

A revisão do Plano Diretor Estratégico: um tratoração urbanístico na cidade de São Paulo

Ivan Maglio

Engenheiro civil, doutor em Saúde Ambiental, pesquisador colaborador do Cidades Globais do IEA e do Laboratório de Áreas Verdes da FAU-USP.
E-mail: ivmaglio@gmail.com

Na mesma semana de maio de 2023 em que o Congresso Nacional promoveu um tratoração ambiental e social, esvaziando os ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas, atacando a conservação da mata atlântica e o marco legal das terras indígenas, assistimos, em São Paulo, a um verdadeiro tratoração urbanístico!

Vários projetos de lei simultâneos configuram o tratoração, a saber: o projeto de lei (PL), do Executivo, de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), o PL de alteração das regras do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), o da revisão do zoneamento, também do Executivo, e em especial o absurdo substitutivo da Câmara Municipal, que esfacela e implode o PDE 2014 para impor a vontade do mercado imobiliário.

O PL sobre a revisão intermediária do PDE foi encaminhado pelo Executivo à Câmara Municipal em 20 de março de 2023, quando teve início a tramitação do projeto nas comissões, com a proposta de discutir o projeto em audiências públicas a toque de caixa. Sua aprovação se deu em 30 em junho de 2023, após vários recuos e correções e com 44 votos a favor e 11 contra.

O substitutivo da revisão do PDE desconsiderou todas as solicitações da sociedade relativas à redução dos impactos causados pela implantação dos Eixos Estruturadores da Transformação Urbana (EETU), criados pelo PDE 2014, e ampliou essas áreas de influência no entorno de novas linhas de metrô e corredores de ônibus, ampliando os impactos e os riscos potenciais a serem causados para a cidade em face das mudanças climáticas e sem garantias de atendimento à demanda habitacional de habitação de interesse social e de recursos para a efetiva implantação de parques e arborização urbana.

Para aumentar o tratoração, em meio à tramitação da revisão do PDE na Câmara, o

Executivo municipal reapresentou o PL de Revisão do Zoneamento, que estava com trâmite suspenso desde 2019 por decisão judicial. Com a suspensão da liminar de 2019, o Executivo promoveu discussões sobre a revisão do zoneamento de 2016 a toque de caixa na Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) e na Comissão Municipal de Política Urbana (CMPU), com os protestos dos conselheiros da sociedade civil ante o absurdo de apresentar o zoneamento sem conexão com a revisão do PDE e ampliar o tratoração na legislação urbanística municipal. Esse projeto pretende ser enviado à Câmara após o recesso parlamentar, no segundo semestre de 2023!

Esse atropelo se deve ao fato de que muitas das medidas solicitadas pela sociedade civil dizem respeito aos aspectos territoriais, que deveriam ter sido corrigidos, em especial os impactos causados pelos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana (EETU) nos vários bairros da cidade, com a regulamentação do artigo 77 do PDE, que trata da possibilidade de retirar áreas ambientalmente frágeis e de interesse cultural e urbanístico dos EETU e das Zonas de Estruturação Urbana (ZEU), e substituí-las por outras tipologias de zonas com menor grau de transformação, como as zonas predominantemente residenciais, zonas de proteção ambiental, ou ainda zona mista ou zona exclusivamente residencial.

Nas questões de mérito da revisão do zoneamento, além de impactos como a possibilidade de aumento do gabarito no miolo dos bairros, do número de vagas de garagens e do tamanho das unidades residenciais nas ZEU, colocando as vilas em risco, ainda se remetem questões urbanísticas importantes a serem regulamentadas por decretos.

Entre outras descaracterizações do PDE 2014 apresentadas no substitutivo da revisão aprovado em 30 de junho de 2023, o projeto mais do que dobra a área passível de verticalização sem limites no entorno dos EETU, praticamente elimina os miolos de bairros no centro expandido e cria ofertas para a regulamentação e concessão para os equipamentos municipais concedidos para o setor privado (parques, cemitérios, mercados etc.), onde poderão ser viabilizados usos que hoje não são permitidos: Ginásio do Ibirapuera, Anhembi, Interlagos, Pacaembu, entre outras Zonas de Ocupação Especial (ZOE). Uma barbaridade que atende exclusivamente aos interesses privados e coloca em risco o patrimônio público da cidade.

Apesar das movimentações e protestos dos movimentos de moradia, urbanistas e especialistas, as áreas de influência dos EETU são ampliadas de 600 metros para 700 metros no raio de estações de metrô e de 150 metros para 400 metros ao longo dos eixos dos corredores de ônibus, que, ainda assim, poderá elevar em cerca de 150% o território da cidade a ser adensado e verticalizado, aumentando o número de garagens permitidas nos imóveis nos EETU e o tamanho das unidades acima de 80 m² mediante pagamento de outorga onerosa. Ainda, os limites de gabarito poderão ser alterados a qualquer momento no miolo dos bairros, entre muitas outras questões que desmontam completamente o modelo urbanístico proposto no PDE 2014, de redução do uso do carro e de oferta de moradias para as classes de renda mais necessitadas. Os impactos que o substitutivo poderá provocar no seu bairro, uma vez que em mais uma irregularidade há total ausência de mapeamento no projeto, podem ser verificados no mapa interativo elaborado pelo LabCidades da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, disponível em <<https://www.labcidade.fau.usp.br/entenda-a-proposta-de-verticalizacao-generalizada-do-substitutivo-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>>.

Como é possível observar, o novo critério aprovado, de ampliação dos eixos a 700 metros das estações de metrô e de 400 metros nos corredores de ônibus segregados, vai resultar no aumento de 75% das áreas de influência dos eixos já existentes e de 62% dos eixos propostos, se considerarmos os critérios e premissas adotados no estudo de Montandon e Alves (2023). Em outros termos, haverá aumento de até 137% das áreas verticalizáveis na cidade. Em metros quadrados, significa que haverá novos 5,4 milhões de hectares, ou 54,01 milhões de metros quadrados adicionais de áreas verticalizáveis para serem disponibilizadas ao mercado imobiliário. Ou seja, aproximadamente 2,16 bilhões de metros quadrados para serem postos à venda pelo mercado imobiliário, considerando o potencial construtivo de quatro vezes para os terrenos e a possível transformação das áreas horizontais, edifícios menores e outros casos. Mesmo reduzindo 30% desse cálculo, para considerarmos o que já está verticalizado, seriam 1,56 bilhões de metros quadrados de áreas construídas disponibilizadas. Dessa forma, São Paulo poderá virar a “galinha dos ovos de ouro” do mercado financeiro internacional!

Se considerarmos que o PDE 2014 já permitiu essa transformação nos 7,49 mil hectares nos eixos existentes e futuros já existentes, e se somarmos os 5,4 mil hectares da presente revisão, o total resultaria numa área verticalizável de 12,9 mil hectares ou 129 mil metros quadrados da cidade com potencial para verticalização, seria possível atingir até 515,6 milhões de metros quadrados de novas construções. Considerando o valor de R\$ 10 mil por metro quadrado, o resultado será de R\$ 5,16 trilhões, ou 6,75 vezes o Produto Interno Bruto (PIB) paulistano, para o mercado imobiliário e financeiro internacional. O solo da cidade estará mesmo à venda!

Isso tudo numa estimativa preliminar, considerando que quase tudo o que existe vai abaixo, se não valer a pena economicamente. Mas poderíamos fazer algumas estimativas reduzindo esse valor em cerca de 30% para descontar as áreas não transformáveis, que ainda assim seria um número astronômico, de 4,3 vezes o PIB de arrecadação da cidade, com base no PIB de 2019.

Tudo isso poderá causar um desequilíbrio absurdo na economia da cidade, sem entrarmos nos riscos e impactos sociais, ambientais e climáticos que esse substitutivo criminoso vai causar para a cidade de São Paulo.

E isso tudo ocorre sem que nenhum estudo de impacto urbano ou ambiental, econômico ou de capacidade de suporte tenha sido apresentado para justificar essa proposta. Isso é novidade? Infelizmente, não, uma vez essa tem sido a tônica nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) judicializados pela ausência desses estudos, e na imposição da ampliação dos limites dos EETU sem considerar os grandes impactos ambientais em curso na maioria dos bairros e subprefeituras, como Pinheiros, Vila Mariana, Perdizes, Butantã, Belém, Tatuapé, Santana, entre outros.

Infelizmente, a ausência de estudos ambientais e de capacidade requeridos pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal de 1988 ocorre desde a criação dos EETU no PDE 2014, passando pelo PL da revisão apresentado pelo Executivo. E agora foi escancarado no substitutivo apresentado pelo relator, ou seja, o predomínio do atendimento aos interesses imobiliários sobre os demais objetivos do PDE, de moradia, transporte e meio ambiente, e sem avaliar os riscos climáticos e impactos ambientais decorrentes dessa permissão à verticalização na cidade.

Outro ataque frontal aos objetivos do PDE está na alteração das regras de aplicação do Fundurb, permitindo que a Prefeitura possa utilizar indevidamente os recursos do fundo em pavimentação e recapeamento de ruas, e não em habitação social, melhorias no transporte público e nas políticas ambientais. Ou seja, o objetivo do tratoração é fazer uma terra arrasada na cidade de São Paulo e fazer tudo ao mesmo tempo agora, tal qual o título do filme ganhador do Oscar em 2023.

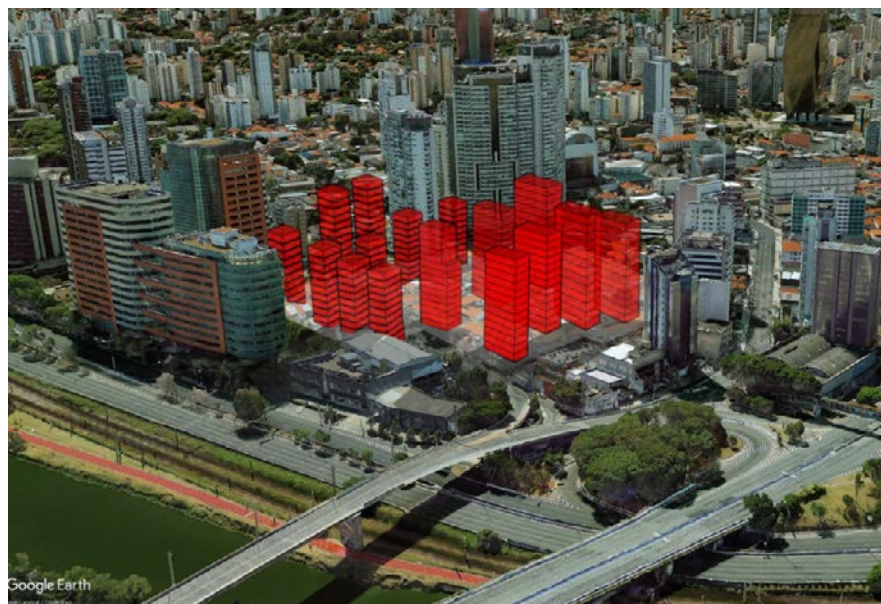
O vereador Goulart apresentou um substitutivo elaborado sob a influência da Associação Brasileira da Indústria da Construção (Abrainc) e que atendeu a todos os interesses do setor. Essa verdadeira entrega da cidade ao mercado imobiliário ficou ainda mais escancarada pelo vazamento de uma cobrança do vereador Adilson Amadeu ao Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais (Secovi) pedindo compensações para eleger o prefeito Ricardo Nunes (MDB). O vereador cobra uma “contrapartida” para ajudar na reeleição do prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes, pela proposta de revisão do plano diretor da cidade: “Digo isso pois politicamente se estabeleceu nesta oportunidade um ônus político pesado ao amigo prefeito Ricardo Nunes”. Dessa forma, questiona o que o Secovi fará para ajudar o nosso prefeito em sua reeleição.

O projeto de revisão do PDE deve ser judicializado para barrar essa aberração contra a cidade e toda sua população, uma vez que o PL tratou de uso do solo, que não estava no escopo permitido pelo governo municipal, não foi transparente e participativo e, portanto, é ilegal e inconstitucional.

Os dados do Censo 2022 que saíram recentemente indicam que o PDE foi propositalmente planejado no escuro para privilegiar a especulação imobiliária, uma vez que São Paulo, de acordo com o novo Censo, só cresceu 2% e nossa população está ficando mais velha! Devemos barrar judicialmente esse projeto para fazer um balanço de quais são as necessidades da população, da economia e do meio ambiente e da crise climática para o futuro de São Paulo até 2029!

Além da polêmica expansão dos eixos para 700 metros das estações de metrô e VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) e de 400 metros para os corredores de ônibus, depois de vários recuos e sem a apresentação de nenhum estudo de capacidade suporte ou de impacto ambiental, observamos que as áreas do Arco do Tietê (que também serão eixos pelo PL até 2024), bem como o Arco de Pinheiros, também estão destinadas à verticalização e ao adensamento, com até quatro vezes a área dos terrenos e sem limites de gabarito. Isso pode ser visualizado na simulação realizada a seguir.

Figura 1 – Simulação da verticalização no entorno da Estação Pinheiros. Área próxima à Estação Pinheiros, no Arco Pinheiros, que terá os mesmos efeitos do EETU se não for elaborado um projeto urbano pela Prefeitura. Próximo à Estação Pinheiros/Rebouças e rua Eugênio Medeiros, Pinheiros.



Fonte: Simulações de Shayene Juliana de Souza Carneiro e Ivan Maglio.

Que lições podemos tirar até agora da revisão do PDE?

A pauta para a revisão do PDE 2014 apresentada pelo mercado imobiliário já é bastante conhecida desde 2019: inclui a verticalização no miolo dos bairros, o desvirtuamento das regras do PDE para ampliar o número de garagens e o tamanho dos apartamentos

localizados no EETU, e a redução dos valores da outorga onerosa do direito de construir.

O PL de revisão do PDE encaminhado pela Prefeitura, após consultas por via eletrônica e por algumas poucas e rápidas reuniões e audiências públicas, revela que o diagnóstico e as propostas apresentadas pela Prefeitura passaram muito longe das questões colocadas pela sociedade nos fóruns em que esta tem se manifestado e que muito poucas dessas demandas foram contempladas.

Entre as questões que vêm sendo reiteradamente colocadas pelos vários setores representativos, ressaltam-se: o impacto urbano ambiental causado pelos Eixos de Estruturação Urbana no meio ambiente, nos aspectos sociais, ambientais e vulnerabilidades aos riscos climáticos nos vários bairros /subprefeituras da cidade que foram explicitados pelas associações de bairro de Perdizes, Bela Vista, Pinheiros, Vila Mariana, Jardins e Consolação, entre outros, e pelos movimentos sociais e ambientais da cidade.

Esses impactos desrespeitam as normas ambientais constitucionais que requerem a realização prévia de estudos ambientais pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e pela Constituição Federal de 1988 no seu capítulo sobre meio ambiente, sem medidas mitigadoras e de redução dos impactos na drenagem, na impermeabilização do solo, na capacidade de suporte dos sistemas de transportes e na perda de áreas verdes, bem como no aumento das emissões dos gases de efeito estufa, pelas demolições e novas construções de concreto, que é o segundo maior emissor mundial de dióxido de carbono que contribui para o aquecimento global e a crise climática.

O risco das chuvas e inundações, a exemplo do ocorrido no bairro de Moema em março de 2023, encontra a cidade frágil, pouco resiliente, em especial com seríssimas deficiências na drenagem e na permeabilidade urbana, e despreparada para enfrentar a emergência climática e os riscos e impactos decorrentes desses eventos.

Os riscos decorrentes da emergência climática não são sequer abordados no Projeto de Lei da Revisão, a não ser por poucas menções aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Agenda 2030 e ao Plano Nacional de Adaptação Climática (PNA, 2016). A revisão proposta não apresenta nenhum avanço em relação ao tema das 407 áreas de risco de deslizamento e ou do Plano de Gestão das Áreas de Risco, previsto no artigo 300 do PDE, revelando um distanciamento grave da Prefeitura em relação a um dos principais temas enfrentados pela cidade que são os impactos da crise climática, previstos no Plano de Ação Climática de São Paulo, lançado em 2021. Revela também uma contradição com os compromissos assumidos pela cidade com a ONU, de redução das emissões de CO₂ rumo à emissão zero até 2050 para reduzir o aquecimento global, e aos ODS, com as metas sobre cidades resilientes e mudanças climáticas da Agenda 2030.

A crítica aos desvios dos objetivos sociais do PDE vem ficando cada vez mais explícita com a questão da financeirização da cidade e com o domínio da produção imobiliária sobre os demais pilares do PDE, especialmente nos Eixos de Transformação Urbana e em suas Zonas correspondentes (ZEU). Como consequência desses impactos, observam-se os altos custos dos imóveis e a ausência dos Eixos de Transformação Urbana que são o coração do PDE, da produção de habitação de interesse social, que foi o objetivo original do PDE em 2014. O que predomina nesses eixos são os estúdios de 45 metros quadrados a preços entre 15 mil e 20 mil reais o metro quadrado.

O Fórum de Parques e Áreas Verdes tem trabalhado pela implantação de 67 novos

parques previstos no PDE e pela manutenção dos 111 parques e áreas verdes já existentes, para a resiliência climática da cidade, destacando-se a ausência de regulamentação do fundo financeiro para implantação de parques previstos no PDE. Destaca-se também a necessidade de proibição de qualquer novo desmatamento da cidade para enfrentar os riscos climáticos, a exemplo da proteção da Mata Esmeralda presente no distrito de Raposo Tavares, que tem quase 500 mil metros quadrados de áreas de mata atlântica ameaçados por novos loteamentos, e várias outras áreas, como o parque junto ao Campo de Marte e a mata no Jardim Alfomares, em Santo Amaro.

Ou seja, qual a situação em 2023, passados 13 anos e com o risco gravíssimo da emergência climática já presente na cidade? Os ODS da ONU são apenas mencionados no PL de revisão do PDE, sem incluir sequer o plano de ação construído para atingir suas respectivas metas relacionadas a pobreza, saúde, clima, educação e sustentabilidade. Assim, para ter um mínimo de seriedade com os ODS, esse plano e suas metas precisam estar refletidos no PDE da cidade.

A revisão do plano diretor, até agora, não avança para enfrentar os gravíssimos problemas sociais, ambientais e climáticos que a cidade enfrenta e enfrentará e é ilegítimo por não representar minimamente a vontade da população da cidade, uma vez que os processos de consulta não atendem ao exigido pelo Estatuto da Cidade e pelas regras constitucionais, sobre a democracia participativa.

E tudo isso ocorre apesar de haver diretrizes socioambientais muito avançadas no PDE 2014, mas pela ausência de compromissos públicos de governo e de metas mensuráveis nas diretrizes de habitação, meio ambiente, resiliência e adaptação climática, territórios de interesse cultural, descentralização da gestão municipal e elaboração de planos de bairro por subprefeituras, que acabaram não sendo aplicados nesses quase dez anos de PDE, mas a prioridade tem sido dada às políticas de interesse para o mercado imobiliário.

Os excessos de interesse imobiliário e da Câmara Municipal ameaçam a segurança ambiental e a resiliência da cidade à ameaça climática. No embrião dessa barbárie urbanística está o próprio PDE 2014, que deixou de exigir qualquer tipo de estudo ambiental ou urbanístico prévio para liberar a verticalização nos EETU nos entornos das estações de metrô e de corredores de ônibus segregados, sem exigir contrapartidas sociais ambientais e de qualidade urbana!

Para alterar esse quadro de aplicação parcial do PDE, que tem validade até 2030, propusemos, por meio do vereador Toninho Vespoli, a formulação de Plano de Aceleração das Metas do PDE, com o estabelecimento de metas objetivas para todas as áreas nevrálgicas e diretrizes do PDE, as quais devem ser concretas e mensuráveis. Por exemplo, garantir a realização de planos de bairro por subprefeitura para retomada do planejamento participativo na cidade, com garantia de financiamento pelo poder público até 2030, como forma de planejar seus territórios e influir na revisão da lei de uso do solo, com a definição de um conteúdo mínimo para garantia de maior eficácia dos planos de bairro.

Com relação aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e ZEU, exigir que novas obras sejam paralisadas e que somente venham a ser retomadas mediante estudos prévios para mensurar os impactos urbanos e ambientais até o momento, áreas totais adicionais construídas por eixo/distrito, retomada de limites dos estoques de áreas construídas adicionais e avaliação da capacidade suporte de infraestrutura urbana e de

equipamentos sociais nas subprefeituras onde ocorrem. Trata-se de uma espécie de moratória para replanejamento dessas áreas da cidade tão severamente impactadas.

Nesse contexto, é fundamental a regulamentação e aplicação do artigo 77 do PDE previamente à revisão da Lei de Zoneamento, para garantir a proteção das áreas de interesse ambiental e cultural, existentes nas áreas de influência dos EETU, com a exclusão de áreas de interesse social, cultural, ambiental e para a resiliência climática, e que mediante estudos ambientais e com a implantação de medidas mitigadoras para os impactos observados, sejam ajustados os limites dos EETU e considerados na revisão da Lei de Zoneamento de 2016. E isso só poderá ocorrer sem o tratoção de forçar a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) sem garantir um amplo processo participativo em todas as regiões da cidade.

Em síntese, o substitutivo da Câmara representa uma grave ilegalidade por não apresentar os estudos ambientais e urbanísticos para ampliar os limites dos EETU e não criar pesos e contrapesos para controle e contrapartidas sociais e ambientais para mitigação de impactos – por exemplo, a limitação de estoques de potencial construtivo por eixos e a retirada de áreas frágeis de interesse urbanístico e ambiental do território sujeito à verticalização e ao adensamento.

A garantia da redução do déficit de 500 mil moradias para habitação social, com redução da vulnerabilidade socioambiental da cidade, os projetos para reduzir as áreas de risco de escorregamento e inundação, a ampliação das redes de transportes e ampliação da resiliência urbana às mudanças climáticas com a implantação efetiva dos novos parques, e planos de bairros realizados a partir da sociedade civil não foram contemplados na revisão do PDE para garantir inclusão social, sustentabilidade e resiliência.

O substitutivo ao PL da revisão do PDE aprovado em 30 de junho de 2023 é ilegal por falta de quaisquer estudos ou justificativas técnicas, embora o PL enviado pelo Executivo já não houvesse atendido às principais questões contemporâneas colocadas pela sociedade civil e tivesse permanecido omissos durante a discussão do projeto na Câmara Municipal.

Por que o relator não apresentou os estudos técnicos ambientais e urbanísticos para justificar a revisão ou ampliação dos atuais eixos? Deveria aprová-los caso a caso, precedidos de estudos. Por que a sanha destrutiva do capital imobiliário e financeiro seduz os vereadores e o Executivo municipal? Simples assim: eleições à vista e dinheiro fácil para irrigar as campanhas municipais.

Um crime de lesa-pátria contra São Paulo está sendo cometido. Só com o apoio do Ministério Público e a da Justiça poderemos evitar esse tsunami negacionista e não científico de liberalismo construtivo!

O PL aprovado é ilegal, pois não permitiu as propostas de uso do solo da sociedade civil fossem consideradas, uma vez que a Prefeitura desconsiderou as propostas de ajustes territoriais nos eixos, com farta documentação expondo a regra de que essa temática que os eixos e as normas de uso do solo não estariam no escopo da revisão. E essa é uma contradição a ser examinada judicialmente junto à ausência de estudos requeridos pelo Estatuto da Cidade e legislação ambiental.

O prefeito ainda tem chance de vetar grande parte dessas aberrações!