



Exacta

ISSN: 1678-5428

exacta@uninove.br

Universidade Nove de Julho
Brasil

Savelli, Alfredo Mário
São Paulo: a história e a realidade
Exacta, vol. 5, núm. 2, julho-dezembro, 2007, pp. 361-373
Universidade Nove de Julho
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81050219>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

São Paulo: a história e a realidade

Alfredo Mário Savelli

Professor titular da Escola de Engenharia (Mackenzie);
Engenheiro civil (Mackenzie);
Mestre em engenharia civil (Poli/ USP);
Doutorando (FAU/ Mackenzie).
São Paulo – São Paulo [Brasil]
a.m.savelli@uol.com.br

Neste artigo, discutem-se vários fatores, como a ascensão da vila de taipas a pólo industrial, o núcleo do triângulo central, a instalação dos cursos jurídicos na vila e do acesso ferroviário, a implantação da produção de energia hidrelétrica e transporte público. Além disso, apontam-se dados como a imigração européia, a prosperidade do café possibilitando a abertura do Parque do Anhangabaú e do primeiro viaduto do Chá para a Cidade Nova, a ocupação do Quadrante Sudoeste, a instalação do parque industrial, a implantação do Plano de Avenidas e a construção do segundo Viaduto do Chá. Ainda se inserem no artigo a imigração da população rural, o período tecnocrático de consolidação do zoneamento, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) com segregação do uso do solo, a flexibilização no uso e ocupação do solo, por fim, destacam-se o Plano Diretor de 1986 na implantação das Operações Urbanas, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Estratégico de 2002, o Plano Estratégico para Subprefeituras, em 2004, a outorga onerosa e a arrecadação extratributária.

Palavras-chave: Cidade industrial. Operação urbana.
Outorga onerosa. Plano de avenidas. Zoneamento.



Objetivo

Hoje, a cidade de São Paulo, para desenvolver-se de forma descentralizada e democrática, cumprindo o objetivo de propiciar espaço público organizado, provedor de qualidade de vida aos seus moradores, deve aplicar os instrumentos urbanos reguladores das parcerias público-privadas provenientes do Estatuto da Cidade.

Histórico

“Nas grandes cidades se desenvolvem e refinam as sociedades, ao emergirem processos e estruturas próprias à sociabilidade. É a cidade o pólo ativo de energias, concentrando-as, fazendo germinar idéias, movimentos artísticos e culturais, ideologias ou revoluções”.
(BRUNA, ABASCAL, ALVIM, 2006).

A cidade de São Paulo passou por significativa evolução até sua configuração atual, como a mais importante cidade do hemisfério sul:

- Período pioneiro da ascensão de vila de taipas a polo industrial;
- Período modernizador de seu sistema viário;
- Período tecnocrático de consolidação do zoneamento;
- Período de flexibilização no uso e ocupação do solo.

1 Período pioneiro (1828-1930)

No dia primeiro de março de 1828, no Convento de São Francisco, foram instalados os ‘*Cursos de Sciencias Jurídicas e Sociais em São*

Paulo e Olinda’ – lei promulgada por D. Pedro I, marco inicial do destino da metrópole.

Com a implantação da ‘*São Paulo Railway*’ em 1867, o núcleo provinciano com dezenove mil moradores, local de passagem da produção agrícola de Campinas, Sorocaba e Itu para o porto de Santos, tornou-se importante centro comercial, atraindo o poder econômico disperso pelo interior da província.

João Theodoro Xavier foi o responsável pelo plano urbanístico da ‘*Cidade Nova*’, em 1874, quando as populações de alta renda, partindo do ‘*triângulo central*’ expandiam a vila para oeste, ocupando o platô de Santa Ifigênia e Campos Elíseos e as colinas de Vila Buarque e Santa Cecília. As de baixa renda se expandiam para leste, transpondo o Tamanduateí, na ampla e inundável várzea do Carmo. (VILLAÇA, p. 192, 2001).

Na década de 1880, houve intensa migração para São Paulo, por conta de epidemia de malária e varíola em Santos, com óbito de mais de dez mil pessoas.

Quando da Proclamação da República, Antonio Francisco de Paula Souza e Saturnino de Brito implantaram o abastecimento de água a partir da Serra da Cantareira.

A epidemia de febre amarela em Campinas, a partir de 1889, motiva o êxodo de cafeicultores e comerciantes para São Paulo, vila que já contava, no fim do século, com 192 mil habitantes, sendo 50% de imigração estrangeira.

Com a conclusão do primeiro viaduto do Chá em 1892, a classe alta prosseguiu ocupando territórios a sudoeste da vila – o bairro Higienópolis e, com a abertura da Avenida Paulista, o divisor de águas das bacias do Tietê e Pinheiros (figura 1).

Em 1898, ‘*The São Paulo Light & Power Co. Ltd*’ obteve do intendente de polícia e higiene da vila a concessão para produção e distribuição de luz elétrica e força motriz, ampliada pelo presidente Campos Sales para o direito de aquisição de



Figura 1: Avenida Paulista (1920)

Fonte: <<http://br.groups.yahoo.com/group/preservasp>>.

terras, quedas d'água, e exploração de transporte público urbano. (SOUZA, 1982).

Até 1900 a migração da elite rural promoveu ocupação urbana em Santa Ifigênia, Higienópolis, Consolação, Água Branca, Barra Funda, Pari, Bom Retiro, Liberdade, Cambuci etc., e com a erradicação das senzalas, a antiga criadagem amplia a camada popular na cidade. (VILLAÇA, p. 226, 2001).

Em 1901, *'The São Paulo Light & Power Co. Ltd'* produzia com a usina hidrelétrica de Santana do Parnaíba no Tietê, 4 MW, ampliados para 16 MW, com a instalação de mais turbinas geradoras e a implantação do reservatório Guarapiranga (SOUZA, 1982), quando as indústrias da Província empregavam 50 mil operários, sendo mais de 90% não nascidos no Brasil. (CARONE, p. 191, 1973 apud VILLAÇA, p. 227, 2001)

Com o prefeito Antonio Prado (1899-1910), as ruas da colina central tiveram sua ocupação por atividades terciárias, em edificações com padrão europeu de verticalização.

Em 1911, é aprovada proposta de Joseph Antoine Bouvard para um parque no vale do Anhangabaú, com belvedere acessado pela Rua Libero Badaró, e de outro na várzea do Carmo, com pavilhão de exposições e mercado.

Com o prefeito Washington Luís (1914-19), foi iniciado o parque do Anhangabaú, concluído em período de prosperidade gerado pela valori-

zação do café durante a administração Firmiano Pinto (1920-26), assim como o parque D. Pedro na várzea do Carmo e a ampliação do *'triângulo central'* com a abertura da Praça do Patriarca (figura 2).



Figura 2: Parque do Anhangabaú (1925)

Fonte: <<http://br.groups.yahoo.com/group/preservasp>>.

Com a aprovação da Lei 2 332/20 e da Resolução 171/21, foram estabelecidas alturas máximas para as edificações e, com a da Lei 2 611/ 23, regras para os loteamentos.

Em 1925, com a inauguração da usina hidrelétrica de Rasgão, o sistema de *'The São Paulo Light & Power Co. Ltd'* foi ampliado em mais 22 MW, energia ainda insuficiente para atender ao parque industrial que se implantava. (SOUZA, 1982).

Com o sistema hidrelétrico Rio Grande – Cubatão, baseado na reversão das águas do rio Pinheiros pelas elevatórias Traição e Pedreira, criou-se amplo reservatório na cota 718,50m acima do nível do mar, que, em 1927, gerava 192 MW, o suficiente para atender à cidade, ampliados para 411 MW em 1947 (hoje em condições de gerar 840 MW).

Com o prefeito Pires do Rio (1926-30), surgiram os projetos de canalização do Tietê, de reestruturação viária e urbana concebida por Ulhoa Cintra e do plano de Pré-Metrô proposto por *'The*



São Paulo Tramway Light and Power Co Ltd, não aprovado pela Câmara Municipal.

Com a vinda de Le Corbusier a São Paulo, em 1929, são valorizadas as propostas do vereador Gofredo Silva Teles de expansão do Centro, com verticalização e ampliação da infra-estrutura viária pelo eixo Norte-Sul, com túnel sob a Paulista, assim como a proposta de Martins Barbosa de avenida nos vales do Itororó e Anhangabaú até o Tietê.

O Código de Obras Artur Sabóia, aprovado em 1929, estabelece a cidade com zonas concêntricas: urbana, suburbana e rural, preservando a poluição industrial das áreas estritamente residenciais.

Em 1930, No IV Congresso Pan-americano de Arquitetos do Rio de Janeiro é apresentado o '*Plano de Avenidas*', de Prestes Maia (figura 3).

2 Período modernizador (1930-1965)

São Paulo, conhecida até 1930 como a capital do café, prosseguiu recebendo maciça imigração de origem predominantemente européia, mantendo o modelo agroexportador e um incipiente parque industrial, ainda sem a influência dos movimentos sociais operários surgidos na Europa.

O desenvolvimento industrial da cidade avançou para o Brás e a Mooca na zona leste e, seguindo a ferrovia em direção a Santos, para o Ipiranga e Vila Prudente. Algumas indústrias também se instalaram no Bom Retiro e na Barra Funda.

A ocupação do quadrante sudoeste pela classe alta se firmou como elemento básico na definição da estrutura territorial da metrópole, cujas bordas foram ocupadas pela classe média, formando os bairros Cerqueira César, Pacaembu e Perdizes, etc.

Da Avenida Paulista a classe alta prosseguiu na direção sudoeste, loteando os terrenos panta-

nosos de Pinheiros, produzindo, na segunda década do século XX, o Jardim América, o Jardim Europa, o Alto de Pinheiros e City Butantã. (VILLAÇA, p.197, 2001).

O prefeito Fabio Prado (1934-37) iniciou a construção do novo viaduto do Chá, da biblioteca Mário de Andrade, do estádio do Pacaembu, da Avenida Rebouças, dos túneis da Avenida Nove de Julho, do calçamento da Cidade Jardim e Avenida Europa, obras concluídas por Prestes Maia, e a operação privada de valorização do Centro Novo, com a abertura das ruas Marconi e Xavier de Toledo.

Ao município de São Paulo é incorporado o de Santo Amaro em 1935. Assim, a configuração da cidade como metrópole industrial se afirma sobre o espaço urbano com a implantação do '*Plano de Avenidas*', pelo prefeito Prestes Maia (1937-45), marcando seu processo de crescimento e urbanização. (CAMPOS, p. 31, 1999).

As intervenções do poder público promoveram a desapropriação de imóveis para o alargamento de ruas e a abertura de avenidas. Com a demolição da delegacia fiscal, são abertas as vias expressas no Anhangabaú, com a ligação aos Jardins pela Avenida Nove de Julho, e à zona norte, pela Avenida Tiradentes, com a construção da Ponte das Bandeiras. Construção do anel viário de Irradiação, da ligação de bairros com o Centro Novo pela Rua da Consolação, avenidas Angélica, Brigadeiro Luís Antônio e rua Treze de Maio, a ampliação da área central pelas avenidas Duque de Caxias, Vieira de Carvalho, São João e Liberdade.

Quando nos anos 1940 a população chegava a um milhão, o Centro Novo incorporava a nova ordem cultural, social e política da elite, enquanto a população de menor poder aquisitivo ocupava a periferia.

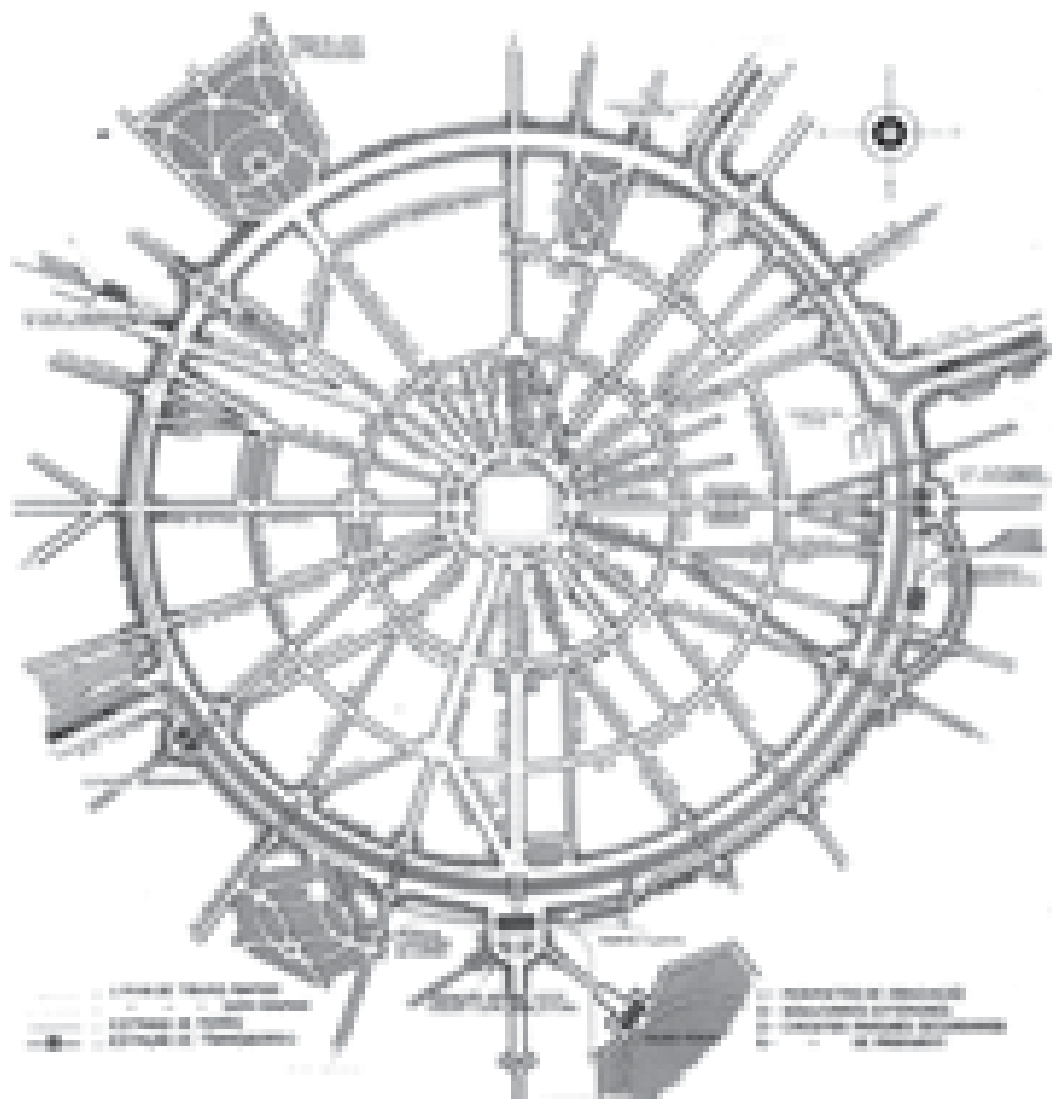


Figura 3: Plano de Avenidas do prefeito Prestes Maia (1935)

Fonte: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/1rmsp/plans/h2pl-av/index.html>.

Na administração Armando Arruda Pereira em 1952, quando a cidade atingia dois milhões de habitantes, foi liberada a verticalização na Avenida Paulista (figura 4).

Com o prefeito Toledo Piza (1957), é proposto anteprojeto de Sistema de Transporte Rápido Metropolitano, coordenado por Prestes Maia, com linha Norte-Sul, de Santana para Santo Amaro e Jaçanã; Leste-Oeste da Penha para a Lapa e Pirituba;

Sudeste-Sudoeste, da Avenida do Estado à estrada de Itapeverica, totalizando cem quilômetros.

Na cidade moderna nascem as distinções entre o público e o privado, o cidadão e a sociedade e o Estado, assim como a natureza fluida e de experimentação próprias ao espaço urbano. É a cidade moderna, coletiva e anônima [...]. (BRUNA, ABASCAL, ALVIM, 2006).



Figura 4: Avenida Paulista (1980)

Fonte: <<http://todomundoquerconfete.blogspot.com/2005/08/precisa-desconcentrar-sp-o-estado-jo.html>>.

A densidade de ocupação dos terrenos da cidade passa a ser limitada pela Lei 5.261, estabelecendo restrições ao coeficiente de aproveitamento dos terrenos, reduzindo de dez para seis vezes o uso comercial e para quatro vezes o uso residencial. (SÃO PAULO, 1957).

O prefeito Prestes Maia (1961-65 – 2ª gestão) implanta o projeto de Ulhoa Cintra de canalização do Tietê, evitando desapropriações em traçado sinuoso, com espaço limitado para acomodar o volume das cheias e as artérias marginais.

A partir da década de 1960, o centro da metrópole, que sempre propiciou empregos à classe de baixa renda, passa por abandono pelas camadas de alta renda.

Como os níveis estadual e federal sempre se apropriaram dos grandes valores tributários, a administração municipal tem sido submetida à crônica insuficiência de recursos disponíveis para o atendimento das necessidades da cidade. Poucas as exceções, como na administração Faria Lima, na década de 1960, quando houve o repasse federal de recursos significativos. O Art. 20 da Constituição Federal vigente discriminava as capitais dos estados, não repassando o excesso de arrecadação federal, dispositivo que beneficiava os demais municípios. Com a revogação desse ar-

tigo, a cidade de São Paulo pôde desenvolver o seu programa de obras correntes e ainda financiar o início das obras da Cia do Metrô.

3 Período tecnocrático (1965-1980)

Na gestão do prefeito Faria Lima (1965-69), foi elaborado, mas não sancionado, o Plano Urbanístico Básico (PUB), que estabelecia o conceito de estrutura urbana com o arranjo espacial das atividades em termos de localização, tipo e densidade de uso das áreas disponíveis, pela intervenção na ordenação do território, quanto à localização das atividades econômicas, à definição dos padrões dessa ocupação, e pela contenção do crescimento desordenado da cidade, disciplinando o uso do solo nas áreas da periferia urbana, integrando, territorial e socialmente, o contingente de migrantes de origem rural.

O PUB objetivava distribuição equilibrada entre população e emprego, representada de maior proximidade entre os locais de moradia e trabalho, com a urbe constituída de centros interligados por sistema de trânsito rápido, vias expressas em forma de malha integrada às ferrovias existentes e à prevista rede de metrô.

O prefeito Faria Lima realizou obras viárias em todos os quadrantes da cidade, com destaque para os 45 quilômetros das marginais do Tietê, a interligação das Avenidas Vinte e Três de Maio e Ruben Berta, tendo construído 51 viadutos e pontes e ampliando a Rua Iguatemi e a Avenida Rebouças.

A administração estadual Abreu Sodré concluiu o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (PMDI), com a criação de entidade metropolitana, sem ferir a autonomia dos municípios, quando a Grande São Paulo contava com população de oito milhões de

habitantes que crescia 5,4% por ano, prevendo 12 milhões para 1980 e 17 milhões para 1990, cuja exatidão foi plenamente comprovada. A Constituição de 1988, não contemplando áreas metropolitanas, ocasionou uma lacuna na solução para a interdependência dos municípios da Grande São Paulo.

O prefeito Paulo Maluf (1969-1971) parou as obras do Metrô, concentrando recursos na construção de amplo sistema viário, disseminado por toda a cidade, pavimentando ruas e construindo viadutos.

O centro de cidade ainda manteve alguma vitalidade, mas a partir da década de 1970, com a elevada incidência de violência, romperam-se as relações de clientela com os moradores dos bairros de classe alta e média, ficando o centro cada vez mais ocupado pelo comércio clandestino e pelos moradores de rua.

O prefeito Figueiredo Ferraz (1971-73) retomou com afinco as obras da linha Norte-Sul do Metrô, colocando em operação de testes o trecho Jabaquara Saúde, quando da comemoração do sesquicentenário da Independência.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Lei 7.688, sancionada pelo prefeito Figueiredo Ferraz, estabeleceu o zoneamento como importante mecanismo de controle do desenvolvimento urbano no processo de localização, dimensionamento, intensidade e tipo de uso dos lotes e das edificações. (SÃO PAULO, 1971).

O PDDI dividiu o território municipal em zonas funcionais, com uso e ocupação do solo segundo a densidade populacional, controlados pela limitação da área edificada em relação à do lote, segregando zona exclusivamente residencial Z1, zonas predominantemente residenciais Z2 e Z3, zona de uso misto Z4, Centro e Avenida Paulista Z5, zonas essencialmente industriais Z6 e Z7, zonas especiais Z8 e área rural Z8-100, com a prerrogativa de poder construir apenas uma vez em

Z1 e Z2; até duas vezes e meia, em Z3, e até três vezes, em Z4.

Como a cidade atingiu seis milhões de habitantes, o PDDI recebeu adaptações na administração Olavo Setúbal (1975-79), o que permitiu, para edificações residenciais, o aumento do direito de construir, representado pelo coeficiente de aproveitamento do terreno de um para até duas vezes, compatibilizado pela correspondente redução da taxa de ocupação do solo – Lei 8.881. (SÃO PAULO, 1979).

Na administração estadual de Paulo Egídio Martins, com a conclusão da linha Norte-Sul e início da linha Leste, o controle acionário da Cia. do Metrô passa para o Estado.

4 Período de flexibilização do uso e ocupação do solo (de 1980 até hoje)

Em São Paulo, no início de 1980, o processo de transferência das indústrias de transformação para o interior – e mesmo para outros estados – causou o esvaziamento no conteúdo básico do zoneamento, agravando os escassos recursos da Prefeitura, insuficientes para atender às despesas correntes e à amortização dos empréstimos.

Dada a situação crítica da municipalidade, urbanistas e juristas debateram a desregulamentação do zoneamento urbano, como a instituição de instrumentos para concessão de direitos adicionais de uso e ocupação do solo mediante contrapartida financeira à Prefeitura, para resolver, com recursos privados, a demanda não atendida pelos recursos tributários. Segundo Campos (1999, p. 31):

A cidade deve atualizar seu modelo de forma a adequá-lo à nova situação econômica e à sua inserção no quadro da globalização.



A metapolização da cidade de São Paulo é resultado da globalização e do aprofundamento da divisão do trabalho em escala mundial, concentrando riquezas humanas e materiais capazes de oferecer um mercado de trabalho amplo e diversificado, com equipamentos, infra-estrutura e sistema internacional de comunicação. (ASCHER, 2005).

O crescimento das cidades baseado na indústria de transformação, tendo levado as fábricas ao encerramento de suas atividades ou ao deslocamento para outras regiões, gerando áreas ociosas com sérias consequências econômicas.

A municipalidade pode incentivar a reestruturação econômica dessas áreas, promovendo políticas sociais compensatórias, muitas vezes assumindo condição empreendedora, procurando dinamizar a economia urbana na busca da atratividade e da competitividade, como a renovação urbanística no ABC do parque industrial ao longo do Tamanduateí. (SOMEKH, CAMPOS, p. 1, 2001).

Projetos similares podem ocorrer em áreas portuárias e de pátios ferroviários, tornadas obsoletas em razão de novas tecnologias e da racionalização da logística de transportes.

O utopismo dialético tem de enfrentar a produção da comunidade e unir-se para propósitos de ação coletiva, bem como articular o lugar e o significado desse fenômeno em quadro político mais amplo. (HARVEY, 2004).

Quanto ao papel do Estado, e sua relação com a sociedade, têm de haver a compatibilização de agendas com objetivos distintos e aspectos antagônicos: o planejamento compreensivo, herdeiro do modernismo e do racionalismo, e o planejamento estratégico, de maior eficácia.

A modernização da infra-estrutura econômica e a flexibilidade institucio-

nal – no que concerne às normas urbanísticas e aos incentivos fiscais – são determinantes para atração de empresas e investimentos que permitam inserir a cidade nos fluxos globais da economia [...] (COMPANS, 2006).

“*The London Dockland Development Corporation*, entre 1981 e 1991, promoveu a recuperação de área portuária na cidade de Londres, investindo US\$ 2,6 bilhões de recursos públicos e US\$ 18 bilhões de recursos da iniciativa privada, gerando 200 mil empregos.” (COLQUHOUN, p. 101, 1995).

Em Paris, nas ‘*Zones d’Amenagement Concerté*’, a ‘*Société d’Economie Mixte d’Amenagement*’ fez prevalecer o interesse coletivo em nome do Estado, com a cooperação entre entidade pública e iniciativa privada, viabilizando a recuperação urbana da zona leste da cidade e dos 750 hectares do *Paris La Defense*. (LE MONITEUR, 1989).

O prefeito Mário Covas (1983-85), em projeto de plano diretor para São Paulo, propôs de forma pioneira entre as metrópoles brasileiras, a aplicação, em região delimitada, da concessão de direito adicional de uso e ocupação do solo, mediante contrapartida financeira à Prefeitura, atendendo, com os recursos privados provenientes desse direito, à demanda de infra-estrutura, equipamentos urbanos e habitações populares.

O projeto, embora não aprovado, teve suas idéias básicas assimiladas e aplicadas no Plano Diretor, sancionado durante a administração Jânio Quadros (1986-88 – 2ª gestão) – Lei 10.676, com a denominação de Operações Urbanas cuja aprovação depende de lei específica de desenvolvimento urbano, com participação de agentes privados, objetivando promover melhorias nas condições ur-

banísticas de determinadas regiões da cidade que tenham potencialidade de adensamento. Nelas, pode ser permitido o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo zoneamento até quatro vezes a área do terreno, quando do pagamento da contrapartida – a outorga onerosa. (SÃO PAULO, 1988).

O prefeito Jânio Quadros promoveu amplo programa de obras viárias: corredor sudoeste-centro de acesso ao Morumbi, com túneis sob o Parque Ibirapuera e Rio Pinheiros; Jacu-Pêssego, na zona leste; Águas Espraiadas, na zona sul; Minianel Anchieta – Imigrantes; vale do Anhangabaú – sem cumpri-lo por insuficiência de recursos.

A prefeita Luiza Erundina de Souza (1989-92) deu continuidade apenas às obras do Vale do Anhangabaú, obtendo os recursos necessários para sua conclusão por meio da correspondente Operação Urbana.

O prefeito Paulo Maluf (1993-96 – 2ª gestão) concluiu todas as obras contratadas na administração Jânio Quadros, deixando a Prefeitura com dívida pública superior a R\$ 6 bilhões. Implantou a Operação Urbana Faria Lima, com a desocupação das áreas necessárias, dotando-as de infra-estrutura, exclusivamente com os recursos extratributários provenientes da legislação correspondente (Figura 5).

As Operações Urbanas são um mecanismo de planejamento e melhoria de determinadas regiões. Por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs, investidores compram do poder municipal o direito de construir imóveis acima dos limites permitidos pela Lei de Zoneamento. A captação de recursos financia as obras públicas da área. O conjunto das Operações Urbanas aprovadas no município de São Paulo



Figura 5: Avenida Nova Faria Lima (1999)

Fonte: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp300.asp>>.

poderia, no prazo máximo de 30 anos, reduzir alguns graves problemas da cidade, como o déficit de transporte público, o caos no trânsito, a poluição, a impermeabilização do solo, a estagnação da área viária. Planejadas para funcionarem em regiões da capital, as Operações Urbanas deveriam permitir estruturação, qualificação e melhoria das áreas que concentrariam usos comercial e residencial, evitando a multiplicação de bairros dormitórios ou exclusivamente residenciais. Com isso se evitaria, por exemplo, o deslocamento diário de milhares de trabalhadores, aliviando o sobrecarregado sistema de transporte. (O ESTADO DE SÃO PAULO, jan. 2007).

A arrecadação de recursos extra-orçamentários em território beneficiado por Operação Urbana é possibilitada pela ação de investidores



na aquisição de títulos para viabilizar empreendimentos imobiliários. Os recursos obtidos somente podem ser utilizados no interior do perímetro de sua abrangência e na execução do programa de investimentos previstos em lei.

O Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) – é um título lançado em leilão, regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários, com pagamento da outorga onerosa para aplicação de potencial construtivo adicional e alteração de uso e parâmetros urbanísticos. Trata-se de um mecanismo de captação antecipada de recursos, que desvincula a área adicional de construção da propriedade de um lote específico, podendo o investidor adquirir o CEPAC e vendê-lo no momento mais propício oferecido pelo mercado. Com a emissão desses títulos, a Prefeitura dispõe de alternativa para arrecadação prévia, sem recorrer aos recursos orçamentários para execução de obras.

A Operação Urbana Faria Lima foi a primeira a prever a emissão de CEPACs. Dificuldades em sua regulamentação, à época, levaram ao uso de outras formas de pagamento de contrapartida, mantendo-se seu valor como referência do adicional comercializado pela Prefeitura para os lotes diretamente beneficiados pela Operação.

Assim, o controle de uso e ocupação do solo e a abordagem econômica passaram a dispor de um instrumento que, respeitadas as diferenças das diversas regiões, visa promover o equilíbrio de funções, a desconcentração das atividades econômicas e a melhoria das condições urbanísticas da cidade.

A administração Celso Pitta (1997-2000) aprovou a Operação Urbana Centro, informatizou o sistema de controle da coleta de resíduos sólidos, implantou o tratamento de lixo hospitalar e viabilizou a continuidade da administração municipal, ao obter do governo federal financiamento para a rolagem, por trinta anos, da dívida herdada de seu antecessor, decorrente das obras viárias.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257 (BRASIL, 2001) – estabelece:

normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Art. 1.º).

O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (Art.º 28).

Lei municipal poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas”. “Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente. (Art.32.º).

A prefeita Marta Suplicy (2001-05) implantou o Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei 13.430, atendendo ao Estatuto da Cidade e à Lei Orgânica do Município, para preservar zonas estritamente residenciais; dar condições para criteriosa mistura de usos e atividades, reduzindo as viagens diárias entre a residência e o local de trabalho; flexibilizar usos em vias de tráfego intenso; incentivar a abertura de espaços públicos em edifícios privados; permitir maior adensamento nos eixos e pontos de centralidade em bairros e área de influência de estações de transporte de massa. (SÃO PAULO, 2002).

O PDE estabeleceu o coeficiente básico de aproveitamento gratuito de terreno para construção, que pode ser ampliado até o coeficiente máximo conforme a zona funcional onde se localiza, propiciando arrecadação de recursos extratributários por meio da outorga onerosa.

Com a elaboração de Planos Regionais Estratégicos PRE – Lei 13.885 – para cada uma das 31 subprefeituras, houve autonomia para estabelecimento de normas específicas ocupava os correspondentes territórios, descentralizando o zoneamento e incentivando a participação da população (SÃO PAULO, 2004).

Os recursos provenientes da outorga onerosa constituem o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e são destinados à execução de melhorias na região, como recuperação do meio ambiente, investimento em habitação popular, infraestrutura viária e de transportes.

A capacidade de arrecadação de recursos extratributários por meio de dispositivos do PDE é altamente significativa. O atual estoque de terre-

nos da cidade com potencial adicional de construção para aplicação da outorga onerosa é de 6,9 milhões de metros quadrados destinados ao uso residencial, e 2,8 milhões, ao não-residencial. Esses valores devem ser periodicamente atualizados pela Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (SEMPPLA).

A arrecadação pela outorga onerosa atualmente também provém da emissão dos CEPACs, leiloados na Bovespa, para a Operação Urbana Consorciada Faria Lima e para a Operação Urbana Águas Espraiadas (figura 6), regulamentadas pela Lei 13.260 (SÃO PAULO, 2001) e pelas Leis 13.769 e 13.871 (SÃO PAULO, 2004).

A Operação Urbana Água Branca e a Operação Urbana Centro, criadas na década de 1990, embora já tenham beneficiado empreendimentos privados e financiado investimentos públicos, passam por estudos para sua adequação ao Plano Diretor Estratégico.

O controle de uso e ocupação do solo dispõe, com *O Estatuto da Cidade*, de instrumentos que,



Figura 6: Operação Urbana Água Espraiada (2001)

Fonte: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada/0001/perimetro_operacao_urbana_agua_espraiada.pdf>.



além de promover a melhoria das condições urbanísticas, possibilitam significativa arrecadação extratributária em benefício da população (figura 7).

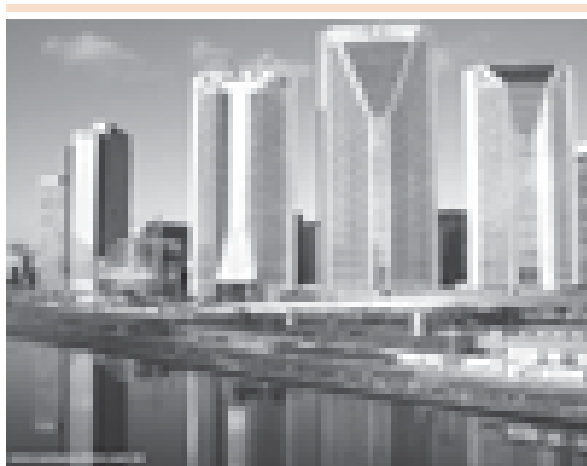


Figura 7: Avenida Nações Unidas (2006)

Fonte: <<http://www.sampaonline.com.br/postais/marginalpinheiros2006out22espigoes.htm>>.

O orçamento do município de São Paulo, de R\$ 20 bilhões para 2007, tem-se mostrado insuficiente para o atendimento às necessidades da cidade. A contrapartida financeira, proveniente da outorga onerosa e do leilão dos CEPACs, pode representar valores significativos de receita extratributária, não onerando compulsoriamente a população, que está no limite de sua capacidade financeira.

Considerações finais

Na cidade de São Paulo, temos um grande contraste populacional: estagnação no anel central, dotado de satisfatória infra-estrutura, e significativo crescimento da periferia que não atende aos requisitos mínimos de qualidade de vida urbana.

A implementação de projetos urbanos deve compreender a competitividade das atividades econômicas, o marketing para atrair investimentos e a parceria público-privada para captar recursos adicionais às receitas públicas.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 possibilita a arrecadação dos recursos extratributários provenientes da outorga onerosa no uso e ocupação do solo, para empreendimentos imobiliários.

As Operações Urbanas Consorciadas, contempladas pelo Plano Diretor de 1988 e consolidadas pelo Estatuto da Cidade de 2001, também permitem arrecadação de recursos extratributários.

As exceções à legislação de zoneamento visam, além de área adicional de construção para edifícios residenciais ou comerciais, à viabilização de novas centralidades para atividades institucionais, industriais, comerciais e de serviços, geradoras de empregos, inclusive fora dos eixos consagrados.

A cidade de São Paulo, arrecadando recursos extratributários, pode desenvolver-se de maneira descentralizada e democrática, propiciando espaço público organizado provedor de qualidade de vida a seus moradores.

A municipalidade deve incentivar a reestruturação econômica de áreas degradadas provenientes do encerramento de atividades industriais, procurando dinamizar a economia urbana. Deve também proceder à restauração das áreas deterioradas do centro da cidade, resgatando o sentimento de cidadania para a população usuária desse espaço de valor inestimável.

O crescimento da atividade imobiliária permite a geração de recursos que possibilitam a melhoria das condições de desenvolvimento econômico, a instalação de atividades produtivas e o atendimento da infra-estrutura urbana.

Sao Paulo: History and Reality

In this article many factors are discussed, like Taipas' change from village to industrial pole, the central triangle's core, law schools implementation in the village, railway access, the establishment of hydroelectric power production and public transportation. Besides that, data such as these are pointed out in the article:

the European immigration, the prosperity of the coffee making possible the opening of the *Parque do Anhangabaú* and of the first *viaduto do Chá* to the Cidade Nova, the Real Estate occupation of the Southwest Quadrant of the city, the industrial development, the avenue plan establishment and the construction of the second *Viaduto do Chá*. Still, other topics discussed in the article are the rural population immigration, the technocratic period of zoning consolidation, the Integrated Master Plan Development – known in Portuguese as PDDI – with land segregation, the flexibility in the soil use and occupation. Lastly, there are discussions on the Master Plan of 1986 implementing the Urban Operations, the statute of the city, the Strategic Master Plan of 2002, the Strategic Plan for the Sub-municipalities in 2004, the onerous granting and the extra taxation.

Key words: venue plan. Industrial city. Urban operation. Onerous granting.

Referências

- ASCHER, F. *Os novos princípios do urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2005. 93 p.
- BRASIL, Estatuto da cidade – Lei Federal no. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União de 11 de julho de 2001*. Brasília: 2001.
- BRUNA, G. C.; ABASCAL, E. S.; ALVIM, A. B. *Modernização e modernidade*, São Paulo: FAU Mackenzie, 2006. 24 p.
- CAMPOS, C.M. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização de São Paulo*. Tese de doutoramento. São Paulo: FAU/USP, 1999. 660 p.
- COLQUHOUN, I. *Urban Regeneration*. Londres: Baytsford Ltd, 1995. 172 p.
- COMPANS, R. *O Plano Diretor entre a reforma urbana e o Planejamento Estratégico*. Evento ANPUR, Rio de Janeiro: 2006. 210 p.
- HARVEY, D. *Espaços de esperança São Paulo*: Edições Loyola, 2004. 335 p.
- LE MONITEUR, *La ZAC, zone d'aménagement concerté et l'urbanisme opérationnel*. Paris: 1991.
- A DESORDEM URBANA. O Estado de São Paulo, São Paulo, 5 jan. 2007. Notas e Informações p. A3.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Coeficientes de aproveitamento para edificações e taxas de ocupação de lotes – lei nº. 5.261*, São Paulo, 1957.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL, *Plano diretor de desenvolvimento integrado – Lei nº. 7.688*, São Paulo, 1971.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL, *Parcelamento, uso e ocupação do solo alteram dispositivos de coeficiente de aproveitamento – lei nº. 8.881*, São Paulo, 1979.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL, *Plano Diretor – lei nº. 10.676*, São Paulo, 1988.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Operação urbana Águas Espraiadas – lei nº. 3.260*, São Paulo, 2001.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Diretor Estratégico – lei nº. 3.430*, São Paulo, 2002.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Operação urbana consorciada Faria Lima – lei nº. 13.769*, São Paulo, 2004.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Operação urbana consorciada Faria Lima – lei nº. 13.871*, São Paulo, 2004.
- SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Estratégico das Regionais – lei nº. 3.885*, São Paulo, 2004.
- SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. *Desenvolvimento local e projetos urbanos*, São Paulo: Vitruvius n. 059.01, 2001.
- SOUZA, E. *História da Light*. Secretaria de Obras e do Meio Ambiente. Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A, São Paulo: 1982. 217 p.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Estúdio Nobel, 2001. 373 p.

Recebido em 3 set. 2007 / aprovado em 19 nov. 2007

Para referenciar este texto

SAVELLI, A. M. São Paulo: a história e a realidade. *Exacta*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 361-373, jul./dez. 2007.