

**O mercado imobiliário no Eixo Rebouças: Aplicação das Diretrizes Urbanísticas para as Zonas de Estruturação Urbana do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo a partir de 2014**

**Guilherme Henrique Fatorelli Del'Arco**

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo, Mackenzie, Brasil  
guilherme.arq@gmail.com

**Matheus Oliveira Costa**

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo, Mackenzie, Brasil  
arq.matheusoc@gmail.com

## RESUMO

O presente estudo aborda o histórico da configuração dos bairros que compõe o eixo da Avenida Rebouças, considerando as estratégias do desenvolvimento urbano pela contextualização dos períodos de inflexão dos planejamentos paulistano, decorrentes da (re)orientação política, econômica e social, através da legislação urbanística aplicada especialmente a partir dos anos 1970, com foco no desenvolvimento imobiliário verificado na área. O destaque, no entanto, se manifesta na política urbana mais recente, definida pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016 que definiram parâmetros urbanos qualificadores cujas aplicações são ora obrigatórias, ora incentivadas. O eixo da Avenida Rebouças, por estar atualmente enquadrado como Zona de Estruturação Urbana, representa uma boa perspectiva de análise da aplicação de tais parâmetros, visto que, além de promover um adensamento construtivo e demográfico, também busca articular o território em benefício da dinamização econômica local, dos fluxos na escala do pedestre, do transporte público e das relações intraurbanas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Zona de Estruturação Urbana. Eixo. Rebouças. Plano Diretor Estratégico. São Paulo.

## 1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor Estratégico de 2014 é resultado de uma revisão participativa das diretrizes de desenvolvimento urbano para, pelo menos, os próximos 10 anos na cidade de São Paulo. Visa direcionar ações dos produtores dos espaços públicos e privados de maneira tal que atenda às necessidades coletivas para a garantia de um desenvolvimento equilibrado, inclusivo e produtivo. O Plano foi desenvolvido entre 2013 e 2014 pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, através de um amplo processo participativo que contou com a contribuição de diversos setores da sociedade civil de todas as regiões do município, também recebendo contribuições de outras esferas e setores da administração pública com o objetivo de reunir a maior parte de informações relevantes para o alcance das diretrizes do Estatuto da Cidade de 2001.

Neste sentido, uma das estratégias mais significativas deste Plano Diretor é a definição de limitação de gabarito e de um coeficiente de aproveitamento básico correspondente a 1,00 para todo o território urbano, podendo ser incrementado até 2,00 mediante contrapartida financeira. Poucas áreas da cidade receberam direcionamento diverso, dentre elas as áreas que envolvem proteção ambiental. No entanto, destacamos aqui as Áreas de Estruturação da Transformação Urbana, posteriormente regulamentadas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, como Zonas de Estruturação Urbana – ZEU.

O diferencial da ZEU se manifesta principalmente em direcionar o crescimento da cidade através dos mais significativos eixos de transporte coletivo público que também possuam algum grau de relevância na estruturação dos fluxos metropolitanos, permitindo coeficientes de aproveitamento maiores e estimulando o adensamento populacional.

## 2. OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa foi obter, por meio de uma análise detalhada, resultados de como o mercado imobiliário está respondendo aos parâmetros qualificadores previstos para as Zona de Estruturação Urbana no eixo da Avenida Rebouças, localizado na Zona Oeste de São Paulo desde a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014.

Os objetivos específicos foram: introduzir a evolução histórica do eixo Rebouças considerando os aspectos da dinâmica metropolitana e seus reflexos no ambiente construído e, a partir do diagnóstico do território diante da Lei Municipal 16.050/2014 e da Lei Municipal 16.402/2016, apresentar como os lançamentos imobiliários entre 2014 e junho de 2020 aplicaram as diretrizes específicas para o Eixo de Estruturação.

## 3. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos, a metodologia utilizada consistiu em: revisão bibliográfica do histórico do desenvolvimento urbano da região da Avenida Rebouças, em São Paulo; análise das diretrizes urbanísticas anteriores à legislação vigente atualmente; levantamento dos parâmetros qualificadores do espaço urbano; mapeamento e análise dos novos lançamentos imobiliários presentes no eixo através de visita à campo; levantamento de informações por meio de pesquisa nos informativos comerciais de cada empreendimento e contato com incorporadoras; elaboração de quadro quantitativo apresentando os resultados obtidos.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Histórico da configuração e consolidação do Eixo Rebouças nas escalas Urbana e Metropolitana

Para a análise das transformações urbanas ocorridas na cidade de São Paulo, especialmente no eixo de expansão oeste onde se localiza a Avenida Rebouças, ao longo do século XX, é indispensável a compreensão de que a expansão urbana é definida conforme princípios de concentração de poder e é resultado não somente de uma organização espacial regulada por uma ordem jurídico-urbanística mas sobretudo por uma expansão quase que espontânea, em escala e força muito superior à dita ordenada, que determinou os vetores de desenvolvimento do ambiente construído presentes até a atualidade, quais sejam, aqueles espaços antropizados compreendidos “numa zona intermediária entre o legal e o ilegal” (ROLNIK, 1997, p.181). Ademais, outros padrões que definem eixos de expansão, muitos dos quais não exclusivos de São Paulo mas característicos da expansão das cidades em si, são aqueles que determinam a relação entre centralidades ou municipalidades, que, para o presente caso, são exemplificados na interação das cidades que compõem a região metropolitana de São Paulo.

Pode se considerar que as formas de expansão urbana são definidas, portanto, para além do ordenamento territorial estabelecido nas esferas político-administrativas, a partir da maneira em que as relações entre as esferas produtivas, comerciais e de consumo se estabelecem no espaço. Não obstante, destaca-se o fato atestado por diversos estudos de Rolnik (1997) e Santos (2018) que a cidade de São Paulo e sua região metropolitana sob tais aspectos expõem um tecido urbano estratificado social e economicamente revelando constantemente no decorrer de sua expansão territorial e ao longo do tempo, o surgimento e o declínio de setores industriais, o aparecimento de áreas residenciais unifamiliares transformadas em zonas mistas de alta densidade, eixos de transporte e ligação estratégica entre centralidades se tornando polos urbanos terciários, e a ocupação de diversos espaços, às margens da lei, pela população de mais baixa renda sistematicamente excluída da cidadania.

Como o objeto de estudo se debruça especificamente sob as diretrizes urbanísticas mais recentes, traçaremos panoramicamente, nesta etapa, os principais antecedentes da consolidação urbana desta parcela do quadrante sudoeste do município no decorrer do século XX, com destaque ao Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de 1970 (PMDI), o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 (PDDI), o Zoneamento de 1972, planos de expansão do transporte público, Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 e Zoneamento (LPUOS) de 2004.

Nas primeiras décadas do século XX, junto ao primeiros serviços de iluminação pública, o avanço das linhas de bonde elétrico pelo bairro de Pinheiros, abrangendo as ruas Teodoro Sampaio e Capote Valente passando pelo cemitério do Araçá e Mercado de Pinheiros, surgiu a formação de um importante eixo de desenvolvimento urbano em ralação à dinâmica produtiva na cidade (CAMPOS, SOMEKH, 2008). Não muito tempo depois, passou a se consolidar quando representou uma ligação às regiões produtivas através da Estrada São Paulo – Paraná, futura rodovia Raposo Tavares. Ademais, ainda nesse período, tal consolidação foi facilitada pela expansão da indústria automobilística que proporcionou o avanço da malha rodoviária e o início do serviço de ônibus presente na região. Na sequência, após a crise do café, a partir da década de 1930, a industrialização e os processos migratórios vão permitir a caracterização da região também como área residencial. Além da nova lógica de planejamento urbano paulistano representado pelo Plano de Avenidas (1930) e no âmbito legislativo pelo Código Arthur Saboya (1929), destaca-se a consolidação dos bairros Jardins, implantados pela Companhia City, caracterizados pelo uso residencial de baixa densidade, permanecendo assim até a atualidade. Deste período em diante, o processo de verticalização passa a abranger também a região do eixo aqui tratado, especialmente para o uso residencial (SOMEKH, 1997).

No contexto compreendido entre o final da década de 1940 até 1970 destacam-se, de acordo com estudos de Sarah Feldman (2005), os períodos da “construção do zoneamento (1947-1957)” e da “segunda configuração do planejamento em São Paulo (1967-1972)”. No rol de planos urbanísticos, leis de melhoramentos e atos de controle e desenvolvimento do ambiente construído, as diretrizes urbanas não somente no âmbito dos poderes executivo e

legislativo municipais mas também sob os argumentos de institutos como o IAB, a Sociedade dos Amigos da Cidade, entre outros, variavam entre os lemas “São Paulo precisa parar” e “São Paulo não pode parar”. Em meio às discussões, durante a gestão de Anhaia Melo, é encaminhado um novo modelo de controle do espaço urbano que consideraria pela primeira vez o conceito de *floor space index* (coeficiente de aproveitamento) e da área mínima do terreno por unidade, introduzindo simultaneamente o tema da densidade construtiva e da densidade demográfica nas habitações verticais (ROLNIK, 1997).

À época, apesar das intensas discussões acerca da fixação de limites construtivos, a aplicação destes novos conceitos, regulamentados pela Lei nº 5.261 de 1957 que seria alterada pontualmente em diversas ocasiões até 1966, significou, inclusive para o desenvolvimento do eixo aqui tratado, a oportunidade de grandes aproveitamentos construtivos para edifício residenciais e não residenciais:

“Os efeitos da Lei 5.261 no processo de verticalização são inquestionáveis: a lei elitiza o padrão dos apartamentos pois fixa a cota mínima por apartamento em 35m<sup>2</sup>, o que, segundo Somekh (1987: 115), “determinou o tamanho (grande) dos apartamentos e por consequência o seu preço (alto)”. Quanto à utilização da lei, como estipula dois coeficientes de aproveitamento, incentivou a prática de construir prédios não residenciais, que possibilitam maior índice, e após a obtenção do habite-se tornam-se prédios de apartamento” (FELDMAN, 2005, p. 182)

O aqui chamado eixo Rebouças, definido como o entorno imediato do perímetro da Avenida Rebouças, teria, a partir deste período compreendido até meados da década de 1960, sua característica de subcentro comercial e de baixa densidade residencial alterada para a nova realidade vislumbrada não somente pela legislação urbanística mas também pelo interesse do mercado imobiliário, qual seria a de abrigar maior densidade habitacional entre eixos de relevância comercial e de serviços: As avenidas Paulista e Faria Lima, sem desconsiderar a permanente importância do eixo como conector de outras centralidades, até mesmo em escala metropolitana.

A partir dos anos 1970, com o advento do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI, Lei 7.688 de 1971) e do Zoneamento (Lei 7.805 de 1972), cujas diretrizes de controle e indução do desenvolvimento urbano vigoriam até o final da década de 1990, o mercado imobiliário voltado à produção residencial bem como a implantação de novas atividades comerciais e de serviços na região, tratou de promover o adensamento desejado, intensificando ainda mais a característica de eixo estratégico ao ponto que importantes vias como a Rua Teodoro Sampaio, Rua Arthur Azevedo, Avenida Eusébio Matoso e Avenida Rebouças passaram a abrigar intensos fluxos de pedestres, veículos particulares e transporte público. Nessa lógica, ainda viriam, na década de 1990, novos instrumentos urbanísticos que consolidariam o eixo tal como caracterizado atualmente, quais seriam as Operações Interligadas e a Operação Urbana Faria Lima.

Durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, o Plano Diretor Estratégico de 2002, juntamente com os Planos Regionais e a Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovados em 2004, foi

um dos primeiros planos do Brasil a atender as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, lei criada em 2001 no início do mandato do presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva. O estatuto possuía a intenção de democratizar a gestão das cidades brasileiras através de instrumentos de gestão, como o Plano Diretor, obrigatório para toda cidade com mais de vinte mil habitantes ou aglomerados urbanos.

De acordo com Bonduki (2007), empresários do setor imobiliário, na denominada “Frente pela Cidadania”, indagaram o estabelecimento do coeficiente de aproveitamento básico único para toda a cidade e usaram até mesmo da mídia para criticar o Plano Diretor. Já o movimento “Frente Popular pelo Plano Diretor”, que reunia pessoas voltadas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, criticava a ausência de participação popular na elaboração do plano e pedia ampliação do número de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social. Enquanto isso, o grupo “Defenda São Paulo” contava com moradores da classe média preocupados com alterações no zoneamento nas zonas exclusivamente comerciais e fazia uma crítica de forma generalizada atacando o conteúdo e metodologia do Plano.

Assim, Nabil Bonduki, relator do PDE de 2002, propôs um processo de discussão para a elaboração de uma proposta alternativa, que viria em consultas à sociedade e aos vereadores. O substituto do Plano Diretor Estratégico manteve a essência do anterior, mas aperfeiçoando e reorganizando a proposta de acordo com as sugestões expostas pela sociedade. Além disso, se buscou colocar em prática os fundamentos da reforma urbana, sem criar embaraços ao mercado. Também foram criados instrumentos de estímulo à promoção da habitação social nas áreas centrais e com infraestrutura. A cidade informal foi incluída ao mapa e se estabeleceu um processo de regularização de favelas e loteamentos clandestinos. A proposta foi apresentada e recebeu apoio de todos os setores. Porém, de última hora, surgiram dezenas de emendas de alteração de zoneamento. Através de intensa discussão, Nabil Bonduki alcançou uma redução significativa do número de emendas. O projeto foi aprovado, porém a inclusão de mudanças gerou grandes protestos. Pressionada, a então prefeita Marta Suplicy decidiu pelo veto de todas as mudanças de zoneamento, até mesmo da criação dos bairros exclusivamente residenciais que faziam parte do projeto original.

Como resultado da Lei 13.430, do Plano Diretor Estratégico de 2002 e Lei 13.885, do zoneamento de 2004, para o território aqui tratado, é importante destacar as diretrizes de uso e ocupação do solo que, em certa medida, o compreendeu como “eixo estratégico” ao passo que determinou zonas de maior e menor adensamento construtivo, zonas de centralidade linear e a consolidação da zona estritamente residencial concentrada nos bairros Jardins. No Plano Regional da Subprefeitura de Pinheiros, a Zona Mista de Alta Densidade (ZM3b) se concentrou ao longo das Ruas Teodoro Sampaio, Cardeal Arcoverde e Arthur Azevedo, permitindo um aproveitamento máximo de 2,5 para edificações residenciais e não residenciais. O restante da área foi inscrito como Zona Mista de Média Densidade (ZM2) cujo aproveitamento máximo se limitaria a 2,00.

Ressalta-se neste período compreendido entre a década de 2000 até a atualidade, a implantação das faixas exclusivas de ônibus nas vias estruturantes do eixo e o corredor de ônibus da Avenida Rebouças implantado em 2004. A medida, além de consolidar o eixo sob sua relevância estratégica nas escalas municipal e metropolitana, conferiu nova dinâmica de ocupação do território, atraindo ainda mais o interesse imobiliário para diversas atividades.

Neste sentido, ao longo dessas vias instituiu-se ainda, a chamada Zona de Centralidade Linear, aplicável no interior dos lotes até a faixa de 40m ou 50m, independentemente da zona de fundo, cujo objetivo demonstraria a relevância do eixo através do intenso adensamento e diversificação dos usos:

“V. zonas centralidade linear - ZCL: lotes com frente para trechos de vias, excluídas as ZER em faixas de 40m (quarenta metros) ou 50m (cinquenta metros) medidos a partir do alinhamento da via, destinados à localização de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais, caracterizados pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais, classificadas como: a) ZCLa: zona centralidade linear com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,20, básico igual a 1,0 e máximo variando de 1,0 até o limite de 2,5; b) ZCLb: zona centralidade linear com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,20, básico igual a 2,0 e máximo variando de 2,0 até o limite de 4,0;” (LEI 13.885/2004, artigo 108 – Grifo nosso)

Essa diversidade, aliada também a outros fatores que se estabelecem na escala do pedestre, pode ser considerada uma das preocupações dos agentes da revisão do Plano Diretor Estratégico, que será tratado adiante.

#### **4.2. O Plano Diretor Estratégico de 2014 e a estruturação da transformação urbana na cidade de São Paulo**

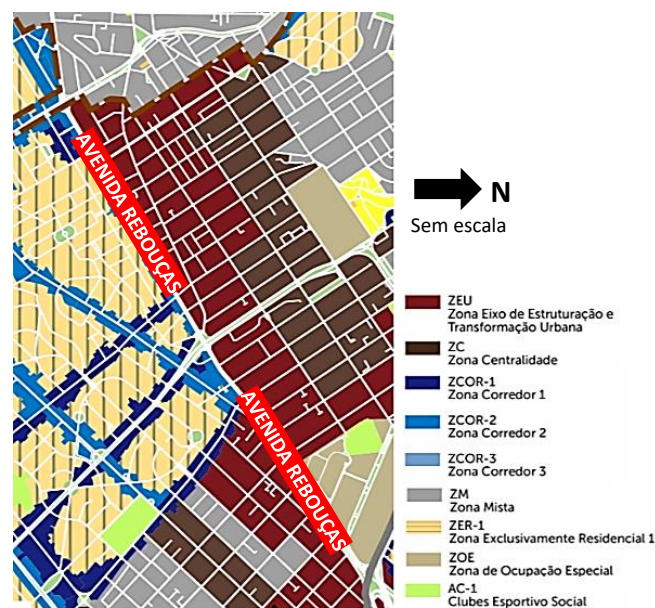
O Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 e a Lei de Zoneamento de São Paulo (oficialmente chamado de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS, aprovada em 2016), na gestão do prefeito Fernando Haddad, são mais enfáticos do que suas versões anteriores no que diz respeito à presença do pedestre na cidade, buscando aproximar emprego, lazer e moradia, com uma série de diretrizes para orientar o desenvolvimento do município pelos próximos anos. O PDE dividiu a cidade em macrozonas e macroáreas, orientando os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais.

As Zonas de Estruturação Urbana (ZEU) buscam orientar a produção imobiliária para áreas localizadas ao longo dos eixos de transporte coletivo público com novas formas de implantação de empreendimentos que promovam melhores relações entre os espaços públicos e privados e contribuam para a redução dos tempos e distâncias de deslocamentos. Os eixos de estruturação da transformação urbana são definidos pelas quadras inseridas na faixa de 150 metros de cada lado dos corredores de ônibus, bem como no raio de 400m. ao longo das

estações de metrô e trem. Assim, buscam o estímulo ao adensamento próximo a eixos de transporte público atingindo T.O. (taxa de ocupação) entre 0,6 e 0,7 e C.A. (coeficiente de aproveitamento) até 4, além do desestímulo ao uso de veículos individuais e vagas de garagem, limitando a uma vaga para cada unidade habitacional.

Os instrumentos qualificadores da transformação urbana nas ZEU, de acordo com MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2014) são: fachada ativa, sendo à exigência de ocupação da extensão horizontal da fachada por uso não residencial com acesso direto e abertura para o logradouro, a fim de evitar a formação de planos fechados na interface entre as construções e os logradouros, promovendo a dinamização dos passeios públicos; cota parte mínima de terreno por unidade, calculada pela relação da densidade habitacional máxima admitida, expressa em unidade de área, entre a área total do terreno e o número de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas; fruição pública, correspondendo à área livre externa ou interna às edificações, localizada nos pavimentos de acesso direto ao logradouro público, com conexão em nível ao logradouro e demais espaços públicos sempre que o lote tiver frente para mais de um logradouro público, destinada à circulação de pessoas, não sendo exclusiva dos usuários e moradores; doação de passeio público, com a destinação de área para alargamento do passeio público obrigatória em ZEU para lotes com área superior a 250,00m<sup>2</sup> para melhoria das condições dos fluxos de pedestres; uso não residencial incentivado, afirmando que em ZEU, o uso não residencial não será computado para fins de aproveitamento até o limite de 20% da área construída computável do empreendimento.

Figura 1: Mapa de perímetros das zonas de uso do solo no Eixo Rebouças:



Fonte: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Municipal no 16.402/2016. Gestão Urbana SP, São Paulo, 2014.



### 4.3. A ZEU do eixo da Avenida Rebouças: levantamento dos instrumentos qualificadores por empreendimento.

Importante via estrutural do oeste da cidade de São Paulo, em 4 km de extensão a Avenida Rebouças é dotada de infraestrutura urbana e conecta importantes vias, como as avenidas Faria Lima, Brasil, Dr. Arnaldo e a Paulista, atravessando pelos bairros de Pinheiros, Jardim Paulistano, Jardim América e Cerqueira Cesar. O levantamento desenvolvido, concentrado na ZEU do Eixo Rebouças, relacionou os empreendimentos imobiliários lançados que as obras encontravam-se em execução ou cujos *stands* de exposição já estavam instalados. A análise dos empreendimentos (classificados por setor da ZEU: setor Cerqueira Cesar e setor Faria Lima) buscou relacionar a aplicação dos instrumentos qualificadores previstos no PDE-SP (2014) e LPUOS (2016), conforme mencionados anteriormente, considerando as variações de tipologias residencial para cada um deles, o grau de verticalização aferido pelo número de pavimentos e a média de vagas por unidade habitacional. A figura 2 indica o diagrama do percurso realizado no levantamento em campo, em abril de 2020, com visão seriada do eixo, já o Quadro 1, que indica os resultados da análise mencionada conforme a figura 3, que indica o mapeamento dos empreendimentos com a indicação dos setores (azul: Setor Faria Lima; verde: Setor Cerqueira Cesar).

Figura 2: Diagrama do percurso realizado no levantamento em campo, em abril de 2020, com visão seriada do eixo



Fonte: Elaborado pelos autores. Julho de 2020.

A amostragem dos empreendimentos levantados indica que, embora não haja um padrão, a média é de 15 a 20 pavimentos do uso predominante. Em observação à dimensão dos lotes, a amostragem sugere que os projetos tendem a alcançar o máximo do aproveitamento construtivo permitido, atingindo a quantidade de pavimentos de acordo com as limitações do

lote e não do Zoneamento. Vale resgatar que em ZEU não há limite de gabarito. Não há diferenças relevantes entre os setores.

**Quadro 1: Resultado da análise dos empreendimentos listados, conforme parâmetros qualificadores:**

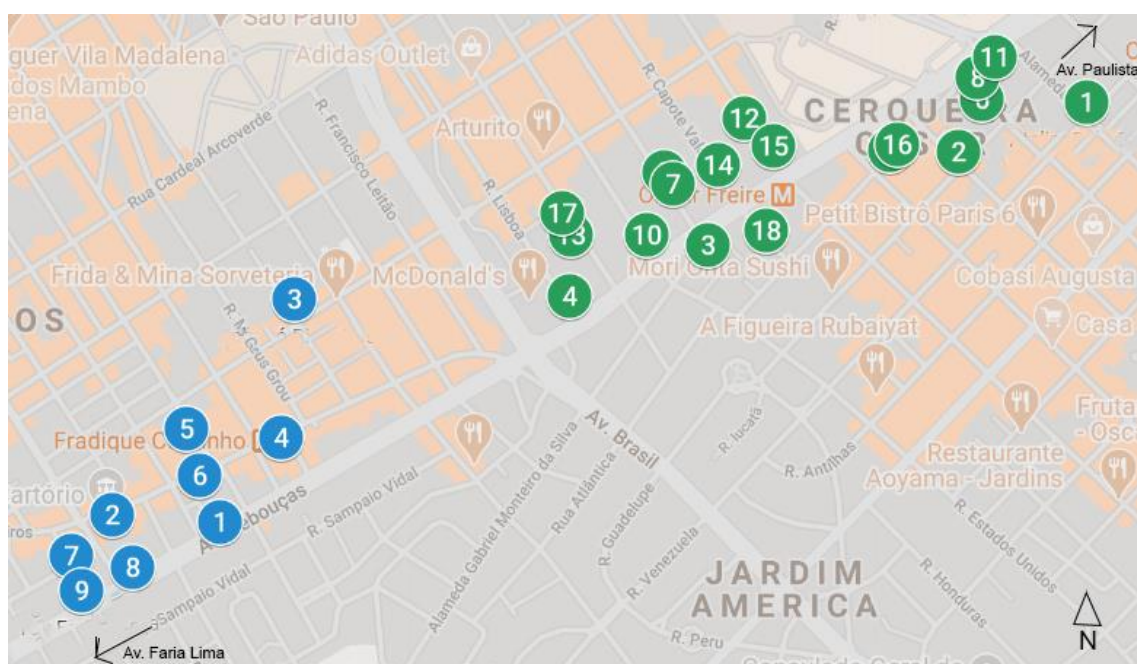
S.	nº	U.P.	N.A.P.	Tipologias residenciais (m²)			Média de Vagas/ U.H.	F.A.	F.P.	D.C.	U.I.
				até 50	de 50 a 100	mais de 100					
SETOR CERQUEIRA CESAR	1	R	27	NÃO	SIM	NÃO	2	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	2	NR	16	NÃO	NÃO	SIM	6	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	3	R	12	I.I.	I.I.	I.I.	I.I.	I.I.	I.I.	I.I.	I.I.
	4	M	24	NÃO	SIM	SIM	2	SIM	NÃO	NÃO	SIM
	5	R	20	NÃO	SIM	NÃO	1	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
	6	R	21	NÃO	SIM	SIM	2	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	7	R	13	SIM	SIM	SIM	1	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
	8	R	24	NÃO	NÃO	SIM	3	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	9	R	12	SIM	NÃO	NÃO	0	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
	10	R	I.I.	NÃO	SIM	NÃO	1	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	11	R	25	SIM	NÃO	NÃO	0	SIM	SIM	SIM	NÃO
	12	M	15	SIM	SIM	NÃO	1	SIM	SIM	SIM	SIM
	13	M	I.I.	SIM	NÃO	NÃO	I.I.	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
	14	I.I.	I.I.	NÃO	SIM	SIM	I.I.	NÃO	NÃO	SIM	SIM
	15	R	22	NÃO	NÃO	SIM	2	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	16	R	25	SIM	SIM	SIM	1	SIM	SIM	SIM	NÃO
	17	R	19	SIM	SIM	NÃO	1	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	18	R	19	SIM	SIM	SIM	1	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	19	R	14	SIM	SIM	NÃO	1	SIM	NÃO	SIM	NÃO
SETOR FARIA LIMA	1	M	24	SIM	SIM	SIM	1	SIM	SIM	SIM	SIM
	2	M	25	SIM	SIM	NÃO	1	NÃO	NÃO	SIM	SIM
	3	R	13	SIM	SIM	SIM	1	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	4	M	18	NÃO	NÃO	SIM	2	SIM	NÃO	SIM	SIM
	5	R	22	NÃO	SIM	SIM	2	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
	6	R	I.I.	NÃO	SIM	NÃO	1	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
	7	M	18	SIM	SIM	SIM	2	SIM	SIM	SIM	SIM
	8	M	26	SIM	SIM	SIM	1	SIM	SIM	SIM	SIM
	9	R	16	SIM	SIM	NÃO	1	SIM	SIM	SIM	NÃO

S: Setor (Cerqueira Cesar ou Faria Lima)  
U.P.: Uso predominante  
R: Residencial

NR: Não Residencial  
M: Uso Misto  
N.A.P.: Número aproximado de pavimentos  
F.A.: Fachada ativa (se “sim” possui, se “não”, não possui)  
F.P.: Fruição Pública (se “sim” possui, se “não”, não possui)  
D.C.: Doação de Calçada (se “sim” possui, se “não”, não possui)  
U.I.: Uso incentivado (se “sim” possui, se “não”, não possui)  
I.I.: Informações Insuficientes. Neste caso as informações pesquisadas não foram suficientes para a verificação.

Fonte: Elaborado pelos autores. Julho de 2020.

**Figura 3: Mapeamento dos empreendimentos verticais residenciais lançados entre 2014 e junho/2020**



Fonte: Elaborado pelos autores. Julho de 2020.

Acerca das tipologias residenciais, a análise do levantamento observou os seguintes atributos: 1. Empreendimentos somente com unidades de até 50 m<sup>2</sup>; 2. Empreendimentos com unidades de até 100 m<sup>2</sup>; 3. Empreendimentos somente com unidades de 50 a 100 m<sup>2</sup>; 4. Empreendimentos somente com unidades de mais de 50m<sup>2</sup>, incluindo as com mais de 100 m<sup>2</sup>; 5. Empreendimentos somente com mais de 100 m<sup>2</sup>; 6. Empreendimentos com todas as opções de metragens anteriores nas unidades. De modo geral, a amostragem dos empreendimentos conforme os atributos mencionados, segue uma distribuição quantitativa regular ao considerarmos o eixo como um todo. No entanto é clara a predominância dos empreendimentos que aplicam todas as tipologias residenciais no Setor Faria Lima (40%), acompanhado pelos que aplicam somente unidades até 50m<sup>2</sup> (22%), sugerindo que neste setor há uma maior aceitação ou direcionamento (pelo mercado imobiliário) deste segmento construtivo. Por outro lado, no

setor Cerqueira Cesar, a distribuição é uniforme, o que nos leva a observar que os segmentos projetados seguem uma lógica particular para cada empreendimento.

Em relação à Fruição Pública, o levantamento indicou uma baixa aplicação, ainda que no setor Faria Lima ocorra em maior quantidade. As condições de aplicação da fruição pública, considerando que os lotes não possuem área expressiva ou que poucos deles encontram-se em esquinas, são dificilmente alcançadas pelos empreendimentos.

O Uso Incentivado é válido para empreendimentos que prevejam o uso misto com fachada ativa, sendo que 20% do uso não residencial é considerado não computável. Como discorrido ao longo do estudo, o eixo Rebouças é historicamente dotado dessa característica de uso diversificado. É preciso destacar, no entanto, que a aplicação do uso incentivado nem sempre é de interesse da construtora ou incorporadora, que muitas vezes visam somente o segmento residencial. Portanto, diante dos resultados do levantamento, é possível compreender que: 1. No Setor Cerqueira Cesar, a quase nula adoção do uso incentivado sugere que os empreendimentos ali localizados buscam o alcance do segmento puramente residencial, ou identificam que, na área, não há interesse neste dispositivo pois há uma concentração maior de usos semelhantes em outras áreas – o próprio Setor da Faria Lima, a Avenida Paulista, a área da Operação Urbana Faria Lima e demais área com este potencial; 2. A maior aplicação do “uso não residencial incentivado” no Setor Faria Lima pode ser considerada como uma constatação de que este território, por ser contíguo à centralidade de usos de serviços (e terciário), compreendida pela Avenida Faria Lima (Operação Urbana Faria Lima), é mais propenso à receber projetos de uso misto.

Como se verifica no texto da LPUOS 2016, a doação de passeio público é obrigatória para os empreendimentos em ZEU. Nota-se, a partir do levantamento, que boa parte dos empreendimentos – especialmente no Setor Faria Lima – adotam o dispositivo. Algumas hipóteses possíveis para a não adoção podem ser em decorrência de: 1. Que o passeio público já possuía largura igual ou superior a 5,00m (cinco metros) antes da aprovação do empreendimento; 2. Que o empreendimento não demonstrou o alargamento em virtude da não conclusão do licenciamento – que permite a aprovação do projeto previamente à emissão da autorização da construção; 3. Que 50% da testada da face de quadra do empreendimento, já era ocupada por construções. Nesta hipótese o recuo de frente estaria dispensado bem como a doação de passeio público, de acordo com o artigo 69 da LPUOS 2016;

A fachada ativa é, dentre todos os instrumentos qualificadores do PDE 2014 e LPUOS 2016, o mais aplicado no eixo Rebouças, considerando os empreendimentos aqui pesquisados. A média é de 64%. O que se sugere, portanto, é justamente a característica do eixo não somente como área de interesse residencial, mas sobretudo de usos que conjugam atividades comerciais ao uso residencial. É notável a quantidade de atividades não residenciais diversificadas ao longo das vias estruturais no eixo, característica observada em períodos anteriores ao PDE 2014 – como demonstrado no estudo. É importante mencionar que o dispositivo da Fachada Ativa,

regulamentado na LPUOS 2016, prevê que na ZEU sua aplicação é obrigatória somente para lotes com área superior a 10.000m<sup>2</sup>.

No levantamento aqui elaborado não houve identificação de lotes com área superior a 10.000m<sup>2</sup>, o que pode sugerir que: 1. os empreendimentos aplicaram a Fachada Ativa como “incentivo”, permitindo aproveitamento construtivo maior para o uso predominante; 2. As construtoras/incorporadoras identificaram o potencial da região em absorver o uso não residencial (majoritariamente comercial); 3. A aplicação da fachada ativa pode ser interessante comercialmente em relação ao incorporador imobiliário e ao condomínio.

Possivelmente, a aplicação da fachada ativa compreende, em graus diversos de interesse, as três hipóteses mencionadas. Neste sentido, é possível afirmar que o dispositivo se manifesta, não somente como parâmetro qualificador da urbanidade, mas também como forma de reconhecimento ou ratificação de uma demanda específica do mercado e da população.

## 5. CONCLUSÃO

O presente estudo abordou, desde a configuração do Eixo Rebouças através dos indicativos históricos da evolução da malha urbana e aspectos da relação produtiva e habitacional, os principais marcos regulatórios da legislação urbanística e seus dispositivos de controle e indução do desenvolvimento urbano. A constatação, por diversos estudos, de que a evolução urbana paulistana expõe um tecido urbano estratificado social e economicamente, é essencial também para a compreensão de como o eixo se estabeleceu tal como está atualmente. Neste sentido, discorreu-se sobre sua localização estratégica em relação à escala metropolitana enquanto elemento estruturante das diretrizes de transporte, expansão da infraestrutura e de orientação das políticas de uso e ocupação do solo.

As considerações acerca da legislação urbanística antecedente ao objeto principal do estudo, demonstraram-se aqui como importantes fatores da estruturação da política urbana atual. Desde o PDDI (Lei 7.688 de 1971), passando pela constatada e implementada função de “centralidade linear” pelo Zoneamento de 2004 (Lei 13.885 de 2004), o Eixo Rebouças foi se estabelecendo como território de usos diversificados: comerciais, de serviços e habitacionais. Assim, a revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014, diante das características de ocupação e pela farta rede de transporte público, classificou o território em questão como “Eixo de Estruturação da Transformação Urbana”, que proporcionou a possibilidade de maior adensamento construtivo além de estabelecer parâmetros de ocupação condicionados ao incentivo do uso do transporte público.

Com o estabelecimento do PDE-SP de 2014 e sua regulamentação pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS 2016, os “Eixos de Estruturação Urbana - ZEU” receberam dispositivos qualificadores da transformação urbana, obrigatórios ou incentivados, com o objetivo de melhorar a dinâmica urbana na escala local e na sua dimensão estratégica, através do direcionamento da concentração de oferta de empregos. Neste sentido, o presente

estudo visou justamente a análise da aplicação destes dispositivos através de um levantamento dos empreendimentos identificados como “lançamentos imobiliários” ao longo do Eixo Rebouças. O fichamento desenvolvido, acompanhado de mapeamento setorial, indicou, a partir das informações disponíveis nos *sites* dos empreendimentos, quais deles aplicavam Fachada Ativa, Fruição Pública, Doação de Passeio Público e Uso Não Residencial Incentivado. A amostragem permitiu um levantamento quantitativo da aplicação dos instrumentos qualificadores por empreendimento e por setor, o que proporcionou, na sequência, a avaliação deste elemento da política urbana sob aspectos qualitativos da dinâmica urbana.

No Eixo Rebouças observou-se, portanto, que mesmo com o incentivo pela legislação urbanística, determinados instrumentos qualificadores não atingem aplicação considerável, pois a dinâmica urbana na escala local, por vezes, não os favorece. O mercado imobiliário, mesmo diante de demandas específicas da população, pode direcionar seus investimentos em segmentos imobiliários mais adequados ou propensos a determinados negócios. O Setor Cerqueira César, por exemplo, não representa significativo interesse na aplicação do uso misto – mesmo que incentivado – enquanto o Setor Faria Lima, pela sua proximidade à uma centralidade já estabelecida de uso não residencial, indica maior propensão à tal aplicação. Por outro lado, pode-se considerar que a legislação urbanística é capaz de observar uma dinâmica existente, e induzir ou não a qualificação e transformação dos espaços privado e públicos. À exemplo disso, a doação de área do terreno para alargamento do passeio público é uma evidente orientação para a qualificação dos espaços públicos, ademais a Fachada Ativa, cuja adoção pelos empreendimentos foi extensa na amostragem do estudo, significa um claro incentivo à diversificação dos usos no território e confere à dinâmica urbana local uma aproximação não somente simbólica mas sobretudo prática, na medida em que a população passa e ter, na escala do pedestre, maior acesso a espaços de uso coletivo, mesmo que em áreas privadas, além de deixarem de experienciar – ao menos em partes da área – grandes planos fechados, característicos dos empreendimentos de uso puramente residencial do período anterior ao PDE-SP de 2014. Entretanto, foram identificados empreendimentos com anúncios de apartamentos de diferentes tipologias dentro do mesmo edifício, nos quais as unidades com área abaixo de 30m<sup>2</sup> não possuem vaga de garagem, enquanto as ofertas de áreas maiores possuem duas vagas. Ou seja, a proposta da legislação vigente que busca limitar a uma vaga por unidade nos novos empreendimentos é desviada, visto que nos anúncios as unidades menores são lançadas visando atrair investidores ou plataformas de locação temporária, e as demais unidades, que atraem possíveis moradores fixos, continuarão estimulando que se tenha mais de um automóvel, contrariando o incentivo de uso do transporte público por todos.

Ainda que existam distorções na aplicação da legislação, como demonstrado na análise das vagas de automóvel por unidades habitacionais, de modo geral, os empreendimentos aqui mapeados aderiram de forma satisfatória à pelo menos um dos instrumentos abordados. O Eixo Rebouças, pelo seu histórico de ocupação diversificada, exige a adoção de medidas, seja por incentivo ou por determinação legal, que qualifiquem sua dinâmica urbana. O intenso fluxo de

veículos particulares, transporte público e de pedestres na região é também evidência de que os espaços públicos devem ser articulados de forma a proporcionar maior qualidade de vida aos moradores e usuários. A política urbana do PDE 2014 e a maneira como suas regulamentações abordaram os espaços privados do Eixo Rebouças, direcionando-os à promoção dessa qualidade urbana, podem ser consideradas como bem sucedidas, por terem sido resultado de discussões técnicas com participação pública, e por ter – ainda que em certa medida, como aqui demonstrado – condições de proporcionar a apropriação pelo mercado imobiliário dos instrumentos qualificadores incentivados ou não.

Vale registrar que, durante o desenvolvimento deste trabalho, devido ao período de pandemia de COVID-19 no cenário brasileiro desde março/2020 e que ainda continua no momento da finalização deste artigo, possuímos limitações na visita em campo, respeitando o distanciamento social e com todo o percurso realizado dentro de um automóvel.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBIM, R. **IPEA - Eixos de estruturação da transformação urbana : inovação e avaliação em São Paulo**. 2016

BARBOSA, E. **Evolução do Uso do Solo Residencial na Área Central do Município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2001

BONDUKI, N. **“Plano Diretor Estratégico de São Paulo”**. In: BUENO, Laura; CYMBALISTA, Renato (orgs.). Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

CAMPOS, C. M. F.; SOMEKH, N. **A cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002; Editora Mackenzie 2008

CYMBALISTA, R. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo, 2007.

DÉAK, C. e SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

FELDMAN, S. **Planejamento e Zoneamento, São Paulo 1947 a 1972**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo / Fapesp, 2005.

FRITSH, N. **Pinheiros: As resiliências de um sítio urbano**. Revista LABVERDE V. 9 Nº 2 – Artigo 01. São Paulo, 2019

GUIMARÃES, A. **Alvarás de Construção: caminhos e descaminhos**. Tese de Doutorado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2018.

HERENDY, V. **Estudo Exploratório Acerca Das Escolhas Dos Empreendedores Em Termos De Localização Dentre Os Eixos De Estruturação Da Transformação Urbana À Luz Do Novo Plano Diretor Estratégico De São Paulo**. São Paulo, 2019

MEYER, R.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial, 2004.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei Municipal no 16.050/2014**. Gestão Urbana SP, São Paulo, 2014.



- \_\_\_\_\_. **Lei Municipal no 16.402/2016.** Gestão Urbana SP, São Paulo, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016.** São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Subprefeitura de Pinheiros: História de Pinheiros.** PMSP, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo /** Renato Balbim, Cleandro Krause, Editores - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- PMSP/SMDU/GEOSAMPA. **Mapa Digital da Cidade.** Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei.** São Paulo: FAPESP/Nobel, 1997.
- ROLNIK, R. (coord.); CAMPOS, C. M. e NAKANO, K. **Áreas centrais do Município de São Paulo: análise da legislação urbanística.** São Paulo: EMURB/Instituto Polis, 2002.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico de SP – Texto Ilustrado.** São Paulo, 2014.
- SOUZA, A. P.; SEO, H. N. K.; YAMAGUTI, R. **Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: possibilidades e lacunas.** Artigo apresentado no XVII ENANPUR, 2017.
- SP-URBANISMO. **PDE 2014: estudos e cenários preliminares de transformação até 2030.** São Paulo: SEP, 2014.
- VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, 2005