

O adensamento populacional é necessário, mas verticalização precisa ter limites e respeitar a memória e o ambiente de São Paulo

NABIL BONDUKI¹

Apresentação

O OBJETIVO deste artigo é refletir sobre a regulação do uso e ocupação do solo em São Paulo, tendo como referência as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Estratégico e a necessidade de ajustar a legislação complementar, assim como implementar os instrumentos nele regulamentados, visando garantir, por um lado, o adensamento populacional nas áreas bem servidas de infraestrutura e próximas aos empregos e oportunidades de trabalho, com qualidade urbanística e arquitetônica, e, por outro, o respeito ao patrimônio cultural, ambiental e urbano da cidade.

A questão tem gerado acalorado debate na sociedade civil organizada, na mídia e nos meios técnicos e acadêmicos, visto que a verticalização das áreas próximas aos eixos de transporte coletivo de massa tem gerado intensa transformação no perfil de bairros tradicionais da cidade e grande impacto na paisagem. Verifica-se um grande conflito entre dois objetivos relevante para a cidade: por um lado, possibilitar que mais gente possa morar em áreas consolidadas da cidade e, por outro, preservar características urbanísticas e paisagísticas relevantes.

A reflexão parte da hipótese de que o adensamento populacional é indispensável no município de São Paulo, mas que a verticalização e a renovação edilícia precisam ser limitadas nas áreas e lugares que são referências importantes para a cidade, assim como é necessário que se garanta diversidade nas volumetrias e se reservem territórios bem localizados para a habitação social. É uma equação difícil de ser resolvida em um país onde vigora uma enorme desigualdade de renda e socioterritorial e uma mentalidade em que o crescimento econômico tem prevalecido sobre a proteção cultural e ambiental.

Embora essas diretrizes e dimensões estejam contempladas no Plano Diretor, a legislação de uso e ocupação do solo e a implementação dos instrumentos urbanísticos e programas previstos não deram conta de garantir a compatibili-

dade entre esses objetivos, seja de garantir altas densidades populacionais em áreas bem servidas de infraestrutura nem de proteger áreas e lugares que são importantes para a cidade.

No presente artigo, iremos problematizar esse conflito urbano, analisar as causas de esses objetivos não terem sido atendidos e apresentar propostas para enfrentá-lo no âmbito da função social da propriedade e do direito à cidade, à habitação, à memória e ao meio ambiente.

Entre o adensamento e a proteção cultural e ambiental: um quebra-cabeça a ser resolvido

Um debate qualificado sobre adensamento, verticalização e proteção aos lugares de interesse patrimonial, urbano, cultural e afetivo é fundamental para avaliar o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, sua revisão de 2023 e buscar novas alternativas para a cidade.

Nos últimos anos, esse debate tem se processado de forma polarizada, sem que o interesse público e a visão de futuro da cidade, em suas diferentes dimensões, tenham prevalecido.

Por um lado, o mercado imobiliário, desde a aprovação do PDE 2014, tem defendido a flexibilização da legislação de uso do solo, sobretudo no quadrante sudoeste, onde se localiza a área mais privilegiada da cidade, com o objetivo de:

- a) Alargar a área da Zona de Estruturação Urbana (ZEU), definida pelos eixos de transporte coletivo de massa, onde não existe limite de altura para os edifícios;
- b) Aumentar a quantidade de garagens e o tamanho dos apartamentos nas ZEU, onde o PDE de 2014 limitou a uma vaga por unidade e uma cota média máxima de terreno por unidade habitacional de 20 m², o que significaria uma área computável média dos apartamentos em 80 m².
- c) Aumentar a verticalização em quase toda a cidade, sobretudo nos miolos dos bairros privilegiados, onde o PDE limitou a altura dos prédios a um máximo de 28 metros (térreo + oito pavimentos).

Por outro lado, movimentos, associações e coletivos desses mesmos bairros reivindicam a contenção desse processo de verticalização que, de acordo com sua visão, está gerando forte impacto urbano e ambiental e transformando a paisagem de algumas áreas consolidadas da cidade, o que desagrade os moradores desses bairros. Além disso, essa transformação imobiliária tem atingido usos, espaços urbanos, bens culturais e estruturas ambientais que são importantes para a cidade, como vilas; comércio, cinema e teatros de rua; faixas de córregos e áreas verdes, o que gera insatisfação em vários segmentos da sociedade.

Nessa polarização, que envolve polos antagônicos de interesses urbanos, mas sobretudo “um conflito da elite branca”, está ausente a população que habita as áreas de vulnerabilidade, nas periferias, favelas e cortiços, excluída dos benefícios urbanos, de usufruir a qualidade de vida desses bairros e que tem

participado de forma reduzida desse debate, fazendo que acreditem que o planejamento urbano é assunto apenas para os iniciados, para as classes de renda média e os que têm interesse econômico e imobiliário na cidade.

Dentre os setores populares, apenas os militantes dos movimentos de moradia têm participado desse debate, sobretudo defendendo a ampliação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), onde 60% da área construída deve ser destinada à produção de habitação social voltada para a população de menos de três salários-mínimos. Ainda assim, eles têm dificuldade de compreender a relação entre adensamento populacional e seu impacto na produção e custo da moradia popular.

Dar mais amplitude e consistência para o debate urbanístico, em um processo participativo, é essencial para que a legislação possa ser aperfeiçoada levando em conta os pontos de vista de todos os segmentos da sociedade, com a perspectiva de prevalecer o interesse público, social, cultural e ambiental.

Para aprofundar esse tema, considerando os aspectos demográficos, sociais, urbanos, ambientais e culturais, e tendo como referência o Plano Diretor de São Paulo, que trata adequadamente essas dimensões, é necessário responder a cinco questões básicas:

- a) A cidade precisa se adensar, ou seja, deve abrigar mais pessoas e unidades habitacionais no mesmo perímetro urbano hoje ocupado e urbanizado?
- b) Se deve se adensar, onde isso deve ocorrer?
- c) Com que padrão de ocupação do solo e volumetria dos edifícios esse adensamento deve se dar?
- d) Como compatibilizar o adensamento com a proteção cultural e ambiental.
- e) Como garantir a produção habitacional em áreas bem servidas de infraestrutura, serviços e empregos.

É o que tentaremos problematizar e debater neste artigo.

Por que adensar: as necessidades habitacionais de São Paulo

Em relação à primeira pergunta (A cidade precisa se adensar, ou seja, deve abrigar mais pessoas e moradias no mesmo perímetro urbano hoje ocupado e urbanizado?), não existe dúvida de que a resposta é sim. A cidade precisa se adensar, abrigando mais gente e moradias no mesmo perímetro hoje ocupado ou até mesmo em um menor, considerando que áreas de risco, que deverão crescer nos próximos anos em decorrência dos eventos climáticos extremos, precisarão ser desocupadas.

A mancha urbanizada da metrópole não deve se expandir horizontalmente, por três razões ambientais:

- a) porque ela já alcançou os limites passíveis de urbanização e sua expansão horizontal somente pode se dar nas áreas de proteção ambiental e de proteção aos mananciais, gerando prejuízos irreversíveis ao meio ambiente;

- b) porque é necessário manter um cinturão verde e rural no entorno da área urbanizada, para garantir equilíbrio microclimático, a produção de alimentos próximo ao imenso mercado consumidor de São Paulo e evitar que a Macrometrópole Paulista, formada pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Sorocaba se tornem uma única conurbação;
- c) porque a redução das emissões necessária para atenuar as mudanças climáticas recomendam uma cidade mais compacta para reduzir a necessidade de mobilidade motorizada, que responde por cerca de 65% das emissões de gases de efeito estufa no meio urbano.

Por outro lado, as projeções mostram uma enorme necessidade de novas moradias na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), seja para atender o déficit acumulado, seja para suprir a demanda demográfica, seja para repor o estoque existente.

O déficit habitacional acumulado, ou seja, as famílias de baixa renda que coabitam o mesmo domicílio, que moram em habitação precárias ou que pagam mais de 30% da sua renda com a aluguel da moradia, foi estimado em 2019, pela Fundação João Pinheiro, em 577 mil unidades (Fundação João Pinheiro, 2021)

Considerando o intervalo de uma década, é ainda maior a demanda demográfica, que inclui as novas famílias que se formam diariamente e os migrantes e imigrantes que chegarão à região. Segundo projeção da Universidade Federal Fluminense, entre 2020 e 2030, a demanda por novas moradias alcança 718 mil unidades na RMSP (Givisiez; Oliveira, 2018).

Enquanto o déficit acumulado se concentra nas faixas de renda mais baixas, a demanda demográfica inclui famílias de diferentes classes de renda, inclusive de média e alta rendas (Bonduki, 2022a). Essa demanda demográfica, combinada com a financeirização da habitação, a ampliação da demanda por moradias temporárias e a expansão do crédito imobiliário, explica o aquecimento do mercado imobiliário em São Paulo.

Essa enorme necessidade por moradias é impulsionada pela redução do tamanho das famílias, de modo que o arrefecimento do crescimento populacional não é acompanhado, na mesma escala, pela redução da demanda habitacional. O tamanho médio das famílias na RMSP, que era de 3,27 pessoas em 2010, cairá para 2,72 em 2030 e para 2,60 em 2040. Isso significa que o mesmo número de moradores precisa de um número maior de unidades habitacionais.

O Censo de 2022, recém-divulgado, evidencia esse fenômeno. Ele revelou que, no município de São Paulo, entre 2010 e 2022, a relação entre número de habitantes e de domicílios caiu de forma acentuada, de 3,17 hab/dom. para 2,66 hab/dom. Nesse dado, no entanto, é necessário destacar que 13% dos domicílios estavam vagos em 2022, processo que analisaremos adiante.

Esse aumento da proporção do número de domicílios em relação aos habitantes é um fenômeno social, cultural e econômico, indesejável no ponto de

vista urbano e ambiental, porque requer mais área construída, mas que dificilmente poderá ser reduzido no futuro, pelos seguintes fatores:

- a) Tendência de redução do tamanho das famílias, como apontado antes;
- b) A existência em São Paulo de uma forte demanda, não estimada, por segundas moradias, ou seja, moradores domiciliados em outros municípios que tem uma habitação em São Paulo, para uso eventual;
- c) Forte demanda por alojamento temporário (aluguel por aplicativo, como o Airbnb), que é crescente ante os atrativos culturais, de lazer e de negócios oferecidos pela metrópole;
- d) Reposição do estoque de moradias demolidas, que mudam de uso ou que se tornam inadequadas, que interferem no mercado habitacional;
- e) Todos os fatores citados tornam a aquisição de uma habitação uma opção interessante para pequenos e grandes investidores.

Esse processo, embora precise ser regulado e minimizado na medida do possível, é inevitável em São Paulo, a semelhança de outras metrópoles contemporâneas.

Assim, até 2030, segundo as fontes citadas, será necessário alocar, no mesmo perímetro urbanizado da RMSP, 1,3 milhão de novas unidades habitacionais para garantir moradia digna para todos, e 718 mil seriam apenas para atender as novas necessidades, deixando intocado o déficit habitacional acumulado e sem considerando as necessidades de reposição do estoque e as demandas por alojamento temporário (Bonduki, 2023).

É importante destacar, ainda, que o mercado habitacional nos países capitalistas, especialmente nos que têm controles frágeis, como o Brasil, não é segmentado por faixa de renda, mas é fluido, ou seja, tem vasos comunicantes, envolvendo transações formais ou informais, como os contratos de gaveta.

Assim, o não atendimento das necessidades habitacionais das faixas de renda média e média baixa acarreta a captura das moradias (ou a elevação do aluguel) das faixas de renda mais baixas, contribuindo para o aumento do déficit dos mais pobres. Isso significa que, para que a política de habitação social possa garantir o acesso a moradia das faixas de renda mais baixas, é necessário que o mercado possa produzir unidades habitacionais para os segmentos médio e alto.

Diante dessa necessidade habitacional em todas as faixas de renda, que soma 1,3 milhão de moradias ao longo da década de 2020, e da necessidade premente de conter o crescimento horizontal da cidade, é necessário adensar a área já urbanizada da região metropolitana, que no município de São Paulo, de acordo com o Plano Diretor Estratégico, corresponde à Macrozona de Estruturação Urbana, excluindo a Macrozona de Proteção Ambiental que deveria ter crescimento populacional zero.

Verticalização sem adensamento, adensamento sem verticalização e adensamento com qualidade urbanística e cultural

Se a cidade deve se adensar, onde e como isso deve ocorrer?

A resposta a essas perguntas constitui-se num grande desafio urbanístico em São Paulo. O adensamento populacional é necessário, mas precisa garantir, por um lado, empreendimentos qualificados do ponto de vista ambiental, urbanístico e arquitetônico; e, por outro, a não destruição das referências culturais, paisagísticas e afetivas que sejam consideradas relevantes para a cidade.

Enfrentar e equacionar esse desafio não é simples e talvez represente o aspecto mais importante para o futuro de São Paulo. Exige não apenas competência técnica, como habilidade política para compatibilizar interesses e construir consensos.

O debate entre cidades compactas e cidades dispersas é clássica no urbanismo. O senso comum, o mercado imobiliário e até mesmo alguns especialistas relacionam cidades compactas a aglomerações mais verticais e cidades dispersas a aglomerações mais horizontais. Análises de situações concretas, no entanto, mostram que essa relação não é, necessariamente, assim tão direta.

Para muitos, o adensamento, a verticalização e a concepção de uma cidade mais compacta são sinônimos de especulação imobiliária. Para outros, os opositores da verticalização são pessoas ou organizações egoístas, chamados do NIM-BY “*not in my backyard*” (“não em meu quintal”) e defendem a máxima verticalização possível, argumentando que seria a única forma de adensar a cidade.

O fato é que uma cidade mais compacta, menos dispersa e mais densa pode ser obtida sem, necessariamente, aceitar uma verticalização sem limites, em qualquer lugar, a qualquer custo. Cidades como Paris e Barcelona são densas e compactas sem serem verticais. Já São Paulo, apesar do intenso processo de verticalização, em especial nos bairros mais bem estruturados do quadrante sul e sudoeste, a área urbana do município (excluindo a zona rural) tem uma baixa densidade demográfica, em torno de 110 habitantes por hectare. Se considerarmos apenas o chamado centro expandido, podemos dizer que São Paulo é um exemplo de verticalização sem adensamento.

O censo de 2022 (IBGE, 2024) confirmou uma situação que se observa desde os anos 1980, mostrando que distritos muito bem localizados em termos de infraestrutura, serviços e empregos e que têm bairros fortemente verticalizados, com empreendimentos voltados a média e alta rendas, têm baixa densidade demográfica. Esses distritos, situados no centro expandido (ou na Macroárea de Urbanização Consolidada, de acordo com a divisão estabelecida no Plano Diretor Estratégico), têm densidade populacional inferior à média da cidade, como Lapa (73,5 hab./ha), Pinheiros (77,8 hab./ha), Moema (89,9 hab./ha), Itaim Bibi (101,1 hab./ha) e Mooca (101,9 hab./ha).

Por outro lado, vários distritos não verticalizados com o padrão convencional do mercado imobiliário formal paulistano têm alta densidade demográfica.

São distritos que apresentam grande concentração de favelas e loteamentos irregulares e estão localizados nas periferias, ou na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Social. Distritos como Cidade Ademar (203,7 hab./ha), Capão Redondo (196,3 hab./ha), Sapopemba (195,8 hab./ha), Campo Limpo (187,7 hab./ha) e Lageado (184,6 hab./ha) têm densidade populacional muito superior à média da cidade e mais que o dobro dos distritos com maior verticalização, nos bairros de alta e média renda.

Ambos os padrões são inadequados. O alto adensamento nos distritos periféricos, em geral resultante do autoempreendimento das moradias, sem assistência técnica, em favelas e loteamentos irregulares, é indesejável, porque ele se caracteriza por uma péssima qualidade urbanística e edilícia.

O sistema viário é insuficiente, caracterizado por ruas e vielas estreitas, ausência de calçadas; inexistência de praças e áreas livres; falta de recuos entre as construções, gerando moradias inacabadas e insalubres, sem iluminação e ventilação; e adensamento construtivo precário de média altura (de três a cinco pavimentos), com a sobreposição de lajes sem projeto estrutural. A casa própria se mistura com moradias alugadas e/ou cedidas, em muitos casos cômodos com banheiros coletivos. Cada vez mais os loteamentos irregulares, as favelas e os cortiços se assemelham e estão mesclados nos territórios periféricos.

Já nos distritos do centro expandido, que concentram 70% dos empregos formais da cidade, um conjunto de fatores gera um adensamento construtivo com baixo adensamento populacional. Ocupado por uma população de alta e média alta rendas, mais idosa e majoritariamente branca, as famílias são menores e ocupam moradias de maior dimensão.

Por isso, os empreendimentos imobiliários voltados para esse segmento têm alto adensamento construtivo, mas baixo adensamento populacional, com extensas áreas condominiais privadas e, em geral, no modelo decorrente da Lei de Zonamento de 1972, só alterada no Plano Diretor de 2014, uso exclusivamente residencial, o que torna necessário que outros imóveis sejam destinados aos usos não residenciais.

Ademais, em vários desses distritos, coexistem Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), de ocupação unifamiliar horizontal, com lotes grandes e famílias cada vez menores, o que as caracteriza como verdadeiros vazios demográficos em regiões de alto padrão urbanístico. Distritos como Morumbi (38,1 hab./ha) e Alto de Pinheiros (49,8 Hab./ha), onde esse modelo predomina, têm as menores densidades demográficas da zona urbana da cidade e estão decrescentes. Entre 2010 e 2022, a perda de população no Alto de Pinheiros foi de 13,7%, e no Morumbi, 7,0%. Reverter a perda de população em ZER é urgente.

A análise da dinâmica demográfica da cidade em um largo prazo mostra que nem sempre verticalização gera adensamento populacional. Em 1980 e 2000, quando estava em vigor o zoneamento de 1972, todos os distritos do centro expandido de São Paulo sofreram um forte esvaziamento. Na década de

1990, 55 dos 96 distritos da cidade tiveram redução da população, e em seis o decréscimo alcançou de 2,5% a 4,0% ao ano. Por outro lado, todos os distritos periféricos, assim como maioria dos municípios da região metropolitana que ficam no entorno de São Paulo sofreram grande crescimento demográfico que chegou a alcançar no máximo 13% ao ano.

Nesse período, a redução da população ocorreu nos dez distritos do centro histórico e bairros centrais, onde o processo imobiliário estava estagnado, mas também em todos os distritos onde o mercado imobiliário foi dinâmico e provocou verticalização. Prédios mais altos não garantiram adensamento populacional no centro expandido, que concentra 69% dos empregos do município.

Essa análise embasou as diretrizes dos planos diretores de 2002 e de 2014, assim como as leis de Uso e Ocupação do Solo de 2004 e 2016, que objetivaram reverter esse processo, buscando criar regras que rompesse a estagnação imobiliária do centro, dirigisse a verticalização para os eixos de transporte coletivo de massa e para a antiga orla industrial, associasse o adensamento construtivo ao populacional e garantisse um padrão de empreendimento com qualidade urbana e estimulasse a habitação de interesse social.

O Censos de 2010 e de 2022 já revelaram alterações relevantes na dinâmica demográfica da cidade, revertendo o esvaziamento populacional do centro e reduzindo as taxas de crescimento da periferia. Entre 2000 e 2010, apenas três distritos do centro expandido perderam população, e os demais tiveram crescimento de até 4% ao ano, enquanto o crescimento demográfico dos distritos periféricos arrefeceu.

Entre 2010 e 2022, esse processo teve continuidade, revelando que o modelo de dinâmica demográfica que predominou entre 1980 e 2000 está superado. Embora o crescimento da população de São Paulo tenha sido baixo na década passada (1,7%), com o acréscimo de apenas 200 mil habitantes, esse crescimento ocorreu tanto no centro expandido como nas áreas intermediária, enquanto nas periferias o acréscimo foi ínfimo.

O centro expandido, composto por 29 distritos, teve um crescimento de 2,8% (acrécimo de 56 mil habitantes), o somatório dos 30 distritos da área intermediária cresceu 2,2% (acrécimo de 74 mil habitantes), e as periferias, com 37 distritos, ficou com a população praticamente estabilizada com crescimento de 0,4% (acrécimo de 22 mil habitantes). Embora em uma velocidade ainda muito reduzida, o processo de repovoamento das áreas consolidadas da cidade está ocorrendo.

Embora o crescimento populacional do município de São Paulo tenha sido baixo na década de 2010, o Censo de 2022 revelou um forte crescimento dos domicílios (21%), com o acréscimo de 742 mil unidades. No total a cidade tem 4,27 milhões domicílios.

O número de domicílios em apartamentos cresceu 42% (426 mil unidades), enquanto o número de habitantes morando em apartamentos cresceu ape-

nas 26% (703 mil pessoas). Já o número de casas cresceu 13% (316 mil unidades), mas o número de habitantes morando em casas caiu 5,5% (470 mil pessoas a menos). Esses números revelam que o adensamento construtivo em São Paulo foi mais acentuado na última década do que o adensamento populacional, resultado não apenas da dinâmica do mercado imobiliário formal, mas também dos processos informais de produção de moradias.

Pode-se alegar que esse crescimento decorreu do aumento dos domicílios vagos, que alcançou 589 mil unidades (13% do total), segundo o Censo de 2022. O percentual é o dobro da taxa de vacância mínima necessária para atender a demanda por imóveis para venda ou aluguel, estimada por Belsky (1992) em 5% a 6,5%. No entanto, deve-se considerar que uma parcela desses domicílios não está (nem estará) disponível para uso habitacional permanente, pois são destinados a segunda moradia ou alojamento temporário. Deve ser considerado ainda que o parque imobiliário da cidade é antigo e que o número de unidades com problemas de manutenção seja elevado, o que dificulta sua ocupação.

A análise desses números mostra que a demanda por novas unidades habitacionais deverá continuar vigorosa, requerendo uma estratégia urbanística para acomodar o adensamento construtivo na área urbanizada da cidade, sem afetar as áreas de interesse cultural e ambiental e com o menor impacto possível nas áreas residenciais da cidade. Isso é extremamente relevante para debater o modelo de cidade que se quer implementar.

Em termos teóricos, existe um certo consenso entre os urbanistas e economistas urbanos sobre as vantagens de cidades mais compactas e densas, em contraposição a cidades dispersas. A emergência climática reforçou esse modelo.

O professor de Harvard e economista urbano de tendência liberal Edward Glaeser (2016) defende em *O triunfo das cidades* que a cidade compacta é benéfica para o meio ambiente, a cultura e a educação, pois limita a expansão urbana, reduz a mobilidade motorizada e as emissões e permite maior mistura de ideias, valores e culturas, ampliando as fronteiras do conhecimento. Embora não concorde com todas as conclusões de Glaeser expressas nesse livro, em relação a esse aspecto a tese é irrefutável.

A cidade compacta e adensada é também um requisito indispensável para o conceito de “cidade de quinze minutos”, desenvolvida pelo urbanista colombiano Carlos Moreno (2024), professor da Universidade de Sorbonne. Ele propõe uma cidade em que o cidadão levaria apenas 15 minutos de bicicleta ou a pé para chegar ao seu trabalho, casa e equipamentos de lazer, ideia que está sendo implementada pela prefeita socialista de Paris, Anne Hidalgo.

Em São Paulo, tanto o Plano Diretor Estratégico como o Plano de Ação Climática também adotam essa diretriz. O primeiro objetivo estratégico do PDE é “conter o processo de expansão horizontal da aglomeração contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano” (art. 7º inciso I), de modo a criar as condições para transformar São Paulo em uma cidade mais compacta.

Sem ter a pretensão de viabilizar uma “cidade de 15 minutos”, outro objetivo do PDE é “reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia” (art.7º inciso III), assim como reduzir as distâncias entre a moradia e as áreas de lazer, comércio, serviço e equipamentos, propondo a criação ou o fortalecimento dos polos de centralidade.

Ao limitar a expansão urbana, recriar a zona rural, propor a ocupação de áreas ociosas inserida no tecido urbano (criando para isso instrumentos para garantir a função social da propriedade e forçar a ocupação de lotes e glebas vazias ou subutilizadas), adensar as faixas ao longo do sistema de transporte de massa e reestruturar as antigas áreas industriais e a orla ferroviária, o PDE busca criar uma cidade mais compacta, que cresce para dentro e com maior adensamento populacional.

Não tem sentido manter áreas bem servidas de infraestrutura e próxima ao emprego, sem interesse cultural e ambiental, com baixíssima densidade. O caso do Distrito da Barra Funda é exemplar. Situado na Macroárea de Estruturação Metropolitana, que reúne a antiga orla industrial, ele é exemplo do vazio populacional em áreas bem localizadas. O distrito, servido por uma estação conjunta de metrô e trem, além de corredor de ônibus, tinha em 2010 (Bonduki 2011), a menor densidade demográfica da Zona Urbana (25 hab./ha).

O PDE e a Operação Urbana Consorciada da Água Branca (Oucab), revista em 2013, propuseram a reversão dessa situação, o que começou a ocorrer na década de 2010. Entre os censos de 2010 e 2022, a Barra Funda foi o distrito com o maior crescimento populacional da cidade (135%), com o acréscimo de 20 mil novos habitantes. A densidade aumentou de 25 para 56,8 hab./ha. Ainda é baixa, mas a tendência é crescente, sendo necessário melhorar a (péssima) qualidade urbanística e arquitetônica dos novos empreendimentos, assim como implementar o projeto urbano da Oucab.

No entorno de muitas estações de metrô no centro expandido a densidade populacional é extremamente baixa. Considerando que um quilômetro de metrô custa cerca de R\$ 2 bilhões e que a implantação de uma estação sai em torno de R\$ 300 milhões, o adensamento populacional é necessário, pois esse custo requer uma demanda compatível com a capacidade do modal. Ademais é necessário dar melhor aproveitamento à infraestrutura implantada e aproximar a moradia do emprego, como propõe o Plano Diretor.

Mas nos eixos de estruturação da transformação urbana situados no centro expandido, o adensamento precisa ser tratado com muito cuidado, pois o tecido urbano já está consolidado, e a transformação urbana precisa ser compatibilizada com a proteção das áreas que tenham valor cultural, urbano e ambiental.

Ou seja, é necessário estabelecer limites para a verticalização e ao mesmo tempo garantir o necessário adensamento populacional. Para garantir qualidade urbanística, respeito à memória e ao ambiente e reduzir o impacto à paisagem, a transformação não pode ser feita a qualquer custo e menos ainda através de

uma verticalização que mantem a baixa densidade populacional, pois o objetivo urbanístico não é construir edifícios cada vez mais altos e sim garantir o adensamento populacional.

A verticalização sem limites e desprovida de regras de ocupação, como muitas vezes parece ser a pretensão do mercado imobiliário, não garantem, necessariamente, os benefícios de uma cidade compacta pois não é sinônimo de adensamento populacional nem garante qualidade urbanística e ambiental. A verticalização em uma cidade como São Paulo precisa ser entendida como um instrumento e não como um objetivo em si mesma.

Sem mecanismos que protejam as áreas de interesse cultural, ambiental e de memória afetiva e sem regras que possibilitem o adensamento populacional, o processo imobiliário pode gerar danos irreparáveis para a cidade. Lembrando que o PDE estabeleceu também como um dos seus objetivos “proteger o patrimônio histórico, cultural e religioso e valorizar a memória, o sentimento de pertencimento à cidade e a diversidade” (art.7º, inciso XII).

Por isso, a implementação do sistema de planejamento, em especial a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, precisa definir normas urbanísticas que garantam adensamento populacional e proteção ao que não deve ser transformado. O PDE criou instrumentos urbanísticos que permitem compatibilizar esses objetivos, mas eles tem sido pouco utilizados ou tem tido sua aplicação distorcida.

O Plano Diretor de 2014 estruturou uma estratégia para equacionar essa equação, que sofreu alterações equivocadas na legislação urbanística já a partir de 2016 e foi desvirtuada por expedientes praticados pelo mercado imobiliário que não foram previstos na lei. Analisar essa estratégia, as razões por que ela foi menos efetiva do que se esperava e o que precisa ser corrigido é o que faremos a seguir.

Onde e como adensar e onde restringir o adensamento construtivo e populacional

Adensar as áreas no entorno do sistema de transporte coletivo de massa e na antiga orla industrial, assim como ocupar os terrenos ociosos no centro expandido é a estratégia proposta pelo Plano Diretor de 2014 e uma necessidade inequívoca da cidade, na perspectiva de garantir a função social da cidade, atender as necessidades habitacionais, sobretudo as de baixa e média baixa rendas, dar melhor aproveitamento aos investimentos públicos já realizados e evitar a expansão horizontal da área urbanizada, de consequências desastrosas para a sustentabilidade urbana.

Por essa razão, o Plano Diretor de São Paulo de 2014 estabeleceu três áreas prioritárias de adensamento, em especial: os eixos de transformação de estruturação urbana (junto ao transporte coletivo de massa), enquadrados como Zonas de Estruturação Urbana (ZEU), a Macrozona de Estruturação Metropolitana, definidas pela antiga orla industrial ao longo das ferrovias e as Zonas

Especiais de Interesse Social, onde a prioridade é a produção de habitação de interesse social.

As ZEU são as áreas onde se propôs o adensamento construtivo associado ao adensamento populacional. Os edifícios não têm limite de gabarito, coeficiente de aproveitamento máximo computável (CAM) igual a 4 e uma série de incentivos relacionados com a qualificação urbanística dos empreendimentos (fachada ativa, alargamento de calçadas, permeabilidade de área público no interior do lote etc.) possibilitam um aumento do coeficiente total.

Para garantir o adensamento populacional e a redução do uso do automóvel, o tamanho médio dos apartamentos foi limitado e estabeleceu-se o máximo de uma vaga por unidade habitacional. Foi criado um novo parâmetro, a cota máxima de terreno por unidade habitacional, estabelecida no PDE de 2014 em 20 m²/unidade, o que resultaria, quando se utilizasse o CAM=4, +apartamentos de área média de 80 m². Buscava-se gerar uma cidade compacta, com mais unidades habitacionais e habitantes por área construída, e estimular o uso do transporte coletivo, objetivos estratégicos do PDE. Mais gente e menos carros resumia a cidade pretendida.

Com a preocupação de adensar nas áreas próximas ao transporte de massa, mas gerar o menor impacto nos miolos dos bairros, os eixos foram estabelecidos em uma faixa entre 150 m e 300 m ao longo dos corredores de ônibus estruturados à esquerda e um raio entre 400 m e 600 m ao redor das estações de metrô e trem. Esses perímetros somavam uma área total de 52 km² em todo o município.

Na Macroárea de Estruturação Metropolitana, onde o adensamento construtivo é admitido, as regras de uso e ocupação do solo deveriam ser definidas em Projetos de Intervenção Urbana (PIU), que deveriam estabelecer normas de uso do solo específicas associadas a intervenções urbanísticas estruturais.

No restante da cidade, nos chamados miolos dos bairros, o gabarito dos edifícios estava limitado ao máximo de 28 m e o CAM a 2 vezes a área do terreno. O objetivo era criar áreas de média densidade e, sem deixar intocadas as edificações, desestimular uma transformação radical na volumetria, para manter as características dos bairros. Com o mesmo objetivo, a fórmula de cálculo da outorga onerosa do direito de construir torna seu custo muito mais elevado no miolo dos bairros do que nos eixos.

Buscava-se, assim, evitar uma verticalização dispersa e espalhada no meio dos bairros, concentrando-a nas áreas próximas ao transporte coletivo de massa. Mas o Plano Diretor estabeleceu que, mesmo nessa área destinada ao adensamento, a verticalização deveria ser limitada para não gerar efeitos indesejáveis.

Assim, ficou estabelecido que as áreas de interesse cultural, ambiental urbano e social deveriam ser excluídas das regras dos eixos e serem protegidas. A proteção do que é relevante para a cidade precisaria ser previamente definido e o PDE apontou o caminho para compatibilizar essa proteção com o adensamento, como mostraremos adiante.

Também é possível obter o adensamento populacional em outras áreas da cidade bem servidas de infraestrutura, além das ZEU, da orla industrial e da Zeis, sem adotar uma verticalização sem limites, adotando-se estratégias, como:

- a) Ocupar e dar função social e urbana glebas, lotes e edifícios vazios ou subutilizados, através dos instrumentos totalmente regulamentados pelo PDE;
- b) Renovar edifícios obsoletos e inadequados através de retrofit, reforma e renovação edilícia ou subdivisão de unidades habitacionais excessivamente grandes para o perfil atual das famílias, o que ainda não é bem regulamentado no município;
- c) Ampliar o número de unidades habitacionais em miolos de bairro residenciais sem gerar impacto na paisagem e na vizinhança, com tipologias como predinhos multifamiliares de baixo gabarito, atualmente pouco viável devido a restrições da legislação de uso e ocupação do solo;
- d) Incentivar formas compartilhadas de morar, como repúblicas e comunidades.

Exemplo de aplicação da ocupação de imóveis ociosos é a dinâmica imobiliária em alguns bairros centrais de São Paulo, como Vila Buarque, Santa Cecília, Liberdade, Bela Vista e República. Essa região central vem recebendo um número significativo de lançamentos residenciais de mercado popular, que ocorrem, sobretudo, em terrenos vazios ou imóveis subutilizados, financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, Faixas 1,5 ou 2, com recursos do FGTS, destinados para população com renda entre 3 e 6 salários-mínimos.

Apenas uma empresa que tem se destacado nesse segmento, a Magic, construiu 24 empreendimentos, em pequenos lotes ociosos, totalmente inseridos no tecido urbano, já tendo entregado cerca de 3 mil unidades habitacionais. Desses, 20 foram edificadas em terrenos que não cumpriam a função social, pois estavam ocupados por estacionamentos.

Esses empreendimentos, cuja preço de venda estão entre R\$ 180 mil e R\$ 240 mil, foram viabilizados pela alteração das normas de uso e ocupação do solo introduzidas a partir do PDE de 2014, como a retirada da obrigação de garagens, flexibilidade nos recuos, fachada ativa etc., assim como pelo financiamento, com subsídio, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que possibilitou atender, através de empreendimentos de mercado, uma população que até então não tinha acesso a uma moradia digna na área central.

Essa produção mostra que os instrumentos criados pelo PDE são eficientes para a produção de habitação de interesse social. O mercado, quando corretamente voltado para esse segmento, pode apresentar bons resultados. No entanto, a produção habitacional para a baixíssima renda, HIS 1 (até três salários-mínimos) ou faixa 1 do PMCMV, requer promoção e subsídio do poder público. Isso não foi feito nesses dez anos, o que gerou falta de opções habita-

cionais para quem mais precisa, não por falhas na regulação urbanística, mas por ausência de iniciativas do poder público.

É exatamente nos distritos centrais, onde se localizam esses novos empreendimentos que interromperam a estagnação imobiliária da região, que estão as mais altas densidades demográficas do Município: República (261,3 hab./ha) Bela Vista (217,4 hab./ha), Santa Cecília (218,7 hab./ha). São distritos que apresentam diversidade de usos e de classes sociais, boa infraestrutura urbana e de mobilidade, rede completa de equipamentos sociais e culturais, boa oferta de empregos, fachadas ativas e uma ocupação do solo compacta e vertical, mas não exageradamente verticalizada (com exceção dos edifícios dos anos 1950 e 1960). De certa forma, é a região mais equilibrada da cidade e que mais se aproxima do modelo concebido pelo PDE de 2014.

No entanto, desde a aprovação do PDE em 2014 até a recente e desastrosa revisão da LPOUS em 2023/4, enquanto associações de bairros protestavam contra a verticalização exagerada na ZEU e representantes do mercado imobiliário insistiam na tese de que era necessário ampliar a verticalização, a legislação retrocedia e os empreendedores imobiliários buscaram expedientes contornar os objetivos urbanísticos e sociais do PDE.

O mercado justificava a proposta de ampliar a área de verticalização argumentando que ZEU ocupava uma pequena parte da cidade, de modo que o espaço para verticalização é reduzido, gerando escassez de terra e aumento do seu preço. O presidente do Secovi, Basílio Jafet, em artigo publicado na *Folha de S.Paulo* em 2021, afirmou que as ZEU são insuficientes pois elas representariam apenas 4% da cidade (Jafet, 2021).

Por essa razão, segundo ele, as ZEU deveriam ser ampliadas e o limite de gabarito nos miolos ser eliminado, pois falta e o custo dos terrenos para verticalização era a “causa da expansão horizontal para a periferia, da segregação e da exclusão da população de baixa e até de média renda das regiões com melhor infraestrutura”.

Utilizando argumentos corretos e que embasaram a estratégia do PDE de 2014, como a necessidade de adensamento populacional e de produção de habitação social e de mercado popular nas áreas bem servidas de infraestrutura, o mercado propôs desvirtuar as diretrizes do PDE.

Dentre as propostas do Secovi, estava liberar o gabarito de oito pavimentos no miolo dos bairros, ampliar a ZEU e atenuar as regras que buscavam associar o adensamento populacional ao adensamento construtivo, como a cota de 20 m² por unidade e a limitação do número de vagas. Não por acaso, essas propostas foram incorporadas no Substitutivo apresentado pelo relator do PDE e da LPUOS de 2023 (vereador Rodrigo Goulard) e aprovadas pela Câmara.

Mas os argumentos apresentados pelo mercado não se sustentam. A afirmação de que o PDE só permite adensamento em 4% da cidade não é verdadeiro, pois toma por base a área total do município (1.524 km²), quando o correto

seria descontar a Macrozonas de Preservação e Recuperação Ambiental (urbana e rural), que por pressuposto não deve se adensar. Assim, as ZEU, conforme definidas no PDE de 2014, representavam 8% (e não 4%), da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, que tem 704 km² e é onde devem se concentrar os novos empreendimentos.

Mas a ZEU não é a única zona onde são permitidos edifícios verticais e adensamento. Seus parâmetros urbanísticos adensados, com coeficiente de aproveitamento igual a 4 e sem limite de gabarito, também estão autorizadas nos perímetros das Operações Urbanas

Consoantes e Piu's vigentes (Centro, Faria Lima, Águas Espreiadas, Água Branca e Bairros do Tamandateí) e nas Zonas Especiais de interesse Social (Zeis), destinadas à produção de novas habitações. No total, essas áreas de verticalização com coeficiente computável igual a 4 e sem limite de gabarito representam 16% da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. E não é tudo, pois estão previstas novas áreas de ZEU, à medida que novas estações de metrô e corredores de ônibus à esquerda forem implantados e novas operações urbanas forem aprovadas.

Além dessas, a verticalização é admitida, com Coeficientes de Aproveitamento Máximo mais baixo (CAM=2, na Zona de Centralidade, onde é permitida construção de edifícios de até 16 pavimentos, que ocupa 11% da Macrozona de Estruturação Urbana, e na Zona Mista, com um limite de oito pavimentos, que ocupa 30%.

No total, o mercado imobiliário pode fazer edifícios, com maior ou menor limite de altura, em 57% da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. É suficiente, mesmo considerando que dessa área devem ser suprimidas as apresentam requisitos culturais, ambientais e urbanos para serem protegidas, como trataremos adiante.

É importante ressaltar que quando se fala em coeficientes de aproveitamento máximo de quatro ou de duas vezes a área do terreno, isso se refere ao coeficiente computável, que na verdade está muito distante do coeficiente total construído. Se formos considerar o coeficiente total, incluindo varandas, circulação, áreas comuns, garagens, depósitos, áreas técnicas, áreas de comércio ou serviços no térreo etc., o coeficiente pode alcançar até 150% a mais, ou seja, onde o coeficiente computável é 4, o coeficiente total pode chegar a até dez vezes a área do terreno e, onde é 2 pode chegar a 5. Além disso, o PDE deu inúmeras prerrogativas especiais para usos como HIS e HMP, que permitem coeficientes maiores.

Por outro lado, as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) ou Preferencialmente Residenciais (ZPR), onde existem regras rígidas que limitam a verticalização, com CA de 1, gabarito limitado à três pavimentos (10 m) e taxa de permeabilidade de 30%, ocupam apenas 6% da área da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. Os 37% restantes são destinados às zonas industriais e às áreas públicas, ruas, praças e equipamentos de uso especial.

Esses números mostram que não se justificam os argumentos do mercado que o PDE limita verticalização e o adensamento em São Paulo, embora com mostraremos nas propostas, existem ajustes importantes a serem feitos na Lei de Uso e Ocupação do Solo, seja para estimular o adensamento, com limite de verticalização, seja para proteger os lugares com valor cultural e ambiental da cidade.

Como se vê, já existia espaço suficiente para a atuação do mercado imobiliário, tanto que de 2020 a 2022, em plena pandemia, foi batido o recorde de lançamentos de unidades habitacionais na cidade.

Os dispositivos do PDE possibilitaram, como era a intenção, maior concentração dos empreendimentos nas ZEU, enquanto os miolos do bairro sofreram menor impacto. Como mostrou pesquisa do Insper (2023), após 2014, os empreendimentos imobiliários se concentraram no eixo de estruturação urbana, que tiveram um crescimento acentuado, enquanto nos miolos, sobretudo no centro expandido, sofreram significativa redução. De 2015 a 2020, o número de empreendimentos nos eixos cresceu de 66 a 211 e o número de unidades habitacionais de 3.914 a 21.917.

Essa forte dinâmica imobiliária nos eixos gerou grande oposição dos moradores do entorno, sobretudo em alguns bairros do centro expandido, onde se concentraram inúmeros lançamentos. Esse descontentamento foi agravado pelo fato da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016 não ter identificado e retirado da zona de adensamento, como determinava o artigo 77 do PDE de 2014, as áreas e lugares que tinha valores cultural, afetivo e urbano para os moradores, como as vilas residenciais e imóveis que embora não fossem tombados (esses já estavam protegidos) tinha relevante valor afetivo para os moradores.

Por outro lado, o mercado imobiliário obteve alterações legislativas e outros mecanismos para contornar os dispositivos que buscavam garantir os objetivos estratégicos do Plano Diretor, como o adensamento populacional e a redução do número de vagas. Dessa forma, o mercado conseguiu elitizar ainda mais as ZEU do centro expandido, lançando produtos imobiliários em total desacordo com o previsto no PDE, em especial apartamentos de grande dimensão, com várias vagas de garagens, combinados com pequenas unidades, sem vagas, para moradia temporária.

Dentre as mudanças legislativas e outros estratagemas que geraram essas distorções, podemos citar:

- a) A inclusão de uma emenda no processo de aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016, relatada pelo vereador Paulo Frange, que permitiu, que abriu uma janela de três anos (ou seja, até 2019) para ampliar, nos eixos de transporte coletivos, a cota de terreno por unidade habitacional de 20 m² para 30 m² por unidade habitacional, o que resulta em apartamentos de área média de 120 m² (sem as varandas) e o número de vagas de uma para duas por unidade.

Com essa alteração, os projetos que deram entrada na prefeitura entre 2016 e 2019 puderam construir apartamentos 50% maiores do que determinava o PDE de 2014 e com o dobro de garagens. Em consequência, os objetivos de maior adensamento e menos carros nos eixos ficaram prejudicados e os eixos no centro expandido foram ainda mais elitizados.

- b) Outra modificação legal gerou aumento de área privativa dos apartamentos e estimulou maior verticalização foi a inclusão no Código de Obras, aprovado em 2017, de uma regra que tornou não computáveis as varandas que ocupassem até 5% da área do terreno por pavimento. Esse dispositivo ampliou o tamanho dos apartamentos e estimulou edifícios mais altos, pois quanto maior o número de pavimentos, maior a área construída que pode ser vendida como privativa.

Assim, um edifício em um terreno de mil metros quadrados pode acrescentar 50 m² (5%) de varandas por pavimento. Se o edifício tiver 20 pavimentos, acrescentam-se mil metros quadrados de varandas! Isso explica por que os empreendimentos têm, formalmente, varandas imensas, que são projetadas para serem parte integrante dos compartimentos da unidade e que são fechadas imediatamente após o Habite-se.

- c) Um mecanismo muito utilizado pelo mercado para driblar os objetivos urbanísticos do PDE foi estruturar empreendimentos com unidades de grande dimensão e alto padrão combinadas com um grande número de pequenas unidades. Dessa forma, conseguiam ampliar o número de vagas, oferecidas para as unidades de alto padrão, ao mesmo tempo em que as unidades pequenas são destinadas a moradia temporária. Embora o estratagema não seja ilegal, ele desvirtua os objetivos no PDE.
- d) Outra estratégia utilizada pelo mercado para aumentar a área dos apartamentos, em uma zona cinzenta da legislação, é aprovar o projeto obedecendo as regras legais, mas oferecendo ao adquirente a possibilidade de comprar duas unidades e juntá-las para formar uma unidade maior, burlando, portanto, a cota máxima de terreno por unidade e reduzindo a densidade populacional do empreendimento.

Todos esses dispositivos e artifícios, utilizados pelo mercado, tem contribuído para ampliar o adensamento construtivo sem gerar o adensamento populacional esperado. Ademais, ao elitizar os empreendimentos, com muitas vagas nos eixos de transporte coletivo de massa, se desvirtua a concepção original do PDE que é estimular o transporte coletivo e racionalizar o uso do automóvel.

É também necessário ressaltar que, sobretudo no quadrante sudoeste, empreendimentos aprovados como de interesse social, beneficiados por uma série de vantagens oferecidas pela legislação para estimular essa produção, não foram destinados à população com o perfil de renda e situação social objeto dessa política, em uma evidente burla à legislação. Assim, unidades habitacionais de

interesse social, de pequena dimensão e que permitiram aos empreendedores aprovar grande número de vagas de garagens, acabaram sendo comercializadas para locação por aplicativo ou para pessoas de classe média.

Finalmente, é importante registrar que os dispositivos introduzidos no PDE para melhorar a qualidade urbanística dos empreendimentos nem sempre surtiram os efeitos desejados, embora seja inegável que os edifícios pós-PDE tenham uma melhor relação com a rua e o espaço público que os construídos anteriormente, com fachadas ativas, calçadas mais largas e, em alguns casos fruição pública no térreo.

A arquitetura dos novos empreendimentos causa estranhamento nos bairros já consolidados, seja por sua volumetria exagerada para as dimensões do viário e do entorno, seja por romper o padrão tradicional do comércio de rua, mesmo quando eles incluem uma fachada ativa, geralmente envidraçada e sem identidade.

Essa avaliação mostra que a legislação complementar e a maneira como o mercado atuou desvirtuaram alguns dos objetivos urbanísticos do PDE. Esses problemas poderiam ter sido corrigidos na sua revisão, mas ao contrário o que se aprovou em 2023 agravaram ainda mais a situação como iremos tratar adiante.

Adensar e ao mesmo tempo proteger o que é importante para a cidade

Não resta dúvida de que a cidade precisa conter o crescimento horizontal, ser mais compacta e densa, mas isso pode ser obtido com um equilíbrio entre diferentes volumetrias, formando tecidos urbanos diversificados entre si mas mais homogêneos enquanto conjunto urbano. Algumas áreas ter alta densidade, com edifícios altos em áreas próximas ao transporte coletivo, prédios de média altura (até oito pavimentos), predinhos com três a cinco pavimentos, com densidades médias, em meio a casas e sobrados, parques e praças garantindo áreas verdes e livres bem distribuídas, com os bens e conjuntos urbanos de interesse cultural e urbano protegidos.

O que não é aceitável, em termos de paisagem urbana, é uma verticalização dispersa, que gera um impacto espalhado no meio dos bairros, como parece pretender os incorporadores imobiliários. Prédios altos isolados em meio a casas são indesejáveis, como o edifício Figueiras, no Tatuapé, o mais alto da cidade, com apartamentos de grande dimensão, aprovado com as regras anteriores ao PDE, mas também como as antigas Z4, Z3 e mesmo a Z2, que geraram prédios altos espalhados pelos bairros distantes do transporte coletivo de massa, herança da chamada “fórmula de Adiron”, que são frequentes em toda a região sudoeste.

A questão que precisa ser enfrentada é como gerar adensamento populacional e, simultaneamente, proteger os lugares significativos para a memória, identidade e autoestima da cidade. Esses dois objetivos estão previstos no PDE de 2014, que no artigo 23º, inciso II, estabelece que se deve “compatibilizar o adensamento com o respeito às características ambientais, geológicas-geotécnicas e os bens e áreas de valor histórico, cultural, paisagístico e religiosa”.

No entanto, embora o PDE de 2014 tenha determinado que as áreas de interesse cultural, paisagístico e ambiental fossem excluídas da ZEU, a legislação complementar, como a Lei de Zoneamento de 2016 e a resoluções do órgão patrimonial, não identificou e protegeu todas os bens, lugares e conjuntos urbanos que deveriam ser preservadas. Essa tem sido uma das principais razões do enorme descontentamento que tem surgido contra o adensamento e verticalização, gerando movimentos e tensões que tem contaminado toda a estratégia do PDE.

Esse desdobramento poderia ter sido evitado se as diretrizes do PDE de 2014 tivessem sido seguidas de maneira integral. Ao mesmo tempo em que o Plano Diretor direcionou o adensamento para as ZEU, ele também criou os mecanismos para proteger o que fosse considerado significativo para a cidade.

No art 76º, parágrafo 1º, estabeleceu que as zonas especiais de proteção cultural (Zepec) e ambiental (Zepam) devem ser excluídas dos eixos de adensamento junto ao sistema de transporte coletivo de massa, enquanto o artigo 77º determinou que as áreas dos eixos poderão ter seus limites revistos pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) para excluir quadras ou imóveis considerados de interesse de preservação cultural ou ambiental.

O caminho para garantir essa proteção estava traçado no Capítulo V do Título IV do Plano Diretor, dedicado ao Sistema Municipal de Planejamento. No art. 345º fica estabelecido que a Lei de Uso e Ocupação do Solo deve ser revista de forma articulada com os Planos Regionais das Subprefeituras, em um prazo de 360 dias após o início da vigência do PDE (31 de julho de 2014). Dentre os objetivos dos Planos Regionais, definidos no artigo 346º, consta nos incisos IV e V:

IV - proteger o patrimônio ambiental e cultural por meio de:

a) indicação de bens, imóveis e espaços dotados de especial interesse afetivo, simbólico e religioso para a coletividade a serem incluídas como Zonas Especiais de Preservação Cultural - ZEPEC;

b) indicação de áreas para proteção ambiental em função de exigência de manejo sustentável dos recursos hídricos e outros recursos naturais, para assegurar o bem-estar da população do Município, de suas características de cobertura vegetal, recursos hídricos e fragilidade geotécnica, a serem incluídas como Zonas Especiais de Proteção Ambiental - ZEPAM, observado o disposto no art. 69;

c) indicação de novos parques urbanos, lineares e de praças públicas;

V - indicar áreas para demarcação de Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem e de Polos de Economia Criativa - Distritos Criativos.

Como se vê, o PDE estabeleceu que a renovação das edificações e adensamento previsto para a ZEU e, de uma maneira geral, para toda a cidade, deveria ser compatibilizada com a proteção do que fosse considerado relevante para a cidade no processo de elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras, que deveria ser elaborado de forma participativa (§ 2º do Artigo 345º).

Ou seja, com base nesse artigo, conjuntos urbanos e vilas que apresentem características paisagísticas e urbanísticas significativas, assim como espaços dotados de especial interesse afetivo, simbólico e religioso para a coletividade deveriam ter sido indicados no processo de elaboração dos planos regionais e protegidos pela legislação de uso e ocupação do solo, de acordo com os atributos que fossem considerados relevantes.

Infelizmente, o processo de elaboração da LPUOS não foi feito de forma articulada com os planos regionais, nem considerou na sua elaboração todos os treze incisos que deviam ser observados para sua elaboração, de acordo com o artigo 346º, e particularmente nesse caso, os incisos IV e V.

Vários problemas que estão sendo vividos, em especial de demolições de imóveis, ambientes urbanos e lugares relevantes para a cidade, decorrem de não ter sido observado a estratégia prevista na legislação. Dentre eles poderíamos citar as vilas, os cinemas e teatros de rua, conjuntos urbanos e edifícios de interesse arquitetônico. Também falhou o conselho de proteção ao patrimônio que poderia ter identificado previamente o que precisaria ser protegido.

Estima-se que existam cerca de oitocentas vilas residenciais, grupos de moradias ao longo de estreitas vielas, que são característicos da urbanização de São Paulo e que apresentam uma densidade populacional média (embora horizontais ocupam lotes pequenos) e que são muito apreciados e procurados pela população. Elas devem ser protegidas pelo seu valor arquitetônico, urbano e afetivo.

Essas vilas estão desprotegidas porque a prefeitura sequer elaborou um inventário e não dispõe de um cadastro desses locais, que vem sendo objeto de cobiça do mercado imobiliário. Apenas algumas poucas que foram tombadas pelo Conpresp por seu valor arquitetônico estão preservadas. Nesse sentido, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n.16.402/2016) acertou ao estabelecer no Artigo 64º, inciso II, que “os lotes pertencentes à vila não poderão ser lembrados a lotes que não pertençam à vila”, mas falhou por deixar aberta a possibilidade de remembramento dos lotes no interior das vilas.

Dessa forma, ficaram desprotegidas várias vilas e pequenos loteamentos ainda totalmente horizontais e com ruas estreitas, como a Chácara das Jabuticabeiras (Vila Mariana) e o Quadrilátero do Sol (Pinheiros) que, embora situadas em uma Zona de Estruturação Urbana, deveriam ser protegidas do processo de transformação, mantendo-se suas características urbanísticas e paisagísticas originais.

Bairros como o Bexiga, que foi tombado pelo município, mas que nunca teve regras claras definidas pelo Conpresp, não deveriam ser objeto de transformação imobiliária, que tem se acelerado devido a implantação do metrô, sem que antes seja feito um estudo urbanístico e arquitetônico que compatibilize o processo imobiliário com a proteção dos seus valores culturais e patrimoniais, dentre os quais se destaca o sítio arqueológico do Quilombo Saracura.

Outra falha na implementação do PDE foi a não regulamentação dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (Paulista-Luz e Perus-Jaraguá), que deveria além de inventariar as áreas e manifestações culturais a serem protegidas, formular um plano de ação, que gerassem regras específicas de uso e ocupação do solo, proteção ambiental e aos bens de valor cultural e afetivo, manutenção da população de baixa renda e estratégia de desenvolvimento econômico local.

Defender esses conjuntos urbanos não significa se contrapor a qualquer processo de verticalização, na linha do NIMBY (“*not in my backyard*”). Pelo contrário, ao proteger, após amplo debate público, o que de fato é importante para a cidade, torna muito mais fácil superar consistentemente as resistências ao adensamento que não se justifiquem por interesse público.

Na mesma linha, manter funcionando lugares e usos cuja preservação é relevante para a cidade, embora não necessariamente os imóveis onde estão alojados precisem ser tombados ou preservados fisicamente, é fundamental.

Com esse objetivo, o Plano Diretor Estratégico de 2014 definiu, em seu art. 63º, inciso IV, uma nova modalidade de Zona Especial de Proteção Cultural (Zepec), as Áreas de Proteção Cultural (APC), que visam preservar as atividades “de produção e fruição cultural”. A Lei cita os tipos de espaços a serem protegidos: “teatros e cinemas de rua, circos, centros culturais, residências artísticas e assemelhados, assim como espaços com significado afetivo, simbólico e religioso para a comunidade, cuja proteção é necessária a manutenção da identidade e memória do município”.

Essa Zepec-APC supriu uma lacuna existente na legislação até então em vigor no município e na visão tradicional de patrimônio histórico, baseada na proteção do patrimônio em “cal e pedra”, definido no Decreto Lei Federal n.25 de 1937, que instituiu o tombamento. Ela protegia os imóveis de valor arquitetônico e artístico, excluindo as atividades culturais e os valores afetivos coletivos dentre os objetivos da preservação.

O enquadramento em Zepec-APC não apresenta as restrições de um tombamento convencional. De acordo com o PDE e sua regulamentação, o que se pretende preservar é o uso do lugar e não a edificação, quando ela não tem valor arquitetônico, caso de alguns dos cinemas de rua, como é o caso do Anexo do Espaço Augusta de Cinema, recentemente enquadrado nesse instrumento.

O instrumento permite que a edificação seja renovada desde que o uso seja preservado. Com um bom projeto arquitetônico, é possível manter e melhorar as salas de cinema, o café e o belo pátio com sua frondosa árvore que existe nesse Espaço, sem inviabilizar o edifício residencial que os empreendedores pretendem executar nos pavimentos superiores. Trata-se de um excelente exemplo onde se poderia compatibilizar o adensamento com a preservação de um espaço cultural.

Parques e praças, assim como vilas e pequenos tecidos urbanos característicos de certos momentos de formação urbana da cidade precisa se manter em

meio a áreas verticalizadas. São indispensáveis para gerar um equilíbrio entre áreas adensadas e verticais, áreas densas mais horizontais e espaços livres e verdes. Uma cidade saudável e com qualidade de vida urbana precisa ter diversidade de densidades, tipologias de edifícios e usos urbanos.

Não devemos temer a verticalização, mas a péssima arquitetura da maioria dos edifícios. Como escreveu Lucio Costa, em parecer sobre o hotel moderno que Niemeyer projetou em meio ao casario colonial de Ouro Preto, “a boa arquitetura de um determinado período vai sempre bem com a de qualquer período anterior, o que não combina com coisa alguma é a falta de arquitetura”.

A desastrosa revisão da legislação em 2023/2024 e as propostas para se compatibilizar o adensamento populacional com a proteção do patrimônio

Como vimos, o PDE formulou uma estratégia para garantir o adensamento populacional da cidade e a proteção do patrimônio cultural e urbano. Ela estava baseada na verticalização (com controle no tamanho dos apartamentos e no número de vaga) nos eixos de estruturação junto ao transporte coletivo, na ocupação planejada e adensada da orla industrial, edifícios menores, de média ou baixa densidade nos miolos dos bairros e em instrumentos garantir a preservação cultural e ambiental do que é importante para a cidade.

Essa estratégia apresentou falhas porque a lei de zoneamento não foi elaborada em conjunto com os planos regionais participativos, o que impossibilitou uma análise mais detalhada dos territórios e a identificação dos bens e lugares que precisavam ser protegidos. É porque a lei do zoneamento de 2016 alterou por três anos as regras de ocupação dos eixos, possibilitando a ampliação do tamanho dos apartamentos e das vagas.

O mercado, por outro lado, encontrou brechas na legislação que desvirtuaram os objetivos do PDE, provocando uma verticalização com baixo adensamento nos eixos e elevados valores de venda, além de ter burlado os dispositivos que estimulavam a produção de habitação social.

A partir dessa avaliação, as revisões do PDE e da LPUOS de 2023/2024 deveriam ter corrigido as distorções identificadas. Mas, ao contrário, ela as agravou, pois, com poucas exceções, atendeu os interesses do mercado imobiliário, sobretudo no Substitutivo da LPUOS apresentado e aprovado pela Câmara Municipal.

Apenas para citar os aspectos que estão diretamente relacionadas com as questões tratados nesse artigo, o Substitutivo da Lei de Zoneamento (LPUOS) aprovado pelo legislativo incluiu as seguintes alterações:

- a) Ampliou em 35% a área da ZEU, incluindo lotes que estão a até 800 metros das estações de metrô e a até quinhentos metros dos corredores de ônibus, estimulando o uso do automóvel;
- b) Elitizou as Zeus e reduziu seu adensamento, ao autorizar a ampliação, sem limite, do tamanho dos apartamentos, condicionadas a uma outor-

- ga onerosa mais elevada, e ampliou a quantidade de vagas de garagens por unidade habitacional;
- c) Aumentou o gabarito dos edifícios nos miolos dos bairros, permitindo uma verticalização dispersa;
 - d) Permitiu a produção de habitação de interesse social em Zonas Especiais de Proteção Ambiental, o que geraria uma expansão horizontal ilimitada da área urbanizada, desmatamento e ocupação da zona rural;
 - e) Retirou o poder de decisão sobre tombamento do Conpresp, transferindo essa competência para a Câmara Municipal, o que tornaria o tombamento e o destombamento uma decisão política, quando não um negócio para os vereadores.
 - f) Ampliou a proteção as vilas e se retirou, provisoriamente, a área tombada do Bexiga da ZEU.

Essas alterações, além de várias outras, praticamente destruiriam a estratégia do Plano Diretor de 2014 e quase toda a regulação urbana da cidade. O estrago foi minimizado pelo veto do prefeito a 58 itens, entre os quais os pontos (c), (d) e (e) da lista do parágrafo anterior. No entanto, a concepção original dos eixos de transporte coletivo (ZEU) foi fortemente afetada, seja pela ampliação sem qualquer critério urbanístico dos perímetros de verticalização sem limite, seja pela desvinculação entre o adensamento populacional e a verticalização, gerada pelo aumento da área dos apartamentos e de vagas de garagem. Em contrapartida, podemos identificar alguns pequenos avanços obtidos no ponto (f), que estão longe de compensar o retrocesso geral.

Diante desse quadro, torna-se indispensável realizar, em curto prazo, uma revisão da legislação de uso e ocupação do solo do município, para atender os objetivos do PDE e retomar uma estratégia urbanística para a cidade, corrigindo as distorções identificadas.

As sugestões apresentadas a seguir propõem uma metodologia para esse processo de aperfeiçoamento da legislação, uma mudança conceitual na concepção do zoneamento e algumas propostas relacionadas com os temas abordados por esse artigo, ou seja, o adensamento populacional, o estímulo ao transporte coletivo e racionalização do uso do automóvel, a contenção da expansão horizontal da mancha urbana, a proteção dos lugares de interesse urbano, cultural e ambiental e à paisagem urbana.

Obviamente, essas propostas e sugestões são uma pequena parte do que precisa ser revisado no PDE e da LPUOS e são apenas um ponto de partida que precisam ser submetidas ao amplo debate público, para que possam ser aperfeiçoadas por especialistas, associações de moradores, mercado imobiliário, ativistas ambientais e urbanos e cidadãos em geral. São elas:

- a) Em relação ao método a ser adotado para a revisão da LPUOS, propõe-se elaborar a nova normativa a partir de uma leitura, descentralizada e parti-

cipativa, do território de cada uma das 32 subprefeituras e da elaboração dos planos regionais, que devem estar articulados com a revisão da LPUOS, conforme estabelece o artigo 345 do PDE. Sem alterar os objetivos e as diretrizes gerais do PDE, a lei de zoneamento poderá estar articulada com o planejamento regional e propor normas de uso e ocupação do solo que dialogue com a realidade local, observando os aspectos paisagísticos, culturais e ambientais.

- b) Em relação a diretrizes a orientarem a revisão da LPUOS, propõe-se:
- Identificar e pactuar quais imóveis e áreas são de interesse cultural, ambiental, afetivo e religioso e precisam ser protegidos, como determina o artigo 77º do PDE.
 - Estabelecer regras diferenciadas para os eixos, sem escapar das diretrizes gerais do PDE, mas propondo diferenciações a depender das características locais. Por exemplo, diferenciar os eixos que atravessam o centro expandido dos que estão na periferia e os que estão nos fundos de vale dos que estão nos espigões.
 - Ampliar a tipologia de zonas de uso nos miolos dos bairros para viabilizar volumetrias que possam garantir o adensamento populacional sem uma verticalização que cause impacto no entorno. Por exemplo, criar regras que estimulem uma tipologia como os predinhos de três a cinco pavimentos, solução que gera baixo impacto na vizinhança e permite densidades médias sem verticalização.
- c) Em relação às normas na ZEU, independentemente da adoção de uma alteração estrutural no zoneamento, proposta no item (d), são necessárias mudanças urgentes para corrigir problemas identificados no PDE de 2014, no Zoneamento de 2016, na implementação da legislação ou nas contestadas mudanças promovidas em 2023/4.

Assim, para garantir os objetivos do PDE e aumentar a densidade populacional e reduzir o uso do carro, propõe-se as seguintes disposições:

- Reestabelecer a cota máxima por unidade habitacional em 20 m², visando atenuar o elitismo nos eixos de transporte coletivo de massa e garantir maior adensamento populacional nessa zona.
- Estabelecer uma regra que relacione o número de garagens com a dimensão do terreno, visando limitar o número de vagas independentemente do número de unidades, desestimulando a criação de pequenas unidades unicamente para aumentar a quantidade de vagas. A princípio, propõe-se que seja definida uma cota de, no máximo, uma garagem para cada 20 m² de terreno. Dessa forma, se estabelece uma previsibilidade do número de garagens em cada quadra da cidade.
- Enquanto existir a distinção entre área computável e não computável, admitir como não computável apenas as garagens situadas no

subsolo, eliminando essa possibilidade do sobressolo que, além de elevarem o gabarito dos edifícios, criam uma péssima interface entre o prédio e o espaço público.

- Suprimir o artigo 102 inciso I do Código de Obras, que considera não computável até 5% da área do terreno, por pavimento, para a implantação de terraço aberto (varanda). Além de estimular a verticalização, na prática, essas “varandas” são vendidas e utilizadas, não só como área privativa das unidades habitacionais, mas como destinadas a usos convencionais, como salas, cozinhas e outros compartimentos, que pressupõe o fechamento dessas “varandas” e sua incorporação às unidades, como se vê nos folhetos de propaganda das incorporadoras. Não se justifica elas ficarem excluídas da área construída computável.
- d) Em relação à proteção do patrimônio cultural, afetivo e ambiental, propõe-se o seguinte:
- Alterar o artigo 64, inciso II, da LPUOS para proteger efetivamente as vilas, excluindo a possibilidade de remembramento dos lotes internos das vilas, tanto com os lotes da própria vila como com os lotes externos a elas;
 - Subdividir o Território de Interesse da Cultura e Paisagem (TICP) Paulista/Luz em subterritórios, visando dar maior efetividade e especificidade ao TICP, assim como garantir a proteção ao bairro tombado do Bixiga e outros núcleos urbano ou imóveis existentes nesse território. O TICP Paulista-Luz deveria ser dividido nos seguintes subterritórios: Paulista, Consolação, Bixiga, Liberdade, Santa Cecília, Centro Histórico e Luz.
 - Em cada um dos subterritórios do TICP Paulista-Luz devem ser desenvolvidos planos específicos de reordenamento do território, incluindo normas próprias de uso e ocupação do solo, de modo a compatibilizar a transformação urbana com a proteção dos bens, espaços, lugares, usos e populações que garantem atributos especiais a esses locais.
 - Garantir a proteção dos cinemas e teatros de rua, enquadrando-os como Zepec-APC.
- e) Finalmente, sugere-se uma alteração estrutural no zoneamento: eliminar a diferenciação entre coeficiente computável e não computável, estabelecendo-se um coeficiente máximo total para o sobressolo e outro para o subsolo.
- Assim, ficaria mais clara a relação entre a área do terreno e a volumetria do edifício, estimulando maior racionalização no uso de espaço construído e seu melhor aproveitamento para a finalidade do edifício.

A proposta altera totalmente a lógica que vigora no zoneamento desde 1972. Embora sua incorporação na legislação possa causar muita polêmica, ela

facilitaria o processo de aprovação, daria maior clareza para avaliar o impacto da verticalização no entorno e estimularia o adensamento populacional, pois com a mesma volumetria as áreas de uso estritamente habitacional seriam maiores.

A proposta é uma alteração estrutural no próprio conceito da lei de zoneamento e deverá gerar um amplo debate público, pois alteraria o cerne da lei.

Considerações finais

O presente artigo buscou mostrar que é possível e necessário compatibilizar o adensamento populacional do município de São Paulo, contendo a indesejável expansão horizontal da mancha urbana, e proteger o patrimônio cultural, urbano, ambiental e afetivo.

Os objetivos, a estratégia urbanística e os instrumentos criados no Plano Diretor Estratégico de 2014 buscaram garantir essa compatibilidade, mas a legislação complementar, sobretudo a lei de zoneamento, a falta de implementação dos instrumentos urbanísticos previstos e os estratagemas encontrados pelo mercado imobiliário para contornar a legislação geraram impactos e resultados que contrariaram parte dos objetivos esperados.

A revisão do PDE e da LPUOS de 2023/2024, ao invés de corrigir os problemas identificados, os agravou tornando necessário realizar uma nova reformulação da legislação urbanística, que não apenas corrija as distorções identificadas e reverta os equívocos da recente alteração, como modernize os conceitos do zoneamento ainda presos ao paradigma da lei de 1972 e dê início a uma nova etapa do planejamento urbano da cidade.

Nessa perspectiva, a superação da lógica baseada em coeficiente computável e não computável, para adotar o coeficiente máximo total no sobressolo, relacionado à volumetria, assim como a retirada de penduricalhos que ampliam os coeficientes e a verticalização, seria um avanço enorme.

Referências

BELSKY, E. S. A Rental Vacancy rates: a policy primer. *Housing Policy Debate*, n.3, p.793-813, 1992.

BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. *Estudos Avançados*, v.25, n.71, jan./abr. 2011.

_____. O mito das casas sem gente não resolverá o problema da gente sem casa. *Vitruvius*, n.214.04, Cidades Brasileiras, ano 18, maio 2018.

_____. Metodologia de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. In: SANTOS, E. C. (Org.) *Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022a.

_____. Por que, onde, como e para quem São Paulo deve se adensar. *Folha de S.Paulo*, 1.5.2022b.

_____. Onde adensar em SP respeitando as áreas de interesse cultural, urbano, afetivo e ambiental. *Folha de S.Paulo*, 8.5.2022c.

- _____. Por que São Paulo se verticaliza sem produzir habitação para os mais pobres? *Folha de S.Paulo*, 15.5.2022d.
- _____. É possível adensar São Paulo com qualidade urbana e ambiental? *Folha de S.Paulo*, 22.5.2022e.
- _____. O adensamento é necessário, mas é preciso respeitar as referências culturais, ambientais e urbana da cidade. *Anais do Fórum SP 23*. São Paulo: FAU-USP, 2023.
- CARVALHO, C. Carlos Moreno e a cidade de 15 minutos. *Mensagem de Lisboa*. Disponível em: <<https://amensagem.pt/2023/02/26/cidade-de-15-minutos-carlos-moreno-paris/>>. Acesso em: 28 fev. 2023.
- DIAS, L. C. da Silva. Para além do tombamento: a preservação do patrimônio na agenda do planejamento. *Anais do FórumSP21*, São Paulo, FAU-USP, 2022.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional*. Metodologia do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil -2016-2019. Belo Horizonte, FJP, 2021.
- GIVISIEZ, G.; OLIVEIRA, E. *Demanda futura por moradias*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018.
- GLAESER, E. *O triunfo da cidade*. São Paulo, BEI, 2016.
- IBGE. Censo Demográfico. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- INSPEER. Por que surgiram tantos prédios próximos ao metrô?: uma análise empírica das mudanças recentes e das heterogeneidades da produção residencial nos Eixos de Estruturação da transformação Urbana em São Paulo. 2023. Disponível em: <<https://accessopde.datascience.insper.edu.br/historia-por-que-surgiram-tantos-predios-proximos-ao-metro/>>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- JAFET, B. Sim, no meu quintal, *Folha de S.Paulo*, 23.6.2021.
- JUD, G. D.; FREW, J. Atypicality and the natural vacancy. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*. n.18, 1990. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1540-6229.00523>>.
- MELLO, L. R. *Participação Social e Patrimônio Cultural: Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) Paulista-Luz*. São Paulo, 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo).
- MORENO, C. *Direito de Cidade: da cidade-mundo à idade de 15 minutos*. Coimbra: Almedina, 2024.
- MUNIZ, C. et al. Contribuições do Coletivo Salve Saracura para a preservação ambiental e cultural da Grota do Bixiga. *Anais do FórumSP21*, São Paulo, FAU-USP, 2022.
- OVERSTREET, K. Uma utopia para pedestres: a “cidades de 15 minutos”. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/955271/uma-utopia-para-pedestres-a-cidades-de-15-minutos>>. Acesso em: 28 fev. 2023.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: PMSP, 2015.
- ROSA, D. F. Áreas não computáveis e incentivos associados no Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo - o discurso legal e a aplicação pelo mercado imobiliário. *Anais do FórumSP21*, São Paulo, FAU-USP, 2022.

SANTOS, R. B. dos. A Bela Vista em uma década: parcerias público-privadas, zoneamento e enclaves entre 2011 e 2021. *Anais do FórumSP21*, São Paulo, FAU-USP, 2022.

TONASSO, M. C. P. Zonas de Conflitos: zoneamento e preservação do patrimônio cultural de São Paulo (197502016). São Paulo, 2019. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

TONASSO, M. C. P.; KEPPKE, R. S. A desconexão entre o Planejamento e a Preservação no Bixiga-SP. *Anais do FórumSP21*, São Paulo, FAU-USP, 2022.

RESUMO – O presente artigo busca mostrar que o adensamento populacional de São Paulo é absolutamente necessário para dar conta das necessidades habitacionais atuais e futura da Região Metropolitana, mas que a verticalização e as transformações imobiliárias indispensáveis para alojar mais gente no mesmo espaço precisam ter limites e não podem destruir referências culturais, ambientais e urbanas da cidade. O estudo mostra que tanto adensar como proteger são considerados objetivos estratégicos do Plano Diretor Estratégico de 2014 (e não foram alterados pela revisão de 2023), mas a sua implementação não tem garantido a compatibilidade entre essas diretrizes, apesar de terem sido criados instrumentos para essa finalidade. Além de fazer uma análise conceitual e empírica dessa questão central para o planejamento da cidade, o artigo reúne propostas fundamentadas para a política urbana de São Paulo nas próximas décadas, buscando apresentar sugestões para garantir maior efetividade na regulação urbanística e nas ações estratégicas do Plano Diretor. O principal foco do artigo está centrado na busca de garantir melhores condições para o adensamento populacional, considerando as necessidades habitacionais da população de baixa renda e reforçar os mecanismos de proteção aos bairros, imóveis, espaços, lugares e usos que são referências relevantes para a cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor, Patrimônio cultural, Necessidade habitacional, adensamento populacional, Política urbana, São Paulo.

ABSTRACT – This paper seeks to show that increasing the population density of São Paulo is absolutely necessary to meet the current and future housing needs of the Metropolitan Region, but that the verticalization and real estate transformations essential to accommodate more people in the same space need to have limits and cannot destroy cultural, environmental and urban references in the city. The study shows that both densification and protection are considered strategic objectives of the 2014 Strategic Master Plan (and were not changed by the 2023 review), but their implementation has not guaranteed compatibility between these guidelines, despite instruments having been created for this purpose. In addition to carrying out a conceptual and empirical analysis of this central issue for city planning, the article brings together well-founded proposals for São Paulo's urban policy in the coming decades, seeking to present suggestions to ensure greater effectiveness in urban regulation and in the strategic actions of the Master Plan. The main focus of the article is centered on the search to guarantee better conditions for population density, considering the housing needs of the low-income population and reinforcing protection mechanisms for neighborhoods, properties, spaces, places and uses that are relevant references for the city.

KEYWORDS: Master Plan, Cultural heritage, Housing needs, Population density, Urban policy, São Paulo.

Nabil Bonduki é professor titular de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e foi professor visitante na Universidade da Califórnia, em Berkeley. @ – nbonduki@usp.br / <https://orcid.org/0000-0002-1553-3147>.

Recebido em 7.5.2024 e aceito em 26.6.2024.

¹ Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, Brasil.

