

# A MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

## O projeto urbano como instrumento de transformação do território

**Fernando de Mello Franco**

Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo  
Mail: fmfranco@mmbb.com.br

**Carolina Heldt D'Almeida (Co-autora)**

Assessora-Chefe, Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento

**Giselle Kristina Mendonça Abreu (Co-autora)**

Assessora, Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento

### RESUMO

O atual contexto de transição produtiva e reforma do marco regulatório urbano marca uma oportunidade para se repensar as estratégias de transformação da metrópole de São Paulo. Ao longo da sua história, conformou-se um território estratégico nas várzeas dos principais rios da Bacia de São Paulo, a partir da incorporação sucessiva e cumulativa de diversos sistemas de infraestrutura. O conjunto desses sistemas técnicos amparou o processo de desenvolvimento de São Paulo enquanto maior metrópole industrial latino americana, que hoje abriga mais de 20 milhões de habitantes. A dinâmica urbana nesse território estratégico seguirá induzindo investimentos públicos e privados significativos. A vigência de um novo ciclo, ainda em definição, aponta para a oportunidade de inflexão nas estratégias de intervenção, que devem considerar as preexistências nesse território como um vetor das transformações urbanas e metropolitanas. O texto desdobrará, a partir de uma análise de fundamentação histórica, um ensaio reflexivo de hipóteses das estratégias de transformação urbana em curso na atual política urbana municipal de São Paulo. Trata-se da oportunidade de examinar potencialidades e desafios no presente momento de repactuação das formas de uso do território da Macroárea de Estruturação Metropolitana, uma vez que o sistema técnico de regulação urbana ganha relevância nesse processo e com ele a oportunidade de pôr em questão a efetivação dos projetos urbanos como campo político para a transformação da cidade.

**Palavras chave:** projeto urbano, marco regulatório, território, metrópole

## **ABSTRACT**

*The current context of productive transition and revision of the urban regulatory framework marks an opportunity to rethink the strategies for transforming the metropolis of São Paulo. Throughout its history, a strategic territory was defined in the floodplains of major rivers from São Paulo's water basin through the successive and cumulative addition of various infrastructure systems. The combination of these technical systems was structural to São Paulo's development process as the largest Latin American industrial metropolis, which today houses more than 20 million inhabitants. The urban dynamics in this strategic territory will continue to induce significant public and private investments. The occurrence of a new cycle, still to be defined, indicates a chance for altering the strategies of intervention in this area, which should consider the territorial preexistences as a vector of urban and metropolitan transformations. The essay will unfold, starting from a historical perspective, a reflection on the hypotheses of urban transformation strategies under development in the framework of the current municipal urban policy. Specifically, the opportunity is to examine the potentialities and challenges in a context of renegotiation regarding the forms of use of the territory that the Macro-area of Metropolitan Structuring encompasses, since the technical system of urban regulation becomes relevant in this process and with it the opportunity to question the effectiveness of urban projects as a political field for transforming the city.*

**Key words:** urban project, regulatory framework, territory, metropolis

## A MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO O projeto urbano como instrumento de transformação do território

Fernando DE MELLO FRANCO, Carolina HELDT D'ALMEIDA y Giselle Kristina MENDONÇA ABREU  
revista iberoamericana de urbanismo | año 7 nº 12 | diciembre 2015 |  
ISSN 2013-6242 | pp.53 a 74 | url: www.riurb.com  
riURB\_editores

FECHA DE ENVÍO: 31-03-2015 | FECHA DE ACEPTACIÓN: 03-11-2015 | FECHA DE PUBLICACIÓN: DICIEMBRE-2015  
ESTA OBRA ESTÁ BAJO LICENCIA: CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-SIN DERIVAR 4.0 INTERNACIONAL

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização da metrópole foi marcado pela precariedade e conformação de uma brutal segregação sócio-espacial. A metrópole de São Paulo passou por um processo de acentuado crescimento populacional, com a expansão de suas fronteiras em velocidade incompatível com a capacidade e interesse político de planejamento e investimento do Estado para a reversão desse quadro, que se acentuou marcadamente até a década de 1980, sem a previsão de mecanismos de acesso a terras bem localizadas para inclusão do enorme contingente populacional. Agrega-se a isso, a partir da década de 1980, as crises econômicas com extensos períodos de inflação elevada, enfraquecendo a prática dos planos e projetos urbanos em função do custo financeiro inerente ao tempo necessário às intervenções de longo prazo.

O quadro contemporâneo oferece algumas novas perspectivas para inovação na política urbana. Com a redução significativa das taxas de crescimento populacional, avanços no âmbito da regulação e com o acúmulo de experiências de processos participativos de planejamento urbano, há uma oportunidade para a superação dos desafios programáticos e institucionais que norteiam a intervenção na cidade. É possível rever o papel do planejamento e do projeto, não apenas enquanto instrumentos técnicos, mas, sobretudo como potencial campo político para a pactuação das ações de transformação do território.

O Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo (2013-2016) apresenta um conjunto de ações municipais orientadas para a superação dos desafios da cidade. Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SMDU) e a empresa pública SP-Urbanismo foram encarregadas da tarefa de revisão do marco regulatório da política urbana municipal e da consolidação de projetos urbanos estruturantes.

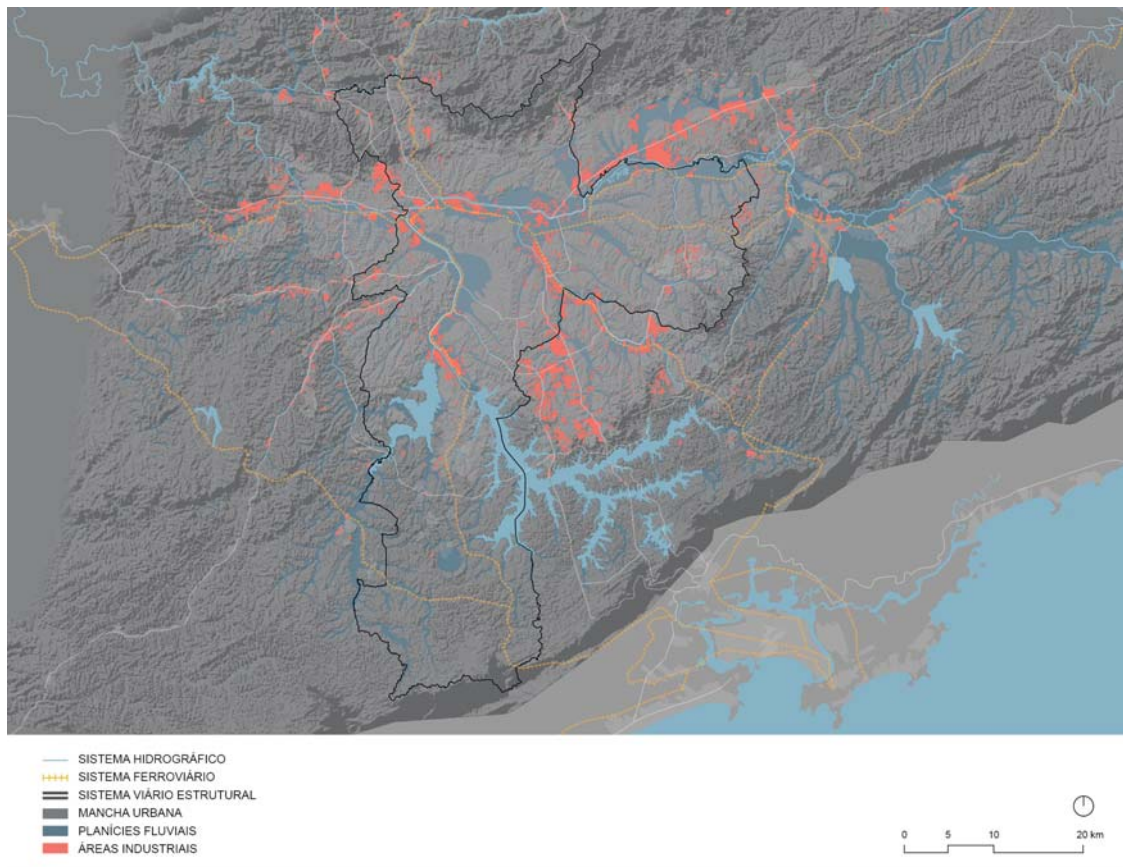
A atualização em curso do marco regulatório teve como passo inicial a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), concluída com a sanção da Lei nº 16.050 em 31 de julho de 2014, após um intenso processo participativo de elaboração do Projeto de Lei, primeiramente coordenado pelo Executivo, com continuidade no Legislativo. O PDE define as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano do município de São Paulo e elenca os instrumentos e mecanismos para sua viabilização. A etapa seguinte trata do Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) que, após igual processo participativo, encontra-se atualmente sob responsabilidade da Câmara dos Vereadores. Em seguida, serão promovidas as revisões dos Planos Regionais das Subprefeituras, que deverão coordenar as políticas setoriais e as intervenções públicas na escala local.

Neste contexto de nova institucionalização das bases de um planejamento de longo prazo, destaca-se o papel estratégico para a reestruturação urbana da cidade o território que se conformou a partir da incorporação sucessiva e cumulativa de diversos sistemas de infraestrutura nas várzeas dos principais rios da Bacia de São Paulo. Definido no novo PDE como a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), este território estratégico deverá recepcionar estruturais transformações de longo prazo da cidade. Operando em múltiplas escalas – das conexões locais às articulações metropolitanas e macro-metropolitanas –, a MEM se configura como espaço complexo que requer, portanto, uma visão integrada de suas dinâmicas e das intervenções pretendidas. A vigência de um

novo quadro e bases de planejamento e projeto urbanos, ainda em definição, aponta para a oportunidade de inflexão nas estratégias de intervenção neste território, que devem considerar a construção processual de novos instrumentos e pactos para efetivar as transformações ensejadas. O presente texto desdobrará um ensaio reflexivo em torno das hipóteses para as estratégias de transformação urbana na Macroárea de Estruturação Metropolitana de São Paulo. Para isso, a seção inicial apresenta uma leitura histórica da conformação de um território particular nas planícies fluviais dos principais rios da Bacia de São Paulo e ao longo dos eixos rodoviários estruturantes, de forma a evidenciar o papel estratégico desse território na estruturação da metrópole. A seguir, a segunda seção destaca os pressupostos programáticos para a transformação desse território, bem como os instrumentos setoriais definidos no processo de revisão do marco regulatório da política urbana que dialogam com os desafios apresentados. Já a terceira seção busca consubstanciar as principais dimensões das hipóteses delineadas para amparar o processo de transformação urbana da MEM: primeiro, a própria definição da macroárea e de suas especificidades no âmbito do sistema técnico de regulação urbanística; segundo, a importância e oportunidades de articulação inter federativa necessárias à efetivação das intervenções; e, finalmente, a concepção do projeto urbano como instrumento integrado e campo político de transformação desse território.

## **2. CONFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA**

As planícies fluviais da Bacia de São Paulo definiram um território estratégico de estruturação metropolitana, em função da incorporação sucessiva e cumulativa de diversos sistemas técnicos ao longo da história da cidade de São Paulo (Franco, 2005). Esse território foi conformado nas dinâmicas próprias de ciclos de investimento e intervenção com características diversas quanto às estratégias espaciais e aos agentes mobilizados para sua concretização. Ao longo da segunda metade do século XIX, implantou-se o sistema ferroviário sobre o terreno plano das várzeas; do final do século XIX até meados do XX, foram realizadas as grandes obras de canalização dos principais rios da bacia; e a partir da década de 1940, configurou-se um novo ciclo com base na primazia do sistema de transporte sobre rodas. O tratamento singular conferido a esse território não se deu somente na implementação dos sistemas físicos de infraestrutura, como também nas definições contidas nos sistemas técnicos de regulação do solo.



**Figura 1. Território de estruturação metropolitana**

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2015, a partir de dados da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa)

Cada ciclo de incorporação das infraestruturas amparou um desenvolvimento característico do uso do solo. Junto às ferrovias, a cidade observou a proliferação da ocupação industrial, que também se aproveitou da ampla oferta de água e espaço disponível nas várzeas dos principais rios da bacia. Para viabilizar o desenvolvimento urbano em larga escala, foi empreendida a construção técnica destas várzeas através de ações estruturais de saneamento, drenagem, abastecimento e geração de energia. A canalização dos rios se articulou, em seguida, ao projeto de implantação das avenidas expressas em suas margens, rompendo a relação da cidade com as águas. A consolidação de uma visão rodoviarista se deu no Plano de Avenidas de Prestes Maia (1930). Ainda que o plano original contivesse uma concepção da inserção urbanística dessas estruturas na cidade, o modelo hegemônico que se estabeleceu como indutor da estruturação da metrópole é baseado no caráter estritamente funcional da infraestrutura viária. Até recentemente, o modelo do transporte individual sobre rodas foi foco dos principais investimentos públicos.

Esses processos ampararam uma transformação na escala do território ocupado, ainda que não fundamentassem as bases para uma qualificação urbana do que aí se instalaria em seguida. A omissão da devida dimensão urbana no projeto das infraestruturas metropolitanas pode ser explicada em função do distanciamento destas em relação ao núcleo urbano consolidado no momento de sua incorporação ao território. No entanto, ao longo do tempo, as fronteiras da cidade foram expandidas e o caráter dos fluxos se alterou. Tanto as ferrovias como as avenidas expressas

tinham como função primordial garantir o deslocamento da produção na cidade. Aos poucos, esse papel foi se modificando, dando espaço para a mobilidade urbana, o que resultou em conflitos significativos entre o transporte de passageiros e de carga.

No contexto contemporâneo, é imperativo enfrentar a questão colocada pela interface dos sistemas de infraestrutura metropolitana com a escala intraurbana e local. Esse território também foi privilegiado pelo tratamento recebido sucessivamente pelo sistema técnico da regulação do solo. Historicamente, essas áreas acolheram zonas que visavam a manutenção do uso industrial, a fim de garantir terrenos bem localizados para o desenvolvimento produtivo. Em função de mudanças no padrão de uso do solo e da diversificação da economia da cidade, a estratégia de regulação sobre esse território também se transformou, passando a recortá-lo como espaço privilegiado para reconversão urbana, chegando até a constituição de um mosaico fragmentado de Operações Urbanas Consorciadas<sup>1</sup> no Plano Diretor Estratégico<sup>2</sup> de 2002.

O paradigma colocado nos ciclos descritos é o da transformação do território a partir da incorporação das infraestruturas fundamentais para a modernização da cidade, concentrando o capital fixo latente para o amparo do desenvolvimento das forças produtivas e recortando-o como zonas urbanas fragmentadas dentro do sistema de estratégias de exceção da regulação urbana. No contexto presente há que se repensar os meios e os conteúdos de transformação desse território. É preciso considerar tanto as rugosidades<sup>3</sup> existentes, quanto os desafios com relação à qualificação da urbanidade que se quer incrementar. A visão de transformação da cidade deve propor uma alteração nas relações que se estabelecem entre essas rugosidades e as dinâmicas sociais atuais da metrópole, projetando novas formas de uso, apropriação e ocupação do solo relacionado com os recursos hídricos, ferrovias, avenidas e terrenos industriais subutilizados. O intuito é fazer desse território não apenas o *locus* privilegiado à produção, mas também à diversidade urbana para as condições de morada.

### 3. PRESSUPOSTOS PROGRAMÁTICOS, INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

A oportunidade da transformação urbana está na ressignificação das rugosidades legíveis, entendendo a reestruturação urbana pela renovação das formas de uso do território. Para isso, faz-se necessária a revisão de paradigmas: por um lado, daqueles depositados no território, de caráter qualitativo e programático; e, por outro, daqueles imbuídos no marco institucional, de cunho regulatório, financeiro e político. Há uma série de barreiras a serem desconstruídas e inovações a serem ensaiadas. Dentro de um amplo espectro de desafios, cabe destacar aqueles capazes de apontar diretrizes para enfrentar de forma articulada as questões relativas à economia, mobilidade, meio ambiente e habitação, bem como seu reflexo no campo institucional, considerando os avanços empreendidos no âmbito da revisão do marco regulatório da política urbana municipal.

Do ponto de vista econômico, esse território se caracteriza pela presença das estruturas produtivas que impulsionaram o crescimento industrial e urbano. Ainda que as indústrias não tenham a mesma expressão espacial que as caracterizava no início do século, apresentando redução do seu ritmo de crescimento em comparação com o setor de serviços, é preciso relativizar a idéia de um processo



radical de desindustrialização da metrópole. É importante levar em conta incentivo à atividade produtiva como estratégia de redução das desigualdades socioeconômicas que caracterizam a metrópole. Os territórios produtivos, para cumprir esta perspectiva, precisam ser reorientados e reforçados junto aos nós de infraestrutura multimodal, onde confluam ferrovias, rodovias e, futuramente, hidrovias. Nesse sentido, a regulação urbanística do novo Plano Diretor Estratégico (2014) pôde avançar com instrumentos auto-aplicáveis, como a demarcação do Perímetro de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico em trechos desse território estratégico (onde usos residenciais estão isentos da cobrança de Outorga Onerosa), bem como com a formulação de instrumentos a serem demarcados no território, como a Zona Predominantemente Industrial, a Zona de Desenvolvimento Econômico, os Pólos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico e de Economia Criativa, dentre outros.

Com relação à mobilidade, é fato o esgotamento do modelo focado no transporte sobre rodas, o que sinaliza a necessidade de fortalecimento de uma política intermodal, para passageiros e cargas. À questão da modalidade associa-se o seu efeito nas condições de urbanidade que resultam da implantação de grandes obras desagregadas do contexto e dinâmicas locais. É urgente que o paradigma representado pelas grandes avenidas expressas seja revisto à luz da articulação de sistemas intermodais de transporte e com foco na superação das diretrizes estritamente funcionalistas impostas ao desenvolvimento do projeto de infraestrutura. Daí a importância do Plano Diretor (2014) ter consolidado a orientação do adensamento populacional da cidade e qualificando-o junto às diretrizes de uso misto, áreas de fruição pública e fachada ativa ao longo dos eixos de transporte de alta e média capacidade. Ao mesmo tempo, as ações em curso pela atual gestão da Prefeitura de São Paulo de promover a reprogramação de usos da via pública, com as novas faixas de ônibus e ciclovias, a redução da velocidade nas vias expressas, e o programa de melhoramento de calçadas.

Do ponto de vista ambiental, o território de estruturação metropolitana destaca-se pela concentração das principais ilhas de calor da metrópole, o que se explica pela histórica impermeabilização do solo e destruição dos ativos ambientais decorrentes da instalação das indústrias. Em um contexto de fortalecimento do debate sobre aquecimento global e desastres ecológicos, e também de recuperação do foco na ampliação da qualidade de vida nas cidades, coloca-se a importância de desenvolver ações de mitigação dos passivos ambientais. Seguem nesse sentido os instrumentos previstos no Plano Diretor (2014), como a Prestação de Serviços Ambientais e o Fundo Municipal de Parques, e no Projeto de Lei do Zoneamento (2015), como a Quota Ambiental, que associa uma perspectiva de qualificação ambiental aos empreendimentos, associada à promoção de áreas verdes e mecanismos de incentivo à permeabilidade do solo e cobertura vegetal, com efeitos para a mitigação da ilha de calor, incremento da cobertura vegetal e equilíbrio das condições de drenagem. É também preciso destacar a importância dos novos modelos com relação aos recursos hídricos, a partir da revalorização e reconquista dos rios e córregos, aproximando as águas da cidade e de seus habitantes.

Quanto à dimensão habitacional, o paradigma a ser revertido é o modelo da cidade segregada e que se espraia indefinidamente, sob uma lógica de exclusão social perversa. Não há mais espaço para a ampliação difusa da metrópole: é preciso promover o crescimento da cidade para dentro de suas estruturas consolidadas, adensando as áreas onde há pouca oferta habitacional e grande oferta de

empregos. O território de estruturação metropolitana é estratégico para enfrentar esse desafio. Concentra grande oferta de emprego com pouco adensamento habitacional nos trechos que delimitam o centro expandido e, nos demais, a dicotomia é exatamente o inverso. Esse adensamento urbano almejado precisa assentar-se numa política de promoção de habitação de interesse social e garantia de acesso à terra em áreas onde se concentram as infraestruturas e centralidades urbanas. Para isso, a política habitacional de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é central para a promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), com especial foco de destinação para população de renda até 3 salários mínimos. Além das ZEIS, outros instrumentos e dispositivos do Plano Diretor operam a destinação de percentuais obrigatórios à promoção de HIS, como a Cota de Solidariedade, que destina o equivalente a 10% da área computável de novos empreendimentos de grande porte; a destinação de 30% do Fundo de Desenvolvimento Urbano, que arrecada toda a verba de Outorga Onerosa da cidade; e 25% dos recursos arrecadados em Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Áreas de Intervenção Urbana (AIU). O Plano Diretor também define os instrumentos de combate à ociosidade e garantia da função social dos imóveis, estreitamente alinhados com os desafios da dimensão habitacional, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no Tempo.

É preciso considerar também que o contexto institucional é hoje muito mais complexo do que aqueles nos quais estavam inseridos os ciclos anteriores de investimento nesse território. Primeiro, é necessário destacar a importância de articulação das agendas programáticas e dos marcos institucionais de vários níveis de governo – Municípios da Região Metropolitana, Governo do Estado de São Paulo e Governo Federal –, para a concatenação e convergência nos projetos urbanos desse território, considerando os planos de infraestruturas, estruturas, diretrizes urbanísticas e de desenvolvimento social e econômico, bem como de controle do desenvolvimento imobiliário, para a consecução da qualificação urbana local em relação às dinâmicas metropolitanas. Agrega-se a isso uma série de desafios de contexto que hoje são ainda maiores com relação ao financiamento dos projetos, à aquisição de terras para viabilizar as obras previstas, e à articulação dos devidos arranjos institucionais entre os agentes interessados.

Um dos evidentes desafios institucionais é a extrapolação dos problemas para além dos limites da governança municipal, uma vez que as dinâmicas urbanas inseridas no contexto do território de estruturação metropolitana se desdobram continuamente em áreas recortadas administrativamente pelos diversos municípios que compõem a Região Metropolitana. A metrópole concreta não encontra equivalência em uma metrópole institucional (Maricato, 2011), ou seja, em um ambiente de governança que corresponda à escala dos desafios territoriais. Essa condição exige uma relação de cooperação com os municípios vizinhos e demais entes federativos, no contexto de viabilização de um projeto de transformação urbana e na coordenação de ações sobre um território que exerça funções de interesse comum. Um dos componentes da equação é a posse da terra pública, dividida nesse território entre Município, Estado e União. Outro componente é o financiamento de obras de transformação urbana e a dificuldade de articulação, composição e destinação de verbas advindas dos diversos entes. Entende-se, assim, que a estruturação de programas e projetos de interesse metropolitano deveria incluir, na sua concepção, estruturação e implementação, o necessário diálogo entre os entes federativos. No entanto, o diálogo é dificultado pela divisão de competências entre os níveis de governo<sup>4</sup>. Diante esse quadro, a questão aponta para a elaboração de estratégias



que articulem instrumentos urbanísticos com desenhos institucionais capazes de implementar de forma efetiva a governança compartilhada.

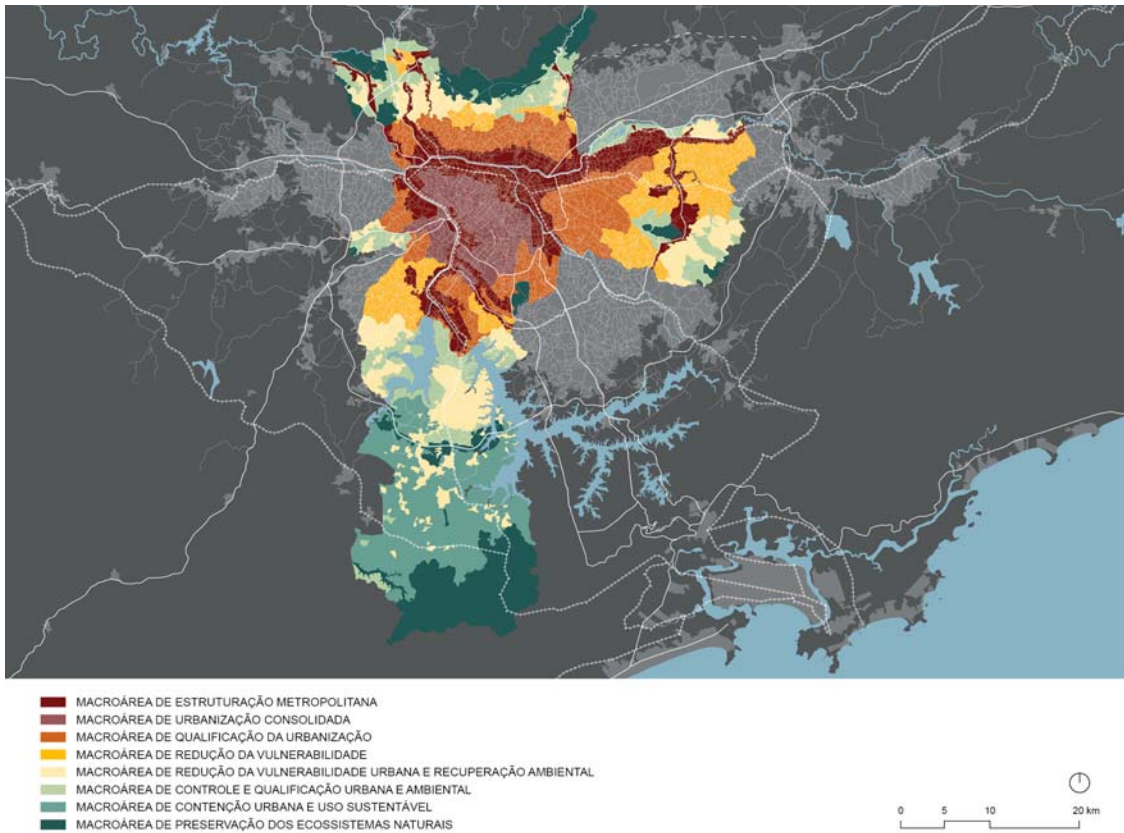
#### **4. INOVAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA**

Os desafios programáticos elencados na seção anterior revelam-se sobretudo na dimensão local, porém explicam - se e estruturam-se em grande medida na escala metropolitana. Para enfrentá-los, a aplicação isolada dos instrumentos setoriais destacados são insuficientes. A complexidade do território estratégico de estruturação metropolitana impõe um enfrentamento integrado das problemáticas setoriais, o que também implica desafios institucionais. É preciso, portanto, repensar as formas de intervenção nesse território e construir as bases para uma estratégia integrada e efetiva de transformação urbana, que não poderá corresponder a um conjunto de projetos excepcionais e fragmentados ou ações desconexas.

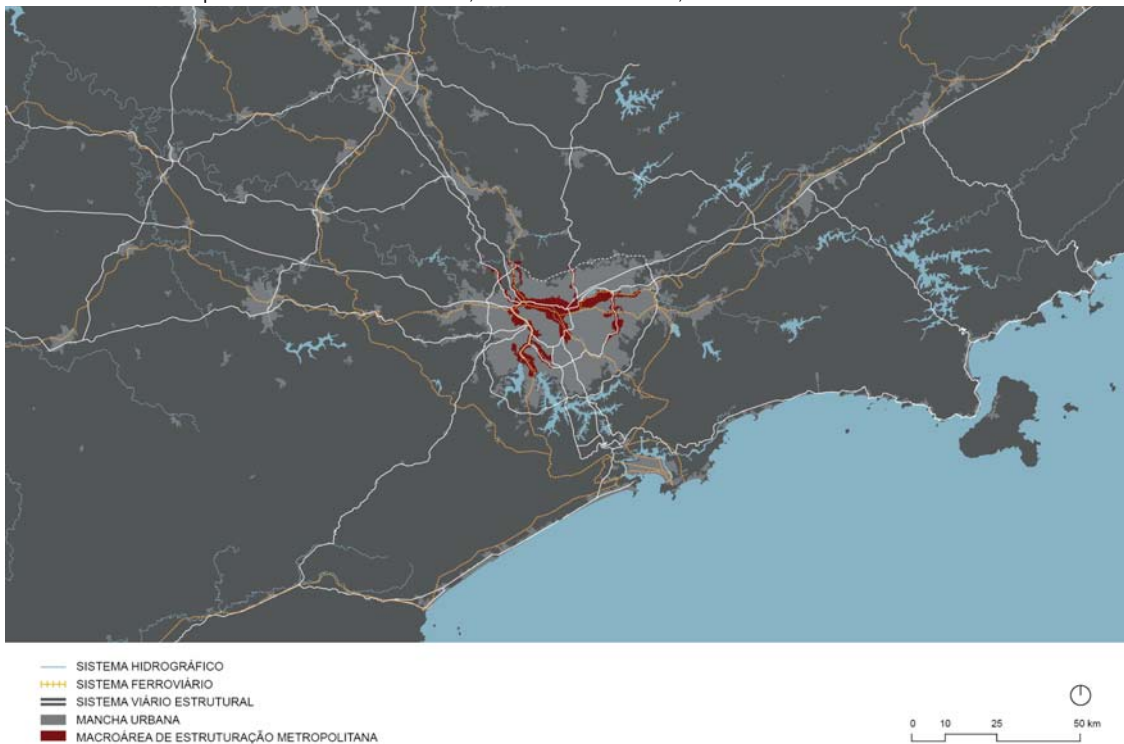
A hipótese que vem sendo construída para a reestruturação desse território fundamenta-se em três dimensões: (i) a instituição da Macroárea de Estruturação Metropolitana no novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo; (ii) o desenvolvimento de novos processos de articulação interfederativa; e (iii) a proposição do Projeto de Intervenção Urbana como instrumento de definição, pactuação e implementação integrada da transformação do território.

##### **3.1 Macroárea de Estruturação Metropolitana**

A delimitação de macroáreas no Plano Diretor Estratégico de 2014, já anunciadas no plano de 2002, evidencia porções homogêneas do território que orientam objetivos específicos e comuns de desenvolvimento urbano. Essas porções homogêneas retratam, quando vistas em seu conjunto, o quadro da desigualdade socioterritorial da cidade. Dentre esse conjunto, o plano reconhece o processo histórico que faz das várzeas e planícies fluviais de São Paulo singulares e estratégicas, incorporando-as na forma de Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Essa macroárea define um território que receberá intervenções que levem necessariamente em conta a abrangência metropolitana da cidade nos próximos 16 anos.



**Figura 2. Macroáreas do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014)**  
Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2015

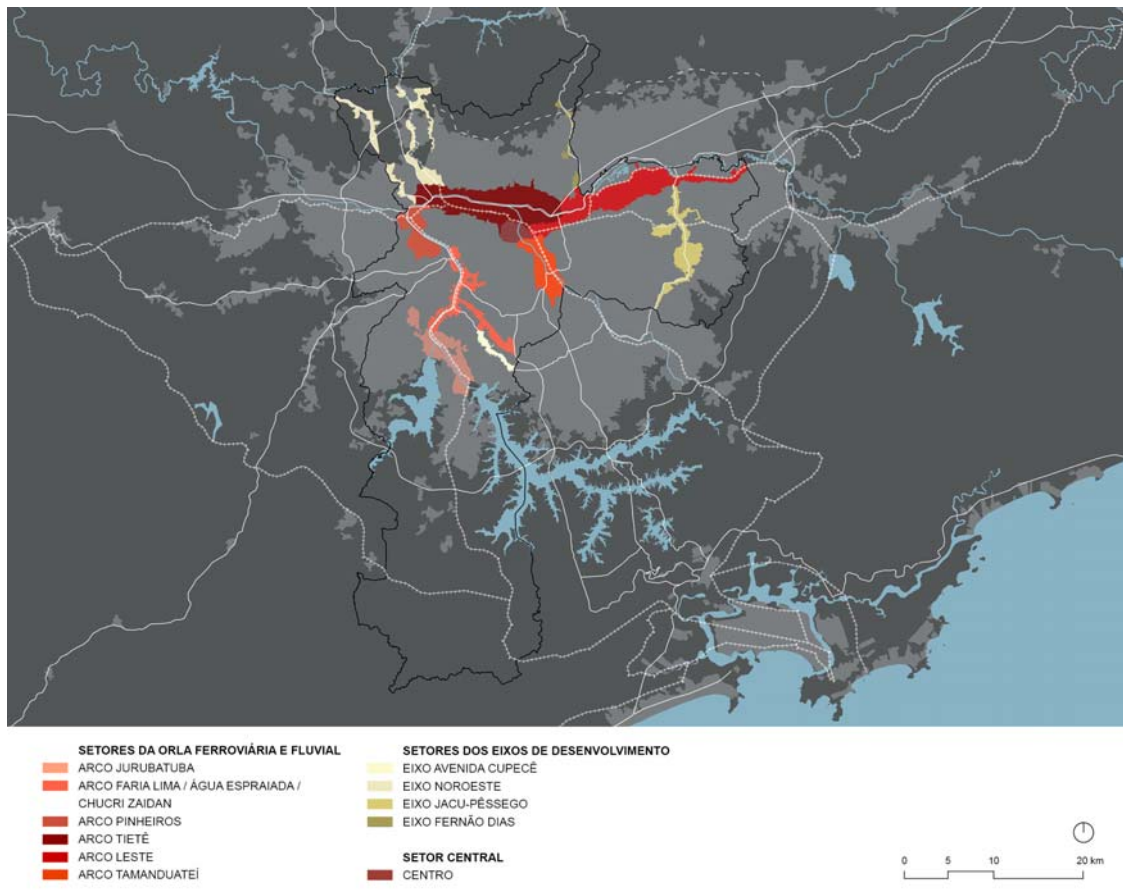


**Figura 3. Inserção da Macroárea de Estruturação Metropolitana no contexto da Macrometrópole Paulista**  
Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2015

O PDE propõe o uso de uma série de instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana na MEM: Operações Urbanas Consorciadas, Concessões Urbanísticas, Áreas de Intervenção Urbana e Áreas de Estruturação Local. Também prevê a possibilidade de combinação dos instrumentos ao Reordenamento Urbanístico Integrado a fim de viabilizar, quando necessário, um processo de reorganização fundiária. Mas o fundamental a se destacar é a necessária vinculação de qualquer um desses instrumentos a um Projeto de Intervenção Urbana (PIU).

Essa definição propõe um importante papel do projeto urbano como elemento central na pactuação programática para a transformação urbana via organização dos objetivos e diretrizes das transformações urbanas de longo prazo, na medida em que posiciona o PIU como um elemento propositivo da articulação entre o programa de desenvolvimento urbano, as estratégias de financiamento das intervenções previstas e a definição de etapas e fases para sua implementação. Nesse sentido, é a estruturação do PIU que indicará o instrumento adequado à intervenção urbana programada, *vis-à-vis* aos objetivos e diretrizes de transformação urbana de cada área do território da MEM em questão.

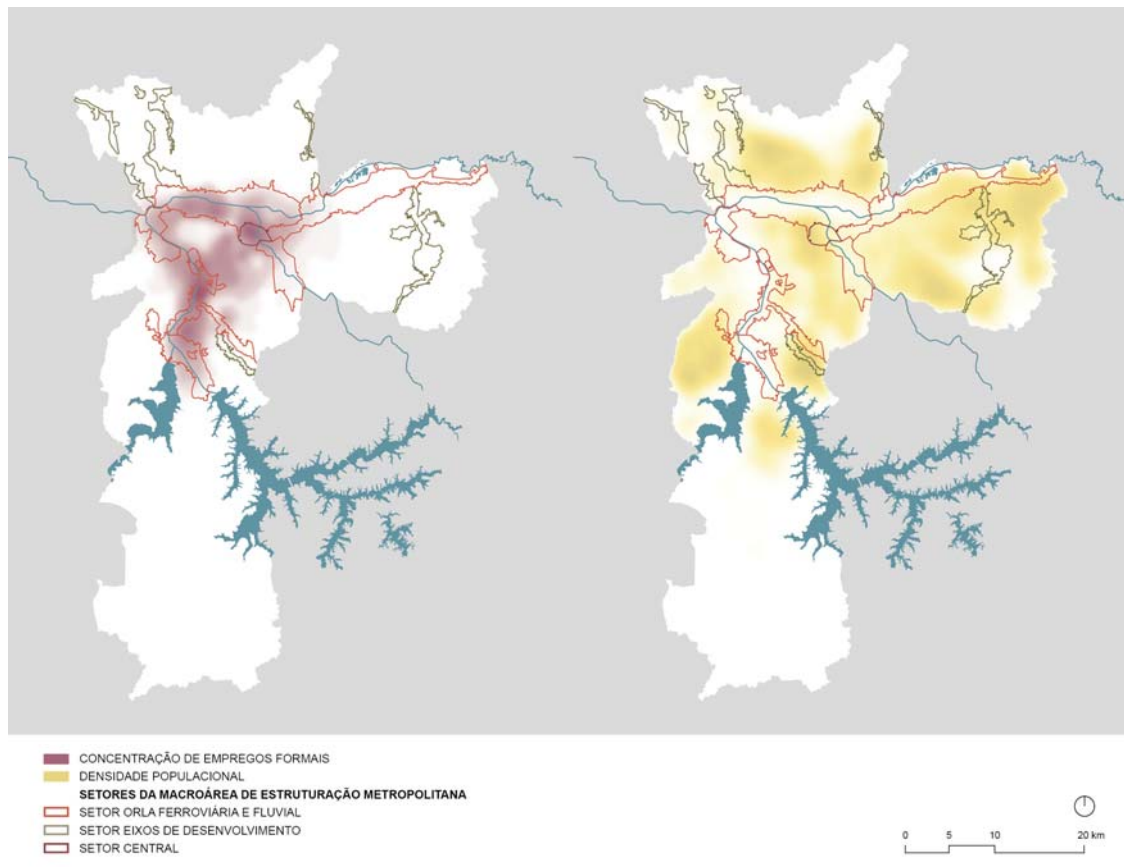
Para avançar na transformação urbana integrada da MEM, região que equivale a aproximadamente 15% da área do Município de São Paulo e 3% da área da Região Metropolitana (cerca de 22.750 hectares), o PDE lhe define setores e subsetores. A subdivisão aponta para hipóteses de ação específicas, em função dos desafios programáticos e institucionais que se colocam para cada setor. São três: o setor da Área Central, o setor da Orla Ferroviária e Fluvial (subdividido em uma série de "Arcos") e o setor dos Eixos de Desenvolvimento (subdividido em quatro "Eixos").



**Figura 4. Setores e subsetores da Macroárea de Estruturação Metropolitana**

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2015

Tratam-se de territórios bastante distintos. Os Arcos caracterizam-se pela alta oferta de empregos, pela presença de grandes glebas herdadas do uso industrial e pela ausência de uso habitacional representativo. Os Eixos de Desenvolvimento caracterizam-se por sua relação com outros municípios da região metropolitana, pelo intenso adensamento populacional, com predominância da população mais vulnerável, por um tecido urbano local fragmentado e pela pequena oferta de empregos. Os PIUs dos Arcos devem, portanto: (i) enfrentar o desafio de redesenhar as grandes glebas industriais; (ii) prever um adensamento populacional inclusivo condizente com as infraestruturas disponíveis; (iii) dinamizar seus territórios produtivos à luz de uma nova dimensão espacial da indústria; e (iv) investir na modernização dos sistemas de infraestrutura metropolitanos. Já os PIUs para os Eixos devem, essencialmente: (i) buscar alternativas para incentivar a dinamização econômica destes territórios, ampliando a oferta de emprego onde já existe um intenso adensamento populacional e (ii) promover a qualificação das condições de urbanidade dos bairros cindidos pelas grandes avenidas expressas.



**Figura 5. Emprego e moradia no município de São Paulo**

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2015, a partir de dados da Rais/MTE, 2011 e do Censo/IBGE, 2010

As especificidades dos setores requerem estratégias distintas e complementares. Levando-se em conta que alguns são novas frentes de expansão imobiliária, com forte poder atrativo dos interesses do mercado, as alternativas de requalificação urbana devem considerar tal dinâmica para controlar as formas de investimento do setor imobiliário, tendo em vista as diretrizes de qualificação urbana pretendida. Por outro lado, há setores distantes das novas frentes de expansão do centro expandido, onde há pouco interesse do mercado imobiliário. É justamente nessas áreas que se faz importante a qualificação e a promoção de centralidade urbana a fim de se reverter o padrão de segregação socioespacial. No entanto, a indução da transformação dessas áreas não pode se valer de estratégias correntes baseadas na lógica arrecadatória de mais valia urbana para o reinvestimento no território. Requerem a inovação de mecanismos e instrumentos associados entre os projetos urbanos implantados na MEM, bem como a incisiva ação de controle a ser empreendido pelo poder público. Tais iniciativas complementares requerem um plano integrado desses projetos urbanos, num planejamento a longo prazo, articulados em uma visão estruturante do território e com base em um sistema de monitoramento por indicadores de qualificação urbana.

Se, a partir do Plano Diretor Municipal, a implementação dos projetos urbanos, seguindo assuas diretrizes e instrumentos urbanísticos, vem avançando no programa de desenvolvimento urbano integrado para a área da MEM, é possível reconhecer, todavia, a importância de articulação interfederativa para a consecução das realizações da transformação urbana nesse território.



Destacam-se especialmente os desafios institucionais para o estabelecimento de parcerias interfederativas operativas, baseados em modelos de governança interfederativos para articular as políticas urbanas, frente aos limites para a ação municipal no desafio de transformação de um território que concentra ações, dinâmicas e funções de interesse metropolitano. Nesse sentido, devem ser ensaiadas e incentivadas experiências que forneçam alternativas para um modelo de arranjo institucional interfederativo para a implementação de projetos urbanos de interesse metropolitano que possam desempenhar a articulação necessária para a transformação urbana integrada.

### 3.2 Processo de articulação interfederativa

O principal entrave à realização de intervenções em territórios que concentram elementos de funções de interesse metropolitano é a governança. No mosaico desenhado pela Constituição de 1988, seguindo a diretriz política de descentralização e empoderamento dos municípios na governança local das cidades, as metrópoles não receberam maior atenção ou detalhamento. Para além da instituição administrativa das Regiões Metropolitanas pelos Estados, não se desenvolveu o arcabouço legal necessário para operacionalizar efetivas ações interfederativas de interesse metropolitano. Ainda assim, algumas experiências inovadoras se destacam.

A experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, instituído em 1990, foi pioneira na associação horizontal de municípios para realização de ações combinadas e articulação das políticas públicas setoriais da região, como infraestrutura, habitação e desenvolvimento econômico. Mantido com recursos dos municípios, o consórcio tem suas ações complementadas por arranjos institucionais, como a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Essa experiência fortaleceu a demanda pela regulamentação dos consórcios intermunicipais, que se efetivou na aprovação da Lei Federal nº 11.107 em 2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos. As experiências de articulação interfederativa se proliferaram desde então, ainda que seus resultados estejam em fase incipiente. No contexto das articulações metropolitanas, a experiência que avançou em termos de posicionar o território como cerne das questões metropolitanas, é o arranjo das Regiões Metropolitanas de Minas Gerais. Seu desenho institucional é suportado por outros arranjos, como as Agências de Desenvolvimento e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, que promovem ações coordenadas a partir de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, cujo eixo estruturante é justamente uma proposta de reestruturação territorial. Considerando tanto as experiências horizontais como as verticais de cooperação interfederativa, é consenso que ainda se tratam de experiências de arranjos pontuais, focados eminentemente em desafios setoriais e ainda com pouco resultado relativo à proeminência de questões territoriais para a transformação urbana integrada.

Atentando aos desafios colocados no território da Macroárea de Estuturação Metropolitana do PDE, algumas hipóteses de articulação interfederativa para a realização de projetos urbanos metropolitanos poderiam ser aventadas, com foco potencialmente inovador no enfrentamento de questões territoriais, levando-se em conta a necessária articulação das escalas locais, que se revelam nas especificidades dos setores da MEM, às implicações nas dinâmicas metropolitanas.

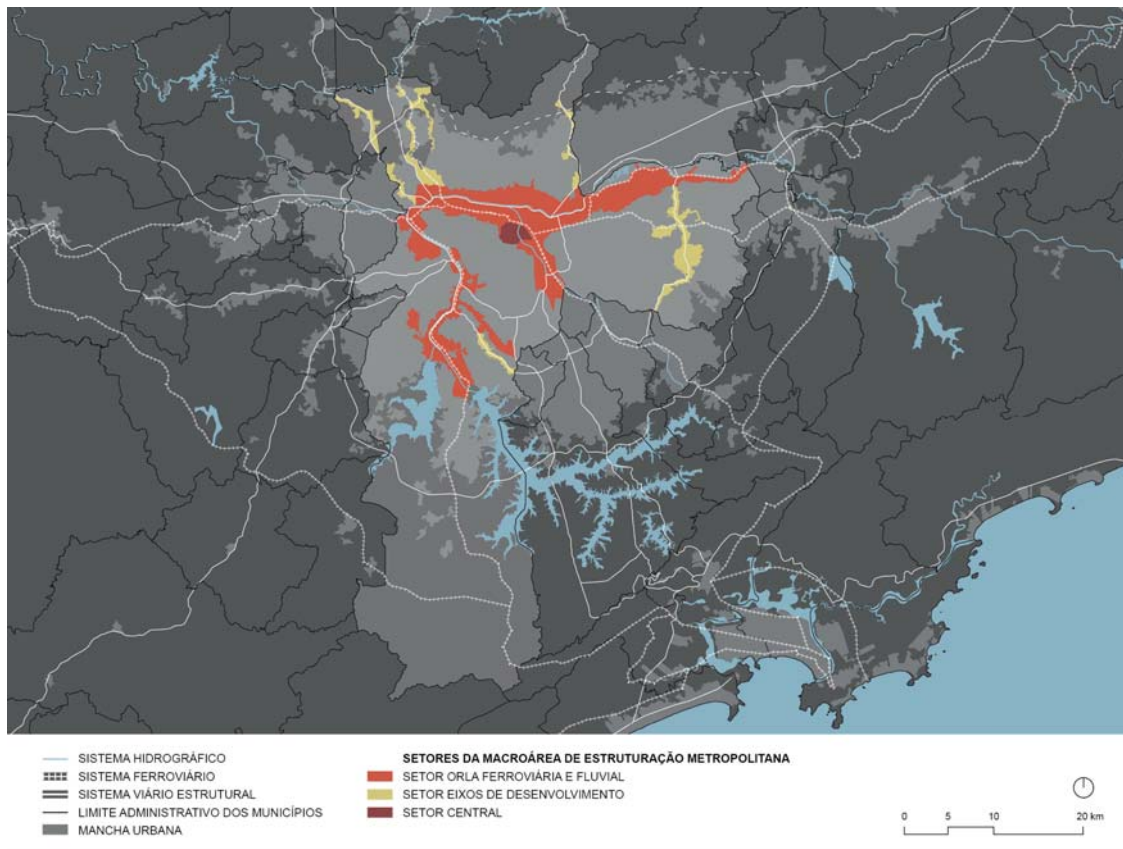
Os Arcos que compõem o setor da Orla Ferroviária e Fluvial enfrentam as dificuldades de estruturação de projetos em áreas de grandes lotes que requerem um tratamento de redesenho



fundiário e de implantação de novos elementos infraestruturais de ampla abrangência. Frente a essas dificuldades, avançar na estrutura institucional que permita a elaboração, estruturação e implementação de projetos urbanos a partir de um arranjo de governança interfederativa vertical – entre Município, Estado e União – poderia significar um avanço importante no sentido do planejamento e reestruturação urbana desse território. Destaca-se, nesse caso, a possibilidade de articulação das agendas urbanas, planos de infraestruturas e programas de financiamento, bem como do sistema de informações e monitoramento e compartilhamento de competências e riscos entre os diversos entes federados. Agrega-se ainda a possibilidade de convergência de ativos oriundos dos três entes federados que já se fazem presentes no território, como os terrenos públicos: da União, com propriedades de terrenos junto às ferrovias, do Estado com os grandes equipamentos públicos de abrangência metropolitana e do Município com áreas remanescentes dos antigos meandros dos rios, sobretudo no entorno do rio Tietê.

Já os Eixos de Desenvolvimento da MEM poderiam se valer de articulações institucionais entre o município de São Paulo, inclusive considerando as subprefeituras das regiões de bordas da cidade, e os municípios vizinhos, por onde os eixos de transporte rodoviário, sistema hídrico e toda uma série de problemas urbanos são contíguos. A hipótese de transformação desses territórios estaria enquadrada na agenda de projetos sistêmicos, objetivando a articulação de programas setoriais integrados nas franjas urbanas.

Em ambos os casos, soma-se toda sorte de associações, compartilhamento e compatibilização das agendas e políticas setoriais entre os entes federados e de forma articulada em projetos urbanos integrados: trata-se da hipótese de poder contar com a efetiva articulação política para as áreas e equipamentos de preservação cultural e ambiental, para a agenda de habitação de interesse social, para a política integrada de transporte, recursos hídricos, saneamento e resíduos sólidos, que possam ter efeito concreto na qualificação da urbanidade desse território, de maneira integrada e sistêmica.



**Figura 6. Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana e municípios da Região Metropolitana de São Paulo**  
 Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2015

O recém aprovado Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089 de 2015) pode significar um processo para se avançar no enfrentamento dos desafios institucionais e do pacto interfederativo na implementação de políticas urbanas metropolitanas, para além de experiências com focos setoriais. O Estatuto da Metrópole impõe às Regiões Metropolitanas um prazo de três anos para o estabelecimento da gestão plena metropolitana e desenvolvimento de seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI.

Ainda que se trate de uma peça de lei que contém a dificuldade de sua implementação *pari passu* ao desenvolvimento da cidade, e que seja um instituto de proeminência de ação do Governo do Estado em detrimento de iniciativas de Municípios, a oportunidade que se apresenta em São Paulo parece permitir o fortalecimento de ações concretas para a articulação de políticas urbanas de interesse metropolitano, com impacto no território de estruturação metropolitana da MEM..

O escopo do PDUI, tal como define o Estatuto da Metrópole, deve conter as diretrizes para o planejamento, gestão e execução da governança e fundos interfederativos. Para tanto, considera a necessária incorporação de instância executiva de representação interfederativa e instância colegiada deliberativa, organização pública com funções técnico-consultivas, além das diretrizes da política metropolitana ao macrozoneamento, à articulação das Políticas e Planos, às áreas com restrição à urbanização, aos projetos estratégicos e ações prioritárias para investimento, ao sistema de acompanhamento e monitoramento, além de instrumentos para o desenvolvimento urbano

integrado: planos setoriais interfederativos, zonas para a aplicação compartilhada de instrumento urbanísticos, compensação por serviços do Município à Região Metropolitana, operações urbanas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação e contratos de gestão interfederativos.

Trata-se, portanto, da oportunidade de desenvolver um Sistema de Planejamento Urbano Integrado da Região Metropolitana, com o arcabouço institucional para estruturar a governança e fundo interfederativos, as instâncias metropolitanas de participação popular, a infraestrutura de dados, informações e monitoramento metropolitano e, possivelmente, uma organização pública interfederativa (com o escopo técnico-consultivo que requer o Estatuto da Metrópole) para elaborar, estruturar e implementar os projetos e planos de interesse metropolitano. Além disso é possível vislumbrar a oportunidade de transpor os avanços dos instrumentos e princípios do Estatuto da Cidade (2001), e mobilização dos movimentos sociais que se organizaram em torno das agendas setoriais nos Planos Diretores, para a agenda e os desafios de elaboração da política metropolitana.

Ao se prever a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo é possível reconhecer que tal processo será um campo de formulação, pactuação e constituição das iniciativas de constituição de um Sistema de Planejamento Urbano Integrado da Região Metropolitana, para a articulação metropolitana entre Estado, Município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana, além dos consórcios públicos já constituídos e organizados nas cinco sub-regiões da metrópole. O efetivo enfrentamento das questões urbanas exige um olhar a partir do território que, necessariamente, transcende os recortes administrativos abstratos. Reconhece-se as limitações de ações exclusivamente municipais para esse propósito. No entanto, face às perspectivas e oportunidades apresentadas, tais limitações não devem constranger a amplitude metropolitana dos desafios em tela. Por isso, a importância da proposição de ações e instrumentos baseados nas diversas iniciativas da agenda e planejamento urbano existente nas cidades da Região Metropolitana de São Paulo. Seria o primeiro passo para o debate a seu respeito e desenvolvimento das convergências necessárias entre os distintos níveis de governo, considerando as dimensões dos problemas territoriais locais e regionais em causa e o propósito de estratégias compartilhadas de governança interfederativa.

### **3.3 Projeto urbano como instrumento de transformação**

A oportunidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo pode significar a importância de articulação das agendas programáticas e dos marcos institucionais de vários níveis de governo, Municípios da Região Metropolitana, Governo do Estado de São Paulo e Governo Federal, além dos consórcios públicos. Tem-se em vista a sua concatenação e convergência nos projetos urbanos de interesse metropolitano, nos planos de infraestrutura, estrutura, diretrizes urbanísticas e de desenvolvimento social e econômico, bem como de controle do desenvolvimento imobiliário, para a consecução da qualificação urbana local em relação às dinâmicas metropolitanas. Um Sistema de Planejamento Urbano Integrado da Região Metropolitana deve se basear na constituição da governança interfederativa necessária à elaboração e implementação das políticas compartilhadas. Nesse sentido, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) de interesse metropolitano pode ser peça fundamental como meio e plataforma de articulação entre os diversos agentes para a proposição e estruturação das iniciativas

compartilhadas. Uma vez que o projeto urbano compreende o território, na sua dimensão técnico-política, as estratégias de financiamento, governança e fases de sua implementação, tornando-se então instrumento de organização e pactuação dos objetivos e diretrizes de transformação de longo prazo.

A defesa do PIU como instrumento de pactuação parte de duas premissas. A primeira é a concepção do projeto urbano como processo. É nesse sentido que se justifica a idéia do projeto como plataforma para investigação e articulação entre os diversos agentes envolvidos ao longo de seu desenvolvimento. O projeto deve evidenciar as tensões e dissensos entre os agentes, oferecendo uma base para construção de consensos e pactos a partir de uma proposição de transformação do território. A segunda premissa é o entendimento do produto do projeto urbano como um dispositivo. Para isso, o projeto não deve se limitar a desenvolver soluções de desenho urbano descompromissadas com a sua viabilização e a realidade na qual se inserem. O projeto urbano deve almejar um processo sinérgico de reflexão que envolva tanto o modelo e agenda de desenvolvimento urbano que propõe, quanto os instrumentos de regulação e os mecanismos de financiamento que o viabilizam, resultando em um produto de caráter político que enfrente a complexidade do processo de disputa que caracteriza a cidade real e evidencie os meios previstos para a sua realização. Nesse sentido, significa uma plataforma de debate social no processo político de planejamento urbano.

Em outras palavras, trata-se do desenvolvimento de um campo comum em que o projeto possa provocar reflexões acerca dos meios de viabilização das intervenções espaciais – um campo dialético, de construção mútua, multidimensional e interdisciplinar. Essas premissas sugerem a reformulação de como os grandes projetos urbanos vêm sendo comissionados no município de São Paulo. Por exemplo, o PDE de 2002 demarcou as áreas nas quais deveria incidir o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas. Em função dessa definição, seriam então elaborados projetos das intervenções urbanas desejadas em cada área onde foram demarcados e conforme o escopo previsto no instrumento específico das Operações Urbanas Consorciadas. No entanto, o que se verificou ao longo da última década foi a inviabilidade da utilização desse instrumento em determinadas porções do território, nas quais a lógica de arrecadação da mais valia urbana não é operacional ou desejável, por exemplo, devido ao desinteresse do mercado imobiliário em atuar nessas regiões<sup>5</sup> ou em função dos meios previstos para a sua realização. As premissas do PIU propõem que, inversamente, a escolha dos instrumentos regulatórios e de financiamento se dê justamente no próprio processo de desenvolvimento do projeto urbano, e não antecipadamente.

Considerando o contexto de um território de estruturação metropolitana, a principal potencialidade do PIU é a possibilidade de enfrentamento da complexidade que se coloca no espaço urbano local, em diálogo com a dimensão sistêmica dos principais fluxos e dinâmicas metropolitanas. O projeto urbano pode, nesse contexto, articular um conjunto de escalas territoriais e institucionais, constituindo um instrumento de antecipação, pactuação e articulação de ações públicas, mecanismos de gestão e formas de financiamento próprios em razão dos atributos de transformação, reestruturação e reprogramação do território de estruturação metropolitana. A hipótese de se haver um Sistema de Planejamento Urbano Integrado da Região Metropolitana com a estrutura de governança interfederativa capaz de elaborar, estruturar e implementar um conjunto integrado de PIUs, no âmbito do debate, pactuação e desenvolvimento metropolitanos, pode

corresponder aos desafios programáticos e institucionais colocados para a reconversão de áreas complexas como a MEM, que precisam levar em conta políticas sistêmicas, a um só tempo, de vínculo local e regional.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção dos projetos urbanos como processo e dispositivo da transformação do território de estruturação metropolitana apresenta potencialidades e, ao mesmo tempo, enfrenta desafios no âmbito da gestão pública. Por um lado, o projeto urbano pode ser plataforma de articulação entre os diversos agentes para a estruturação das iniciativas compartilhadas, pois pelo projeto fluem as informações concretas necessárias às tomadas de decisão política.

O projeto torna-se então instrumento de organização e pactuação dos objetivos e diretrizes de transformação de longo prazo. Por outro lado, o vício dos ciclos políticos de curto prazo e o pragmatismo que muitas vezes submete a agenda da política urbana implicam na desvalorização de processos de transformação estrutural de longo prazo, especialmente quando assentados em governança compartilhada. Acredita-se, porém, que mudanças recentes oferecem oportunidades para a promoção de efetivos avanços nesse sentido, com as conquistas no âmbito jurídico-institucional da política urbana e o acúmulo de experiências de processos participativos de planejamento urbano.

Do ponto de vista dos desafios programáticos, o quadro persistente de desigualdades continua a exigir a formulação de novas políticas para a sua superação. A aposta de inclusão pelo consumo parece ter se esgotado, indicando a necessidade de revisão do projeto de desenvolvimento social. Sabendo que as metrópoles são, e cada vez mais, os motores do desenvolvimento social e econômico, parece evidente que qualquer projeto político passe pelo fortalecimento das estruturas urbanas que amparem e impulsionem a produção, os processos de inovação e a distribuição das oportunidades. Ademais, as recentes manifestações sociais que se multiplicam pelas cidades brasileiras amplificam a demanda por outras formas de urbanidade.

As incógnitas recaem, então, sobre a possibilidade do projeto urbano enquanto campo de articulação programática de intervenção na cidade. A agenda do desenvolvimento urbano não pode ser entendida enquanto agenda setorial, mas sim como instrumento de governo que potencializa a articulação do conjunto das políticas setoriais no território. O projeto urbano, ao contemplar o território no seu âmbito técnico-político e dispor os meios para a sua viabilização, contém a capacidade de ensaio das respostas às demandas latentes de transformação do uso e apropriação da cidade, para promover a pactuação necessária sobre os agentes, os conteúdos, os meios e as finalidades das intervenções urbanas.

Há condição, portanto, para a operacionalização de um novo *modus operandi* de produção de projetos urbanos de interesse metropolitano para a transformação do território da Macroárea de Estruturação Metropolitana. Produção essa que pode reverberar na transformação das dinâmicas metropolitanas, a partir de ações originalmente destinadas ao âmbito municipal. É nesse sentido que o Projeto de Intervenção Urbana pode se tornar um instrumento para articulação e

transformação do território de estruturação metropolitana, na medida em que lança luz ao território considerado nos seus vínculos locais e regionais, projeta a orientação de diretrizes da transformação de longo prazo e fornece os meios de organização e pactuação entre as agendas da política urbana e os diversos agentes envolvidos na produção da transformação da cidade.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS e NOTAS

### 5.1 Referências bibliográficas

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. *Estatuto da Metrópole*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

FRANCO, F. M. (2005) *A construção do caminho: a estruturação da metrópole pela conformação técnica das várzeas e planícies fluviais da Bacia de São Paulo*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo.

KLINK, J. J. (2009) Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrópoles*, São Paulo, v.11, n.22, p.415-433, jul./dez.

LANGENBUCH, J. R. (1971) *Estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Departamento de documentação e divulgação geográfica e cartográfica.

MARICATO, E. (2011) Metrópoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.25, n.71, p.7-22.

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. (2004) *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

SANTOS, M. (1999) *A natureza do espaço*. 3ª edição. São Paulo: Hucitec.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. *Plano Diretor Estratégico*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei nº 272, de 2015. *Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

SÃO PAULO (Município). Plataforma digital: GestãoUrbanaSP.

<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>

SPINK, P. K. et al. (2009) Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópoles*, São Paulo, v.11, n.22, p. 453-476, jul./dez.



## 5.2 Notas

<sup>1</sup> A Operação Urbana Consorciada é um instrumento de reordenamento urbanístico definido no Estatuto da Cidade como um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001). Para sua aplicação, é necessária a aprovação de uma lei municipal específica que delimite uma área para aplicação do instrumento. A especificidade da Operação Urbana Consorciada está na possibilidade de alteração de parâmetros de uso do solo, especialmente com relação ao potencial construtivo da área, associada à venda, pela Prefeitura, de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), livremente negociados no mercado. O valor arrecadado com a venda dos CEPACs é destinado à viabilização das intervenções planejadas no território.

<sup>2</sup> O marco regulatório da política urbana brasileira se estrutura a partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001). O Estatuto define uma série de instrumentos da política urbana e determina a obrigatoriedade do Plano Diretor para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes. O Plano Diretor, aprovado em lei municipal, é entendido como o instrumento básico para guiar o desenvolvimento urbano das cidades; além dele, cabe também ao Município a regulação específica sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. Após a aprovação do Estatuto da Cidade, o município de São Paulo sancionou seu Plano Diretor Estratégico em 2002 e o zoneamento em 2004; esse Plano foi revisado e sua nova versão foi sancionada em 2014. Recentemente, no início de 2015, foi aprovado um novo componente do marco regulatório da política urbana, o Estatuto da Metrópole, que impõe a obrigatoriedade do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado em lei estadual, para todas as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas formalmente constituídas.

<sup>3</sup> As rugosidades, aqui, são entendidas como a materialidade dos registros da incorporação dos sistemas técnicos no território, seguindo a conceituação proposta por Milton Santos: "Chamemos rugosidade o que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos. É dessa forma que elas são uma parte desse espaço-fator. Ainda que sem tradução imediata, as rugosidades nos trazem os restos de divisões do trabalho já passadas (todas as escalas da divisão do trabalho), os restos dos tipos de capital utilizados e suas combinações técnicas e sociais com o trabalho" (SANTOS, 1999: 113).

<sup>4</sup> A Constituição Brasileira de 1988 define o pacto federativo, repartindo competências entre a União, os Estados e os Municípios. Somente aos Municípios compete “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

<sup>5</sup> Os estudos para a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu (OUC-RVJ), por exemplo, revelam esse diagnóstico. Nos relatórios desenvolvidos posteriormente à finalização dos estudos, evidencia-se que a dimensão do perímetro, muito maior do que as demais operações existentes, e a situação de precariedade que caracteriza esse território tornavam o modelo tradicional de OUC

---

(baseado na captação de recursos pela emissão de CEPACs) inviável nesse contexto. Não havia interesse da iniciativa privada em agregar seus investimentos naquele perímetro, sendo necessário, portanto, uma primeira onda de investimentos públicos para iniciar o processo de reversão da precariedade e vulnerabilidade da região.