

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **DO PROJETO DE LEI SOBRE OS PLANOS REGIONAIS ESTRATEGICOS DAS SUBPREFEITURAS E DISCIPLINA DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

A Constituição Federal de 1988 considera o Plano Diretor instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, destacando que a função social da propriedade urbana deverá atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nesse documento. Para tanto, definiu o Plano Diretor como uma lei, necessária para permitir a utilização dos instrumentos de política urbana por ela criados, mas atenda a disposições de uma lei específica disciplinando a matéria. Tal lei é o chamado Estatuto da Cidade, nome da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

O Estatuto da Cidade veio criar ou regulamentar diversos instrumentos de política urbana, vinculando-os ao Plano Diretor. Ela também estabeleceu normas para sua elaboração participativa e, tratou em capítulo específico, da gestão democrática da cidade e da participação da população na definição das políticas públicas e do cumprimento da função social da propriedade. Tal participação já era assegurada no parágrafo 2º do artigo 150 da Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990.

De certa forma o Estatuto da Cidade, institucionalizando novos instrumentos, como a outorga onerosa de potencial construtivo e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e três tipos de coeficientes de aproveitamento, colocou em cheque as formas tradicionais de planejamento e de controle do uso do solo como o zoneamento tradicional.

Em consequência tornou-se necessário criar novos conceitos, novas formas de abordagem, novos procedimentos, tendo em vista tornar a legislação mais maleável, mais aderente a realidade, com suas diferenças e contrastes inevitáveis, de sítio físico, de ocupação urbana, de infra-estrutura, de nível econômico da população, de estilos de vida, de história, de evolução e de paisagem urbana.

### **O PLANEJAMENTO DE SÃO PAULO PÓS ESTATUTO DA CIDADE**

O planejamento de São Paulo, uma cidade já construída de mais de 10 milhões de habitantes, já é um desafio em si mesmo, mas a esse desafio se sobrepõe aquele representado pelas disposições do Estatuto da Cidade.

O maior deles é como promover a participação de seus habitantes no planejamento da cidade?

Um outro desafio é como introduzir no Planejamento de São Paulo as questões ambientais, das quais se tomou consciência apenas nas últimas décadas? Anote-se que São Paulo tem hoje sérios problemas de impermeabilização do solo, de enchentes anuais, deslizamento de terras, de abastecimento de água, de poluição, do ar, da água e de ocupação do solo em área de mananciais.

Um último desafio se apresentou com a descentralização de poder, prevista desde 1990 na Lei Orgânica do Município: a criação de subprefeituras.

A solução encontrada foi tratar as questões urbanas em dois níveis: o da função da Cidade em seu contexto regional, metropolitano, e o das necessidades específicas de cada parcela

do seu território, distritos e subprefeituras. Esses dois níveis corresponderam a duas etapas de elaboração:

- a primeira para considerar o Município como um todo, em seus aspectos essenciais, ou estruturais; e

- a segunda para abordar a problemática específica das várias regiões da cidade.

A primeira etapa, já concluída com a aprovação da Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002, lei do Plano Diretor Estratégico - PDE, já previa em seu artigo 294 a sua revisão para incluir os planos regionais a serem elaborados, em seguida.

O artigo 270, inciso III dessa mesma lei, trata da instituição dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras como parte integrante do Sistema e do Processo de Planejamento Municipal e Regional e sua gestão democrática.

Para o PDE foi feita ampla divulgação das informações sobre a realidade municipal e suas transformações urbanas em face da globalização da economia e das novas necessidades para continuar desempenhando o papel de Cidade mundial, cujas transformações foram amplamente discutidas com a sociedade organizada.

Nessa etapa foram definidos os elementos mais importantes para o município como um todo, isto é, os seus elementos estruturadores e integradores, as áreas de preservação ambiental, ou seja, as áreas que não podem ser urbanizadas e ainda, diretrizes gerais de uso de solo.

A segunda etapa, que se conclui com esta proposta, foi a da elaboração dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras - PRE. Esta etapa se revelou extremamente trabalhosa e complexa, por que, enquanto se elaborava o plano para todo o Município, foram criadas trinta e uma Subprefeituras, o que significava, 31 planos adicionais.

Deve-se ainda observar que o artigo 5º da Lei Municipal nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, que dispõe sobre as atribuições das Subprefeituras, estabeleceu em seu inciso IV, como competência da Subprefeitura "coordenar o Plano Regional e Plano de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade".

Para a elaboração dos Planos Regionais, todas as 31 Subprefeituras contrataram equipes técnicas diversificadas tendo como paradigma os "Termos de Referência" elaborados pela SEMPLA com a assessoria de outras secretarias.

Esse documento especificava o conteúdo mínimo dos Planos Regionais, as complementações necessárias ao PDE, as alterações possíveis e as formas de participação da população. Este último item contou com a assessoria de equipe técnica especializada em gerenciamento e metodologia de participação.

## **A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO**

O processo de elaboração dos PRE foi desenvolvido em duas fases, ambas realizadas de forma participativa: a de diagnóstico e a de proposições. Para ambas as fases a SEMPLA preparou a documentação sobre a realidade local, compreendendo dados estatísticos, textos de análise, quadros e mapas necessários, sobre a situação existente, as propostas e diretrizes do PDE.

As reuniões foram convocadas em "site" da Prefeitura, por jornais de bairro, rádio, avisos em supermercados, escolas, farmácias, etc. Elas se realizavam à noite e/ou nos sábados e domingos. Nelas, todos podiam se manifestar quanto aos problemas sentidos, desde enchentes, infra-estrutura, transporte, habitação, equipamento social até calçamento ou buracos em ruas, e ainda: uso do solo, tendências de mudança, os elementos da paisagem urbana a serem preservados e valorizados, e as possíveis soluções sugeridas. Destas últimas, esclarecia-se as razões pelas quais algumas podiam ser aceitas e outras não, e cuidava-se de deixar de forma clara e transparente as situações de conflito de interesses manifestados sobre as disposições do PDE. Alguns conflitos já foram solucionados no âmbito das Subprefeituras e, outros, foram arbitrados pelo Executivo Municipal por meio da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SEMPLA

e demais Secretarias Municipais envolvidas, sempre tendo em vista o interesse público e o equilíbrio urbanístico da Cidade.

É necessário frizar o aspecto didático das reuniões, tendo em vista transmitir à população o conhecimento dos problemas urbanos do município, e tomar mais consistentes as suas críticas e sugestões.

O processo de conhecimento da realidade local, de formulação de propostas e de decisão das prioridades de ações, por intermédio de trabalho desenvolvido em oficinas, plenárias e Assembléias Regionais, contaram com a supervisão da SEMPLA e da Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSP, tendo como referência o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e o Estatuto da Cidade.

Não obstante os cuidados tomados foi inevitável e já esperado, uma grande diversidade entre os planos regionais quanto a sua qualidade, profundidade e extensão. Embora sua forma de apresentação tenha sido homogeneizada, deliberadamente se conservou as diferenças, de um lado para não reduzir todos ao nível do mais baixo, injustamente ignorando os trabalhos mais cuidadosos, profundos e mais colados à realidade física e social localizada. Por outro lado, as diferenças entre os planos, até certo ponto, refletem o nível de participação, conhecimento e preparo técnico das Subprefeituras e das equipes que as assessoraram.

A participação da população na elaboração dos Planos Regionais Estratégicos deu-se no período de outubro de 2002 a julho de 2003, compreendendo:

- 360 atividades realizadas nas 31 Subprefeituras: reuniões distritais, reuniões temáticas, plenárias, oficinas e assembléias regionais;
- cerca de 10.000 participantes;
- 175 organizações representadas;
- 350 técnicos envolvidos;
- divulgação dos resultados em "site" da Prefeitura.

## **O CONTROLE DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

A legislação de uso e ocupação do solo do município, mais comumente chamada de "zoneamento", há muitos anos necessita ser revista. Teve origem na Lei n° 7.805, de 1° de novembro de 1972 e se baseou em pressupostos do Plano Diretor de 1971 (Lei n° 7.688, de 30 de dezembro de 1971) já revogado pelo PDE. O grande problema do urbanismo de então era conter o crescimento das cidades, problema que, ao longo do tempo se verificou de impossível solução.

Hoje, o crescimento demográfico do município é muito reduzido e a preocupação maior é melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos e daqueles que aqui trabalham ou vêm em busca de serviços de saúde, educação, comércio, cultura e lazer.

Nas três décadas passadas muita coisa se alterou, e é preciso criar novas formas de controle do uso do solo.

No caso de S. Paulo há questões específicas a considerar. A primeira da lei inicial se pautar por um modelo de cidade ideal, com uma rede de vias expressas e de metrô das quais apenas uma ínfima parcela foi construída.

Outro ponto vulnerável era a permissão do aumento do coeficiente de aproveitamento em troca da diminuição da taxa de ocupação. Tal permissão não só deixou de controlar a densidade de construção, mas estimulou a verticalização, em detrimento de certas tipologias residenciais de maior taxa de ocupação que serviam às classes médias e eram construídas por empreendedores de pequeno porte. Tais tipologias - os prédios de quatro andares, as vilas, o uso misto de comércio e apartamentos - desapareceram, ou por serem proibidas de fato, ou por não serem economicamente interessantes.

Ao longo dos 32 anos de vigência, a lei inicial foi sendo modificada, complementada e adaptada. Hoje é uma legislação complexa, pouco clara, e de difícil compreensão, mesmo para os especialistas na matéria.

Muitas outras críticas já foram feitas ao nosso zoneamento, como a falta de consideração com o sítio físico e de relação entre os parâmetros estabelecidos com a infra-estrutura e o sistema viário existentes.

Por último, mas não menos importante, deve-se mencionar que uma revisão da legislação municipal já seria necessária para incorporar as disposições sobre política urbana da Constituição de 1988 e o relevante instrumental urbanístico instituído pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade.

Cidades como São Paulo estão muito limitadas para crescer horizontalmente. Seu crescimento só pode ser para cima, o que obriga a uma reestruturação do seu espaço, para proporcionar maiores áreas para circulação, transporte, espaços abertos e parques. Essa reestruturação é feita mediante intervenções urbanas, para as quais, felizmente, o Estatuto da Cidade colocou à disposição do município diversos instrumentos. Contudo, essas intervenções podem necessitar de mais de um instrumento, o que tornaria quase impossível a definição das áreas do município em que cada um deles seria aplicado.

O que pode parecer complexo na nova normatização do uso do solo resulta da procura para reunir e entrosar numa mesma lei, disposições existentes dispersas em mais de uma centena de leis sem contar decretos, portarias, etc.

O que há de realmente novo é a introdução de cinco novos parâmetros urbanísticos, além da separação de usos e coeficientes de aproveitamento, já implícita no Estatuto da Cidade e no PDE:

- a) a introdução de restrições ambientais, antes inexistentes;
- b) a função da via no município como um todo;
- c) os parâmetros de incomodidade dos diversos usos ou atividades;
- d) o controle da altura das edificações por razões paisagísticas;
- e) a aplicação dos muitos instrumentos de política urbana, institucionalizados no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) para o que foi criada a figura da Área de Intervenção Urbana - AIU;
- f) a instituição das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social para ampliar a disponibilidade de habitações populares.

## **APRESENTAÇÃO E CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI EM PAUTA**

Os Planos Regionais Estratégicos de cada Subprefeitura são parte do processo de planejamento municipal, nos termos do artigo 4º da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e são parte integrante do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, em consonância com as diretrizes urbanísticas e ambientais consubstanciadas na Lei nº 13.430, de 2002, destinando-se a complementar as referidas diretrizes, de modo a atender às peculiaridades do sítio de cada Subprefeitura e às necessidades e opções da população moradora ou usuária.

Em continuidade ao sistema de planejamento com as Subprefeituras, a presente mensagem apresenta as diretrizes de revisão, aperfeiçoamento, acompanhamento da implementação dos respectivos Planos e de seu detalhamento em Planos de Bairros e em Planos de Ação Local.

Finalmente, cabe abordar de forma sucinta o conteúdo do texto ora encaminhado à apreciação e aprovação dessa Egrégia Câmara Municipal.

O Projeto de Lei foi estruturado em três partes, a saber:

A Parte I apresenta ajustes e complementações ao Plano Diretor Estratégico decorrentes da elaboração dos Planos Regionais.

Na Parte II são apresentados em forma de anexos, Livros numerados de I a XXXI, contendo cada Livro a íntegra dos Planos Regionais Estratégicos de cada Subprefeitura e respectivos documentos complementares como Quadros e Mapas. Esta parte apresenta

proposições consensuais da população e de entidades representativas da sociedade, atendendo às peculiaridades de cada Subprefeitura e de seu papel na estrutura urbana do Município de São Paulo. Apresenta também as potencialidades de desenvolvimento local de grupos de Subprefeituras, segundo as regiões onde estão localizadas.

A Parte III disciplina e ordena o uso e ocupação do solo, inclusive disposições pertinentes sobre o parcelamento, consoante o disposto pelo PDE nos seus artigos 182 a 191 e 295, que tratam especificamente da matéria.

Antes da Parte I, há um artigo de definições para as três partes.

A "**Parte I - Das Normas Complementares ao Plano Diretor Estratégico**" está apresentada em 7 Títulos, a saber:

Título I - Dos Elementos Estruturadores;

Título II - Dos Elementos Integradores;

Título III - Das normas de Uso e Ocupação do Solo;

Título IV - Dos Instrumentos Urbanísticos;

Título V - Da Gestão Democrática;

Título VI - Do Sistema de Planejamento com as Subprefeituras;

Título VII - Dos anexos da Parte I;

A "**Parte II - Dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras - PRE**" está apresentada em 3 Títulos, a saber:

Título I - Da Conceituação, Abrangência e Finalidades;

Título II - Das Políticas Públicas Regionais;

Título III- Dos Anexos da Parte 11, que contém 31 livros, cada um referente a uma Subprefeitura.

A "**Parte III - Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município**" está apresentada em 6 títulos:

Título I - Dos Objetivos, Conceituação e Estratégias de Controle;

Título II - Das Zonas e da Disciplina do Uso e da Ocupação do Solo;

Título III - Das Disposições Relativas ao Parcelamento do Solo;

Título IV - Das Regularidades, das Conformidades, dos Procedimentos Fiscais e das Multas;

Título V - Das Disposições Gerais e Transitórias;

Título VI - Dos Anexos da III.

## **PARTE I - Das Normas Complementares ao Plano Diretor Estratégico**

A Parte I estabelece normas complementares ao PDE necessárias para a incorporação das disposições dos PRE das Subprefeituras como previsto no seu artigo 294. Ela também esclarece dúvidas de interpretação de alguns artigos do PDE surgidas durante a elaboração dos PRE.

Nesta parte deve-se destacar os Títulos V e VI, respectivamente "Da Gestão Democrática" e "Do Sistema de Planejamento com as Subprefeituras", que aborda questões supervenientes ao PDE, e é comum a todas as Subprefeituras.

## **PARTE 11 - Dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras – PRE**

Um dos problemas previstos na elaboração dos PRE era a integração desses planos uns com os outros, isto é, a inserção de cada um deles no seu contexto de outras Subprefeituras, cada uma com seus próprios planos. Era também previsível que haveria problemas comuns entre as Subprefeituras de uma mesma região do Município. Essa questão é abordada no Título 11 dessa parte.

## **Potencialidades de Desenvolvimento Local, Segundo Regiões do Município.**

Cada Subprefeitura, ao formular suas propostas de desenvolvimento local, tomou como referência os elementos estruturadores constantes do PDE para definição da estrutura urbana regional, definindo no seu território a rede estrutural hídrica ambiental, para ajustes e complementações na rede viária estrutural e de transporte público. Formulou também diretrizes para as complementações viárias e propostas de gestões junto a Companhia do Metropolitano de S. Paulo para implantação de novas linhas e estações, e incorporou as propostas do Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes, que reforcem as centralidades existentes e desenvolvam novas centralidades em função das potencialidades atuais e futuras. Tais elementos são apresentados respectivamente nos Mapas 01, 02, 03 e 04, que acompanham cada Plano Regional.

Um dos elementos fundamentais na definição das transformações urbanísticas e de qualidade ambiental destaca o melhor aproveitamento do meio ambiente, em especial da rede hídrica e respectiva planície aluvial, bem como as condições topográficas e de relevo, de forma a resguardar as referências da paisagem que poderão ser desfrutadas com o ordenamento das funções urbanas no território. Dessa forma, garantir-se-á maior permeabilidade nas áreas de planície aluvial com atividades que utilizem superfícies drenantes, devendo-se buscar, nas áreas de espigão e de topo, a fruição pelo pedestre dos aspectos visuais da paisagem.

O ordenamento do uso e ocupação do solo do território de cada Subprefeitura teve ainda como referência as zonas de uso já estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico e as disposições de Uso e Ocupação do Solo, elaboradas simultaneamente com os Planos Regionais, constante da Parte III deste Projeto de Lei. Como resultante, na ordenação do uso do solo enfatizou-se os condicionantes de proteção do meio ambiente, a proteção de bens culturais em todos os bairros e a estrutura urbana regional, gerando, em decorrência, zonas de uso com maior adequação regional na modulação das densidades, por intermédio dos coeficientes de aproveitamento e controle de gabaritos.

As Zonas de Uso e as Zonas Especiais definem a variedade de situações presentes no território de cada Subprefeitura apresentadas no Mapa e Quadro 04 - Uso do Solo, contendo os perímetros respectivos e parâmetros urbanísticos específicos, em total consonância com as regras gerais de Uso e Ocupação do Solo, constantes da Parte III deste Projeto, embora apresentem, sempre que necessário, disciplinas e restrições adicionais.

Procurou-se também a convivência harmoniosa das diferentes atividades nas Zonas Mistas em função do grau de incomodidade dos usos não-residenciais com o uso residencial e do tráfego das vias estruturais, coletoras e locais.

Tomou-se como paradigma para os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, as diretrizes do Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes e a perspectiva do atendimento ao direito à moradia das populações mais pobres, de acordo com as diretrizes do Plano Municipal de Habitação.

Cada Subprefeitura possui diferentes graus de atratividade para instalação das atividades econômicas e geradoras de emprego e renda, em função da situação do meio físico, dos agenciamentos de urbanização, das condições de infra-estrutura instalada e da acessibilidade pelas diferentes modalidades de transportes, bem como das formas de articulação com as demais Subprefeituras e municípios da Região Metropolitana.

Preocupação constante foi destacar, no processo de elaboração dos Planos Regionais Estratégicos, a relevância da situação de localização que desfruta cada Subprefeitura no território e sua relação e articulação com as demais Subprefeituras em função de necessidades e potencialidades peculiares, gerando a formulação de ações conjuntas, com vistas ao desenvolvimento urbano regional equilibrado, a saber:

Projeto Estratégico do Pólo de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste PRODEL e Operação Urbana Jacu-Pêssego;

- Pólo de Desenvolvimento Econômico da Zona Sul- AIU Jurubatuba e Áreas de Intervenção Urbana do Aeroporto de Congonhas, Nações Unidas, Vila Andrade - Paraisópolis;
- conjunto de Operações Urbanas do Setor Sudoeste: Operações Faria Lima, Água Espraiada e Vila Leopoldina;
- Operações Urbanas Diagonal Sul, Centro e Diagonal Norte ao longo da ferrovia;
- Operação Urbana Vila Maria/Carandiru e Área de Intervenção Urbana da Via das Torres (extensão da Braz Leme), dentre outras apontadas na parte geral do presente projeto de lei.

### **O desenvolvimento urbano futuro**

Os Planos Regionais Estratégicos de cada Subprefeitura, tendo como horizonte o ano de 2012, estabelecem diretrizes para o desenvolvimento urbano futuro, cuja referência, na forma de intervenções de transformação que se sobrepõem às diretrizes de uso e ocupação do solo por eles estabelecidas. Assim são delimitadas Áreas de Intervenção Urbana - AIU, que permitem não somente ampliar o potencial construtivo para o máximo de 4,0 vezes a área do lote, mas também alcançar as transformações urbanísticas desejadas naquele território, aplicando-se os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

A Área de Intervenção Urbana - AIU constitui inovação introduzida pelo Plano Diretor Estratégico, por permitir a aplicação de quaisquer instrumentos do Estatuto da Cidade para uma gama variável de situações urbanísticas e atendimento dos objetivos estratégicos do PDE e dos PRE. Tal propositura é decorrente de situações fáticas do território do Município que necessitam de vários instrumentos para alcançar o desenvolvimento pretendido.

Nessa perspectiva, o projeto de lei dos Planos Regionais Estratégicos de cada Subprefeitura delimita por faixas e raios as Áreas de Intervenção Urbana - AIU com diretrizes e programa urbanístico definido e explicita os instrumentos de política urbana que serão utilizados naquela área específica, inclusive a outorga necessária que provê os fundos necessários a sua implantação. Assim, a propositura já estabelece os parâmetros máximos que deverão ser respeitados, a forma de obtenção de recursos extra-orçamentários e as ações de coordenação do Executivo Municipal para alcançar objetivos de criação de novas centralidades, parques lineares, ampliação dos sistemas viário e de transportes bem como outros projetos estratégicos propulsores de qualidade urbana.

Outro instrumento relevante para a promoção do desenvolvimento social e são as Operações Urbanas Consorciadas propostas pelo PDE e com diretrizes integradas aos Planos Regionais Estratégicos mediante adequação dos perímetros e a características locais.

Esses dois instrumentos, promotores do desenvolvimento urbano, são apresentados em cada Plano Regional Estratégico no Mapa 05 - Desenvolvimento utilizados como perímetros que se sobrepõem àqueles das zonas de delimitadas no Mapa 04 - Uso do Solo de cada Subprefeitura.

### **A utilização dos novos instrumentos de política urbana**

Outro aspecto relevante dos Planos Regionais Estratégicos é a utilização dos novos instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade.

Além da Operação Urbana Consorciada, da Área de Intervenção Urbana, da Outorga Onerosa da Área Construída Adicional e de Alteração de Uso e da Transferência do Potencial Construtivo, são passíveis de aplicação também outros instrumentos de política urbana, como o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, o Consórcio Imobiliário, a Concessão Onerosa do Espaço Aéreo e a obtenção de direitos adicionais de construção aplicáveis em lotes contidos na Subprefeitura, em função de objetivos que são estabelecidos para cada área de intervenção no PDE e mais detalhados nos PRE.

## **OS PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS**

Cabe salientar que para maior facilidade das correções e inserções decorrentes do processo legislativo de discussão da presente propositura, cada Livro foi rearticulado para cada Subprefeitura. Assim, o Livro contém a íntegra do Plano Regional Estratégico apresentado em seis títulos, com o conteúdo que segue.

O Título I de cada livro determina as políticas públicas regionais e os objetivos para o desenvolvimento econômico e social, estabelecendo estímulos aos investimentos públicos ou privados, em função dos objetivos específicos de cada Subprefeitura.

Nos objetivos para o desenvolvimento humano e de qualidade descentralizada na Subprefeitura promove e privilegia a participação de vida a gestão da população na indicação e priorização das ações diretamente relacionadas à distribuição de equipamentos e serviços socioculturais e urbanos.

Nos objetivos para o desenvolvimento urbano com qualidade ambiental, visa-se a alcançar a correção dos desequilíbrios distritais e o desenvolvimento harmônico das Subprefeituras, por meio de complementações em leis específicas, de planos e projetos estratégicos de desenvolvimento urbano, estimulando, conforme a situação específica de cada Subprefeitura, o desenvolvimento urbano ou a reestruturação e requalificação urbanística, criando condições para a implantação de novas centralidades construtivo e populacional em áreas que serão desenvolvidas com ações que simultaneamente recuperem o ambiente.

O Título II de cada livro define o âmbito de ação do Plano Urbanístico-Ambiental considerando os elementos estruturadores locais: rede hídrica ambiental estrutural, rede viária estrutural, rede estrutural de transporte coletivo, rede estrutural de eixos e pólos de centralidade e, ainda, os elementos integradores cujas prioridades serão consubstanciadas no Plano de Ação de cada Subprefeitura.

O Título III de cada livro trata do uso e ocupação do solo, considerando as peculiaridades de cada Subprefeitura.

Neste Título merecem destaque as situações ocorrentes de maior flexibilidade e/ou de maior rigor em relação à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, dado que o Plano Regional Estratégico é complementar ao Plano Diretor Estratégico (PDE).

O Título também contempla os novos instrumentos de Política Urbana considerando perímetro que se sobrepõe ao perímetro das zonas de uso com parâmetros superiores de aproveitamento do solo, mas com programa urbanístico definido. Mencionado aspecto reveste-se de importância para se alcançar o desenvolvimento urbanístico ambiental de cada Subprefeitura. Ainda são apresentadas as revogações de perímetros de zonas de uso da legislação atual, em função das novas diretrizes urbanísticas estabelecidas pelos respectivos Planos Regionais Estratégicos.

### **PARTE III - O Parcelamento, o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.**

Uma nova forma de controle do uso do solo é necessária não apenas pelas disposições do Estatuto da Cidade, mas também porque, em paralelo com o processo de urbanização tradicional está se sobrepondo um outro processo quase oposto. O processo de urbanização tradicional é aquele que passa por uma fase de loteamento; em seguida há uma fase de ocupação dos lotes por construções e a implantação de redes de água, eletricidade, esgotos, etc. e, por fim, moradores.

O processo que se sobrepõe e tem se expandido rapidamente nas últimas décadas é quase o oposto: uma área (rural ou urbana) é invadida ou ocupada pela população mais pobre, ela constrói suas habitações precárias sem qualquer definição de lotes ou parcelamento urbano e depois reclama do Poder Público, eletricidade, transporte, rede de água, coleta de lixo, escolas, centros de saúde, etc., surgindo a necessidade de abrir ruas ou passagens para que tais redes sejam instaladas. Para isso sempre há necessidade de relocar algumas habitações para áreas



adjacentes. O armamento é a última operação. Por último, a reivindicação de tais populações é a regularização ou legalização desse assentamento todo habitado, quando não superlotado. Em suma, a legalização do assentamento habitacional passou a ser a última providência, quando no processo tradicional era a primeira, ou seja, a aprovação legal do loteamento.

O que parece evidente é que nem o setor público nem o privado estão conseguindo atender à demanda por habitações urbanas, ou melhor, à demanda por "urbanização", ou por "áreas urbanizadas".

Por outro lado, também o processo de urbanização tradicional, legal, vem sofrendo modificações importantes. A cidade não mais se constrói lote a lote, e lotes pequenos de 125 m<sup>2</sup> ou 250 m<sup>2</sup>. A tendência hoje é de grandes empreendimentos, como shoppings centers, centros empresariais, conjuntos residenciais, condomínios industriais e mesmo conjuntos de habitações de interesse social. Pelo contrário esses lotes vêm sendo lembrados para proporcionar as grandes áreas necessárias a tais empreendimentos.

É preciso reconhecer que o zoneamento tradicional é por natureza excludente, injusto, estático e antieconômico:

- Excludente, porque consolida e perpetua a segregação espacial sócio-econômica da população.

- Elitista, porque as zonas residenciais mais restritivas são aquelas habitadas pela população de maior renda, pelas elites, por aqueles de maior influência sobre as decisões governamentais, quando não residenciais dos próprios governantes.

- Injusto, porque qualquer alteração de zonas, mesmo para atender necessidades estruturais da cidade, forçosamente enriquece alguns e empobrece outros, ao alterar o valor de mercado dos terrenos.

- Estático, porque a cidade é dinâmica, e está em permanente mudança.

- Antieconômico, porque a segregação de usos, separa as áreas de residir das de trabalhar, aumentando, portanto, as exigências de circulação e transportes para atender às necessidades humanas de habitar, trabalhar, consumir, recrear e cultivar o corpo e o espírito.

Em síntese, o controle do uso do solo envolve várias "cidades" ou realidades, seja na zona rural ou na urbana:

a) **A cidade real**, aquela que existe no presente, com suas ruas, construções, cidadãos e alguma organização e inclui:

- a cidade legal ou formal;
- a cidade ilegal, ou informal.

b) **A cidade em construção**, aquela que está crescendo em decorrência dessas duas dinâmicas mencionadas, aquela que ocupa os "vazios" do tecido urbano, ou se expande para a zona rural, ou para os municípios vizinhos, formal ou informalmente.

c) **A cidade que se reconstrói** para atender as necessidades futuras, corrigindo os erros de imprevidência do passado, ou seja, a cidade em reestruturação, abrindo avenidas ou implantando transporte coletivo de massa, ou grandes redes de infra-estrutura, ou, em síntese, aquela que se renova, se reurbaniza, freqüentemente mediante "cirurgias" quase sempre dispendiosas.

O projeto de lei de controle do uso do solo ora proposto compreende essas quatro cidades:

a) A cidade informal com as disposições referentes a habitações de interesse social e às zonas especiais para esse fim, as ZEIS.

b) A cidade formal com as disposições referentes ao uso dos imóveis.

c) A cidade em construção com as disposições referentes às novas construções.

d) A cidade em reconstrução com a regulação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, em particular as operações urbanas consorciadas e as áreas de intervenção urbana.

Para essas quatro cidades o controle do uso do solo deve, em princípio:

- respeitar e valorizar a natureza;
- preservar os valores humanos do passado;
- ordenar, disciplinar ,enriquecer, estruturar e integrar o presente;
- preparar o futuro e, se possível, ampliar suas opções.

Em conseqüência, cada uma dessas diretivas exige diferentes instrumentos de intervenção, muitos dos quais já previstos no Estatuto da Cidade.

Assim, não há porque estranhar a necessidade de superpor diversas políticas de controle de uso do solo, conforme as finalidades mencionadas.

A Lei de Uso e Ocupação do solo ora proposta foi elaborada de forma articulada e integrada à elaboração dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, especialmente quanto a definição das zonas de uso e respectivos coeficientes de aproveitamento.

### **O que é necessário controlar**

Partindo sempre da cidade real em que vivemos dia a dia o controle do uso do solo deve restringir-se aos elementos de interface entre a propriedade privada e a cidade, notadamente a sua vizinhança próxima e a via pública que lhe dá acesso. Tais elementos são, basicamente, o tipo de uso ou atividades exercidas na edificação ou no lote, como também a intensidade de edificação no lote (densidade ou coeficiente de aproveitamento) e a relação da edificação com o lote (taxa de ocupação, recuos, etc.).

Em tese, o cidadão interessado em construir ou utilizar um determinado imóvel (construído ou não) deveria consultar uma série de documentos legais - mapas, gráficos, quadros e textos - que lhe permitam identificar:

- . restrições quanto a sua localização;
- . densidade de construção (zona adensável ou não);
- . densidade de habitações ou quota de terreno por habitação;
- . preservação ambiental (da vegetação, dos recursos naturais, mananciais, etc.);
- . preservação de edificações (ou locais) históricos, paisagísticos, etc.;
- . outras finalidades sociais, como habitações de interesse social, etc.;
- . restrições quanto à via de acesso ao imóvel, considerando sua função na rede viária da cidade e a sua largura e características; .
- . os usos permitidos e as exigências ou condições para implantação em determinado local;
- . o porte permitido (área construída ou área de terreno);
- . restrições quanto ao uso pretendido e o seu nível de incomodidade em relação a vizinhança.

### **Novas Formas de Controle do Uso do Solo**

As grandes cidades como São Paulo têm uma extensão, complexidade e diversidade, que tornam impossível uma "simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo", conforme a diretriz nº XV constante do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Dado o grande número de variáveis consideradas e situações ambientais, o número de zonas resultante seria quase impossível de controle e fiscalização, principalmente se essa legislação for feita com a participação da população, conforme dispõe a diretriz nº II do mesmo artigo do Estatuto da Cidade. Em São Paulo, por exemplo, as oito zonas propostas inicialmente em 1972, com o tempo se multiplicaram, com inúmeras variantes em leis específicas.

Esta abordagem tomou a legislação de São Paulo muito confusa e extensa, com quase uma dezena de volumes e milhares de páginas, apenas de leis e decretos, sem se falar em portarias, instruções, resoluções, etc.

Com a criação das 31 Subprefeituras de S. Paulo, cada uma delas com um plano diferente, e com normas diferentes no interior do seu território, a diversidade de normas seria necessariamente pelo menos 31 vezes mais complexa.

Em conseqüência, uma vez que não podemos tornar simples a legislação de uso e controle do solo, podemos pelo menos torná-la mais compreensível, fácil de consulta e de aplicação e aperfeiçoamento ao longo do tempo. Essa tarefa também não é fácil, dada a multiplicidade de variáveis a serem controladas e a multiplicidade de fatores e situações a serem considerados.

A proposta é uma abordagem por fatores, enfoques ou variáveis, cada um deles abordando e controlando um diferente conjunto de variáveis, e definindo diferentes valores ou parâmetros para elas. Essas abordagens se superpõem como diferentes "layers" ou transparências, tabelas, listas, desenhos, etc.

O valor da variável a ser obedecida pelo cidadão interessado é aquele resultante da superposição de todos os "layers", satisfazendo a todos eles, seja ele:

- aquele proprietário de um terreno que quer saber como utilizá-lo (sempre considerando a função social da propriedade), o que e quanto pode ser construído em seu imóvel; ou seja
- aquele cidadão que procura saber onde pode instalar a sua atividade, seja um "shopping center", seja um consultório médico, seja um consulado, seja uma indústria.

Em ambos os casos, a figura do BDT - Boletim de Dados Técnicos, que para cada lote define as possibilidades de uso, ocupação e aproveitamento possíveis, universal e gratuito passa a ter importância capital, podendo ser obtido em guichês de atendimento ao público e ser consultado por meio da "Internet".

Essa forma de abordagem apresenta ainda diversas vantagens:

- a) o número de combinações de diferentes valores para as variáveis a controlar é consideravelmente maior e permite atender a situações específicas de cada local;
- b) os motivos para as restrições de cada variável ficam mais claros e as diferenças ou "cortes" de um lugar para outro ficam mais fáceis de compreender e aceitar;
- c) é possível aumentar o número de "layers", para acrescentar o controle de fatores ainda não considerados, por falta de dados ou conhecimento técnico;
- d) os valores das variáveis já controladas, poderão ser alterados mediante a substituição de um "layer" por outro, para atender novas necessidades ao longo do tempo;
- e) as reivindicações da comunidade local podem constituir um outro "layer", só para a comunidade em questão, uma vez que hoje a consulta à população é obrigatória;
- f) novos layers, poderiam ser inseridos, em função do maior conhecimento científico como, por exemplo: maior conhecimento do subsolo (maior ou menor permeabilidade do solo, profundidade do lençol freático), ou mudanças climáticas, ou de poluição do ar, da água ou do solo, etc.

Contudo, o peso da tradição e do passado é muito grande e não é social e politicamente viável uma ruptura total com as formas tradicionais de controle do uso do solo.

Na presente proposta, formas tradicionais e inovadoras se superpõem. Ela alia a manutenção de práticas já comprovadas, como a manutenção das ZER, (Z 1) dos centros consolidados (Z3, Z4, Z5) com novas necessidades decorrentes da renovação de cidade e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, bem como da descentralização do governo e da participação da população e das diferenças locais de cada Subprefeitura.

Estas necessidades requerem:

- a) Macrozonas, zonas e zonas especiais
- b) Áreas de mesmo coeficiente de aproveitamento
- c) Áreas passíveis de acréscimo de potencial construtivo, até um coeficiente máximo, que também pode ser variável

d) Áreas de Intervenção Urbana ou de Operação Urbana Consorciada, onde metas de desenvolvimento urbano podem ser atingidas por meio da utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade

e) Controles específicos para preservar as funções das vias estruturais coletoras e locais

f) Controles especiais em função da largura e características físicas das vias

g) Controles de usos e tipologia das edificações, em função do sítio físico e paisagem, como altura, ocupação, recuos, etc em função das edificações já existentes

h) Controles de incomodidade gerados pela convivência de usos por meio de parâmetros ambientais

i) Opções da população local em cada Subprefeitura

### **A Proposta Ora Apresentada**

No atual projeto de lei a delimitação de zonas se restringiu às situações que exigem regulamentação específica devido a condições intrínsecas ao sítio urbano, como declividade, qualidade e permeabilidade do solo ou a políticas circunscritas a áreas de proteção ambiental e aos mananciais, ou a valores importantes para a comunidade local, como os chamados bairros jardins devido à predominância da arborização e maior permeabilidade do solo. Além dessas, para o controle das densidades, há pelo menos que se fixar duas zonas, a não adensável, Macrozona de Proteção Ambiental, onde não é permitida a ultrapassagem do Coeficiente de Aproveitamento básico, e a zona adensável, Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, onde tal Coeficiente pode ser ultrapassado mediante a outorga onerosa de uma área de construção adicional, até certo limite, definido pelo coeficiente de aproveitamento máximo.

A proposta, ao invés de referenciar a instalação dos usos a zonas-tipo, estabelece condições necessárias e suficientes para garantir a convivência entre atividades diversificadas sem provocar o comprometimento do ambiente natural e o construído e das condições de circulação na cidade.

A possibilidade de instalação de cada uso é dada, fundamentalmente, pela infra-estrutura viária instalada, que constitui um dos elementos estruturadores do espaço urbano e pelas condições de convivência de cada uso com os demais, especialmente com o uso residencial. Nesse sentido, classificam-se os usos em função da natureza e das exigências quanto a seu desempenho sem incômodos para a vizinhança.

A partir de uma revisão crítica da legislação usual, foram definidos os pressupostos seguintes:

. Não criar obstáculos à mistura de usos na cidade, seja no lote ou seja na edificação, para diminuir as necessidades de deslocamento. Exceção é feita aos usos geradores de incômodos ou que afetam a segurança da vizinhança.

. Garantir a fluidez do tráfego no sistema viário respeitando a hierarquia e as características geométricas das vias e sua utilização prioritária pelo transporte coletivo.

. Caracterizar situações de incomodidade tais como sobrecarga no volume de tráfego, poluição por gases, partículas, odores, etc. ou ainda poluição por ruído ou vibração.

. Simplificar drasticamente, na medida do possível, as categorias e subcategorias de usos, atualmente frequentes na legislação pertinente. Dada a dificuldade de sua atualização diante da dinâmica da vida moderna, em que novos "usos" estão sempre surgindo a cada dia;

. Facilitar a mudança de usos de modo a permitir a substituição de atividades na mesma edificação.

. Dar tratamento especial a empreendimentos que, por seu porte e natureza, venham ocasionar impacto sobre a vizinhança onde se instalam.

. Consultar as instâncias descentralizadas, a partir de manifestação da população interessada, as opções que se configuram como de caráter eminentemente local e/ou que possam

variar de um a outro bairro e que não sejam estrategicamente importantes para o conjunto da cidade.

## **A Divisão Zonal**

As restrições quanto à localização são basicamente relacionadas a divisões territoriais definidas no PDE: Macrozonas e Zonas.

### **A Macrozona de Proteção Ambiental**

A Macrozona de Proteção Ambiental é definida como a porção do território do Município onde a instalação do uso residencial e o desenvolvimento de qualquer atividade urbana estão subordinados à necessidade de preservar, conservar ou recompensar o ambiente natural.

De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo PDE para esta Macrozona foram criadas as zonas de uso relacionadas abaixo:

**Zona Mista de Proteção Ambiental - ZMp:** porções do território destinadas a implantação de usos urbanos, de baixa densidade de construção.

**Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável - ZPDS:** porções do território destinadas à conservação da natureza e à implantação de atividades econômicas compatíveis com a proteção dos ecossistemas locais, de densidades demográfica e construtiva baixas.

**Zonas de Lazer e Turismo - ZLT:** porções do território destinadas aos usos de lazer, turismo e atividades correlatas, vinculados à preservação da natureza, de densidades demográfica e construtiva baixas.

**Zonas Exclusivamente Residenciais de Proteção Ambiental - ZERp:** porções do território destinadas exclusivamente ao uso residencial, de densidades demográfica e construtiva baixas.

**Zonas Especiais de Preservação - ZEP:** porções do território destinadas à reservas florestais, parques estaduais, parques naturais municipais, reservas biológicas, outras unidades de conservação que tenham por objetivo básico a preservação da natureza, e atividades temporárias voltadas à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental, de densidades demográfica e construtiva baixas.

**Zona Centralidade Polar de Proteção Ambiental - ZCPp:** porção do território da Macrozona de Proteção Ambiental destinada à localização de atividades típicas de centros regionais, caracterizada pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais.

**Zona Centralidade Linear de Proteção Ambiental ZCLp:** lotes com frente para trechos de via internos ou lindeiros a Macrozona de Proteção Ambiental, numa faixa de 40 (quarenta) metros medidos a partir do alinhamento, destinados à localização de atividades típicas de centros regionais, caracterizada pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais.

### **A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana**

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana é a porção do território do Município onde a instalação do uso residencial e o desenvolvimento das atividades urbanas subordinam-se às exigências dos elementos estruturadores definidos no PDE e nos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras – PRE.

De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo PDE para essa macrozona, foram criadas as zonas de uso relacionadas abaixo:

**Zonas Centralidades Lineares e Polares - ZCL e ZCP:** porções do território destinadas a abrigar uma maior diversidade e intensidade dos usos não residenciais, que terão a

prevalência em relação aos usos residenciais em termos de grau de incomodidade, ou seja, a localização dos usos não residenciais potencialmente incômodos será permitida nessas áreas.

Essas centralidades foram delimitadas pelas Subprefeituras, nos Planos Regionais Estratégicos, em função da existência de um ou mais dos seguintes elementos:

- empreendimentos que concentrem atividades comerciais - lojas diversas, shoppings, supermercados;

- empreendimentos que abriguem equipamentos públicos - de saúde, segurança;

- locais de encontro.

Adotou-se ainda, como critério para delimitar essas Centralidades, a identificação de áreas onde se pretende incentivar o desenvolvimento de pólos de comércio e serviços, ou de equipamentos públicos.

Integram a zona centralidade linear - ZCL os lotes lindeiros a trechos de vias internos à Zona Mista, numa faixa de até 40 (quarenta) metros medidos a partir do alinhamento para a via, destinados à localização de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais, caracterizada pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais.

A zona centralidade linear - ZCL classifica-se como:

a) **ZCLa**: zonas centralidade linear com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 e máximo variando de 1,0 até o limite de 2,5;

b) **ZCLb**: zonas centralidade linear com coeficiente de aproveitamento básico igual a 2,0 e máximo variando de 2,0 até o limite de 4,0 (os trechos de via enquadrados no ora extinto corredor de uso especial Z8-CR3);

A zona centralidade polar - ZCP classifica-se como:

a) **ZCPa**: zonas centralidade polar com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 e máximo variando de 1,0 até o limite de 2,5;

b) **ZCPb**: zonas centralidade polar com coeficiente de aproveitamento básico igual a 2,0 e máximo variando de 2,0 até o limite de 4,0 (as ora extintas zonas Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12);

A zona centralidade linear ZCLz foi criada para adequar situações existentes de trechos de logradouros junto à zonas de uso exclusivamente residenciais - ZER ocupados por atividades comerciais e de serviços, não incômodas e de baixa densidade, que pelas suas características são compatíveis com a preservação do padrão urbanísticos destas zonas, podendo ser:

a) zona centralidade linear I - **ZCLz-I**: o trecho de via destinado à localização das atividades de comércio e serviços de baixa densidade listadas no Quadro nº 05 anexo à Parte III desta propositura;

b) zona centralidade linear II - **ZCLzII**: o trecho de via destinado à localização das atividades de serviços de baixa densidade listadas no Quadro nº 05 anexo à Parte III desta propositura;

**Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER**: As zonas exclusivamente residenciais - ZER, de acordo com o PDE ficam classificadas como:

- **ZER-1**: zona exclusivamente residencial de densidade demográfica baixa;

- **ZER-2**: zona exclusivamente residencial de densidade demográfica média;

- **ZER-3**: zona exclusivamente residencial de densidade demográfica alta.

Nas ZER ficam estabelecidos, de acordo com o PDE, os seguintes coeficientes de aproveitamento:

a) mínimo igual a 0,05 (meio décimo);

b) básico igual a 1,0 (um);

c) máximo igual a 1,0 (um).

Zonas Predominantemente Industriais - ZPI: porções do território destinadas à implantação de usos diversificados onde a preferência é dada aos usos industriais incômodos e outras atividades não residenciais incômodas;

Nestas zonas é permitida a manutenção e instalação das Indústrias Incômodas - Ind2, que pela legislação estadual devem estar confinadas em zonas industriais.

Nas ZPI, ficam estabelecidos, de acordo com o PDE e com esta propositura, os seguintes coeficientes de aproveitamento:

- mínimo igual a 0,1 (um)
- básico igual a 1,0 (um)
- máximo igual a 1,5 (um e meio).

**Zona Mista - ZM:** porção restante do território da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana excluídas as ZER, as ZPI e as Zonas Especiais, destinada à implantação o conjugada de usos residenciais e não residenciais, inclusive no mesmo lote ou edificação, segundo critérios gerais de compatibilidade de incômodo e qualidade ambiental que têm como referência o uso residencial, e são classificadas como:

a) **ZM-1:** zonas mistas de densidade demográfica e construtivas baixas com coeficientes de aproveitamento básico e máximo iguais a 1,0;

b) **ZM-2:** zonas mistas de densidades demográfica e construtiva médias, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 e máximo variando de 1,0 até o limite de 2,0;

c) **ZM-3a:** zonas mistas de densidades demográfica e construtiva altas, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 e máximo variando de 1,0 até o limite de 2,5;

d) **ZM-3b:** zonas mistas de densidades demográfica e construtiva altas, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 2,0 e máximo variando de 2,0 até o limite de 2,5 (ora extintas zonas Z3, Z4, Z5, ZOe Z2);

**Zona de Ocupação Especial- ZOE:** porções do território do Município destinadas a abrigar atividades que, por suas características únicas, necessitem de tratamento especial, tais como: a Cidade Universitária, o aeroporto de Congonhas, dentre outros.

## ZONAS ESPECIAIS

**Zonas Especiais** são porções do território com diferentes características ou com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo, edílicia, situadas em qualquer macrozona do Município, conforme o PDE, compreendendo as zonas de uso relacionadas abaixo.

a) **Zonas Especiais de Preservação Ambiental - ZEPAM:** porções do território destinadas a proteger as ocorrências ambientais isoladas, tais como remanescentes de vegetação significativa, paisagens naturais notáveis, áreas de reflorestamento e áreas de alto risco onde qualquer intervenção será analisada caso a caso.

b) **Zonas Especiais de Preservação Cultural - ZEPEC:** áreas do território destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico e cultural, artístico, arqueológico, paisagístico e ambiental, podendo se configurar como sítios, imóveis ou conjuntos urbanos.

As ZEPEC pelas suas características diferenciadas classificam-se em 3 subgrupos:

- I. Bens imóveis representativos - BIR;
- II. Áreas de Urbanização Especial- AUE;
- III. Áreas de Proteção Paisagística – APP

c) **Zonas Especiais de Produção Agrícola e Extração Mineral – ZEPAG:** porções do território municipal, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras ou de lei específica, em promover a manutenção de atividades agrícolas e de extração mineral e permitir a implantação de atividades compatíveis.

d) **Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS:** porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações

de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do art. 146 do PDE, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS constituem importante instrumento da política urbana e habitacional, visando o atendimento das necessidades habitacionais prioritárias, conforme identificadas pelo Plano Municipal de Habitação. De acordo com o Plano de Habitação, o Município apresentava, em 2000, uma população de 1,16 milhões de moradores de favelas e de 1,06 milhões de moradores de baixa renda em loteamentos precários e irregulares, além de centenas de moradores de rua e das estimativas relativas à população em cortiços, variando entre 150 mil e 600 mil moradores. Como agravante das condições de risco, insalubridade e insegurança na posse da terra que afligem diretamente quase 30% da população paulistana, a ocupação inadequada das áreas de mananciais, das

margens de córregos e de encostas erodíveis contribui para o desequilíbrio de todo o ambiente urbano. Transformar em moradias dignas esse enorme estoque de cortiços e casas auto construídas em loteamentos precários e favelas, bem como coibir os processos que alimentam sua reprodução, constitui um dos maiores desafios da política urbana do Município. Nesse sentido foram propostas as ZEIS, com 3 objetivos básicos:

- estabelecer condições especiais para a recuperação física e regularização fundiária dos assentamentos precários da população de baixa renda:

- impedir a expulsão indireta, decorrente de valorização imobiliária, dos moradores beneficiados pelas ações de recuperação dos assentamentos precários;

- ampliar de forma significativa a oferta de moradias de interesse social, acessíveis às famílias de renda igual ou inferior a 6 salários mínimos.

A partir do quadro de carências e potencialidades encontrado, as ZEIS são de 4 tipos: -

ZEIS I, compreendendo áreas ocupadas por favelas, loteamentos precários e conjuntos habitacionais irregulares, onde são necessárias intervenções de recuperação física e parâmetros especiais para a regularização fundiária;

- ZEIS 2, compreendendo glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à produção de unidades habitacionais de interesse social:

- ZEIS 3, compreendendo concentrações de cortiços ou de terrenos e edificações subutilizadas, situados em áreas dotadas de infra-estrutura.

- ZEIS 4, compreendendo terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados na Macroárea de Conservação e Recuperação, da Macrozona de Proteção Ambiental definida no Plano Diretor Estratégico onde a produção de novas unidades habitacionais somente será permitida quando vinculada ao reassentamento de famílias de áreas de risco e de preservação permanente, da mesma Subprefeitura ou distrito.

## **O Controle de Densidades**

O controle de densidades é importante para evitar a sobrecarga da infra-estrutura instalada (água, esgotos, etc.), mas principalmente para evitar o congestionamento do sistema viário pelo tráfego gerado pelos usos lindeiros, e também pelo estacionamento na via pública.

A palavra "densidade", no entanto, é bastante equívoca. É praticamente impossível controlar diretamente a população residente, os empregos etc., tal a sua variação no tempo. Eles podem ser controlados indiretamente, pela área construída (residencial ou para fins não residenciais), ou através do número de habitações por hectare ou quota de terreno por habitação.

A área construída é controlada pela fixação de um máximo Coeficiente de Aproveitamento-CA, que é a relação entre a área construída total de uma edificação e a área do terreno em que está implantada.

Na legislação tradicional de zoneamento há coeficientes de aproveitamento, (e às vezes também quotas de terreno por habitação) diferenciados para as diversas zonas em que o solo



urbano foi subdividido. Uma das críticas que se faz a esse tipo de legislação é que num mercado imobiliário dinâmico ela estabelece diferenciais de valor para os terrenos, conforme a maior ou menor possibilidade de construção, sempre que haja mercado para os produtos finais. No entanto, uma cidade pode e deve ter diferentes coeficientes de aproveitamento máximos diferenciados, segundo as características de determinados locais, tais como centralidade, topografia, qualidade do solo e outras. Para resolver essa contradição o PDE instituiu um coeficiente único e uniforme para todo o solo urbano e a possibilidade de ultrapassá-lo onde a lei o permitir, mediante o pagamento à comunidade de uma contrapartida destinada a fins específicos, entre os quais a ampliação da infra-estrutura.

O coeficiente básico foi definido como uma vez a área do terreno, ou duas vezes para certos locais. O coeficiente máximo geral é de 2,5 e 4 para certos locais, aqueles providos de transporte de massa, metrô ou ferrovia.

Para a disciplina do uso e ocupação do solo procurou-se ainda separar as regras relativas ao adensamento construtivo das disposições sobre usos e incomodidades, entendendo que estas não estão necessariamente atreladas, como ocorre no modelo de zoneamento vigente.

Conforme disposições do PDE e desta propositura:

- O Ca básico 2,0 e o Ca máximo 4,0 aplicam-se apenas às Centralidades já existentes no território do Município, que coincidirem com as zonas de uso do zoneamento atual a que foram atrelados;

- O Ca básico 1,0 e Ca máximo 2,5 aplicam-se à Zona Mista-3;

- O Ca básico 1,0 e Ca máximo 2,0 aplicam-se à Zona Mista-2;

- O Ca básico 1,0 e Ca máximo 1,0 aplicam-se à Zona Mista-1 e à Zona Exclusivamente Residencial- ZER.

- O Ca básico 1,0 e Ca máximo 1,5 aplicam-se à Zona Predominantemente Industrial ZPI;

- O Ca máximo 4,0 aplica-se também nas Áreas de Intervenção Urbana - AIU (Operações Urbanas Consorciadas, Projetos Estratégicos, Áreas para Implantação de Parques lineares, Eixos e Pólos de Centralidades, Áreas para implantação da Rede Estrutural de Transporte Público e do Sistema Viário Estrutural). O Ca básico nestes casos é definido pela porção do território em que estas AIU se localizam.

O coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser atingido mediante os seguintes instrumentos:

- outorga onerosa de potencial construtivo adicional concedido pelo poder público, mediante contrapartida, conforme as disposições do PDE.

- transferência de potencial construtivo de outros imóveis, conforme disposições do PDE;

- Operações urbanas em que é permitida “a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edáficas, considerando o impacto ambiental delas decorrente”, nos termos do Estatuto da Cidade.

## **Os Estoques**

A definição dos estoques de potencial construtivo adicional por distrito tem por base a capacidade de suporte do Sistema Viário do Município aliada à política de desenvolvimento urbano, visto que os parâmetros das demais infra-estruturas são ajustáveis à demanda.

Os estoques constituem um outro elemento de controle da densidade de construção, não por lote, mas por conjunto de lotes, ou áreas maiores, como os distritos, o que foi adotado na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Tal controle se faz necessário para que a capacidade da infra-estrutura, especialmente do sistema viário e do transporte coletivo, não seja ultrapassada, quando da conjugação dos três modos de alcançar o coeficiente de aproveitamento máximo.

Os estoques fixados para os 96 distritos do município foram pautados pelas seguintes considerações:

I - Distritos a refrear o crescimento - aqueles em que a área construída vertical se apresenta, muito acima da média do Município e em que a estrutura viária já se encontra saturada ou próxima da saturação, como o do Itaim ou o da Consolação.

II - Distritos a estimular o crescimento - aqueles em que a área construída vertical se encontra bem abaixo da média do Município e com folga na infra-estrutura disponível, como os do Bom Retiro e Pari.

III - Distritos a equilibrar o uso residencial e não residencial, onde predomina a área construída residencial ou em sentido inverso, onde está ocorrendo um esvaziamento populacional, como os da área leste no primeiro caso, e os da Sé e República, no segundo.

Os estoques de potencial construtivo adicional foram definidos por distrito, por constituir a menor unidade territorial para a qual se dispõe do maior número de dados pertinentes e confiáveis, a saber:

I - dados demográficos do censo do ano 2000.

II - dados de mobilidade da população do ano de 1997, da pesquisa de origem e destino de viagens realizada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.

III - dados anuais sobre a área construída no Município constantes do cadastro da Prefeitura, para fins fiscais, referentes ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, nos anos de 1991 e 2000.

IV - mapas, plantas e cartas geográficas.

As variáveis citadas foram consideradas a partir das seguintes hipóteses ou cenários:

I - cenário conservador - no período de 2000 a 2009, área construída total por distrito igual àquela ocorrida no período de 1991 a 2.000;

II - cenário tendencial - no período de 2000 a 2009, taxa de crescimento da área construída total igual àquela da década de 1991 a 2000;

III - cenário otimista ou dinâmico - no período de 2000 a 2009, área construída superior àquela resultante da taxa de crescimento ocorrida no período de 1991 a 2000.

Os estoques fixados foram calculados para o período de 2000 a 2009, podendo ser revistos e atualizados em prazo não inferior a 2 anos.

Os estoques limitam o potencial construtivo adicional a serem concedidos mediante outorga onerosa em metros quadrados de construção residencial e não residencial e também aquele potencial adquirido de particulares mediante transferência de potencial construtivo.

As Operações Urbanas Consorciadas poderão ter outros estoques definidos em lei específica.

O estoque total da cidade para o período é de 9,7 milhões de metros quadrados, dos quais 6,9 milhões são destinados ao uso residencial e 2,8 milhões, ao não-residencial.

### **Os Fatores Adotados**

Os dois fatores adotados, o de planejamento e o social, foram fixados por distrito porque ele é a menor unidade territorial do município para qual se dispõe de dados estatísticos seja do IBGE (Censos) e seja do Cadastro de Imóveis da Prefeitura (TPCL).

Essa abordagem em pequenas unidades é necessária pela multiplicidade de situações encontradas na São Paulo de hoje. A realidade de São Paulo não se enquadra mais naquela configuração que serviu para abordá-la como uma área central rodeada de anéis, intermediários e periféricos, como há décadas se tem feito para nuançar diferentes políticas de desenvolvimento urbano. É evidente, por exemplo, que não se pode enquadrar na mesma política distritos como o da Sé e República aos do Bom Retiro, Pari e Cambuci. O distrito de Vila Andrade é outro exemplo eloqüente. É o distrito que tem a maior proporção de domicílios em favelas (60% no ano 2.000) e ao mesmo tempo uma das mais elevadas médias de nível de renda do chefe de família.

O ideal seria estabelecer estoques por unidades menores, zona, subzona, desde que houvesse dados disponíveis para esse fim.

Os dois fatores adotados, Fp e Fs, refletem a política de desenvolvimento urbano para o município, ou seja, o interesse público, o interesse da comunidade no empreendimento em questão, seja quanto aos fatores locais, seja quanto aos sociais.

O fator de planejamento dá conta da política urbana numa determinada área, em função de sua localização e características sócio-econômicas, e mais especificamente do mercado imobiliário no local.

O fator social se refere ao uso ou finalidade do empreendimento imobiliário - escola, hospital, habitações de interesse social, etc.

Esses dois fatores seriam suficientes para delinear e orientar a verticalização e o desenvolvimento urbano para certas áreas, ou seja, a atração ou contenção do mercado imobiliário. Contudo, para limitar a outorga onerosa de potencial construtivo adicional em determinado prazo, foram fixados estoques de área construída adicional, para cada um dos 96 distritos do município.

### **As vias e o controle do acesso às propriedades**

Para fins da disciplina do uso e ocupação do solo, podemos distinguir no território de nossas cidades dois tipos de espaço. Esses que configuram dois domínios diferentes, o público e o privado, e dois tipos de função, a de circulação e de implantação das redes de infra-estrutura e comunicações e a de suporte de atividades sócio-econômicas, de habitações ou de outras atividades urbanas.

As vias têm também um outro papel importante, que é o de dar acesso às propriedades lindeiras.

As funções das vias de circulação e dos espaços privados lindeiros são interdependentes e devem complementar-se. No entanto, como se influenciam reciprocamente, podem entrar em conflito, prejudicando-se mutuamente. Isso ocorre quando a intensidade de uso das vias incomoda ou prejudica os usos das áreas lindeiras ou quando esses usos, por sua natureza ou intensidade, provocam perturbações no fluxo circulatório.

A questão fundamental, no entanto, é que o fluxo de veículos de uma via não depende apenas dos usos lindeiros, mas da função da via no sistema viário global do conjunto da cidade. É por essa razão que se costuma distinguir o tráfego local (o que tem por origem ou destino os imóveis lindeiros a uma via), do tráfego de passagem (de origem e destino em outras vias ou bairros).

O tráfego de passagem é o que incomoda os usos lindeiros. Estes por sua vez, podem atrapalhar o tráfego de passagem, pela frequência das entradas e saídas de veículos ou quando estes ficam estacionados na via pública. Por outro lado, as vias de grande movimento atraem naturalmente certos tipos de uso, aqueles associados aos veículos, ou atividades econômicas que precisam de grande acessibilidade, publicidade ou propaganda, sendo sua visibilidade na via a mais eficaz e barata. Outra questão a considerar é que, com o passar dos anos, o crescimento das cidades e o crescimento do número de veículos, as vias vão mudando de função, uma vez que nas áreas mais centrais o tráfego de passagem começa a ser mais intenso que o local.

Todas essas considerações evidenciam, de um lado, a necessidade de controle de usos ao longo das principais vias de acesso a todas as regiões da cidade; de outro lado, evidenciam a necessidade de se orientar e controlar as correntes de tráfego, se quer proteger ou resguardar os bairros residenciais e as vias locais, principalmente se localizados em áreas mais centrais.

Coordenar essas políticas de manter a função da via pública e de controle de usos das propriedades lindeiras se complica ainda mais quando se acrescenta o transporte coletivo, principalmente as linhas de ônibus. Para essa tarefa, é necessário estabelecer uma hierarquia de vias segundo sua função, ou seu papel, na malha viária da cidade e seu desempenho nos fluxos de

tráfego cotidianos. É o que foi feito no PDE considerando-se como critério básico na hierarquização das vias a sua função nos fluxos diários.

A não ser as estradas ou vias bloqueadas, todas as vias têm aquelas duas funções básicas (circulação e acesso a imóveis) com maior ou menor predominância de uma delas. Quando predomina a função de acesso aos imóveis, a via é considerada local. Os usos lindeiros permitidos dependerão das características físicas das vias: largura da faixa carroçável e largura da via. Nas vias onde predomina a função de circulação, a fluidez é o mais importante, por isso, são sempre consideradas vias estruturais, isto é, têm papel importante no sistema viário da cidade como um todo. As duas funções competem ou se equilibram nas chamadas vias coletoras ou distribuidoras.

Para os três níveis de vias estruturais, para as coletoras e para as locais foram fixados e definidos os usos possíveis de instalação, controles de acesso, porte e diferentes níveis de incomodidade. Contudo, na presente proposta, as considerações expostas se restringem à Zona Mista, nas demais zonas, tais como: zonas exclusivamente residenciais - ZER, nas Zonas de Proteção Ambiental, Zonas Especiais, Zonas Centralidades Polares ou Lineares e Zona Predominantemente Industrial - ZPI, foram definidos outros instrumentos de controle mais adequados às características particulares ou específicas destas.

### **Controle de usos**

A proposta apresentada é inovadora para o controle de usos, e partindo de uma crítica às leis vigentes, permitiu definir alguns princípios básicos:

a) Em primeiro lugar, como sempre, considerou-se fundamental partir de uma cidade real, a cidade que se transforma, e não de uma cidade modelar futura, idealizada e inatingível.

b) A necessidade da participação popular nos levou a definir um segundo princípio: normas legais o mais simples possível para, por um lado, torná-las acessíveis a qualquer cidadão (condição necessária para reduzir a clandestinidade e o licenciamento irregular) e, por outro, garantir uma flexibilidade compatível com a dinâmica de transformação das cidades.

c) Em terceiro lugar, admitiu-se que as cidades em crescimento e de maior porte não podem ter um conjunto de regras definitivas, elaboradas exclusivamente por técnicos e decididas por uma única instância central de planejamento. É necessário que a lei incorpore a diversidade de padrões urbanísticos que caracterizam a cidade, que se descentralize as decisões e que se abra espaço para a participação da população naquilo que é de âmbito local e que admita regras diferenciadas.

A proposta considera que na legislação usual são entraves para sua adequação: sua concepção baseada no regime zonal, a classificação de usos em categorias e subcategorias envolvendo o tipo de edificação, e as densidades de construção e a relação pouco clara que se estabelece entre usos e sistema viário.

### **A classificação dos usos**

De acordo com as disposições do PDE, as diversas atividades são classificadas nas categorias de uso Residenciais - R e não-Residencial nR, que por sua vez são subdivididos em grupos de atividades.

### **Usos Residenciais – R**

Optou-se pela classificação do uso residencial segundo o número de unidades habitacionais por lote.

Neste sentido, foram criadas as seguintes categorias de uso residencial:

. R1 – uma unidade isolada por lote:

. R2h - conjunto de duas ou mais unidades habitacionais, agrupadas horizontalmente geminadas, ou superpostas verticalmente no mesmo lote, com frente pra a via oficial de acesso e entrada independente, ou isoladas, geminadas ou superpostas em condomínio;

. R2v - conjunto com duas ou mais unidades habitacionais, agrupadas verticalmente - edifícios de apartamentos ou conjuntos residenciais verticais em condomínio.

### **Usos Não Residenciais – nR**

Os usos não residenciais se classificam pela sua natureza nas categorias de uso abaixo relacionadas, que se subdividem em grupos de atividades, as quais serão listadas por decreto:

. Usos não residenciais compatíveis (com o uso residencial) - nR, que são compatíveis com o uso residencial vizinho;

. Usos não residenciais toleráveis - nR2, que não causam impacto nocivo à vizinhança residencial;

. Usos não residenciais especiais ou incômodos - nR3, as atividades potencialmente geradoras de impacto urbanístico e/ou ambiental;

. Usos não residenciais ambientalmente compatíveis com o desenvolvimento sustentável - nR4 que são passíveis de serem implantados em áreas de preservação, conservação ou recuperação ambiental.

### **Condomínio Comercial**

Criou-se o Condomínio Comercial, definido como aquele constituído por 2 (duas) ou mais atividades não residenciais, que ocupem um mesmo lote, gleba ou edificação e disponham de espaços e instalações de uso comum caracterizados como bens de condomínio, particulares e exclusivos deste, o qual é permitido nas zonas de uso onde o uso não residencial é admitido.

### **Usos Não Residenciais Industriais - Ind .**

Os usos industriais de acordo com os critérios de poluição e processo produtivo adotados pela legislação estadual e com os parâmetros de Incomodidade definidos pela presente proposta para as diferentes zonas e categorias de vias da cidade, classificam-se em:

- a. usos industriais compatíveis (com o uso residencial) - Ind - 1a;
- b. usos industriais toleráveis - Ind-1 b;
- c. usos industriais incômodos - Ind-2;
- d. usos industriais especiais - Ind-3.

Os usos industriais acima relacionados são também classificados pela sua natureza em uma listagem a ser estabelecida por ato do Executivo, através de Decreto, compatível com a classificação adotada pela Legislação Estadual, resultante da subdivisão das Indústrias do tipo ID, em função do grau de incomodidade destas em relação ao uso residencial da zona mista e à função e segurança das diversas categorias de vias do sistema viário da cidade.

### **Condomínio Industrial**

Criou-se ainda para as indústrias, o Condomínio Industrial, definido como aquele constituído por 2 (duas) ou mais indústrias autônomas, que ocupem um mesmo lote, gleba ou edificação e disponham de espaços e instalações de uso comum e equipamentos de controle ambiental e insumos de processo, caracterizados como bens de condomínio, particulares e exclusivos deste, o qual será permitido nas zonas de uso em que o uso industrial é admitido.

## **A DISCIPLINA DO USO MISTO NAS ZONAS DE USO**

Para a regulamentação da implantação de atividades no Município adotou-se o critério de incomodidade do uso tendo como referência para sua definição a característica da zona, a função e a segurança da via em questão. Como unidades territoriais para a disciplina do Uso e Ocupação do Solo foram adotadas as zonas de uso e as categorias das vias integrantes do Sistema Viário (locais, coletoras e estruturais) criadas no PDE.

A proposta de disciplina do uso misto tem, assim, por base os grupos de atividades não residenciais aliados a parâmetros de incomodidade e condições de instalação, relativos à vizinhança e ao meio ambiente, aceitáveis nas diversas categorias de via.

Para a definição do grau de incomodidade dos usos não Residenciais considerou-se como referência:

- Na ZM, o uso residencial, sempre considerado não Incômodo;
- Na ZER, quando couber, a preservação da maior qualidade de vida do uso estritamente residencial;
- Na ZPI, o uso industrial incômodo, bem como os usos não-residenciais incômodos;
- Nas centralidades, ao uso não residencial incômodo, de acordo com determinados parâmetros;
- Na ZEPAG, as atividades de produção agrícola ou extrativista;
- Na ZEPEC, o bem ou imóvel a ser preservado;
- Na ZEPAM, a preservação da vegetação arbórea existente ou de condições ambientais específicas;
- Nas ZEIS, a moradia de interesse social

Quanto à disciplina do uso na zona mista em relação à função das vias estruturais e coletoras, a preferência é assegurar a fluidez e segurança do tráfego.

Nas vias coletoras e estruturais, situadas na zona mista; são permitidos genericamente os usos não residenciais compatíveis, os usos não residenciais toleráveis - nR2 e os usos não residenciais especiais ou incômodos - nR3, desde que aprovados caso a caso pelos órgãos competentes.

Nas vias locais, também situadas na zona mista, é permitida genericamente a instalação do uso residencial aliado aos usos não-residenciais compatíveis - nR I, caracterizando-se assim alguns bolsões residenciais nas zonas mistas.

Nas ZER, Zonas Especiais, ZPI e Zonas Centralidades, a disciplina do uso não está atrelada à categoria da via, mas apenas às especificidades dessas zonas.

Ressalta-se, todavia, que o não atendimento das condições e parâmetros estabelecidos para a instalação de atividades não acarreta necessariamente o seu impedimento, visto que nestes casos é facultado um pedido de análise prévia ao Executivo que, em caso afirmativo fixará condições e medidas mitigadoras específicas para a atividade que se pretende instalar.

Quanto ao uso não residencial industrial - Ind, na zona mista, é permitida a instalação nas vias locais do uso Ind-1a e nas vias coletoras e estruturais N1, N2 e N3, bem como nas vias internas às Centralidades, os usos Ind-1a e Ind-1b. O uso Ind-2 é permitido apenas na ZPI e o uso Ind-3 é proibido no Município, com a possibilidade de reclassificação como Ind-2 ou mesmo Ind-1, mediante requerimento ao CADES - Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

## **A INCLUSÃO DE FATORES AMBIENTAIS NO CONTROLE DOS IMPACTOS DE VIZINHANÇA**

### **Os parâmetros de Incomodidade**

A definição de parâmetros para a instalação das diversas atividades na malha urbana tem como objetivo oferecer aos munícipes um instrumento legal para impedir a instalação ou o desenvolvimento de atividades incômodas, isto é, que provocam impactos de vizinhança.

Além disso, a inclusão destes parâmetros de incomodidade na disciplina do uso do solo introduz importantes fatores ambientais no controle dos impactos de vizinhança.

Por outro lado este instrumento incentiva o cidadão a defender a qualidade urbana e assegura aos interessados a possibilidade de adequar seus empreendimentos aos padrões admissíveis de incomodidade resguardando-os da ação de uma fiscalização arbitrária e/ou de vizinhos intolerantes.

Foram definidos para a instalação e funcionamento dos usos não residenciais nR, na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, parâmetros ou instrumentos de controle relativos a:

- a) emissão de ruído;
- b) geração de odores;
- c) emissão de gases, vapores e material particulado;
- d) emissão de fumaça;
- e) potência instalada; f) vibração e radiação;
- g) poluição hídrica;
- h) periculosidade e toxicidade.

O controle da poluição gerada por veículos, um dos principais problemas ambientais da cidade, deverá ser monitorado junto às vias estruturais, de acordo com disposições a serem regulamentadas em lei específica.

A definição desses parâmetros pautou-se nas normas da NBR - ABNT, em resoluções da ANATEL, em resoluções de órgãos competentes no âmbito federal, estadual e municipal, na experiência do Programa Silêncio Urbano - PSIU e entidades de classe como FIESP, SEBRAE e SIMPI, entre outras

Os parâmetros definidos poderão ser ajustados periodicamente por ato do Executivo.

### **As condições para instalação dos usos não residenciais**

A instalação dos usos não residenciais - nR fica condicionada ainda à observância de condições específicas de instalação estabelecidas em função das características da zona de uso em que se pretende instalar o uso, bem como, no caso da zona mista - ZM, da categoria da via para a qual o imóvel faz frente.

De acordo com esses objetivos, foram definidas para os usos não residenciais na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana as seguintes condições de instalação:

- a) área construída computável máxima;
- b) horário de funcionamento;
- c) número máximo de funcionários por turno;
- d) lotação máxima;
- e) vagas para estacionamento;
- f) área para embarque e desembarque;
- g) pátio para carga e descarga.

Os usos não residenciais com potencial gerador de tráfego, excedente à capacidade das vias de acesso ao imóvel em que se pretende instalá-los, são classificados como pólo gerador de tráfego - PGT e sua instalação fica sujeita a análise prévia caso a caso pelo órgão municipal competente.

Os usos não residenciais que por suas características possam acarretar alteração negativa da paisagem urbana e/ou demanda excedente à capacidade da infra-estrutura urbana estão sujeitos a análise prévia caso a caso pelo órgão municipal competente nos termos da legislação específica e, sua instalação fica condicionada a observância das diretrizes, parâmetros e medidas mitigadoras fixados pelo Executivo.

## **O CONTROLE PARA A CONSTRUÇÃO DAS EDIFICAÇÕES**

### **Gabarito máximo de altura**

Nas quadras que contenham ruas sem saída ou vilas a volumetria das novas edificações, excluindo o ático, deverá observar o gabarito máximo de altura de 25,00 m (vinte e cinco metros).

O gabarito de altura das edificações em lotes situados nas faces de quadra envoltórias das ZER-1 e ZER-2 está limitado a 15 m (quinze metros).

É definido ainda, nos PREs, gabarito máximo de altura das edificações para algumas zonas de uso.

### **Taxa de Ocupação, Taxa de Permeabilidade e Recuos**

Deixamos de abordar os problemas referentes a recuos mínimos (de frente, fundo e laterais), taxa de ocupação máxima (projeção da edificação sobre o solo), altura máxima ou número máximo de pavimentos, porque consideramos esses elementos muito característicos de cada bairro ou região - micro-clima, topografia, tradições etc. - podendo dar-lhe uma feição e uma paisagem urbana próprias e, na mesma subprefeitura, serem diferentes para cada bairro, sem necessariamente comprometer a qualidade da vida urbana. Eles poderiam ser definidos pelas próprias comunidades intra-urbanas: distritos, subprefeituras etc.

Contudo, há uma questão importante, mas muito negligenciada entre nós, a da permeabilidade do solo a ser garantida em certa proporção do terreno, tendo em vista estabilizar o lençol freático e atenuar as ondas de enchente na época das chuvas. Tal proporção deveria, a rigor, variar em função do regime pluviométrico e da real permeabilidade do solo, elementos muito variáveis de uma cidade para outra e mesmo de um lugar para outro, numa mesma cidade. Embora esses elementos sejam pouco conhecidos, a fixação de uma taxa de permeabilidade vem substituindo ou complementando a taxa de ocupação em muitas cidades. Deve-se observar, no entanto, que a taxa de ocupação geralmente não leva em consideração as construções no subsolo, fato não admitido quando se fixa uma taxa de permeabilidade.

### **INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA LEI**

São definidos, no Título IV da Parte III as Regularidades, Conformidades, Procedimentos Fiscais e Multas aplicáveis à legislação proposta.

O critério adotado para o controle dos usos regulares, não conformes, foi de exigir em quaisquer casos o atendimento dos parâmetros de incomodidade dentro de um prazo de adaptação, sendo que as condições de instalação e as exigências relativas à edificação serão toleradas.

Os estabelecimentos que solicitarem licença de funcionamento a partir da entrada em vigor da nova lei terão de atender os parâmetros de incomodidade na hora de se emitir a licença de funcionamento, mediante declaração assinada pelo responsável da atividade, e não na aprovação dos empreendimentos.

A verificação do atendimento dos parâmetros será feita através de denúncia ou reclamação.

Além de sanções e multas para os infratores, a lei prevê prazo de dois anos para que a Prefeitura se prepare para fiscalizar o atendimento dos parâmetros de incomodidade fixados e promova a capacitação técnica necessária para a execução desta verificação. Hoje a Prefeitura já conta com estrutura para fiscalização da emissão de ruído. Enquanto isso, para os outros parâmetros, a verificação se fará através de convênios com instituições e universidades. Para o



controle da emissão de ruído será mantida a ação do PSIU que já a exerce e é capacitado para tal fim.

## CONCLUSÃO

Acreditamos que finalmente, a presente propositura atende aos objetivos e às diretrizes de política urbana estabelecidos, respectivamente, nos artigos 9º. e 10º do PDE, dentre os quais merecem destaque:

- a redução dos deslocamentos entre habitação e trabalho, abastecimento, educação e lazer;
- a racionalização do uso da infra-estrutura instalada viária e de transportes públicos, evitando sua sobrecarga ou ociosidade e completando sua rede básica;
- a implementação do direito à moradia na perspectiva da redução das desigualdades e da inclusão social, de acordo com o estabelecido no Plano Municipal de Habitação;
- a regularização fundiária com a urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda;
- a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, artístico, paisagístico, arqueológico e urbanístico;
- a redução da excessiva ou inadequada impermeabilização do solo;
- o controle de atividades geradoras de impactos de vizinhança;
- a articulação da disciplina do uso do solo com a circulação e o transporte urbano, cujas diretrizes são definidas no Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes.

Os Planos Regionais Estratégicos, por sua vez acrescentam as seguintes premissas:

- facilitar a ocorrência de usos diversificados em toda a cidade, com exceção das zonas exclusivamente residenciais, de acordo com graus de incomodidade admissíveis;
- assegurar a fluidez e segurança nas vias estruturais e coletoras do sistema viário, com prioridade para a fluidez do transporte coletivo de passageiros;
- simplificar e assegurar que as disposições normativas apresentem fácil possibilidade de compreensão e acesso para a população em geral, antecipando-se o formato que permitirá, após a aprovação da lei, a criação de sistema de consulta eletrônica;
- manter o sistema de licenciamento vigente para o que será necessário introduzir no Sistema Único de Cadastro da Prefeitura a categoria da via que dá acesso ao imóvel;
- tornar gratuita a obtenção da ficha do Boletim de Dados Técnicos – BDT, possibilitando sua disponibilidade via Internet.