ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA (PIU) E ZEIS 1 EM SÃO PAULO O filé das ZEIS 1 no perímetro do PIU do Terminal de Ônibus do Jardim Ângela

Autores:
CATHARINA CHRISTINA TEIXEIRA - Instituto de Arquitetura e Urbanismo da - cct.arq@gmail.com

Resumo:

As ZEIS 1 (de ocupação) na cidade de São Paulo são territórios vulneráveis, que vem sofrendo transformações substanciais, desde sua institucionalização com o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002. Alguns avanços foram conquistados diante das lutas pleiteadas pelos movimentos sociais. No entanto, temos assistido alterações (PDE de 2014), que se apoiam nas parcerias do setor público com o privado, que colocam o instrumento em risco, principalmente no que diz respeito aos perímetros que envolvem Projetos Estratégicos e obras. Um desses instrumentos, é o Projeto de Integração Urbana (PIU) nas suas diversas modalidades. Hoje são 40 perímetros, sendo 27 PIU (s) de Terminais de Ônibus. O PIU do Terminal de Ônibus do Jardim Ângela, na Zona Sul da cidade, se sobrepõe à perímetros de ZEIS 1. Essa sobreposição estaria dentro do pensamento de que, ao se comprar o boi, leva-se o filé e o acém? Diante do PIU, qual a proteção das ZEIS 1 e a garantia do direito a cidade e a moradia?

PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA (PIU) E ZEIS 1 EM SÃO PAULO

O filé das ZEIS 1 no perímetro do PIU do Terminal de Ônibus do Jardim Ângela

Desenvolvimento Urbano - Velhos Problemas, Novos Desafios

INTRODUÇÃO

A institucionalização de uma legislação de direito, consolidada pelo marco regulatório do Estatuto das Cidades (LEI 10.257/2001), alinhada ao processo de democratização do Estado brasileiro, fez acreditar que a nova ordem garantiria o fim, ou pelo menos amenizaria, as desigualdades sociais. Quando foram estabelecidos tais direitos, já havia um descompasso entre o ideal democrático e o sistema econômico neoliberal e global, que criou condições para o engessamento e operacionalização das políticas públicas inclusivas, praticadas por governos republicanos, que tinham alguma direção dentro do que podia ser entendido como o direito a cidade e a moradia.

Contraditoriamente, como nos mostrou Maria Lucia Refinetti Martins (2015), a mesma agenda urbana que tomou conta do planejamento municipal, sob o marco regulatório do Estatuto das Cidades.

> " [...] abre espaço à negociação e que resulta por implementar-se por um modelo baseado na exceção, seja no campo das ações do capital ou de respostas ao setor popular, no qual o primeiro amplificou significativamente seu universo de vantagens e o segundo teve raros ganhos via instrumentos que deveriam favorecê-lo. (MARTINS, 2015, p.2)

Ao se criar instrumentos para o financiamento do desenvolvimento urbano em troca de contrapartidas de uso e ocupação do solo, tratou-se de colocar em prática a ideia de que ao se comprar o boi, leva-se o acém e o filé? É nessa argumentação que se pretende avaliar o papel das ZEIS 1 diante de instrumentos como o PIU, criado pelo Plano Diretor Estratégico de SP em 2014.

As ZEIS 1 e os PIU (s) dentro do planejamento urbano

Tomando Boaventura dos Santos, a ilegalidade ganhou a metáfora de legalidade, ao conferir-lhe um zoneamento e incorporá-lo aos mapas oficiais a partir do PDE de 2002 (LEI 13.430/2002). Dessa forma as ZEIS foram marcadas como forma de assegurar a permanência dos moradores em seus locais de origem (ZEIS 1, de ocupação) e como reserva de áreas (ZEIS 2,3,4 de vazio[1]) para atendimento habitacional das demandas locais.

As ZEIS 1 são um zoneamento- dispositivo que envolve projetos e obras para os processos de reurbanização e regularização fundiária. Estão sujeitas ao financiamento prioritário do poder público, nas esferas municipais, estaduais, federais, de organismos ou agências internacionais, ou mais recentemente, pelo financiamento de instrumentos urbanísticos que envolvem contrapartidas urbanas.

Na outra ponta do planejamento, o PDE de 2014 (LEI 16.050/2014), implantou uma Rede de Estruturação da Transformação Urbana, marcando uma direção para o desenvolvimento urbano, estimulando o adensamento com incentivos de Coeficiente de Aproveitamento (CA) igual a 4 em locais estratégicos da cidade. Essa Rede é composta pela Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), onde se concentram as Operações Urbanas Consorciadas e PIU (s), e pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que se espalham de forma radial do centro em direção às áreas periféricas. Nos Eixos estão os PIU (s), ligados ao transporte público (PIU (s) Terminais de Ônibus. Locais onde se pretende concentrar, ao longo das vias arteriais da cidade, mais habitação, comércio e serviços.

O PIU foi proposto no Art. 134 e 136 do PDE e regulamentado pelo Decreto nº 56.901/2016. Tem por finalidade reunir e articular estudos técnicos, "objetivando promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação". Esses projetos podem ser promovidos pelo poder público, ou virem de demandas do setor privado, através de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP). Esse instrumento não estava previsto no Estatuto da Cidade, e foi criado sob o argumento de que qualquer intervenção urbana, deveria ser testada primeiramente como PIU.

É um dispositivo flexível que abre possibilidades para que o projeto de intervenção possa ser proposto sem amarres, permite o reordenamento do parcelamento do solo urbano através do Reordenamento Urbanístico Integrado, não exige EIA/RIMA[2] e não contempla estoques construtivos regulatórios.

Todo PIU deve conter: I- Proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística; II- Modelagem econômica da intervenção proposta; III- Definição do modelo de gestão democrática da sua implantação.

No que tange ao financiamento das intervenções, pode adquirir três roupagens: A primeira através da consolidação na forma de uma OUC. Nesse caso, prevê que o financiamento das obras seja feito a partir da emissão e venda de CEPAC[3], vendidos por leilão

1 Com o PDE de 2014 foi introduzida a ZEIS 5.

[2] EIA/RIMA: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

3 CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção.

na Bolsa de Valores. Uma segunda modalidade é por meio das Concessão Urbanística (CU). Esse processo confere a concessão a uma empresa municipal, ou mediante licitação à empresa ou a um consórcio privado. A concessão fica sujeita ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas[4]. A remuneração das empresas privadas pode ser feita através da exploração e construção de potencial construtivo no terreno do próprio Terminal, ou através das receitas acessórias como o arrendamento das áreas construídas. A outra possibilidade é de o PIU adquirir o formato de Área de Intervenção Urbana (AIU), onde o recurso da outorga onerosa do direito de construir é direcionado para um fundo[5] específico do perímetro para a execução das obras previstas no projeto.

Até o momento, totalizam 40 PIU (s) na cidade. Do levantamento pesquisado, todos os perímetros do PIU, à exceção dos PIU (s) que envolvem equipamentos, possuem um ou mais tipos de ZEIS. O PIU Terminal Urbano concorre com a sobreposição de uma legislação específica, o Decreto 58.066/2018, que dispõe sobre os projetos para os Terminais, bem como sobre a análise dos processos de licenciamento. Hoje são 27 PIU (s) Terminais, desses, somente dois não possuem áreas de ZEIS. Os 27 PIU (s) Terminais, foram divididos em 2 editais para chamamento dos concessionários: o primeiro com 3 Terminais (Campo Limpo, Capelinha e Princesa Isabel) e outro pacote com os demais 24 casos, onde o PIU do Terminal Jardim Ângela se situa.

PIU DO TERMINAL DO JARDIM ÂNGELA (TJA)

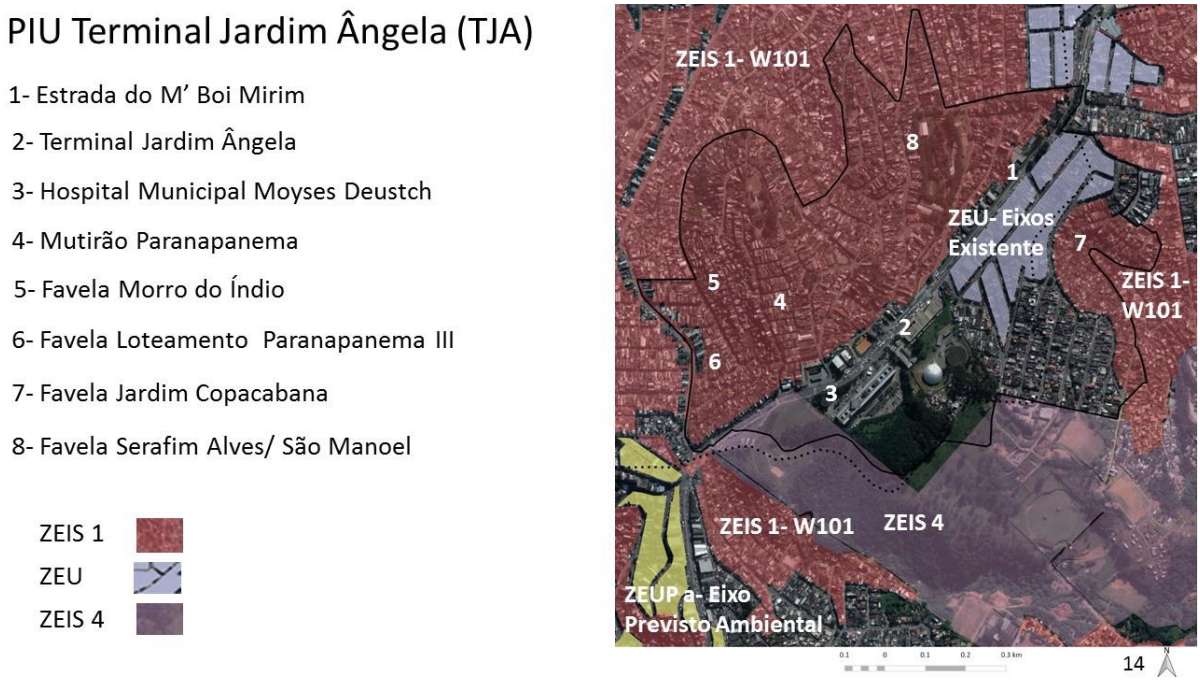

Figura 01: Mapa PIU do Terminal do Jardim Ângela. Elaborado por Hélio Francisco dos Santos. Fonte: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/. Montagem da autora.

[4] E também à LEI 16.211/2015, Lei de Concessão de Terminais.

[5] A regulamentar; hoje todos os recursos da outorga onerosa do direito de construir vão para o FUNDURB. Esses recursos são investidos de forma distributiva em toda a cidade.

O PIU do Terminal do Jardim Ângela localiza-se na Zona Sul de São Paulo, no Eixo de Estruturação da Transformação Urbana da Estrada do M'Boi Mirim, divisa com a Área de Proteção ao Manancial da Represa do Guarapiranga. Dos 27 PIU-Terminais, o do Jardim Ângela é o que contém a área maior de ZEIS 1, ocupando 60% do perímetro como demonstra a Figura 1. A região delimitada é bastante peculiar, além de dois importantes equipamentos públicos como o Terminal de Ônibus do Jardim Ângela e o Hospital Municipal Moysés Deustch, um pequeno pedaço de ZEIS 4 e todo o restante é constituído por favelas e loteamentos irregulares e precários em ZEIS 1. Na Figura 02 é possível observar a ocupação que compõe o tecido urbano de todo o entorno.

Figura 02: Vista panorâmica do território a partir da Estrada do M' Boi Mirim. Fonte: autora, tirada em 08/03/2018.

O que anuncia a Nota Técnica do Edital 05/2017 dos 24 PIU (s) de Terminais de Ônibus emitida pela PMSP e SP Parcerias S/A, que apresenta a análise das propostas dos 5 grupos que se candidataram para concessão do lote é reveladora. Na avaliação dos técnicos, a necessidade de avançar sobre as áreas de terras fora da projeção dos terminais é premente, e desse relato pode-se extrair o seguinte conteúdo:

> "[...] os estudos confirmaram a expectativa inicial do projeto de que a viabilidade de concessão dos Terminais- na qual inclui-se um rol de obrigações relativas à gestão e manutenção desses equipamentos e obras de requalificação- apenas pode ser alcançada por meio da exploração de empreendimentos associados. Para tanto, alguns estudos indicaram que o local de construção desses novos empreendimentos seria no terreno de cada Terminal ou em locais ao redor de cada terreno, mediante desapropriações". (Nota Técnica, 2018, pg. 80)

Sobre esse dado deduz-se que o avanço sobre outros terrenos nos perímetros dos PIU (s) Terminais, deverá ser estudada como possibilidade para a viabilidade da operação. Não há ainda precedentes, mas o PIU Vila Leopoldina nos serve de referência, para entender como as áreas de ZEIS 1 entram na solução da reestruturação territorial.

O perímetro original dessa operação abriga três áreas de ZEIS 1, a ZEIS 1 da favela da Linha, a ZEIS 1 da favela do Nove, e a terceira é a ZEIS 1 do Conjunto Habitacional Cingapura-Madeirite. O projeto proposto utiliza o CA de 4 vezes a área do terreno, para realizar

empreendimentos habitacionais e comerciais de alto padrão. Em contra- partida o proponente se compromete a reassentar as 900 famílias das duas favelas. Nesse caso as áreas das ZEIS 1 serão utilizadas no reordenamento territorial como sistema viário externo ao perímetro, fundamental para garantia da mobilidade urbana, advinda do adensamento concedido pelo poder público, como mostra a Figura 03.

PIU Vila Leopoldina

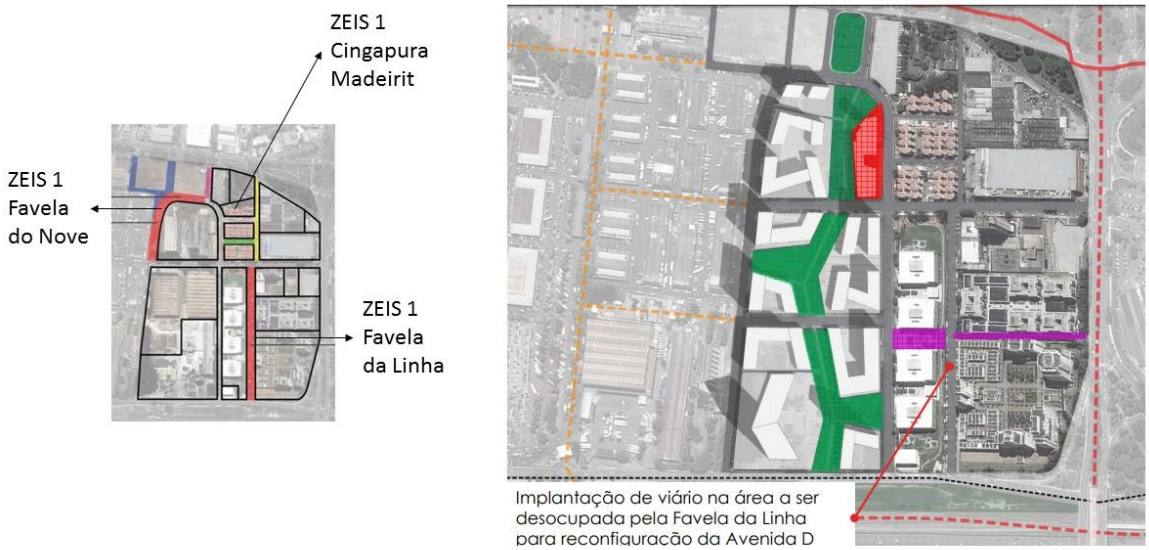

Figura 03: Ilustração do PIU Vila Leopoldina. Montagem da autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos argumentos e fatos apresentados, alguns pontos devem ser destacados para elucidar o que se quer demonstrar: as ZEIS 1 são reserva de terras para o PIU.

A ZEIS 1 não são um dispositivo capaz de garantir a reurbanização com regularização fundiária, diante de instrumentos que se servem da valorização imobiliária. O fato da ZEIS 1 poder ser fragmentada, e não tratada como uma unidade de planejamento urbano, permite que essas áreas fiquem no "limbo" à serviço de outros dispositivos e possam ser recortadas.

Não há proteção legal das ZEIS 1 no PDE diante dos PIU, AIU, OUC. Esses dispositivos não fazem menção a esse zoneamento, sendo substituído por diretrizes genéricas como a necessidade de atendimento habitacional aos moradores. Essas são questões correlacionadas, mas distintas.

As ZEIS 1 trabalha um universo da indeterminação, como afirma Raquel Rolnik (2015) *"Tais indeterminações são os mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado no momento certo"* (ROLNIK, 2015, pg. 174).

Tais dispositivos tinham no âmago a proposta de que: Ao se comprar o boi, leva-se o filé e o acém. Diante do exposto, quem é o filé?

REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas: Decifra-me ou te devoro! In: Hegemonia às avessas. Org. Oliveira, F.; Braga, R. e Rizek, C.; Boitempo Editorial, pg. 21, 2010.

ROLNIK, Raquel. A guerra dos lugares. São Paulo: Boitempo, 2015.

REFINETTI, M.L.; RINCÓN, Análida (2015). "Medellín- Colômbia, São Paulo- Brasil – Urbanismo em questão". In: Desbordes Urbanos: 50-63, Monografias VP. Montevidéu: UDELAR.

SANTOS, Boaventura de S. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. Revista Espaço e Debates, ano XI, nº 33, 1991. Versão de 1988.

Nota Técnica Edital 05/2017- PMSP e SP Parcerias S/A, 2018, pg. 80. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1lczq0tlxblxNMdaIcD3Oig-yU_gAFeQt/view. Acesso em 10/10/2018