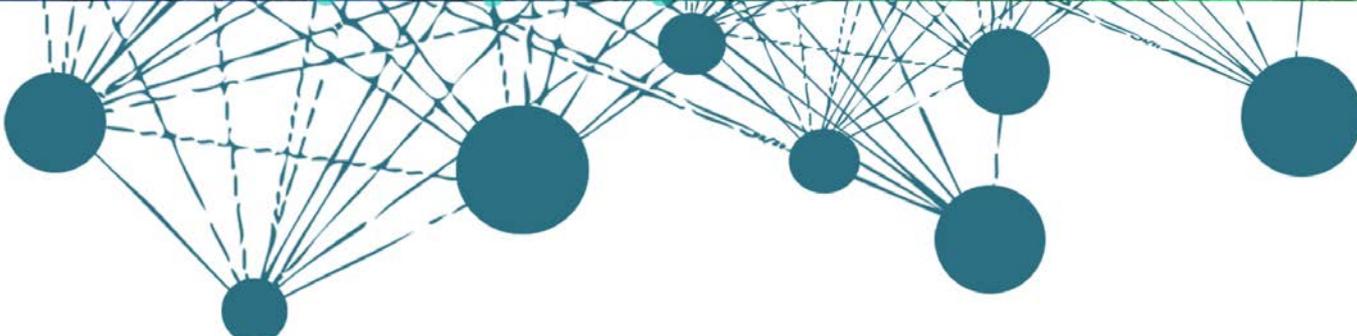




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: possibilidades e lacunas

**Structuring Axes of Urban Transformation:
possibilities and gaps**

*Amanda Paulista de Souza¹, USP,
apaulista.souza@gmail.com*

He Nem Kim Seo², USP, henem.kim@gmail.com

Rosana Yamaguti³, UFABC, r.yamaguti@ufabc.edu.br

1 Advogada e mestranda do programa de pós-graduação em Habitat da FAUUSP

2 Arquiteta-Urbanista, Advogada e mestranda do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da FAUUSP

3 Arquiteta-Urbanista e mestranda do programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC.

RESUMO

O presente artigo se propõe a analisar os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) enquanto instrumento fundamental de efetivação da orientação do desenvolvimento urbano em função do sistema de transporte público e coletivo, conforme estabelecido pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016). A ideia é, a partir da análise do referido instrumento, avaliar se os possíveis impactos territoriais e sociais dos seus regramentos vão no sentido de efetivar os objetivos de inclusão social e qualificação urbana perseguidos pelo Plano Diretor Estratégico como um todo.

Palavras Chave: Plano Diretor Estratégico, Zoneamento, Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, Inclusão Social, Qualificação Urbana.

ABSTRACT

The aim of the present article is to analyse the Structuring Axes of Urban Transformation (EETU), established by the São Paulo's City Master Plan (Law nº 16.050/2014) and Zoning (Law nº 16.402/2016) as a fundamental instrument to achieve transit oriented urban development. The main idea is to evaluate if the social and territorial impacts intended by this new instrument go towards the goals of social inclusion and urban quality pursued by the Master Plan.

Keywords: Master Plan, Zoning, Structuring Axes of Urban Transformation, Social Inclusion, Urban Quality.

INTRODUÇÃO

O recente processo participativo de revisão da legislação urbanística de São Paulo tem possibilitado o debate sobre o que se deseja para o futuro da cidade pela ótica dos cidadãos e dos diversos grupos sociais que compõem a sociedade, cujos interesses, não raro contraditórios, se consolidaram em parte nas Leis nº 16.050/14 (Plano Diretor Estratégico) e 16.402/16 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, popularmente conhecida como Lei de Zoneamento). Este processo continua em andamento em razão da revisão dos Planos Regionais do Município de São Paulo⁴, mas pode-se concluir desde já que ele tem demonstrado que muito se espera da legislação na solução dos problemas e conflitos urbanos⁵.

Baseada nos instrumentos estipulados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), a nova legislação urbanística paulistana procurou incorporar ideias inovadoras ao estabelecer a orientação do adensamento urbano em função do sistema de transporte público de massa - partindo do pressuposto de que este é fundamental para viabilizar o acesso universal à cidade, aos benefícios e à comodidade da vida urbana. Nestes termos, tal orientação de adensamento associada às exigências e aos incentivos para a qualificação e implantação de espaços públicos ou de uso público e combinada com medidas de preservação ao patrimônio, de incentivo à produção de moradia digna e de uso coerente das áreas públicas, seria um fator chave para a produção de urbanidade⁶ e, conseqüentemente, de melhoria da qualidade de vida urbana. No Plano Diretor Estratégico, tal orientação se consubstancia nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), instrumento que visa à promoção da diversidade do uso e da ocupação democrática do solo nos arredores do transporte público coletivo.

Todavia, a qualificação urbana e a inclusão social pretendidas pelo Plano Diretor Estratégico ficam limitadas tanto ao escopo restrito da lei - que em seus poucos dispositivos e sanções acaba por estabelecer uma orientação que demanda toda uma estrutura municipal (ou uma transformação desta) para ser implementada - quanto à aceitação e interpretação do mercado, dos especialistas e da própria população local em face dos dispositivos propostos. Essas limitações, que não são raras na efetivação da legislação brasileira, podem ser genericamente resumidas como 'as dificuldades da lei sair do papel', uma expressão com a qual nossos urbanistas já criaram familiaridade. O mais interessante, entretanto, é notar que, no caso dos EETU, se a lei efetivamente sair do papel, as chances de sua aplicação resultar em uma valorização das áreas sob as quais são incidentes e uma conseqüente expulsão da parcela da população que passará a não ter mais condições de arcar com os custos da moradia nestas áreas são significativas - o que inverteria os objetivos de inclusão social pretendidos pelo Plano Diretor Estratégico.

O artigo está dividido em três capítulos: no primeiro desenvolvemos o conceito de aplicação dos EETU à luz do novo marco regulatório da cidade de São Paulo; no segundo são analisados os

4 Os Planos Regionais das Subprefeituras foram consolidados através do Decreto Municipal nº 57.537, de 16 de Dezembro de 2016.

5 As autoras participaram ativamente dos espaços de participação popular, especialmente no âmbito do processo de revisão da Lei de Zoneamento do Município de São Paulo; nestes espaços, foi possível perceber que todos os tipos de propostas eram levantadas pelos participantes, desde questões relacionadas à quantidade de buracos na sua rua até mobilizações coletivas pela mudança do zoneamento de algumas áreas. Quando os técnicos da Prefeitura respondiam que algumas das questões não eram da alçada da legislação e que o município poderia resolvê-la nas Subprefeituras ou outros órgãos competentes, muitos replicavam dizendo que era melhor estar na Lei porque era um instrumento mais garantido de resolução de conflito do que as instâncias do poder Executivo.

6 Não se pretende adentrar neste artigo na discussão da conceituação do termo "urbanidade", sendo este utilizado para caracterizar espaços urbanos acolhedores, inclusivos e abertos à participação ativa de sua população.

regramentos legais dos EETU em face dos objetivos dispostos no Plano Diretor Estratégico; e, por fim, no terceiro, analisamos os eventuais problemas e lacunas diagnosticados na pesquisa.

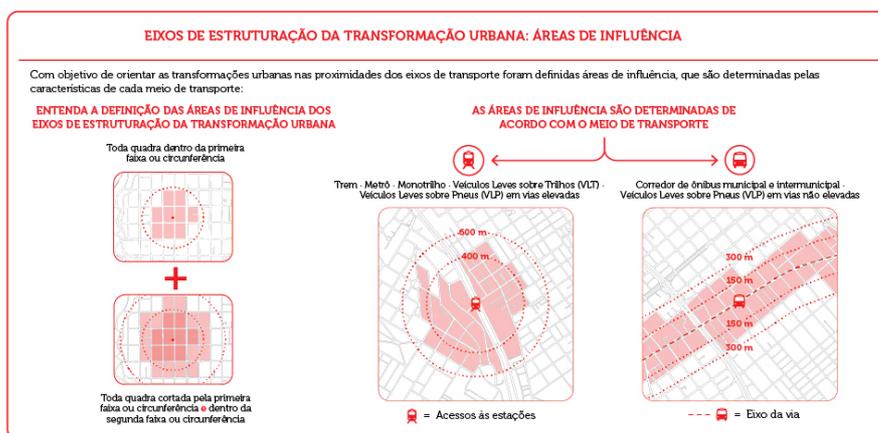
Neste sentido, o trabalho proposto visa compreender o potencial dos instrumentos urbanísticos em vigência em São Paulo para a produção de qualidade urbana e inclusão social nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), avaliando se estes regramentos se fazem suficientes para a efetivação dos objetivos propostos para estas áreas, sem ignorar os limites e problemas de sua aplicação dissociada de planos e projetos urbanos e sociais.

EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PAULISTANA

O novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo instituído pela Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014, apresenta entre seus objetivos fundamentais o reequilíbrio do crescimento da cidade por meio da aproximação dos locais de moradia e emprego, enfrentando, assim, as desigualdades sócio territoriais e diminuindo o fluxo dos deslocamentos diários. Para tanto, seria necessária uma transformação urbanística significativa, equilibrada e planejada pelo Município, baseada nas diretrizes, objetivos e princípios orientadores da referida lei.

Para garantir essa transformação, foi definida a *Rede de Estruturação e Transformação Urbana*, que indica as áreas da cidade onde se almeja intensificar o processo de transformação do uso do solo orientado pela articulação do adensamento populacional e construtivo à qualificação urbanística dos espaços públicos. Um de seus elementos estruturantes é a *Rede Estrutural de Transporte Coletivo*, a qual propicia a implantação dos *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)*. Neles se propõe a mudança dos padrões construtivos, a ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos e o estímulo ao uso misto. Os EETU são definidos por faixas de influência do sistema estrutural de transporte público coletivo de média e alta capacidade como o trem, metrô, monotrilho, VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), VLP (Veículo Leve sobre Pneus) e corredores de ônibus municipais e intermunicipais com operação em faixa exclusiva localizado à esquerda, conforme critérios dispostos no artigo 76 do Plano Diretor Estratégico, esquematizados abaixo:

Figura 1 - Critérios de incidência dos EETU constantes no art. 76 do PDE



FONTE: <www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br> Acessado em: 20/07/2016

Para a viabilização do adensamento populacional nos EETUs, o Plano Diretor Estratégico determina duas medidas: a obrigatoriedade de atendimento da cota máxima de terreno por unidade⁷ e regulamentação dos limites de gabarito, seja para majorá-los até 4 (quatro) exclusivamente nas áreas de EETU⁸, seja para, concomitantemente, rebaixá-lo no restante do território. Em outras palavras, a calibragem dos parâmetros de ocupação, especialmente o gabarito e a cota máxima de terreno por unidade, garantem a indução do adensamento populacional e construtivo ao redor do sistema estrutural de transporte coletivo de média e alta capacidade na medida em que permitem edificações mais altas e com melhor aproveitamento do terreno.

Vale dizer que os EETU se dividem em duas categorias: os existentes e os previstos (assinalados, respectivamente, nos Mapas 3 e 3A do Plano Diretor Estratégico). Entendemos que nesta divisão se estabelece a marca inovadora do instrumento: se o modelo do desenvolvimento orientado pelos eixos de transporte público coletivo já havia sido adotado em algumas cidades desde a década de 70 - como é o caso de Curitiba - em nenhuma outra cidade pensou-se em regulamentar os futuros eixos de estruturação da transformação urbana, ou seja, aqueles ainda não existentes. O Plano Diretor Estratégico, ao regulamentá-los, acaba por admitir seu lapso temporal de atuação englobando como elemento o fator 'tempo'. Se os EETU Existentes incidem nas áreas de influência delimitadas ao redor ou ao largo dos eixos de transporte público (vide figura 01 e artigo 76 do Plano Diretor Estratégico para detalhes), os EETU Previstos incidem nas áreas que atendem àquelas mesmas condições, com a diferença de que suas áreas de influência recaem sob os eixos de transportes *futuros*, a serem implantados. Entretanto, nos EETU Previstos só poderão ser aplicados os parâmetros de adensamento máximos já referidos caso houver, de fato, a implantação do sistema de transporte estruturador da respectiva área de influência⁹. Há, portanto, uma condição fática - a implantação do transporte na área de influência correspondente -, que pode ocorrer a qualquer tempo, cuja concretização determina uma mudança do instrumento incidente sobre tal área, o que garante uma mudança de parâmetros e orienta um novo eixo de desenvolvimento na cidade.

Em consonância com os dispositivos do Plano Diretor Estratégico, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo - Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, recepcionou os EETU na forma de Zonas de Uso, conforme esquematizado na tabela a seguir:

PDE - Lei nº 16.050/14	LPUOS - Lei nº 16.402/16
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existentes na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU)
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existentes na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental (ZEUa)
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos na Macrozona de Estruturação e	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previstos (ZEUP)

7 Relação de densidade habitacional, expressa em unidade de área, entre a área total do terreno e o número de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas, conforme conceito disposto no Quadro 1 no Plano Diretor Estratégico.

8 O coeficiente máximo 4 também é permitido em algumas Zonas Especiais de Interesse Social, com o objetivo de estimular a produção de Habitação de Interesse Social, conforme segue neste artigo.

9 Vide artigo 83 do Plano Diretor Estratégico, que estabelece as condições e procedimento para a majoração dos parâmetros nas áreas de EETU Previstos.

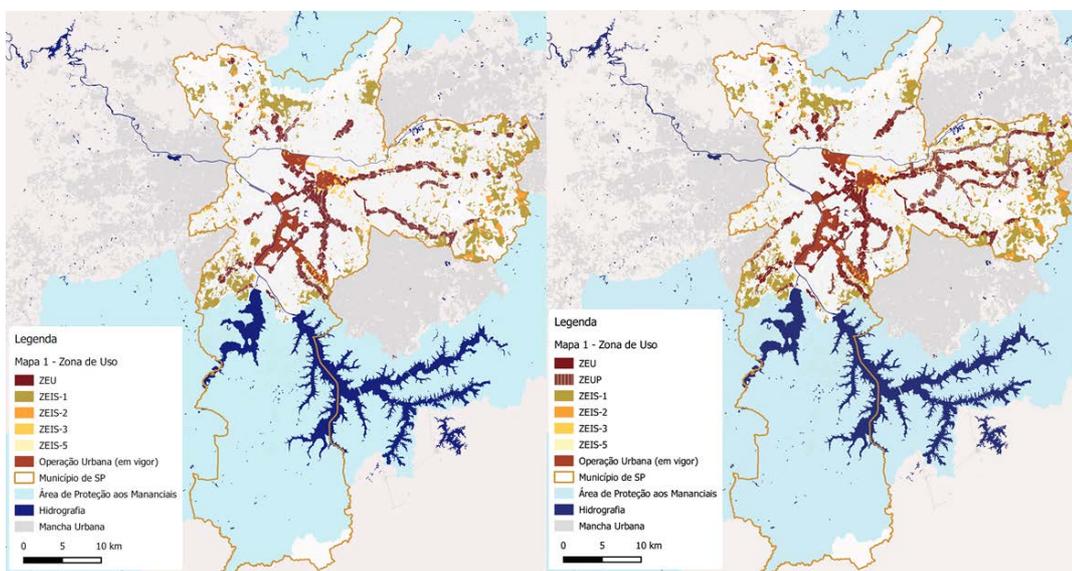
Qualificação Urbana	
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previstos Ambiental (ZEUPa)

Cabe lembrar que o Plano Diretor Estratégico determinou que nas áreas localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, mesmo que na área de influência dos EETU, não é possível ultrapassar o Coeficiente de Aproveitamento 2. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo recepcionou tal determinação de forma que, atualmente, só fica permitido a construção com Coeficiente de Aproveitamento maior ou igual a 4 nas áreas de Operação Urbana em vigor, nas ZEU, nas ZEIS-1 (quando não localizada em Área de Proteção dos Mananciais), nas ZEIS-2, nas ZEIS-3 e nas ZEIS-5 (Figura 2), da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; no caso de implantação do sistema de transporte coletivo público previstos no Mapa 3A, podemos somar as ZEUP às zonas com Coeficiente de Aproveitamento igual ou maior a 4 (Figura 3).

Podemos verificar na figura 2 a concentração os EETU Existentes no quadrante Sudoeste da cidade ao passo que os EETU Previstos a serem ativados pelos futuros eixos de transporte estão concentrados na Zona Leste, conforme figura 3.

Figura 2 - Áreas com C.A. igual ou maior a 4

Figura 3 - Áreas com C.A. igual ou maior a 4 caso sejam implantados os eixos Previstos



FONTE: das autoras (2016)

Ainda, os EETU, e conseqüentemente as ZEU e ZEUP, não poderiam incidir em algumas áreas do território listadas no §1º do artigo 76 do Plano Diretor Estratégico, dentre elas as áreas de operações urbanas em vigor e alguns subsetores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), delimitados no Mapa 2A do Plano Diretor Estratégico, como os Arcos Tietê, Tamanduateí, Pinheiros e Jurubatuba, para os quais se pretende a implementação de projetos urbanos específicos, a serem elaborados através de projetos de lei com regimentos urbanísticos especiais.

Este dispositivo tem como objetivo “proteger” o desenvolvimento urbanístico destas áreas, pois os EETU poderiam eventualmente “concorrer” ou se tornarem mais “atraentes” para o mercado imobiliário uma vez que a aquisição de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) é mais cara do que a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). No entanto, verificou-se a eventual possibilidade da não elaboração dos mencionados projetos de lei nos prazos estipulados pelo §4º do artigo 76¹⁰ do Plano Diretor Estratégico, o que limitaria os Coeficientes de Aproveitamento das áreas acima mencionadas a 2, independente de sua proximidade ao transporte público. Para contornar esta hipótese, foram criadas, na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, duas novas zonas de uso que se baseiam no mesmo conceito dos EETUs:

LPUOS - Lei nº 16.402/16	Conceito
Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM)	Aplicação do conceito de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Existente em áreas inseridas nos subsetores da MEM listados no §1º do art. 76 do PDE
Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previsto (ZEM)	Aplicação do conceito de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto em áreas inseridas nos subsetores da MEM listados no §1º do art. 76 do PDE

Assim, caso: a) nenhum projeto de lei de operação urbana consorciada, área de intervenção urbana ou projeto de intervenção urbana para os subsetores mencionados seja enviado à Câmara Legislativa até os prazos estabelecidos pelo Plano Diretor Estratégico e, b) todos os eixos de mobilidade previstos no Mapa 3A sejam implantados, o C.A. igual a 4,0¹¹ passará a valer nos territórios demarcados na Figura 5:

10 Art.76, §3º. “Deverão ser encaminhados à Câmara Municipal projetos de lei tratando de disciplina especial de uso e ocupação do solo, operações urbanas consorciadas, áreas de intervenção urbana ou projetos de intervenção urbana para os subsetores da Macroárea de Estruturação Metropolitana relacionados nas alíneas do inciso VIII do § 1º no prazos máximos de:

I - Arco Tamanduateí, até 2015;

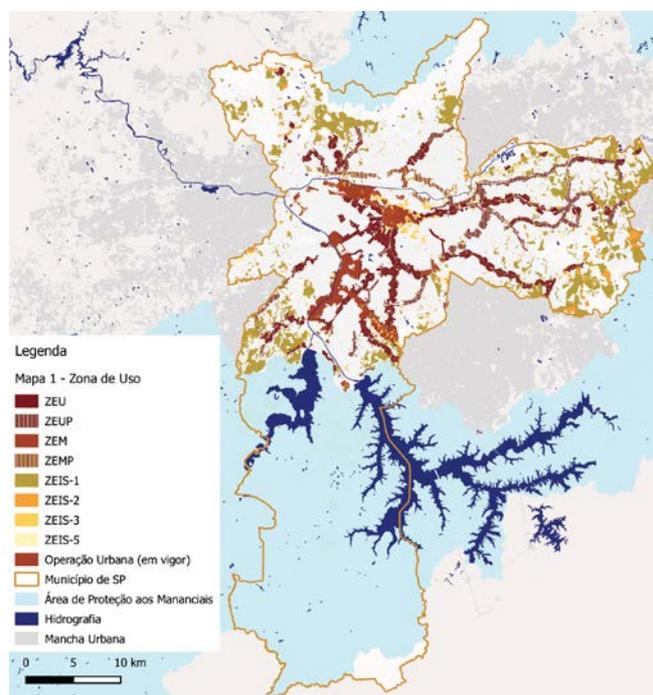
II - Arco Tietê, até 2016;

III - Arco Jurubatuba, até 2017;

IV - Arco Pinheiros, até 2018.”

¹¹ As leis específicas de Operação Urbana possibilitam a utilização do C.A. maior que 4,0.

Figura 5 - Áreas com C.A. igual ou maior a 4,0 caso sejam implantados os eixos previstos e não forem enviados os projetos de lei específica para os subsetores da MEM



FONTE: das autoras (2016)

Diante disso, parece claro o posicionamento do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em priorizar a transformação das áreas de influência dos EETU, partindo do pressuposto que tal transformação teria um impacto predominantemente positivo no desenvolvimento do Município, pois seria a maneira mais imediata de aproximar a moradia do transporte e garantir, assim, uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Em uma cidade na qual o tempo médio de viagens é de 2 horas e 42 minutos, sendo de mais de 4 horas para um quinto da população (ANTP, 2012 *apud* MARICATO 2015), é difícil não prestigiar qualquer medida que vise a diminuição deste tempo, ainda mais quando ela vem carregada de objetivos tão significativos como os que veremos no capítulo a seguir.

DAS POSSIBILIDADES PARA A TRANSFORMAÇÃO DOS EETU

Como dito, o EETU é o instrumento principal no qual o Plano Diretor Estratégico aposta para concretizar a orientação do desenvolvimento urbano em função do sistema de transporte público coletivo. Além disso, os EETU têm muitos outros objetivos a perseguir: a compatibilização do adensamento às características ambientais, geológico-geotécnicas; a qualificação das centralidades existentes e criação de novas; a ampliação da oferta de habitação de interesse social; a promoção de qualificação urbanística e ambiental; a garantia de espaços para a ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos sociais; o desestímulo ao uso de transporte

individual motorizado; e, por fim, a implantação de mercados populares em locais com grande circulação de pedestres¹².

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, por sua vez, recepcionou os EETU nas chamadas Zonas de Transformação, cujos propósitos, definidos no inciso I do artigo 6º da referida lei, são “a promoção do adensamento construtivo, populacional, atividades econômicas e serviços públicos, a diversificação de atividades e a qualificação paisagística dos espaços públicos de forma a adequar o solo à oferta de transporte público coletivo”.

Objetivos, entretanto, podem se transformar em palavras vazias caso não estiverem acompanhados de regramentos claros que garantam a sua efetivação. Neste capítulo, analisaremos os regramentos estabelecidos pela legislação urbanística citada em função de temas gerais referentes aos objetivos propostos.

Mobilidade

No que tange ao tema da mobilidade, o principal objetivo do EETU corresponde ao desestímulo do uso do transporte individual motorizado e à articulação do transporte coletivo com os modos não motorizados de transporte (vide artigo 23, I). Concretamente, as medidas trazidas pelo Plano Diretor Estratégico para perseguir tal objetivo são, principalmente: (i) a isenção de atendimento do número mínimo de vagas de estacionamento, antes obrigatório por força da Lei nº 13.885/2004 (antiga Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo); (ii) a proibição de vagas no recuo frontal e nas áreas cobertas localizadas na faixa de 15 metros medida a partir do alinhamento dos lotes; (iii) a limitação de área não computável destinada a vagas de estacionamento e a não aplicação da Lei nº 14.044/05, que estabelece como não computáveis as áreas cobertas destinadas à garagem; (iv) a permissão de terminais rodoviários urbanos e interurbanos nos EETU e, por fim, (v) a destinação de ao menos 30% dos recursos do FUNDURB para implantação de sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres, podendo ser utilizados para a melhoria da mobilidade nos EETU.¹³

Analisando tais medidas em conjunto, entende-se que elas não só parecem aptas ao cumprimento do objetivo como também compartilham de uma característica importante em termos de efetividade jurídica: todas podem ser caracterizadas como autoaplicáveis, ou seja, não demandam futuros regramentos complementares para serem aplicadas e efetivas. É verdade, no entanto, que as medidas mais servem ao desestímulo ao uso dos transportes individuais motorizados - pois “onera” o construtor que desejar implementar vagas de estacionamento no seu lote. Ao mesmo tempo, é importante ponderar que o fato de haver uma quota mínima de destinação orçamentária proveniente dos recursos do FUNDURB para projetos de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres é um fator fundamental para a sua concretização, tendo em vista a quantidade de investimentos que tais obras demandam. E, considerando que os recursos do FUNDURB são captados a partir do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, prevê-se uma soma significativa em tal fundo, visto que o mercado deverá se utilizar mais do instrumento da Outorga em razão do rebaixamento do Coeficiente de Aproveitamento básico para

12 Para ver os objetivos dispostos de maneira completa, vide artigo 23 do Plano Diretor Estratégico.

13 Conforme disposições: (i) do inciso III do art. 78 do Plano Diretor Estratégico; (ii) do inciso IV do art. 78 do Plano Diretor Estratégico; (iii) do inciso II do art. 80 do Plano Diretor Estratégico; (iv) do §1º do art. 78 do Plano Diretor Estratégico; (v) do inciso II do art. 340 do Plano Diretor Estratégico.

1 em todo o Município. Houve ainda o regramento de obrigatoriedade da destinação de vagas e vestiário para ciclistas como forma de incentivo ao transporte não motorizado.

Além das medidas trazidas pelo Plano Diretor Estratégico, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo instituiu, ainda, os chamados Perímetros de Incentivos para Edifícios-Garagem¹⁴ como medida de concretização do referido objetivo. Tais perímetros têm como propósito possibilitar a diminuição do número de automóveis que transitam pelas vias mais saturadas, ao propiciar a oferta de estacionamento nos extremos das linhas de transporte público; dessa forma, a população pode utilizar veículos individuais para se deslocar até os extremos das linhas e o transporte público de massa no restante do percurso. Seu critério de demarcação foi a proximidade das linhas de transporte público, o que se consubstanciou em quadras localizadas a 600 metros de estações do transporte público sobre trilhos das extremidades das respectivas linhas ou que tenham conexão com outra linha. Nesses edifícios, as áreas cobertas ocupadas por circulação, manobra e estacionamento de veículos são consideradas não computáveis e não incide contrapartida financeira da outorga onerosa de potencial construtivo adicional, desde que as áreas edificadas nos pavimentos de acesso sejam destinadas a outros usos residenciais, que possuam fachada ativa e que seja aplicada 50% de cobertura verde na edificação.

Ocupação do Solo

Em relação ao tema da ocupação do solo, os principais objetivos dispostos pelo Plano Diretor Estratégico correspondem ao adensamento das áreas próximas ao sistema de transporte público de maneira a respeitar as características ambientais, geológico-geotécnicas e os bens e áreas de valor histórico, cultural, paisagístico e religioso. Para tanto, o mesmo Plano Diretor Estratégico instituiu, principalmente, os seguintes regramentos: (i) o estabelecimento de Coeficiente de Aproveitamento máximo igual a 4 vezes a área do terreno; (ii) a ausência de limite para o gabarito de altura da edificação; (iii) a definição de 1.000m² como lote mínimo para novos parcelamentos; (iv) a cota parte máxima de terreno por unidade habitacional; e, por fim, (v) o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC.

Como já dito no Capítulo 1, à exceção das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, as zonas vinculadas aos EETU são as únicas que possuem ou podem vir a ter coeficiente de aproveitamento máximo de 4 vezes a área do terreno. Associado ao lote mínimo de 1.000 m² para novos parcelamentos e à ausência de limite para o gabarito de altura da edificação, evidencia-se a transformação pretendida para estas áreas, com a modificação do padrão fundiário e do porte das edificações. Ainda, para estimular a utilização do potencial construtivo máximo nas áreas de EETU, a fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir foi ajustada no artigo 117 do Plano Diretor Estratégico¹⁵, para que o custo do m² da outorga onerosa seja mais barato quanto mais se constrói¹⁶.

14 Os Perímetros de Incentivo para Edifício-Garagem estão dispostos no art. 126 e Mapa 4 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

15 "Art. 117. A contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada segundo a seguinte equação:

$$C = (At/Ac) \times V \times Fs \times Fp, \text{ onde:}$$

C – contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;

At – área de terreno em m²;

Ac – área construída computável total pretendida no empreendimento em m²;

Todavia, é a cota parte máxima de terreno por unidade habitacional que representa, do ponto de vista das autoras, a maior inovação para o alcance dos objetivos de adensamento e inclusão social propostos pelo Plano Diretor Estratégico para os EETU. Tal instrumento estabelece uma parcela máxima de área do lote por unidade habitacional, o que resulta na exigência de um número mínimo de unidades. O Plano Diretor Estratégico estabeleceu cota parte máxima de 20 m² de terreno por unidade na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, o que garante uma quantidade mínima de unidade habitacional por empreendimento a fim de alcançar a densidade populacional pretendida.

Além disso, a efetivação da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC, a partir do trabalho desenvolvido pelo Departamento de Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, representa a priorização da função social da propriedade, instituída pela Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, em relação ao direito à propriedade privada, ou seja, uma conquista do direito difuso sobre o individual. Tal instrumento incide nos casos previstos no artigo 91 do Plano Diretor Estratégico e tem papel significativo nos objetivos vinculados ao adensamento e à diversificação de atividades nos Eixos ao induzir a edificação, uso ou parcelamento de imóveis vazios ou subutilizados, vinculados às demais disposições para tais zonas.

Seguindo esta mesma direção, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo implementou, ainda, a permissão de empreendimentos associados às áreas operacionais do transporte público coletivo¹⁷. Tal permissão é importante não só para viabilizar o adensamento, mas também por permitir maior qualidade urbanística, uma vez que essas áreas incluem, por exemplo, os pátios de manobra do Metrô e da CPTM, os quais, não raramente, acabam por constituir barreiras urbanas.

Diversificação de atividades

Os objetivos relacionados à diversificação de atividades e à qualificação e criação de centralidades encontram possibilidade de realização nos seguintes regramentos do Plano Diretor Estratégico para as áreas de influência dos Eixos: (i) maior permissividade de usos; (ii) adoção de até 50% do terreno como área não computável quando houver usos nR1¹⁸ e nR2¹⁹ implantados em lotes com acesso direto ao logradouro e com testada superior a 20m; (iii) a caracterização de 20% da área destinada a usos Não Residenciais (nR) como não computável em Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS) com uso misto; (iv) a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC.

V – valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 anexo;

Fs – fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um), conforme Quadro 5 anexo;

Fp – fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), conforme Quadro 6 anexo.”

¹⁶ A divisão da Área de terreno (At) pela Área construída computável total pretendida no empreendimento (Ac) permite que o cálculo da contrapartida financeira (C) seja inversamente proporcional à área construída (Ac).

¹⁷ Desde que respeitadas as condicionantes do artigo 90 da referida Lei, que inclui a exigência de pelo menos uma transposição por pedestres e ciclistas.

¹⁸ nR1: subcategoria de uso não residencial compatível com a vizinhança residencial

¹⁹ nR2: subcategoria de uso não residencial tolerável à vizinhança residencial

Tais regramentos parecem ser aptos à concretização dos objetivos, na medida em que nas áreas de influência dos EETU são permitidas todas as atividades residenciais e não residenciais, exceto as classificadas como geradoras de impacto ambiental²⁰. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo estendeu essa permissão de usos, que passou a englobar praticamente todos os grupos de atividade, exceto os da subcategoria de uso Ind-2²¹, para as zonas vinculadas aos EETU localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e os das subcategoria Ind-1b²² e Ind-2, para as zonas vinculadas aos EETU localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. Tal permissividade, associada aos incentivos de área não computável vinculados à fachada ativa e ao uso misto, são importantes para a dinamização das atividades nos Eixos. Vale ressaltar, ainda, que a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo ampliou incentivos ao estabelecer que 20% da área destinada aos usos não residenciais é não computável em empreendimentos de uso misto com fachada ativa²³. Ademais, o já mencionado PEUC é um instrumento importante para a dinamização de atividades nos EETU ao obrigar o uso de imóveis vazios e subutilizados.

Efetivação de direitos fundamentais

Para os objetivos vinculados à efetivação dos direitos fundamentais, que inclui a provisão de habitação de interesse social e a garantia de serviços e equipamentos públicos, o Plano Diretor Estratégico previu os seguintes mecanismos: (i) Cota de Solidariedade; (ii) Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; (iii) Direito de preempção, cujos perímetros devem ser demarcados nos Planos Regionais ou em leis específicas; (iv) arrecadação de bens abandonados; e (v) a exigência de doação de área pública para lotes maiores que 40.000m².

A Cota de Solidariedade, instituída pelo artigo. 112 do Plano Diretor Estratégico, é uma exigência para empreendimentos com área construída computável superior a 20.000 m², os quais devem destinar 10% de sua área construída computável para Habitação de Interesse Social (HIS). Conforme colocado por Ferreira (2014²⁴):

“o princípio da lei é bastante simples: um dos aspectos mais perversos da nossa urbanização segregadora é sempre relegar os mais pobres ao exílio de uma periferia distante. O alto preço da terra nas áreas que vergonhosamente chamamos de “nobres”, e a subordinação histórica do poder público à ocupação privada do território impedem que se faça habitação social em áreas mais próximas. Assim, o direito de morar perto do trabalho, no Brasil, é possibilitado apenas àqueles que puderem pagar por isso. (...). Uma das maneiras de se enfrentar esse perverso cenário seria começar a criar formas do Poder Público obter terrenos nas ditas áreas nobres, onde pudesse construir habitações sociais para os mais pobres”.

20 À época da aprovação do PDE, as atividades geradoras de impacto ambiental eram aquelas inseridas no grupo de atividades “Empreendimentos geradores de impacto ambiental” da subcategoria nR3, conforme Quadro nº 2, anexo ao Decreto nº 45.817/05.

21 Ind-2: atividade industrial geradora de impactos urbanísticos e ambientais, que implica a fixação de padrões específicos referentes às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental.

22 Ind-1b: atividade industrial compatível com a vizinhança residencial no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental.

23 Art. 62, inciso VIII da LPUOS.

24 Disponível em: <<http://cidadeparaquem.org/blog/2014/11/29/o-patrimonialismo-e-as-leis-facultativas-o-caso-da-cota-de-solidariedade-em-so-paulo>>. Acessado em: 28/11/16

A princípio, pretendia-se que esta exigência de destinação ocorresse no próprio empreendimento. Todavia, na versão final da lei, o atendimento da Cota de Solidariedade passou a ser admitido: por meio da construção dos 10% de HIS em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, com exceção da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e dos Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana; por meio da doação de terreno, com as mesmas exigências de localização da alternativa anterior; ou por meio de depósito ao Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, a ser destinado à aquisição de terreno ou subsídio à produção de HIS, preferencialmente em ZEIS-3. Assim, a produção de HIS proveniente da Cota de Solidariedade dificilmente se dará no próprio empreendimento, mantendo a lógica de localização periférica das habitações sociais.

Como forma de tentar contornar este 'desvio', o processo de revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo adotou como critério de avaliação das demandas, fossem elas fruto do processo participativo da etapa do Executivo ou da etapa do Legislativo, a não alteração das ZEIS-3 localizadas junto aos EETU. Desta forma, procurou-se manter as áreas bem localizadas reservadas para produção de HIS já demarcadas pelo Plano Diretor Estratégico. Ademais, é importante ressaltar que o fato de terem sido reservados ao menos 30% dos recursos do FUNDURB para a aquisição de terrenos voltados à produção de HIS localizados nas Macroáreas de Estruturação Metropolitana, Urbanização Consolidada ou Qualificação da Urbanização, pode vir a ser uma medida de garantia de oferta de terrenos públicos bem localizados e destinados ao cumprimento do direito à moradia; infelizmente, porém, sabemos que este tipo de aquisição, feita conscientemente, demandaria um processo de enfrentamento e acompanhamento significativo por parte da sociedade civil, já que é sempre preciso ter vigilância com o orçamento público para este não vir a beneficiar injustificavelmente grandes proprietários de terras.

Quanto à garantia de área para serviços e equipamentos públicos sociais, a nova legislação urbanística foi mais rigorosa, estabelecendo, por exemplo, a necessidade de doação, pelos particulares, de áreas públicas em casos antes não exigidos. Nos EETU, tais regramentos têm importância para compatibilizar a oferta de serviços públicos com o adensamento pretendido. Assim, enquanto o Plano Diretor Estratégico determinou a doação de áreas públicas para lotes maiores de 40.000m² nas áreas de influência dos EETU, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo estendeu essa obrigação para lotes a partir de 20.000m² em toda a cidade. Além disso, foi estipulado um regramento específico para Áreas Públicas, que varia de acordo com uma tipologia (Áreas Verdes não ocupadas, Áreas Verdes ocupadas, Áreas Institucionais localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, Áreas Institucionais localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e Espaços Livres). Dessa forma, foi possível: ampliar o potencial construtivo de áreas públicas destinadas a equipamentos; abrir diferentes possibilidades de ocupação dos Espaços Livres, que consistem em áreas públicas sem destinação específica; e proteger as Áreas Verdes, de maneira a serem ocupadas por equipamentos públicos somente em casos excepcionais de ausência de outra área pública na região e mediante contrapartida ambiental.

Vale dizer que a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo também estabeleceu grupos de atividades específicos para os serviços públicos sociais, de forma a possibilitar uma maior permissividade destes usos no território do município e viabilizar sua universalização.

Por fim, o direito de preempção e a arrecadação de bens abandonados, ambos instituídos pelo Plano Diretor Estratégico, são instrumentos que permitem, respectivamente, a prioridade da Prefeitura na aquisição de imóveis e a possibilidade de incorporação ao patrimônio público

municipal de imóveis em situação de abandono. Desta forma, coloca-se a possibilidade de aquisição de imóveis necessários à efetivação de diferentes políticas públicas.

Qualificação urbana e ambiental

No que se refere à qualificação urbana e ambiental dos EETU, foram instituídas pelo Plano Diretor Estratégico diversas disposições, dentre as quais: (i) possibilidade de destinação de área para calçada nas doações de área pública de terrenos maiores que 40.000 m²; (ii) limitação de vedação por muro; (iii) exigência do alargamento do passeio público; (iv) fruição pública obrigatória em 20% da área do terreno, para lotes entre 5.000 e 40.000 m²; (v) isenção de outorga onerosa para área de fruição pública; (vi) Zona Especial de Preservação Cultural - ZEPEC; (vii) Zonas ambientais; (viii) Transferência do Direito de Construir - TDC.

A qualificação urbana nas zonas vinculadas aos EETU fica assegurada pelas obrigações impostas pelo Plano Diretor Estratégico aos empreendedores, em especial pelas medidas (i), (ii) e (iii) acima citadas. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo manteve tais obrigações, mas reduziu o universo de incidência da exigência de fruição pública, fachada ativa e limite de vedação para lotes entre 10.000 m² e 20.000 m², além de limitar a isenção de outorga onerosa à metade da outorga equivalente à parcela do lote destinada à fruição pública.

O alargamento do passeio público foi disposto no Plano Diretor Estratégico de forma obrigatória para as áreas de EETU e ampliada na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo: se antes a largura mínima de 5 metros incidia apenas para as faces de lote com frente para o eixo de transporte, agora a largura mínima de 5 metros se aplica a todas as faces de lote em EETU.

O Plano Diretor Estratégico estabeleceu também as Zonas Especiais de Preservação Cultural - ZEPEC, as Zonas Especiais de Preservação Ambiental - ZEPAM e as Zonas Especiais de Preservação - ZEP, que visam a preservação do patrimônio cultural e ambiental do Município. Tal preservação é incentivada com a instituição da Transferência do Direito de Construir, que incide sobre imóveis em ZEPEC-BIR (Bens Imóveis Representativos) e em ZEPAM.

Entretanto, a instituição das ZEPEC limita as transformações pretendidas nas áreas de EETU não apenas no imóvel tombado, mas também em seu entorno: as áreas envoltórias podem restringir por exemplo o gabarito de altura. Assim, além da impossibilidade de alargar o passeio público para ampliação das calçadas em imóveis demarcados como ZEPEC, seu entorno pode não conseguir o adensamento e a qualificação urbana pretendidos, em vista das limitações colocadas pelas resoluções de tombamento.

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo também estabeleceu a área e o comprimento máximos de quadra, regramento importante para a qualificação urbana e aumento da urbanidade, por tornar a cidade mais acessível e amigável ao pedestre.

Foi introduzida pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, ainda, a Quota Ambiental, instrumento que exige do empreendedor o atendimento de uma pontuação mínima para que lotes acima de 500 m² contribuam com a qualidade ambiental da cidade. Esta pontuação pode ser atendida pelo plantio de árvore, reservação de água pluvial, cobertura e fachada verdes, entre outras alternativas, o que vai muito além da exigência imposta pela legislação anterior, limitada ao atendimento da taxa de permeabilidade.

Após a análise dos temas nos quais se englobam os objetivos do Plano Diretor Estratégico, podemos concluir que no geral não faltam instrumentos passíveis de aplicação visando a transformação dos EETU. Isso não significa, no entanto, que eles sejam adequados a uma transformação que vise à inclusão social e à qualificação urbana, como demonstraremos a seguir.

DAS LACUNAS PARA INCLUSÃO SOCIAL NOS EETU

Diante da análise desenvolvida do capítulo anterior é inegável que os instrumentos apresentados têm o condão de induzir transformação no território dos EETU. Embora sejam mudanças que dependam da aceitação do mercado e necessitem de longo prazo para serem executadas, nota-se que o Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo estabeleceram uma série de disposições autoaplicáveis para a efetivação do adensamento, da qualificação urbana e ambiental e da diversificação de atividades. Também é notável o avanço dos regramentos relacionados à doação de áreas públicas, necessária para equilibrar o adensamento proveniente de novos empreendimentos ou parcelamentos com a oferta de serviços públicos. Em relação à mobilidade, pela primeira vez vincula-se o crescimento da cidade aos eixos de transporte público incorporando mecanismos para se repensar a lógica do automóvel no desenvolvimento urbano.

O ponto mais frágil nos regramentos propostos para a área dos EETU, entretanto, diz respeito à produção de habitação de interesse social nas áreas dotadas de infraestrutura. Com a alteração imposta ao à Cota de Solidariedade, os únicos mecanismos de garantia de produção de HIS junto aos EETU são as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, que podem ser impulsionadas pelo Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC, caso este continue a ser efetivamente aplicado.

Além disso, a Lei de Zoneamento instituiu algumas alterações às determinações do Plano Diretor Estratégico. A principal delas refere-se às disposições do art. 174, chamado de dispositivo “anti-crise”, que flexibiliza, pelo prazo de 3 anos, o número de vagas não computáveis para usos residenciais e aumenta a cota parte máxima para 30m² de terreno por unidade residencial na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana - ZEU. Na prática, para um projeto que faz uso do coeficiente de aproveitamento máximo, esta alteração significa que a área computável máxima por unidade passou de 80m² para 120m² (o que não corresponde à área efetiva da unidade, uma vez que pode incluir eventuais áreas computáveis destinadas ao uso comum ou de apoio e não considera as áreas não computáveis internas às unidades), ou seja, resultando unidades habitacionais maiores com duas vagas de estacionamento não computáveis por unidade, ao invés de uma, como regrado pelo Plano Diretor Estratégico. Tal alteração influencia diretamente no público alvo do empreendimento, prejudicando a provisão de moradia para classes mais baixas nos Eixos.

Embora se trate de um mecanismo transitório e improrrogável, visando melhorar a aceitação do mercado em relação aos EETU, o artigo 174 prejudica o alcance dos objetivos do Plano Diretor Estratégico relacionados à mobilidade e à inclusão social, uma vez que o maior número de vagas e a área das unidades impactam diretamente no preço do imóvel, no público alvo dos empreendimentos e no estímulo ao trânsito da região. Deve-se considerar, ainda, que embora aplicável por um período de 3 anos, em vista do direito de protocolo assegurado pelo artigo 162 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, não é possível neste momento a determinação exata do impacto deste dispositivo no tempo. Neste sentido, o artigo 174 constitui um retrocesso tanto do ponto de vista da mobilidade, do adensamento populacional e da inclusão social nos EETU

Cabe ressaltar que as modificações na Cota de Solidariedade e no artigo 174 foram introduzidas na reta final da etapa de revisão, respectivamente, do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo conduzida na Câmara Municipal dos Vereadores (CMSP). Importante observar que, embora não haja determinação legal quanto à forma de condução do processo participativo na CMSP, a ampla discussão pública realizada pelo poder executivo gerou a expectativa de que tais alterações fossem mais profundamente discutidas no poder legislativo, o que não ocorreu.

Ademais, apesar das manifestações de especialistas e mobilizações populares contra ambos os dispositivos, estes não foram vetados pelo então prefeito, o que evidencia o processo político de elaboração destas leis, marcado por *lobby* dos grupos dominantes, incluindo o próprio mercado imobiliário, e pela necessidade de acordos para sua aprovação. Tais alterações evidenciam o que colocou Martins (2003), ao comentar o processo de elaboração da legislação paulistana em 2002 e 2004:

“É da natureza do Direito assegurar direitos. No entanto, o Direito, de um modo geral, e particularmente o direito urbanístico, é muitas vezes invocado como recurso para manutenção do status quo em detrimento de processos de transformação que justamente visem a assegurar direitos. As transformações, principalmente as urbanas, acabam sendo feitas informalmente ou ao arrepio da lei.”

Retomando a análise da Figura 2 – “Áreas com C.A. igual ou maior a 4” apresentada no Capítulo 1 nota-se que a concentração das áreas passíveis de maior potencial construtivo, formadas em especial pelos EETU Existentes e operações urbanas em vigor, evidenciam a análise de Villaça (2011) quanto à concentração de investimentos no quadrante sudoeste da cidade, local onde moram as classes mais ricas.

“O estudo da segregação das camadas de mais alta renda, ou dos mais ricos (e por oposição, a das classes de mais baixa renda), encarado do ponto de vista de uma região geral da cidade, permite as seguintes articulações:

- Com os aspectos políticos: por meio da legislação urbanística, da atuação do Estado, especialmente sobre o sistema de transportes (produtor, como veremos adiante, de “localizações”) ou da localização dos aparelhos do Estado. O Quadrante Sudoeste, enfatizado antes, é privilegiado tanto por esse sistema como por essas localizações.
- Com os aspectos econômicos: especialmente por meio do mercado da terra, formação dos preços da terra e pela atividade imobiliária. Essas são muito mais dinâmicas no Quadrante Sudoeste e a terra ali tem preço mais alto (outras coisas sendo iguais).” (VILLAÇA, 2011)

Assim, a fragilidade dos regramentos para a inclusão social nos EETU, conforme desenvolvido neste estudo, somente irá agravar o caráter excludente da urbanização paulistana, concentrando as melhorias urbanas e elevando o valor da terra em áreas já atualmente valorizadas e, por contrapartida, expulsando aqueles que não tem possibilidade de arcar com seus custos. No mesmo diapasão, caso haja efetivação dos EETU Previstos, que conforme Figura 3 – “Áreas com C.A. igual ou maior a 4 caso sejam implantados os eixos previstos” estão concentrados na zona leste, a população mais pobre moradora destes locais também será prejudicada.

Nesse sentido, o discurso da necessidade de flexibilizações dos instrumentos propostos na legislação urbanística reflete interesses de camadas específicas da sociedade, que não consideram os impactos negativos da segregação socioespacial no território urbano.

CONCLUSÃO

Iniciamos o presente artigo constatando o fato de que dos processos participativos de revisão da legislação urbanística paulistana sobrevieram leis importantes como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e o Plano Diretor Estratégico. Este último, especialmente, foi anunciado como uma legislação que teve o condão de condensar e, sobretudo, equilibrar interesses dos mais diversos grupos sociais, representando, assim, “um pacto da sociedade em direção à justiça social, ao uso mais racional dos recursos ambientais, à melhoria da qualidade de vida e à intensa participação social nas decisões sobre o futuro de São Paulo” (São Paulo (cidade), 2015, pg.09).

Entretanto, o que se verificou no presente estudo é que, ao nos debruçarmos em uma análise um pouco mais aprofundada dos instrumentos dispostos - no caso, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) enquanto instrumento fundamental de efetivação da orientação do desenvolvimento urbano em função do sistema de transporte público e coletivo - concluímos que os efeitos sociais e territoriais de sua aplicação nos termos estipulados vem ao encontro dos interesses de uma classe dominante, tanto porque beneficia um mercado de luxo voltado para satisfazê-la quanto porque reforça e dissemina a segregação socioespacial já consolidada nos territórios do Quadrante Sudoeste do Município e a ser multiplicada nas áreas de influência dos EETU Previstos.

Isso não significa, por outro lado, que alguns dos regramentos não tenham impactos positivos e sejam adequados aos objetivos que pretendem concretizar - como é o caso da majoração do Coeficiente de Aproveitamento, a diversificação dos usos, etc. -, ou que outros não sejam simbólicos e significativos - como é o caso do critério de manutenção das áreas demarcadas como ZEIS-3 ao longo dos eixos. Neste sentido, o reconhecimento e manutenção de tais regramentos se faz importante para a efetivação dos objetivos elencados pelo Plano Diretor Estratégico. Mas seria enviesada uma análise que não ressaltasse que justamente aqueles regramentos que teriam maior capacidade de impactar a transformação urbana dos eixos no sentido de uma inclusão social por meio, principalmente, da garantia de moradias de baixa renda, restou prejudicada na versão final das leis. O caminho não seria flexibilizar ou desprezar os regramentos, mas, a partir do diagnóstico evidenciado neste artigo, desenvolver formas alternativas de garantia da justiça social em todo o Município, especialmente nas áreas dos EETU.

REFERÊNCIAS

- BARBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; editores. **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_eixos_de_estruturacao.pdf>. (acessado em 27/11/16)
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **O patrimonialismo e as leis facultativas: o caso da cota de solidariedade paulistana**, 2014. Disponível em: <<http://cidadessparaquem.org/blog/2014/11/29/o-patrimonialismo-e-as-leis-facultativas-o-caso-da-cota-de-solidariedade-em-so-paulo>>. (acessado em 28/01/16)
- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. São Paulo: além do plano diretor. In: **Estudos avançados**, v. 17, n. 47, p. 167-186, 2003.

- SÃO PAULO (Município). **Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14092002L%2013430000. (acessado em 28/01/16)
- SÃO PAULO (Município). **Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06102004L%20138850000. (acessado em 28/01/16)
- SÃO PAULO (Município). **Lei 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. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-da-lei/>. (acessado em 28/01/16)
- SÃO PAULO (Município). **Lei 16.402, de 22 de março de 2016.** Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-do-zoneamento-2/>. (acessado em 28/01/16)
- 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.
- VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. In: **Revista Estudos Avançados** v.25 n.71, 2011.