: Do autor, 2021.

No debate quanto às transformações no território, verticalização e densidade construtiva e demográfica estão entre as principais características a serem analisadas, considerando as premissas do PDE/2014, mas tensionando estas diretrizes com base nos conceitos e diagnósticos referentes ao tema. Até a década de 2010, regiões como a do Tatuapé apenas perderam população, mesmo com o intensa verticalização. Após esse período, parte considerável da região voltou a ganhar população. Ainda assim, se faz necessário uma avaliação de como se deu essa produção imobiliária, assim como as transformações por meio desta, juntamente com a relação de outros equipamentos do terciário que também contribuem para esses processos, à exemplo dos shoppings Metrô Tatuapé, Boulevard Tatuapé e Anália Franco, implantados entre as décadas de 1990 e 2000.



IMAGEM 05. CORTE URBANO PRELIMINAR DA LINHA DE EDIFÍCIOS DA REGIÃO DO TATUAPÉ. FONTE: DO AUTOR, 2021.

Entre os dados e referências a serem utilizadas, estão os dados abertos do monitoramento do PDE/2014, disponíveis na plataforma Gestão Urbana da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, além de uma breve revisão bibliográfica com abordagens recentes em relação às dinâmicas imobiliárias e de reestruturação urbana. Também são previstas análises por meio de mapas, fotos, cortes e perspectivas que visam compreender as relações entre os projetos arquitetônicos executados e o ambiente construído ao redor, considerando os impactos no tecido urbano pré-existente, relações de vizinhança e a utilização dos instrumentos urbanísticos e seus incentivos.



IMAGEM 05. NOVOS EDIFÍCIOS NO EIXO DA LINHA 03-VERMELHA, NO BELÉM. FONTE: DO AUTOR, 2021.

S 20

Dessa maneira, o trabalho tem como objetivo apresentar análises e reflexões sobre as características de projeto e o impacto no entorno de empreendimentos nos eixos e nos miolos de bairro, além de uma comparação entre dois eixos de estruturação da região, da Radial Leste e da Avenida Luís Ignácio de Anhaia Mello, apresentando as diferenças entre suas pré-existências e infraestrutura de transportes em relação à produção imobiliária, considerando as transformações na paisagem do ambiente construído. Pretende-se, assim, contribuir com pensar em como os parâmetros estabelecidos pelo PDE e a LPUOS se materializam no território e impactam nas dinâmicas locais.



IMAGEM 07. NOVOS EDIFÍCIOS NO EIXO DA LINHA 15-PRATA, NA VILA PRUDENTE. FONTE: DO AUTOR, 2021.

T 111

T111 Mapeando contrastes na implementação da estratégia de eixos da transformação e miolos de bairro

APENAS APRESENTAÇÃO

Paula Victória Santos Gonçalves de Souza e Pedro Henrique Rezende Mendonça
LabCidade FAU-USP

Os eixos da transformação são o principal mecanismo de implementação da estratégia estabelecida no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 de adensamento ao longo da infraestrutura de transporte de média e alta capacidade. Conforme a lógica de implementação, esse adensamento é incentivado principalmente a partir da oferta de potencial construtivo, com coeficiente de aproveitamento máximo de 4 vezes a área do terreno nos eixos, contra máximo de 2 vezes nas outras áreas da cidade, denominadas miolos. Os incentivos de potencial construtivo nos eixos também são dados pelo uso: áreas não residenciais, fruição pública e fachadas ativas possuem mecanismos próprios de compensação. Há ainda restrições de tamanho da unidade e número de vagas, estabelecidos para incentivar o aumento da densidade habitacional e o uso da infraestrutura de transporte público. Todos esses dispositivos operam pelo contraste com a regulação dos miolos, onde o desenho dos empreendimentos seria menos restringido apesar do potencial menor. Com sete anos de vigência dessa regra, os dados de licenciamento de empreendimentos apontam que a produção imobiliária não aderiu de maneira igual nos diversos eixos da cidade, e as tipologias resultantes divergem na forma de adesão aos incentivos oferecidos no plano.

S20

Para observar as diferentes configurações de atividade imobiliária, mapeamos os dados de alvarás de aprovação e/ou execução emitidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) entre 2014 e 2020 para algumas regiões da cidade. Nos eixos do quadrante sudoeste da cidade, que abrangem principalmente os trechos centrais das linhas de metrô e os corredores de ônibus da Av. 9 de Julho e Av. Rebouças, observamos que, de fato, há uma concentração dos empreendimentos licenciados dentro das quadras de eixo, conforme modelo definido pelo PDE. Destacam-se as áreas em eixo no entorno da estação Vila Madalena do metrô e nas regiões de Pinheiros e Vila Mariana. Os empreendimentos licenciados fora dos eixos são menores em área construída, ou se encontram em área de operação urbana.

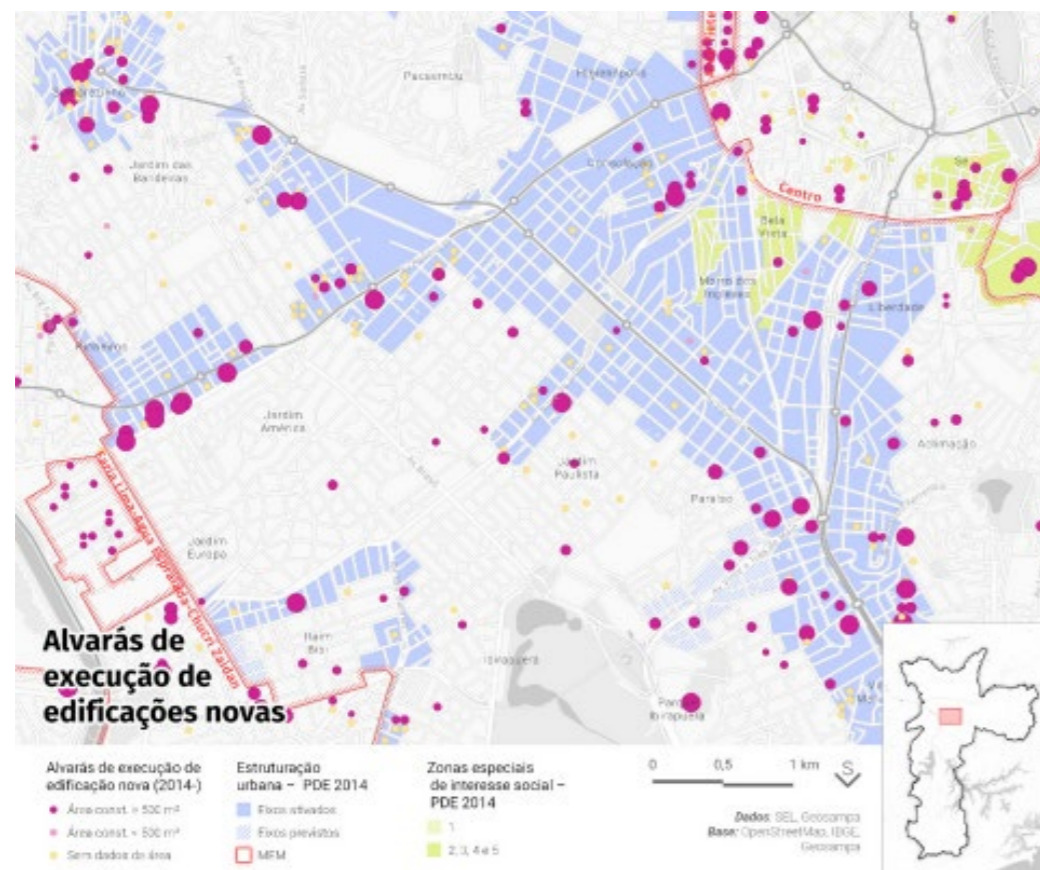


FIGURA 1 – EIXOS NA REGIÃO CENTRAL. ELABORAÇÃO: OS AUTORES. DADOS: SMUL 2021.

T111

Este efeito de concentração da produção nos eixos se limita à região central. Nos eixos Radial Leste e Av. Itaquera, na Zona Leste, observamos uma dispersão de empreendimentos licenciados na área de miolos. É expressiva a concentração de empreendimentos no entorno do perímetro dos eixos, por exemplo entre a Av. Municipal e Av. Calim Eid, ao longo das linhas 3 do Metrô e 11 da CPTM. Uma área que chama a atenção pela concentração de novos edifícios é o bairro de Vila Matilde. Essa região se destaca pelo número de novos empreendimentos de porte menor, apesar de haver licenciamentos de maior porte menos numerosos dentro dos eixos.

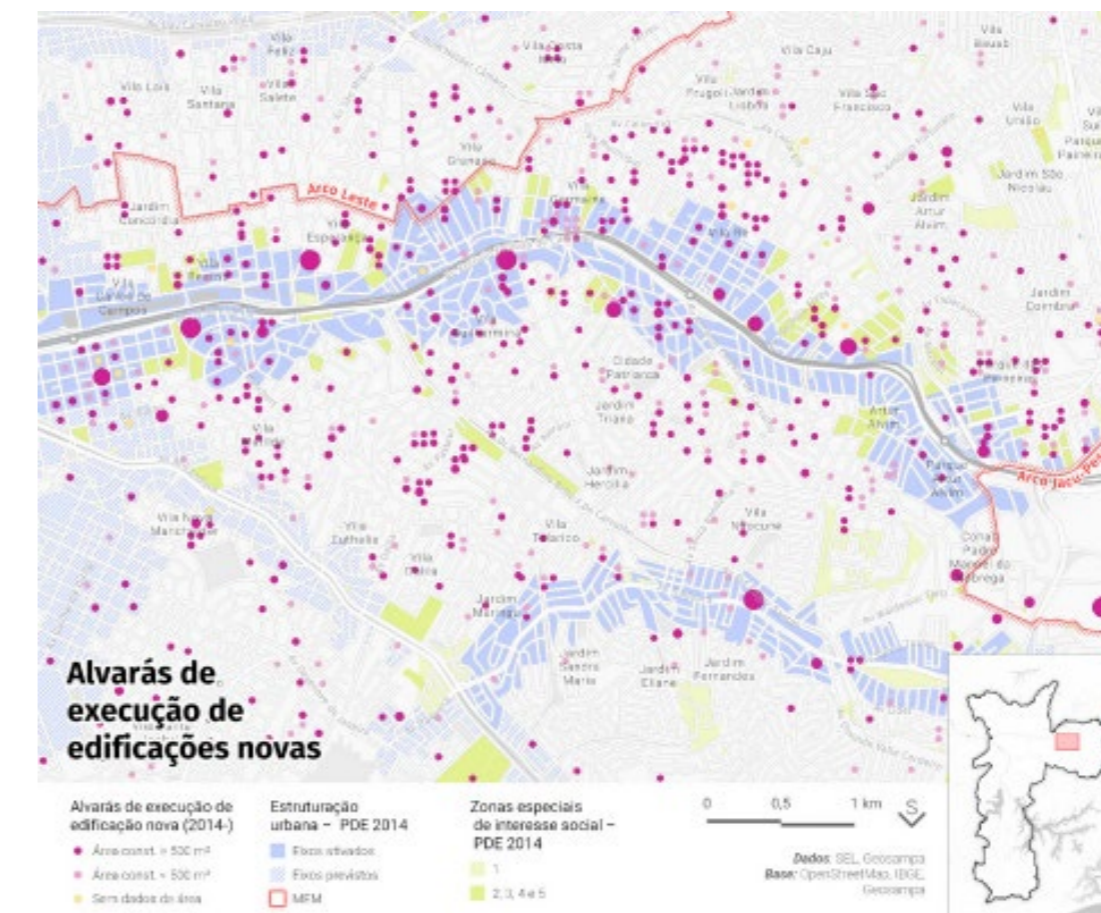


FIGURA 2 – EIXOS NA REGIÃO LESTE, CORRESPONDENTES ÀS LINHAS 3 DO METRÔ, 11 DA CPTM E AO CORREDOR DE ÔNIBUS NÃO FINALIZADO NA AV. ITAQUERA. ELABORAÇÃO: OS AUTORES. DADOS: SMUL 2021.

S20

Em outra escala, observamos um novo tipo construtivo nos miolos, que corresponde a grande parte destes licenciamentos difusos. São edificações de uso exclusivamente residencial em lotes ou remembramentos pequenos, apresentando baixo gabarito, cerca 5 andares, não possuem fachada ativa, garagem ou equipamentos de áreas comuns como piscinas e playgrounds. Esse novo modelo conversa com as limitações impostas aos empreendimentos nos eixos, mas se dissemina pelos miolos de bairro sem qualquer incentivo de potencial construtivo. A abolição do número de vagas mínimas por empreendimento pode ter colaborado para disseminar esse tipo de empreendimento.



FIGURA 3 – EXEMPLOS DE EMPREENDIMENTOS DE NOVA TIPOLOGIA NA REGIÃO DE MIOLO DO BAIRRO DE ARTUR ALVIM, ZONA LESTE. ELABORAÇÃO: OS AUTORES.

T111

Quando comparamos os tipos de unidades habitacionais licenciadas em cada um desses recortes territoriais, vemos que também há diferenças na aderência aos instrumentos de produção de unidades de interesse social e mercado popular (HIS e HMP). Enquanto nos eixos centrais as unidades são quase exclusivamente produzidas para o mercado convencional, os empreendimentos na região leste apresentam grandes variações. Nota-se também uma concentração dos empreendimentos com unidades HIS e HMP em empreendimentos menores especialmente fora dos eixos, como no novo tipo construtivo supracitado, mesmo fora de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), indicando um descolamento entre a produção prevista nos instrumentos – tanto eixos quanto ZEIS – e a dinâmica imobiliária de *facto* desses bairros.

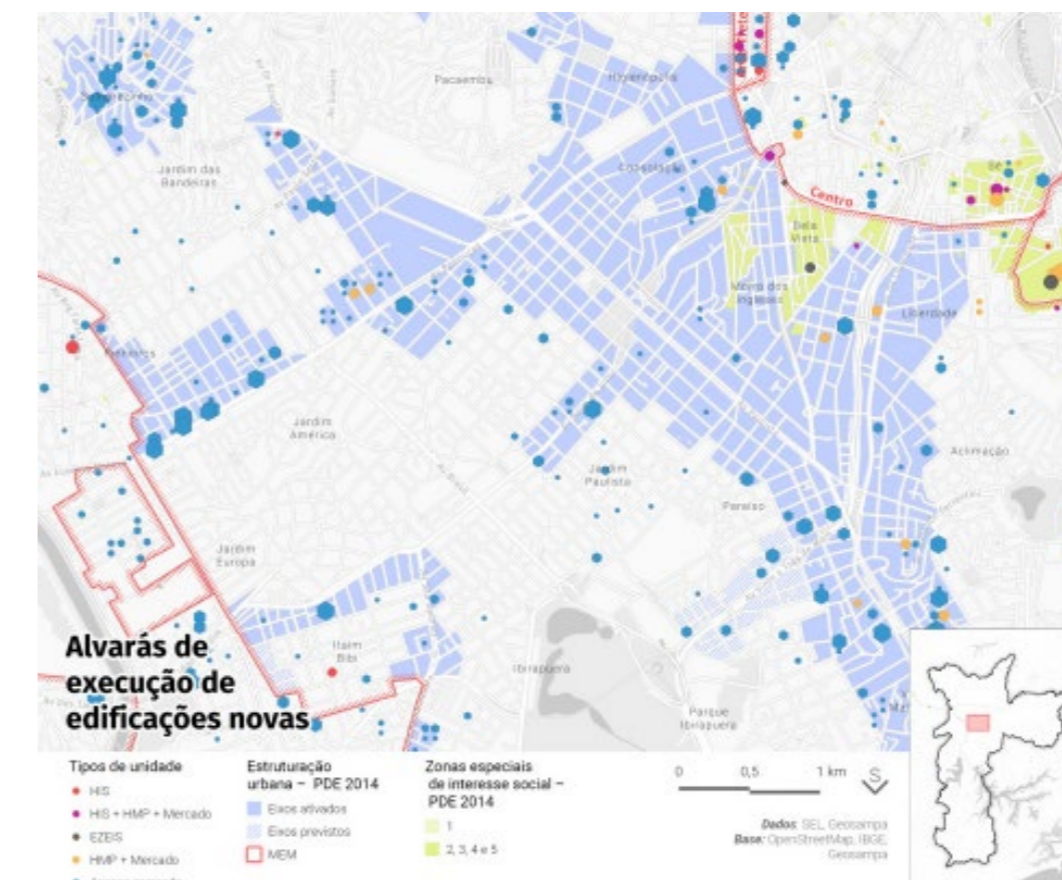


FIGURA 4 – TIPOS DE UNIDADES HABITACIONAIS LICENCIADAS NOS EIXOS NA REGIÃO CENTRAL. ELABORAÇÃO: OS AUTORES. DADOS: SMUL 2021.

S20

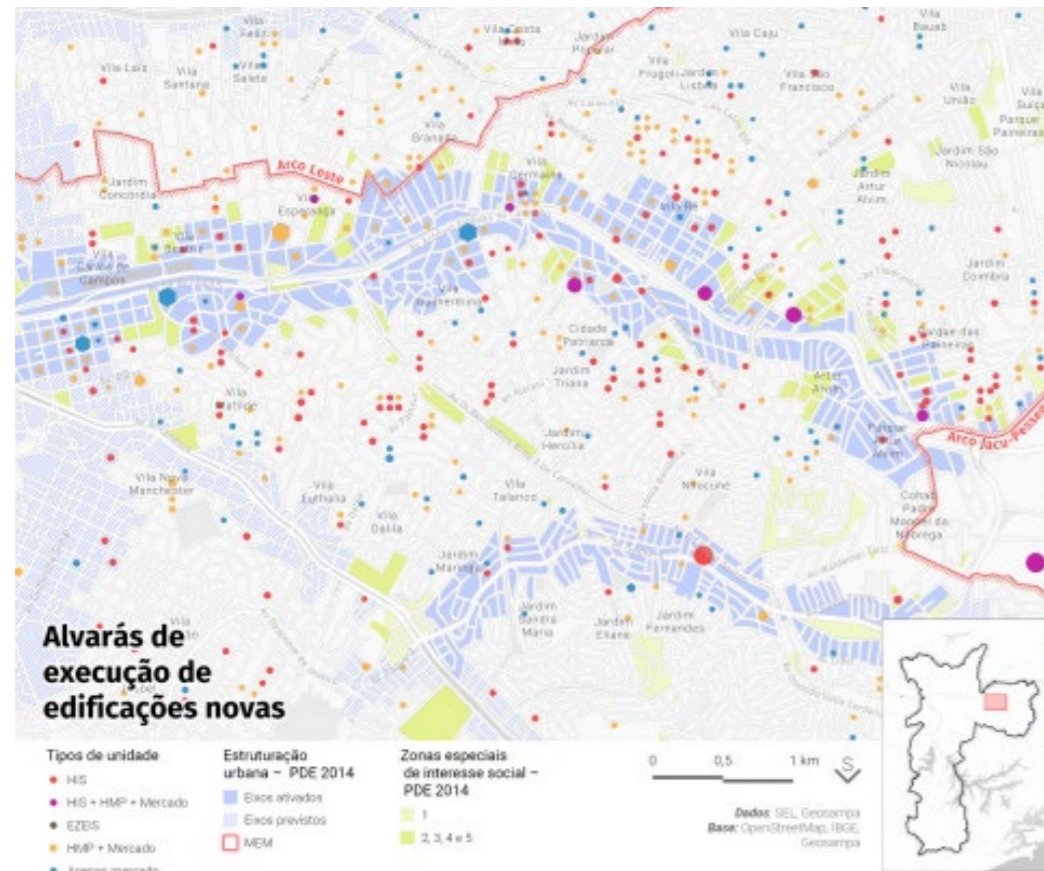


FIGURA 5 – TIPOS DE UNIDADES HABITACIONAIS LICENCIADAS NOS EIXOS NA REGIÃO LESTE. ELABORAÇÃO: OS AUTORES. DADOS: SMUL 2021.

No eixo da linha 1 do metrô na zona norte, observamos uma dispersão semelhante na direção dos miolos. Um número considerável de novos empreendimentos encontram-se na área de miolo, sendo que grande parte deles estão localizados próximos, porém ainda fora, dos eixos. Essas áreas compreendem os bairros da Parada Inglesa, Vila Gustavo e Vila Nivi, por exemplo. Em contraste, na zona sul não é observado licenciamento de novas edificações, sejam elas dentro ou fora dos perímetros dos eixos. Essa característica indica que os incentivos oferecidos pelos eixos não criaram potencial de transformação que os distinguisse do resto do território, ao menos do ponto de vista do mercado imobiliário formal.

T111

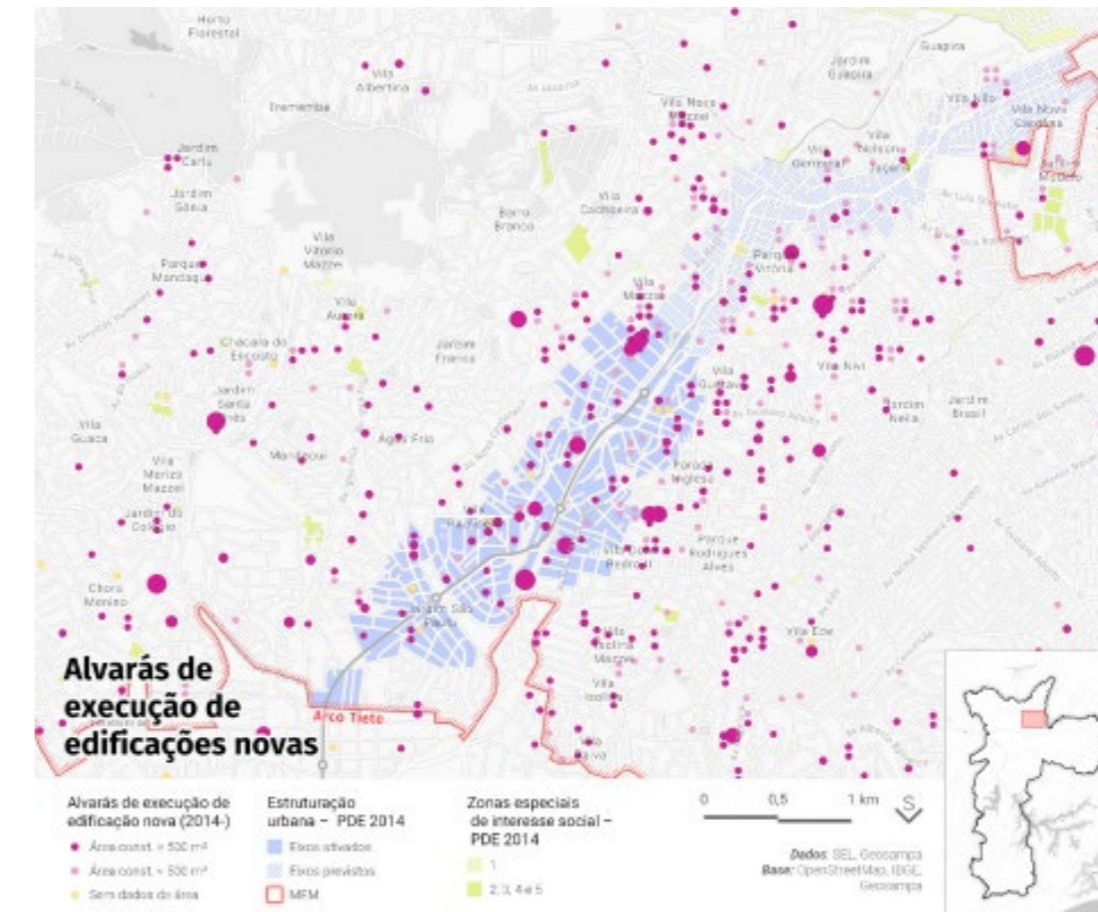


FIGURA 6 – EIXOS NA LINHA 1 DO METRÔ, NA ZONA NORTE. ELABORAÇÃO: OS AUTORES. DADOS: SMUL 2021.

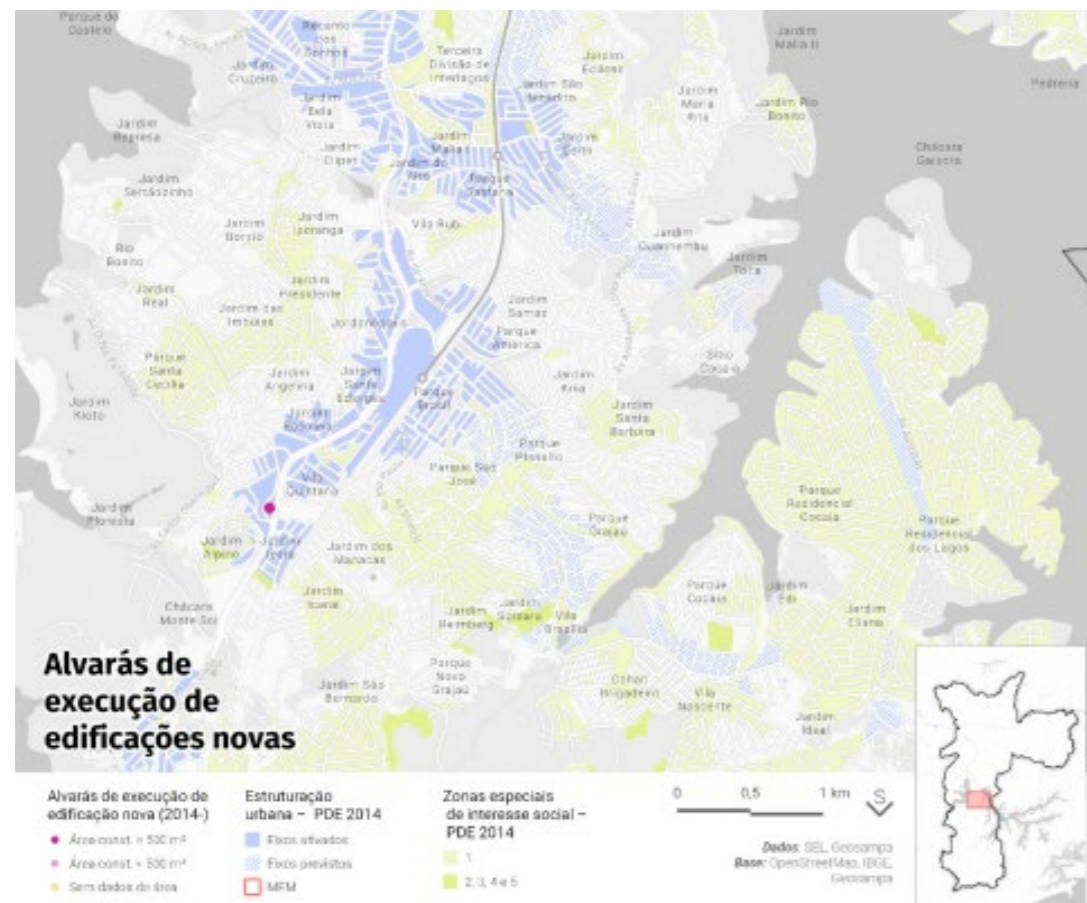


FIGURA 7 – EIXO NO TRECHO SUL DA LINHA 9-ESMERALDA DA CPTM. ELABORAÇÃO: OS AUTORES. DADOS: SMUL 2021.

A partir dessas leituras, concluímos que os contrastes no tipo de atividade imobiliária dos eixos e miolos indicam um descasamento entre o modelo urbanístico proposto pelo PDE e as dinâmicas dos mercados imobiliários formais da cidade. Há um detalhamento minucioso do tipo de produto imobiliário esperado para os eixos que dialoga apenas com agentes e modelos de produção das áreas centrais da cidade, enquanto os mesmos incentivos e regras não fazem sentido para as dinâmicas de regiões como a zona leste e norte. Tal descasamento repercute, ainda que com outros mecanismos, o padrão histórico de focalização do debate da regulação urbanística nas áreas de mais alta renda e seus conflitos locais.

T112 A Implantação dos novos empreendimentos imobiliários residenciais no Distrito da Bela Vista em São Paulo (2014 a 2021)

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Laralys Monteiro e Mariana Vieira Lima

laralysmonteiro@gmail.com, marianavieira0203@gmail.com

Mackenzie

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairro; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nas áreas centrais; Produção Imobiliária.

A cidade de São Paulo apresentou em seu processo de crescimento, incentivos à verticalização inclusive de áreas centrais, que por outro lado impediram o adensamento da capital. Desse modo, verifica-se uma grande parcela da população habitando regiões afastadas e precárias, fora do alcance da aplicabilidade da legislação (SOMEKH, 1997). O Plano Diretor Estratégico “direciona as ações dos produtores do espaço urbano, públicos ou privados, para que o desenvolvimento da cidade seja feito de forma planejada e atenda às necessidades coletivas de toda a população” (SÃO PAULO, 2014b). A atual legislação vigente de 2014 (SÃO PAULO, 2014a), juntamente com a lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016 (SÃO PAULO, 2016), procuram estabelecer diretrizes e ações visando o adensamento ao longo de eixos de áreas já equipadas e providas de infraestrutura e de transporte. Ademais, junto ao adensamento, as estratégias têm como objetivo incentivar a vida urbana e as atividades no espaço público da rua, indicando dispositivos como fachadas

S 20

ativas, fruição pública e alargamento de calçadas, e ainda o acesso ao transporte público.

O distrito da Bela Vista tem seu crescimento inicial com os loteamentos do final do século XIX, já que a concentração de urbanização anterior a esse período restringia-se nas imediações do Bairro do Bexiga. No final do século a região passa a receber imigrantes italianos e a classe modesta, que passa a trabalhar então como comerciantes e pequenos artesão. Ao mesmo tempo, a Bela Vista dividia palacetes elegantes e residências modestas de bairros operários (MARZOLA, n/d). Conforme demonstra Marzola em sua pesquisa, o século XX representa um período marcante para a Bela Vista, com a proliferação de usos de vida noturna e o crescimento das habitações e cortiços. Por volta de 1930 concentra-se na rua 13 de maio a implantação de cantinas, algumas delas presentes até hoje. E por volta de 1940, com verticalização da cidade de São Paulo, o distrito da Bela Vista, em especial as imediações do bairro do Bexiga, resiste à tal especulação e incentivo devido aos terrenos estreitos e compridos que inviabilizam a proposta de edificações verticais.

Este trabalho, portanto, tem como objetivo analisar a aplicação das diretrizes do Plano Diretor nos novos empreendimentos imobiliários no distrito da Bela Vista concentrando-se nas ações voltadas à qualidade do espaço público, tendo em vista a característica de vida urbana nesta área da região central. Desde 2014, ano de vigência do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, inúmeros edifícios têm sido ali implantados, desestimulando a relação do térreo com a rua. A relevância da pesquisa está na contribuição do olhar crítico aos instrumentos públicos de planejamento urbano e às propostas de mercado imobiliário diluídas pela região central da capital. A partir disto, a pesquisa tem como engajamento analisar e considerar potencialidades e deficiências no discurso da lei e a aplicação na realidade da cidade, tendo como objeto de estudo o distrito da Bela Vista.

O trabalho propõe uma metodologia de análise orientada em quatro seções. A primeira é destinada à revisão de literatura referente aos avanços das diretrizes do Plano Diretor Estratégico nas questões referentes ao espaço público da rua, tendo como recorte o distrito da Bela Vista. Na seção seguinte, serão identificados alguns projetos imobiliários entre os anos de vigência do Plano Diretor Estratégico e da

LPUOS (2014 e 2021) na área de estudo. Em um terceiro momento serão analisados e discutidas a localização dos empreendimentos dentro do bairro, a aplicação de fachada ativa, fruição pública, adensamento e demais diretrizes expostas no texto da lei. Por fim, em uma quarta seção, serão consideradas as perspectivas propostas pela legislação vigente e seus fatores de transformação, em contraposição com as reais aplicações na cidade e seus impactos no espaço público no distrito da Bela Vista.

Referências

MARZOLA, Nádia. *História dos Bairros de São Paulo: bela vista*. 15. ed. São Paulo: D.P.H. Departamento do Patrimônio Histórico da Prefeitura do Município de São Paulo, n/d. 140 p. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/arquivo_historico/publicacoes/index.php?p=8313. Acesso em: 12 jul. 2021.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16050, de 31 de julho de 2014a. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. São Paulo, SP, Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. *Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo*. São Paulo, SP, Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GEST%C3%83O2-smdu-zoneamento_ilustrado.pdf. Acesso em: 07 jul. 2021.

SÃO PAULO (Município). *Plano Diretor Estratégico*. São Paulo, SP, 2014b. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920 - 1930*. São Paulo 1920 - 1930. São Paulo: Studio Nobel: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1997.

T 112

T113 Verificação dos parâmetros qualificadores da ocupação do lote

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Thaty Tamara Baldini Galvão*

thatybtgalvao@gmail.com

Mackenzie

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Produção Imobiliária.

Uma das diretrizes elencadas no artigo 2 do novo zoneamento da cidade de São Paulo é especificamente:

VI – a limitação e o condicionamento da instalação de empreendimentos de médio e grande porte tendo em vista as condições urbanísticas do seu entorno, de modo a proporcionar melhor equilíbrio entre áreas públicas e privadas, melhor interface entre o logradouro público e o edifício, compatibilidade entre densidade demográfica e a infraestrutura existente e maior continuidade, capilaridade e conectividade do sistema viário; (SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.402/2016) (grifo nosso).

Em relação ao parcelamento do solo, temos o Quadro 2A (Quadro 1) da lei que traz os parâmetros de parcelamento do solo por zona:

* Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

QUADRO 1: QUADRO 2A DA LPUOS – PARÂMETROS DE PARCELAMENTO DO SOLO. FONTE: SÃO PAULO (MUNICÍPIO). LEI N° 16.402/2016.

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

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

Notas:

NA = Não se aplica

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

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

De acordo com o quadro, as zonas destinadas à transformação urbana: Zona Eixo da Transformação Urbana (ZEU) e Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM), tem dimensões mínimas e máximas maiores que as demais.

A frente mínima é de 20 metros e a área mínima de 1.000m², enquanto a frente máxima é de 150 metros e a área máxima de 20.000m². Parâmetros somente comparados à Zona Predominantemente Industrial 2 (ZPI-2). As áreas destinadas a transformação urbana têm por objetivo a promoção do adensamento construtivo, populacional, diversidade de atividades e qualificação paisagística dos espaços públicos. Seu perímetro é vinculado à rede de transporte coletivo.

Algumas zonas de qualificação urbana também tem o limite máximo de lote de 20.000m²: Zona Centralidade (ZC) e Zona Mista (ZM), também com testada de lote máximo de 150m, mas limites mínimos de 5 metros de testada e 125m² de área de lote. As zonas de qualificação se destinam a manutenção de usos não residenciais existentes, incentivo a atividades produtivas, diversificação de uso e adensamento populacional moderado. São no geral miolos de bairro, mas alguns perímetros estão localizados próximo à rede de transporte coletivo.

Esses parâmetros do zoneamento foram utilizados para fazer projeções com os limites máximos a fim de se estimar qual seria o resultado para os fechamentos dos lotes. O resultado, no caso de máxima testada e máxima área do lote possível, em que o incorporador/arquiteto decida utilizar somente o limite da lei de 25% de vedação com muros (artigo 87 da lei 16.402/2016), e utilize todo o limite para instalação de fachada ativa no nível da rua (artigo 62 inciso VII da lei 16.402/2016), serão muros de aproximadamente 90m lineares para uma testada de 357 metros e lote de 8.400m² (Figura 1) 100 metros lineares para uma testada de 400 metros e lote de 13.500m² (Figura 2) e 142 metros lineares de divisas para uma testada de 600 metros e lote de 20.000m² (Figura 3).

FIGURA 1: PARÂMETROS QUALIFICADORES DA OCUPAÇÃO EM LOTE DE ZEU, ZEM E ZC MENOR QUE 10.000M². FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

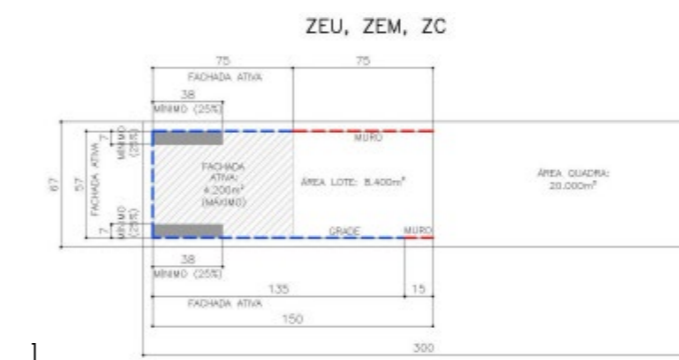


FIGURA 2: PARÂMETROS QUALIFICADORES DA OCUPAÇÃO EM UM LOTE DE ZEU, ZEM E ZC MAIOR QUE 10.000M². FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

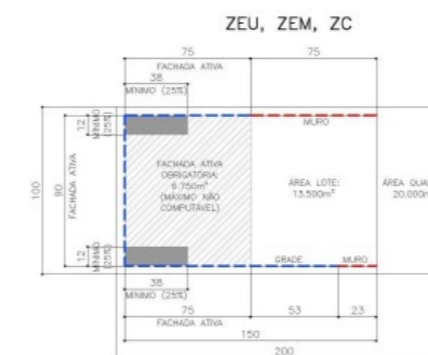
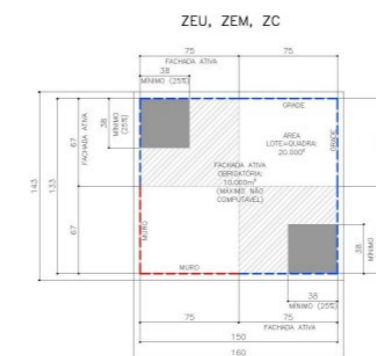


FIGURA 3: PARÂMETROS QUALIFICADORES DA OCUPAÇÃO EM UM LOTE DE ZEU, ZEM E ZC DE 20.000M². FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.



As demais zonas não têm a obrigação de atender aos parâmetros de qualificação da ocupação, ficando a cargo do incorporador/arquiteto seu atendimento. Lembrando que nessas zonas – ZC e ZM – a área máxima permitida de lote é 20.000m². Com relação às áreas destinadas à fachada ativa, permanecem não computáveis, mas com percentual menor (20% no máximo, ao invés de 50%). Também não existe mais a exigência quanto ao limite de 25% de vedação da testada do lote com muros. O que resultou nas projeções feitas em 226 metros lineares de muros em um lote com 8.400m² e testada de 357 metros (Figura 4 a 6), 250 metros de muros em um lote de 13.500m² e 400 metros de testada e por fim, 386 metros de muros em 20.000m² de lote e uma testada de 600m.

FIGURA 4: PARÂMETROS QUALIFICADORES DA OCUPAÇÃO (DEMAIS ZONAS) EM LOTE MENOR QUE 10.000M². FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.



FIGURA 5: PARÂMETROS QUALIFICADORES DA OCUPAÇÃO (DEMAIS ZONAS) EM LOTE MAIOR QUE 10.000M². FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

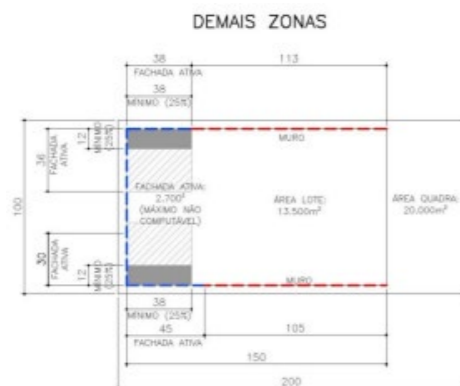
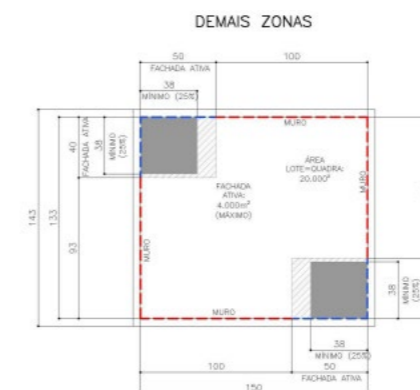


FIGURA 6: PARÂMETROS QUALIFICADORES DA OCUPAÇÃO (DEMAIS ZONAS) EM LOTE DE 20.000M². FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.



De acordo com as projeções feitas, um lote com a área máxima permitida de 20.000m² poderá atingir cerca de 600 metros lineares de testada. Isso vale para todas as zonas de transformação (ZEU e ZEM) e quase todas as zonas de qualificação. Sem especificações claras na legislação sobre a ocupação da edificação no lote, seu uso e os acessos da edificação a rua, contamos apenas com as ações do mercado e da sociedade para definição da “melhor interface entre o logradouro público e o edifício”.

A obrigatoriedade dos parâmetros qualificadores da ocupação para as zonas ZEU, ZEM e ZC devem produzir bons resultados segundo as projeções feitas pela pesquisa. Mas eles só valem para lotes com área maior que 10.000m². E, há uma grande probabilidade de o remembramento de lotes da cidade de São Paulo resultar em uma área menor que 10.000m² e mesmo assim gerar impacto sobre as atividades humanas da cidade. Por outro lado, obrigar lotes com área menor que 10.000m² a terem fruição pública e mínimo de 25% de fachada ativa não parece justificável economicamente. Assim, aumentar o percentual destas áreas como não computáveis poderia aumentar a probabilidade de implantação de pequenos comércios nos miolos de bairro de ZM, para isso, outros estudos precisariam ser complementados a esta pesquisa para a definição deste percentual e sua viabilidade econômica.

No que tange aos aspectos dimensionais do lote, podemos afirmar que definir 25% como limite de vedação para testada do lote com muros para lotes de todas as dimensões em todas as zonas, traria benefícios para as atividades humanas ao redor das edificações implantadas.

T114 Entender Nancy. Pensar São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Beatriz Stella Chamie e Eugênio Fernandes Queiroga

beatrizstellachamie@gmail.com, queiroga@usp.br

FAU-USP

Temas: Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem **3**. Produção imobiliária.

O trabalho se estrutura a partir de um duplo desejo: compreender Nancy e refletir propositivamente sobre São Paulo.

Em um primeiro momento trata-se de uma tentativa de destrinchar a cidade francesa, buscando captar como se desenha a cidade que apresenta, para a autora, tantas qualidades. Através do estudo dos instrumentos urbanísticos e dos procedimentos responsáveis pelo desenho, buscou-se entender a construção e maneira de existir de Nancy.

No segundo momento, propõe-se um ensaio reflexivo de aplicação na cidade de São Paulo, inspirado nos procedimentos de Nancy, ponderando sobre que São Paulo podemos produzir. A implantação do Edifício Platina, no Tatuapé, impulsiona o trabalho e reforça a convicção de que é preciso (re)pensar, mais uma vez, a cidade que estamos produzindo.

O que se observa a respeito dos instrumentos urbanísticos de Nancy é a preocupação com a manutenção e valorização do patrimônio histórico, além do comprometimento com a qualidade de vida oferecida.

Sendo uma cidade turística e com uma infinidade de edifícios e espaços históricos, a consideração com o aspecto de preservação da cidade – esperada – é perceptível nas prescrições, principalmente a respeito das fachadas, cores e gabaritos.

Não só, os instrumentos urbanísticos tratam da qualidade de vida oferecida aos habitantes, determinando e regulando espaços públicos e privados, edificados e não edificados para garantir iluminação natural, ventilação, áreas verdes, áreas de lazer e uma cidade harmônica e coerente.

A escala da cidade torna viável o nível de detalhamento das orientações, que trata de cada edifício e espaço individualmente.

Ainda assim, extrapolando para a escala da quadra, ou até mesmo da região, são recorrentes a valorização dos espaços públicos e o entendimento de que – seja público ou privado – o espaço/edifício é parte da cidade e sua função principal é, portanto, servir à mesma.

Neste sentido, a obrigatoriedade da manutenção dos meios de quadra livres, a imposição quanto às alturas dos fechamentos, a interdição de construção em pátios internos, a restrição de gabarito e mesmo a proibição de alteração de certos aspectos internos da edificação se mostram pertinentes.

Considerando as orientações em si, observamos algumas (poucas) prescrições semelhantes às aquelas praticadas em São Paulo, como por exemplo: imposição de recuo mínimo quando da não implantação da edificação no limite do lote, determinação de taxa de ocupação máxima do lote, definição de espaços para fruição pública e regulação da largura e uso das vias.

Mas, diferentemente de São Paulo, observamos também regulações quanto às fachadas, quanto às aberturas, aos alinhamentos, à inserção do edifício no contexto da quadra, além de uma preocupação com os visuais criados – dos mais diversos pontos de vista.

A regulação definida para os edifícios e espaços protegidos é digna de estudo, bem como as estratégias aplicadas para tornar tal patrimônio rentável e inserido na dinâmica da cidade. Os programas de conscientização junto à população e a

S 20

locação de edifícios notáveis garantindo, além de retorno financeiro, o uso, apropriação e manutenção do edifício, são duas das estratégias que não possuem estreita relação com a escala da cidade, mas sim com as diretrizes de desenvolvimento dela.

Para além dos espaços protegidos, ao regular, desde questões básicas, como ventilação natural e acesso a transporte e lazer; passando pela determinação do tipo e quantidade de iluminação, pela escolha das cores e modelos do mobiliário e pelo estímulo ao uso do espaço público, até a preocupação com a criação de uma paisagem homogênea e em acordo com a escala do habitante, Nancy se coloca – através de seus instrumentos reguladores – como uma cidade preocupada com os que a habitam.

Independentemente da escala, os instrumentos urbanísticos definidos e aplicados por Nancy tratam da produção e manutenção de uma cidade preocupada em promover espaços voltados à sua população.

Certamente é interessante extrapolar para São Paulo uma série de orientações, por exemplo quanto aos espaços livres, quanto à iluminação, à coerência de gabaritos, aos acessos e à vegetação como parte da cidade; mas, mais do que isso, é fundamental apreender a ideia de que, seja público ou privado, o espaço/edifício é parte da cidade, devendo primordialmente servir a ela, mesmo que possa significar sobrepor-se ao desejo particular.

A compreensão do processo de construção da cidade de Nancy permitiu o aumento do repertório e da criatividade para a reflexão acerca da cidade de São Paulo.

O trabalho propõe nove instrumentos urbanísticos que visam a produção de uma São Paulo mais atenta a seus usuários e a manutenção das pré-existências, por entender que esta representa a paisagem cultural e que seus elementos têm valor.

Os demais instrumentos determinam desde coeficiente de aproveitamento, gabarito e recuos mínimos, até as áreas de estacionamento nas vias, larguras das calçadas, quantidade de vegetação arbórea e quantidade de mobiliário urbano que deverá ser implantada em cada quadra. Outros pontos regulados tratam do incentivo a

permeabilidade – visual e física – do lote e do espaço público, e da criação de espaços privados de fruição pública, a fim de ampliar a qualidade da cidade para o usuário.

Sempre guardadas as considerações quanto a diferença de contexto, histórica etc., em momento algum tratou-se de uma busca por replicar este ou outro instrumento francês à realidade paulistana, mas sim de se inspirar e utilizar Nancy como referência para entender que resultados – positivos e negativos – cada instrumento produz.

Ainda que a escolha pela cidade de Nancy tenha se dado de maneira passional e pessoal, a opção mostrou-se muito vantajosa, principalmente por a cidade apresentar grande cuidado com a paisagem produzida e por possuir instrumentos regulatórios que visam a manutenção e valorização da paisagem, pontos pouco desenvolvidos na legislação da cidade de São Paulo.

Ao fim do percurso fica evidente a importância da preocupação da percepção da cidade pelo ponto de vista do usuário. Fica claro também a existência de alternativas a serem propostas e implementadas, capazes de garantir a qualidade da paisagem produzida sem prejuízo das demais esferas envolvidas.

Não questiona-se a necessidade de atender as demandas sociais e econômicas da cidade, mas defende-se que é também imprescindível atentar-se para a paisagem urbana produzida.

T 114

S21 Instrumentos urbanísticos e a produção imobiliária



Mediador Nuno Fonseca • FAU-USP

Relator João Meyer • FAU-USP

T115	As formas de manejo do direito de construir na cidade de São Paulo: da formulação à gestão dos instrumentos urbanísticos	Joyce Reis Ferreira da Silva	FAU-USP
T116	A produção imobiliária e as políticas de adensamento urbano no município de São Paulo: passado e futuro	Henrique Pougy	LabData/FIA/USP, SEPEP/SGM/PMSP
T117	Captura ou geração de mais valias? O papel da Outorga Onerosa do Direito de Construir na política urbana paulistana	Kaio Matheus Santos Nogueira	University of Reading
T118	Fachada ativa: possibilidade urbana ou de mercado?	Tatiane Oliveira Teles	FAU-USP
T119	O tradicional e o novo: agentes imobiliários na produção do espaço nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana	Isabela Rodrigues dos Santos e Lívia Prazim de Albuquerque	FAU-USP

T115 As formas de manejo do direito de construir na cidade de São Paulo: da formulação à gestão dos instrumentos urbanísticos

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Joyce Reis Ferreira da Silva

joycerfs@gmail.com

FAU-USP

Temas: Produção imobiliária; Dinâmicas urbanas; instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana.

As motivações para manejo do direito de construir são de diversas naturezas: arrecadatórias, redistributivas, por meio de contrapartidas diretas, com efeito de geração de externalidades positivas, abdicadas em nome do interesse público, entre outras. No entanto, tais formas podem ser sobrepostas ou até mesmo contraditórias. Podem dificultar a compreensão do real ganho público em detrimento do favorecimento econômico de determinados grupos que a manejam.

A gênese do direito de construir pressupunha, dentre outros objetivos, garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e recuperar os investimentos públicos diante da valorização dos imóveis urbanos. A possibilidade de cobrança de contrapartida, a partir da separação entre direito de

construir do coeficiente básico até o máximo, visa garantir a redistribuição da mais valia gerada no processo de produção imobiliária, e deve ser utilizada em investimentos públicos estabelecidos a partir do controle social.

Os processos de disseminação do direito de construir ampliaram as formas de utilização de seus instrumentos correlatos (outorga onerosa, transferência do direito de construir, operações urbanas etc.), incluindo métricas e disposições complementares, mediante disputas inerentes ao contexto político, social e econômico.

Atualmente no município de São Paulo, há uma ampla oferta de possibilidade de utilização do direito de construir, sendo algumas arrecadatórias (quando a contrapartida é feita em dinheiro), outras redistributivas (quando destina percentuais mínimos para políticas setoriais de habitação e mobilidade), ou por meio de contrapartidas diretas entre privados (preservação do patrimônio histórico), ou visando a geração de externalidades positivas (descontos de contrapartida em função de tipologias), ou até mesmo abdicadas em nome do interesse público (isenção para HIS, incidência de fator social e de planejamento), entre outras.

Na elaboração do PDE de 2014, o direito de construir foi utilizado de forma atrelada a estratégias territoriais, com cumprimento de finalidades públicas estabelecidas em lei, e também a partir de uma complexidade de incidências de descontos, benefícios, incentivos, calculados a partir de métricas econômicas, que desafiam o monitoramento e gestão das contrapartidas sociais estabelecidas. Analisar as métricas disponibilizadas no marco regulatório, bem como sua implementação e gestão pela municipalidade é fundamental para avaliar se os pressupostos aos quais foram propostos estão sendo alcançados em prol dos objetivos do direito de construir. Muitos trabalhos se debruçam sobre cada um dos instrumentos, o que permite entender a complexidade de cada um. No entanto, como instrumento de política pública e como um bem dominical*, cada um possui uma estratégia de disponibilização, gestão e instância de controle e que, muitas vezes acaba não sendo explícita em nome do interesse público a que se destinam.

* Lei 16.05/2014, artigo 116.

S 21

Diante do rol de possibilidades do marco regulatório vigente, é importante observar quem são os agentes necessários para viabilizar tais modalidades previstas, e a partir disso, avaliar como ocorre o cumprimento da suposta finalidade pública a que se destinam. Com exceção das formas de arrecadação direta, onde o poder público é o responsável posteriormente pela execução dos resultados previstos, as demais modalidades possuem prevalência da atuação do mercado privado como o agente diretamente envolvido na execução dos resultados públicos previstos.

A complexidade e multiplicidade de modalidades de utilização do direito de construir demonstram a escolha de um partido feito na construção do marco regulatório vigente, que deve ser avaliado e debatido. Há dificuldade na compreensão do real ganho público em detrimento do favorecimento econômico de determinados grupos que as maneja. Neste sentido, será inerente ao processo de implementação da lei, ocorrer disputas que envolvam os agentes produtores, principalmente aqueles que operam os instrumentos diretamente.

Embora o poder público retire de si a responsabilidade de execução de uma política pública ao delegar ao agente privado a realização de um objetivo público específico, é sua responsabilidade controlar e monitorar se o benefício concedido está logrando o resultado esperado. Sendo assim, é preciso ressaltar que não é somente a definição em marco legal que gera os resultados, mas também o conjunto de normativos específicos (decretos, portarias, instruções normativas), instrumentos de gestão do benefício, indicadores de monitoramento que irão demonstrar a efetividade desta escolha.

No entanto, diante de um Estado cada vez mais esvaziado e desacreditado, onde muitas vezes a alternância de governos dificulta a continuidade de processos de estruturação da política pública; e por outro lado, mediante a presença na sociedade de interesses políticos e econômicos com prevalência de um projeto neoliberal na produção das cidades, o papel do Estado será constantemente tensionado, principalmente em tempos de crise econômica e crise política, e em prol de interesses econômicos prevalecentes. Neste sentido, entende-se que a métrica escolhida na estratégia de aplicação de determinados instrumentos, define quem serão os agentes interlocutores no processo de gestão e implementação destes dispositivos.

T 115

O presente trabalho busca aviltar reflexões desde a gênese, disseminação e implementação dos instrumentos ligados ao direito de construir estabelecidos no marco regulatório paulistano, a fim de compreender as dinâmicas ocorridas no papel do Estado neste processo, bem como levantar elementos necessários ao entendimento da complexidade da implementação de políticas públicas, através dos atores, processos decisórios, arranjos institucionais. Para isto, sistematiza os instrumentos em uma matriz organizada de modo a expor alguns temas necessários ao debate das atribuições elegidas, destacando os benefícios e incentivos oferecidos, escala de atuação, agentes executores envolvidos, instâncias de deliberação, formas de monitoramento.

T116 A produção imobiliária e as políticas de adensamento urbano no município de São Paulo: passado e futuro

APENAS APRESENTAÇÃO

Henrique Pougy

hpougy@gmail.com / hpougy@prefeitura.sp.gov.br

LabData/FIA/USP, SEPEP/SGM/PMSP

Temas: Produção imobiliária, Desenvolvimento econômico, Sistema Municipal de Planejamento e Informações

O atual Plano Diretor Estratégico Municipal (PDE), assim como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) implementaram instrumentos para fomentar o adensamento urbano na cidade de São Paulo cuja efetividade depende diretamente da adesão do setor de produção imobiliária formal. Pois cabe ao mercado imobiliário produzir a esmagadora maioria dos empreendimentos que possibilitarão o adensamento demográfico e construtivo almejado pelo planejamento municipal. Dentre esses instrumentos, destacam-se os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e as Operações Urbanas.

O objetivo deste trabalho é avaliar a aderência dos instrumentos urbanísticos citados às preferências de investimento do setor imobiliário. Para isso, desenvolvemos um modelo supervisionado preditivo classificatório (árvore de decisão), que identifica a probabilidade de um imóvel ou terreno na cidade São Paulo ser adquirido pelo setor imobiliário para dar lugar a novos empreendimentos imobiliários de grande

porte. Os resultados da modelagem foram georreferenciados, permitindo a identificação das áreas de maior potencial mercadológico. Em seguida, essas áreas foram cruzadas espacialmente com as áreas previstas nos instrumentos citados. Isto nos permitiu analisar a aderência (ou não) destes instrumentos às dinâmicas mercadológicas de produção da cidade.

De modo algum trata-se aqui de defender a submissão dos interesses públicos à lógica do privado na construção da cidade. Mas é preciso reconhecer que informações sobre as dinâmicas do mercado de produção imobiliária são um importante insumo na tomada de decisão da sociedade e do poder público sobre o planejamento urbanístico no município, pois possibilitam o desenho de políticas públicas de adensamento mais efetivas. No modelo atual, que é dependente da atuação do setor de produção imobiliária, essas políticas dificilmente terão sucesso caso as áreas consideradas não contenham um estoque mínimo de imóveis cujas características os tornem aptos à aquisição pelo setor privado. Por isso, identificamos os imóveis com maior potencial, mapeamos as áreas de concentração dos mesmos, e analisamos as variáveis que os tornam mais atrativos ao mercado, na esperança de que estas informações possam auxiliar no processo atual de revisão dos instrumentos de planejamento vigentes.

O modelo desenvolvido foi treinado com base no universo de alvarás aprovados nos últimos 20 anos (2000–2019) pela atual Secretaria de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura Municipal de São Paulo. Os lotes em que se situam esses alvarás foram cruzados com mais de 70 milhões de registros referentes aos últimos 25 anos (1995–2019) do Cadastro Territorial e Predial Urbano (a base de dados em que se fundamenta a cobrança do IPTU). O procedimento permitiu identificar os dados de cadastro de 94% dos imóveis que deram origem a empreendimentos aprovados na cidade. Com isso, conseguimos discernir as características originais dos imóveis que foram adquiridos e demolidos para abrigar a quase totalidade dos empreendimentos aprovados nas últimas duas décadas na cidade de São Paulo. Assim, identificamos a metragem do terreno, a área contruída, o valor do metro quadrado, enfim, todas as características da “pequena casa unifamiliar” tal como ela era antes de dar lugar ao grande prédio residencial que hoje domina a paisagem urbana.

S 21

Conforme metodologia consolidada no campo da Ciência de Dados, a base de dados foi balanceada e dividida em dois conjuntos, um de testes e outro de treino, na proporção de 30-70%. Os modelos de Regressão Logística, Árvore de Decisão e Floresta Aleatória foram otimizados e selecionados por meio da técnica de validação cruzada com cinco dobras. O modelo de melhor performance foi a Árvore de Decisão, que alcançou uma acurácia e um score F1 de 97,4% sobre a base de testes. Além da performance, a escolha da Árvore de Decisão também foi pautada pela possibilidade de introspecção de seus parâmetros e uma maior interpretabilidade dos resultados, que é característica desse modelo. Os parâmetros do modelo foram analisados a partir da plotagem do grafo que constitui a árvore de decisão, e da identificação dos principais nós. Assim pudemos não apenas prever quais imóveis são mais propensos a ser adquiridos pelo setor imobiliário, mas também compreender quais são as características que levam a isto.

A predição do modelo sobre os dados de 2020 foi então georreferenciada, identificando as áreas da cidade com estimativa de maior interesse pelo mercado imobiliário no futuro. Essas áreas, por sua vez, foram cruzadas espacialmente com os principais instrumentos urbanísticos de promoção do adensamento urbano atuais. Foram analisados os polígonos dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana identificados e previstos no PDE (e as respectivas zonas de tipo ZEU e ZEUP implementadas na LPUOS com base neles) e das 4 Operações Urbanas vigentes. Com isso, pudemos verificar se há coincidência das áreas alvo destes instrumentos com as áreas de interesse do setor de produção imobiliária.

Divergências entre estes instrumentos e as preferências do setor imobiliário foram então exploradas a partir da análise descritiva das principais variáveis identificadas como relevantes para a aquisição do imóvel pelo mercado, de acordo com o modelo de árvore de decisão desenvolvido. O trabalho gerou assim dois principais resultados:

1- o mapeamento das áreas de interesse do setor de produção imobiliária formal no município, a partir do georreferenciamento da previsão do modelo;

2 – uma grade conceitual que permite analisar outras áreas de potencial interesse a partir das variáveis identificadas como relevantes pelo modelo de árvore de decisão desenvolvido.

Esperamos que estes dados possam subsidiar a tomada de decisão do poder público e pautar a participação da sociedade civil na atualização do planejamento urbanístico do município, contribuindo para o avanço das políticas públicas baseadas em evidências na administração municipal de São Paulo.

T 116

T117 Captura ou geração de mais valias? O papel da Outorga Onerosa do Direito de Construir na política urbana paulistana

APENAS APRESENTAÇÃO

Kaio Matheus Santos Nogueira

k.m.santosnogueira@pgr.reading.ac.uk

University of Reading

Tema: Fontes para o financiamento da cidade; Produção imobiliária.

O debate sobre a aplicação de instrumentos de base fundiária para recuperação de investimentos públicos no processo de urbanização, entre discurso e prática, está presente no Brasil há mais de meio século e já passou por várias transformações desde a introdução do conceito do Solo Criado na década de 1970. Ainda que se trate de um percurso relativamente longo, comparado à evolução da política urbana no país, apenas alguns municípios conseguiram regulamentar e implementar tais instrumentos. Em que pese a definição legal de instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração de Uso e as Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade (EC) e os esforços do antigo Ministério da Cidade em capacitar municípios, a realidade que se apresenta é de uma diversidade de características urbanas, capacidades técnica e institucional e estratégias políticas nas cidades brasileiras que limitam ou inviabilizam a aplicação de tais instrumentos urbanísticos.

O Município de São Paulo se destaca por ter sido um dos primeiros no país a aplicar estes instrumentos de base fundiária, ainda no período pré-EC com as Operações

Interligadas na década de 1980 e a Operação Urbana Centro em 1991. Além disso, a experiência paulistana tem relevância pelo volume de recursos levantados ao longo dos anos. Em especial, tem relevância a trajetória do município na aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), considerando que um dos principais entraves para sua efetivação é a definição de um Coeficiente de Aproveitamento básico para os lotes urbanos, a partir do qual a cobrança do potencial construtivo passa a ser feita. Este trabalho, portanto, tem o intuito de descrever a evolução da aplicação desse instrumento em São Paulo, e o faz por meio da definição de três períodos que sintetizam desde a introdução do conceito do Solo Criado até o momento mais recente de revisão do Plano Diretor Estratégico.

O primeiro período, de introdução do conceito, apesar de não tratar da aplicação efetiva do instrumento, tem uma importância discursiva e política pois representa o momento em que houve tentativas de introduzir o instrumento do Solo Criado no ordenamento urbanístico da cidade. Este período pode ser representado materialmente pelo projeto de lei de Plano Diretor apresentado à Câmara Municipal pela gestão Luiza Erundina do Partido dos Trabalhadores no Executivo. A proposta incorporava diversas agendas vinculadas ao Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) e tinha um caráter e propunha uma política urbana redistributivista. Ainda que, junto com o projeto de lei, a introdução do instrumento tenha sido barrada pelo poder Legislativo, principalmente devido às pressões feitas pelos representantes do mercado imobiliário na cidade, esta experiência marca o início de sua gestação na política urbana paulistana.

O segundo período, de agenciamento, compreende à primeira experiência de uso da OODC pelo Município de São Paulo, após aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002. Nela, a aprovação do instrumento dependeu de arranjos políticos na definição dos termos da lei que serviriam para atenuar seus efeitos sobre a dinâmica dos agentes do mercado. Para isso, foram criadas regras específicas de transição do CA básico, os estoques de potencial construtivo por distrito e parâmetros de desconto no cálculo da contrapartida financeira pelo direito de construir. Como resultado, no plano discursivo estava consolidado o conceito de justiça redistributiva em que este instrumento se ampara, enquanto que no campo prático da aplicação, as condições e limitações de uso do instrumento e a capacidade institucional da prefeitura direcionaram para uma arrecadação de recursos muito aquém da potencialidade do instrumento.

S 21

O terceiro e último período, de protagonismo, se inicia com a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 no qual o caráter redistributivo da OODC ganhou protagonismo no desenho da política urbana e foi incorporada junto a estratégia territorial de desenvolvimento urbano. Nessa fase alguns dos mecanismos de descontos da legislação passada foram revogados e a definição dos coeficientes de aproveitamento se tornou mais objetiva, sendo que, de maneira inédita, foi adotado um CA básico único e unitário para todo o perímetro urbano. Foi também redefinido o parâmetro de valor do solo para cobrança da contrapartida, desvinculando o cálculo da planta genérica de valores municipal. Além disso, nesta fase, ressalta-se a introdução dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) os quais o uso da OODC passa a ser o principal mecanismo de estruturação financeira da transformação e reestruturação de parcelas do território urbano. Como resultado, nesta fase a OODC ganha um caráter de articulação entre estratégias de adensamento construtivo e financiamento de intervenções territoriais mais explícito.

A caracterização destes três períodos de aplicação da OODC em São Paulo permite compreender a evolução do instrumento sob diversas lentes analíticas que dão pistas sobre sua trajetória dentro da estratégia de política urbana desenvolvida pela prefeitura ao longo dos anos e possibilita avaliar como as adaptações e alterações ocorridas ao longo do tempo o condicionam a mover para mais próximo ou mais distante dos objetivos originais defendidos pela agenda do MNRU. Primeiro tem-se que, no plano discursivo, o instrumento tomou proporções que praticamente o auto justificam, ganhando apoio até mesmo do próprio mercado imobiliário que antes era o principal entrave à sua efetivação. Segundo, o instrumento também tomou proporções dentro do desenho da política urbana que o fez deixar de ser coadjuvante, passando a ser protagonista para a indução do desenvolvimento urbano. Isto, em última análise, merece ser analisado de forma mais crítica na medida em que haveria uma desvirtuação do uso do instrumento que deixa de ser um subproduto da dinâmica imobiliária (capturando a valorização fundiária) e que passa a fomentar processos de apreciação do preço do solo urbano, pois é aplicado para fins predominantemente arrecadatários.

T118 Fachada ativa: possibilidade urbana ou de mercado?

T 118

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Tatiane Oliveira Teles

tatiane.teles@alumni.usp.br

FAU-USP

Temas: Produção imobiliária; Articulação com a escala e o planejamento metropolitano.

Este estudo se insere em uma abordagem que procura aprofundar metodologias de análise e crítica da relação entre espaços públicos e privados. Tal estudo reconhece que dentre as pautas recentes da arquitetura e urbanismo, sobretudo após a aprovação da Lei Federal de política urbana, Estatuto da Cidade, destaca-se o papel determinante das legislações urbanísticas enquanto instrumentos de orientação e mediação dos mais diversos fatores que incidem na produção do espaço urbano. (FERREIRA; MARICATO, 2001; NOBRE, 2006; ROSSBACH, 2016; MONTANDON, 2016).

Embora tal pauta esteja em voga, nota-se um predomínio histórico no município de São Paulo no engajamento para aperfeiçoar os Planos Diretores sem, contudo, haver mobilização similar ao que concerne ao desenho urbano normatizado, sobretudo, pelas Leis complementares de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que por sua vez incentivaram a tipologia do edifício isolado no lote e apresentaram de 1972 até 2014 características, ainda vigentes, consideradas deletérias do ponto de vista da morfologia urbana (NAKANO; GUATELLA, 2015, p.146)

Considerando a diversidade das estratégias de Uso e Ocupação do Solo de São Paulo, a pesquisa foca nos parâmetros urbanísticos que configuram o instrumento “fachada ativa”, normatizado após o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, e,

reiterado pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2016, buscando compreender em que medida ele é uma contestação à tipologia do “edifício isolado no lote”.

Como consequência dos parâmetros urbanísticos após a Lei Geral de Zoneamento do Município de São Paulo de 1972, e em especial pela “fórmula de Adiron”, os edifícios ficaram cada vez mais centralizados no lote contribuindo para a progressiva inibição da fachada ativa, dos usos mistos*, e para a impossibilidade de uma relação contínua entre arquitetura e cidade. Em 2002, após trinta anos da Lei de 1972, foi promulgado o Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei 13.430, e em 2004, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei 13.885, complementar ao PDE, ambas com base nos instrumentos urbanísticos desenvolvidos no Estatuto da Cidade em 2001.

Se por um lado houve um aprimoramento no debate de instrumentos que orientassem o desenvolvimento da cidade pertinentes ao tema jurídico-econômico – entre eles: a outorga onerosa; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado e não utilizado; o IPTU progressivo no tempo – mesmo com a ressalva de possuírem “limitações” (BONDUKI, 2011), por outro lado tal aperfeiçoamento não foi desenvolvido no âmbito dos estudos morfológicos que problematizassem as estratégias de inserção do edifício no lote e sua relação com a cidade, ao inverso, parece ter havido uma reiteração de formas urbanas propostas na legislação de 1972 (PESSOA, 2008; NAKANO; GUATELLA, 2015, p. 143; MONTANDON, 2016, p. 79).

Em consequência do reconhecimento de que a legislação de Uso e Ocupação do Solo vigente até 2013 possuía “[...] mecanismos limitadores ou pouco indutores de

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

** Uso misto no lote, não na quadra.

tipologias edificadas (...) integradas ao espaço público [...]” (SÃO PAULO; IAB/SP, 2013, p. 5), a Prefeitura de São Paulo e o Departamento de São Paulo do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP) promoveram no final de 2013 o “Concurso Nacional Ensaio Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo”, com o intuito de inserir nas diretrizes do PDE de 2014 propostas que pudessem qualificar o desenho urbano (SÃO PAULO; IAB/SP, 2013).

No ano de 2013 o PDE 2002 já havia completado dez anos de vigência, sendo então o momento de sua revisão segundo o ciclo decenal estabelecido pelo Estatuto da Cidade. O PDE 2014, Lei nº 16.050 e posteriormente a LPUOS 2016, Lei nº 16.402, implementaram estratégias e mecanismos jurídicos e morfológicos de ordenamento territorial que prefiguram contestações à tipologia de edifício isolado no lote. Essas Leis utilizam instrumentos de flexibilização da definição de áreas computáveis de CA, e consequentemente de outorga onerosa, para inibir ou induzir determinadas formas urbanas, como: diminuição de áreas destinadas às vagas de garagem, calçadas mais largas, fruição pública no pavimento térreo e estímulo à fachada ativa e edifícios de uso misto.

Visto isso, a pesquisa analisa em que medida a forma do objeto arquitetônico, condicionada pelos parâmetros legais, pode ser considerada ou não um avanço no tocante à estratégia da LPUOS de 2016 de garantir “[...] qualidade na relação entre os espaços públicos e privados” (SÃO PAULO (Município), 2016, p. 23) e com relação ao objetivo do artigo 27 do PDE 2014 em que é visado “[...] proporcionar a composição de conjuntos urbanos que superem exclusivamente o lote como unidade de referência da configuração urbana, sendo também adotado a quadra como referência de composição do sistema edificado” (SÃO PAULO (Município), 2014, p. 54). O estudo constata que embora os incentivos à fachada ativa suscitem a contestação de empreendimentos monofuncionais isolados no lote, é fato que a legislação urbanística regulada até o momento – seja pelo prazo restrito de configuração das leis, pelas suas escalas de trato com a produção da cidade, ou ainda por inexistência de leis de ordenamento da paisagem – é incapaz de superar as limitações individuais do lote, na qual coloca-se como facultativas decisões fundamentais de desenho urbano.

S 21

Por fim, o debate elucidada como as legislações urbanísticas brasileiras e a instituição da propriedade privada como forma fundamental de ocupação do espaço mantém a cultura baseada na privatização do habitar, que nega reiteradamente o espaço público como espaço de responsabilidade coletiva.

T 119

T119 O tradicional e o novo: agentes imobiliários na produção do espaço nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Isabela Rodrigues dos Santos e Lívia Prazim de Albuquerque

isabela.rs@usp.br, livia.prazim@usp.br

FAU-USP

Temas: Produção Imobiliária; Dinâmicas Urbanas – Instrumentos E Intervenções Nos Eixos De Estruturação Da Transformação Urbana E Nos Mios De Bairros; Política Habitacional.

Seguindo uma tendência global do planejamento urbano de grandes cidades, o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo, de 2014, definiu dentre seus instrumentos urbanísticos os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU). Esse instrumento dialoga fortemente com as ideias de Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT) e Cidade Compacta, na medida em que busca orientar a produção imobiliária para as áreas com infraestrutura de transporte. Dessa forma, os EETUs buscam enfrentar ao mesmo tempo a questão da habitação e da mobilidade, dois graves problemas da metrópole paulistana.

S 21

Os EETUs foram estabelecidos no entorno de sistemas de transporte de média ou alta capacidade e são caracterizados pelo seu alto Coeficiente de Aproveitamento (CA), já que, na maior parte da cidade o CA máximo se limita a 2, e nos EETU ele pode chegar até 4. Este parâmetro é, juntamente com a ausência de limite de gabarito, uma das razões do interesse do mercado imobiliário nessas regiões. Outro parâmetro usado é a cota parte, instrumento que define o número mínimo de unidades habitacionais em função da área do terreno e do coeficiente de adensamento, assim limita o tamanho delas ao mesmo tempo em que estimula a produção de um maior número de unidades. Dessa forma, visa otimizar o aproveitamento dos terrenos, e articular o adensamento construtivo e populacional através de unidades potencialmente mais acessíveis em termos de valores.

Aliado aos aspectos que buscam mais densidade, os EETUs também definem incentivos de melhoria da qualidade urbanística, uma vez que oferecem vantagens aos empreendimentos com fachadas ativas, fruição pública e uso misto, juntamente com a obrigação de passeios públicos adequados e restrições à grandes áreas de muros. De forma a estimular o uso do transporte coletivo, os EETUs também limitam o número de vagas de garagem permitido.

Com a criação dos EETUs e a consequente ampliação do potencial construtivo, junto a presença de infraestrutura de transporte e à expectativa de investimentos futuros, essas áreas recebem uma intensa valorização potencial criada pela diferença entre a renda da terra com o uso presente, deteriorado, e a renda da terra possível em razão dos usos futuros projetados (SMITH, 1996), Esses espaços passam a apresentar acelerada transformação associada a importante valorização, permitindo a intensificação da captura da renda imobiliária a partir dessas profundas mudanças

Dentro desse amplo contexto, a produção realizada pelas grandes incorporadoras da cidade ganha um destaque importante devido à grande concentração da produção em suas mãos (RUFINO, 2021) e nas ferramentas que a possibilitam construir produtos de grande porte e sofisticação. Assim, dentro do cenário atual da produção, os EETU se tornam um dos campos de atuação chave para as grandes incorporadoras, a parcela tradicional dos agentes, no movimento recente de retorno às áreas centrais. Ao mesmo tempo, se observa nos Eixos o surgimento de um novo

agente rentista, empresas focadas no negócio de propriedade, isto é, de gerir as rendas futuras que as unidades imobiliárias permitem capturar. Essas incorporadoras em ascensão na cidade de São Paulo passam a coordenar um grande número de propriedades para uso residencial visando monopolizar a captura de renda.

Dessa forma, o artigo se debruça sobre a produção imobiliária nos EETUs, que vem sendo mais intensa a cada ano, e que apresenta novos produtos imobiliários. Nosso objetivo é entender como os eixos afetaram a dinâmica imobiliária da cidade ao nos debruçarmos sobre as grandes incorporadoras tradicionais e as novas incorporadoras rentistas, a fim de identificar como os eixos afetaram sua produção, moldaram os produtos lançados, criaram novas estratégias e discursos e levaram a intensas transformações no espaço.

Para tal análise vamos recorrer à base de dados de lançamentos imobiliários residenciais entre 2014 a 2019 da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) e dos sites das incorporadoras de interesse. Primeiro, será feita uma análise exploratória para levantar como se distribui e qual é a relevância da produção imobiliária nos Eixos, para então identificar quais são as maiores incorporadoras atuantes na cidade e nas áreas dos EETUs, e suas características e estratégias. Em seguida, será feita uma análise a partir de estudos de casos, referentes a dois grupos de incorporadoras com atuações distintas, que serão analisadas de forma mais aprofundada. O primeiro grupo formado pelas incorporadoras tradicionais é composto pela Cyrela, Diálogo e a You. Já o segundo, aqui identificado como agentes rentistas, será analisado a partir da Vitacon, JFL e Share. Nessa etapa foi identificada e espacializada a produção de cada agente e buscou-se entender a importância dos Eixos para sua produção e como os produtos imobiliários se transformaram nesses espaços.

Com essa análise, percebe-se que os Eixos tornaram-se um lugar de destaque da produção imobiliária, concentrando 42% da área construída em 2019 em um total de 3,7% da área da cidade. Observa-se também um protagonismo das grandes incorporadoras da cidade na produção nos Eixos, mas sem a presença de incorporadoras direcionadas ao segmento econômico. No lugar dessas grandes empresas, ganham destaque nos EETUs outras incorporadoras possuem menos destaque no

T 119

S 21

cenário geral da cidade, mas que especializaram sua atuação nessas áreas, podendo ser estas incorporadoras médias, segmentos dessas grandes incorporadoras, ou empresas recentes, com dinâmicas financeirizadas que se utilizam do modelo rentista.

Os resultados obtidos através da pesquisa empírica e teórica mostram as contradições dos estímulos do PDE, que afastam o plano de seus objetivos originais de democratização do acesso ao transporte e a regiões centrais da cidade. Alguns instrumentos, como a Cota Parte, têm se convertido em ferramentas que viabilizam maior lucratividade, com metragens que não atendem às famílias. Também há a aprovação de unidades residenciais como não residenciais, a fim de se enquadrarem como uso misto, possibilitando isenções. Os diversos padrões de tipologia de um único lançamento, estratégia usada para lidar com a cota parte, acabam por refletir as desigualdades, uma vez que as unidades menores estão sendo utilizadas para uso rentista e como o long e short stay, e as unidades maiores, direcionadas para venda, dispõem de entrada exclusiva, separada das demais. Esses casos exemplificam como a mobilização destes instrumentos impacta diretamente a população paulistana e a produção do espaço da cidade, levando a maior diferenciação do espaço.

Bibliografia:

ALBUQUERQUE, L. ; RUFINO, M.B. ; SANTOS I.R.,. *Do plano à produção do espaço: Eixos de estruturação da transformação urbana, sustentabilidade ou ampliação das diferenças socioespaciais na cidade de São Paulo*. In Anais VI Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, 2021.

BOTELHO, Adriano. (2007). *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. Annablume, 2007.

CHESNAIS, François (org.). *Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

DE MATTOS, C. A. de. (2007). *Globalização, negócios imobiliários e transformação urbana*. Nueva Sociedad: Caracas: n.212, novembro-dezembro de 2007.

HRELYA Robert; OLSSON, Lina; PETTERSON-LÖFSTEDT, Fredrik; RYE, Tom. *Transit Oriented Development (TOD): A literature review*. K2 Research. Media-Tryck, Lund. 2020. ISBN: 978-91-986323-3-0

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, *Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050/ 2014 31 de julho de 2014*, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). São Paulo, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, *Plano Diretor Estratégico, 5 anos da lei nº 16.050/ 2014*. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)/ PLANURBE. São Paulo, 2019.

PURCELL, T. LOFTUS, A.; MARCH, H. *Value-rent-finance*. Progress in Human Geography, 2019

RUFINO, B; SILVA, R.; PASCHOA, A. ; LIMA, H. *Centralização do capital e metropolização do espaço: A atuação das grandes incorporadoras de São Paulo no contexto de expansão e crise imobiliária*. In D OTAVIANO, Camila; CARDOSO, Adauto. *Habitação e Direito à Cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Capital/Observatório das Metrópoles, (2021).

RUFINO, M. B. C. (2017) *Financeirização do Imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana*. In: Alvaro Ferreira; João Rua; Regina Célia de Mattos (Org.). *Metropolização: espaço, cotidiano e ação*. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência.

SANFELICI, D. & HALBERT, L. (2016). *Financial Markets, Developers and the Geographies of Housing in Brazil: a supply-side account*. Urban Studies, 53(7), pp. 1465-1485.

SMITH, Neil. *Gentrificação, A Fronteira E A Reestruturação do Espaço Urbano*. GEOUSP, Espaço E Tempo (Online), 11(1), 15-31, 2007.

T 119

Síntese dos trabalhos apresentados

Mesa 6: Produção imobiliária no eixos e nos miolos



Nabil Bonduki	FAU-USP	Mediador – Comissão de Organização
Tácito Pio	Escola da Cidade / UNIP	Relator da Sessão 8 – Mobilidade e acessibilidade urbana
Isadora Guerreiro	FAU-USP	Relatora da Sessão 19 – Eixos de Estruturação Urbana e a produção imobiliária
Vinicius Andrade	Escola da Cidade	Relator da Sessão 20 – Eixos de Estruturação Urbana e os miolos de bairros
João Meyer	FAU-USP	Relator da Sessão 21 – Instrumentos urbanísticos e a produção imobiliária 1

SÍNTESE S8: Mobilidade e Acessibilidade Urbana

Relator: Tácito Pio
Escola da Cidade / UNIP

A Sala O8 do Fórum SP 21 tratou do tema da Mobilidade Urbana que neste evento está inserido no grupo temático Produção Imobiliária nos Eixos e Miolos, ou seja, entende que a mobilidade urbana está de alguma forma alinhada à concepção dos Eixos de Estruturação Urbana do PDE 2014 e é colocada como um instrumento ou elemento indutor da produção imobiliária de São Paulo. Essa é uma aproximação possível, mas limitante. Existe um entendimento de que a mobilidade urbana é transversal a muitos temas urbanos, mas se ela é significativa na definição do valor das localizações ele é essencial no enfrentamento da exclusão territorial, na sobrevivência econômica das famílias, na produtividade e competitividade das cidades e vital para a qualidade ambiental.

O debate foi conduzido pela mediação no sentido de discutir o modelo de mobilidade urbana adotado por São Paulo ao longo de sua história e as possibilidades de transformação deste modelo dentro dos limites do Plano Diretor. Foi proposta uma reflexão sobre a relação entre mobilidade urbana e uso do solo, que deve ser vista não como uma relação simples de causa e efeito, mas como uma relação complexa entre muitas variáveis interdependentes. Qualidade da infraestrutura, acesso universal, disponibilidade dos modos, matriz energética, política tarifária, divisão modal, prioridade no viário, definição de incentivos ou subsídios, emissões atmosféricas, política habitacional, demanda e oferta, fontes de financiamento... São inúmeros os fatores que, além do uso do solo, têm peso na determinação de um modelo de mobilidade, muitos dos quais escapam aos controles do Município e legislações urbanísticas como o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, embora algumas ainda possam estar circunscritas à Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Dos seis trabalhos selecionados para o debate apenas quatro foram apresentados.

Deve ser considerada nessa relatoria a diferença no nível de abrangência dos temas. Entre os mais abrangentes estão a discussão proposta no T39 (Nabil Bonduki) e a pesquisa apresentada no T43 (Flávia Leite e Maria Cristina). Ambas as apresentações trabalham com uma compreensão mais ampla: a primeira pela perspectiva de alteração do modelo de mobilidade com uma transformação substancial da política urbana; a segunda pela efetiva implementação dos instrumentos jurídicos disponíveis.

O T43 apresenta a evolução do direito das pessoas com deficiência e aprofunda a análise da garantia do direito à acessibilidade universal no conjunto da legislação paulistana incluindo, entre outras leis importantes, o Estatuto do Pedestre. O diagnóstico proposto considera como adequadas as leis existentes, embora a condição efetiva das calçadas não corresponda aos limites estabelecidos pela lei. Em suma, há uma discrepância importante entre o que preconiza a legislação e a efetiva prática material.

Os trabalhos T44 (Andrea Ferreira) e T41 (Joanna Rangel) também operam no campo do direito à cidade e à mobilidade, mas trabalham a partir de exemplos e boas práticas de intervenção.

O T44 apresenta um diagnóstico das condições de circulação abordando a qualidade do desenho urbano e do desenho universal à luz da legislação vigente, sobretudo a Lei Brasileira de Inclusão e norma NBR 9050. A questão do domínio sobre as calçadas foi levantada neste trabalho e questionado o papel do Executivo na efetiva fiscalização e prática da zeladoria urbana.

O T41 retoma o conceito de cidade compacta e acessível (cidade de 15 min) e coloca de maneira equivocada a prioridade no uso do viário ao considerar possível o emprego de faixas exclusivas para uso por motocicletas, hipótese já afastada pela CET e contrária aos preceitos da PNMU.

Na conclusão das apresentações o T39 ampliou as bases da discussão trazendo para o campo político e das determinações históricas as forças sociais e econômicas que impulsionaram a real política urbana adotada, sobretudo desde a segunda metade do século passado. Sendo a cidade um espaço historicamente determinado e não um fenômeno natural, o espaço urbano é a consequência da ação de forças sociais, sobretudo a dos setores dominantes. Alterar as dinâmicas a ponto de

romper o modelo de mobilidade urbana em curso requer a alteração de paradigmas muito arraigados, como o da cultura do automóvel.

A sala proporcionou ao final das apresentações, encerradas com o T39 (Nabil Bonduki), um amplo debate de políticas públicas entre os palestrantes, debate estimulado pelas questões colocadas na última apresentação. O debate foi rico e as discussões trataram das dificuldades de implantação de políticas de interesse coletivo em um contexto desfavorável em que se luta contra as forças hegemônicas de desconstrução e desarticulação do setor público. A discussão foi pertinente ao recolocar e reconhecer a dimensão pública e coletiva da mobilidade urbana desse espaço.

Sintetizando as questões debatidas em sala que podem de alguma forma contribuir com a discussão pública do Plano Diretor e compor instrumentos de política urbana no sentido de obter a longo prazo uma melhor condição de mobilidade urbana:

- Existe um abismo entre a legislação que cobre as demandas por acessibilidade universal e a efetiva ação do poder público, agravadas pela indefinição da questão do domínio sobre as calçadas, que apesar de serem um espaço público continuam em grande parte sob responsabilidade privada.
- Desenvolvimento orientado pelo transporte (TOD) e vínculo entre uso do solo e mobilidade urbana devem ser mantidos e reiterados na busca de um novo modelo.
- Redirecionamento dos investimentos públicos que configuram subsídio velado ao transporte individual motorizado para a priorização dos modos ativos e modos públicos coletivos, com medidas de desincentivo do uso do automóvel como restrição de estacionamento em via pública, sobretudo aquelas em que opera o transporte coletivo e tarifação de congestionamento para redução de externalidades negativas do uso do automóvel: emissões, acidentes, ruído urbano, entre outras.
- Ampliar os mecanismos indutores da aproximação entre áreas de moradia e oferta de emprego e investir na distribuição mais equânime e homogênea das infraestruturas urbanas, notadamente aquelas que diminuem os tempos de viagem e ampliem a macro acessibilidade.

SÍNTESE S19: Eixos de Estruturação Urbana e a produção imobiliária

Relatora: Isadora Guerreiro

FAU-USP

O primeiro trabalho (T103), “Entre eixos de adensamento e projetos de intervenção urbana: as propostas de articulação entre mobilidade e planejamento urbano no Plano Diretor Estratégico de São Paulo”, fala sobre a aplicação do conceito de DOT (Desenvolvimento Orientado ao Transporte) em São Paulo a partir os Eixos de Estruturação Urbana e os PIUs. DOT: objetiva construir comunidades de uso misto próximas ao transporte coletivo, diminuindo a dependência do carro e implantando desenvolvimento compacto. Diretrizes 3D: densidade, diversidade, desenho urbano. Há uma adaptação dos DOTs na América Latina, com 3Ds a serem evitados: distante, disperso e desconectado; com proposta de 3Cs: compacto, conectado e coordenado. Para tanto: desestímulo ao carro, alta densidade de emprego e uso misto e tratamento de desenho urbano (atração de moradores). Dificuldade de implantação, que acabam sendo parciais; falta de pesquisas de microescala da vida comunitária e desinteresse de cômputo de viagens que não sejam a trabalho; ausência do poder público no desenho urbano. Brasil: desigualdade e segregação. Eixos de estruturação urbana: encarecimento, produção de alta renda sem adensamento populacional. Depois Deiny faz retomada histórica da legislação de hoje. Hoje: AIUs com objetivo de qualificação dos bairros. PDE 2014: primeiro a relacionar o planejamento com transporte, EETU. Adensamento, diversidade de tipologias, desincentivo ao carro (menos vagas) e fachada ativa. Macroáreas Estruturação Metropolitana: PIUs. PIU Setor Central: pressão por expropriação de vida local. Proposta rodoviária, com Eixo Apoio Sul. Terras públicas para o desenvolvimento imobiliário nos projetos estratégicos. Melhorias de calçadas e vias. Edifícios garagem são propostos, em vez de articulação com transporte público. Rede cicloviária não é muito conectada, muito menos com o transporte coletivo. Centro tem grande fluxo de transporte, é

hub. Portanto, propostas de mobilidade do PIU são baseadas no carro. Conclusão: PIU não propõe um projeto articulado com os desafios do centro, e sim a repetição dos EETUs e de seus problemas. Falta desenho urbano no espaço público para modais ativos e coletivos, não segue direito o conceito dos DOTs, propõe densidade construtiva sem assegurar diversidade populacional, falta coordenação institucional entre mobilidade e planejamento urbano, não prevê monitoramento das viagens para verificar efetividade da migração modal.

O segundo trabalho (T104), “A cidade em outra escala – Um estudo de caso sobre processos de transformação urbana e o desenho da cidade de São Paulo”, é sobre trecho no distrito da Vila Sônia, com pátio do metrô e a Chácara do Jockey: Falha do Itararé (falha topográfica com afluente do Pirajussara). Fazem retomada histórica de ocupação do local, que é bastante diversificado, de ocupação espontânea. Característica principal: ruptura no tecido urbano, mas que é um “espaço como outro qualquer”, com qualidades que se encontram em várias outras localidades. Categorias usadas para entender o lugar: Terra, Tecido e Tipo. Terra: parcelamento, lotes, manejo de parcelamento. Região caracterizada por heterogeneidade de parcelamento, inclusive de uso, vários lotes desocupados. Tecido: fragmentado, pouco contínuo, pouca qualidade urbanística. Malha de micromobilidade falha, e arranjo de espaços livres públicos frágil. Tipologias: variadas, desconectadas de um arranjo global de cidade. Muitos cercamentos e muros em equipamentos públicos, sem relação com as tipologias construídas. A partir de 2010: transformação dessas tipologias no sentido do adensamento construtivo e populacional, mas sem qualificação do espaço público, com estrutura coesa de urbanidade. A partir daí, discutem os limites dos parâmetros de planejamento que temos hoje. Lei de uso e ocupação do solo de 1972 marca uma Z3 (Zona de uso misto e grande adensamento) bastante arbitrária no meio do tecido, que começa a ter efetividade só em 2010. Era arbitrária em 72, e continua sendo, com lógica de macroplanejamento que não olha para os territórios específicos. Não foi a partir desta zona que este território foi se transformando. Era prevista para grande adensamento que nunca aconteceu. Fazem simulação do que seria se o PDE fosse seguido (com ZEU). Mesmo com avanços nas áreas de fruição pública, fachada ativa, o tecido continua fragmentado. Identificam áreas de preservação e transformação, com remoções. Necessidade de olhar para as

especificidades do lugar, não fazer análise macro de transformação. Fazem análises de transformação do parcelamento, que devem partir das especificidades locais. Pois ali há uma rede complexa e diversificada de espaços públicos, na escala micro. Reorganização dos espaços livre (reparcelamento) para possibilitar cidade com mais qualidade. Tipologia: trazer parâmetros morfológicos que se relacionem mais com as edificações e tecido existentes. Fazem simulação de seu projeto urbano, com atenção à escala local.

O terceiro trabalho (T105), “Áreas não computáveis e incentivos associados no Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo – o discurso legal e a aplicação pelo mercado imobiliário”, têm experiência em estudos de viabilidade para o mercado imobiliário e traz questões para repensar os EETUs. EETU: Estratégia de crescimento junto ao transporte público, com transformação do uso do solo com adensamento populacional e construtivo, qualificação urbanística dos espaços públicos, produção de HIS e estímulo à criação de novas centralidades junto ao transporte. Discute questão das áreas não computáveis e dos incentivos associados: direito de construir é um recurso público, que deve ter concessão onerosa, retornando como benfeitorias para todo o município (Fundurb). Incentivo para uso misto (20% de área construída computável total para uso não residencial (NR) nos empreendimentos de uso misto com fachada ativa): até que ponto o discurso legal e a aplicação estão convergindo? Objetivo do instrumento era de trazer a moradia para perto do trabalho, nos EETUs, estimulando criação de novas centralidades e oferta de comércio, serviços e emprego. No entanto, muitos projetos que usam os 20% de NR fazem flat (hospedagem – NR1-12) como uso “não residencial”, mas que na prática é residencial, usando o benefício para produzir mais unidades. Não tem distinção no projeto entre o que é comercial (flat) e residencial, com compartilhamento de áreas comuns no edifício. Unidades são comercializadas normalmente, inclusive para proprietário corporativos. Mostra gráfico de monitoramento do PDE 2014: aumento da produção de usos mistos após 2018, pois é mais vantajoso para o mercado. Tabela com dados abertos do monitoramento do PDE com produção imobiliário nos EETUs até dezembro de 2018: dificuldade de olhar para a subcategoria de usos NR de cada empreendimento. Quando é aprovado NR1, não se sabe exatamente o que é isso. Contexto de vinda de proprietários corporativos (multifamily): unidades

mínimas com serviços. Então, 20% de benefícios está sendo usado para aluguel corporativo (Built-to-rent). Há também esses incentivos em unidades de habitação social. Mostra estudo de caso com o Bem Viver da General Jardim (Magik), que usa categoria NR1-12, no entanto se mostra comercialmente um total de unidades sem diferenciação entre elas (residencial e NR). Poder público está, portanto, renunciando à outorga (R2v-20% e HMP-40%) que estão sendo usados pelo mercado com aluguel. Essas unidades não entram no cômputo do limite do VGV. No caso da questão do desestímulo ao uso do carro, parece que o PDE está funcionando (mostra gráfico). No entanto, há preocupação com o PL de ajuste na LPUOS, que propõe 1 vaga para cada 60m² de área construída computável de cada unidade habitacional: unidades estúdios são grandes e estão dando vagas para unidades maiores. Outra questão: Cota de solidariedade tem sido mais usada com depósito no Fundurb e aquelas que optaram por construir unidades de HIS no próprio empreendimento não as fizeram de HIS1. Desta forma, ela acaba sendo um benefício para o incorporador, como quer novamente o PL de ajustes na LPUOS de 2019, que propõe que a cota seja adotada em empreendimentos menores que 20mil m², para captar os incentivos de outorga. Questões finais: até que ponto os objetivos dos incentivos ao uso misto em EETU estão sendo atendidos?; O benefício de 20% NR colabora com processo de conversão das unidades em ativos financeiros?; Como são aprovados os Built-to-rent e como a política urbana pode regular sua instalação?; Preocupação com as propostas de revisão da LPUOS: mais vagas de garagem em ZEU e cota de solidariedade com benefício não vinculado à produção de HIS1.

O quarto trabalho (T106), “Eixos de Estruturação Urbana e Produção Imobiliária em São Paulo 2014 a 2020”, pensa como o mercado imobiliário atuou no PDE e como isso influi na sociedade, olhando para as ZEU. Base de dados da Embraesp e Projetos aprovados na prefeitura, fizeram georreferenciamento. Olhando os empreendimentos lançados em ZEU: padrão de segmentação de mercado e períodos (2014-16, 2017-18, 2019-20). Fizeram mapas de tipologias de empreendimentos lançados por período de tempo. Mapearam e tabelaram quantidade de unidades (mapas de calor) e de empreendimentos (pontos). Padrão econômico: concentração na ZL, não é direcionado para ZEU, pois não apresenta crescimento significativo de unidades dentro desta zona. Segmento médio baixo: parecido com econômicos, com

concentração na ZL. Porém, nos anos mais recentes tem mais concentração em ZEU (de 4% em 2014 para 37% nos anos seguintes). Médio-médio: primeiro espalhamento, e depois tem adensamento maior nas ZEUs (de 13% para 56%). Médio-alto e alto (são parecidos): concentração em bairros mais nobres. Últimos anos tem aglomeração nas ZEUs (de 17% para 56%), mas não muda muito os bairros. Padrão muito alto é parecido, mas incorporadoras não conseguem fazer muito essa tipologia por causa da cota-parte. Compactos: muita aderência às ZEUs (de 10% para 61%). Justificativa: cota-parte, incentivo de apartamentos pequenos e estúdios dentro de ZEU. Tipologia de Uso misto (fachada ativa com uso de NR): tem explosão em 2019-2020 (de 15% vai para 70%), com a questão dos NR1-12. Tivera muita dificuldade de pegar estes dados dos usos mistos, que a Embraesp não pega. Foram de forma manual e encontraram 179 empreendimentos com uso do NR1-12. Conclusões: padrões baixos e altíssimos não tiveram mudança de bairros. ZEUs: aderência padrão médio-médio, médio alto, compactos e uso misto.

O quinto trabalho (T107), “Diálogo em descompasso: a produção formal do espaço na Zona de Estruturação Urbana de São Paulo”, traz uma proposta de análise dos empreendimentos aprovados em ZEU (2016-20): há um descompasso entre o discurso de coesão urbana e a realidade, pois a produção continua fragmentada. Quantidade de empreendimentos aprovados é razoavelmente equilibrada nas diversas ZEUs. Mas a produção é heterogênea e reproduz a produção segregadora de cidade. Vetor leste: HIS e HMP fora de ZEIS (na ZEU), com uso residencial. Sudoeste: usos mistos, com intensificação do uso do solo. Olhar específico da pesquisa para a Vila Mariana e Pinheiros. Um terço das novas edificações em ZEU estão nessas subprefeituras. Aproximadamente 40% dos metros quadrados licenciados, quantidade de terreno utilizada e unidades produzidas nas ZEUS estão nessas duas subprefeituras. Pinheiros: menos edificações licenciadas (em relação à VM), maior diversificação do uso do solo (usos mistos), verticalização mais intensa, poucas unidades para baixa renda, empreendimentos com até 200 UH, maior utilização do uso do solo (área do lote/área construída), UHs maiores. Presença forte de Estúdios. ZEU Rebouças: extensão pequena, mas com grande concentração de empreendimentos. Por quê? Há boa localização; infraestrutura de transporte boa; CA máximo ampliado de 2,5 para 4 por causa da ZEU. Localizados 31 empreendimentos, com

predominância de usos mistos. Áreas de lazer: cobertura ou embasamento, não é mais condomínio clube. Novas formas de implantação do edifício: fachada ativa e fruição, mas não são projetos orientados ao pedestre apesar do uso comercial no térreo (desenho orientado aos veículos). Portanto, efetividade da ZEU não é tão grande: no próprio diagnóstico de revisão do PDE há avaliação de que a efetividade é média. Dificuldade de mensurar cota parte, além da alteração do Art.174 da LPUOS que afetou eficácia de alguns parâmetros, como cota parte e vagas de garagem. Grande adensamento em algumas áreas da cidade, mas sem atrelar ao adensamento populacional. Limite do planejamento urbano na produção do espaço. Segregação é mantida, produção é heterogênea. Homogeneidade da ZEU não considerou os processos de produção locais. Ampliação das ZEIS em áreas próximas ao metrô não se efetivaram. Necessário ampliar processo participativo nas deliberações do Fundurb. Necessidade de restrição maior em relação à Cota de solidariedade e obrigatoriedade de EIV.

O sexto trabalho (T108), “Produção imobiliária nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo: o Plano Diretor Estratégico de 2014 e os novos empreendimentos verticais no entorno da estação de metrô Vila Madalena, procura entender em que medida ocorre a aderência às premissas do PDE em duas quadras próximas ao Metrô Vila Madalena em ZEU, com cinco novos empreendimentos. Inicialmente eram casas unifamiliares. Vários parâmetros em tabela. Média de dormitórios por UH (2,02) supera a do município e a de Pinheiros (quadras têm 3 dorm e estúdios grandes). 9% de empreendimentos em ZEU na cidade têm duas a três vagas de garagem. Nessas quadras, todas têm essas vagas. Área privativa de mais de 100m², fugindo do melhor aproveitamento do solo urbano. Só dois dos cinco têm fachada ativa. Só um desses empreendimentos tem uso de NR, mas não sabe se são usos hoteleiros. Mais de R\$ 16mil o metro quadrado. Empreendimentos fogem das premissas do PDE: não tem adensamento de diferentes classes sociais próximo ao transporte público, não desincentivam o uso do automóvel, tem tipologias acima do estabelecido pela cota-parte máxima, tem atendimento apenas parcial ao uso de fachada ativa. Hipótese: artigo 174 da LPUOS diz que nos primeiros três anos a cota parte máxima pode ser de 30m², além de uma vaga de garagem para cada 60m² de área construída computável da unidade.

Questões que apareceram no debate, para além das questões de sistematização abaixo:

Pandemia e necessidade de unidades maiores com Home Office.

Regulação de uso misto incentiva setor imobiliário a sair da zona de conforto da produção segmentada de tipologias, faz uma quebra e paradigmas. Coloca os agentes a se perguntarem: “Não faço fachada ativa e usos NR e construo menos metros quadrados, ficando na zona de conforto; ou construo mais correndo riscos comerciais que não estou acostumado?”. Os Fundos aparecem como forma alternativa aos agentes imobiliários locais, tratando o empreendimento de forma que eles não estavam acostumados a tratar, com serviços, agregando outras formas de rentabilidade ligadas ao imobiliário.

Sistematização:**1. Quais dados, informações, mapeamentos foram produzidos pelos trabalhos?**

Levantamento de quais usos NR estão sendo realizados nos empreendimentos feitos em EETU: dificuldade de mapeamento, falta clareza nos dados abertos do monitoramento do PDE.

Mapeamento de tipos de empreendimentos lançados em ZEU, de acordo com segmentação de mercado, em períodos de tempo após 2014. Número de empreendimentos (pontos) e quantidade de unidades (mapa de calor).

Gráficos de análise do tipo de empreendimentos realizados em ZEU: uso misto ou residencial com e sem HIS; uso de CA (mínimo, básico ou máximo). VM e Pinheiros: quantidade de edificações licenciadas; somatória de m² licenciados, de terreno e unidades produzidas; uso do solo, gabarito e quantidade de unidades habitacionais por empreendimento. Eixo Rebouças em comparação com outras ZEUs: extensão da ZEU, empreendimentos licenciados, total de área construída, terrenos utilizados, unidades habitacionais, quantidade de pavimentos. Eixo Rebouças: distribuição dos usos (setor Fradique e setor Oscar Freire).

Mapeamento de empreendimentos em ZEU de acordo com: categorias de uso (residencial, misto, não residencial); dimensão dos lotes.

Mapeamento de empreendimentos no eixo Rebouças. Localização das áreas de lazer nos empreendimentos mapeados.

Análise de quadras próximas ao metrô Vila Madalena em ZEU: tipologias residenciais, incentivos associados, se há uso misto, vagas de garagem, número de pavimentos, número de torres, preço de venda das unidades (e m²), se há fachada ativa, qual é o acesso (implantação), escritório responsável pelo projeto, relação do térreo com o espaço público.

Agentes imobiliários: grandes incorporadoras são hegemônicas nas ZEUs, e Fundos Imobiliários estão mais interessados na produção de uso misto com usos NRs, que são tipologias de maior atuação financeira.

2. Quais demandas, reivindicações ou denúncias em relação ao poder público apareceram nos trabalhos?

Conceito de DOT não está sendo devidamente aplicado nos EETUs: falta desenho urbano no espaço público para modais ativos e coletivos, não segue direito o conceito dos DOTs do ponto de vista da diversidade social, propõe densidade construtiva sem assegurar densidade populacional, falta coordenação institucional entre mobilidade e planejamento urbano, não prevê monitoramento das viagens para verificar efetividade da migração modal.

Planejamento e regulação urbana feitos sem atenção à escala e vida locais acabam não dando bons resultados e reproduzindo mazelas existentes. Onde fica o lugar do desenho urbano no planejamento? Do ponto de vista da mobilidade, a falta de desenho urbano faz com que não exista articulação entre modais ativos e coletivos.

Não há atenção para aprovação de prédios built-to-rent e como eles estão captando os incentivos públicos NR para fazer mais unidades de aluguel residencial de mercado (financeiro), sem atender HIS1.

Não há clareza nos dados públicos sobre quais usos NR estão sendo feitos nos usos mistos em ZEU, ou é de difícil captação. Mesmo sabendo a sigla, não se sabe qual é o uso efetivo, pois, por exemplo, lofts de hospedagem estão sendo vendidos como unidades residenciais normais.

Preocupação com as propostas de revisão da LPUOS: mais vagas de garagem em ZEU, atreladas à metragem quadrada e não ao número de unidades (vagas dos studios estão sendo destinadas aos aptos maiores, e os studios são vendidos sem vagas); cota de solidariedade com benefício não vinculado à produção de HIS1; autorização de maior cota parte durante os primeiros três anos de aplicação da lei.

Grande adensamento em algumas áreas da cidade, mas sem atrelar ao adensamento populacional e sem considerar a diversidade de classes sociais. Não há “sucesso” no uso de ZEU destes pontos de vista. No entanto, em algumas áreas (Radial Leste) conseguiram adensar em HIS (talvez HIS2 e HMP) fora de ZEIS. Neste ponto há certo sucesso.

Homogeneidade da ZEU em toda a cidade não considerou os processos de produção locais. Segregação é mantida, produção é heterogênea nas diversas ZEUs da cidade e não se diferenciaram do que já era produzido nos bairros específicos.

Ampliação das ZEIS em áreas próximas ao metrô não se efetivaram.

3. Foram debatidas propostas e projetos para a cidade, que podem alimentar as discussões públicas?

Necessário ampliar processo participativo nas deliberações do Fundurb.

Necessidade de restrição maior em relação à Cota de solidariedade e obrigatoriedade de EIV.

Desenho urbano precisa ser feito de fato. Empreendedores não conseguem resolver questões para além do lote, precisa de ferramenta que coordene todos os projetos, que pense no espaço público. Precisa de articulação entre políticas públicas e o PDE.

Revisão da questão da cota parte para tentar resolver a questão da densidade populacional (e não construtiva) em ZEU.

Considerar maior participação na escala próxima aos bairros, considerando necessidades de transformação que tenham em vista a comunidade local: pensar em instrumentos menos genéricos e abstratos.

Necessidade de ferramentas de tradução dos índices do PDE em algo palatável para a população local entender o significado das transformações propostas.

Fazer um aprofundamento na discussão de unidades de medida do PDE: densidade é construtiva, de empregos ou populacional? Salário mínimo ou metragem de unidade habitacional?

Pensar ZEUs de forma local, de acordo com as características dos bairros, para terem maior efetividade, seja do ponto de vista imobiliário, seja do ponto de vista de democratização do espaço. Há conflitos, por exemplo, na envoltória das ZEUs com áreas de patrimônio ambiental ou histórico. Necessidade de Planos Locais e participativos.

Necessidade de pensar ZEIS dentro das ZEUs para aumentar a diversidade social próxima ao transporte público. Não dá para ficar só nos incentivos, precisa de instrumentos que tornem os benefícios sociais e urbanos obrigatórios, com controle social.

Necessidade de criar incentivos não computáveis de CA para HIS e HMP (no chat). Questão polêmica: incentivos que não são para HIS1?

Necessidade de pensar a preservação ambiental e histórica para além dos grandes patrimônios tombados: pensar o que são os patrimônios e referências locais, com valores que não são abstratos e universais.

SÍNTESE S20: Eixos de Estruturação Urbana e os Miolos de Bairros

Relator: Vinicius Andrade

Escola da Cidade

O trabalho “Entre eixos de estruturação e miolos de bairro: as dinâmicas urbanas e transformações na região do Tatuapé e Anália Franco”, de Lucas Chiconi Balteiro, alerta para os efeitos indesejados do processo de transformação da paisagem urbana ao longo dos eixos na região do Tatuapé e Anália Franco. Diferentemente do que ocorre nas regiões mais centrais e na zona sudoeste, na ZL e na ZN observa-se uma maior movimentação de novos empreendimentos nas áreas de miolos.

Nos Eixos se observa um número menor de empreendimentos, porém de grandes dimensões e destinados à população de mais alta renda. Sendo que neste processo não estão sendo considerados os atuais moradores destas áreas.

Nos Miolos o trabalho identifica o surgimento de alguns empreendimentos HIS promovidos pela iniciativa privada, fora de ZEIS. São pequenos edifícios, em pequenos lotes, com poucos pavimentos (entre 3 e 6?) que se viabilizam sem o apoio de qualquer incentivo legal.

Nas considerações finais o trabalho aponta a melhoria da qualidade arquitetônica dos empreendimentos da região ao mesmo tempo em que manifesta a preocupação com a expulsão da população residente e do impacto sobre o patrimônio cultural e ambiental.

O trabalho “Um mapeamento de contrastes na implementação da estratégia de eixos de transformação e miolos de bairro”, de Paula Victória Santos Gonçalves de Souza e Pedro Henrique Rezende Mendonça”, aponta para a inconsistência dos efeitos da estratégia eixos-miolo em diferentes regiões do território. Se por um lado, nas regiões mais centrais e na zona sudoeste observa-se um processo que corresponde às expectativas lançadas pelas diretrizes do PDE, por outro lado, nas ZL e ZN, observa-se uma maior movimentação de novos empreendimentos nas áreas de

Miolo em detrimento dos Eixos. Enquanto isso, na ZS as transformações simplesmente parecem não estar em marcha.

Nos Miolos o trabalho identifica o surgimento de alguns empreendimentos HIS, dispersos no território, promovidos pela iniciativa privada, fora de ZEIS. São pequenos edifícios, em pequenos lotes, com poucos pavimentos (até 5 pavimentos) que se viabilizam sem o apoio de qualquer incentivo legal.

Nas considerações finais o trabalho contrasta a forte presença do mercado imobiliário nas áreas centrais e zona SO com sua correspondente ausência nas ZS, ZL e ZN, sendo que, nestas duas últimas, nota-se o surgimento de uma nova tipologia residencial caracterizada pelas pequenas dimensões.

O trabalho “Verificação dos parâmetros qualificadores da ocupação do lote”, de Thaty Tamara Baldini Galvão” trata da interface entre os empreendimentos e o logradouro público. São examinadas algumas das estratégias do PDE que impactam nesta relação, o que inclui as fachadas ativas, a limitação de percentual de muros nas testadas dos lotes e as fruições públicas.

As simulações apresentadas atestam a eficácia destas medidas nos Eixos, para lotes cuja área está entre 10.000 e 20.000m². Por outro lado, o trabalho aponta para a ausência de estratégias desta natureza nos Miolos, onde não se exige a observância de tais restrições.

Nas considerações finais o trabalho aponta para a necessidade de se estender estas restrições aos lotes – grandes ou pequenos – situados nos Miolos, bem como sugere a reflexão acerca da pertinência de se ter grandes lotes nestas zonas.

O trabalho “A implantação dos novos empreendimentos imobiliários residenciais no Distrito da Bela Vista em São Paulo (2014 a 2021)”, de Laralys Monteiro e Mariana Vieira Lima”, apresenta um levantamento dos empreendimentos recentes no Distrito da Bela Vista onde se pode observar a concentração de novos lançamentos nas proximidades da Avenida Nove de Julho e da Rua Frei Caneca.

Ao fazê-lo a pesquisa aponta para o fato de que esta concentração indica uma inconsistência no zoneamento do Distrito. Apesar de estar gravado como ZEU, o miolo do bairro – onde se encontra o Bixiga – não recebeu nenhum empreendimento no período.

Em suas considerações finais o trabalho alerta para fato de que a ZEU “invade”, indevidamente, o miolo do bairro, caracterizado pela alta densidade populacional, pelos lotes de pequenas dimensões, pela presença de cortiços e por um grande número de bens tombados.

A partir do estudo da cidade de Nancy, França, o trabalho “Entender Nancy. Pensar São Paulo”, de Beatriz Stella Chamie e Eugênio Fernandes Queiroga, destaca a valorização e integração do patrimônio histórico como ferramentas estratégicas para melhoria da paisagem urbana e da qualidade de vida na cidade.

O trabalho destaca a manutenção das características dos bairros existentes e a permeabilidade das quadras como premissas fundamentais e, a partir destas premissas, propõe uma série de indicadores urbanos, contemplando: gabaritos; afastamentos; coeficientes de aproveitamento; área permeável mínima; proibição aos muros; fruição pública entre outros. Destaca-se, entre estas, a proposta da obrigatoriedade da manutenção de 50% da quadra, com o objetivo de garantir a continuidade das características da pré-existência.

O trabalho “Coerências e dissonâncias entre o Plano diretor Estratégico de 2014 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016”, de Nabil Bonduki e Giuliano Magnelli, retoma algumas das principais estratégias adotadas pelo PDE de 2014 e busca examinar o tratamento recebido por estas no corpo da LPUOS, de 2016. Algumas inconsistências são apontadas, com resultados que já podem ser observados no território.

Na determinação das poligonais dos Eixos, por exemplo, o trabalho aponta para a necessidade de se fazer respeitar algumas exclusões previstas no PDE, entre elas: ZEPEC; ZEPAN; ZEIS; Sistemas de Áreas Verdes; ZER e; ZOE.

Também devem ser excluídos das poligonais os imóveis e quadras de especial interesse cultural/ambiental. Foram evocadas a Chácara das Jabuticabeiras e a Grota do Bixiga, como exemplos que ilustram este caso.

Nas considerações finais o trabalho apresenta quatro pontos:

As diretrizes do PDE em relação aos eixos são corretas, mas precisam ser observadas as características urbanas, o que devia ser feito na LPUOS;

LPUOS devia ter sido feita em conjunto com os planos regionais, olhando o território e o meio físico;

É necessário manter a cota de terreno em 20 m² e manter ou reduzir o número de garagens, para garantir adensamento;

Mais diversidade criando novas tipologias que dialoguem com a morfologia urbanas e paisagísticas, culturais, patrimoniais e ambientais.

Relator:

No papel de relator desta sessão, destaco a coerência entre os seis trabalhos apresentados, sobretudo na constatação de que a estratégia eixo-miolo – considerada por todos como uma diretriz urbanística louvável – não tem produzido os efeitos desejados em algumas regiões do Município.

Os estudos apontam para a inconsistência dos efeitos da estratégia eixos-miolos em diferentes regiões do território. Quando se está olhando para Eixos localizados fora da área central e da zona SO, os resultados têm sido insatisfatórios e, por vezes, contraditórios aos princípios defendidos pelo PDE.

O conjunto dos trabalhos parece indicar que estas inconsistências estão relacionadas à uma falta de um reconhecimento mais aprofundado do território. A falta de reconhecimento de cada compartimento urbano – seja ele um distrito, um bairro, ou uma quadra – compromete a tradução das diretrizes gerais para sua efetiva aplicação.

Ou seja: faz-se necessário uma leitura da cidade existente que considere a diversidade do território, tratando de processar as fórmulas genéricas e transformá-las em ferramentas com maior aderência ao local. No decorrer da sessão constatou-se ainda que, para além das características físicas, é fundamental reconhecer as dinâmicas econômicas e sociais de cada território.



EIXO 7

Governança, Participação e Financiamento da Cidade

Sessões e Trabalhos

S 26 Gestão orçamentária e o financiamento da cidade

T139 Como evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário

T140 A distribuição temática e espacial dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) no município de São Paulo entre 2013 e 2020

T141 Os impactos da coexistência do Fundurb e das Operações Urbanas no financiamento da habitação na cidade de São Paulo

T142 A composição do orçamento habitacional da cidade de São Paulo: o descompasso entre vinculação, execução e o planejamento da política habitacional

T143 Do plano à execução de ações em habitação de interesse social (HIS) e saneamento ambiental: uma análise das articulações entre os PDEs, os Planos Setoriais, os Programas de Metas e o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO) no Município de São Paulo

T144 Dilemas do financiamento municipal para a política habitacional no caso de São Paulo

S 27 Instrumentos urbanísticos para o financiamento da cidade

T145 O Fundurb e a Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de São Paulo

T146 Os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs): a valorização territorial e o conceito de adesão onerosa

T147 O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir?

T148 Outorga Onerosa do Direito de Construir a partir do PDE 2014: estudo dos preços e impactos na política urbana municipal

T149 A efetividade da TDC: agentes, gargalos e formação de preço do potencial transferível

T150 Limites e desafios na implementação da outorga onerosa do direito de construir em São Paulo

S 28 Governança, participação e controle social

T151 Formulação Participativa Plano Diretor Estratégico: Fatores críticos e alternativas democráticas

T152 Paridade de gênero no Conselho Municipal de Política Urbana da cidade de São Paulo

T153 Afinal, o que foi e será feito com a participação?

T154 A efetividade da participação social no FUNDURB

T155 Histórico da participação no Conselho Municipal de Política Urbana: estamos de fato evoluindo?

S 29 Sistema de planejamento e governança urbana

T66 Espaços livres públicos potenciais e paisagem em áreas de vulnerabilidade social

T130 Ênfases e lacunas no uso de dados digitais: vigilância e privacidade no planejamento da cidade de São Paulo

T156 Gestão Urbana e Cultural da Cidade de São Paulo: Análises e Proposições Inspiradas na Lei e Programa de Fomento à Cultura da Periferia

T157 Descentralização, aproximação e justiça espacial: uma tríade para revisão do Sistema de Planejamento Urbano em São Paulo

T158 Audiência Pública Virtual na área de Licenciamento Ambiental, sob a ótica da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, em tempos de Covid

T159 Edital Sincero

T160 O plano diretor e seus instrumentos como mobilizadores das terras públicas: destinação social ou privatização/ desestatização?

S26 Gestão orçamentária e o financiamento da cidade



Mediador Fabio Pereira dos Santos • CMSP

Relator Ursula Peres • EACH-USP

T139	Como evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário	Rosane Segantin Keppke e Egle dos Santos Monteiro	Tribunal de Contas do Município de São Paulo/ Observatório de Políticas Públicas
T140	A distribuição temática e espacial dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) no município de São Paulo entre 2013 e 2020	Daniel Bruno Garcia e Anderson Kazuo Nakano	PMSP, Unifesp
T141	Os impactos da coexistência do Fundurb e das Operações Urbanas no financiamento da habitação na cidade de São Paulo	Daniela Perre Rodrigues	Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales (TCM-SP)
T142	A composição do orçamento habitacional da cidade de São Paulo: o descompasso entre vinculação, execução e o planejamento da política habitacional	Lais Boni Valieris	Insper
T143	Do plano à execução de ações em habitação de interesse social (HIS) e saneamento ambiental: uma análise das articulações entre os PDEs, os Planos Setoriais, os Programas de Metas e o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO) no Município de São Paulo	Ygor de Goes Sena	LabHab FAU-USP
T144	Dilemas do financiamento municipal para a política habitacional no caso de São Paulo	Amanda de Almeida Ribeiro	UFABC

T139 Como evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Rosane Segantin Keppke e Egle dos Santos Monteiro

rosanekeppke@gmail.com, egle.monteiro@tcm.sp.gov.br

Tribunal de Contas do Município de São Paulo/ Observatório de Políticas Públicas

Temas: Fontes para o financiamento da cidade; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Sistema Municipal de Planejamento e Informações.

O Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) foi criado recentemente para somar-se a outros institutos no enfrentamento às desigualdades sociais – fenômeno fortemente correlacionado à má distribuição orçamentária no território. A iniciativa vem ao encontro da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público NBASP 9020 (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020), tradução adaptada das normas internacionais GUID 9020 e INTOSAI GOV 9040, que incorpora a avaliação de políticas públicas pela ótica dos órgãos de controle externo.

Indo ao encontro da norma, as variáveis orçamentárias são inerentes às análises da equipe multidisciplinar de auditores e assessores técnicos do TCMSP – advogados,

contadores, engenheiros, sociólogos, arquitetos e urbanistas, entre outros. Em caráter complementar, o Observatório possibilita a potencialização da avaliação das políticas públicas aproximando-os dos pesquisadores vinculados às universidades e organizações da sociedade civil parceiras – Instituto de Estudos Avançados da USP, Universidade Federal do ABC, Universidade Nove de Julho, Fundação Getúlio Vargas e Fundação Tide Setúbal. Aliás, a pauta das desigualdades sociais e a demanda pela regionalização do orçamento municipal são denominadores comuns desta construção interinstitucional.

Sabe-se que o sistema orçamentário municipal deve decorrer inexoravelmente do Plano Diretor Estratégico (PDE), mesmo que o instrumento seja uma “ilusão” em termos de plano de obras, zoneamento e participação popular (VILLAÇA, 2005). Acrescente-se que também é ilusório implementar infraestrutura tendo apenas 5,7% do orçamento ordinário para esta finalidade, pois, a despeito da receita anual de R\$ 62,7 bilhões, 95% estão comprometidos com despesas correntes e amortização da dívida, segundo dados de 2019 (SÃO PAULOa, 2019). Esta escassez realça a importância ou mesmo a dependência de recursos extraorçamentários oriundos dos instrumentos urbanísticos, notadamente da outorga onerosa do direito de construir (OODC). Ocorre que os recursos gerados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) são destinados ao seu programa de obras, ressalvado o percentual mínimo de 25%, destinado a construção de HIS no perímetro de abrangência ou perímetro expandido. Por outro lado, os recursos da OODC captados fora das OUC são destinados ao Fundo de Urbanização do Município (FUNDURB), que permite transferi-los para perímetros de vulnerabilidade, porém apenas 30% são legalmente vinculados à habitação de interesse social, de acordo com o Art. 340 do PDE (SÃO PAULOb, 2014).

As análises do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP estão sinalizando que as despesas correntes com zeladoria urbana seguem também o mapa das receitas extraorçamentárias e orçamentárias, que coincidem com os perímetros de Operação Urbana Consorciada e a Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC). Esta última recebe ainda parte significativa dos recursos do FUNDURB, reforçando assim o ciclo vicioso da concentração territorial dos recursos públicos, em que

S 26

pese a justificativa tautológica de que a zeladoria urbana é menor onde a urbanização é menor.

A redistribuição orçamentária é uma pauta-chave para a Fundação Tide Setúbal, que já desenvolve um “índice para a distribuição territorial da despesa no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias Anuais (...) invertendo as prioridades e direcionando mais recursos para os territórios mais vulneráveis” (2019). A validade deste índice depende de maior precisão na regionalização do orçamento municipal. Este tema crucial para o controle social e o controle externo motivou a formação de um grupo de trabalho específico dentro do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, o qual agrega representantes das instituições parceiras e servidores da Secretaria da Fazenda Municipal. Além deste há o “GT Educação”, o “GT Saúde” e o “GT Urbanismo” – as duas primeiras políticas setoriais tornaram-se objeto de estudo por estarem no topo da curva ABC do gasto público, e a última por cuidar da política que molda a qualidade de vida urbana como um todo.

O principal objetivo do Observatório é formular um painel de indicadores setoriais e eventualmente um índice que reflitam a efetividade e a equidade do gasto em políticas públicas. Não pela falta de indicadores propostos pelo Executivo, pois só o “ObservaSampa” propõe mais de mil (SÃO PAULOc, 2020). A propósito, é oportuno destacar o mérito dos dados abertos, da incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aos indicadores e metas do PPA, do portal “Gestão Urbana” e, pela primeira vez em São Paulo, dos indicadores do PDE. Entretanto, todo este sistema de indicadores está atrelado a planos que se desfazem ao final de ciclos, impossibilitando estabelecer séries históricas, daí a pertinência de um sistema de monitoramento independente e estável da parte do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP.

Ainda na pauta da alocação orçamentária, em artigo recente Monteiro, Toledo e Bordin (2020), assessores jurídicos do TCMSP, relataram o esforço teleológico para justificar a excepcional transferência de recursos excedentes da OUC Faria Lima para as medidas de combate à Covid-19. A rigor, numa OUC os recursos oriundos da OODC, mais precisamente dos leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) destinam-se exclusivamente para o programa de

T 139

investimentos no próprio perímetro, conforme o parágrafo 1º do art. 33 do Estatuto da Cidade, sem margem para exceção (BRASIL, 2001). Porém, na ausência de um regime de transição aplicável ao final da OUC, na forma prevista no inciso XVI do Art. 141 do Plano Diretor de São Paulo, e muito embora não tenha sido decretada como finalizada, a OUC Faria Lima concluiu seu programa de investimentos, e deste modo interpretou-se que os recursos excedentes poderiam ser transferidos para as ações de combate à pandemia.

Em síntese, ao incorporar a ótica orçamentária na avaliação das políticas públicas o Observatório ascendeu da análise do PPA para o PDE, ingressando na discussão sobre o papel do Plano Diretor na produção do espaço urbano e na reprodução das desigualdades. Enquanto órgão de Controle Externo, os apontamentos do Observatório do TCMSP são levados em conta pelo Executivo, com isso está sendo possível agilizar a regionalização do orçamento; chamar a atenção para a má distribuição orçamentária – setorial, territorial e social; apontar inconsistências na lei – conforme exposto no caso dos recursos excedentes da OUC Faria Lima; e por fim, estabelecer um painel de indicadores e índices próprios às suas atribuições, que não sofram a descontinuidade dos ciclos do sistema de planejamento municipal, e que ousem debater a agenda pública hegemônica.

Referências

BRASIL. Lei nº 10.257/01 de 10 de julho 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 22.jul.2021.

FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL. *(Re)distribuição territorial do orçamento público municipal: uma proposta para virar o jogo da desigualdade*. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019. Disponível em < <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuicao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para- virar-o-jogo-das-desigualdades/>> Acesso em 22.jul.2021

S 26

INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público NBASP 9020. Brasília: I, 2020. Disponível em https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NBASP__9020-_Avalia%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_v_24-03-20.pdf Acesso em 22.jul.2021

MONTEIRO, E.; TOLEDO, M.F.; BORDIN, N. Utilização dos recursos excedentes àqueles necessários à execução do programa de investimentos previstos em Operação Urbana Consorciada. Revista Simetria, São Paulo, n. 6, p. 33-40, 17 dez. 2020. Disponível em: https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/simetria/revista-6/simetria_6_17_12_2020.pdf Acesso em 22.jul.2021

SÃO PAULOa (CIDADE) Balanço orçamentário do exercício de 2019. Disponível em < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/balancete-orcamentario-consolidado-2019_1585570853.pdf > Acesso em 22.jul.2021

SÃO PAULOb (CIDADE) Lei nº 16.050 de 31 de julho 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. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1.8.2014. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201105. Acesso em 22.jul.2021

SÃO PAULOc (CIDADE) OBSERVASAMPA: Observatório de indicadores da Cidade de São Paulo. Disponível em < <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/> > Acesso em 22.jul.2021 VILLAÇA, F. As ilusões do plano diretor. São Paulo, Edição do autor, 2005. Disponível em http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf Acesso em 22.jul.2021

T140

T140 A distribuição temática e espacial dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) no município de São Paulo entre 2013 e 2020

APENAS APRESENTAÇÃO

Daniel Bruno Garcia e Anderson Kazuo Nakano
daniel.bruno@unifesp.br, kazuo.nakano@unifesp.br
 PMSP, Unifesp

Temas: Governança e gestão pública e participativa; Sistema municipal de planejamento e informações.

O presente texto – oriundo de pesquisa em andamento – objetiva investigar a lógica de distribuição dos recursos do FUNDURB pelo território da cidade de São Paulo. Trabalhos recentes trazem evidências de que o acesso à infraestrutura urbana está inversamente relacionado à pobreza e à desigualdade socioeconômica (MEDEIROS & OLIVEIRA, 2020). Na cidade de São Paulo (SP), a relação entre, de um lado, os investimentos nas infraestruturas urbanas e, de outro lado, as desigualdades socioespaciais em suas mais diversas nuances, sugere flagrante e histórica contradição em que as regiões mais vulneráveis parecem ser as que, em proporção às suas demandas, menos recebem investimentos públicos em infraestruturas.

Pode-se identificar, minimamente, duas possibilidades interpretativas sobre essa lógica de distribuição espacial dos investimentos públicos. Uma delas pode ser

S 26

observada no estudo de Funari (2016), por exemplo. Sustentado pelos estudos de Villaça (2001), Funari (2016) argumenta que a classe residente no vetor sudoeste da cidade, reconhecidamente beneficiada com melhores condições urbanas em bairros com moradores de renda média e alta e boas ofertas de empregos, possui mais recursos e permeabilidade junto ao poder público para garantir atendimento às suas demandas por infraestruturas urbanas e serviços públicos.

Outra vertente interpretativa argumenta que a oferta de infraestruturas pelo poder público é influenciada por fatores intrínsecos ao Estado, como o viés ideológico do governante (MARQUES & BICHR, 2001).

A partir dos estudos mencionados, observa-se que há múltiplas possibilidades de investigação sobre o investimento público e sua lógica de distribuição no espaço urbano. Para avançar nesta discussão sobre a análise da distribuição espacial dos investimentos, a presente proposta visa analisar os recursos aplicados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) da cidade de São Paulo.

O FUNDURB é a conta, gerenciada por um conselho gestor constituído por representantes do governo municipal e da sociedade civil, em que são depositados os recursos financeiros arrecadados com as contrapartidas referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Tanto o FUNDURB e seu conselho gestor, quanto a OODC foram instituídos pela Lei Municipal 13.430/2002 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002), implementadas efetivamente em 2004 e mantidos (com algumas modificações) no regramento atual da cidade (Lei 16.050/2014 - o Plano Diretor Estratégico, vigente). Importante mencionar que, apesar das discussões sobre esse tipo de instrumento de política urbana que remetem à década de 1970, a OODC foi incorporada ao marco regulatório nacional, por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

O recursos do FUNDURB devem ser utilizados pelas secretarias com as devidas competências programáticas, por meio de um Plano Anual de Aplicações, priorizando projetos habitacionais de interesse social (correspondendo a, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo), mobilidade (correspondendo a outros 30%, abrangendo investimentos em transporte público e nos meios ativos de locomoção), ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, implantação de equipamentos

urbanos e comunitários, investimentos em áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico e, por fim, criação de unidades de conservação ou proteção ambiental.

Paim (2019) formulou três hipóteses sobre o processo de utilização dos recursos entre o ano de sua criação e 2016: (i) o conselho gestor (CG-FUNDURB) não se configura como a principal arena decisória para a alocação dos recursos; (ii) ao exercer pouco poder deliberativo sobre os recursos, reduz-se o potencial de participação da sociedade civil representada no CG-FUNDURB e, por fim, (iii) as discussões sobre a definição da localização dos investimentos perdem espaço para o conflito de distribuição de recursos entre as secretarias participantes.

Sobre a primeira hipótese, Paim (2019) demonstra que o CG-FUNDURB se conformou, desde a sua criação, a validar decisões já tomadas em outros fóruns (reuniões prévias entre as secretarias, Junta Orçamentária-Financeira - JOF e, em menor grau, deliberações do Prefeito).

Quanto à participação da sociedade civil, depreende-se do texto de Paim (2019) que não somente o caráter “ad referendum” assumido pelo CG-FUNDURB contribui para a “tímida influência da sociedade civil” (PAIM, 2019, p. 67), mas, também, um conjunto de outros fatores. Dentre os mencionados pela autora, destacam-se a pulverização regional dos investimentos (diferentemente dos investimentos em operações urbanas consorciadas, em que há concentração em uma única área, o que possibilita percepção mais clara sobre os impactos vividos ou esperados em um grupo vinculado àquela área); a tecnicidade das discussões e o fato de haver discussões dos projetos em outros conselhos.

Paim (2019) discorre sobre a sua terceira hipótese argumentando que a decisão sobre a localização do investimento comumente é tomada na secretaria que utiliza os recursos do Fundo, conforme oportunidade e conveniência.

O estudo de Paim (2019) sintetiza que os critérios para utilização dos recursos do FUNDURB:

Encontram-se mais diretamente relacionados ao conflito distributivo no âmbito da prefeitura como um todo e consistem: (1) na capacidade das pastas para executar rapidamente os recursos; (2) na disponibilidade de recursos para investimento para

T140

determinada pasta provenientes de outras fontes; e (3) na prioridade conferida pela gestão em questão diante da pressão exercida pela quantidade expressiva de demandas. (PAIM, 2019, p. 68)

É fato que o FUNDURB tem trazidos avanços na redistribuição dos recursos para investimentos em políticas urbanas, haja visto que se apropria de contrapartidas do setor imobiliário atuante, principalmente, no vetor sudoeste, e redistribui esses recursos em investimentos fora deste vetor*. No entanto, observa-se que os critérios para definição de localidades para investimentos do FUNDURB ainda não são claramente conhecidos.

Em complementaridade aos achados de Paim (2019), o presente estudo objetiva investigar qual é a lógica de distribuição dos recursos do FUNDURB pelo território da cidade de São Paulo. Para tanto, além de sistematizar informações sobre o desempenho orçamentário do Fundo, segundo os temas de aplicação ao longo de duas gestões (2013–2016 e 2017–2020), pretende-se também, sistematizar um quadro de referências sobre autores que propuseram metodologias para realizar uma leitura socioespacial da cidade (CANOVA, 2020; NERY et al., 2019; TORRES, 2003; MARQUES, 2000 e estudos da Fundação Tide Setubal) e discutir a distribuição dos recursos do FUNDURB à luz dessas metodologias.

Com maior compreensão sobre a localização das intervenções da política urbana, espera-se contribuir para a discussão sobre a segregação urbana.

Referências Bibliográficas

CANOVA, Katia. Urbanidade e justiça espacial na cidade de São Paulo: metodologia de análise e subsídio para tomada de decisão no planejamento urbano. 2020. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.8.2020.tde-06082020-200157. Acesso em: 2021-06-07. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06082020-200157/publico/2020_KatiaCanova_VCorr.pdf

* Ver, por exemplo, mapa produzido por DEUSO/SMUL/PMSP, comparando área de arrecadação da OODC e aplicações do FUNDURB, Figura 7, do artigo de Leite e colaboradores (2019).

FUNARI, Armando Palermo. PADRÃO DE CONCENTRAÇÃO DE ESTRUTURAS EM SÃO PAULO—QUAIS PERSPECTIVAS PARA A TRANSFORMAÇÃO URBANA?. In BALBIM, Renato; KLAUSE, Cleandro (Ed.) EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA, Brasília: IPEA, 2016. p. 53.

LEITE, Carlos et al. Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis. *Estud. av.*, São Paulo, v. 33, n. 97, p. 37–60, Dec. 2019. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000400037&lng=en&nrm=iso>. access on 19 May 2021. Epub Dec 02, 2019. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.003>.

MARQUES, Eduardo César; MIRANDOLA BICHER, Renata. Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos: São Paulo 1978–1998. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 71–87, Oct. 2002. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300005&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Apr. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300005>.

MARQUES, Eduardo. Estrutura Social e Segregação em São Paulo: Transformações na Década de 2000. *Dados* [online]. 2014, v. 57, n. 3 [Acessado 7 Junho 2021], pp. 675–710. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/00115258201421>>. ISSN 1678–4588.

MEDEIROS, Victor; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. O acesso à infraestrutura e a pobreza no Brasil: uma investigação empírica. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 58, n. 2, e200520, 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032020000200210&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Apr. 2021. Epub June 19, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2020.200520>.

NERY, M. B.; SOUZA, A. A. L. de; ADORNO, S. Os padrões urbanodemográficos da capital paulista. *Estudos Avançados*, [S. l.], v. 33, n. 97, p. 7–36, 2019. DOI: 10.1590/s0103-4014.2019.3397.002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/164894>. Acesso em: 7 jun. 2021.

PAIM, Debora Gambetta. A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano. 2019. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo.

S 26

REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO EM GRANDES CIDADES: O estado da arte. Fundação Tide Setubal. 2019. <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/regionalizacao-de-orcamento-em-grandes-cidades-o-estado-da-arte/#boletim-modal>. Acesso em: 2021-06-07.

(RE)DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: UMA PROPOSTA PARA VIRAR O JOGO DAS DESIGUALDADES. Fundação Tide Setubal. 2020. https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuiçao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para-virar-o-jogo-das-desigualdades/?utm_campaign=boletim_janeiro_-_2021&utm_medium=email&utm_source=RD+Station#boletim-modal. Acesso em: 2021-06-07.

TORRES, Haroldo da Gama et al. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. *Estud. av., São Paulo*, v. 17, n. 47, p. 97-128, Apr. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100006&lng=en&nr m=iso>. access on 08 Apr. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000100006>.

T 141

T141 Os impactos da coexistência do Fundurb e das Operações Urbanas no financiamento da habitação na cidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Daniela Perre Rodrigues

danielaperrero@gmail.com

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales (TCM-SP)

Temas: Fontes para o financiamento da cidade; Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Política habitacional.

O presente trabalho propõe analisar e discutir a não neutralidade dos modelos de financiamento da política habitacional no município de São Paulo, a fim de subsidiar avaliações sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), através de uma análise comparativa entre a arrecadação de ambos os instrumentos e também dos seus investimentos na política habitacional, explorando os efeitos transversais entre eles*. Tem como objetivo a avaliação dos impactos desses instrumentos de política urbana no município, na perspectiva de contribuir com possíveis revisões e aperfeiçoamento.

* Nogueira (2019, p. 148) elenca alguns temas para a continuidade da agenda de pesquisa sobre os instrumentos da política urbana, e entre eles, aponta que os efeitos transversais decorrentes da integração da aplicação de outros instrumentos (como as OUCs) afetam a efetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

S 26

O reconhecimento formal da moradia como direito social foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, no entanto, a efetivação desse direito possui relação imediata com a necessária consolidação de recursos públicos para garanti-lo. Não há respaldo legal que garanta a permanência de recursos orçamentários para a política habitacional, dessa maneira, sem amparo de vinculação constitucional, observa-se uma constante busca por novas formas de financiamento para as políticas públicas de habitação, como, por exemplo, a criação de fundos para recepção de outras receitas (PERES, 2018), como é o caso do Fundurb e das OUCs.

Diversos autores vêm debatendo criticamente as fórmulas de financiamento urbano associadas à renda da terra, comumente chamadas de estratégias de captura da mais valia urbana, derivadas do conceito de solo criado – desassociação entre o direito de propriedade e o direito de construir (NOGUEIRA, 2019). Essa desassociação se justifica pelo investimento de recursos públicos na infraestrutura urbana que atende os terrenos privados e que, conseqüentemente, gera valorização imobiliária. Embora esse conceito de solo criado tenha sido idealizado em meados dos anos 1970, naquele momento já se apontava para duas possíveis formas distintas de arrecadação e investimento – uma mais distributiva e outra cuja principal característica seria a delimitação espacial. No decorrer das décadas seguintes verifica-se o desenvolvimento e a positivação do instrumento caracterizado pela delimitação espacial – as Operações Urbanas.

Cumprido esclarecer que uma Operação Urbana é, em síntese, instrumento que permite a flexibilização das regras de uso e ocupação do solo em determinado território mediante pagamento de contrapartida financeira, a fim de possibilitar a arrecadação de recursos para custear intervenções a serem realizadas em seu perímetro. A concessão onerosa do direito de construir no âmbito das OUCs é realizada atualmente por intermédio da alienação em leilão público de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), valores mobiliários livremente negociados, conversíveis em direito de construir. Os recursos obtidos vão para um fundo próprio de cada OUC e devem necessariamente ser investidos no mesmo perímetro.

Na contramão dessa lógica da delimitação espacial, foi regulamentado no município de São Paulo apenas em 2004 o regime geral de Outorga Onerosa do Direito

de Construir (OODC), que também consiste no pagamento pela possibilidade de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento do terreno, no entanto, podendo os recursos recuperados serem aplicados em toda a cidade, com finalidade redistributiva. O instrumento da OODC pretende reverter parte da valorização imobiliária para o interesse comum, através da destinação dos recursos obtidos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), criado com o objetivo de financiar investimentos em política urbana de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico. O Plano Diretor vigente* estipulou uma vinculação mínima de 30% dos recursos do Fundurb à política habitacional, e ainda, adotou como coeficiente básico para toda a cidade o valor de uma vez a área do terreno, ou seja, pode-se construir metragem quadrada equivalente à área do terreno, sendo necessário o pagamento pela metragem quadrada adicional em todo o perímetro urbano.

Nesse sentido, nos parece defensável a hipótese de haver uma possível concorrência entre a arrecadação desses fundos (OUCs e Fundurb), que são alimentados por recursos oriundos do mesmo fator gerador – a venda de potencial construtivo adicional. Em outras palavras, o Fundurb estaria abrindo mão de parte de sua receita tendo em vista a delimitação de territórios onde incidem as OUCs, cuja arrecadação e investimento ficam limitados a perímetros específicos da cidade.

Para uma análise mais detalhada, evitando conclusões generalizantes, o presente artigo pretende verificar comparativamente (i) a arrecadação do Fundurb e das OUCs – valores arrecadados, potenciais construtivos comercializados e valores do metro quadrado adicional; e (ii) o investimento dos recursos do Fundurb e das OUCs – como contribuem para o financiamento da política habitacional, a partir dos dados de investimento por projeto/atividade, oriundos da execução orçamentária, analisados do ponto de vista do enfrentamento das necessidades habitacionais, quantificadas pelo Plano Municipal de Habitação**.

* Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

** Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016.

T 141

S 26

A partir do levantamento e da análise dos dados mencionados pretende-se discutir se as Operações Urbanas Consorciadas representam incremento ou renúncia de arrecadação do município, tendo em vista que o fator gerador dos recursos é o mesmo que alimenta o Fundurb (PAIM, 2019), portanto, se é possível afirmar a existência de uma concorrência entre os instrumentos. De um lado, temos a OODC como instrumento para aumentar a capacidade arrecadatória do município através da captação da mais valia, e o Fundurb como instrumento para o investimento redistributivo em política urbana; e de outro, cerca de 25% do perímetro urbano destinado para projetos com regulações especiais*, ou seja, tratados como exceção ao regramento geral. Nesse sentido, a hipótese deste trabalho sugere que o Estado, ao criar esses territórios de exceção, estaria abrindo mão de arrecadar parte do crescimento do preço do solo criado, concentrando investimentos em áreas valorizadas e restituindo ao proprietário o valor cobrado pelo metro quadrado adicional em forma de mais valorização imobiliária (STROHER, 2019).

Portanto, como resultado, essa pesquisa** apresentará uma análise dos efeitos transversais entre os instrumentos urbanísticos mencionados, discutindo seus impactos na política habitacional, tendo em vista a diversidade e a complexidade das intervenções necessárias diante das também diversas e complexas precariedades habitacionais.

Referências Bibliográficas

NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos. *A aplicação da Outorga Onerosa Do Direito De Construir na cidade de São Paulo: uma exploração a partir dos agentes privados*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

* De acordo com os dados apresentados pelo LabCidade no segundo episódio da série de vídeos "Repensando a pauta urbanística de São Paulo". Disponível em: <https://youtu.be/Dd2p6WDgEtO>.

** Em desenvolvimento no âmbito do Trabalho de Conclusão de Curso a ser apresentado à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, curso de Especialização "Lato Sensu" em Direito Público Municipal.

PAIM, Débora Gambetta. *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. 2019. Mestrado em Análise de Políticas Públicas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

PERES, Ursula Dias. Análise da governança do orçamento público. In: MARQUES, E. (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2018. p. 111–140.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica. *A Constituição Social da Financeirização Urbana no Brasil: o Papel das Operações Urbanas com Cepac*. 2019. Tese de Doutorado em Planejamento e Gestão do Território – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

T 141

T142 A composição do orçamento habitacional da cidade de São Paulo: o descompasso entre vinculação, execução e o planejamento da política habitacional

APENAS APRESENTAÇÃO

Lais Boni Valieris

laisbv@al.insper.edu.br

Inspere

Temas: Fontes de financiamento para a cidade; Política Habitacional; Sistema Municipal de Planejamento e Informações.

A falta de recursos é sempre uma constante na discussão sobre planejamento e implementação de políticas públicas. Como os recursos são limitados, o orçamento público é um instrumento de racionalização da gestão financeira, e por isso tenta conciliar as diversas necessidades e com os escassos recursos (GIACOMONI, 2017), o que significa que a alocação orçamentária é uma escolha, que envolve priorização e conflitos (PERES, 2018). Diante desse cenário de conflitos, a vinculação de receitas, por meio de fundos, se apresenta como uma opção por parte dos(as) gestores(as) para garantir recursos às finalidades pré definidas. A vinculação possibilita uma certa autonomia orçamentária relacionado às receitas, mas, por terem regras

específicas e objetivos definidos para o uso do recursos, acabam por limitar as decisões sobre a alocação.

As políticas habitacionais têm características específicas na demanda por recursos públicos. Diferente de outras políticas sociais como saúde e educação, que se baseiam principalmente na oferta de serviços, a política habitacional, majoritariamente, envolve a oferta de um produto, a moradia, cujo valor unitário é muito superior à renda das pessoas. Além disso, o direito à moradia não se garante apenas através da unidade habitacional, mas por um conjunto de fatores, relacionados à infraestrutura e à inserção urbana (CYMBALISTA; MORERIRA, 2002).

Nos últimos 10 anos, de 2010 a 2020, o orçamento da Função Habitação* da cidade de São Paulo representou de 2 a 5% do orçamento total do município, o que significa uma média de R\$2,5 bilhões de reais por ano. Desse montante, 85% correspondem às despesas de capital e cerca de 15% de despesas correntes. Se olharmos somente para as despesas de capital, ou seja, aquelas que não estão comprometidas com o funcionamento da máquina pública, e correspondem ao atendimento habitacional definitivo, nos últimos anos o orçamento da Função foi sendo cada vez mais vinculado e descentralizado em diferentes fundos. Até 2014, o orçamento era gerido pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), já que o Fundo Municipal de Habitação (FMH), Fundo Municipal de Saneamento Ambiental (FMSAI) e a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) que compunham o orçamento, são vinculados a SEHAB. A partir de 2015, passa a fazer parte o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMDU/SMUL), a partir das alterações trazidas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, que atrelou parte dos recursos arrecadados das Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) para habitação de interesse social**. A partir de 2018, também entra nessa divisão o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD), do qual a Secretaria da Fazenda é responsável,

* Dentro do orçamento programa, a classificação funcional da despesa é o filtro mais agregado para indicar as áreas de atuação do governo, formando uma espécie de orçamento resumido, apresentando as informações gerais sobre as operações do governo em determinada área. (BURKHEAD apud GIACOMONI, J. 1997).

** Lei 16.050/16, art.340.

S 26

compondo cerca de 20% do orçamento da Função entre 2017 e 2020. Entretanto, a entrada de novos órgãos na Função não significou um aumento de recursos, já que o valor total continuou em média o mesmo ao longo dos anos mas, demonstra que o orçamento foi sendo descentralizado, e se tornou cada vez mais vinculado. Entre 2015 e 2020, os recursos vinculados representaram em média 39% do orçamento da Função Habitação.

Um olhar mais detalhado sobre os dados orçamentários demonstrou que apesar da grande vinculação de receitas nos últimos anos, a execução orçamentária caminhou na direção oposta, apresentando queda contínua. A partir de 2012, menos da metade do orçamento anual da Função Habitação previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) passou a ser executado. É importante ressaltar que a execução orçamentária não representa um reflexo exato do planejamento orçamentário, já que o orçamento é uma ferramenta autorizativa e não obrigatória, ou seja, a previsão inicial pode ser modificada por movimentações orçamentárias, suplementações ou congelamentos, por exemplo. Entretanto, essas alterações não devem descaracterizar a peça orçamentária, já que esta reflete uma proposta de atuação do governo e seu não cumprimento significa não atingir os objetivos previstos. A título de exemplo, considerando o planejamento orçamentário para habitação na cidade de São Paulo entre 2010 – 2020, uma execução de 50% dos recursos previstos significa deixar de atender 549.898 famílias*.

Portanto, os dados apontam para um descompasso em relação às vinculações de receitas e a execução das políticas, demonstrando que a preocupação em criar vinculações e garantias de recursos para a Função ao longo dos anos não foi acompanhada de um fortalecimento da política habitacional da cidade. Poderia-se concluir que a excessiva vinculação gera dificuldade de alocação e execução dos recursos, relacionando a baixa execução orçamentária com a diminuição de recursos livres do Tesouro, os quais seriam mais fáceis de utilizar. Esse ponto de vista dá mais peso à origem dos recursos ao invés de discutir governança e planejamento. Pelo tipo de vinculação da Função Habitação, essa dificuldade de se utilizar os recursos está menos na limitação de ações que são permitidas para uso e mais na articulação das estratégias de soluções habitacionais para a cidade. Assim, questiona-se:

* Segundo a análise das metas estabelecidas nos respectivos Planos Plurianuais (PPAs).

T142

é necessário ter recursos livres ou ter recursos vinculados garantidos para a função mas com poder de decisão sobre eles e com uma estratégia clara que oriente sua utilização? Pouco adianta ter cada vez mais recursos garantidos se não há coordenação nas ações e uma visão de futuro para a resolução do problema habitacional. Esse vácuo no planejamento habitacional que oriente a utilização dos recursos e use a ferramenta de vinculação de maneira estratégica, já é percebido e reivindicado pelos movimentos de moradia e pesquisadores, ressaltando a necessidade de aprovação de um Plano Municipal de Habitação, a atualização dos dados habitacionais da cidade, a implementação de instrumentos urbanísticos já disponíveis na legislação atual, e um maior diálogo e fortalecimento de espaços de governança compartilhada com a sociedade civil, em especial o Conselho Municipal de Habitação.

Através da análise dos dados orçamentários da Prefeitura de São Paulo, e de uma revisão bibliográfica sobre o tema, o trabalho inicia com um mapeamento do estado do orçamento habitacional da cidade de São Paulo nos últimos 10 anos, em seguida discute a composição orçamentária a luz das vinculações de recursos e da baixa execução orçamentária, e por fim traz reflexões sobre o planejamento da política habitacional da cidade.

Referências

- CYMBALISTA, Renato; MORERIRA, Tomás. O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2002.
- GIACOMONI, J. Orçamento Público. – 17a Ed. Atlas, São Paulo, 2017.
- PERES, U. D. Análise da governança do orçamento público. In: MARQUES, E. (org.). As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- SÃO PAULO, Lei n. 16.050 de 13 setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. São Paulo, SP, 2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>

T143 Do plano à execução de ações em habitação de interesse social (HIS) e saneamento ambiental: uma análise das articulações entre os PDEs, os Planos Setoriais, os Programas de Metas e o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO) no Município de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Ygor de Goes Sena

LabHab FAU-USP

Temas: Fontes para o financiamento da cidade; Governança e gestão pública e participativa.

Este trabalho compõe parte dos resultados de pesquisa oriundos de Iniciação Científica, com fomento pela FAPESP e de orientação da prof. Dr^a. Luciana de Oliveira Royer, entre 2019 e 2020, intitulado “Articulação entre os planejamentos orçamentário e urbano do Município de São Paulo: ações de HIS e saneamento

ambiental da Lei Orçamentária Anual de 2002 até 2017”. O objetivo geral da pesquisa tratou de analisar a articulação entre os instrumentos de planejamento orçamentário e de política urbana no município de São Paulo entre 2002 e 2017, com foco nas ações de habitação de interesse social (HIS) e saneamento ambiental. Discutir-se-á com mais atenção neste artigo, entre outros aspectos relacionados, as alterações e impactos causados pela instituição do Programa de Metas a partir de 2009 na articulação entre os instrumentos de planejamento urbano e orçamentário, especialmente dos PDEs, do Município de São Paulo.

O estudo sobre a articulação entre os instrumentos de planejamento orçamentário e de política urbana, assim como avaliação dos resultados aqui expostos, pressupõe a importância histórica das políticas públicas para o desenvolvimento urbano brasileiro. Bolaffi (1975), por exemplo, trata da relação entre as políticas habitacionais federais implementadas pelo regime militar e o desenvolvimento urbano paulistano. Maricato (1998) trata da potência das políticas urbanas e habitacionais para a dissolução de precariedades históricas. Esping-Andersen (1985) e Royer (2014) apresentam como, para além do quanto se gasta, ainda é necessário *compreender como se pretende a alocação dos recursos financeiros públicos*, tendo em conta a universalização do acesso aos direitos sociais e a menor dependência da sociedade aos preceitos do mercado. Para tal, dada a estruturação da máquina estatal, é necessário o entendimento da governança do orçamento público (Peres, 2018), e o debate sobre o planejamento orçamentário (Peres; Santos, 2018) e planejamento urbano (Villaça, 1999), por exemplo.

Cabe ainda reconhecer que a competência sobre as políticas urbanas e habitacionais são uma competência compartilhada entre os entes federados, o que implica necessidade da cooperação e coordenação interfederativa (Royer, 2013). Ainda que pouco abordado, a questão interfederativa deve ser reconhecida, pontuando que os 39 municípios de região metropolitana de São Paulo, assim como o governo do estado de São Paulo, possuem autonomia sobre seus orçamentos e planos urbanos, desafio que deve estar articulado às nossas análises. Assim, a pesquisa e este texto tratam da experiência brasileira pós-1988 de planejamento urbano no âmbito específico da cidade de São Paulo, conhecida em todo Brasil por ser referência em

S 26

políticas públicas e planejamento urbano, o que orienta a revisão bibliográfica deste trabalho.

A metodologia de pesquisa consistiu na leitura e análise dos instrumentos de planejamento urbano e orçamentário, isto é, os Planos Diretores (PDEs), os Planos Setoriais, os Programas de Metas, os Planos Plurianuais (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as LOAs (Leis Orçamentárias Anuais). Além disso, analisou-se a relação entre os valores empenhados e orçados presentes Execuções Orçamentárias (EOs) entre 2002 e 2017 no que diz respeito às ações de habitação de interesse social (HIS) e saneamento ambiental.

Assim, de modo geral, a partir da articulação entre todos os resultados obtidos na leitura e cotejamento dos planos entre si, sintetizados em diversas tabelas, pode-se afirmar uma melhora no uso de todos os instrumentos analisados – PPAs, LDOs, PMHs e PDEs – no que diz respeito à redação das ações estratégicas de planos diretores, planos setoriais e PPAs e uma maior articulação entre os PPAs, as LOAs e as Execuções Orçamentárias. É importante ressaltar que a articulação entre planejamento urbano e orçamentário é parcial e se dá em diferentes níveis entre os instrumentos em razão da redação de suas ações estratégicas, sua estruturação e implementação ao longo do tempo.

É notável no período estudado um aumento da transparência do processo orçamentário a partir de 2006 e, principalmente, desde 2010 com sistemas informatizados acessíveis à população. Contudo, informações estas, especialmente com relação ao Programa de Metas, sem preocupação com seu legado digital para consultas posteriores por pesquisadores e estudiosos no tema.

O Programa de Metas apresentou melhorias ao longo dos anos, especialmente no detalhamento e territorialização de suas metas, bem como o seu acompanhamento e relação com o plano plurianual. Com base nas análises realizadas, apesar do Programa de Metas ter aumentado a transparência, participação e acessibilidade do processo de planejamento e orçamento do exercício anual de cada governo, pode-se perguntar a razão pela qual todas essas mudanças não poderiam ser instituídas no próprio PPA, uma vez que, salvo a acessibilidade, ambos cumprem na prática a mesma função. É importante salientar que, análise das metas do PPA muito

embora as metas dos programas de meta elaborados estão presentes no PPAs, o contrário não ocorre. Afinal, as metas não abarcam todas as especificidades, menos grandiosas, necessárias para a execução dos programas por serem um tanto abrangente. Em suma, o Programa de Metas faz uma mediação que precisaria ser feita pelo próprio PPA e se torna mais um procedimento a ser mecanicamente cumprido no longo processo do Ciclo de Planejamento e Orçamento do Município de São Paulo.

T143

T144 Dilemas do financiamento municipal para a política habitacional no caso de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Amanda de Almeida Ribeiro

amanda.ribeiro@ufabc.edu.br

UFABC

Temas: Política habitacional; Impactos das parcerias público privadas na transformação do território; Fontes para o financiamento da cidade.

O objeto de estudo deste trabalho é o modelo de financiamento da política habitacional no município de São Paulo a fim de compreender o movimento do financiamento público para o financiamento privado, a partir do modelo da Parceria Público-Privada (PPP), como mais um modelo de acumulação do capital. Importante registrar que no modelo aqui observado, a disputa pelo fundo público está presente, mas é desenhada de outra forma, ou seja, o deslocamento aqui compreendido se refere ao investimento inicial promovido para a implementação da política pública, em que se nota a perda de centralidade dos modelos de financiamento público usuais da habitação para o modelo centrado nos agentes privados. A perspectiva do financiamento é aqui compreendida do ponto de vista do agente credor, o qual “remete a[o] empréstimo, cuja figura tutelar é a banca e no qual a ‘finança’, sob a forma de crédito engendra nas relações diretas entre a banca e os beneficiários do empréstimo cuja base é um financiamento efetivo” (Chesnais, 2005: 49).

Nesse sentido, a partir do modelo de articulação entre o setor público e o setor privado observamos como tal movimento emerge sob a dominância da valorização financeira no caso das políticas públicas habitacionais. Para tal, a primeira seção (“Rigidez orçamentária do municípios a partir do modelo do federalismo brasileiro”) parte de dois eixos definidores do contexto desse deslocamento do financiamento, sendo o primeiro o desenho federativo brasileiro e seus entraves e, o segundo, a agenda de austeridade em pleno desenvolvimento em território nacional, baseada na regulamentação depois do pacto federativo.

Para fins de efeito no impacto orçamentário dos municípios na implementação de políticas públicas, destacamos duas regulamentações aprovadas depois do pacto federativo que impactam nas agendas municipais. A primeira delas é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprovada em 2000 pelo governo Fernando Henrique e, a segunda, a PEC 95 do Teto de Gastos, aprovada em 2016 pelo governo Michel Temer. Ambas as agendas são aqui compreendidas como os “projetos ultraliberais” definidos por Ribeiro (2020). Apesar do autor se referir a agenda iniciada na gestão do governo Michel Temer, sobretudo pela Pec do Teto dos Gastos, compreendemos que o desenho desse projeto tenha se iniciado anteriormente. Ainda de acordo com o autor (2020: 4),

[d]e um lado medidas que fortaleciam a “cidade do bem-estar social” e o “planejamento reformista-redistributivo”. De outro a “cidade competitiva-empREENDEDORA” e o “planejamento estratégico”. A inflexão ultraliberal ocorrida no plano nacional e suas traduções em reformas institucionais com fortes impactos na destruição criativa do sistema de solidariedade territorial presente em nosso federalismo – associado a um clima político conservador – cria pressões para [que] ocorra uma prevalência do segundo modelo e uma deslegitimação do primeiro.

Isto é, por meio de uma regulamentação acelerada voltada para a desarticulação dos sistemas de proteção atuais e para liberação das forças de mercado das amarras institucionais, se estabelece um modelo federativo calcado na ruptura da autonomia dos estados e municípios e cada vez mais o esvaziamento das transferências nacionais.

S 26

A fim de subsidiar a segunda seção (*“Alternativas do financiamento para a política habitacional: modelagens financeiras sofisticadas em direção ao capital privado”*), registramos uma breve nota sobre o formato do financiamento habitacional no município de São Paulo e, por fim, exploramos como se dá o deslocamento do financiamento, partindo da utilização do fundo público municipal como garantidor do capital portador de juros.

Abordaremos o movimento do financiamento público para o financiamento privado da política habitacional, sob a perspectiva de um movimento de disputa do fundo público voltado para os interesses do capital privado e, dessa forma, ampliando a dominância financeira na política habitacional. O'Neill (2017) discute esse movimento de deslocamento do investimento público em direção ao privado para a implantação de infraestrutura a partir de duas tensões. A primeira é sob o entendimento de que a infraestrutura é de interesse coletivo e, se por um lado o poder de propriedade e o poder organizacional e regulatório está centrado no Estado (esfera fundamental para a existência de infraestrutura) por outro, a capacidade de financiar, construir e operar está cada vez mais centrada no setor privado. A outra tensão é a visão geral da sociedade em que a infraestrutura é necessária para a vida urbana, enquanto na visão do setor privado, a infraestrutura é necessária “para reunir os meios de produção e distribuição na busca do lucro privado” (O'Neill, 2017: 173, tradução nossa). Assim, os gastos com infraestrutura eram vistos como necessários para o desenvolvimento da cidade e, em certa medida, o capital viu esse momento como oportuno para expandir suas relações.

A partir do contexto fiscal abordado na primeira seção, surgem novas formas de financiamento e uma classe de investimento em infraestrutura. Como resultado, o setor privado transforma a infraestrutura em ativo financeiro e forma “arranjos de gerenciamento de interesse próprio que buscam, em última análise, maximizar os retornos sobre o investimento privado” (O'Neill, 2009 *apud* O'Neill 2017). À medida que essa reestruturação do setor privado se aprimora por meio da atuação nas políticas públicas, se configura uma agenda urbana que vem se sofisticando com o desenho das modelagens financeiras como forma alternativa ao ajuste fiscal. O fundo público passa a ser utilizado como promotor da acumulação capitalista em detrimento de atender aos mais desfavorecidos (garantia social-capital). Já o poder

público, temos como hipótese a sua migração para o papel de devedor (o qual remunera o capital portador de juros) sem que de forma concreta tenha a garantia do pagamento pelos 20 anos do contrato e, portanto, estrutura uma série de garantias para a remuneração do capital (esvaziamento do fundo público). Desta forma podemos observar que a suposta “camisa de força” modela os investimentos no conjunto das políticas públicas do “futuro”, comprimido pelo financiamento privado e as lógicas de sua remuneração materializadas no capital portador de juros.

T144

S27 Instrumentos urbanísticos para o financiamento da cidade



Mediador Eduardo Marques • CEM

Relator Fabio Pereira dos Santos • CMSP

T145	O Fundurb e a Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de São Paulo	Ursula Peres, Diego Strobel, Jéssica Alves Magalhães, Giusepe Filocomo e Débora Paim Gambetta	EACH - USP, CEM-Cepid/Fapesp, LabHab FAU-USP, FD - USP
T146	Os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs): a valorização territorial e o conceito de adesão onerosa	Paulo Sandroni	FGV
T147	O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir?	Paula Freire Santoro, Gisele Aparecida de Sá Brito e Lívia Ligabue	LabCidade FAU-USP
T148	Outorga Onerosa do Direito de Construir a partir do PDE 2014: estudo dos preços e impactos na política urbana municipal	Marlon Rubio Longo, Guilherme Denes e Alan Américo da Silva	USP, UFABC
T149	A efetividade da TDC: agentes, gargalos e formação de preço do potencial transferível	Vivian Barbour	FAU-USP
T150	Limites e desafios na implementação da outorga onerosa do direito de construir em São Paulo	Mariana Levy Piza Fontes	CDU-OAB/SP

S27

T145 O Fundurb e a Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Ursula Peres, Diego Strobel, Jéssica Alves Magalhães, Giusepe Filocomo e Débora Paim Gambetta

uperes@usp, diegostrobel@usp.br, jessicaalves@usp.br, giusepefilocomo@usp.br, deboragambettapaim@gmail.com.

EACH - USP, CEM-Cepid/Fapesp, LabHab FAU-USP, FD - USP

Tema: Fontes para o financiamento da cidade.

O presente resumo expandido* analisa os impactos do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo, Lei Municipal 16.050 de 2014, sobre as receitas arrecadadas, as despesas e os saldos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Relativo às receitas arrecadadas, detalha-se o desempenho da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), contrapartida financeira cobrada pela municipalidade que explica o desempenho arrecadatório do Fundurb. Sobre as despesas, são avaliadas as liquidações totais, por secretarias municipais e por sub-prefeituras. Os dados utilizados na análise são oriundos do Sistema de Orçamento

* Este resumo expandido é a síntese da NT-5 "Financiando o Desenvolvimento Urbano: o Fundurb e a Outorga Onerosa", documento que detalha os materiais, métodos e resultados da presente análise e foi publicado junto às Notas Técnicas "Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades" do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) na data de 02 de agosto de 2021. O referido documento está disponível em: <<https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas>>, portal eletrônico consultado em 02 de agosto de 2021.

T145

e Finanças da Secretaria da Fazenda da Prefeitura de São Paulo, do balanço orçamentário do Fundurb, dos Quadros de Demonstrativo de Despesa da Prefeitura de São Paulo e do portal eletrônico de monitoramento e avaliação do PDE.** Os valores financeiros foram atualizados para reais constantes de dezembro de 2020 de acordo com o IPCA-IBGE.

Em termos de receitas arrecadadas entre 2013 e 2020, destaca-se a importância do PDE de 2014, que estabeleceu o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 para a maior parte da cidade. Apesar disso, entre 2013 (R\$464 milhões) e 2017 (R\$245 milhões) a arrecadação da OODC sofreu queda, o que mudou em 2018 (R\$379 milhões) e 2019 (R\$808 milhões), quando a arrecadação da OODC cresceu significativamente. Em 2020 a arrecadação da OODC foi de R\$567 milhões. Neste sentido, destaca-se que, para além da regulação urbanística, as receitas arrecadadas pelo Fundurb se relacionam a fenômenos econômicos e imobiliários, às taxas de juros e aos interesses privados na realização de investimentos, à atividade formal do setor imobiliário e aos empreendimentos sujeitos à cobrança de OODC.

A respeito da execução das despesas entre 2014 e 2020, em nenhum exercício fiscal a fixação de despesas pelo Fundurb se realizou plenamente. Entre 2014 e 2018 a relação entre valores liquidados e empenhados foi em média de 73%; em 2019, caiu para 41%. Apesar das dificuldades na execução dos recursos, o Fundurb incorporou relevância para o financiamento dos investimentos pela municipalidade. Em 2014 o Fundurb foi a fonte de 8% dos recursos liquidados na categoria Investimentos, enquanto a Fonte OO (Tesouro Municipal, maioria dos recursos originários de impostos como IPTU e ISS) financiou 42% dos investimentos. Em 2020 o Fundurb foi a fonte de 14% dos recursos liquidados na categoria investimentos, enquanto o Tesouro representou 33%. Ou seja, ainda que o nível de investimento da prefeitura tenha oscilado durante o período estudado, o Fundurb teve, de modo geral, participação crescente nesses investimentos.

** <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>, portal eletrônico consultado em 08 de julho de 2021.

S 27

Quanto à execução da despesa por secretarias entre 2014 e 2020, os recursos do Fundurb foram majoritariamente aplicados pelas secretarias de Habitação e de Infraestrutura Urbana e Obras, reflexo da obrigatoriedade da destinação de 30% dos recursos arrecadados para habitação de interesse social e 30% para investimentos em mobilidade urbana, conforme o Artigo 340 do PDE.

Sobre a liquidação de recursos do Fundurb por subprefeituras entre 2013 a 2019, em 2013 as subprefeituras Itaquera e Cidade Ademar incorporaram as maiores porcentagens do total liquidado pelo fundo. Em 2015, houve maior liquidação de recursos nas subprefeituras Pirituba-Jaraguá, Sé, Itaquera, São Mateus e M'Boi Mirim. Em 2017, destacaram-se as subprefeituras Itaquera, Ipiranga, Cidade Ademar e Butantã. Em 2019, as subprefeituras Lapa, Sé, Vila Maria-Vila Guilherme, Ipiranga, São Mateus e Capela do Socorro liquidaram a maior parcela dos recursos. Considera-se, portanto, que a territorialização dos recursos liquidados do Fundurb variou por subprefeitura e por ano, sem uma regularidade aparente, denotando a variação das prioridades territoriais pelo fundo.

Sobre os saldos financeiros para o período de 2014 a 2020, importa destacar que em 2019 o saldo em caixa do Fundurb atingiu a marca de R\$1,1 bilhão, valor que se manteve para o exercício fiscal de 2020. Ainda que o saldo financeiro não resulte diretamente da diferença entre receitas e despesas realizadas, é possível verificar a não priorização da realização de investimentos, a dificuldade da administração municipal em executar os recursos arrecadados, ou ainda a possibilidade do Fundurb compor um saldo de caixa positivo na direção do superávit fiscal do município. Em termos de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, é fundamental destacar que o saldo de R\$1,1 bilhão é superior ao valor gasto na função orçamentária "Habitação" com fonte de recurso no Fundurb durante todo o período analisado (R\$831 milhões).

Ainda sobre o saldo em caixa do Fundurb, cabe mencionar que a aprovação da Emenda Constitucional sobre a Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios em 2016 permitiu que parte dos recursos dos fundos especiais de despesa, como o Fundurb, fosse desvinculada, admitindo a utilização desses recursos para outras finalidades. Em abril de 2020 o decreto municipal N° 59.373 permitiu a

desvinculação de 100% dos recursos do Fundurb para transferência ao caixa único da prefeitura e posterior devolução em 8 anos. Essa desvinculação certamente foi tratada em função da grave crise sanitária que se impôs, porém, é preciso atenção a essa prática, sob risco de se dissolver uma das poucas fontes de recursos dispostas ao investimento no desenvolvimento urbano atualmente.

De modo geral, notam-se avanços normativos do PDE de 2014, no entanto, a execução e o monitoramento dos recursos do Fundurb precisam ser debatidos, se o objetivo é o efetivo atendimento das diretrizes do planejamento urbano de São Paulo.

T 145

S27

T146 Os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs): a valorização territorial e o conceito de adesão onerosa

APENAS APRESENTAÇÃO

Paulo Sandroni
FGV

Resumo

A possibilidade de criação de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) por iniciativa agentes da sociedade civil brindada pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 resultou em varias propostas encaminhadas à Administração Municipal e algumas transformadas em Projetos de Lei e enviados à Camara de Vereadores.

As principais mudanças urbanísticas propostas nestes projetos consistem em aumentar o Coeficiente de Aproveitamento Máximo para 4,0 em ruas e avenidas nas quais tal indicador é menor, eliminar o gabarito de altura existente de 28m, mudar o uso permitindo especialmente em áreas classificadas como industriais sejam construídos edificios residenciais ou de comercio e serviços (uso misto) e aumentos de areas não computáveis. Estas mudanças, se aprovadas resultarão em valorização dos terrenos localizados no interior dos perimetros dos PIUs. O estudo que apresento em seguida busca mostrar que parte considerável dos imóveis potencialmente beneficiados já se encontra em poder de empresas imobiliárias as quais se apropriarão desta valorização gratuitamente, isto é, sem pagar qualquer contrapartida à administração pública municipal, caso estes projetos sejam aprovados.

T146

Introdução

O Plano Diretor Estratégico de 2014 introduziu a possibilidade de apresentação de proposta de intervenção urbana em grandes áreas por agentes da sociedade civil especialmente empresas imobiliárias detentoras de terrenos no interior destas areas desejosas de mudanças nos indices construtivos.

Varias propostas foram apresentadas à administração municipal sendo parte delas transformada em projetos de lei. Atualmente existem cerca de cinco projetos PIU sendo discutidos na Camara de Vereadores de São Paulo: Vila Leopoldina, Jurubatuba, Setor Centro, Bairros do Tamanduateí (este como operação urbana), e Arco Pinheiros,.

O setor privado apresentou pelo menos duas propostas, uma delas a da Vila Leopoldina de iniciativa do grupo Votorantim transformada em projeto de lei, e outra na Vila Olimpia iniciativa de um grupo auto intitulado "proprietarios estratégicos", proposta, aparentemente, não transformada em projeto de lei pela administração municipal; as demais foram de iniciativa do proprio executivo.

Estes projetos de intervenção buscam basicamente mudanças em dois dispositivos que estariam limitando o potencial construtivo em areas denominadas "miolo dos bairros" não distantes das vias de transporte e circulação de veículos denominados ZEUs (Eixos de Estruturação de Transformação Urbana) nos quais o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Máximo é igual a 4,0 e não há a limitação do gabarito de 28m.

Superar estas limitações, além de mudanças de uso, constituem as principais alterações desejadas para as areas compreendidas dentro dos perimetros dos PIUs propostos. Manifestação bem característica destas reivindicações pode ser lida no espaço reservado, ou melhor, no "Informe Publicitário" do Sinduscon/SP "Entre Aspas" no jornal O Estado de São Paulo edição n. 16 de 2 de julho de 2021 (1): "Para se construir mais unidades habitacionais nos bairros, barateando seu preço, precisamos elevar o coeficiente de potencial construtivo e eliminar restrições de gabarito como a altura máxima limitada a oito andares".

Para o Sinduscon a escassez de terrenos nas areas nas quais o CA Máximo é 4,0 (apenas 4% do territorio do municipio teria estas atribuições segundo o Sindicato) e

S27

não há o limite de altura de 28m faz com que o preço destes terrenos se eleve tornando as construções mais caras.

Seria importante, portanto, ampliar a oferta de terrenos com tais características para que os respectivos preços baixassem e a construção de moradias fossem produzidas a preços mais acessíveis.

O Impacto do aumento do potencial construtivo

Terrenos localizados numa mesma área e com as mesmas características topográficas terão preços diferentes se o potencial construtivo de cada um for diferente. Por exemplo, um terreno de 1.000m² com CA máximo 2,0 terá um preço inferior se comparado a um terreno ao lado com a mesma metragem mas com CA máximo 4,0. Supondo que a outorga onerosa a ser paga por m² adicional seja a mesma, a preferência das empresas imobiliárias será pelo terreno com maior potencial construtivo (CA 4,0) e tal preferência da demanda exercerá uma pressão altista nos respectivos preços. A razão da preferência da demanda é que construindo mais m² num mesmo terreno o custo deste no produto final será menor por m². Esta condição permite que, dentro de certos limites, as construtoras ofereçam um preço maior (por m²) pelo terreno com maior potencial construtivo. Esta diferença se amplia se considerarmos a fórmula de cálculo da contrapartida da outorga onerosa atualmente em vigor: ela é menor quanto mais área adicional for comprada. No exemplo anterior, a contrapartida seria dividida por 2 no terreno de CA Máximo 2,0 e por 4,0 no terreno no qual o CA Máximo é 4,0.

A proposta do Sinduscon elevando o potencial construtivo em áreas nas quais ele é limitado poderá provocar um efeito contrário ao desejado, isto é, ao invés de baratear os terrenos para tornar as construções a preços mais acessíveis, poderá torná-los mais caros. No entanto, se a compra por direitos adicionais de construção (outorga onerosa) que estes terrenos potencializam for feita por preços muito baixos (fórmula de cálculo em vigor torna isso possível especialmente nos terrenos de CA Máximo 4,0) no final das contas o preço médio final – terreno + direitos adicionais de construção – pode reduzir a participação do terreno no custo final do m² construído (2).

T146

As vantagens destas alterações nos perímetros dos PIUs poderão ainda aumentar se as empresas imobiliárias já possuírem os terrenos que serão beneficiados com o aumento do potencial construtivo (CA Máximo 4,0) e demais mudanças como a eliminação da restrição de 28m de gabarito (8 andares) e/ou alteração dos usos industriais para usos mistos etc. Em outras palavras, se as empresas imobiliárias forem as proprietárias de considerável parte dos terrenos disponíveis (3) receberão nesse caso a totalidade do benefício. O caso do PIU Vila Leopoldina ilustra bem essa questão. A principal beneficiada será a Votorantim Empreendimentos possuidora de três grandes terrenos com soma total de mais de 100mil m² que segundo a legislação atual tem CA Máximo 2 e gabarito de 28m como máximo. Se as alterações previstas no respectivo projeto (PIU Vila Leopoldina) forem aprovadas os terrenos passarão a ter CA Máximo 4,0 e as restrições do gabarito serão eliminadas (4).

Quem são os proprietários dos imóveis no interior dos perímetros dos PIUs?

A Planta Genérica de Valores (PGV) de 2019 e 2020 identifica os proprietários dos imóveis situados nas principais ruas e avenidas do interior do perímetro dos PIUs. Os PIUs em discussão na Câmara de Vereadores de São Paulo são os seguintes: Arco Pinheiros (que inclui o PIU Vila Leopoldina), o Bairros do Tamanduatei (como operação urbana), o Jurubatuba, e o Setor Central

Vejamos o **Arco Pinheiros** que inclui o **PIU Vila Leopoldina**.

Como vimos anteriormente o PIU Vila Leopoldina é um projeto de iniciativa da Holding Votorantim que a administração municipal transformou em projeto de lei. A maior proprietária dos terrenos do perímetro é a Votorantim Participações e não resta dúvida que o projeto, cuja elaboração inicial foi encomendado por ela, traz grandes benefícios para esta empresa da Holding.

Numa visão mais ampla que considere a situação mais além do perímetro do PIU Vila Leopoldina, isto é, no Arco Pinheiros boa parte dos imóveis nas principais ruas e avenidas deste PIU já se encontra em poder de empresas imobiliárias como pode ser avaliado pelo Quadro I.

QUADRO I: IMÓVEIS EM PODER DE EMPRESAS IMOBILIÁRIAS EM AVENIDAS E RUAS SELECIONADAS DO INTERIOR DO PERÍMETRO DO PIU ARCO PINHEIROS EM 2019 DE ACORDO COM A PLANTA GENÉRICA DE VALORES.

Avenidas e ruas	n. imóveis	Área m2	N imóveis + 1.000m2
Av. Imp. Leopoldina	33	50.453	8
Av. Dr. Gastão Vidigal	31	94.419	20
Av. Manuel Bandeira (*)	2	70.196	2
Av. José Cesar de Oliveira (*)	1	36.802	1
Rua Othão	8	112.710	8
R. Hassib Mofarrej	7	38.036	7
R. Mergenthaler	10	32.735	5
Av. Eng. Roberto Zucollo	14	93.985	14
R. Baumann	4	5.300	3
R. Xavier Kraus	4	4.862	1
R. Carlos Weber	6	5.855	2
R. Guaipa	19	13.697	3
R. Jaguaré Mirim	6	17.213	4
R. Aroaba	16	8.577	4
R. Heliópolis	16	14.459	5
R. Potsdam	5	4.250	3
R. Dr. Avelino Chaves	2	7.370	1
R. Schilling	15	6.979	2
Total	199	617.906	93

FONTE: PVG, 2019. (*) – TERRENOS PERTENCENTES À VOTORANTIM

Se considerarmos a área do Arco Pinheiros uma das grandes proprietárias de imóveis é a Mofarrej Martinez Empreendimentos Imobiliários que possui 17 deles com área total de 89.250m² a maioria ocupados por fabricas, galpões e armazens distribuídos pelas seguintes ruas e avenidas: Av. Imperatriz Leopoldina, Dr. Gastão Vidigal, Mofarrej, e ruas Jaguaré Mirim, Hayden, Margenthaler, Sen. Joaquim Ribeiro do Valle, Hassib Mofarrej, e Othão.

Vejamos o PIU Jurubatuba no qual se destaca o distrito de Campo Grande. Neste distrito formado principalmente por terrenos de grande metragem ocupados por industrias, as empresas imobiliárias já são proprietarias de vários imóveis como pode ser visto no Quadro II abaixo:

QUADRO II: IMÓVEIS EM PODER DE EMPRESAS IMOBILIÁRIAS EM 18 RUAS E AVENIDAS DO DISTRITO DE CAMPO GRANDE EM 2019 DE ACORDO COM A PLANTA GENÉRICA DE VALORES.

Avenidas	n. imóveis	Área m2	Média/areaT	N imóveis + 1.000m2
R. Miguel Yunes	3	47.726	15.908	3
R. Galeno de Castro	6	32.341	5.390	5
Av. Salim Curiati	1	2.497	2.497	1
R. Sobralia	6	1.167	194	0
R. Domingos Gonçalo	2	2.524	1.263	1
Av. Interlagos	6	43.575	7.262	6
R. das Baiadeiras	5	15.808	3.161	5
R. Agostino Togneri	5	14.074	2.814	5
R. Prof. Campos Olivei.	2	5.184	2.592	2
Av. Eng. Eusebio Stevaux	12	38.719	3.226	12
R. Pacaritambo	13	6.554	504	0
R. Arnaldo Magniccar.	4	14.995	3.748	4
R. Taguapaca	1	4.761	4.761	1
Av. Eng. Alberto Zagot.	10	23.514	2.351	5
Av. N. S. Sabará	15	6.229	415	2
Total	91	259.668	2.853	52

FONTE: PVG, 2019.

As Avenidas Eng. Eusebio Stevaux e Eng. Alberto Zagottis e a rua Galeno de Castro são importantes vias do distrito de Campo Grande e apresentam os seguintes indicadores:

Na Avenida Eng. Eusebio Stevaux se excluirmos as edificações verticais (edifícios de vários andares) registramos um total de 31 imóveis totalizando 242.527m² de terrenos, dos quais 13 somando 42.705 m² pertencem a empresas imobiliárias; na Av Eng Alberto Zagottis utilizando o mesmo critério de exclusão das edificações

S27

verticais registramos 42 imóveis com área total de terrenos de 50.003m² dos quais 7 com área de terrenos de 13.176m² pertencentes a empresas imobiliárias, e a rua Galeno de Castro com 48 imóveis com 49.071 m² de área de terrenos, dos quais 6 com 32.341m² de terrenos pertencentes a empresas imobiliárias.

Nestas três vias os terrenos tem sido historicamente ocupados por fábricas (também galpões e armazéns) e estes são geralmente grandes superando em média 2.000m² de área.

Vejamos a situação no **PIU Bairros do Tamanduateí (Operação Urbana)**.

Imóveis em poder de empresas imobiliárias em 18 ruas e avenidas selecionadas do interior do perímetro do PIU Bairros do Tamanduateí, em 2019 de acordo com a Planta Genérica de Valores.

QUADRO III

Avenidas	n. imóveis	Área m ²	Média/ áreaT	N imóveis + 1.000m ²
Av Paes de Barros	63	47.952	761	10
R Cadiriri	11	43.926	3.993	10
Av Henry Ford	30	200.753	6.691	30
R Dianópolis	10	28.768	2.876	5
R Barão Monte Sto	6	102.349	17.058	3
R Juventus	9	4.052	450	0
R Celso Aze. Marques	8	2.734	341	1
R Curupace	7	1.411	201	0
R Canuto Saraiva	7	1.902	271	0
R João Antonio Oliveira	14	21.803	1.771	4
R Borges de Figueiredo	27	89.049	3.298	11
R Ezequiel Ramos	7	1.653	236	0
R Visc. De Inhomirim	12	2.685	223	0
Al Rubião Jr.	2	8.611	4.305	2
R Orville Derby	2	1.003	501	0
R Arariboia	2	379	189	0
Total	217	559.090	2.576	76

FONTE: PVG, 2019.

T146

O destaque é para a Av. Henry Ford com um total de 105 imóveis e 380.593m² de área de terrenos dos quais 32 imóveis com área total de 209.057 m² encontravam-se em poder de empresas imobiliárias. A rua Cadiriri paralela a Henry Ford também apresenta uma participação expressiva de empresas imobiliárias no total de imóveis existentes. A rua tem 35 imóveis ocupando área de terreno de 154.050m² sendo 24 imóveis pertencentes a pessoas jurídicas num total de 129.039m² sendo 11 destes imóveis com total de área de terrenos de 43.926 m² pertencentes a empresas imobiliárias. Ambas as ruas se classificam como zonas industriais nas quais o CA Básico é 1,0 e o máximo 1,5; eventuais mudanças certamente incluirão sua transformação em zonas mistas.

Das empresas imobiliárias operando na região, destacam-se a Honesty Empreendimentos imobiliários possuindo 7 imóveis com área total de 6.071, a Juli Participações com 11 imóveis e 18.892m² de área total e a Arthur Lundgren com 2 imóveis e 23.556m².

PIU Setor Central

A área deste PIU abarca os distritos República e Se os quais já pertencem à Operação Urbana Centro (que será desativada se o PIU for aprovado) mas também áreas dos distritos do Brás, Mooca e Belém que estão fora do perímetro da OU citada. Terrenos do Brás e da Mooca parecem ser os que apresentam as características mais favoráveis para um processo de mudança de uso e aumento de densidade, uma vez que são áreas ocupadas atualmente por atividades industriais, que compreendem grandes lotes ocupados por fábricas, galpões armazéns etc. e terrenos pequenos onde se encontram residências horizontais de baixo padrão e verticais de padrão médio como mostra o Quadro IV abaixo:

QUADRO IV: OCUPAÇÃO TERRITORIAL POR USOS DO DISTRITO DO BRAS ENTRE 1995 E 2019 EM 1.000

	1995	2019	1995	2019	1995	2019
Bras	Area/T	Area/T	Area/C	Area/C	Q/Lotes	Q/Lotes
Distrito	2.582	2.665	3.589	4.211	13	17
R.Horiz.Baixo Padrão	174	120	149	115	1,8	1,3
R.Vert. Medio Padrão	126	163	325	567	4,7	7,2
Industrial	390	226	536	314	0,23	0,18
T. Vacantes	107	114	0	0	0,21	0,12
Armazens/Depositos	168	249	212	244	0,17	0,23
Comercio/serv. horiz	921	1.036	1.116	1.277	3,4	3,3

FONTE: INFOCIDADES

Podemos observar que a área e o número de terrenos ocupados por estabelecimentos industriais se reduz entre 1995 e 2019 e ao mesmo tempo aumentam os terrenos e a área ocupada por projetos verticais de médio padrão. Observa-se também que a área média dos terrenos ocupados por indústrias 1.695 m² em 1995 e 1.255 em 2019 denota a presença de pequenos e médios estabelecimentos industriais. De qualquer modo o Quadro IV mostra uma tendência de mudança de uso especialmente a substituição de terrenos ocupados por fábricas por usos residenciais verticais de padrão médio.

Se considerarmos algumas ruas e avenidas do distrito do Brás compreendidas no interior do perímetro do PIU Setor Central teremos o seguinte: Rua do Gasometro (excluindo os terrenos ocupados por edifícios) conta com 233 imóveis ocupando um total de 123.319m² dos quais 36 deles com 26.999m² estão em poder de empresas imobiliárias; a rua Visconde de Parnaíba (excluindo também terrenos ocupados por edifícios) conta com área total de 184.602m² em 458 imóveis sendo 41 deles em poder de imobiliárias somando 41.639m² de área de terrenos; na rua Rodrigues dos Santos observamos 115 imóveis com 37.047m² de área sendo 21 deles ocupando 2.468 m² pertencentes a empresas imobiliárias.

E interessante notar que ao longo de algumas avenidas e ruas do interior do perímetro deste PIU os terrenos já possuem o máximo de potencial construtivo permitido

e não tem restrições de gabarito, isto é, são terrenos cujo CA Máximo é 4,0 e inexistem limites máximos de altura de 28.

Exemplo interessante é o dos terrenos situados na esquina das ruas do Hipodromo e Ipanema. A NAR Negocios Empresariais e Participações adquiriu 8 imóveis (ns 890 a 928) da rua do Hipodromo com metragens somadas de 1.042 m² e na rua Ipanema 3 imóveis (ns. 481 a 471) com metragem total de 463m² e a fusão de todos eles resultou num terreno de esquina de 1.505 m². As construções ali existentes foram demolidas e o terreno aparentemente está sendo utilizado como estacionamento, enquanto aguarda o alvará de construção de nova edificação e/ou um momento adequado para o locançamento de projeto imobiliário.

E interessante observar também que neste caso a adoção do CA Máximo 4,0 em alguns terrenos, mas não em outros destas ruas resultou em diferenciais de valores expressos na PGVentre 2005 e 2020. Na rua Ipanema, por exemplo, os terrenos dos imóveis adquiridos pela NAR Negocios Empresariais (ns. 481,479 e 471) tem CA Máximo 4,0; no entanto no número 122 da mesma rua o CA Máximo é igual a 2,0. Se examinarmos a evolução dos valores na PGV os quais de certa maneira refletem a evolução dos preços de mercado teremos no Quadro V:

QUADRO V: EVOLUÇÃO DOS VALORES DA PGV ENTRE 2005 E 2020 DE DOIS IMÓVEIS DA RUA IPANEMA.

R Ipanema	n. 481 (a)	n. 122 (b)	a/b
2005	RS 189	RS 189	1,00
2010	RS 383	RS 346	1,10
2015	RS 898	RS 731	1,22
2020	RS1.147	RS 934	1,22

Embora partindo de valor idêntico em 2005 estes se distanciam a partir de 2010 e em 2015 e 2020 os valores do terreno com CA Máximo 4,0 (n. 481) já superava em 22% os valores do n.122 no qual o CA Máximo é igual a 2,0. Esta diferença mostra de que maneira concreta um terreno que adquire maior coeficiente de aproveitamento passa a valer mais, resultado que pode se generalizar nos terrenos do interior do perímetro do PIU se este for aprovado.

S27

Na Av. Alcantara Machado uma das principais do Brás os imóveis não ocupados por edificações verticais somam 270 ocupando área de 297.169m² dos quais 40 imóveis com 55.320m² de área estão em poder de empresas imobiliárias. Ao longo desta Avenida muitos terrenos são classificados como ZEUs nos quais o CA Máximo é 4,0 e não há restrições quanto ao gabarito. Em outras palavras, estes terrenos já possuem o que as empresas imobiliárias desejam para executar seus projetos.

Um dos maiores terrenos (n. 1.993) com 7.968m² de área e 6.969 de área construída (CA Efetivo – 0,87 – menor do que 1,0) pertence à Imobiliária Savoy que se dedica também à aquisição de imóveis com a finalidade de arrendar. É possível que em alguns casos seja mais interessante do ponto de vista da rentabilidade receber aluguéis pelo imóvel (terreno + construção nele existente) do que destiná-lo à construção de edificação com densidade mais de 4 vezes maior: o CA Efetivo é 0,87 e pode chegar a 4,0. O mesmo pode ocorrer com terrenos ocupados por construções horizontais em outras ruas e avenidas de outros distritos nos quais atividades como bares e restaurantes, bancos, e outras proporcionam aluguel que garanta aos proprietários rentabilidade suficiente para que se mantenham com estas características embora possuam índices construtivos mais elevados, tais como o CA Máximo de 4,0 e sem restrições de gabarito.

A Espera de valorização por mudanças no zoneamento.

A maioria dos imóveis em mãos de empresas imobiliárias que apresentamos anteriormente não possuem os índices urbanísticos desejados para a maximização dos retornos esperados em projetos construtivos. Aguardam mudanças nos coeficientes de aproveitamento e eliminação das restrições de gabarito, ou nos usos, que viabilizem seus projetos construtivos. Esperam, portanto, a aprovação dos diferentes PIUs. Enquanto isto não ocorre, isto é, enquanto aguardam, os imóveis adquiridos podem receber usos transitórios que proporcionem rendimentos consideráveis.

O mais comum é que os imóveis ocupados por casas unifamiliares e de baixa densidade (sobrados) sofram um processo de demolição e os terrenos transformados em estacionamentos.

T146

Em imóveis ocupados por instalações tipo galpões ou armazéns o uso varia, mas o aluguel para empresas comerciais (supermercados ou pequenos mercados de bairro) estabelecimentos de serviços (oficinas mecânicas, lavanderias, armazenagem etc) são os mais comuns (5).

Conclusões

As mudanças nos índices urbanísticos propostas nos PIUs em discussão na Câmara de Vereadores de São Paulo certamente beneficiarão os proprietários de imóveis localizados dentro dos respectivos perímetros. Seja pelo aumento de potencial construtivo ou pela eliminação de restrições impostas pelo gabarito de 28 de altura, ou mesmo pela mudança de uso os terrenos serão valorizados e seus detentores beneficiados.

Para ser utilizado, é verdade, o aumento de potencial construtivo deve ser pago como determinam as condições da outorga onerosa.

No entanto, a fórmula de cálculo da contrapartida resulta em preços bastante favoráveis aos empresários de projetos imobiliários, especialmente os que comprarem o potencial máximo. Parte considerável destes terrenos já se encontra em poder de empresas imobiliárias; portanto a elevação de preços dos mesmos em função do aumento da demanda por terrenos com maior potencial construtivo ocorrerá no interior do circuito das empresas imobiliárias. Se as empresas proprietárias destes terrenos eventualmente não decidirem utilizá-los em seus projetos poderão vendê-los a terceiros realizando bons lucros que lhes terão sido brindados gratuitamente pela aprovação dos respectivos PIUs. Se decidirem eles mesmos executar projetos construtivos pagarão pelos direitos adicionais de construção preços mais baixos do que pagariam nas condições atuais (sem a aprovação dos PIUs). Seria importante que a aprovação dos PIUs fosse condicionada à criação de mecanismos que canalizassem esta valorização para a Administração Pública. Nossa proposta é que seja introduzido o conceito de adesão onerosa: a matrícula dos imóveis existentes no interior de cada perímetro de acordo com os novos índices de zoneamento seria voluntária, mas a adesão aos mesmos seria onerosa cujo montante poderia ser parte ou toda a valorização resultante. Esta seria uma forma de recuperar para o setor público a valorização territorial causada pelos novos índices urbanísticos.

S 27

Notas

(1)– É interessante assinalar que neste texto o Sinduscon alega que a área na qual é possível alcançar o CA Máximo 4,0 e não existe limitação de altura constitui apenas 4% do território da capital. Sem mencionar que no interior de todas as Operações Urbanas é possível contar com o CA 4,0 seria útil que o Sinduscon apresentasse a memória de cálculo para chegar a esta porcentagem.

(2) – Recentemente a Companhia do Metro de São Paulo vendeu em leilão um terreno de 2.120m² no Tatuapé por R\$ 14.400.000 (cerca de R\$ 6.700,00 o m²) à uma empresa imobiliária. O terreno conta com Coeficiente de Aproveitamento Básico de 1,0 e CA Máximo de 4,0. Se comprar os 6.500 m² adicionais (diferença entre CA 1,0 e CA 4,0) e destinar o terreno para um projeto residencial a empresa imobiliária pagara de acordo com a fórmula de cálculo da contrapartida cerca de R\$ 650/m², isto é, dez vezes menos do que foi pago pelo terreno físico! O resultado final será um preço médio por m² inferior ao valor do terreno registrado na Planta Genérica de Valores.

(3) – Parte dos terrenos disponíveis estão ocupados por construções de baixa densidade (casas horizontais, unifamiliares, sobrados, galpões, armazéns etc.) e a fusão destes terrenos possibilita a edificação vertical e o aumento de densidades se o CA Máximo for elevado a 4,0.

(4) – Ver Urban development Papers, “PIU Vila Leopoldina Análise do Projeto de Lei” www.sandrone.com.br

(5) –Um caso interessante ocorre na rua Silva Airosa n.180 (Vila Leopoldina) na qual foi instalada atividade de “agricultura urbana” de produção intensiva de hortaliça pelo método da hidroponia.

T144

T147 O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir?

APENAS APRESENTAÇÃO

Paula Freire Santoro, Gisele Aparecida de Sá Brito e Lívia Ligabue
LabCidade FAU-USP

Resumo apresentado em formato de vídeo.

LINK DO VÍDEO [↗](#)

T148 Outorga Onerosa do Direito de Construir a partir do PDE 2014: estudo dos preços e impactos na política urbana municipal

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Marlon Rubio Longo, Guilherme Denes e Alan Américo da Silva

marlonrl@usp.br, guilhermedenes@gmail.com, alanamerico@outlook.com

USP, UFABC

Temas: Fontes para o financiamento da cidade; Produção imobiliária; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções nos eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nos miolos de bairros.

O presente estudo tem como objeto de análise a Outorga Onerosa do Direito de Construir, instituto de estrutural importância para as diretrizes da política urbana traçadas pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE, Lei 16.050/2014). Mais especificamente, o artigo realiza duas abordagens: primeiro, avalia os preços vigentes do potencial construtivo adicional frente à dinâmica imobiliária paulistana e aos parâmetros urbanísticos definidos pelo próprio PDE e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS, Lei 16.402/2014); segundo, com base nos resultados dessa avaliação, debate os possíveis desequilíbrios e oportunidades de aperfeiçoamento da aplicação da Outorga Onerosa, considerando o sistema de planejamento elaborado pelo PDE, em especial suas estratégias para transformação urbanística.

Em seu artigo 116, o PDE define potencial construtivo adicional como “(...) *bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e*

socioambientais”. Calculado a partir da diferença entre o potencial construtivo utilizado em um empreendimento imobiliário e seu respectivo potencial construtivo básico, o conceito desempenha um papel central na dinâmica de planejamento, uma vez que estabelece estreito vínculo entre produção imobiliária e as orientações de desenvolvimento urbano estabelecidas pelo PDE.

Assim, as *funções urbanísticas e socioambientais* citadas sintetizam um amplo escopo de utilização do potencial construtivo adicional, que no contexto do marco regulatório municipal vai além do *land value capture*, conceito largamente debatido no campo do planejamento e da economia urbana: no sistema de planejamento paulistano, a utilização do potencial construtivo adicional desdobra-se em estratégias diversas de indução da transformação urbana, seja por meio da promoção do adensamento em determinadas áreas, ou a construção de uma matriz de incentivos a certos usos e mecanismos de qualificação do espaço público.

A complexidade de utilização do potencial construtivo adicional no PDE, seus desdobramentos no zoneamento e nas propostas de instrumentos urbanísticos específicos torna desafiadora a compreensão sobre as implicações da Outorga Onerosa do Direito de Construir em novos empreendimentos imobiliários. Nesse sentido, a avaliação dos preços praticados para o potencial construtivo adicional é de grande interesse, pois demonstra o resultado do cruzamento entre os diversos regramentos existentes, como também a forma como é incorporada em novos empreendimentos.

Tal como disposto na fórmula da Outorga Onerosa, atualizada no PDE atual em relação a versão de 2002, dentre os diversos elementos de composição do preço – como os fatores de interesse social, de planejamento e o aproveitamento de área computável no empreendimento – destaca-se a introdução de um quadro específico de valores de terreno, variável conforme a localização e passível de ser atualizado ao longo dos anos de vigência do plano. Apesar de se apresentar como uma alternativa de atualização mais célere e constante em relação ao sistema adotado no plano de 2002, esses valores de terreno sofreram apenas um pequeno ajuste de 2% no final de 2019, acumulando uma defasagem de 30% até o final de 2020, considerando o IPCA.

S27

Sobre esse aspecto, no processo de rediscussão do PDE, algumas questões são pertinentes: a despeito do quase congelamento dos valores de terreno, qual a disponibilidade de empreendimentos imobiliários em contribuir com a Outorga Onerosa? Qual o impacto dos incentivos urbanísticos nos preços de potencial construtivo adicional? O cruzamento entre esses incentivos e as variáveis de precificação do potencial construtivo adicional é efetivo para direcionar a transformação urbana no território municipal?

Embora o trabalho não pretenda esgotar tais temas, busca oferecer elementos para o debate. Para tanto, toma como base os estudos realizados em 2020 pela São Paulo Urbanismo e encaminhados à então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de oferecer subsídios técnicos para avaliação dos preços do potencial construtivo adicional e a possível correção dos valores de terreno.

O trabalho fundamentou-se na análise de viabilidade econômico-financeira de empreendimentos residenciais e não residenciais por quadra fiscal em todo território municipal. Buscou-se ao máximo observar o comportamento dos ativos imobiliários considerando as características heterogêneas do território e da legislação urbanística incidente, uma vez que, em tese, o preço do potencial construtivo adicional deveria refletir essa heterogeneidade. A avaliação foi feita a partir de modelos involutivos, cujos resultados foram expressos na Taxa Interna de Retorno (TIR), considerando os parâmetros urbanísticos incidentes, a inferência de preços dos lançamentos imobiliários e o fluxo de caixa comumente utilizados nos produtos imobiliários no município. Em termos metodológicos, a avaliação foi organizada em 7 etapas: (i) a identificação das zonas prioritárias, nas quais ocorre incidência da Outorga Onerosa do Direito de Construir, (ii) a elaboração de estudos de massa em função das características e incentivos de cada zona, (iii) a estruturação de dados em um banco georreferenciado por quadra fiscal e zona, (iv) a espacialização dos preços de lançamento de produtos imobiliários, (v) a automatização dos estudos de viabilidade para as áreas com preço de lançamento, (vi) a inferência econométrica para as áreas sem preço de lançamento e, por fim, (vii) a análise econômico-territorial dos resultados expressos em TIR por quadra fiscal. Os resultados demonstraram a existência de desequilíbrios importantes na precificação do potencial construtivo adicional, que resulta em áreas com ampla margem para majoração dos preços hoje

praticados e outras com grande dificuldade de viabilização, a despeito da série de incentivos existentes. Tal constatação permite constatar que apesar do descompasso dos valores de terreno, fruto da composição dos parâmetros urbanísticos vigentes, das limitações de correção impostas pelo PDE e do desinteresse político no procedimento, sua urgente atualização não é, sozinha, suficiente para superar as distorções identificadas.

Por fim, ao observar territorialmente os resultados, foi possível apontar algumas contradições entre os fundamentos de aplicação da Outorga Onerosa e as estratégias de transformação do PDE: como as áreas com disponibilidade para maior contribuição coincidem com as localizações mais valorizadas, é urgente a necessidade de melhor precificação, sobretudo na Macroárea de Urbanização Consolidada, sob o risco de se observar o consumo acelerado de áreas transformáveis nessas localizações e não se capturar devidamente a valorização da terra urbana, exaurindo-se o mecanismo redistributivo intrínseco à Outorga Onerosa do Direito de Construir.

T148

S27

T149 A efetividade da TDC: agentes, gargalos e formação de preço do potencial transferível

APENAS APRESENTAÇÃO

Vivian Barbour

vivian.barbour@usp.br

FAU-USP

Temas: Fontes para o financiamento da cidade; Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem; Desenvolvimento econômico.

Quais são os imóveis que tem usado o instrumento urbanístico da transferência do direito de construir (TDC) em São Paulo? Em que medida sua aplicação tem sido efetiva na preservação do patrimônio cultural edificado (PDE, art. 123, I)? O objetivo desse trabalho é fazer um balanço da efetividade da TDC no Município de São Paulo, a partir do binômio (i) acesso ao instrumento pelos tombados e (ii) preservação do patrimônio cultural edificado de fato. Para isso, serão considerados o perfil das edificações tombadas que mobilizaram o instrumento, os gargalos enfrentados em sua regulamentação e os processos de assinatura de termos de compromisso junto ao DPH/Conpresp. Para esse último ponto, será debatida a problemática da falta de regulamentação da formação do preço do potencial transferível, ponto sensível para a governança e efetividade do instrumento. A partir desse diagnóstico, será possível traçar horizontes para o aperfeiçoamento da legislação que rege a TDC, em especial a partir do Plano Diretor Estratégico (PDE).

Em relação ao acesso, é evidente que o uso da transferência do direito de construir ainda é pouco difundido entre as edificações tombadas. São poucas aquelas que emitem suas declarações de potencial passível de transferência, e são menos ainda aquelas que de fato concluem a transferência. A regulação do instrumento em parte

é responsável por essa concentração no seu uso. Para evitar o monopólio da transferência por grandes imóveis tombados, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei municipal 16.402/16) trouxe fatores de incentivo e desincentivo ao cálculo do potencial transferível, a depender do tamanho do lote do interessado (art. 24, caput). Quanto maior o lote, menor o potencial transferível. Apesar disso, o acesso ao instrumento pelos pequenos imóveis e por proprietários pessoas físicas ainda é pouco presente, merecendo atenção as possibilidades de transformação da regulação urbanística para reverter esse quadro.

A efetividade da TDC no que diz respeito à preservação de fato da edificação tombada tem relação direta com a governança sobre os recursos mobilizados pelo instrumento. E o debate sobre os recursos passa por aquele da precificação e negociação do potencial construtivo nas mãos dos tombados. Importante destacar, de início, que o PDE define que o potencial construtivo adicional é bem público dominical de titularidade da Prefeitura, cuja alienação pode ser feita para custear políticas urbanísticas e socioambientais (art. 116, caput e §1º). A obtenção desse potencial se dá por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir, cujos recursos compõem o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) (art. 115, § único).

O potencial construtivo passível de transferência, calculado no âmbito da TDC (art. 125, caput), se assemelha à noção de potencial construtivo adicional, pois não leva em consideração a área já construída no lote. Isso significa que uma edificação tombada que já tenha exaurido seu coeficiente de aproveitamento básico – logo, seu direito de construir inerente ao direito de propriedade – ainda poderá fazer uso do instrumento urbanístico da TDC. Trata-se de ficção jurídica criada com o intuito de garantir ao tombado o acesso aos recursos oriundos da transferência do direito de construir, independentemente do que já tenha construído no lote. Considerando que a negociação e alienação desse potencial se dá entre particulares, é possível dizer que a TDC se configura em espécie de investimento público indireto – porque transaciona um bem que, por analogia, é de titularidade da Prefeitura, e porque retira de um fundo público um montante de recursos que será gerido diretamente por particulares.

Importante destacar que não há previsão legal que regule a formação do preço do potencial transferível e tampouco que obrigue o tombado a declarar e/ou

T149

S27

comprovar, ao final do processo de transferência, o montante arrecadado com o instrumento. Sem ter clareza do valor que deixa de entrar no FUNDURB para ser diretamente investido na preservação do bem tombado, a Prefeitura não tem condições de avaliar a efetividade do instrumento urbanístico.

O controle da finalidade da TDC é feito essencialmente pelo DPH/Conpresp, o qual deve dar anuência para a finalização da transferência do direito de construir, por meio da emissão de Atestado de Conservação do imóvel (PDE, art. 129, caput). Quando o imóvel não está preservado, o Plano Diretor abre a possibilidade de que o órgão de preservação exija “do proprietário a adoção de medidas de restauro ou de conservação” (art. 129, §1º). Partindo dessa abertura, a regulamentação infralegal previu a possibilidade de assinatura de Termo de Compromisso para a realização da TDC, quando o imóvel tombado não está em bom estado de conservação e seu proprietário alega não ter recursos para custear o desenvolvimento do projeto (Resolução Conpresp 23/15, art. 3º).

A imprecisão do quanto estabelecido nos §1º e 2º do artigo 129 do PDE, no que diz respeito à anterioridade da conservação para a efetivação da transferência do direito de construir tem trazido grandes debates no órgão municipal de preservação sobre quais as situações em que esse documento pode ser assinado e sobre qual a abrangência de seu objeto – seria alcançar um suposto estado pleno de conservação ou seria restaurar na medida dos recursos recebidos? Mas como dosar obrigações ao montante arrecadado, se hoje ele é livremente negociado entre particulares, sem qualquer obrigatoriedade de comprovação ao poder público do valor obtido com a transferência?

Imprecisões legais e lacunas na regulamentação da TDC tem trazido dificuldades para garantir que a sua finalidade se verifique. Esse trabalho pretende contribuir com o aperfeiçoamento do instrumento, a partir de uma análise do seu acesso e sua efetividade. Parte importante do respaldo legal da transferência do direito de construir encontra-se no Plano Diretor Estratégico do Município. No contexto de revisão do Plano, esse debate se faz oportuno e tem o condão de democratizar o acesso ao instrumento, de dar maior respaldo ao órgão municipal de preservação nas ações de fiscalização e de garantir segurança jurídica ao tombado que transfere seu potencial.

T150

T150 Limites e desafios na implementação da outorga onerosa do direito de construir em São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Mariana Levy Piza Fontes

marilevy28@gmail.com

CDU-OAB/SP

Temas: Dinâmicas urbanas: instrumentos e intervenções na macroárea de estruturação; Fontes para o financiamento para a cidade; Dinâmicas urbanas: instrumentos e intervenções nos eixos de estruturação da transformação urbana e nos miolos de bairro.

O regime jurídico da propriedade urbana foi alterado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a conexão estabelecida entre planejamento territorial e propriedade imobiliária no nível constitucional trouxe transformações cruciais para a política urbana no país. No lugar de uma reconfiguração radical, as mudanças ocorreram paulatinamente. Novos arranjos institucionais da política urbana induziram transformações de forma incremental em meio às tensões, limites e contradições.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugura-se um novo regime da propriedade urbana, que impulsiona políticas públicas nas décadas seguintes. Desde as experiências municipais dos anos 1990, passando pela promulgação do Estatuto da Cidade, pela criação do Ministério das Cidades, pela

S 27

aprovação das leis urbanísticas setoriais até o surgimento de uma nova geração de planos diretores municipais no país.

A conexão criada entre planejamento e propriedade estabelecida pelo texto constitucional alterou as regras do jogo do mercado imobiliário e as possibilidades de indução do desenvolvimento urbano pelo poder público. Ampliaram-se, ainda, os mecanismos de financiamento e execução da política urbana.

No caso de São Paulo, as mudanças nas regras do jogo de construir na cidade de São Paulo não são triviais. Depois de décadas*, a legislação urbanística da cidade foi finalmente substituída a partir de 2002, adquirindo ainda novos contornos com o plano diretor de 2014.

O plano diretor elaborado durante a gestão de Marta Suplicy (Lei municipal nº 13.430/02) criou coeficientes mínimos, básicos e máximos, definiu estoques de potencial construtivo, instituiu a outorga onerosa do direito de construir e um fundo de desenvolvimento urbano.

A regulação dos coeficientes de aproveitamento, da quantidade de estoque construtivo por região bem como as regras de aplicação dos instrumentos da política urbana instituídas pelo plano diretor de São Paulo de 2002 incidiram no núcleo central da propriedade urbana e sobre o funcionamento das atividades imobiliárias da cidade.

O plano diretor de 2002 instituiu os coeficientes básico um e dois para a cidade e a necessidade de pagamento de outorga onerosa para aquisição de potencial construtivo adicional. Apesar das resistências internas da própria Prefeitura e das entidades representativas do mercado imobiliário, as mudanças se consolidam na cidade, gerando efeitos cumulativos ao longo do tempo sendo incorporada pelas gestões de prefeitos de partidos políticos de diferentes matizes.

* Em 2001, ano de promulgação do Estatuto da Cidade, o plano diretor de São Paulo vigente era ainda aquele aprovado na gestão do Prefeito Jânio Quadros (1986–1988): a Lei Municipal nº 10.676/88. Um plano composto essencialmente por princípios e diretrizes gerais. As principais regras de uso e ocupação da cidade permaneciam aquelas aprovadas sob a égide da ditadura militar pelas leis municipais nº 7.805/72 e nº 8.001/73 e suas alterações posteriores.

T150

O plano diretor em vigor atualmente na cidade de São Paulo (Lei municipal nº 16.050/14) incorpora, de maneira definitiva, o coeficiente básico um para a cidade toda, o pagamento da outorga onerosa do direito de construir e existência de um fundo municipal de desenvolvimento urbano. As resistências contrárias à instituição do coeficiente único um para a cidade toda vão diminuindo ao longo do tempo.

O presente trabalho apresenta as mudanças ocorridas na regulação do direito de construir na cidade de São Paulo ao longo dos anos 2000, com destaque para as regras estabelecidas pelo plano diretor de 2014 sobre o coeficiente de aproveitamento, outorga onerosa do direito de construir e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

As disputas em torno da regulação do coeficiente construtivo na cidade de São Paulo, combinada com a análise da implementação da outorga onerosa do direito de construir, revela como as transformações regulatórias em nível federal impactam no dia a dia da gestão pública municipal e influenciam os atores e interesses em jogo na cidade.

Como pano de fundo teórico, parte-se do pressuposto de que é possível tecer uma perspectiva jurídica de análise das políticas públicas e, sobretudo, delimitar o papel do direito nos estudos de implementação de políticas públicas. A partir de uma abordagem institucional sobre políticas públicas, busca-se uma aproximação do direito com a ciência política, com destaque para as obras que consideram a fase de implementação como chave central para compreensão do funcionamento do Estado e suas políticas. O ferramental analítico utilizado permite perceber o papel desempenhado pelas instituições, o contexto histórico e a dinâmica dos atores e interesses.

A partir dos dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal, o artigo apresenta as principais regras sobre o direito de construir estabelecidas pelos planos diretores de São Paulo aprovados após o Estatuto da Cidade. Identifica ainda os limites e desafios enfrentados pela gestão pública municipal na definição do coeficiente de aproveitamento e na implementação da outorga onerosa do direito de construir durante o período de 2002 a 2021, com foco, sobretudo, nas mudanças trazidas pelo plano diretor de 2014.

S 27

Bibliografia básica

BONDUKI, Nabil. *A luta pela reforma urbana no Brasil*. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto da Cidade, 2018.

CYMBALISTA, Renato; POLLINI, Paula; COBRA, Patrícia; SANTORO, Paula. A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9(2), 73, 2007.

FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002–2014). Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

_____. Planejamento Territorial e a Propriedade em Disputa: A Regulação do Direito de Construir na Cidade de São Paulo (2002–2014) In: COUTINHO, Diogo et. al. *Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa*, São Paulo: Editora Blucher 2021, p. 230–255.

MARQUES, Eduardo. (Org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.

T144

S28 Governança, participação e controle social



Mediador Kazuo Nakano • Unifesp

Relator Viviane Manzione Rubio • Mackenzie

T151	Formulação Participativa do Plano Diretor Estratégico: fatores críticos e alternativas democráticas	Mariana Morais	Fundação Alexander von Humboldt
T152	Paridade de gênero no Conselho Municipal de Política Urbana da cidade de São Paulo	Bianca Tavorari, Gabriela Cáceres, Lais Valieris, Marcelo Machesini, Rafael Silvera e Taís R. Borges	"Observatório do Plano Diretor do Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper"
T153	Afinal, o que foi e será feito com a participação?	Fabício Muriana Arêa Lima	Núcleo de Democracia e Ação Coletiva
T154	A efetividade da participação social no FUNDURB	Milena Borges Moreira Gobatti e Wilson Levy Braga da Silva Neto	UNINOVE
T155	Histórico da participação no Conselho Municipal de Política Urbana: estamos de fato evoluindo?	Bianca Tavorari, Gabriela Cáceres, Lais Valieris, Marcelo Machesini, Rafael Silvera e Taís R. Borges	Observatório do Plano Diretor do Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper

T151 Formulação participativa Plano Diretor Estratégico: fatores críticos e alternativas democráticas

APENAS APRESENTAÇÃO

Mariana Morais*

moraismml@gmail.com

Fundação Alexander von Humboldt

Temas: Governança e Gestão Pública e Participativa; Sistema Municipal de Planejamento e Informações.

Introdução

Neste resumo, o objetivo é apresentar explorações sobre os aprendizados obtidos com dois meios participativos implementados durante o processo de formulação do Plano Diretor Estratégico-PDE de São Paulo, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano-SMDU, em 2013. Este estudo integra pesquisa vigente de abordagem de análise de processo participativo aplicado a gestão urbana local, em desenvolvimento a partir do estudo de programas e políticas das cidades de São Paulo e Berlim. Inicia apresentando um breve contexto sobre abordagem de análise focada na participação enquanto meio e fim, considerando princípios de inovações democráticas. Em seguida, introduz os dois meios participativos que serão apresentados aqui: as oficinas propositivas e a plataforma GestãoUrbanaSP, de modo a

* Arquiteta e urbanista, especialista em Sociologia.

explorar como ambos funcionaram como pontos de acesso deliberativo e de e-participação, respectivamente. A seção final apresenta aprendizados oriundos desta análise, realizada a partir de entrevista semi-estruturada e análise documental.

Gestão participativa como meio e fim

Nas últimas décadas, foi possível observar a ampliação e complexidade das formas de compreensão e atuação de diferentes grupos na formulação das políticas urbanas. Foi possível notar a institucionalização e ampliação das formas de participação e representação como incentivo do engajamento de movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal (Gurza Lavalle, 2011; Avritzer, 2008; Tatagiba, 2004). Além disso, esta fase também marcou a política urbana brasileira como referência pelo engajamento dos cidadãos por um planejamento urbano democrático (Caldeira, 2015), consolidado pelo Estatuto da Cidade, há 20 anos. Apesar de décadas de avanços legais e experimentações, os processos participativos continuam sendo questionados. Os desafios vão desde o baixo grau de representatividade e aplicabilidade dos resultados, ao deslocamento do campo de dissenso. Compreender seus fatores críticos parece essencial para um avanço em direção a uma gestão democrática. Conforme Pogrebinschi (2016), a participação é entendida por uma abordagem inter-relacional que a compreende como meio e fim. Assim, os diferentes meios da participação correspondem a deliberação, votação direta, e-participação e representação cidadã, que resultariam em fins vinculados às dimensões da qualidade da democracia, como a responsabilidade, capacidade de resposta, inclusão política, igualdade social e Estado de direito (Pogrebinschi, 2016). Embora não seja possível aprofundar aqui, é enfatizado que esta abordagem é um ponto de partida, considerando a multiplicidade dos meios participativos e a recomendável integração entre diferentes instrumentos.

Formulação participativa PDE: fatores críticos e alternativas democráticas

Em 2013, após nova eleição municipal, a Prefeitura de São Paulo anunciou a revisão de todo o seu marco regulatório urbano. O PDE, principal instrumento da

** Em 2012, ocorreu a eleição do candidato Fernando Haddad, pelo Partido dos Trabalhadores - PT, em São Paulo, SP.

S 28

política urbana local, foi revisado considerando quatro etapas. A etapa de avaliação (1) contou com as sessões plenárias e conferências nas diferentes regiões da cidade, análise da versão de 2002 e discussão de novos pactos. Na etapa de elaboração participativa (2) oficinas propositivas foram realizadas e a plataforma GestãoUrbanaSP foi lançada. Após a etapa de sistematização das contribuições (3), a etapa conclusiva (4) foi baseada na devolutiva e discussões públicas da Minuta do Projeto de Lei.

Este resumo explora a etapa 2 – elaboração participativa, realizada de 08 de junho a 31 de julho, que contou com 31 oficinas regionais, entendidas aqui como meio participativo deliberativo, e o lançamento do GestãoUrbanaSP como meio digital que testou e implementou dois instrumentos, sendo um formulário de contribuições e um mapa colaborativo. É considerada aqui a participação como meio deliberativo pelo conjunto de instrumentos, geralmente institucionais, nos quais os participantes expressam suas posições e ouvem os outros, sob a premissa da troca de conhecimento e possível mudança de posições iniciais. Já a e-participação, envolve TIC, dispositivos digitais ou analógicos como meio primário que facilita meios secundários como deliberação ou votação direta (Pogrebinschi, 2016).

As oficinas tiveram o propósito de promover o debate para a apresentação e elaboração coletiva de propostas para o PDE (SMDU, 2014). Com duração de 6h e sem método de seleção de participantes, reuniram ao todo 5.927 participantes. Foram realizadas por uma equipe dedicada especificamente ao processo participativo, coordenadas por representantes da SMDU com suporte de moderadores locais das subprefeituras, com metodologia previamente definida de implementação e sistematização dos resultados. Em cada evento, foram coletadas as propostas dos subgrupos participantes, bem como a seleção das 5 propostas mais votadas por sala. Ao todo, originaram 4.424 propostas.

Como meio digital, o GestãoUrbanaSP, lançado em 2012, teve o propósito de garantir transparência ao longo do processo de revisão, bem como a oferta de um canal adicional de recebimento de opiniões e recomendações pelos cidadãos (SMDU, 2014). Foi desenvolvido com cafés-hackers, em software aberto, para acesso em diferentes dispositivos, tendo sido disseminado previamente por redes sociais e e-mail

marketing. Ao longo da etapa 2, o formulário online teve a participação de 1826 cidadãos, recebendo cerca do dobro de contribuições (3522). Já o mapa colaborativo, implementado em caráter de teste, recebeu cerca de 901 propostas.

Considerações

Vários fatores influenciam a qualidade e a eficácia dos processos de participação, incluindo as estruturas institucionais (1), o desenho do processo (2), que reflete no desenho formal e técnico, e o grau do processo (3). Os dois meios analisados apresentaram como oportunidades institucionais o fortalecimento da estrutura de participação municipal, com a criação de um setor de assessoria participativa, fortalecimento atuação dos conselheiros-CMPU, integração de contribuições cidadãos no desenvolvimento web, e ampliação do grau de accountability e transparência. Em relação ao desenho, a diversificação e expansão dos métodos combinando presenciais e virtuais também apresentou um avanço no grau de representatividade. No entanto, a duração do processo deliberativo, com a ausência de uma etapa prévia formativa impacta no grau de aplicabilidade dos resultados. Além disso, a grau limitado de adaptação da linguagem técnica nos dois meios aparecem como barreiras, o que dialoga com o baixo grau de representatividade encontrado em ambos os meios. Em relação à avaliação, não houve a indicação de indicadores para verificação do alcance do resultado, embora tenham sido realizadas avaliações ao final de cada oficina, bem como disseminados balanços por etapas do processo e guia de análise dos processos participativos que reforçam o avanço no componente estrutural.

Referências

CALDEIRA, Teresa. *Social Movements, Cultural Production, and Protests: São Paulo's Shifting Political Landscape*. 2015.

LAVALLE, Adrian Gurza. CARLOS, Euzeneia. DOWBOR, Monika. SWAKO, José. *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência*. In: "Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição" – Rio de Janeiro : EdUERJ, 2019.

T 151

S 28

POGREBINSCHI, Thamy. *Comparing Deliberative Systems: An Assessment of 12 Countries in Latin America*. 2016

Rohr, J., Ehlert, H., Hörster, S., Oppold, D., & Nanz, P.(2019). *Bundesrepublik 3.0. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung und Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch mehr Partizipation auf Bundesebene*. Abschlussbericht. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

SANTORO, Paula. *O lugar da participação democrática na construção de planos diretores: a experiência de São Paulo para iniciar um diálogo com Curitiba*. In: COELHO, Luana (Org.) *O mito do planejamento urbano democrático*, Curitiba. 2015.

SMDU. *Revisão Participativa PDE – Segunda etapa – Balanço Geral das Contribuições*, 2014.


SMDU. *Guia Metodológico dos processos participativos: A participação como método de governo e sua dimensão formativa*, 2016.

SMDU – *Relatório de participação* – Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>. Acesso em 1 nov. 2019.

SMUL. *Discussão de ajustes na Lei N° 16.402 – LPUOS*. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/ajustes-zoneamento-2/>. Acesso em 1 nov. 2019.

T 152

T152 Paridade de gênero no Conselho Municipal de Política Urbana da cidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO 

Bianca Tavorari, Gabriela Cáceres, Lais Valieris, Marcelo Machesini, Rafael Silvera e Taís R. Borges

biancamdt@insper.edu.br, gabrielarc2@al.insper.edu.br, laisbv@al.insper.edu.br, marcelomc5@insper.edu.br, rafaelas13@al.insper.edu.br, taisrb@al.insper.edu.br
Observatório do Plano Diretor – Insper

Temas: Governança e gestão pública e participativa; Interseccionalidade na organização e planejamento do território.

A representação e inserção das mulheres em espaços políticos é um assunto que está cada vez mais presente no debate global. Um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é a “garantia da participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” e a igualdade de gênero é considerada a base necessária para a construção de um mundo pacífico, próspero e sustentável.

A falta de representatividade de mulheres e outros grupos identitários em instâncias de discussão e tomada de decisão, tais como legislaturas, comissões e conselhos, cria impedimentos para uma democracia plena, uma vez que a perspectiva desses grupos é excluída das decisões, levando a uma baixa representação de seus interesses, prioridades e experiências de vida. Por isso, há cada vez mais propostas que buscam incluir grupos sub-representados nos processos democráticos,

S 28

especialmente quando esses grupos são minorias ou estão sujeitos a desigualdades estruturais (YOUNG, 2013).

Indo ao encontro dessas propostas, em 2013, a Lei n. 15.946 foi aprovada no município de São Paulo, que institui a representação mínima de 50% de mulheres nos conselhos de participação social do município. Sua regulamentação ocorreu em 2015 e desde então vem sendo implementada nas instâncias participativas da cidade. Além de instituir que ao menos 50% do total de cadeiras titulares e suplentes dos conselhos municipais sejam ocupadas por mulheres, determina que representantes do poder público e da sociedade civil sejam contabilizados separadamente, ou seja, cada um dos grupos precisa ter ao menos 50% entre seus representantes.

As discussões sobre participação popular nas políticas públicas da cidade têm ganhado maior visibilidade nos últimos meses, com o processo de revisão do Plano Diretor de São Paulo previsto para 2021. Sendo o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) uma das instâncias mais importantes de articulação entre sociedade civil e poder público para discutir as políticas urbanas da cidade, é muito importante analisar o histórico de participação neste Conselho considerando o recorte de gênero, para entender a participação das mulheres na discussão sobre a política urbana, uma vez que historicamente, as cidades e os espaços públicos foram construídos desprezando suas necessidades, impactando a forma como as mulheres acessam o direito à cidade (RODRIGUES, 2017; KERN, 2021).

Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar o histórico da participação das mulheres no Conselho Municipal de Política Urbana da cidade de São Paulo desde de sua criação em 2002, avaliando como essa participação foi modificada após a implementação da lei de paridade de gênero em 2015, e quais têm sido as implicações práticas de sua implementação. Para isso, foram analisadas, principalmente, as portarias de nomeação de representantes do CMPU e, como não há informação de gênero nessas portarias, a avaliação foi feita considerando o nome de cada representante para determinar o gênero. Além disso, também foram analisados os processos de eleição e escolha dos representantes, já que, no caso da sociedade civil a eleição acontece a cada dois anos, e eventuais cadeiras vazias em um mandato só podem ser preenchidas no mandato seguinte, ao contrário da dinâmica do poder

público, o qual tem a prerrogativa de nomear e desligar conselheiros a qualquer momento (TAVOLARI et al. 2021).

Uma primeira análise das portarias mostrou que, durante o período de 2003 até 2014, a média do percentual de mulheres entre os membros titulares do CMPU foi de 33%. Desde 2015, com o início da implementação da lei, esse número vem crescendo gradativamente, chegando a 57,1% em junho de 2021. No entanto, apenas quatro anos após a regulamentação da lei, em 2019, é que o CMPU atingiu o mínimo de 50%, sendo observada uma dificuldade, principalmente da sociedade civil, em atingir o percentual mínimo em 2015 e 2017, tanto nos representantes da sociedade civil que são eleitos pela população, quanto os representantes indicados pelos Conselhos Participativos Municipais (CPM). Por isso, é importante avaliar quais regras orientam ou não o cumprimento do critério de paridade de gênero para o preenchimento das cadeiras ao longo dos mandatos.

O artigo está dividido em quatro partes, a primeira introduz o objetivo do artigo e os principais conceitos discutidos ao longo do documento. Então, é apresentada uma revisão da literatura sobre a representatividade de gênero nos espaços políticos e de participação social. Em seguida, são feitos um detalhamento do histórico de representação das mulheres no CMPU e uma discussão sobre a lei de paridade de gênero e as implicações práticas de sua implementação. Ao final, é feita uma conclusão com os principais pontos discutidos ao longo do artigo.

É necessário um acompanhamento de perto da sociedade para garantir a manutenção do cumprimento dos critérios de participação que reconhecem os grupos minoritários e/ou minorizados dentro das instâncias participativas. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar o papel do poder público em disponibilizar mecanismos que dêem condições para esse acompanhamento.

Mais do que fiscalizar se o percentual mínimo de mulheres que ocupam as cadeiras do CMPU venha sendo cumprido, o artigo procura levantar a importante discussão sobre como esta regra impacta o funcionamento e a composição de Conselhos de políticas urbanas.

T 152

S 28

Referências Bibliográficas

KERN, L. *Cidade feminista: a luta pelo espaço em um mundo desenhado por homens*. 1. ed. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2021.

RODRIGUES, C. F. A mulher no espaço público: uma reflexão acerca do processo de urbanização contemporâneo e da (não)participação das mulheres na produção do espaço. In: *Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress*, Florianópolis. 2017. Disponível em: <http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503025557_ARQUIVO_Amul_hernoespacopublico_ClariceFR.pdf>

SÃO PAULO. *DECRETO Nº 56.021 DE 31 DE MARÇO DE 2015* – Catálogo de Legislação Municipal. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56021-de-31-de-marco-de-2015/>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SÃO PAULO. *LEI Nº 15.946 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2013* – Catálogo de Legislação Municipal. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15946-de-23-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

TAVOLARI et al. Labirintos da participação social na política urbana de São Paulo. *Nexo Políticas Públicas*, 13 jul. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2021/Labirintos-da-participa%C3%A7%C3%A3o-social-na-pol%C3%ADtica-urbana-de-S%C3%A3o-Paulo>>

YOUNG, I. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, v.67, pp.139-190. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>>

T 153

T153 Afinal, o que foi e será feito com a participação?

APENAS APRESENTAÇÃO

Fabício Muriana Arêa Lima

fmuriana@gmail.com

Núcleo de Democracia e Ação Coletiva

Temas: Governança e gestão pública participativa; Sistema Municipal de Planejamento e Informações; Fontes de financiamento da Cidade.

Embora a Constituição Federal brasileira já esteja cruzando a metade da sua quarta década, o Estatuto da Cidade tenha completado a segunda dezena de anos e a cidade de São Paulo já esteja na terceira revisão de Planos Diretores desde então; embora a cidade conte com um sistema participativo que articula conselhos locais, municipais e aqueles que existem por designação de outros entes da federação; ainda persiste no discurso dos atores políticos que participam nessas instituições espécie de ressentimento por sua participação não obter resposta oficial. “Ressentir-se significa atribuir ao outro a responsabilidade pelo que nos faz sofrer” (Kehl, 2004). A revisão participativa de 2002 não contou com resposta formal aos que dela participaram (Bernardini, 2011). Tampouco a revisão de 2013-2014 contou com qualquer documento oficial tratando de como foi considerada a participação (Lima, 2017). A revisão em curso em 2021 não contempla tal tratamento até a quarta minuta prevista a ser encaminhada à câmara municipal (conforme verificado em <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/sobre-a-revisao-2021/>). Temos portanto situação sui generis em que se convida a população a propor, participar, contudo o que se faz com a proposição é ainda, mesmo depois de certo acúmulo e duas revisões, parte de uma caixa preta (Lima, 2017). Se até a revisão de 2013-2014 poderíamos aventar a hipótese de que se tratava de peculiaridade do partido ou

S 28

administrações que conduziram as duas primeiras revisões, atualmente contamos com situação em que outro partido ganha a eleição e um terceiro partido é conduzido à prefeitura com a morte precoce do prefeito eleito. Portanto a hipótese partidária não prevalece. Nas três legislações (Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade de 2001 e no próprio Plano Diretor vigente) a imprecisão acerca do tratamento da participação continua tornando possível a manutenção da caixa preta. Não temos acesso à essa documentação como forma de verificar o momento e a estratégia envolvida no nascimento de agendas. Não está presente nesses processos a via de consideração ou descarte dessas proposições. Vale salientar, que no meio dessa trajetória, uma Lei de Acesso à Informação, instituída em 2013, vem moralizando a relação de publicização de documentos públicos. Mesmo assim, tanto na revisão de 2002, quanto na de 2013-2014, verificamos episódios de judicialização de setores da tramitação da revisão. Tudo indica que a revisão em curso também continuará recebendo forte resistência da sociedade civil, por acontecer em contexto que alija boa parte das alternativas de participação em eventos ao vivo, dado o contexto de pandemia. Como resultado, provavelmente ganhará peso no processo decisório as etapas finais do processo participativo, ou seja, aquelas que acontecem nas tradicionais negociações da tramitação legislativa, em que a participação das etapas iniciais tem menos preponderância e menos tendência a manter seu caráter original, ao receber emendas e negociações características do processo legislativo – repetindo o processo descrito por Lima, na revisão de 2013-2014 (2011). Até o momento, não encontramos literatura que tenha se debruçado sobre a fase final, posterior à aprovação na câmara, em que o executivo novamente retorna e define aquilo que estará no texto final da lei ou o que será vetado, havendo portanto uma agenda de pesquisa ainda inexplorada. No ciclo das políticas públicas, as implicações desse quadro são muitas. A primeira delas tem a ver com a perda de identidade da agenda. Como aponta Souza (2011) no caso da gênese da Concessão Urbanística, não é possível verificar em qual estágio da revisão determinada proposta passa a circular entre minutas. Não é possível compreender quais foram os critérios econômicos para o acolhimento, consideração parcial e desconsideração de determinada proposta. Não é possível documentar quando determinada proposta foi incorporada, descartada ou parcialmente contemplada. O hiato entre o que se propõe e o que se torna lei não considera a autoria de quem propôs, nem

presta contas do que foi feito com a proposta. Quais são as razões desse processo acontecer reiteradamente da mesma forma? As hipóteses vão desde a 1) tentativa de diminuir a quantidade de vetos. 2) possibilidade do aumento da judicialização. 3) manutenção da preponderância da agenda do executivo, ou 4) da centralidade do processo de negociação na câmara legislativa. Ou ainda outras hipóteses que serão analisadas na escrita da versão expandida do resumo que ora se apresenta.

Bibliografia

BERNARDINI, S.P. *Apontamentos sobre o processo participativo na formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004)*. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro 2011.

KEHL, Maria Rita. *Ressentimento*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004. 248p

LIMA, F.M.A. *Algumas condições de possibilidade de efetividade da participação na revisão do Plano Diretor paulistano (2013-2014)*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

SOUZA, F. F. *A Batalha pelo Centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulos, 2011.

T 153

S28

T154 A efetividade da participação social no FUNDURB

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Milena Borges Moreira Gobatti e Wilson Levy Braga da Silva Neto
UNINOVE

O presente trabalho pretende fazer uma reflexão sobre a atuação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, do ponto de vista da efetividade da participação democrática na gestão dos recursos do fundo. Para tanto, realizará uma revisão sistemática de literatura, de modo a identificar como a produção acadêmica tem se debruçado sobre o tema e quais análises tem produzido. Nesta etapa, aferir-se-á se a instrumentalização dessa participação democrática e os mecanismos de controle inseridos pela legislação e festejados pela literatura estão sendo, de fato, exercidos na gestão e no controle social dos recursos do FUNDURB. Espera-se como resultado contribuir com a construção de uma análise mais ampla que verifique os efeitos da participação social na destinação de tais recursos.

Palavras-chave: participação social; Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB; plano diretor; controle social.

T155

T155 Histórico da participação no Conselho Municipal de Política Urbana: estamos de fato evoluindo?

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Bianca Tavorari, Gabriela Cáceres, Lais Valieris, Marcelo Machesini, Rafael Silvera e Taís R. Borges

biancamdt@insper.edu.br, gabrielarc2@al.insper.edu.br, laisbv@al.insper.edu.br, marcelomc5@insper.edu.br, rafaelas13@al.insper.edu.br, taisrb@al.insper.edu.br
Observatório do Plano Diretor – Insper

Tema: Governança e gestão pública e participativa.

Os conselhos de políticas públicas são instâncias participativas que fazem parte da gestão democrática da cidade. Por meio deles, a sociedade civil, em conjunto com o poder público, pode participar do processo político, levando demandas sociais para serem incorporadas na discussão sobre as políticas públicas do município. Na literatura sobre participação social, muito se discute sobre a composição dos conselhos, com especial ênfase ao seu desenho institucional, e sobre como este influencia a partilha de poder entre atores estatais e sociedade civil, permitindo ou dificultando a efetiva participação deste último grupo (AVRITZER, 2018; FUNG, 2003).

O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) da cidade de São Paulo é uma dessas instâncias. Criado pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002, entre as suas principais competências está debater sobre o planejamento e a implementação da política urbana do município, incluindo o monitoramento do Plano Diretor

S 28

Estratégico (PDE) e dos Planos Regionais, debater e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e realizar a articulação com outros conselhos municipais vinculados à política urbana (RESOLUÇÃO 001/2003).

O CMPU nasceu paritário, ou seja, as 48 cadeiras iniciais eram ocupadas em igual número por representantes do poder público e da sociedade civil. Entretanto, o PDE de 2014 (Lei n. 16.050/2014) aumentou o número de cadeiras do Conselho, ampliando a representação da sociedade civil. Desde então, o Conselho tem 60 cadeiras, sendo 26 do poder público e 34 da sociedade civil.

Essa composição não se alterou apenas em número, mas também nas categorias representadas pela sociedade civil. Antes de 2014, os 24 representantes da sociedade civil se dividiam em 8 representantes da Macrorregiões eleitos pela população local, e 16 representantes divididos em 9 categorias da sociedade civil, as quais se cadastravam na Prefeitura e tinham seus membros escolhidos pelas próprias entidades. Além de ampliar o número de representantes da sociedade civil, o PDE de 2014 alterou a lógica de composição e definiu a divisão das 34 cadeiras da sociedade civil em 3 grupos: 8 representantes dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs); 4 representantes de outros conselhos municipais setoriais e; 22 representantes da sociedade civil organizada, agora distribuídos em 11 categorias (passam a fazer parte entidades religiosas e movimentos culturais além das 9 que já existiam anteriormente) e escolhidos por meio de eleições diretas abertas à toda a população a cada dois anos, e não mais indicações das próprias entidades.

Assim, em uma primeira análise do histórico da composição do CMPU, desde sua criação até os dias atuais, é possível observar importantes avanços na maior representação da sociedade civil. Porém, um olhar mais detalhado aos resultados das eleições da sociedade civil entre 2015 e 2021 mostra que o número de cadeiras não preenchidas foi aumentando ao passar dos anos (TAVOLARI et al, 2021). Das 22 vagas sujeitas ao processo eleitoral, duas ficaram vazias no biênio 2015–2017, três entre 2017–2019 e, entre 2019–2021, o número subiu para sete. As regras eleitorais do CMPU permitem que o Conselho funcione mesmo que nem todas as cadeiras da sociedade civil sejam preenchidas: a exigência é de ao menos 26 das 34 vagas.

No entanto, foi possível perceber que, durante quase dois anos da atual gestão do CMPU, apenas 18 representantes da sociedade civil tomaram posse. As regras que determinam o funcionamento do Conselho estabelecem que as vagas vazias das cadeiras da sociedade civil só podem ser preenchidas nas eleições seguintes, ao contrário das prerrogativas do poder público, o qual pode nomear e trocar seus membros a qualquer momento.

Os detalhes das formalidades de nomeação de conselheiros podem parecer muito técnicos ou muito longe das questões cotidianas de quem mora em São Paulo. Mas, este monitoramento é decisivo para o entendimento de como estas arenas se organizam, sendo fundamental para que ilegalidades e ultrapassagens possam ser devidamente reconhecidas e corrigidas. Sendo assim, este texto busca detalhar a dinâmica na representação da sociedade civil e trazer reflexões sobre se a maior representação vem sendo efetivamente implementada ao longo do tempo no CMPU e quais seus impactos na governança e legitimidade do Conselho.

Para isso, foi realizada uma análise dos registros administrativos da Prefeitura Municipal de São Paulo, como portarias de nomeação dos representantes do CMPU, leis e decretos que regulamentam a constituição e funcionamento do CMPU e editais de eleição dos representantes da sociedade da sociedade civil para compor o CMPU, bem como uma revisão de literatura para entender os impactos da representação da sociedade civil na governança e legitimidade destas instâncias participativas.

O texto está dividido em quatro partes. A primeira traz uma breve introdução sobre as hipóteses, o objetivo do artigo e os principais conceitos norteadores. Em seguida, é apresentada uma revisão da literatura sobre instâncias participativas, focando nos conselhos, e a representação da sociedade civil. Então, é feito um detalhamento do histórico do CMPU e uma discussão sobre como as mudanças de composição ocorreram, quais foram suas aparentes vantagens e desvantagens e como podem impactar a governança e legitimidade do CMPU. Por fim, concluímos com os principais pontos discutidos ao longo do artigo.

O desenvolvimento desse trabalho se dá em um momento central para a política urbana de São Paulo, tendo em vista que este ano inicia-se o processo de revisão do

T155

S 28

PDE de 2014. Portanto, entender a dinâmica atual do conselho e como chegamos até ela, é de suma importância para compreender como essa instância participativa se insere no processo de revisão. Por mais que o conselho não tenha o poder de mudar ou definir como o poder público toma suas decisões, sua atuação certamente impacta o modo como elas são tomadas, uma vez que essas decisões precisam ser apresentadas, discutidas e defendidas perante os membros do conselho (NAKANO & ROSSETTO, 2021).

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v.14, n.1, pp.43-64, 2008.

FUNG, A. Survey Article: Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy*, v.11, n.3, pp.338-367, 2003.

NAKANO, A. K.; ROSSETTO, R. Os instrumentos burocráticos da gestão urbana utilizados na implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, e20200113, 2021.

SÃO PAULO. RESOLUÇÃO 001/2003 SEMPLA. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Política Urbana*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmpu/index.php?p=154445>

SÃO PAULO. LEI Nº 16.050 DE 31 DE JULHO DE 2014 - Catálogo de Legislação Municipal. *Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

TAVOLARI et al. Labirintos da participação social na política urbana de São Paulo. *Nexo Políticas Públicas*, 13 jul. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexo-jornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Labirintos-da-participacao-social-na-politica-urbana-de-Sao-Paulo>>

T144

S29 Sistema de planejamento e governança urbana



Mediador Débora Ungaretti • LabCidade FAU-USP

Relator Alexandra Fuch de Araujo • FD-USP

T66	Espaços livres públicos potenciais e paisagem em áreas de vulnerabilidade social	Ana Cecília de Arruda Campos, Camila Paim, Eugenio Fernandes Queiroga, Isabela Sollero Lemos, João Meyer, Katia Canova e Talita Micheleti.	Lab QUAPÁ FAU-USP
T130	Ênfases e lacunas no uso de dados digitais: vigilância e privacidade no planejamento da cidade de São Paulo	Maria do Val da Fonseca	UFPR
T156	Gestão Urbana e Cultural da Cidade de São Paulo: Análises e Proposições Inspiradas na Lei e Programa de Fomento à Cultura da Periferia	"Anderson Kazuo Nakano, Thiago Andrade Gonçalves e Pedro Oliveira"	Unifesp, Coletivo Cine Campinho
T157	Descentralização, aproximação e justiça espacial: uma tríade para revisão do Sistema de Planejamento Urbano em São Paulo	Sarah Feldman	IAU-USP
T158	Audiência Pública Virtual na área de Licenciamento Ambiental, sob a ótica da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, em tempos de Covid	Cláudia Maria César e Wilson Levy	UNINOVE
T159	Edital Sincero	Antonio Balbi, Beatriz Dreger, Octávio Zazzera e Sergio Peralta	Escola da Cidade
T160	O plano diretor e seus instrumentos como mobilizadores das terras públicas: destinação social ou privatização/ desestatização?	Amanda Silber Bleich, Paula Freire Santoro e Débora Grama Ungaretti	EACH-USP, Escola da Cidade, LabCidade FAU-USP

T66 Espaços livres públicos potenciais e paisagem em áreas de vulnerabilidade social

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Ana Cecília de Arruda Campos, Camila Paim, Eugenio Fernandes Queiroga, Isabela Sollero Lemos, João Meyer, Katia Canova, Talita Micheleti e Fabio Maris Gonçalves

quapa@usp.br

Lab QUAPÁ FAU-USP

Temas: Áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; Qualificação das áreas de vulnerabilidade social e urbana (periferias); Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem.

Este resumo é resultado de pesquisas desenvolvidas e em desenvolvimento pelo Laboratório Lab QUAPÁ, sediado na FAUUSP, desde 2006, ao longo de projetos temáticos sobre sistemas de espaços livres (SELS). Trata das áreas periféricas na cidade de São Paulo que são caracterizadas pela carência de espaços livres públicos qualificados para convívio e adequados para usos como manifestações culturais, recreação e lazer. São escassos, em muitas localidades, os equipamentos públicos como parques, centros esportivos ou pólos culturais.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) inclui o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL) que engloba quatro planos municipais: (i) de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL); (ii) de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais; (iii) de Arborização Urbana e (iv) da Mata Atlântica. Estes planos integram a Política de Desenvolvimento Urbano do Município

que por meio de políticas setoriais, urbanas e ambientais, voltadas ao seu ordenamento territorial. Embora os planos se relacionem com projetos urbanos e incorporem logradouros públicos como vias, ciclovias, escadarias e vielas, têm nas áreas ambientalmente protegidas o foco de suas ações, como as unidades de conservação de proteção integral, áreas de preservação permanente, parques lineares, corredores ecológicos, áreas verdes, de propriedade pública ou privada.

Entretanto, existem inúmeros espaços livres que poderiam ser incorporados ao sistema de espaços livres públicos, suprimindo as demandas locais, analisando-se a paisagem pelo viés dos espaços potenciais. É viável constituir rede de espaços livres, considerando as estruturas existentes, partindo-se das centralidades de bairros, buscando pontos com grande fluxo de pedestres, como saídas de terminais de transporte público. É possível qualificar seu entorno em termos de mobilidade, como o tratamento de calçadas, largos, calçadões, dotando-os de sinalização, iluminação, mobiliário urbano ou arborização viária, ordenando o fluxo de pedestres ou o comércio local. Mas muito mais que isso, e para além do ponto de vista morfológico exclusivamente, é viabilizar a incorporação de múltiplas manifestações culturais e apropriações existentes, já que muitas vezes as características mais marcantes destes lugares provém justamente das apropriações públicas em seus espaços livres cotidianos. Qualificar aquelas ruas onde movimentos socioculturais e outras redes ocupam e se solidarizam. Do mesmo modo, pode-se qualificar canteiros centrais de avenidas próximas, escadarias, vielas onde já existem apropriações públicas, reconhecendo o valor destes espaços para estas comunidades, e pensar nestas passagens como espaços livres públicos com outras funções socioespaciais, talvez menos efêmeras ou mais culturais. Os jogos e brincadeiras de crianças, os esportes, a música e a dança, as festas, os encontros e conversas, ou mesmo o cultivo de hortas comunitárias como meio de segurança alimentar e geração de renda, são práticas que podem ser implementadas ou incentivadas.

São situações significativas, no sentido de caracterizar o todo pelo extraordinário, por sua unicidade. Ou situações representativas destes lugares, que remetem ao que é mais recorrente, e demonstram a vitalidade social e cultural de populações carentes de infraestrutura e vulneráveis socialmente. De qualquer forma, investir em tais situações cotidianas onde há forte apropriação pública no sentido de fortalecer

S 29

a leitura sistêmica destes espaços livres significa fortalecer a cultura urbana e construir o planejamento urbano como um exercício mais próximo e mais humano.

A incorporação de bens materiais e imateriais relativos à memória e afetividade com o território, do patrimônio histórico e arqueológico local, bem como do patrimônio natural potencializam ainda mais esta rede de espaços livres, intervindo na paisagem de modo sistêmico. O PDE, através das Zonas Especial de Preservação Cultura (Zepec), Zepec Área de Proteção Cultural (ZEPEC/APC) e dos Territórios de Interesse da Cultura e Paisagem (TICP), garante os instrumentos, mas carece da visão sistêmica da leitura paisagem para proposta de intervenções que se efetiva de fato com a participação dos coletivos locais, das associações de moradores, conselhos e outras modos de representação da comunidade.

A força dos interesses locais é determinante para a qualificação do território e busca de alternativas que façam sentido de fato. Investir nos espaços livres potenciais de uso cotidiano nas periferias contribui não apenas para dinamizar os pólos de centralidade, mas também para fortalecer os interesses locais e criar capacidades de governança nos territórios. Assim, pode-se vislumbrar a convocação da cidadania para sustentar as políticas e impulsionar a criação de soluções mais integrais e eficientes. Uma ciclovia, mais que um modal, pode integrar bens significativos, trajetos afetivos, circuitos culturais e bens naturais, potencializando a sua implantação e sua apropriação pública. Pode qualificar pessoas da comunidade para prestação de serviços associados.

Os espaços livres de uso cotidiano nas periferias paulistanas não são apenas exíguos, residuais, fragmentados, mal projetados e mal mantidos pelo poder público, são muito mais que isso quando observamos as ricas e diversas formas de apropriação cotidianas. São espaços de sociabilidades múltiplas, onde se questionam, cotidianamente, o instituído, as ordens, normas, regras, padrões e racionalidades hegemônicas. Os diferentes sujeitos sociais têm nos espaços livres das periferias o locus principal para a realização de práticas socioespaciais solidárias, inovadoras, transformadoras. A forma não reduz a ação, a vida cotidiana nos espaços livres é, na periferia, ato político em si.

T130

T130 Ênfases e lacunas no uso de dados digitais: vigilância e privacidade no planejamento da cidade de São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Maria do Val da Fonseca

mariadovaldafonseca@gmail.com

UFPR

Temas: Impactos Das Parcerias Público Privadas Na Transformação Do Território; Desenvolvimento Econômico; Governança e gestão pública e participativa;

Resumo

A presente pesquisa faz uma análise crítica ao estado da arte do uso de dados digitais nas iniciativas do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo. Com isso, busca-se analisar como o plano diretor da cidade pode redigir políticas para a proteção da liberdade dos usuários e o aprimoramento do espaço em relação as necessidades identificadas por meio dos dados.

Introdução

O Plano Diretor Estratégico tem como diferencial analisar e implementar ações do poder público e da iniciativa privada. Essa união com empresas de diferentes ramos ocasiona conflitos éticos dentro do espaço urbano, como o uso de dados sem a permissão dos cidadãos.

S 29

A transformação das atividades e fluxos urbanos em produção industrial de dados, uma nova e expandida relação industrial, compromete os espaço democrático e segrega as minorias (BUCCI, 2021).

Em sua pesquisa, Itikawa (2021), destaca que a mercantilização dos dados possui problemas como a discriminação e exclusão de pessoas a partir de algoritmos parametrizados e executados por máquinas.

Segundo Villaça (2011), o espaço social é o produto da ação humana, e, neste contexto, a produção de dados no espaço urbano gera produto social que está sendo utilizado pelas empresas com fins de mercantilização. O que pode ser considerada a commoditificação das ações da sociedade no sistema 24/7.

A partir do momento em que a mercantilização dos dados interfere na vida do cidadão, a discussão da implementação de infraestrutura conectada e de vigilância deve ser debatida com a sociedade.

Assim, segundo Harvey (2020), a datatificação da vida impõe novos desafios no âmbito do planejamento urbano quando é necessário pensar nas políticas públicas que deverão ser organizadas sob a ótica da digitalização dos serviços.

Esta pesquisa buscou compreender o estado da arte entre ferramentas de vigilância constante e espaço urbano, assim como, identificar de que forma o Plano Diretor Estratégico de São Paulo está, junto ao setor privado, concebendo essa vigilância.

Metodologia

A pesquisa levantou a bibliografia, ações e conceitos a partir de revisões bibliográficas sistemática e assistemática. A revisão assistemática foi realizada na bibliografia disponível em sites, livros, artigos e referências de pesquisa relativas ao presente projeto.

A revisão bibliográfica sistemática seguiu o método proposto por Conforto et al. (2011), sendo realizada a pesquisa a partir de palavras-chave conjuntas, em inglês e português no periódico CAPES, delimitadas por revisão por pares.

T130

Resultados e discussão

O artigo em sua totalidade debate os artigos encontrados na RBS junto aos conceitos dos autores: BEIGUELMANN; BONDUK; CASTELLS; DEAK; FIGUEIREDO; FIRMINO; FOUCAULT; HARVEY; LEVFBRE; MARICATO; ROLNIK; ROZESTRATTEN; SINHORETTO; VAINER; VILLAÇA; ZUBBOFF.

Após a aplicação e revisão dos 104 artigos, 21 foram lidos em sua totalidade por serem considerados dentro da temática. Apesar do relativo volume de artigos encontrados, observa-se o vazio investigativo da temática em relação ao cenário nacional, especificamente na cidade de São Paulo.

QUADRO 1 – STRINGS E ARTIGOS

String	Total	FP	F1	F2
"Urbanismo" AND "Uso de Dados"	7	1	1	1
"Urbanism" AND "Data Usage"	25	8	7	7
"Plano diretor" AND "Uso de Dados"	10	1	1	1
"Master Plan" AND "Data Usage"	18	6	3	2
"Plano diretor" AND "Dados Digitais"	2	1	1	1
"Urban master planning" AND "Digital Data"	0	0	0	0
"Plano diretor" AND "Privacidade"	23	8	5	4
"Urban master planning" AND "Privacy"	5	5	4	1
"São Paulo" AND "Capitalismo de Vigilância"	3	2	2	2
"São Paulo" AND "Surveillance capitalism"	9	3	2	2
"Capitalismo de vigilância" AND "Plano diretor"	0	0	0	0
"Surveillance Capitalism" AND "Master Plan"	2	1	1	0
TOTAL	104	36	27	21

FONTE: A AUTORA, 2021

Após a análise dos artigos foram pesquisadas ações de empresas que utilizam da vigilância de dados para oferecer serviços, gerar e analisar informações, e vigiar espaços públicos.

Na sequência, uma lista de ações dentro do campo investigativo:

-A bilhetagem eletrônica: concedida por meio da PL 367 em metrô e sistemas de transporte de São Paulo;

S 29

-Sistema Detecta: implementado pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, que monitora o espaço público analisando situações de crime e possíveis criminosos;

- Via Quatro: foi processada pela tentativa de implementação de tecnologia de detecção emocional no metrô de São Paulo;

Além dos serviços públicos, plataformas de serviços por aplicativo realizam ações para obter maior lucro por meio da análise dos dados de seus clientes e "funcionários":

- UBER: utiliza análise algorítmica para modular comportamento dos motoristas;

- AIRBNB avalia seus clientes por meio das atividades deles em redes sociais, essa análise verifica potenciais comportamento que possam ser negativos para a empresa durante a estadia no serviço;

Conclusão

A leitura dos artigos selecionados demonstrou conceitos já debatidos no campo da cidades inteligentes e capitalismo de vigilância. Porém, foi identificada uma lacuna no campo da propriedade de dados do meio urbano e as consequentes iniciativas mercadológicas, principalmente na gestão e aplicação de como os dados podem ser usados sem invadir a privacidade dos usuário.

Assim, percebe-se que é necessária a adequação do Estatuto da Cidades, Plano Diretor e demais instrumentos urbanos para a proteção dos direitos da sociedade em seus diversos níveis.

Referências

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1999.

BUCCI, E. Pessoas trabalham de graça para redes sociais. Folha de São Paulo. 2021
CATELLS, Manuel. A sociedade em rede. Paz e Terra: São Paulo. 2002.

T130

CONFORTO, E. C.; AMARAL, Daniel C.; SILVA, S. Roteiro para a revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos., 2011

FIGUEIREDO, G. M. P. Cidades Inteligentes No Contexto Brasileiro: A Importância De Uma Reflexão Crítica

HARVEY, David. Os sentidos do mundo. 2020

ITIKAWA, L. O Céu e o Inferno do acesso ao sinal de antena e as implicações na gestão urbana e na cidadania. Lab Cidades FAU.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. Cadernos Metrôpole, São Paulo, 2017.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós; SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MEDIA LAB. Economia Psíquica Dos Algoritmos Na Linha Do Tempo. 2020

MOROZOV, E. Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: UBU Editora, 2020.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estudos Avançados, 2011.

ZUBOFF, Shoshana. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. PublicAffairs, 2020

T156 Gestão Urbana e Cultural da Cidade de São Paulo: Análises e Proposições Inspiradas na Lei e Programa de Fomento à Cultura da Periferia

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO [↗](#)

Anderson Kazuo Nakano, Thiago Andrade Gonçalves e Pedro Oliveira

kazuo.nakano@unifesp.br, thiago.andrade05@unifesp.br, pedro.cec.pju@gmail.com

Unifesp, Coletivo Cine Campinho

Na década de 1980, após o autoritarismo da ditadura militar, setores da sociedade brasileira se mobilizaram para inaugurar o período da Nova República. Muitos desses setores se associaram para atuar na construção do Estado Democrático de Direito regido pela Constituição Federal aprovada em 1988. O Movimento (depois Fórum) Nacional de Reforma Urbana (FNUR) defendeu a gestão democrática das cidades como um dos pilares da sua agenda de luta. A proposta era formular e implementar políticas urbanas e habitacionais nas perspectivas do direito à cidade e à moradia digna e com base em processos participativos que incluíssem os setores populares de baixa renda nas decisões públicas voltadas prioritariamente para o atendimento das necessidades sociais das populações mais vulneráveis que viviam em condições urbanas e habitacionais precárias existentes principalmente em bairros periféricos.

Após mais de três décadas e de inúmeras experiências participativas realizadas em níveis nacionais, estaduais e municipais realizadas, por exemplo, em conselhos,

conferências e processos de elaboração e revisão de planos diretores e outras legislações urbanísticas, é hora de discutir outros métodos, procedimentos e modos de participação social e popular nos processos de formulação e implementação das políticas urbanas e habitacionais e de planejamento, gestão e regulação das cidades. É hora de pensar outros modos de participação social e popular na gestão democrática das cidades brasileiras considerando as formas e práticas atuais de organização e atuação política, territorial e cultural dos grupos sociais que vivem nessas cidades, principalmente nos seus bairros periféricos. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é analisar as possibilidades de promover modos de participação social e popular na gestão de equipamentos públicos e da cidade de São Paulo referenciando-se na experiência de criação e implementação da Lei de Fomento à Cultura da Periferia (LFCP – Lei Municipal 16.496/2016) a partir da qual se instituiu o programa homônimo gerido pela Secretaria Municipal da Cultura da Prefeitura do Município de São Paulo (SMC-PMSP). A LFCP é de iniciativa popular e trata de apoio financeiro a “projetos e ações propostos por coletivos artísticos e culturais em distritos ou bolsões com altos índices de vulnerabilidade social, especialmente nas áreas periféricas do Município” (SÃO PAULO, 2016).

Para analisar as possibilidades de promover modos de participação social e popular na gestão de equipamentos públicos e da cidade de São Paulo referenciando-se na LFCP, utiliza-se os conceitos de “instituição participativa” e de “desenho participativo de baixo para cima”, conforme Leonardo Avritzer (2008). Esses conceitos norteiam as análises sobre a formulação e implementação da LFCP e o exame sobre a aplicabilidade do seu arranjo institucional e participativo na gestão urbana de equipamentos públicos e da cidade de São Paulo. Para verificar tais possibilidades de modo mais detalhado e aprofundado, utiliza-se a metodologia de estudo de caso para analisar como as trajetórias e atuações de um coletivo de cultura da periferia de São Paulo podem contribuir para a gestão urbana da cidade. Nesse sentido, o estudo de caso enfoca o Coletivo Cine Campinho, atuante nos bairros de Guaianases, cujos membros participaram de todo o processo de construção da LFCP e continuam participando dos seus processos de implementação.

Entende-se que a LFCP é uma “instituição participativa”, pois possui “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na

S 29

deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p. 45). Ademais, apresenta um “desenho participativo de baixo para cima”, pois possibilita “livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais de participação são constituídas de baixo para cima” (Idem, ibid.). Isso não exclui a iniciativa do Estado em implantá-lo.

A implementação da LFCP inclui lançamentos anuais de editais públicos para seleção de projetos e ações culturais propostos por coletivos de cultura da periferia. Os projetos e ações selecionadas recebem financiamentos com recursos do orçamento municipal. Conforme o Artigo 3º da LFCP, os coletivos artísticos ou coletivos culturais devem agrupar, no mínimo, três pessoas com trabalhos artísticos ou culturais realizados nos três últimos anos em relação às datas limites de inscrição no Programa de Fomento à Cultura da Periferia. De acordo com esse Artigo, cada coletivo é representado por um núcleo de três pessoas que devem, obrigatoriamente, morar nos distritos ou bolsões com altos índices de vulnerabilidade social por, no mínimo, três anos. Segundo Sílvia Lopes Raimundo (2017), esses coletivos

estabelecem um projeto cultural para as periferias que supere o lugar de consumidor e avance para a conquista do lugar de criação não somente no campo da produção cultural, como também de políticas públicas, especialmente aquelas que garantam, no âmbito dos Direitos Humanos, o pleno gozo do Direito à Cultura (RAIMUNDO, 2017, n.p.).

Ademais, o Artigo 4º da LFCP subdivide o município de São Paulo em quatro áreas conforme o percentual de domicílios particulares permanentes ou improvisados com renda per capita de até meio salário mínimo. Os representantes dessas áreas compõem, junto com membros da PMSF, uma comissão sociedade que é responsável pela seleção dos projetos e ações financiadas. O Artigo 7º dessa lei define critérios e proporções dos recursos distribuídos “priorizando as áreas que historicamente sempre tiveram menos acesso a uma série de benefícios, inclusive dos fomentos” e, dessa forma, “reconhecendo pela primeira vez a importância da dimensão territorial para a distribuição dos recursos públicos de maneira mais justa” (RAIMUNDO, 2017, n.p.). A escolha do Coletivo Cine Campinho como foco do estudo de caso baseia-se no fato de que seus membros participaram de todo o processo

de idealização e elaboração da LFCP envolvendo-se nas negociações com gestores públicos e parlamentares municipais em relação a seus conteúdos. Levou-se em conta a participação do Coletivo nos processos de implementação da LFCP atuando em bairros periféricos da Zona Leste do município de São Paulo. Nessa atuação, considerou-se o uso dos meios audiovisuais para realizar discussões e pensar propostas relativas ao direito à cidade, cultura, lazer, educação, comunicação, dentre outros, nos seus bairros e territórios de atuação. As análises sobre as atuações do Coletivo Cine Campinho na implementação da LFCP demonstram grandes possibilidades de inovação e democratização da gestão de equipamentos públicos culturais e da cidade de São Paulo.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, junho 2008, p. 43-64.

RAIMUNDO, Sílvia Lopes. Salve quebradas! defendendo o óbvio: a lei de fomento à cultura das periferias. In *Anais do XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana-XV SIMPURB*, 2017.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Cultura. *Programa de Fomento à Cultura da Periferia de São Paulo*. 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16496-de-20-de-julho-de-2016/consolidado>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

T 156

S 29

T157 Descentralização, aproximação e justiça espacial: uma tríade para revisão do Sistema de Planejamento Urbano em São Paulo

APENAS APRESENTAÇÃO

Sarah Feldman

sarahfel@sc.usp.br

IAU-USP

Temas: Interseccionalidade na organização e planejamento do território; Governança e gestão pública e participativa; Sistema Municipal de Planejamento e Informação.

Em seu texto “O dinheiro e o território”, o geógrafo Milton Santos (2007:13) define o território como o lugar “onde desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças todas as fraquezas.....”.O território usado mostra, segundo Santos, “que há coisas que não se podem desmanchar”.

É a partir dessa noção de território que neste texto são apontadas revisões necessárias no Sistema de Planejamento Urbano (SPU) para que se efetive uma política urbana que garanta e promova a justiça espacial numa metrópole da escala e da complexidade de São Paulo.

Recorro à ideia de justiça espacial desenvolvida pelo também geógrafo Edward W.Soja (Seeking Spatial Justice,2010): uma abordagem transdisciplinar que ultrapola os limites acadêmicos, e incorpora a espacialidade na discussão de direitos

humanos, racismo, ambiente, democracia. Ou seja, a geografia é abordada como parte integral e formativa de como a justiça e a injustiça são socialmente construídas.

A questão central que se coloca é a descentralização do processo de planejamento de São Paulo. Avanços significativos foram alcançados na Constituição Federal de 1988 e com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, sobretudo na redefinição do direito de propriedade e controle social a ser exercido pela sociedade civil. Ao mesmo tempo, permanências, descompassos e contradições expressam o conflito, o jogo de interesses e resistências que vêm se renovando e mesmo se fortalecendo.

Nesse contexto coloca-se a urgência de aproximação da política urbana ao território, onde se capilarizam múltiplas dimensões culturais e se materializam ações de agentes públicos e privados, e de um número crescente de coletivos, movimentos, organizações da sociedade civil, que atualizam pautas e colocam novos desafios para o planejamento em São Paulo.

Do ponto de vista analítico, o duplo descentralização/ aproximação do território é discutido através de aspectos exemplares da centralização do planejamento urbano em São Paulo. Numa perspectiva propositiva, são discutidos o reconhecimento e reconfiguração institucionais das subprefeituras como órgãos de governo local. Em primeiro lugar, a estrutura centralizada do planejamento em São Paulo é problematizada em relação ao papel atribuído ao Plano Diretor na Constituição Federal de 1988 (CF), no Estatuto da Cidade (EC) e no SPU de São Paulo. O plano diretor restrito aos limites administrativos do Município representa um descompasso com o processo de conurbação de São Paulo que se consolida nos anos 1940, assim como com as dinâmicas territoriais em curso desde os anos 1980 que ultrapassam limites administrativos. Esse descompasso ecoa na formulação de um estatuto e na criação de um ministério – ambos designados “da cidade”. Na regulamentação do EC são perceptíveis as contradições entre o princípio do “direito à cidade” e os princípios neoliberais que têm como princípio a ação pública através de uma negociação de normas, parcerias em projetos e formas de concertação entre o setor público e setor privado, que colocam em cheque o interesse público.

T 157

S 29

Em relação ao plano diretor como “o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano do MSP, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território”, segundo o Artigo 1º, §3 da Lei 16050/2014, são destacados dois aspectos da centralização.

Os Planos Regionais de Subprefeituras e os Planos de Bairro são previstos como detalhamento do PDE. Ou seja, estabelece-se uma hierarquia de planos, com atribuições que têm como referência um gradiente territorial. Uma vasta bibliografia sobre a abordagem interescalar nos estudos urbanos, em geral, e como prática no planejamento urbano e regional vem, desde os anos 1980, mostrando que agentes nacionais, estaduais, municipais, locais e também internacionais atuam de forma simultânea no território e se sobrepõem na vida cotidiana e nas práticas sociais de moradores e usuários. Os debates mais recentes entorno da interseccionalidade se somam e atualizam essas abordagens. A centralização também se evidencia na formulação e implementação de instrumentos urbanísticos em extensas áreas, como a operação urbana, que permite a flexibilização das regras de zoneamento com contrapartida financeira, e os parâmetros da Zona de Estruturação Urbana em áreas contíguas a corredores de ônibus e estações de metrô, que também carregam recursos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano-FUNDURB.

Nos dois casos, os limites demarcados atravessam bairros e regiões, os mais diversos da cidade, mas os parâmetros de uso e ocupação do solo são uniformes. Pela extensão das áreas que abrangem, pelos elevados incentivos que oferecem – da flexibilidade de parâmetros às áreas não computáveis – para a ampliação de área construída, pode-se afirmar que os resultados destes dois instrumentos no território equivalem a uma estratégia de renovação urbana de longo prazo. Essa estratégia não se configura como uma política, mas como manejo da métrica do zoneamento que reduz o planejamento à gestão de instrumentos. De certa forma, essa lógica contamina os processos participativos fragmentados em conselhos gestores.

Nos vários aspectos apresentados, a diversidade de características físicas, morfológicas, dos padrões e de usos pré-existentes, assim como a complexidade dos tecidos sociais e as práticas sociais que fazem de São Paulo uma metrópole plural são ignorados. A aproximação da política urbana a esses atributos é discutida a partir

da organização das subprefeituras como locus de realização do planejamento como processo. A criação de uma estrutura estável e interdisciplinar de planejamento local, com a efetiva articulação de políticas setoriais como atividade contínua e não episódica, a revisão conceitual de instrumentos adequando-os a uma escala de intervenção que viabilize soluções projetuais e a revisão de processos participativos são componentes que permitem institucionalizar e redefinir os poderes de decisão sobre o território usado no nível local. Tendo como ponto de partida a definição do SPU na Lei 16050/2014 como “o conjunto de órgãos, normas, ações, recursos humanos e técnicos, que tem como objetivo coordenar ações referentes ao desenvolvimento urbano, de iniciativa dos setores público e privado, integrando-as com os diversos programas setoriais, visando à dinamização e à modernização da ação governamental” (Art.1º,§2º), para essa discussão são consideradas numa perspectiva histórica:

- as formulações de descentralização que, desde os anos 1950, vêm sendo propostas e regulamentadas em São Paulo e a persistente subordinação das 32 subprefeituras a uma Secretaria das Subprefeituras;
- a escala populacional das subprefeituras, que as situam no restrito universo de cidades com população no intervalo entre mais de 100 mil e mais de 500 mil habitantes no Estado de São Paulo, o mais populoso do país;
- as potencialidades de aproximação da política urbana aos territórios pela experiência de descentralização que há décadas se efetiva em um conjunto de secretarias municipais e estaduais.

T 157

S 29

T158 Audiência Pública Virtual na área de Licenciamento Ambiental, sob a ótica da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, em tempos de Covid

APENAS APRESENTAÇÃO

Cláudia Maria César e Wilson Levy
UNINOVE

Resumo apresentado em formato de vídeo.

LINK DO VIDEO

T159

T159 Edital Sincero*

APRESENTAÇÃO E ARTIGO COMPLETO

Antonio Balbi, Beatriz Dreger, Octávio Zazzera e Sergio Peralta
antoniobalbi.com@gmail.com
Escola da Cidade

Temas: Gestão dos equipamentos, patrimônio imobiliário e bens públicos; Governança e gestão pública e participativa; Sistema Municipal de Planejamento e Informações.

Edital Sincero é um podcast que buscou publicizar a discussão que normalmente fica restrita a um público que tem alguns conhecimentos técnicos específicos, no caso se tratava da leitura e análise do Edital de Concessão do 1º Lote de Parques da cidade de São Paulo. Poucas pessoas estavam acompanhando o processo, que foi acelerado para ainda servir de trampolim eleitoral para João Dória (PSDB). As consequências do processo ter sido feito às pressas durarão ainda 34 anos. O trabalho aqui apresentado tem amparo em iniciativas civis que lutam pelo direito de falar em nome desse lugar e ter poder de decisão a respeito de seus caminhos.

Para isso convidamos pessoas envolvidas no processo à época e especialistas na área com diferentes pontos de vista sobre o tema. Esse edital é simbólico por ser o primeiro a ser lançado pela Secretaria de Desestatização e Parcerias, secretaria criada pela prefeitura para conceder uma lista de ativos prioritários.

Em São Paulo, desde a década de 1970 até 2005 foram implantados 35 parques e de 2005 até hoje mais de 70, totalizando mais de 100 parques no momento. Porém o orçamento previsto na legislação pelos parlamentares para a manutenção não

* link do podcast: <https://soundcloud.com/editalsincero/parques-estamos-perdendo-ou-ganhando>.

S 29

seguiu este salto, e nos últimos 5 anos caiu de 1% para 0,23% do orçamento total da prefeitura.

A fim de entender o funcionamento da Secretaria do Verde e Meio Ambiente entrevistamos a Tamires Oliveira que na época era a pessoa responsável pelos parques e praças da cidade. Assim descobrimos que a prefeitura já contratava empresas terceirizadas para a manutenção dos parques, dessa forma na prática para a SVMA vários contratos com empresas terceirizadas seriam transformados em um único com a empresa vencedora do edital. O declínio da qualidade e das condições de muitos parques e áreas verdes, acontecem em parte à baixa prioridade geral na agenda política, e mesmo na convivência comunitária local, ou na ausência dela.

Os que criam um cotidiano comunitário interessante e estimulante acabam por perdê-los para as práticas predatórias dos agentes imobiliários, dos financistas e consumidores de alta classe, que carecem totalmente de qualquer imaginação social urbana. Quanto melhor as qualidades comuns que um grupo social cria, mais provável é que sejam tomados de assalto e apropriados por interesses privados de maximização de lucros (HARVEY, 2014)

A eleição do então prefeito e atual governador João Dória, em 2016, teve como discurso a minimização do Estado a partir da concessão e privatização dos bens públicos de São Paulo, com duração de 35 anos, cujo critério para a escolha da empresa seja o da maior outorga fixa. Então eleito com 53% dos votos, no dia 1º de janeiro de 2017, criou a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP) para elaborar os editais – com a modalidade adotada e apresentada em um modelo de concorrência internacional – os estudos necessários, além de coordenar as empresas interessadas e a sociedade civil, num primeiro momento.

O Plano Municipal de Desestatização (PMD) lançado também no começo da gestão do tucano consiste em uma lista de serviços e ativos públicos que poderiam ser alvos de desestatização, ou seja, que possam através de concessões de Parceria Pública Privada ou privatização, serem geridos pela iniciativa privada, desonerando assim os cofres da prefeitura. Em um levantamento inicial, foram mapeados 55 serviços municipais que podem ser desestatizados. Eles passaram por uma etapa de estudo inicial onde foram selecionados 16 serviços com maior prioridade, ou seja,

com maior potencial de exploração econômica (CERON, 2019) para iniciar esse processo e entre esses, os parques municipais.

Ao frequentar as Consultas Públicas pudemos acompanhar o surgimento do Fórum Verde Permanente (FVP), grupo composto por ativistas ambientais, membros dos conselhos gestores dos parques, assim como associações ou qualquer morador do entorno de parques da cidade, que representam a pressão popular por um processo correto na concessão das áreas verdes. O que não houve foi um debate participativo com os usuários e com a ausência de exemplos de caso que justificassem o edital (MAGLIO, 2019), o modelo escolhido é novo e foge de modelos de gestão estabelecidos em países em que se tornou comum a concessão como nos Estados Unidos da América.

O edital se divide em anexos para aprofundar tanto na descrição do espaço disponível nos parques, os contratos vigentes na área de concessão e o plano de exploração econômica com pequenas indicações espaciais de onde a venda de produtos acontecerá.

Após vários diálogos na câmara municipal entre conselheiros dos parques, civis e o vereador Gilberto Natalini (PV), o processo de concessão foi suspenso a partir de uma ação do Ministério Público em conjunto do vereador que apontava irregularidades devido a falta da apresentação de um Plano Diretor pela Prefeitura de São Paulo no caso do edital do Parque do Ibirapuera e do Parque da Chácara do jockey, a partir dessa data estabeleceu-se a ideia que para conceder é necessário um plano diretor que dite as regras que assegurem a preservação do parque mesmo com a exploração comercial.

Mesmo com a exigência de elaboração de um Plano Diretor Participativo, o Vereador Gilberto Natalini (PV) denunciou a participação nas atividades de funcionários da CONSTRUCAP (empresa vencedora do edital) se passando por frequentadores do parque. Além disso, a consulta pública atingiu apenas 45 participantes, um contraste gritante com os mais de 1 milhão de frequentadores mensais do Ibirapuera. Em outubro de 2019 foi assinado o contrato de concessão.

T 159

S 29

O FVP é articulador da constituição de uma luta popular no território, pela manutenção de uma ampla área verde na cidade e o torná-la palco de atuação pública, é essencial para relacionar o caso específico do edital de concessão dos parques com o que Harvey coloca como a criação e destruição dos bens comuns urbanos no contexto da disputa pelo direito à cidade. Levando em conta que, para o autor, a criação de um "comum urbano" está relacionada diretamente à uma ação política coletiva "por parte dos cidadãos e das pessoas que pretendem apropriar-se deles ou concretizar essas qualidades".

Com a perda dos comuns urbanos e do poder deliberativo dos conselhos gestores dos parques, e sabendo, principalmente nos dias de hoje, a importância destes para a manutenção da vida na cidade, a população perde sua autonomia de participação e decisão sobre aquele espaço que não é mais público, entretanto segue servindo aos usuários. Tal apropriação é feita por iniciativas privadas atribuindo ações que mercantilizam até os recursos naturais, tomando iniciativas que não estão e nem são decisões públicas, participativas e populares.

Bibliografia:

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes, 2014.

T160

T160 O plano diretor e seus instrumentos como mobilizadores das terras públicas: destinação social ou privatização / desestatização?

APENAS APRESENTAÇÃO

Amanda Silber Bleich, Paula Freire Santoro e Débora Grama Ungaretti

amandasbleich@usp.br, paulasantoro@usp.br, debora.ungaretti@usp.br

EACH-USP, Escola da Cidade, LabCidade FAU-USP

Temas: Gestão dos equipamentos, patrimônio imobiliário e bens públicos; Dinâmicas urbanas, instrumentos e intervenções na Macroárea de Estruturação Metropolitana; Sistema Municipal de Planejamento e Informações.

O tema das terras públicas nunca saiu de pauta no município de São Paulo, mas nas duas últimas décadas parece estar em curso uma disputa crescente sobre o destino e a possibilidade de gestão destes ativos públicos, que é encontrada nas contraditórias formas de planejamento e disponibilização deste ativo – ora voltado para a destinação social, ora como parte de processos de desestatização ou privatização, através da utilização de diferentes instrumentos, como parcerias público-privadas municipais (ou fundos de investimento imobiliário, na esfera estadual) e projetos de intervenção urbana, entre outros.

Nos anos 2000, uma série de denúncias sobre irregularidades na destinação das terras públicas embasadas na hipótese que não estavam cumprindo sua destinação

S 29

social motivaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Vereadores, cujos resultados apontaram situações de uso de terras públicas para exploração econômica privada (Moreira, 2017). A CPI encontrou, de um total de aproximadamente 140 áreas pesquisadas, algumas áreas cedidas através de contratos de concessão para clubes, associações, bancos, institutos, concessionárias, supermercados, motéis, shoppings, postos de gasolina, etc. (CPI Áreas Públicas, 2001). Apontou como problemas nas concessões, a proporcionalidade da contrapartida, em geral pequena e nem sempre cumprida, e muitas vezes acompanhada de estímulos públicos, como isenções de IPTU e melhorias executadas pelo poder público. A CPI jogou luz sobre a dimensão municipal de um padrão histórico de apropriação de terras públicas brasileiras. No entanto, é difícil dizer que houve mudanças estruturais no uso das terras públicas municipais.

Partindo do diagnóstico da CPI, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 determinava a realização de um cadastramento e mapeamento das áreas e edifícios públicos, bem como a implantação de um sistema único informatizado de cadastro georreferenciado (art. 85, Lei n. 13.430/02), que envolvia a elaboração de um Plano Diretor de Gestão das Áreas Públicas (art. 82, II) que deveria estabelecer as necessidades de aquisição de novas áreas públicas para equipamentos, considerando características, dimensões e localização.

Nas gestões Serra-Kassab (2004-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008 e 2008-2012) o tema da gestão destas áreas foi palco de questionamentos e de algumas ações. Inicialmente, foi criada a Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário (CMPT) em 2005 (Decreto n. 45.952/05), a qual competiria a elaboração do Plano Diretor de Gestão de Áreas Públicas. As atas de reuniões disponibilizadas na mesma página da internet mostram que o tema do Plano Diretor foi tratado por esta Comissão, e gerou uma minuta de Projeto de Emenda da Lei Orgânica referente à alienação de imóveis municipais e não adquiriu o formato de um plano de gestão enquanto que, paralelamente, seguiam ocorrendo concessões, bem como alienações de áreas públicas de diversas ordens.

O PDE de 2014 partiu do mesmo diagnóstico da década anterior, e desenhou a primeira tentativa de formulação de um plano articulado voltado a resolver o nó das

terras públicas na gestão municipal: o Plano de Gestão de Áreas Públicas (PGAP) (Bleich, 2020). O Plano Diretor, por meio do PGAP, visava a utilização social das terras públicas, propondo a organização, digitalização, georreferenciamento e publicação do acervo de áreas municipais. Entretanto, a efetiva implementação das previsões do Plano Diretor enfrentou uma série de gargalos, passando pela desorganização do acervo, a falta de diálogo intersecretarial, a resistência do corpo técnico até a descontinuidade de gestão (Idem, 2020). Este último fator resultou na divulgação de uma camada incompleta no Geosampa, com apenas 3.057 áreas públicas cadastradas.

Ao mesmo tempo em que o PDE de 2014 previu destinações sociais às terras públicas, sua elaboração foi atravessada por uma reforma no pensamento do planejamento urbano, que opta por um planejamento estratégico por meio de projetos urbanos localizados e concretos, em detrimento de uma regulação geral do território. Os desdobramentos desse modus operandi vão desde políticas de austeridade fiscal e agenda de privatizações à entrada do capital financeiro privado na produção imobiliária e de infraestrutura pública. Sendo assim, é possível identificar contradições no planejamento municipal, que prevê a destinação social das terras públicas ao mesmo tempo que promove mecanismos para a sua privatização, desestatização.

Na esfera estadual já vinha sendo observada uma crescente regulação das terras públicas para que estivessem disponíveis, podendo ser alienadas ou concedidas a entes privados sem grandes entraves, disponibilizadas aos mercados, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização (Santoro et al, 2018). O Plano Municipal de Desestatização, elaborado na gestão Dória, articulava a concessão e a privatização de uma série de áreas, equipamentos e serviços públicos, usando como justificativa a arrecadação financeira e a eficiência da gestão pública. O Estado também articulou diversos instrumentos facilitadores da disponibilização das áreas públicas, a exemplo dos Fundos de Investimento Imobiliários (FII) e as Parcerias Público-Privadas (PPP).

Este artigo pretende, a partir de uma investigação em curso, dissertar sobre a relação entre o planejamento urbano municipal e a gestão das terras públicas,

T160

S 29

procurando compreender se e como as terras públicas são mobilizadas e para quais transformações urbanas. Tem-se como hipótese que, na esfera municipal, as terras públicas serão mobilizadas a partir dos os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em debate, em projetos estratégicos onde os imóveis públicos são alavancas para um processo de reestruturação urbana que envolve diferentes formas de privatização / estatização em curso.

O texto procurará apresentar as formas através das quais a Prefeitura mobiliza as terras públicas: ou para aliená-las e obter recursos, em processos de “desestatização”; ou para servirem de base para a transformação urbana pelo mercado e produção de novas unidades habitacionais via PPP Habitacional Municipal, que serão vendidas, portanto privatizadas; ou para integralizá-las como ativos de empresas ou fundos públicos; e, eventualmente, como encontrado no Estado, se foram utilizadas para constituir garantias para PPPs de forma geral e em especial, a PPP Habitacional Municipal de São Paulo.

Referências

BLEICH, A. S. Espaços públicos ociosos e as implicações práticas da gestão de áreas públicas em São Paulo. Trabalho final de graduação. São Paulo, Escola da Cidade, 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relatório da CPI de Áreas Públicas. São Paulo, 2000-2001.

MOREIRA, Tomás. Áreas públicas: fontes de destinação social ou privada. Referências às novas políticas habitacionais brasileiras. *Oculum Ensaio*, n. 7_8, p. 136-145, 2008.

SANTORO, P. F., UNGARETTI, Débora, MENDONÇA, Pedro. O papel das terras públicas na mobilização do estado pelo capital em São Paulo. In: *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. 2018.

SANTORO, P. F., UNGARETTI. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: submissão da terra pública às lógicas imobiliário-financeiras? In: *Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo, 2021.

T158

Síntese dos trabalhos apresentados

Mesa 7: Governança, participação e financiamento da cidade



Eduardo Marques	CEM	Mediador – Comissão de Organização
Ursula Peres	EACH-USP	Relatora da Sessão 26 – Gestão orçamentária e o financiamento da cidade
Fabio Pereira dos Santos	CMSP	Relator da Sessão 27 – Instrumentos urbanísticos para o financiamento da cidade
Viviane Rubio	Mackenzie	Relatora da Sessão 28 – Governança, participação e controle social
Alexandra Fuch de Araujo	FD-USP	Relatora da Sessão 29 – Sistema de planejamento e governança

SÍNTESE S26: Gestão orçamentária e o financiamento da cidade

Relatora: Ursula Peres
EACH-USP

Os trabalhos da mesa S26 do Fórum SP21 trouxeram uma visão sobre os instrumentos de financiamento do urbano, suas formas e usos. De forma geral, os trabalhos mostraram importante integração entre si, reforçando hipóteses e resultados relevantes sobre o financiamento urbano em São Paulo.

Destaco algumas questões que apareceram de forma transversal nas apresentações para depois tratar de cada trabalho em si. A primeira delas é a constatação de que no período mais recente (após 2015) houve uma mudança das possibilidades e potencialidades de financiamento urbano em São Paulo, seja pelo aumento do volume de captação da outorga onerosa via operações urbanas e Fundurb, seja via operações de crédito, possibilitadas com a redução do endividamento do município, após 2015. Por outro lado, outra questão relevante trazida a tona é de que apesar das possibilidades de recursos nesse período não foi constatado aumento dos investimentos em infraestrutura urbana, em especial habitação. Há evidências importantes de dificuldades operacionais e sistêmicas dos órgãos da prefeitura na gestão de seus orçamentos e planos, o que traz a preocupação para o processo de implementação de ações, mesmo com a garantia de recursos financeiros. Um terceiro ponto que vale a pena chamar a atenção é a constatação também de que a existência de diferentes instrumentos de planejamento que buscam articular recursos financeiros e investimentos no território, como o PDE, o Programa de Metas e o PPA, não é suficiente para garantir que o investimento seja priorizado conforme as urgências relativas, isto é, para a redução das desigualdades e que seja efetivamente implementado. Há necessidade de reavaliar e reestruturar as capacidades estatais da prefeitura de São Paulo, com foco em seu capital humano, buscando garantir uma burocracia estável que possa transformar planos em ações efetivas, como

critérios e monitoramento de prioridades. Esse processo tem sido falho nos últimos anos.

Ao lado dessas questões gerais, destaco a seguir questões importantes trazidas por cada palestrante. Kepkke e Monteiro apresentaram o potencial redistributivo do Fundurb, em contraste com a reduzida área de atuação das OUCs, somada ao expressivo excedente em seu orçamento. A seguir apontam, pelo caso da OUC Faria Lima, que apresenta baixo nível de execução dos recursos arrecadados e que já anunciou seu encerramento, a urgência de se discutir qual volume de recursos é suficiente para o financiamento das OUCs e a partir de onde isso se torna um excedente sem normas que permitam sua desvinculação, nem mesmo em caso de encerramento.

Urge, portanto, preencher esta lacuna normativa, sendo que até o momento apenas o Fundurb está sujeito a normas de desvinculação pela DRE, revelando um desequilíbrio entre os instrumentos de financiamento urbanístico. Como mostra o trabalho de Garcia e Nakano, para analisar planejamento e orçamento urbano é preciso ter em conta a não neutralidade dos instrumentos de políticas públicas. Diante disso, foi proposta a criação de indicadores de zeladoria urbana e de um índice de equidade do gasto da OODC por mandato. Além disso, interessa desvincular os recursos de OODCs, diante do potencial comprovado do Fundurb de distribuir os recursos em partes menos favorecidas da cidade.

Numa necessária comparação entre o desempenho das OUCs e do Fundurb quanto ao seu potencial arrecadatório e redistributivo, Daniela Perre denuncia diversas camadas do contraste entre o potencial desempenho do Fundurb e sua pequena participação em relação às OUCs, que arrecadam quase o dobro do Fundurb entre 2004 e 2020. Por outro lado, as OUCs foram responsáveis por 5,4bi de comercialização de área adicional, contra 8,5 bi do Fundurb.

A limitação do gasto da arrecadação das OUCs somente em seu perímetro evidencia o significativo volume de recursos que tem sido renunciado pela Prefeitura ao impedir desvinculação de recursos das OUCs, mesmo que seu desempenho para as metas do Plano Diretor Estratégico seja inferior ao potencial do Fundurb, fato que se comprova ao observar que o Fundurb investiu 5 vezes mais em habitação que as

OUCs. Ou seja, existe uma quantidade muito grande de recursos sendo apartada do potencial redistributivo do Fundurb para financiar OUCs, denotando uma concorrência entre esses instrumentos no financiamento da política urbana da cidade.

Diante desta concorrência, fica evidente que o Fundurb é preferível como mecanismo de financiamento da política urbana de São Paulo, ainda mais considerando o excedente que Kepkke e Monteiro apresentaram.

A dificuldade de gastar os recursos destinados à política urbana também aparece nos trabalhos de Lais Valieris e Ygor Sena. A acurada análise de receitas e despesas da função habitação mostra que houve diversificação das fontes de receitas para habitação e também maior nível de vinculação das receitas, num esforço de garantir recursos para a função. No entanto, a Sehab possui alto nível de terceirização, e na análise, perde participação nas receitas, apresentando ainda a pior execução da função. Portanto, interessa aumentar as capacidades de gestão dos órgãos implementadores da política urbana, e isso pode ser feito pela nomeação de funcionários efetivos para o corpo técnico da Sehab, assim como o fortalecimento de instrumentos de governança compartilhada dos recursos.

Ygor Sena ressalta que a baixa execução dos recursos evidencia o não cumprimento das metas em nosso sistema de orçamento-programa, e reforça a importância da articulação entre Plano de Metas, PPA, LDOs, LOAs e planos setoriais para que os instrumentos tenham sentido e não sejam apenas mais uma etapa formal do longo processo de planejamento e orçamento municipal. A intersetorialidade, desta forma, demanda um olhar urgente da gestão municipal, para uma boa execução orçamentária que viabilize o objetivo final: o cumprimento das metas do PDE, e a redução das desigualdades territoriais.

SÍNTESE S27: Instrumentos urbanísticos para o financiamento da cidade

Relator: Fabio Pereira dos Santos
CMSP

Os trabalhos apresentados nessa Sessão 27 dialogam intensamente com aqueles da Sessão 26. As políticas urbanas estão sendo relativamente bem sucedidas em construir instrumentos de arrecadação de recursos para financiar o desenvolvimento urbano. Por outro lado, parecem enfrentar problemas importantes na destinação e uso desses recursos, como pode ser observado na alocação desses recursos e na baixa execução orçamentária do Fundurb e das OUCs.

A convergência dos trabalhos entre as duas sessões se deu especialmente quando discutiram o Fundurb e as Operações Urbanas, comparando a arrecadação e despesas desses dois instrumentos, tanto em termos de volume arrecadado quanto de distribuição social e territorial dos gastos.

Também o diagnóstico quanto às dificuldades enfrentadas na execução das despesas tanto do Fundurb quanto das OUCs convergiu, assinalando a necessidade de (re)construção da capacidade da Prefeitura de São Paulo implementar as políticas públicas de desenvolvimento urbano, principalmente na área de habitação.

1. quais dados, informações, mapeamentos foram produzidos pelos trabalhos?

- a) Receitas, despesas e saldos do Fundurb ao longo do tempo;
- b) Tabela de preços de terrenos (base para a OODC), avaliação dos preços da outorga onerosa e sua relação com os preços dos empreendimentos construídos e taxas internas de retorno desses empreendimentos;
- c) Situação das Transferências de Direito de Construir, evidenciando seu uso limitado e concentrado em imóveis maiores.

2. quais demandas, reivindicações ou denúncias em relação ao poder público apareceram nos trabalhos?

- a) Defasagem dos preços dos terrenos (base de cálculo da OODC) em cerca de 30% em relação a 2014. Falta de calibragem dos preços de outorga onerosa em diferentes áreas da cidade, algumas com valor muito alto, inviabilizando construções, outras com preços defasados, com perda de arrecadação potencial;
- b) Acúmulo de recursos em caixa no Fundurb, fruto da baixa execução orçamentária do fundo nos últimos anos;
- c) Dificuldades de acompanhamento dos resultados da Transferência do Direito de Construir.

3. foram debatidas propostas e projetos para a cidade, que podem alimentar as discussões públicas?

- a) Superação da concorrência entre os instrumentos Outorga Onerosa (recursos Fundurb) e OUCs;
- b) Revisão da TDC
- c) Ajuste (“calibragem”) nos preços da OODC
- d) Reconstrução da capacidade da prefeitura planejar e executar políticas (habitação principalmente)

SÍNTESE S28: Governança, participação e controle social

Relatora: Viviane Rubio
Mackenzie

A apresentação de Fabricio Muriana, "Afiml o que será feito com a participação?" tem por base a dissertação de mestrado do autor que traz a discussão metodológica sobre o processo de participação popular no Brasil.

O autor fazendo uso da pergunta título do artigo: Afiml o que será feito com a participação? trata da efetividade da participação popular, uma vez que agentes e cidadãos que participaram das oficinas e audiências realizadas pela equipe da Gestão Haddad apontam que não foram contemplados na revisão do PDE publicado em 2014.

Alguns pontos levantados na leitura do processo da elaboração do PDE são apontados como entraves para a efetivação de participação – as ações do poder executivo, como o pedido feito pelo Prefeito Haddad para que as partes, tanto a equipe do executivo, quanto do legislativo imprimissem celeridade, mudando o fluxo de tramitação para a aprovação da lei, e assim indicando que as contribuições e demandas da sociedade civil não foram contempladas.

A conclusão da dissertação é indutiva e aponta que apesar da intenção de um processo transparente e toda publicidade de que a prefeitura fez uso, além das ferramentas digitais de participação e de documentação das contribuições, a leitura das minutas dos relatores das reuniões diversas não houve discernimento na organização do material e, portanto, faltando esforços na identificação e na resposta às demandas levantadas.

Conclusão geral: apesar da institucionalização da participação, que pode aumentar o levantamento das demandas, a falta de registro completo da participação da última revisão diminui a inserção das pautas.

A autora Mariana Morais, de "Formulação participativa PDE: fatores críticos e alternativas democráticas", informa que o artigo é fruto de pesquisa que dialoga com experiências e práticas cotidianas em Berlim, onde há uma multiplicidade de formas, dimensões participativas, bem como inúmeros pontos de acesso. Além das instituições participativas e instrumentos institucionais que possibilitam ampla participação da população no processo de planejamento de investimentos e ações na e para a cidade.

Com isso constrói uma metodologia para a avaliação da participação popular na elaboração do PDE de 2014: 1. Condições estruturais; 2. desenho do procedimento e 3. resultados do processo.

Destaca que na metodologia aplicada pela SMDU incluiu pela primeira vez as oficinas para a capacitação dos agentes que acompanhariam o processo de participação, como um avanço, além da criação da plataforma Gestão Urbana e a devolutiva das contribuições.

Conclui dizendo que os instrumentos de participação possibilitam os conflitos e que validam ou não as propostas para a revisão de leis e instrumentos. Como exemplo cita as manifestações contra a revisão da lei de zoneamento e que não aconteceu em função da grita da população que questionava o porquê da revisão de um instrumento aprovado recentemente e que só beneficiaria a uma parte pequena da população, naquele caso os empresários da construção civil.

A autora Gabriela Caceres, no trabalho "Histórico da participação no Conselho Municipal de Política Urbana: estamos de fato evoluindo?" chama a atenção para a atuação e ações do conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), destacando sua importância no processo de planejamento da cidade, mas que nos últimos anos não tem se mostrado atuante.

Apresenta as atribuições do CMPU e uma linha do tempo da composição do Conselho que surge como instrumento de participação no PDE de 2002, com 48

membros, sendo 24 do poder público e 24 da sociedade civil. Em 2014 o número de conselheiros é ampliado para 60, sendo 26 do poder público e 34 da sociedade civil. E analisa as portarias de nomeação dos conselheiros, apontando para um descompasso na ocupação das vagas ao longo dos últimos anos: 2015–2017 das 34 vagas 32 ocupadas; 2017 a 2019 das 34 28 ocupadas e 2 sem informação, e 2019 – 2021 das 34 apenas 16 ocupadas e 2 sem informação.

Com isso, mesmo que em 2014 as vagas do CMPU tenham sido ampliadas, até o início de 2021 nem todas as vagas haviam sido preenchidas, deixando a composição do CMPU irregular, com algumas entidades sem representação em duas gestões. Outra questão importante levantada é sobre o tempo do ingresso dos representantes das entidades da sociedade civil que não coincide, interferindo na força da participação para a tomada de decisões do conselho.

Ainda há uma disparidade importante entre o número de representantes da sociedade civil e do poder público, enfraquecendo a representação da sociedade civil no processo de planejamento ao longo dos anos e, portanto, da participação da cidade.

A autora comenta ainda que houve um desdobramento na mídia sobre a posição dos conselheiros da sociedade civil na última reunião extraordinária do CMPU, denunciando o desrespeito do poder público, quanto as suas considerações e demandas.

A autora Tais R. Borges, apresenta no trabalho “Paridade de gênero no Conselho Municipal de Política Urbana da cidade de São Paulo” como a relação de paridade de gênero na composição do CMPU interfere na efetividade do processo de participação popular, uma vez que as ações da PMSP na cidade têm sempre maior impacto na vida das mulheres, e estando em menor número nas instâncias de participação, conseqüentemente as demandas relativas não serão atendidas adequadamente.

Aponta ainda que a paridade como se encontra configurada no CMPU, apesar da evolução de 33% para 57,1% em 2021, é bastante confusa, pois no período entre os anos de 2020 e 2021 houve alterações nas regras de paridade que confundiram e dificultaram ainda mais a efetivação da composição no conselho e deste modo, se apresentando como um conflito e dificultador na participação da mulher com

impacto nas ações e tomadas de decisão no planejamento da cidade, e assim as demandas das mulheres não são devidamente observadas e atendidas.

As conclusões da autora apontam para um conflito entre os princípios da gestão democrática, que rege a política urbana e o de paridade de gêneros principalmente na composição dos conselhos.

O artigo apresentado por Milena Moreira Gobatti, “A efetividade da participação social no FUNDURB” tem origem na pesquisa de Mestrado, e trata da efetividade do conselho gestor na aplicação dos recursos do FUNDURB.

A autora apresenta uma linha do tempo acerca do conceito de gestão democrática trazida pela Constituição Federal de 1988 e seus instrumentos de participação popular e regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001.

Traz definições e conceitos utilizados na instituição da participação popular na CF que foi instituída em um ambiente híbrido onde a democracia ainda estava em projeto e não consolidada e, portanto foi fruto de intensa negociação.

Traz uma pergunta chave: A participação é formal ou de fato?

O FUNDURB foi introduzido na gestão municipal em São Paulo em 2002 por meio do PDE há época, sendo as atribuições quanto a aplicação dos recursos modificadas no PDE 2014.

O PDE de 2014 modificou a composição do conselho do FUNDURB restringindo a participação da sociedade civil e não havendo regulamentação para a representação nas tomadas de decisão. A gestão não apresenta transparência na divulgação dos dados, inclusive com uso de linguagem técnica que dificulta o entendimento popular das decisões.

A autora observa que houve uma mudança significativa na aplicação dos recursos na cidade, indicando a aplicação concentrada no ano de 2020 nas áreas centrais da cidade em contrapartida do que acontecia anteriormente.

Além disso, os projetos elaborados pela SMUL, onde os recursos do FUNDURB serão aplicados, somente são apresentados para o Conselho Gestor e não passam por aprovação deste colegiado.

A composição do conselho gestor não é heterogênea, sendo a representação da sociedade civil a minoria. Os critérios para a aplicação dos recursos do FUBDURB não são claros no que diz respeito às regiões da cidade e suas prioridades e não há transparência e a devida divulgação dos dados para a população.

Ao final das apresentações o mediador trouxe as perguntas da audiência que tratavam no geral do enfraquecimento dos Conselhos participativos na gestão da cidade indo ao encontro da fala de todos os palestrantes.

Destaca-se a necessidade de fomentar a participação popular em todos os âmbitos, prática que não é habitual ao paulistano.

Uma das perguntas levanta a necessidade de instrumentos alternativos para o incentivo à participação quanto o nome de Pedro Pontual foi lembrado, por sua atuação na criação de atividades prévias, como oficinas, cursos e visitas com ações preparatórias para a realização do processo participativo.

Kazuo traz à tona a discussão sobre a necessidade de olhar para o enfraquecimento dos conselhos estar atrelado à vontade política da Gestão em governar com, sem ou contra a participação popular.

Como considerações finais a relatora traz a importância de pesquisas desta natureza para a avaliação das políticas públicas e seus instrumentos tanto urbanísticos, quanto de participação popular para retroalimentar o processo de construção e melhoria e consequente efetividade.

SÍNTESE S29: Sistema de planejamento e governança urbana

Relatora: Alexandra Fuch de Araujo
FD-USP

Na sessão 29 do Fórum 21, foram apresentados seis resumos.

No primeiro trabalho, apresentado por Sarah Feldman, Descentralização, aproximação e justiça espacial: uma tríade para revisão do Sistema de Planejamento Urbano em São Paulo, se discutiu o sistema de planejamento urbano em suas múltiplas dimensões, desde a gestão Luiza Erundina até a presente gestão, em seus mais diversos desenhos institucionais, propondo-se maior descentralização como forma de incrementar a participação social.

No segundo trabalho, Espaços livres públicos potenciais e paisagem em áreas de vulnerabilidade social, os pesquisadores Ana Cecília de Arruda Campos, Camila Paim, Eugenio Fernandes Queiroga, Isabela Sollero Lemos, João Meyer, Kátia Canova e Talita Micheleti trouxeram os objetivos do laboratório de Quapá desde 1994 e da rede SAPAVEL, com propostas de novas funções a serem incorporadas pelos espaços livres públicos no planejamento urbano em áreas de vulnerabilidade social.

No terceiro resumo, Gestão urbana e cultural da cidade de São Paulo: análises e proposições inspiradas na Lei e Programa de Fomento à Cultura da Periferia, os autores Anderson Kazuo Nakano, Thiago Andrade Gonçalves e Pedro Oliveira narraram a experiência da formulação da referida Lei e Programa, apresentando um estudo de caso, o “Cine Campinho”.

O quarto trabalho, Ênfases e lacunas no uso de dados digitais: vigilância e privacidade no planejamento da cidade de São Paulo, desenvolvido por Maria do Val da Fonseca, realizou uma revisão bibliográfica das pesquisas referentes ao uso de dados no meio urbano. Enfatizou tanto a necessidade de ciência das informações

quanto a necessidade de proteção de dados e de conscientização do uso das informações neles contidas, em especial num momento em que os serviços de tecnologia são entre os mais privatizados.

O quinto trabalho, Edital sincero, proposto por Antonio Balbi, Beatriz Dreger, Octavio Zazzera e Sergio Peralta, foi baseado em um podcast realizado em 2019, que por sua vez se originou da necessidade de crítica ao edital proposto pela gestão Dória para a privatização dos parques públicos na cidade de São Paulo.

O sexto resumo, O plano diretor e seus instrumentos como mobilizadores das terras públicas: destinação social ou privatização / desestatização?, apresentado por Amanda Silber Bleich, Paula Freire Santoro e Débora Grama Ungaretti, trouxe o histórico do debate institucional sobre o uso das áreas públicas da cidade de São Paulo e os obstáculos legislativos e administrativos para a criação de um Plano de Gestão de Áreas Públicas.

1. Dados, informações, mapeamentos foram produzidos pelos trabalhos.

FELDMAN analisou as diversas propostas de descentralização administrativa, mas destacou a dificuldade histórica das diversas gestões em levar adiante projetos sucessivos de descentralização, o que repercute na ausência de integração das subprefeituras aos diversos planos. Utiliza como marcos teóricos a noção de território de Milton Santos e de justiça espacial de Edward W. Soja.

CAMPOS e outros, a partir de mapas urbanos e fotografias de espaços periféricos, demonstram que os equipamentos públicos urbanos podem comportar usos e funções capazes de incorporar manifestações culturais.

BLEICH e outros relataram a evolução das tentativas e frustrações para a elaboração de um plano de gestão das áreas públicas urbanas de São Paulo, desde o ano 2000 e a CPI das Áreas Públicas.

2. Demandas, reivindicações ou denúncias em relação ao poder público apareceram nos trabalhos.

Para FELDMAN, há uma fragmentação da participação no planejamento que inviabiliza ser caracterizada como uma política pública propriamente dita. Essa

fragmentação também é identificada por KAZUO, que denuncia a dificuldade de diálogo com os órgãos públicos.

VAL DA FONSECA denunciou os riscos da privatização de serviços públicos sem os cuidados necessários. Nos processos de planejamento, é necessário compreender quais são as interferências, e principalmente para aqueles que têm menos acesso, quais dados estão sendo cedidos, e para quem aqueles dados estão sendo revertidos.

BALBI e outros desenvolveram o podcast a partir de uma situação dada, qual seja, a notícia do edital sem a participação da sociedade civil, que teria levado a diversos questionamentos quanto ao procedimento adotado. Foi um processo turbulento, que por outro lado aproximou os atores sociais envolvidos. A partir dos debates realizados em 2019, criou-se uma compreensão de que a gestão regional precisa dos articuladores locais e canais de diálogo com as pessoas que vivem em cada uma das áreas da cidade.

BLEICH e outros concluem que, em que pese o desenvolvimento legislativo retratado nos Planos Diretores da cidade e dos instrumentos de gestão, o georreferenciamento da cidade ainda não foi finalizado.

Já os instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor não cumprem os objetivos propostos e são utilizados de tal modo que acabam por favorecer a privatização de áreas públicas, através da criação dos fundos imobiliários, concessões de uso, PIUs e das PPPs habitacionais.

3. Propostas e projetos para a cidade, que podem alimentar as discussões públicas.

A Lei 16050/2014, em seu artigo 1º, § 2º, define o Sistema de Planejamento Urbano como um “conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos que tem como objetivo coordenar as ações referentes ao desenvolvimento urbano, de iniciativa dos setores público e privado, integrando-as com os diversos programas setoriais, visando à dinamização e à modernização da ação governamental”.

Em que pese a definição legal, as pesquisas realizadas concluem por um diálogo precário entre os setores públicos e privados e a falta de instrumentos de garantia da preponderância do interesse público nas relações entre os dois setores, que se reflete na falta de aprimoramento dos instrumentos de participação.

FELDMAN afirma que não podemos limitar a governança urbana à gestão de instrumentos técnicos e propõe que as subprefeituras sejam reintegradas ao sistema de planejamento, sob orientação das secretarias, mas com uma estrutura estável e interdisciplinar de planejamento local – realizando atividade contínua e não episódica. Descentralizar não significa fragmentar.

A seu ver, há necessidade de o planejamento ser visto como um processo contínuo, para o que seria relevante a eleição (e não a nomeação) dos subprefeitos.

Foi uma proposta recorrente a importância e necessidade de elaborar políticas e conteúdos de baixo para cima, para se errar menos no planejamento, apesar dos desafios.

No atual processo de revisão do Plano Diretor, o formato on line adotado está comprometido, por faltar exatamente a participação de baixo para cima.

Todos apontam a difícil relação do público e do privado no planejamento. Aqui, vale a frase de KAZUO, destacada na apresentação, para quem “é importante pensarmos a governança urbana, de equipamentos e terras públicas na perspectiva democrática e popular para não cairmos no “tecnocratismo de esquerda”.

Uma das estratégias para conter os efeitos adversos do ator privado é dar voz à comunidade (KAZUO e outros; BALBI e outros), como desenvolvimento de novos instrumentos participativos que garantam uma participação mais inclusiva.

Nessa linha, KAZUO e outros propõem o edital como um novo instrumento de participação democrática, diante do sucesso do processo participativo através de editais realizados a partir Lei e Programa de Fomento à Cultura da Periferia, num total de seis editais até o momento.

Para CAMPOS e outros, a ideia das TICP –Território de interesse da cultura e da paisagem envolve pensar em outros meios de aproveitamento do espaço urbano

vindos da população – de baixo para cima, como forma de fortalecimento da comunidade, o que pode ser mais relevante do que a finalidade de trazer soluções.

Após relatar exemplos registrados na literatura das consequências negativas da fragilidade dos dados acessados por prestadores de serviços públicos urbanos, VALDA FONSECA destaca a importância do planejamento consciente como um meio de proteger o cidadão do mau uso dos dados.

Para BLEICH e outros, os instrumentos jurídicos hoje existentes no Plano Diretor precisam ser aperfeiçoados, de modo a reverter o processo de privatização de terras públicas em curso nos dias atuais.

Enfim, o grupo apresentou a necessidade de se caminhar em direção a uma governança urbana, de equipamentos e terras públicas numa perspectiva mais democrática, com propostas de novos instrumentos e processos participativos, capazes de integrar as experiências locais e comunitárias, de forma contínua, e de aperfeiçoamento dos instrumentos urbanísticos hoje existentes de modo a se tornarem mais eficientes na preservação do interesse público.

Balanço e Desdobramentos



Participação de mais de **300**
autores e autoras

de **130** instituições, universi-
dades e movimentos sociais

que apresentaram **190** estudos
em **29** sessões temáticas, que
resultaram em **7** mesas síntese
de debate

transmitido no Youtube, o Fórum
SP 21 contou com o acompanha-
mento de **20.000** pessoas

15.000 visualizações
posteriores

e com a entrega de **90** artigos

Índice remissivo

- A**
- Adalberto Gregório Back 17
- Ademir Cleto de Oliveira 56
- Adriana Camargo de Brito 86
- Akinori Kawata 105
- Alan Américo da Silva 421
- Alanis Araujo Alberes 187
- Alberto Luiz dos Santos 231
- Alejandra Devecchi 19
- Alessandra Cristina Corsi 167, 171
- Alexandre Cordeiro dos Santos 233
- Alexandre Fontenelle-Weber 15
- Alexandre Mavignier 217
- Aline N. Regino 124
- Allan Ramalho 179
- Amanda de Almeida Ribeiro 409
- Amanda Silber Bleich 448
- Ana Beatriz Guimarães Passos 335
- Ana Beatriz Pahor Pereira da Costa 237
- Ana Cecília Mattei de Arruda Campos 54
- Ana Gabriela Akaishi 183, 250, 261
- Ana Kuhl 183
- Ana Lúcia Aguiar 212, 216
- Ana Maria Bertolini 107
- Ana Paula Koury 115
- Anderson Kazuo Nakano 399, 442
- Andréa Ferreira Santos 340
- Ângela Amaral 158
- Anna Paula Cunha 150
- Antonia Lindinalva Ferreira DO Nascimento 179
- Antonio Balbi 446
- Arthur Simões Caetano Cabral 64
- Augusto Luiz de Aragão Pessin 179
- B**
- Beatrice Perracini Padovan 34
- Beatriz Cervino Milla 105
- Beatriz Dreger 446
- Beatriz Kemper Soethe 74
- Beatriz Stella Chamie 372
- Benedito Roberto Barbosa 85, 212, 214, 216
- Bianca Tavolari 430, 434
- Brenda Cardoso do Carmo 74
- Bruna Bacetti Sousa 231, 243
- Bruna Feliciano Palma 47
- Bruno Borges 21
- C**
- Camila Nastari Fernandes 183
- Camila Paim 438
- Carlos Geraldo Luz de Freitas 58
- Carlos Henrique Yui Morello 349
- Carlos Leite de Souza 354
- Carlos Maurício Duque dos Santos 340
- Carmen Silva 179
- Catharina Christina Teixeira 300
- Celso Aparecido Sampaio 191
- Clara Dalponte 74
- Cláudia Maria César 446
- Claudia Muniz 241
- Cleonice Dias dos Santos Hein 124, 158
- Cristhiane Falchetti 142
- Cristina Boggi da Silva Raffaelli 172
- Cristina Yukari Kawakita Ikeda 86
- D**
- Dânia Brajato 249, 268
- Daniel Bruno Garcia 399
- Daniela Costanzo de Assis Pereira 88
- Daniela Fajer Rosa 347
- Daniela Perre Rodrigues 402
- Débora Grama Ungaretti 448
- Débora Paim Gambetta 412
- Débora Sanches 124, 175, 191, 214
- Deiny Façanha Costa 343
- Deocleciana Ferreira 66
- Diego Strobel 412
- E**
- Edileuza Guimarães 216
- Edilson Henrique Mineiro 305
- Eduardo Donizete Pastrelo 105
- Eduardo Marques 278, 411
- Eduardo Soares de Macedo 167, 171
- Eduardo Suplicy 179
- Egle dos Santos Monteiro 397
- Elisa Morandé Sales 86
- Elisa Ramalho Rocha 36
- Elton A. T. Tavares 85
- Erick Flávio Luiz Fonseca 217
- Eugênio Fernandes Queiroga 372
- Euler Sandeville Jr. 47, 227
- Eunice Helena Sguizzardi Abascal 150, 208, 310
- Evaniza Lopes Rodrigues 305
- F**
- Fabiana Borges de Freitas 148
- Fabiana Lucena 241
- Fabiano Ferreira Chotoli 217, 233
- Fábio Custódio Costa 259
- Fabício Araújo Mirandola 167
- Fabício Muriana Arêa Lima 432

Felipe Jaloretto da Silva 71
 Felipe Moreira 187
 Fernanda Accioly Moreira 89
 Fernanda amorim Militelli 352
 Fernanda Belizario Silva 27
 Fernanda de Abreu Moreira 193, 254
 Fernanda Leoni 210
 Fernando Botton 85
 Fernando Cymbaluk Couri 95
 Fernando de Mello Franco 21, 92
 Fernando Shiko Toma 349
 Fernando Túlio Salva Rocha Franco 21
 Filipe Antonio Marques Falcetta 115
 Flávia Piva Almeida Leite 337
 Flavio Antonio Dugo Bragaia 48
 Francisca Adalzija 110
 Francisco de Assis Comarú 85

G

Gabriel Ancilotto Idú 85
 Gabriel Borelli Martins 71
 Gabriel Kiyoshi Wadamori Lima 349
 Gabriel Marques 183
 Gabriela A. Telles Rudge 291
 Gabriela Cáceres 430, 434
 Gabriela Mattei 219

Gabriela Mem de Barboza 247
 Géssica Carvalho 19
 Gilder Nader 71
 Giovanna Fascina P. de Oliveira 32
 Gisele Aparecida de Sá Brito 140, 295
 Giuliana Del Nero Velasco 70
 Giuliano Magnelli 179, 359
 Giuseppe Filocomo 183, 250, 412
 Guilherme Denes 421
 Guilherme Lobo Ferraz Pecoral 89
 Guilherme Minarelli 278
 Guilherme Moreira Petrella 293
 Guilherme Saraiva Grava 335

H

Henrique Geddo 158
 Henrique Patrício Martim 331
 Henrique Pougy 377

I

Igor Santos Valvassori 231
 Isabela Luisi Fernandes da Costa 284
 Isabela Maciel Macedo 331
 Isabela Moraes 34
 Isabela Rodrigues dos Santos 382
 Isabela Sollero Lemos 438
 Isabelle Bispo 183

Isadora de Andrade Guerreiro 189
 Isadora Marchi de Almeida 297
 Ivaneti Araújo 179
J
 Jackeline Miguel Custodio 125
 Jade Cavalhieri 85
 Janice de Piero 282
 Janini de Oliveira Dias da Silva 331
 Jaqueline da Luz Ferreira 100
 Jéssica Alves Magalhães 412
 Joanna de Almeida Rangel Pereira 332
 João Fernandes Pires Meyer 349, 438
 João Priolli de Araújo 179
 João Ricardo Ribas de Moraes 164
 Jomarina Pires 179
 Jonathan Grasel Wensing 74
 Jonathas Magalhães Pereira da Silva 152
 José Benedito de Freitas 105
 José Guilherme Schutzer 38
 José Luiz Albuquerque Filho 112
 José Otávio Lotufo 36, 38
 Joyce Reis Ferreira da Silva 375
 Júlia Solér Marconi 122
 Juliana Avanci 179
 Juliana Cristina Shiraishi 88

Juliana Petrarolli 183, 250

K

Kaio Matheus Santos Nogueira 379
 Karin Regina de Castro Marins 14, 29, 117
 Karoline Mariana Gonçalves 217
 Kathlin Procópio 19
 Katia Canova 438

L

Lais Boni Valieris 303, 405
 Lais Valieris 430, 434
 Lara Cristina Batista Freitas 36
 Laralys Monteiro 367
 Larissa Cristina da Silva Dias 224
 Larissa Lacerda 89
 Laura Pappalardo 34
 Leila de Lacerda Pankoski 50
 Leonardo Loyolla Coelho 54
 Leonardo Vils 42
 Leticia Casagrande Dupont 144
 Letícia Hirosue 19
 Letícia Machado 107
 Ligia Duarte Lanna 127
 Lívia Ligabue 295, 420
 Lívia Prazim de Albuquerque 382
 Lorea Durana D Errico 97

- Lucas Chiconi Balteiro 360
 Lucas Fabri de Araujo 349
 Lucas Martins Novaes 164
 Luciana Alves de Oliveira 27
 Luciana Chakarian Kuada 105, 169
 Luciana de Oliveira Royer 183
 Luciana Fukimoto Itikawa 216
 Luciana Nicolau Ferrara 85
 Luciana Pascarelli Santos 105
 Luciano Zanella 110
 Luis Octavio P.L. de Faria e Silva 36
 Luis Rossi 345
 Luiz Gonzaga da Silva 179
 Luiz Gustavo Bertocchi Alves da Silva 275
 Luiza Martins 183
- M**
- Manuela Marcolino 32
 Marcela Penha Pereira Guimarães 167, 171
 Marcelo de Mello Aquilino 86
 Marcelo Fischer Gramani 167
 Marcelo Machesini 430, 434
 Marcos Corrêa Galhego 36
 Margarida Bernardina Ramos 212, 216
 Maria Cecilia Lucchese 32
 Maria Cristina Teixeira 337
- Maria das Graças de Jesus Xavier 124
 Marla de Fátima dos Santos 185
 Maria do Val da Fonseca 439
 Maria Helena Bertolini Bezerra 227
 Maria Isabel Cabral 158
 Maria Isabel Camaño Guillén 208
 Maria Isabel Rodrigues Paulino 105
 Mariana Cavalcanti Pessoa Tonasso 239
 Mariana Kimie da Silva Nito 229, 231
 Mariana Levy Piza Fontes 103, 424
 Mariana Mendes de Sousa 105
 Mariana Morais 428
 Mariana Nunes Taguti 214
 Mariana Thibes 282
 Mariana Vieira Lima 367
 Marilene Ribeiro de Souza 85
 Marília Mayumi Kotaki Rolemberg Lessa 308
 Mario Aldegheri do Val 275
 Marlon Rubio Longo 48, 115, 421
 Martina Pacifici 29
 Matheus Graciosi Pinto 183
 Matheus Oliveira Costa 354
 Matthew Aaron Richmond 66
 Maurício Ramos de Oliveira 36
 Mayara Barbosa de Almeida 120
- Michelle Souza Benedet 74
 Miguel Martins Fiorelli 252
 Milena Borges Moreira Gobatti 434
 Munique Neves 254
- N**
- Nabil Bonduki 226, 329, 359
 Nathalia Leone Marco 257
 Nathália Pimenta Freitas Pinto 312
 Nicolas Le Roux 345
- O**
- Octávio Zazzera e Sergio Peralta 446
 Omar Yazbek Bitar 58
- P**
- Paloma Amaro 19
 Patricia O'Reilly 217
 Paula Constante Silva Santos 160
 Paula Freire Santoro 176, 295, 297, 343, 420, 448
 Paula Victória Santos Gonçalves de Souza 363
 Paulo Carlos Pereira do Amaral 105
 Paulo Eduardo Scheuer 354
 Paulo Emilio Buarque Ferreira 187
 Paulo José Saiz Jabardo 71
 Paulo Ricardo Giaquinto 274
 Paulo Sandroni 414
 Pedro Del Bel Pires 176
- Pedro Henrique Rezende Mendonça 363
 Pedro Oliveira 442
 Pollyanna Sjobon Veras 154
 Priscila Borin de Oliveira Claro 164
 Priscila Ikematsu 171
 Priscila Rodrigues Melo Leal 233
- R**
- Rafael Funari 241
 Rafael Giorgi Costa 48
 Rafaela Simonato Citron 279
 Raphael Balduco 217
 Raphael Bischof dos Santos 287
 Raquel Rolnik 89, 140, 286, 296, 321
 Rayssa S. Cortez 85
 Regina Célia Soares Bortoto 227
 Regina Magalhães de Souza 105
 Reinaldo Araújo de Lima 70
 Reinaldo Tadeu Boscolo Pacheco 66
 Renata Miron 158
 Renata Thais Antonialli 162
 Renato Cymbalista 46, 93
 Ricardo S. Moretti 110
 Ricardo Tierno 117
 Rodrigo Quintella Messina 34
 Ronaldo Kocinas 105

Ros Mari Zenha 282

Rosana Yamaguti 48, 156

Rosane Segantin Keppke 239, 397

Rosane Tierno 179

Rosangela Ferreira Santos 340

S

Sarah Feldman 444

Sérgio Brazolin 70

Sérgio Henrique Passos Avelleda 335

Sheila Cristiane Santos Nobre 85

Sidnei Pita 176

Simone Ferreira Gatti 181

Sofia Júlia Alves Macedo Campos 58

T

Taís R. Borges 430, 434

Taisa Cintra Dosso 152

Talita Anzei Gonsales 148, 302

Talita Micheleti 438

Tania Knapp da Silva 93

Tatiana Tucunduva Philippi Cortese 42

Tatiane Oliveira Teles 380

Taubman College University de Michigan 146

Tereza Djane Arrais 303

Thais Almeida Marcussi 245

Thais Fernanda Lopes 289

Thaíse Coelho 19

Thaty Tamara Baldini Galvão 275, 369

Thiago Andrade Gonçalves 442

Thiago Corrêa 19

Thiago Jacovine 183

Thiago Luiz Salvadeo Santos 62

Thiago Pereira Inácio dos Santos 42

U

Ursula Peres 396, 412, 451

V

Valdecir Angelo Quarcioni 233

Valdina Silva Andrade 212, 216

Vanessa Lucena Empinotti 85

Victor Callil 88

Victor Prospero 241

Vinícius Luz de Lima 314

Vitor Inglez de Souza 179, 303

Vitória Oliveira Pereira de Souza Leão 100

Vivian Barbour 423

W

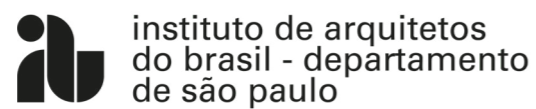
Wilson Levy Braga da Silva Neto 434

Wolney Castilho Alves 110

Y

Ygor de Goes Sena 407

ORGANIZAÇÃO



APOIO

