



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input checked="" type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

O Impacto do Novo Plano Diretor do Município de São Paulo para o Processo de Requalificação de sua Área Central

*The Impact of the New Master Plan of the city of São Paulo to process its Central
Redevelopment Area*

*El impacto del Nuevo Plan Maestro de la ciudad de São Paulo para procesar su Area
Central Reurbanización*

CAMPAGNER, Larissa Garcia (1);

(1) Professora Mestre, Universidade Presbiteriana Mackenzie – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; São Paulo, SP, Brasil; laracampagner@gmail.com

O Impacto do Novo Plano Diretor do Município de São Paulo para o Processo de Requalificação de sua Área Central

*The Impact of the New Master Plan of the city of São Paulo to process its Central
Redevelopment Area*

*El impacto del Nuevo Plan Maestro de la ciudad de São Paulo para procesar su Area Central
Reurbanización*

RESUMO

Este artigo analisa o novo plano diretor do município de São Paulo (Projeto de Lei 688/13) aprovado no Legislativo em 02 de julho de 2014 e que será sancionado pelo Prefeito no próximo dia 31 de julho de 2014) e seu possível impacto no processo de requalificação da área central da cidade. Para tal são considerados ainda, em paralelo, o plano diretor vigente até então (Lei 13.430/02) e, lei específica da operação urbana centro (Lei nº 12.349/97). A requalificação desta área, apesar de diversos avanços nos últimos anos, ainda encontra alguns desafios principalmente no que diz respeito à ampliação de moradias no centro, melhoria e conservação de seus espaços públicos, retomada da vida noturna, melhoria de regiões com forte atividade empresarial e polos comerciais.

PALAVRAS CHAVE: Plano diretor, Centro de São Paulo.

ABSTRACT

This article analyzes the new master plan of the city of São Paulo (Law Project 688/13) approved in the Legislature on July 2, 2014 and will be sanctioned by the Mayor the next day July 31, 2014) and its possible impact on the process redevelopment of the downtown area. To this are still considered, in parallel, the current master plan until then (Law 13.430/02) and the specific law Operacao Urbana Centro (Law No. 12.349/97). The redevelopment of this area, despite many advances in recent years, still sees some challenges especially with regard to the expansion of housing in the center, improvement and maintenance of its public spaces, resumption of nightlife, improvement of regions with strong business activity and commercial centers.

KEY WORDS: Materplan, Center of São Paulo.

RESUMEN

En este artículo se analiza el nuevo plan maestro de la ciudad de São Paulo (Proyecto de Ley 688/13) aprobado en la Legislatura el 2 de julio de 2014 y será sancionado por el Alcalde el día 31 de julio 2014) y su posible impacto en el proceso la reurbanización de la zona centro. Para esto todavía se considera, de forma paralela, el plan maestro vigente hasta entonces (Ley 13.430/02) y la ley específica Operacao Urbana Centro (Ley N º 12.349/97). El desarrollo de esta zona, a pesar de muchos avances en los últimos años, todavía ve a algunos desafíos, especialmente en lo que respecta a la expansión de la vivienda en el centro, la mejora y el mantenimiento de los espacios públicos, la reanudación de la vida nocturna, la mejora de las regiones con fuerte actividad comercial y centros comerciales.

PALABRAS CLAVE: Plan Maestro, el centro de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

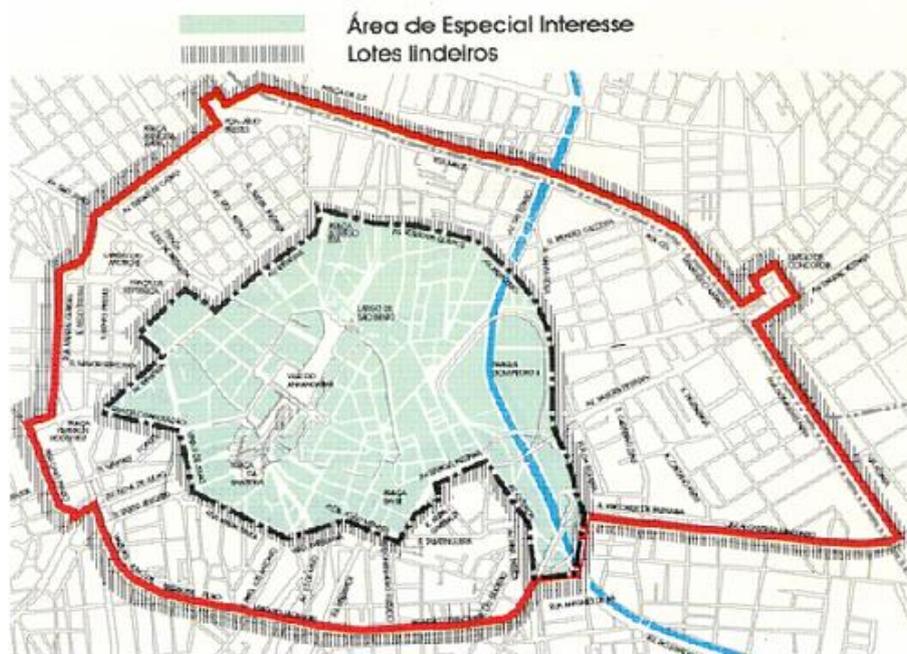
O Objetivo deste texto é entender e analisar como o novo plano diretor da cidade de São Paulo aborda estratégias para o processo de requalificação da área central do município e seus atuais desafios.

Para que o objetivo possa ser alcançado consideramos necessária também a análise do plano vigente e da Lei da Operação Urbana Centro, as duas principais legislações urbanísticas vigentes, que tratam da área central.

Seria também necessário complementar a abordagem da atual Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município, entretanto no contexto deste texto não será possível considerar esta legislação, podendo esta análise ser um desdobramento deste trabalho.

Especificamente neste texto, o termo área central abrangerá territorialmente a área abrangida pela Operação Urbana Centro, o que inclui os Distritos Sé e República e seu entorno imediato (Figura 1).

Figura 1: Perímetro da Operação Urbana Centro e sua área de influencia



Fonte: http://www.forumpatrimonio.com.br/view_full.php?articleID=94&modo=1

A cidade de São Paulo é o centro da maior macrometrópole brasileira, palco de um rápido crescimento populacional, e conseqüentemente de uma dinâmica de expansão territorial, que hoje se caracteriza por uma cidade espraiada, pouco adensada, formada por diversas polaridades, em cada uma de suas regiões, com fortes problemas sociais, de mobilidade, segurança, ambientais, dentre outros. Por outro lado, é também uma cidade de economia pujante, diversidade cultural e oportunidades.



Dentre as características deste crescimento está ainda o abandono da região do seu centro histórico, onde a cidade nasceu e, espaço que por algumas décadas exerceu a função de centro cultural, financeiro, comercial, enfim de centro da cidade.

Assim como em outras cidades mundiais, a área central da cidade de São Paulo passou por um processo de apogeu, decadência e atualmente de requalificação. Segundo VILLACA (2010) o centro de São Paulo atingiu seu apogeu (tamanho e complexidade) na década de 1950 e, posteriormente no final do século XX, este centro começa a deslocar-se para a região sudoeste da cidade.

Assim aproximadamente em meados de 1980 se inicia uma tentativa de requalificação deste centro, com diversos programas e projetos sendo elaborados. De fato, a partir dali o centro conseguiu diversas melhorias, dentre as quais é importante citar: a retomada parcial do espaço público, principalmente dos calçadões que eram tomados por comércio ambulante, a recuperação parte de seus edifícios e fachadas, uma melhoria na zeladoria e, com a vinda do poder público municipal (inclusive sua sede) e parte do poder público estadual, ganhando novo público usuário tanto de funcionários como cidadãos.

Entretanto, a requalificação da área central é um processo em andamento e, dentre os desafios ainda presentes estão à ampliação de moradias no centro, melhoria e conservação de seus espaços públicos, retomada da vida noturna, melhoria de regiões com forte atividade empresarial, polos comerciais (como Rua Santa Efigênia, Rua 25 de Março).

Aqui discutiremos a legislação mais recente e como ela aborda a requalificação da área central, mas não se pode deixar de citar que a lei é apenas mais um dos instrumentos capazes de auxiliar nesta requalificação. Ainda, que segundo VILLACA (1998) “o conceito teórico de Plano Diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável a sua execução”, e que no caso de São Paulo o zoneamento apresenta-se como outra lei, limitando o alcance do Plano Diretor isoladamente.

Não podemos deixar de citar, que para o mesmo período que estamos discutindo aqui (a partir da década de 90, com a Operação Urbana Centro) diversas foram as ações, programas, projetos e, até mesmo Leis (destacamos aqui a Lei da Concessão Urbanística para área da Nova Luz, que não será mais objeto de interesse para a atual gestão) para esta área.

Com as considerações acima colocadas, seguiremos então a análise das seguintes legislações: Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349/97), Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei 13.430/02), Minuta do Projeto de Lei de Revisão do PDE e, Projeto de Lei de Revisão do PDE (PL 688/13). Faremos a análise seguindo a ordem cronológica de aprovação desta legislação.



2. OPERAÇÃO URBANA CENTRO (Lei nº 12.349/97)

A Operação Urbana Consorciada é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, com o objetivo de garantir a função social da propriedade urbana. Mas, mesmo anteriormente a aprovação do Estatuto, a Cidade de São Paulo já contava com algumas Operações Urbanas, como a Faria Lima (1995), Água Branca (1995) e Centro (1997), ainda que não exatamente nos moldes propostos pelo Estatuto.

A Operação Urbana Centro é derivada da Operação Urbana Anhangabaú (1991) e consiste em uma das ações da Prefeitura para a Requalificação da Área Central de São Paulo. As Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca já passaram por revisões para suas adaptações ao que diz o Estatuto da Cidade, mas a Operação Urbana Centro ainda carece desta revisão.

Como toda Operação Urbana, e muito resumidamente, ela é uma Lei que busca através da parceria com a Iniciativa Privada, concedendo incentivos a mesma, transformar mais rapidamente uma área definida da cidade.

A Operação Urbana Centro, diferente de outras Operações Urbanas na Cidade, não conseguiu promover toda a transformação da área que pretendia, mas dela resultaram ações importantes para a requalificação de seu território como, por exemplo, a viabilização da obra do Edifício dos Correios, em parte da renovação da Praça do Patriarca, do Corredor Cultural, dentre outros.

Por outro lado, ela não se mostrou eficiente em atrair a construção de edifícios residenciais, tanto por parte da iniciativa privada como também pública e, com isso, a verba arrecadada pela Operação Urbana não foi significativa.

A Operação Urbana Centro, traz no seu Artigo 1º, o seu objetivo: “- Fica aprovada a Operação Urbana Centro, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando à melhoria e valorização ambiental da área central da cidade.” Ela menciona ainda os objetivos específicos e as diretrizes urbanísticas.

Abaixo destacamos alguns dos principais incentivos e contrapartidas para que a sociedade e a iniciativa privada participem em parceria com a Prefeitura, com o objetivo de através deles entendermos o que esta lei buscava para a área.

A lei Concede coeficientes de aproveitamento (CA) maiores que o vigente no restante da cidade (que chegam ao máximo de quatro), conforme o uso: Residencial e de serviços - CA seis, além da não há necessidade de vagas de garagem, sendo que os residenciais estão dispensados de vagas de estacionamento; Hotéis de turismo (novos ou existentes) - CA pode chegar a 12;



Ainda, há incentivo por não serem áreas computáveis, mesmo se conjugadas a outros usos, dos seguintes usos: Salões de Festas, Cinemas, Teatros e Anfiteatros, Salas de espetáculos, Auditórios para convenções, congressos e conferências, Museus, Creches, Educação e cultura em geral e áreas de pavimentos destinadas à fruição pública como circulação de pedestres. O remembramento de lotes também é incentivado.

Além destes, existem ainda diversos outros incentivos como Modificações de índices urbanísticos, Regularização de construções, Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo e a transferência de potencial construtivo (para áreas que sejam transformadas em áreas livres e verdes doadas à Prefeitura como bem de uso comum do povo e, para incentivar a restauração dos imóveis já tombados e dos que vierem a ser tombados pelo Poder Público).

Outro importante incentivo é a garantia ao proprietário de edificação regularmente existente, que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção o direito de utilização da Taxa de Ocupação e do Coeficiente de Aproveitamento do edifício demolido.

Por outro lado, não são admitidas ampliações ou construções novas destinadas aos seguintes usos: comércio atacadista: comércio de produtos alimentícios, materiais de grande porte, produtos perigosos, produtos agropecuários extrativos, e serviços especiais: garagens para empresas de transporte e serviços de depósitos e armazenagens.

A Operação cita a questão da Habitação de Interesse Social, sem, entretanto conter algum incentivo específico para este fim.

A Lei concede ainda a gestão da Operação Urbana para a EMURB e, implementa o Conselho Gestor da Operação Urbana Centro, formado por membros do Poder Público e Sociedade.

Ela cita apenas acompanhando as diretrizes urbanísticas aonde o recurso captado devera ser aplicado, sendo, portanto de grande importância às esferas de gestão destes recursos, citadas acima.

Há ainda um aspecto interessante, que é o fato da lei dar incentivos ainda maiores do que aqueles acima citados, durante os primeiros 36 (trinta e seis) meses subsequentes à aprovação da lei.

Os Quadros abaixo ilustram a quantidade de solicitações de participação na Operação Urbana Centro, bem como o valor total arrecadado (tabelas 1 e 2).

Tabela 1: Listagem das Solicitações de Operação Urbana Centro

TABELA RESUMO DAS SOLICITAÇÕES DE OU CENTRO – atualizada em setembro 2012				
TIPO DE SOLICITAÇÃO	Aprovadas	Indeferidas	Análise	Total
1 - SOLICITAÇÕES DE TRANSFERÊNCIA	05	10	21	36
2 - SOLICITAÇÕES DE COMPRA	05	31	00	36
3 - SOLICITAÇÕES DE EXCEÇÕES	10	30	09	49
TOTAL	20	71	30	121

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo

Tabela 2: Resumo da Movimentação Financeira da Operação Urbana Centro ate

ENTRADAS	R\$ 42.534.899,91
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$ 29.095.143,38</i>
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$ 13.439.756,53</i>
SAÍDAS	(R\$ 8.282.463,94)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>(R\$ 3.064.791,63)</i>
<i>Taxa de Administração</i>	<i>(R\$ 1.061.971,97)</i>
<i>Desapropriação</i>	<i>(R\$ 4.017.192,93)</i>
<i>Outras Despesas</i>	<i>(R\$ 138.507,41)</i>
SALDO FINAL - DISPONÍVEL PMSP	R\$ 34.252.435,97

31/05/13

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo

O maior interesse foi na possibilidade de transferir potencial construtivo, mas apenas uma pequena parte dos valores arrecadados foi utilizada. Dentre os principais projetos para onde os recursos foram destinados esta a geração de recursos para intervenções de reurbanização: Praça do Patriarca, Corredor Cultural, desapropriações Nova Luz e Praça das Artes. Atualmente a requalificação da Praça Roosevelt recebeu parte das verbas, apesar da maior parte da obra ser proveniente de financiamento do BID.

Apesar de permitir o mais alto potencial construtivo da cidade, que em outras áreas de Operação Urbana está limita a quatro, a OUCentro não tem despertado grande interesse do mercado imobiliário e sua arrecadação não chega a ser expressiva. Mesmo em andamento há mais de 10 anos, a OUCentro não se mostrou um instrumento capaz de incentivar as transformações necessárias na região central da cidade e tampouco pode-se imaginar que a OU foi “apropriada” pela sociedade.

3. PLANO DIRETOR VIGENTE (Lei 13430/02)

O Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo é a principal legislação urbanística presente na cidade que trata do desenvolvimento urbano e foi aprovado um ano após o Estatuto da Cidade, em 2002. O último Plano Diretor aprovado na cidade datava do início da década de 70 e continuava vigente até então.

A Lei é extensa, num total de 308 artigos, fazendo menção a diversas regulamentações e leis complementares, dentre as quais tem especial relevância a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Em sua extensão o Plano aborda objetivos, diretrizes e ações estratégicas das diversas políticas públicas como educação, saúde e segurança, dentre outras.

No que diz respeito ao Plano Urbanístico e seus aspectos físico territoriais, a lei divide a cidade em Macrozonas, sobrepostas por outros layers: Macroáreas, Zoneamento, Elementos Estruturadores e Elementos Integradores.

Na lei 13.430/02, encontramos menção ao centro ou área central nos artigos 47, 78, 89, 101, 155, 219 e 220, abaixo detalhados.

O Art. 47 trata das ações estratégicas relativas à Segurança Urbana e, em seu inciso II descreve: “garantir a presença da Guarda Civil Metropolitana na área central e nos centros de bairro, em parceria com a Polícia Militar, visando à segurança da população”.

Ainda no âmbito das diversas políticas públicas, o Art. 89, que trata das diretrizes para a política relativa ao Patrimônio Histórico e Cultural, descreve em seu inciso II: “a revitalização de áreas degradadas, em especial a área central e a área da estrada de ferro Perus-Pirapora assinalada no mapa nº 1 desta lei”.

Por fim, ainda na área das Políticas Públicas, desta vez a de urbanização e uso do solo, o Art. 78, inciso VI descreve: “requalificar o Centro Histórico e seu entorno, destacando a Várzea do Carmo, o Parque Dom Pedro, a região do Mercado Municipal, da Rua 25 de Março e adjacências, a zona cerealista e o entorno da Estação da Luz”.

Após abordar as diretrizes e ações estratégicas das diversas políticas o PDE traz sua proposta para o PLANO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, onde aborda os aspectos físico-territoriais da cidade.

O Plano diz que “Art. 101 - A urbanização do território do Município se organiza em torno de nove elementos, quatro estruturadores e cinco integradores, a saber: I - Elementos Estruturadores (Rede Hídrica Estrutural, Rede Viária Estrutural, Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo, Rede Estrutural de Eixos e Polos de Centralidades e, II - Elementos Integradores (Habitação, Equipamentos Sociais, Áreas Verdes, Espaços Públicos, Espaços de Comércio, Serviço e Indústria).



Dentro desta leitura urbana, o Plano considera o centro histórico (termo utilizado na lei) como um Elemento Estruturador, fazendo parte da Rede Estrutural de Eixo e Polos de Centralidades. Como Elementos Estruturadores o Plano elenca os eixos que constituem o arcabouço permanente da Cidade, os quais, com suas características diferenciadas, permitem alcançar progressivamente maior aderência do tecido urbano ao sítio natural, melhor coesão e fluidez entre suas partes, bem como maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos, compreendendo.

E como Rede Estrutural de Eixos e Polos de Centralidades, estão o centro histórico principal e os centros e eixos de comércio e serviços consolidados ou em consolidação, e os grandes equipamentos urbanos, tais como parques, terminais, centros empresariais, aeroportos e por novas centralidades a serem criadas.

A área central esta classificada na Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana, que consiste em “Art. 155 – A Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana inclui o centro metropolitano, a orla ferroviária, antigos distritos industriais e áreas no entorno das marginais e de grandes equipamentos a serem desativados, foi urbanizada e consolidada há mais de meio século, período em que desempenhou adequadamente atividades secundárias e terciárias, e passa atualmente por processos de esvaziamento populacional e desocupação dos imóveis, embora seja bem dotada de infraestrutura e acessibilidade e apresente alta taxa de emprego”.

E finalmente o Plano cita novamente a área central quando trata do instrumento de transferência de potencial construído, especialmente para imóveis enquadrados em ZEPEC (Zona especial de Preservação Cultural), e diz, em seu “Art. 219 – A aplicação do instrumento definido no “caput” do artigo 217 (transferência de potencial construtivo) seguirá as seguintes determinações: II – os imóveis enquadrados como ZEPEC, incluídos na Operação Urbana Centro podem transferir potencial construtivo na forma definida na Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997; ou seja, a Lei da Operação Urbana define as regras”.

Ainda, a lei regra quem pode receber o potencial transferido em seu Art. 220 – “São passíveis de receber o potencial construtivo transferido de outros imóveis os lotes em que o Coeficiente Básico pode ser ultrapassado, situados nas Áreas dos Projetos Estratégicos, nas faixas de até 300 (trezentos) metros ao longo dos eixos de transporte público de massa e os situados na área definida por circunferências com raio de até 600 (seiscentos) metros, tendo como centro as estações de transporte metroviário ou ferroviário excluídas as áreas de Operações Urbanas Consorciadas. Os casos inseridos na Operação Urbana Centro também devem seguir estas disposições.

Assim, o Plano trata da área central com mais afinco no que diz respeito a questões relativas ao Patrimônio Histórico, seja no capítulo da Política seja nos instrumentos para incentivo em ZEPECs, repetindo o que já esta prevista na Lei da Operação Urbana.

Mas, não há no plano capítulo ou artigos específicos que destaquem a requalificação da área central, remetendo este papel à legislação específica da Operação Urbana Centro, assim sendo o Plano não teve maiores interferências na dinâmica de requalificação da área central.



4. NOVO PLANO DIRETOR (PL 688/13)

A Lei do Plano Diretor Estratégico de São Paulo previa em seu texto que houvesse uma revisão de seu conteúdo em 2006. Apesar da tentativa da gestão no poder desde então o processo de revisão não conseguiu ser concluído devido a diversas ações judiciais que versaram principalmente sobre a precária participação social.

Em 2013 uma nova gestão assume a condução da cidade e, considera prioritária a Revisão desta Lei. Durante o ano de 2013 o Executivo conduziu um processo de construção de um Projeto de Lei e, divulgou inicialmente uma Minuta de Projeto de Lei que, sofreu algumas alterações após consulta pública. O Projeto de Lei enviado a Câmara também sofreu diversas alterações nesta esfera legislativa.

Assim, faremos inicialmente uma breve descrição destas diferentes versões de Projetos de Lei para finalmente detalhar o Projeto Aprovado, que será sancionado pelo Prefeito na próxima semana e, que pode sofrer alguns vetos, os quais ainda não conhecemos. A seguir falaremos da Minuta do Executivo, do PL do Executivo e do PL aprovado.

Tanto minuta como projeto de lei do Executivo buscam ser mais concisos e objetivos do que o Plano Vigente. Ambos não abordam as políticas públicas consideradas pelo plano vigente e, no que diz respeito ao Plano Urbanístico propõe uma leitura diferenciada da cidade.

A proposta é que a cidade seja transformada a partir do que o projeto chama de Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que são áreas onde estão propostos corredores de transporte de média e alta capacidade. São mantidas, com algumas revisões, as macrozonas, macroáreas e zoneamento.

Na minuta do projeto de lei encontramos menção ao centro ou área central nos artigos 26, 46, 56, 91, 251. Com maior foco que o plano vigente diz no Art. 26 que em atendimento às estratégias de controle e diretrizes para as macroáreas, zonas especiais e rede de estruturação da transformação urbana estabelecidas nesta lei, o zoneamento geral deverá considerar como uma de suas diretrizes a facilitação da reconstrução de edifícios na área central da cidade de modo a proporcionar melhor utilização dos serviços urbanos e infraestrutura instalada.

A minuta introduz a área central no capítulo em que trata das ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), especificamente ZEIS 3 no Art. 46. Que aborda “Os parâmetros urbanísticos e as características de dimensionamento, ocupação e aproveitamento para lotes não edificadas ou para reforma em imóveis já existentes, em ZEIS 3, com área de terreno superior ou igual a 500m² (quinhentos metros quadrados)”, dando a área central condições diferenciadas e visando o incentivo da produção de HIS nesta área, em especial por manter o coeficiente de aproveitamento 6 vezes a área do terreno, quando nos demais locais desta mesma macrozona o coeficiente Máximo é igual a 4.

Quanto as ZEPECs, seguindo o que o próprio plano vigente já diz, a minuta remete a Operação Urbana Centro as regras específicas de transferência de potencial construtivo em imóveis tombados, em seus Arts. 56 e 91.

E a última menção que a minuta faz a área central esta conforme o seu Art. 251. Nele fica recepcionada a lei da Operação Urbana Centro e reforça que edificação regularmente existente e contida na área da Operação Urbana Centro que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção o direito de utilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo edifício demolido, inclusive recuos e alinhamento.

A minuta mantém os aspectos existentes no Plano Vigente quanto à classificação da área em sua macrozona e macroárea equivalentes e, quanto aos aspectos das áreas em ZEPECs, remetendo a Operação Urbana Centro o regramento das mesmas.

Traz como diferencial a busca de incentivo de produção de HIS nesta área (pouco presente inclusive na lei da Operação Urbana Centro) e, principalmente a intenção de incentivar a renovação dos imóveis, permitindo que novas construções utilizem parâmetros urbanísticos daquelas atualmente existentes em cada lote e, ainda, propõe uma atualização da Lei da Operação Urbana Centro.

Após a consulta pública da Minuta do Projeto de Lei, o PL do executivo em si trouxe um aspecto diferente em relação à área central.

O projeto de lei faz menção ao centro ou a área central nos artigos 32, 52, 58, 92, 254. Mantém todas as disposições acima citadas excluindo apenas a possibilidade de manutenção dos parâmetros para o caso de demolição e reconstrução.

Ainda acrescenta que para a macroárea de qualificação e estruturação metropolitana não serão válidos os limites de estoque de área construída vigentes. Ou seja, pretende não bloquear qualquer nova edificação no perímetro da Operação Urbana Centro, ainda que não tenha estoque disponível para tal, mas ao mesmo tempo.

O Novo Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal em 02 de julho de 2014 (PL do Legislativo) estabelece propostas para a cidade, considerando o horizonte temporal em 2029, ou seja, quatro gestões, para ser alcançado. Ele ainda prevê uma revisão em 2021, a ser realizada de forma participativa.

A maneira como o plano está estruturado é relevante para entendermos em que medida pode contribuir para o processo de requalificação da área central de São Paulo. O Plano está dividido em 5 títulos, que estruturam as diferentes camadas de regras e instrumentos:

Titulo 1. Princípios e Objetivos

Título 2. Ordenação Territorial (Instrumentos Urbanísticos)

Título 3. Estruturação dos Sistemas Urbanos e Ambientais (em especial para área central interessam a POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO E URBANO e a Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável)

Título 4. Gestão Democrática e Sistema Municipal de Planejamento Urbano

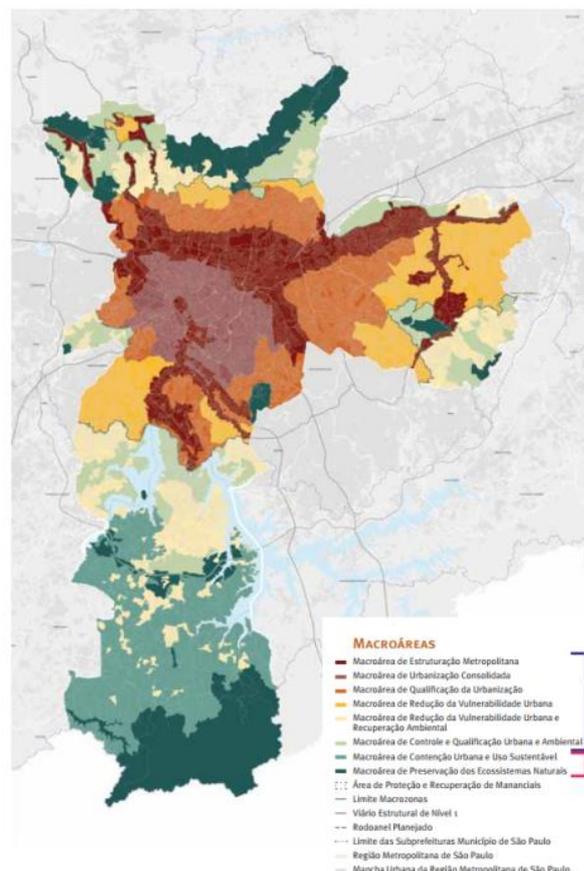
Título 5. Disposições Transitórias.

Quanto ao ordenamento territorial, a cidade é estruturada a partir de cinco dimensões (social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural) e, é organizada a partir de: Macrozonas e Macroáreas e a Rede de estruturação da transformação urbana.

As Macrozonas e Macroáreas são áreas que tem características de urbanização comuns e que devem cumprir papéis específicos no desenvolvimento da cidade. As Macrozonas dividem o território em dois, definindo a área Urbanizada e a que ainda contém áreas para preservação Ambiental/ Rural do município.

Dentro de cada uma destas Macrozonas existem as Macroáreas (territórios com características similares) que subdividem a cidade, conforme mapa e legenda abaixo:

Figura 2: Mapa 2. Plano Diretor. Macroáreas



Fonte: Plano Diretor (PL 688/13)

Figura 3: Legenda Comentada Figura 2.

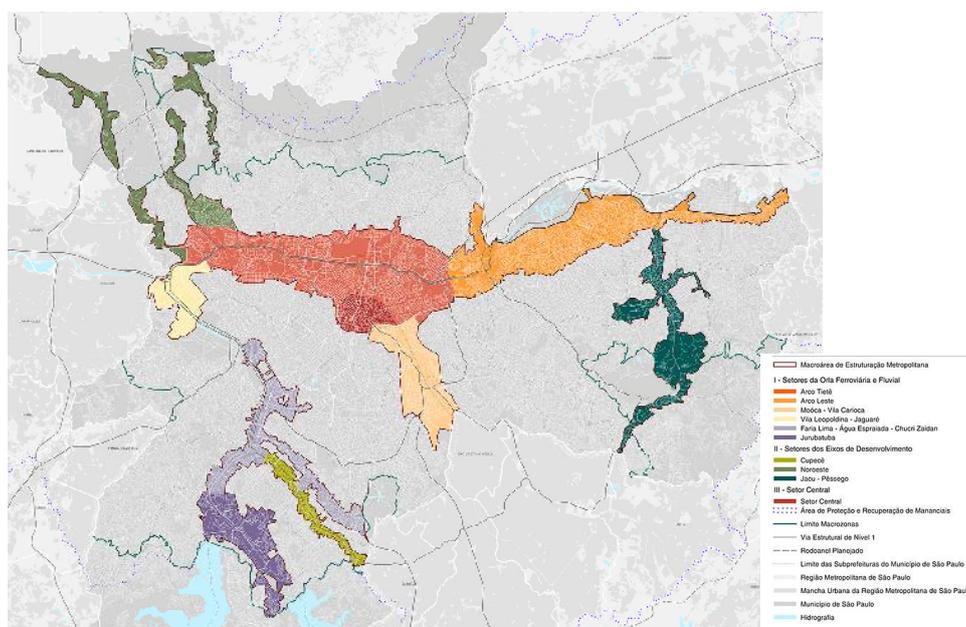


Fonte: Quadro elaborado pela autora

Dentre elas a Macroárea de Estruturação Metropolitana é estratégica, pois tem grande potencial de transformação, com terrenos ociosos resultantes de legados industriais, grandes vias estruturais, áreas carentes de emprego e ainda áreas que necessitam de uma reabilitação e, é nesta Macroárea que está incluída também a Área Central.

Toda esta Macroárea ainda dependerá de leis específicas sobre como ocupa-las e, está subdividida em setores que tem características e objetivos em comum, conforme mapa abaixo:

Figura 4: Mapa 2A. Plano Diretor. Setores da Macroárea de ESTRUTURAÇÃO Metropolitana



Fonte: Plano Diretor (PL 688/13)

Para o setor Central, os objetivos específicos são: fortalecimento do caráter de centralidade municipal, aumentando a densidade demográfica e a oferta habitacional, respeitando o patrimônio histórico, cultural e religioso, otimizando a oferta de infraestrutura existente, renovando os padrões de uso e ocupação e fortalecendo a base econômica local; qualificação da oferta de diferentes sistemas de transporte coletivo, articulando-os aos modos não motorizados de transporte e promovendo melhorias na qualidade urbana e ambiental do entorno; requalificação e reabilitação das áreas deterioradas e subutilizadas, ocupadas de modo precário pela população de baixa renda, como cortiços, porões, quitinetes e moradias similares, em bairros como Glicério, Cambuci, Liberdade, Pari, Canindé, Brás e, ainda, a revisão e atualização da Operação Urbana Centro, dentre outros.

Sobreposta as Macrozonas e macroáreas, está a rede de estruturação da transformação urbana, que tem um papel importante pois define as principais redes estruturadoras da cidade, que são três: 1. Rede de Áreas de Estruturação Local (AEL), que são áreas do território destinadas ao desenvolvimento urbano local, com políticas e investimentos públicos em habitação, saneamento, drenagem, áreas verdes, mobilidade e equipamentos urbanos e sociais; 2. Rede Hídrica Ambiental, que é formada pelo conjunto de cursos d'água, cabeceiras de drenagem, nascentes, olhos d'água e planícies, e dos parques urbanos, lineares e naturais, áreas verdes significativas e áreas protegidas e, 3. Rede estrutural de transporte coletivo que é Formada por linhas de Trem, Metrô, Monotrilho, Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), Veículos Leves sobre Pneus (VLP) elevadas e não elevadas e nas linhas de Corredores de Ônibus Municipais e Intermunicipais com operação em faixa exclusiva à esquerda do tráfego geral.

Na proposta dos EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA está contida uma das principais mudanças para o desenvolvimento da cidade, pois é no entorno dos eixos que se pretende a maior concentração construtiva e populacional. Apenas nessas áreas (e em áreas de projetos específicos, como as operações urbanas) será permitido construir quatro vezes a área do terreno, o que antes era possível de maneira pulverizada por toda a cidade. Construir quatro vezes a área do terreno é o máximo que já era permitido antes.

Este modelo de adensamento pretende trazer outras transformações como calçadas largas, edifícios mistos com térreos comerciais voltados para rua e, com espaços que permitam fruição pública (exemplo do que acontece no Conjunto Nacional). Os edifícios em torno dos transportes públicos também terão número máximo de vaga (um dos maiores avanços do PDE, pois hoje se estabelece número mínimo), e apartamentos menores.

Entretanto, algumas áreas da cidade mesmo sendo cortadas pelos eixos, não terão as regras dos mesmos, incidindo sobre elas, por conta de suas características particulares, como é o caso de toda a macroárea de Estruturação Metropolitana (incluindo a área Central).

O Plano, conforme direciona o Estatuto das Cidades, prevê diversos instrumentos urbanísticos e, para área da Operação Urbana Centro, cita em especial os instrumentos indutores da função social da propriedade, passíveis de aplicação de aplicação em imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Ainda no âmbito dos instrumentos urbanísticos, a outorga onerosa traz como componente de sua fórmula de cálculo para contrapartida financeira, além do valor do terreno, dois fatores: de Planejamento e de Interesse Social. O Fator de Interesse Social diz respeito ao uso da edificação, já o de Planejamento relaciona a localização e o uso, conforme quadro abaixo:

Tabela 3: Quadro 6. Plano Diretor. Fator de Planejamento (Fp)

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
 Quadro 6. Fator de planejamento (Fp)
 Anexo à Lei nº

Macrozonas	Macroáreas	FpR	FpnR
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Noroeste	0,3	0
	Arco Jacu-Pêssego	0,3	0
	Avenida Cupecê	0,3	0
	Arco Leste	0,3	0
	Fernão Dias	0,3	0
	Arco Tietê	1,2	1,3
	Centro	1,2	1,3
	Arco Tamanduateí	1,2	1,3
	Arco Pinheiros	1,2	1,3
	Arco Jurubatuba	1,2	1,3
		Macroárea de Urbanização Consolidada	0,7
	Macroárea de Qualificação Urbana	0,6	0,5
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade	0,3	0
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	1,0	0
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	1,0	0

Fonte: Plano Diretor (PL 688/13)

Assim, para a área central não há nenhum incentivo específico seja para residencial ou para não residencial.

Até aqui descrevemos a proposta de ordenamento territorial e os instrumentos urbanísticos que incidem para a área central. Para além desta proposta, o plano define a necessidade de diversas políticas e planos, dos quais dois tem grande impacto na área central a Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável e POLÍTICA de PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO E URBANO.

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL tem como objetivo reforçar o papel do município como centro industrial, comercial, de serviços, de conhecimento, de criação e inovação, e econômico equilibrando emprego/moradia, reduzindo assim as desigualdades sócio territoriais, e reduzindo o número de deslocamentos no Município.



As estratégias definidas são:

Os Polos estratégicos de desenvolvimento econômico, que são áreas da cidade com baixo nível de emprego e grande concentração populacional, que tem como objetivo atrair empresas, e para isto é necessário que se criem incentivos.

Os Parques Tecnológicos, que são Áreas destinadas para produção de conhecimento e de complexos tecnológicos que visam fomentar a integração da pesquisa científica e tecnológica, negócios/empresas e organizações governamentais em um determinado território.

O Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável cujo objetivo é promover atividades econômicas e gerar empregos na Zona Rural do Município, conforme, de modo compatível com a conservação das áreas prestadoras de serviços ambientais na Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável.

Para área central tem especial impacto outras duas estratégias que detalharemos abaixo: Centralidades Polares e Lineares e, Polos de Economia Criativa.

As Centralidades polares e lineares São porções do território que concentram atividades em especial de comércio e serviços, que devem ser qualificadas e fortalecidas como, por exemplo, o centro histórico, centros de bairro, centros empresariais, e áreas ao longo do sistema de transporte coletivo.

Quanto ao centro histórico são detalhados objetivos específicos:

- Fortalecimento do centro histórico através da valorização dos Polos comerciais especializados, (25 de Março, Santa Ifigênia, Bom Retiro, Gasômetro e Zona Cerealista), e da consolidação do Polo criativo, cultural, gastronômico, de lazer, divertimento e entretenimento.
- Fortalecimento e ampliação de áreas tradicionais de comércio como o Polo de Comércio e Desenvolvimento de Moda do Brás, Pari e Canindé

Já os Polos de Economia Criativa são territórios destinados ao desenvolvimento de atividades econômicas que compõem a economia criativa que utilizam a criatividade, a habilidade e o talento de grupos ou indivíduos baseados no conhecimento e capazes de produzir riqueza, gerar emprego e distribuir renda.

O Plano já cria o primeiro Polo de Economia Criativa “Distrito Criativo Sé/República”. Os Planos Regionais das subprefeituras poderão criar outros polos. São compatíveis com os Polos de Economia Criativa as atividades relacionadas às áreas de Patrimônio Cultural, Artes, Mídia, Criações Funcionais

Podem ser concedidos diversos incentivos para essas atividades, que deverão ser regulamentados por lei específica.



Quanto a POLÍTICA E DO SISTEMA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO E URBANO, define os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), designação atribuída a áreas que concentram grande número de espaços, atividades ou instituições culturais, assim como elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e a identidade da cidade, formando polos singulares de atratividade social, cultural e turística de interesse para a cidadania cultural e o desenvolvimento sustentável, cuja longevidade e vitalidade dependem de ações articuladas do poder público.

O Plano cria o TICP Paulista/Luz, que inclui o centro histórico da cidade e o centro cultural metropolitano, e outro em Perus, sendo que outros poderão ser criados.

Como objetivos destes territórios estão: estimular iniciativas locais no âmbito da cultura, educação e meio ambiente, ampliar a abrangência do princípio do direito à cidade, valorizar a memória e a identidade da cidade, dentre outros.

O Território de Interesse da Cultura e da Paisagem deverá ser regulamentado por Lei específica, prevendo Conselhos Gestores, Incentivos dentre outros.

Quanto à habitação, um dos principais problemas ainda presentes na área central o plano não avança muito em incentivos específicos, apenas retoma e amplia o que já estava presente na Operação Urbana Centro garantindo ao proprietário de edificação regularmente existente que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção, de uso residencial com o pavimento térreo destinado a usos não residenciais, o direito de utilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo do edifício demolido, inclusive recuos e alinhamento. Ainda nestes casos isenta o pagamento de outorga onerosa do potencial construtivo adicional e limita o número de vagas ao existente.

Já para a Habitação de Interesse social, inclusive na área central, o plano traz algumas novas possibilidades. O Plano aumento o número de ZEIS na área central, e torna a outorga onerosa do direito de construir gratuita (para toda a produção de HIS na cidade).

Os recursos da outorga onerosa são destinadas ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) que os aplica em melhorias urbanísticas de acordo com critérios estabelecidos pelo novo texto do Plano Diretor. Além disso, no mínimo 30% dos recursos serão destinados, exclusivamente, para a compra de terras nas áreas centrais.

Além da ampliação das Zeis, o novo Plano Diretor irá contemplar a habitação de interesse social por meio da regulamentação da Cota de Solidariedade, que cria condições para que sejam definidos mecanismos de contrapartida para o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários ou projetos urbanos, visando a função social da propriedade e da cidade. Por meio da Cota de Solidariedade, empreendimentos de grande porte devem doar terrenos para a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social.

E cita como diretriz a promoção de reabilitação de edifícios vazios ou subutilizados em áreas centrais, em centralidades dotadas de infraestrutura e nas ZEIS 3, destinando-os aos programas de locação social e cessão de posse;



Ainda, quando fala do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, há a diretriz de que este crie um programa para o gerenciamento dos estacionamentos no Município com controle de estacionamento nas vias públicas, limitação de estacionamentos nas áreas centrais.

Com base no acima descrito podemos perceber que o Plano procura ser mais abrangente nas propostas para área central e, objetivo no detalhamento de locais e instrumentos que podem ser utilizados na tentativa de colaborar com a requalificação da área central. Entretanto, a maior parte dos instrumentos previstos carece de regulamentação própria e ações específicas, ficando portanto ainda em aberto a efetividade das propostas contidas no Plano.

5. CONCLUSOES

Nesta breve análise da Legislação Urbanística atual, que buscou explicitar os aspectos tocantes a Requalificação da Área Central de São Paulo, podemos notar que o Novo Plano Diretor, apesar de ser mais enfático nas proposições que podem auxiliar este processo, tem o alcance apenas de pautar a questão.

A Legislação da Operação Urbana Centro, no tocante apenas a leis, parece ser aquela capaz de conseguir condicionar com mais ênfase este processo, como ocorrido em outras áreas de Operações Urbanas na Cidade. Entretanto, sem que seja revisada e atualizada continuara se mostrando ineficaz e, infelizmente o Plano Diretor não define data para que esta revisão ocorra. Atualmente, o cenário tem se mostrado um pouco mais favorável à atração de habitação nesta região, independente do Plano e dos incentivos, sendo que existem empreendimentos imobiliários lançados recentemente e existe um programa para habitação de interesse social na área, derivado da parceria dos governos federal, estadual e municipal: Casa Paulista/ Casa Paulistana.

O novo Plano Diretor se mostra mais abrangente e objetivo nas proposições para área central, entretanto tem sua limitação, conforme explicitado no texto, principalmente no que diz respeito à necessidade de regulamentação para a maioria das ações que propõe.

Observar quem são os agentes sociais responsáveis pela construção, elaboração e aprovação desta legislação é necessário, bem como aqueles agentes interessados nesta requalificação, pois para além de leis, planos e projetos, parece residir nestas observações uma possível proposta para aprimoramento do processo de requalificação da área central.



REFERENCIAS

- ARGAN, Giulio Carlo. A História da Arte como História das Cidades. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.
- ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo.. Coleção RG bolso. Romano Guerra, São Paulo; 1ª edição, 2010.
- Associação Viva o Centro. "O Centro de São Paulo aguarda um rumo". In: URBSS. Ano IX, No 37. São Paulo, 2005.
- Associação Viva o Centro. "Propostas e compromissos". São Paulo, Viva o Centro, 1996.
- BENEVOLO, Leonardo. "História da Cidade". São Paulo, Perspectiva, 1993.
- CALDANA, V.; CAMPAGNER, L. (Org.). Projetos Urbanos em São Paulo: oportunidades, experiências e instrumentos. 1 ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Livres, 2005.
- COMIN, Alvaro Augusto; SOMEKH, Nadia (coord.). "Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo". São Paulo: Promon, 1997
- CORREA, Joao Batista Martinez. Concurso Nacional de Ideias para um Novo Centro de São Paulo, São Paulo: Promon, 1997
- DE BEM, José Paulo. A Sé e os espaços públicos centrais. Dissertação FAUUSP
- HARVEY, David. A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992
- MEYER, Regina Proserpio. "A construção da metrópole e a erosão do seu Centro". In: Revista Urbs, ano II, no 14- set/out 1999 – p28-36
- MORSE, Richard M. De comunidade a metrópole: biografia de São Paulo. Tradução de Maria Aparecida Madeira Kerberg. São Paulo: Comissão do IV Centenário
- REIS FILHO, Nestor Goulart. "São Paulo e outras cidades: produção social e degradação dos espaços urbanos". São Paulo, Hucitec, 1994.
- RIVERA, Luis Guilherme Castro, A estruturação recente da Área Central da Cidade de São Paulo: planos, políticas e programas, de 1968 a 1997., Mestrado, Fau.Usp. 1998
- ROLNIK, Raquel. "A cidade e a Lei". São Paulo, Studio Nobel/ Fapesp. 1997.
- SILVA, Helena Menna Barreto. "A oportunidade da reabilitação do centro de São Paulo". In: Revista Qualidade na Construção. Sinduscon/ SP. No 21, ano 1, 2002.
- SOMEKH, N.; Campos Neto, C. M.(org).A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo. São Paulo. Ed. Mack Pesquisa, 2002.
- TOLEDO, Benedito Lima de. São Paulo: três cidades em um século. São Paulo: Duas Cidades, 1981.
- VILLACA, Flavio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- WILHEIM, Jorge. São Paulo metrópole 65: subsídios para seu plano diretor. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1965. (Corpo e alma do Brasil, 16)
- Legislação
- Operação Urbana Centro, Lei nº 12.349/97
- Plano Diretor Estratégico, Lei 13430/02



III ENANPARO

III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo
arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva
São Paulo, 2014

Projeto de Lei, PL 688/13, Novo Plano Diretor