

PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA COMO ARTICULADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ligia Pinheiro de Jesus¹

1 INTRODUÇÃO

O objetivo das pesquisas que originaram este artigo foi avaliar em que medida o instrumento urbanístico denominado Projeto de Intervenção Urbana (PIU), previsto pelo novo Plano Diretor da cidade de São Paulo, pode ser estratégico para a integração das políticas setoriais e a conformação dos eixos, e quais os principais gargalos e possíveis avanços, em termos da constituição técnica e de desenho institucional do instrumento, poderiam ser aprimorados.

Um exemplo bastante emblemático de aplicação de uma política integrada como estratégia para articulação e execução de projetos urbanos é o instrumento utilizado em Medellín, na Colômbia, conhecido como Proyecto Urbano Integral, que articula plano, programas, projetos e recursos de diferentes setores municipais em uma área específica da cidade, a partir de um arranjo institucional coordenado por uma empresa pública de implantação da política.

Com base na análise dos mecanismos de operação desse instrumento e na avaliação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos estabelecidos como autoaplicáveis para as áreas de influência dos eixos previstos pelo Plano Diretor Estratégico (PDE), fica evidenciado que não bastam os arcabouços técnico e legal para que se faça cumprir sua finalidade. É preciso o desenvolvimento de dispositivos institucionais específicos para que sejam criadas condições efetivas para sua implementação na forma de um programa que atenda aos objetivos de reestruturação do território.

Assim, propõe-se, inicialmente, um mapeamento dos gargalos que ocorrem nos instrumentos previstos para implantação dos eixos e, posteriormente, a elaboração de orientações no que diz respeito ao aprimoramento do PIU, tendo em vista seu potencial como dispositivo articulador das políticas setoriais.

1. Arquiteta urbanista; doutoranda pelo departamento de Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP); e professora de urbanismo nas Faculdades Integradas Alcântara Machado-Faculdades de Artes Alcântara Machado (Fiam-Faam).

O novo Plano Diretor de São Paulo, Lei Municipal nº 16.050/2014, adotou, como uma das principais estratégias de transformação territorial, a rede de estruturação e transformação urbana, composta principalmente por dois elementos estruturadores do território: a macroárea de estruturação metropolitana (MEM) e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Os eixos, definidos por áreas de influência ao longo dos corredores de ônibus e das estações do transporte público de média e alta capacidade, são as porções do território municipal onde se propõe maior adensamento populacional e construtivo com vistas a uma reestruturação da cidade, orientada pelo transporte público. Esta regulação também orienta a produção dos espaços públicos e privados por meio de diretrizes que incentivam o uso multifuncional dos edifícios, sobretudo nos térreos, a fim de potencializar o caráter coletivo desses espaços, que, sem isso, seriam somente privados.

Com o intuito de viabilizar essas diretrizes, uma série de parâmetros foi disposta no novo plano diretor, de forma compulsória ou por incentivos, definindo critérios às novas edificações, de forma que estas respondam aos objetivos dos eixos e para que possam converter-se em espaços coletivos da cidade. Parte destes instrumentos urbanísticos tem o caráter de autoaplicabilidade, ou seja, entram em vigor simultaneamente à ativação dos eixos. São da ordem dos incentivos a uso misto dos edifícios e fachadas ativas nos térreos, alargamento de calçadas, restrições ao número de vagas de automóvel, fruição pública como obrigatoriedade aos grandes empreendimentos – ou na forma de incentivo para empreendimentos de menor porte –, adensamento populacional combinado ao adensamento construtivo pela conjugação do coeficiente de aproveitamento do terreno a uma cota-parte máxima de terreno.

Além destes, há ainda outros dois parâmetros que têm como objetivo a geração e a qualificação dos espaços públicos em contrapartida à produção de grandes empreendimentos. No primeiro caso, como forma de mitigação do impacto de empreendimentos em lotes com mais de 40 mil metros quadrados, está prevista a doação de 20% de área do total do lote para implantação de espaços verdes e equipamentos públicos. No segundo caso, está previsto, como contrapartida aos proprietários que doarem área do lote para execução de melhoramentos públicos, o aumento de potencial construtivo ou a transferência deste potencial para outras localizações.

Considerando, contudo, que os eixos são estratégicos para a viabilização de uma política de reestruturação urbana, efetuada por meio da associação entre a localização de altas densidades e a proximidade do transporte público coletivo, somente a autoaplicabilidade dos instrumentos que regulam a produção imobiliária privada não parece ser capaz de induzir à transformação qualificada da cidade. Isso porque a maior parte dos incentivos citados depende do interesse de atuação do mercado e, sobretudo nos trechos de eixos que cruzam com situações de

irregularidades da propriedade da terra, onde será necessário maior número de desapropriações para abertura de vias para construção de corredores de ônibus, supõe-se que o mercado não terá interesse.

Por isso, é imperativa a atuação do Estado no sentido da criação de estratégias para que haja uma distribuição espacial justa das transformações pretendidas com a implantação de uma rede de eixos. É, portanto, necessário avançar no aprimoramento de instrumentos e arranjos institucionais que permitam que o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura e transporte seja elaborado a partir de agendas intersetoriais, aproveitando assim as sinergias a serem obtidas por meio da coordenação de ações integradas no território.

Por parte de gestores da Secretaria de Desenvolvimento Urbano há um consenso acerca da necessidade de serem criadas condições para o desenvolvimento de projetos estruturados, que efetivem e deem celeridade aos processos de reestruturação da cidade, em conformidade com a regulação urbana. Segundo o secretário municipal de desenvolvimento urbano, Fernando de Mello Franco, em entrevista realizada em janeiro de 2014, a falta de desenvolvimento de projetos estruturados é um grande gargalo para o país. O secretário destaca que esse é um dos fatores que resultam na sobra de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No caso específico dos eixos, o secretário sintetiza da seguinte forma.

A grande questão, talvez, que esteja sendo colocada pela gestão e que está no PDE é que não se está imaginando que uma pura e simples expansão da rede de transportes seja feita através dos sistemas, está se concebendo que a expansão dos investimentos na rede e na oferta de transporte tem que estar absolutamente imbricada/relacionada/articulada com as demais políticas públicas e com as regulações que vão direcionar o desenvolvimento imobiliário da cidade. Então, a gente está renomeando, não chamamos de corredores de ônibus ou de transporte, chamamos de eixos urbanísticos. Isso traz um conceito fundamental. Isso significa que um eixo urbanístico é aquele que é organizado a partir de uma maior oferta de infraestrutura e de serviços, sobretudo de mobilidade, que demandam investimento público, mas que, na verdade, articulam as políticas setoriais de provisão de habitação, equipamentos, serviços, espaços públicos etc., com a regulação e o estímulo da ação do mercado imobiliário a partir disso.

Então, os eixos são uma estratégia ao mesmo tempo de articulação dos investimentos, de oferta de uma perspectiva de desenvolvimento e crescimento da cidade – que precisa e é necessário, o *deficit* é gigantesco e toda cidade precisa crescer, não deve se congelar – e, ao mesmo tempo, é uma estratégia de estruturação da cidade como um todo; não apenas da cidade mas da metrópole, a partir do momento que a gente organiza o desenvolvimento do sistema que garante as dinâmicas metropolitanas.

Fica evidente, nos objetivos da política de desenvolvimento urbano instrumentalizada pelo PDE e na fala do secretário, que a política pública em questão deve ser uma política pública integrada.

Para o diretor da São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo), Gustavo Partezani, é necessário que os projetos dos eixos sejam estruturados, ou seja, que haja uma correlação entre os elementos urbanísticos, econômicos, sociais, jurídicos e ambientais. Ele destaca que, dada a dimensão e a complexidade da gestão de uma cidade como São Paulo, onde as competências são setorizadas, a efetividade dos eixos só se faz possível com o alinhamento destas competências.

De acordo com o diretor do Departamento do Uso do Solo (Deuso), Daniel Todtmann Montandon, para que os objetivos dos eixos sejam alcançados, cabe à prefeitura desenvolver projetos urbanos ao longo destes corredores, de acordo com as situações específicas e em níveis de detalhamento que variam conforme cada caso. Dessa forma, alguns projetos teriam de ser mais rigorosos, e outros poderiam seguir um padrão de desapropriação e execução das obras a partir de ações mais programáticas. Além disso, o diretor destaca que a prefeitura poderia, em certos casos, desenvolver e implementar projetos de forma a ter uma ação mais proativa que o empreendedor.

Ao mesmo tempo que faz com que a política seja coerente nas suas mais diversas frentes, a necessidade da efetivação dos eixos, por meio de medidas integradas, como destacado pelos gestores, impõe dificuldades de formulação, implementação e gestão que a administração pública não está habituada a solucionar. Nesse ponto, cabe destacar que uma ação integrada, que envolve um conjunto mais amplo de atores, exige maior capacidade de coordenação, articulação e autoridade institucional. A esse respeito, Bronzo (2008) confirma o argumento de que um elemento central para o desenvolvimento de políticas integradas é a articulação intersetorial.

A perspectiva da intersetorialidade acena para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas, das quais a intersetorialidade é apenas uma das alternativas possíveis (Bronzo, 2008, p. 128).

De acordo com o autor:

a intersetorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente (*idem, ibidem*).

Isso reforça a ideia de que somente os instrumentos autoaplicáveis definidos pelo novo plano diretor não serão suficientes para efetivação dos eixos. De modo a criar condições para a implementação dos eixos por meio de uma política integrada,

o plano prevê a possibilidade de uso do instrumento PIU, que, elaborado pelo poder público, objetiva subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais de forma integrada para áreas específicas.

Para utilização do PIU é necessária a aplicação de um instrumento de ordenamento e reestruturação urbana conforme prevê o plano. Um desses instrumentos é denominado área de estruturação local (AEL), que é direcionado para a implementação do PIU em zonas definidas como eixos. Segundo o art. 149 do PDE, as AELs são porções do território destinadas à transformação urbana local mediante a integração de políticas públicas setoriais associadas à rede de estruturação da transformação urbana, implantadas por meio de PIU. Ainda segundo o mesmo artigo, a priorização dos projetos em AEL deverá considerar o grau de precariedade urbana e ambiental e de vulnerabilidade social, justamente as áreas com menor interesse do mercado imobiliário.

Da forma como estão inseridos no plano, entretanto, esses instrumentos não definem claramente como serão operados. Tanto para o instrumento de desenvolvimento de projetos específicos, o PIU, quanto para o instrumento da AEL, que determina as áreas prioritárias de ações integradas, as atribuições de competências referentes a elaboração, execução e financiamento das ações não estão claras.

Tendo em vista a implantação de uma política pública que se baseia na integração, como é o caso dos eixos, é necessário ter instrumentos, mecanismos e arranjos concretos para que a integração seja efetivamente posta em prática na implementação e não caracterize simplesmente um objetivo da política.

Diante desse panorama, o objetivo deste capítulo é avaliar os parâmetros e instrumentos urbanísticos estabelecidos para a implantação dos eixos, de forma a estabelecer recomendações para o aprimoramento das condições de desenvolvimento de projetos urbanos integrados para áreas específicas da cidade, onde será preciso o uso de instrumentos que permitam a transformação da estrutura urbana, tendo em vista as diferentes situações as quais os eixos atravessam.

2 PLANO E PROJETO: OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DOS EIXOS

A atual gestão do município de São Paulo traz uma perspectiva de inflexão das possibilidades de o projeto estar inserido na política urbana. Ainda que não haja um consenso em torno da definição da palavra, no discurso da gestão, o projeto passa a ser visto como mecanismo de articulação política, que permite criar pactuações entre a sociedade, a favor de um objetivo comum, que é transformar e qualificar continuamente a cidade. Essa forma de compreensão do projeto pode significar um passo no caminho de uma inversão da cisão que, ao longo da história, separou o arquiteto que projeta e o urbanista que formula.

Ascher (2010) qualifica o atual contexto do urbanismo como sendo um neourbanismo, ou como um “urbanismo de dispositivos, no qual se trata menos de fazer planos do que de aplicar dispositivos que os elaborem, discutam, negociem, que os façam evoluir” e que seja reflexivo, pois a “análise já não precede a regra e o projeto, mas está presente permanentemente”. Em outras palavras, “o conhecimento e a informação são produzidos antes, durante e depois da ação”, isto é, o projeto torna-se, plenamente, um instrumento de conhecimento e negociação.

A análise a seguir busca identificar os instrumentos do novo Plano Diretor Municipal que estão relacionados ao projeto como articulador e negociador da transformação urbana e que possam ser acionados como dispositivos que auxiliem a implantação de projetos estratégicos.

Nesse sentido, destacamos os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana como um território que concentra instrumentos que associam o raciocínio projetual à formulação da legislação. Isso se faz a partir de uma série de instrumentos normativos que incidem sobre as áreas de influência dos eixos, os quais, embora não definam propriamente o desenho, orientam a produção dos espaços públicos e privados por meio do estímulo a usos e formas de ocupação dos lotes coerentes com a transformação urbana pretendida.

A lógica trazida pelos eixos parte da oportunidade que a meta de construção de novos corredores de ônibus e ampliação das linhas de metrô gera. Ou seja, na medida em que se fará necessário abrir vias e desapropriar imóveis para a construção da infraestrutura de mobilidade, é possível pensar a reestruturação da cidade de forma mais ampla, a partir das áreas de influência dos eixos e, com isso, reverter o desequilíbrio entre localização da moradia e do trabalho, substituindo o modelo de polos de centralidades pelo modelo de rede.

Os parâmetros dispostos em diversos artigos do plano diretor visam orientar a produção imobiliária ao longo dos eixos, de modo que, associados ao sistema de transporte de alta e média capacidade, o uso e a ocupação do solo sejam otimizados como um sistema estruturante da metrópole.

Para fins da análise, classificamos estes parâmetros em cinco diferentes dimensões de contrapartida, que dizem respeito aos objetivos dos eixos: *i)* diversidade de usos; *ii)* adensamento residencial; *iii)* mitigação do impacto de grandes lotes; *iv)* interface entre espaços públicos e privados; e *v)* restrição ao uso do transporte individual.

A primeira dimensão se refere à diversidade de uso, e o parâmetro correspondente é de incentivo ao uso misto no lote, previsto pelo art. 78 do PDE. Segundo este artigo, a instalação de usos residenciais (R) e não residenciais (nR) no mesmo lote está condicionada somente ao atendimento de duas disposições

definidas no âmbito da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS),² que se referem à largura mínima da via e ao embarque, desembarque, carga, descarga e parâmetros de incomodidade.³ Como contrapartida, fica dispensado o atendimento ao número mínimo de vagas para estacionamento.

A dimensão de contrapartida que trata do adensamento residencial utiliza o mecanismo da quota máxima, descrito pelo § 1º do art. 79. De acordo com este artigo, é estabelecida uma equação que define o número mínimo de unidades residenciais por lote, a fim de evitar que o adensamento incentivado nos eixos seja exclusivamente construtivo, sem que haja aumento populacional.

Quanto à mitigação do impacto dos grandes lotes, os parâmetros são divididos em duas faixas, por tamanho de terreno. A primeira, descrita no § 3º do art. 79, obriga que os novos empreendimentos construídos em glebas ou lotes com área de terreno maior que 40 mil metros quadrados façam doação, ao poder público, de 20% da área do terreno para serem destinados à construção de áreas verdes e equipamentos públicos. Também poderá ser exigido que parte da área doada seja destinada à circulação de pedestres entre logradouros. Ainda como forma de evitar o impacto dos grandes empreendimentos e, nesse caso, o impacto à permeabilidade visual entre o espaço privado e o público, a vedação por muros não poderá exceder 25% da testada do lote. A segunda faixa impõe restrições aos novos empreendimentos em lotes com área entre 5 mil metros quadrados e 40 mil metros quadrados. Nesses, conforme prevê o § 4º do mesmo artigo, é obrigatório a destinação de 20% da área do lote para fruição pública, seja em área livre ou edificada, desde que permanentemente aberta. É válido também, para estes grandes empreendimentos, a restrição da vedação em no máximo 25% a área do lote.

Os parâmetros relacionados à criação de maior interface entre o espaço público e o espaço privado dos lotes, de forma geral, objetivam a ativação de atividades e acessos no nível da rua, a fim de permitir mais opções para recreação e lazer como complemento à ampla e obrigatória circulação de pedestres.

Nessa dimensão, encontram-se dispostos no plano diretor quatro parâmetros diferentes, conforme a seguir.

- 1) O § 7º e o § 8º do art. 79 preveem a doação de área do lote para alargamento de calçada e, como contrapartida, a dispensa do recuo obrigatório de frente e cálculo de coeficiente de aproveitamento (CA) feito sobre a área original do lote.

2. Até que a revisão da LPUOS seja aprovada, ficam valendo as disposições dos arts. 178, 179 e 180 da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

3. Os parâmetros de incomodidade estão atualmente em revisão na LPUOS.

- 2) A criação de fachada ativa, que corresponde ao incentivo à destinação de usos não residenciais no nível da rua, tendo como contrapartida que estas áreas sejam consideradas não computáveis, conforme especifica mais detalhadamente o art. 80 do PDE.
- 3) As áreas de lotes privados doados à prefeitura para execução de melhoramentos públicos podem receber as contrapartidas em potencial construtivo, desconto de outorga onerosa ou transferência total ou parcial do direito de construir, dependendo do percentual de lote doado, visando à qualificação do espaço público nas áreas dos eixos, conforme estabelecido pelo art. 81.
- 4) A destinação de parcela do lote para fruição pública, desde que atenda aos critérios de área mínima de 250 m², que esteja localizada junto ao alinhamento da via, no nível do passeio público, sem fechamento e não ocupada por construções ou estacionamento de veículos, que permaneça aberta e seja averbada em cartório de registro de imóveis, tem como contrapartida o cálculo de CA feito sobre a área original do terreno e desconto na outorga onerosa.

Com relação à dimensão referente à restrição ao uso do transporte individual, está previsto no plano que, em áreas de influência dos eixos, a vaga para estacionamento passe a ser limitada em uma por unidade habitacional ou uma para cada 70 m² para unidades não residenciais consideradas áreas construídas não computáveis. Vale lembrar que, no plano anterior, de 2002, o estabelecimento de vagas de estacionamento era de no mínimo uma por unidade residencial.

No quadro 1 estão sistematizados os instrumentos normativos que constam no PDE como autoaplicáveis para as áreas de influência dos eixos, separados em função da dimensão de contrapartida, da exigência mínima para sua implantação, da contrapartida decorrente do seu uso e da referência do artigo no plano diretor.

De maneira geral, este conjunto de instrumentos colocados para as áreas de influência dos eixos tem como pano de fundo, para a orientação do desenho urbano, a relevância da dimensão humana no planejamento da cidade e busca criar o que o secretário Fernando de Mello Franco chamou de novas narrativas que versem sobre a vida cotidiana das pessoas na cidade, colocando-as em relação com o espaço urbano.

Há, entretanto, diversas áreas que os eixos cruzam onde somente a autoaplicabilidade dos parâmetros previstos não parece suficiente para orientar a produção da cidade, de forma a promover a integração do sistema de transporte a um melhor aproveitamento do uso e ocupação do solo.

QUADRO 1
Instrumentos autoaplicáveis previstos para as áreas de influência dos eixos

Dimensão da contrapartida	Instrumento/parâmetros	Exigência	Contrapartida	Artigo PDE
Diversidade de usos	Uso misto (no lote e na edificação)	Largura mínima da via e parâmetros de incomodidade.	Dispensado o atendimento ao número mínimo de vagas.	Art. 78.
Adensamento residencial	Q - quota máxima	Número mínimo de unidades habitacionais por lote variando conforme área do terreno, CAs e cota estipulados de acordo com macrozona.	-	Art. 79, § 1 ^o .
Mitigação do impacto de grandes lotes	Glebas/lotes > 40.000 m ²	Doação de 20% de terreno para área verde (15%); equipamento público (áreas públicas localizadas junto ao alinhamento da via e com acesso em nível; poderá ser exigido que parte da área a ser doada se destine à circulação de pedestres entre logradouros; taxa de permeabilidade de no mínimo 20%; vedação por muro não poderá exceder 25% da testada do lote.	-	Art. 79, § 3 ^o .
	Lotess > 5.000 m ² <= 40.000 m ²	Destinação de 20% do lote para fruição pública, fruição em espaço livre ou edificado, ao nível do passeio público ou no pavimento térreo; taxa de permeabilidade de no mínimo 20%; vedação por muro não poderá exceder 25% da testada do lote.	-	Art. 79, § 4 ^o .
Interface público privado	Doação de área para alargamento de calçada	5 m (em lotes com frente para corredores) e 3 m (nas demais quadras do eixo)	Dispensado o recuo obrigatório de frente; CA calculado sobre área original.	Art. 79, § 7 ^o e § 8 ^o .
	Fachada ativa	Usos nR1 ou nR2 = áreas construídas no nível da rua, com acesso direto ao logradouro, em lotes com testada superior a 20 m, até o limite de 50% da área do lote.	Área considerada não computável	Art. 80 (incisos IV e V).
		Empreendimentos de uso misto e habitação de interesse social (HIS) = a área destinada aos usos nR, até o limite de 20% da área construída computável total do empreendimento.		
	Doação de área do imóvel para execução de melhoramentos públicos	Quando a parcela doada ultrapassar 30% da área do lote = declaração de potencial construtivo passível de transferência que será emitida em nome do proprietário do imóvel.	Potenciais construtivos calculados sobre área original; não será cobrada outorga onerosa relativa ao potencial construtivo máximo da área doada; transferência total ou parcial do direito de construir.	Art. 81.
Desincentivo ao uso de transporte individual	Destinação de parcela do lote para fruição pública	Área mínima de 250 m ² ; junto ao alinhamento da via, ao nível do passeio público, sem fechamento e não ocupada por construções ou estacionamento de veículos; permanecer aberta; averbada em cartório de registro de imóveis.	CA calculado sobre área original do terreno e desconto de outorga.	Art. 82.
	Vaga máxima de veículos por unidade	Nos usos R, uma vaga por unidade habitacional; nos usos nR, uma vaga para cada 70 m ² de área construída computável.	Área considerada não computável	Art. 80.

Fonte: PDE.
Elaboração da autora.

Como foi dito, a maior parte dos incentivos citados depende do interesse de atuação do mercado e, sobretudo nos trechos de eixos que cruzam áreas periféricas da cidade, com situações de irregularidades da propriedade da terra e a necessidade de um número maior de desapropriações em virtude da necessidade de abertura de vias para construção de corredores de ônibus, o mercado não tem interesse. É, por isso, imperativa a atuação do Estado no sentido de alcançar as transformações pretendidas com a implantação dos eixos.

Assim, os instrumentos autoaplicáveis, descritos anteriormente, avançam na relação entre plano e projeto, visto que orientam a atuação dos agentes que produzem a cidade na direção dos objetivos de transformação da forma e da paisagem previstos no plano diretor para as áreas dos eixos. Em áreas mais complexas, entretanto, onde o mercado imobiliário não tiver interesse de produção, para a implantação articulada dos eixos, será necessário o uso de instrumentos urbanísticos para o desenvolvimento de projetos estruturados.

Nesse sentido, o plano diretor prevê, na seção III, *Dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana*, alguns instrumentos urbanísticos cujo objetivo é promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação via o desenvolvimento de PIUs.

Este mecanismo de projeto, PIU, previsto para ser elaborado de forma participativa e sob a responsabilidade do poder público, deve estar associado a uma unidade territorial de estudo e planejamento previsto pelo plano diretor, entre eles os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Além dos eixos, o PIU pode ser utilizado como dispositivo de projeto para a macroárea de estruturação metropolitana (MEM), a rede hídrica ambiental, a zona especial de interesse social (Zeis) 3, a área de estruturação local (AEL), a área de intervenção urbana (AIU), a operação urbana consorciada (OUC) e a concessão urbanística.

O quadro 2 apresenta uma síntese de como o PIU aparece no PDE em associação às diversas unidades de planejamento.

O PIU é disposto como potencial de dispositivo projetual que precisa de definição de área específica, metodologia para seu desenvolvimento e estar associado a uma das unidades de planejamento descritas anteriormente. Entretanto, ainda que esteja prevista a possibilidade do desenvolvimento de PIUs como mecanismo para possibilitar ações integradas e de forma mais ágil, falta avançar na definição dos mecanismos institucionais, dos critérios de planejamento e das metodologias de projeto para que o instrumento possa fazer a integração das diversas demandas de implantação dos eixos em áreas mais complexas.

QUADRO 2

Instrumentos que podem utilizar o PIU segundo o PDE

Unidade territorial de planejamento	Trecho do PDE que relaciona ao PIU
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana	Parágrafo único. Nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, poderão ser desenvolvidos PIUs para promover os objetivos estabelecidos no <i>caput</i> desse artigo.
MEM	§ 4º - Para alcançar os objetivos previstos, deverão ser elaborados, nos prazos previstos no art. 76, PIUs nos subsetores da MEM que poderão ser viabilizados por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no capítulo III do título II desta lei.
Rede hídrica ambiental	Subseção II - Da rede hídrica ambiental. § 3º. Poderão ser desenvolvidos PIUs.
Zeis 3	§ 1º - O projeto de intervenção, no caso das Zeis 3, poderá ser elaborado como uma AEL ou AIU e poderá utilizar o reordenamento urbanístico integrado, previsto no arts. 134, 145 e seguintes desta lei.
AIU	§ 3º - As leis específicas que regulamentarão as AIUs conterão, no mínimo: II - PIU, com a definição das intervenções propostas que atendam às demandas sociais e equacionem os problemas urbanísticos existentes ou decorrentes da implantação de novas infraestruturas, respeitando e integrando as áreas de valor histórico, cultural e ambiental; art. 148 - Os PIUs poderão ser elaborados e implantados utilizando-se quaisquer instrumentos de política urbana e de gestão ambiental previstos neste PDE, além de outros deles decorrentes.
AEL	§ 2º - Os PIUs das AELs devem estar em consonância aos planos regionais estratégicos, aos planos de bairro e aos planos setoriais das políticas dos sistemas urbanos e ambientais.
OUC	§ 6º - A prefeitura poderá estabelecer mecanismos que estimulem a implementação do PIU da operação urbana por meio da vinculação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), podendo prever estímulos e desestímulos em função do tempo decorrido entre o leilão do Cepac e a sua vinculação.
Concessão urbanística	§ 2º - O PIU a que faz referência o <i>caput</i> deverá ser elaborado pelo Executivo previamente à solicitação de autorização à Câmara Municipal.
Reordenamento urbanístico integrado	§ 2º - Nas áreas contidas nos perímetros dos PIUs, o Executivo municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o reordenamento urbanístico integrado, que trata do processo de reorganização fundiária, associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior parcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida.

Fonte: PDE.

Elaboração da autora.

Com base na leitura e análise do art. 136 do PDE, que trata dos elementos que devem constituir o escopo de um PIU, podemos destacar três principais gargalos para que este possa ser efetivado como dispositivo de projeto integrado. O primeiro diz respeito à definição de competências e responsabilidades quanto à execução dos elementos que compõem o escopo do projeto. O segundo gargalo refere-se à definição quanto às fontes de financiamento. O último trata da necessidade de serem definidas as formas de legitimação democrática do projeto em todas as suas fases.

Nas considerações da pesquisa, retomamos as questões dos gargalos do PIU a fim de refletir sobre as possibilidades de avanços desse instrumento para a implantação dos eixos.

3 AS AÇÕES DE PROJETO NO PLANEJAMENTO

Corroborando a hipótese de que o projeto aparece nesse novo plano diretor como um dispositivo da transformação urbana associado ao planejamento, uma série de ações para o aprimoramento das políticas urbanas e de projetos foi criada de maneira articulada ao processo de revisão do plano diretor e do zoneamento. O objetivo destas ações é aproximar da esfera de investigação do poder público a dimensão dos projetos. Como exemplo destas ações, coordenadas pela Secretaria de Desenvolvimento, podemos destacar o Concurso Ensaio Urbanos, o Ateliê Ensaio Urbanos, o Centro Diálogos Abertos e, talvez a principal delas, como experiência de projeto articulado, os Territórios Céus.

O Concurso Ensaio Urbanos teve como principais desafios a serem enfrentados pelas equipes: *i*) o enfrentamento de questões historicamente polêmicas no zoneamento de São Paulo; *ii*) a experimentação de configurações espaciais em diferentes escalas (quadra, lotes, eixos viários), dado que o zoneamento historicamente atuou estritamente ao lote; *iii*) as experimentações ou proposições de recortes e estratégias territoriais que extrapolassem os critérios funcionais e quantitativos com possibilidades inovadoras; e *iv*) apresentar consistência conceitual e ter coerência com as diretrizes do plano diretor.

Em decorrência das discussões e dos resultados gerados, surgiu a ideia de desdobramento do Concurso para um Ateliê de Ensaio Urbanos. Esta iniciativa funciona como uma rede de articulação entre as universidades e a prefeitura, tendo como objetivo subsidiar o processo de revisão do zoneamento a partir de uma produção acadêmica que, por meio de pesquisa, disciplina de projetos, entre outros formatos possíveis, vai desenvolver ensaios sobre questões a serem definidas pela LPUOS. O fórum formado por quase vinte instituições apresentou os resultados no final do ano de 2014.

A outra ação é o Centro Diálogos Abertos, que vem desenvolvendo projetos -piloto, como os do Largo São Francisco e do Largo Paissandu, que receberam, a partir de processos coletivos, instalações temporárias de eventos e programas para serem testados como novas formas de uso e de ressignificação desses espaços, que poderão ser analisadas não de forma abstrata, mas pela prática do usuário, pelo modo como a população apropria-se dos espaços e os incorpora ao seu cotidiano.

Essas ações demonstram avanços importantes na direção de aproximar da esfera de investigação do poder público a dimensão dos projetos, no sentido de pensá-los como dispositivos. Falta, contudo, consistência institucional que seja capaz de criar as condições de fato para uma atuação mais consistente e integrada do ponto de vista de uma nova cultura urbanística a ser implantada, sobretudo no que diz respeito à implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

4 O PROJETO URBANO INTEGRADO EM MEDELLÍN COMO REFERÊNCIA AO PIU

Com o objetivo de refletir sobre processos e instrumentos que possam auxiliar no aprimoramento das condições de implantação dos eixos a partir de projetos integrados, analisamos o instrumento utilizado em Medellín, conhecido como Proyecto Urbano Integral, que será referido neste trabalho como Projeto Urbano Integrado (PUI). Partimos do pressuposto que, embora não seja viável e nem indicada a reprodução do PUI, dadas as diversas diferenças de contexto entre as cidades, alguns mecanismos de operação do instrumento podem orientar uma transposição desta experiência para a nossa realidade, por meio do aprimoramento do instrumento PIU previsto pelo PDE do município de São Paulo.

O PUI é um instrumento de intervenção urbana que busca criar melhorias das condições de vida dos habitantes de zonas específicas da cidade, mediante a implantação de obras de infraestruturas associadas à aplicação de metodologias de participação comunitária.

A criação do PUI, a partir de 2004, é resultado de estudos que demonstraram que a intervenção estatal realizada de forma inadequada, ou seja, feita a partir de ações isoladas e descontínuas, acarreta maior desconfiança das comunidades ante as ações institucionais do Estado. Por isso, a criação do instrumento parte dessa percepção e propõe atuar de maneira integrada a partir de três componentes: o físico, o social e o institucional. Esse instrumento de intervenção concentra iniciativas, programas, planos, projetos, recursos e ferramentas de diferentes secretarias municipais em um objetivo concreto e de maneira sincronizada, por intermédio de uma gestão interinstitucional que articula diferentes secretarias e entidades municipais, para executar sinergicamente programas sociais e projetos de intervenção na cidade. Os PUIs apontam para a necessidade da implementação de políticas públicas de transformação do espaço urbano, mediante ações estruturadas e com a participação comunitária.

Em Medellín, o PUI é parte de um conjunto de instrumentos de intervenção urbana do chamado urbanismo social empregado desde o início da década de 2000. Sua primeira implementação, na Zona Nordeste da cidade (PUI Nororiental), estabeleceu a continuidade para outros três PUIs, o PUI Comuna 13, PUI Centroriental e PUI Noroccidental, sendo que todas essas experiências de aplicação são nas zonas de maiores vulnerabilidades sociais, de acordo com os estudos do Índice de Desenvolvimento Urbano (Silva, 2013).

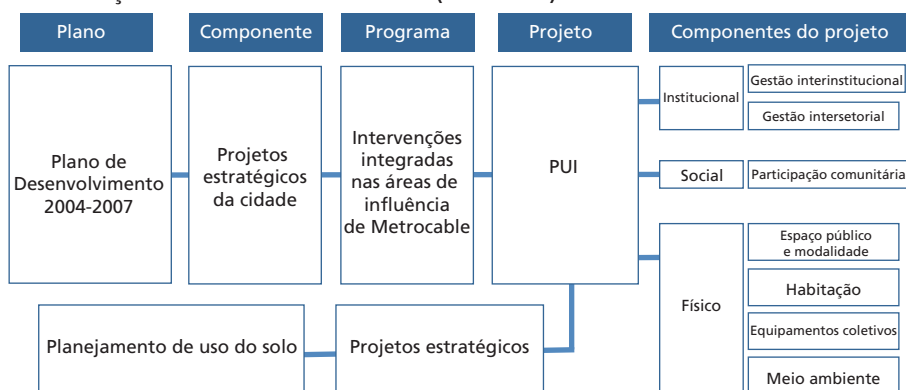
Na medida em que as lições de um contexto não podem ser transferidas sem adaptações a outro contexto social, político e econômico, é indispensável conhecer os antecedentes para que se possam compreender as condições que tornaram possível a transformação urbana realizada pela administração pública de Medellín.

O município de Medellín é o núcleo da área metropolitana do Vale de Aburrá, uma entidade metropolitana e administrativa composta por nove municípios no nordeste da Colômbia. Medellín é o município com maior peso econômico e demográfico da área urbana, com uma população de 2,3 milhões de habitantes, em comparação com 3 milhões na área metropolitana, e com um orçamento significativamente maior que o de todos os outros municípios.

A área urbana de Medellín está dividida administrativamente em 250 bairros, 16 comunas e 6 zonas. Cada comuna concentra um determinado número de bairros e conta com uma junta administrativa local, um conselho local de governança e um plano de desenvolvimento local, todos previstos pelo Plano de Desenvolvimento Municipal (PDM).

O PUI está inserido no PDM como parte dos projetos estratégicos da cidade, no escopo do Programa de Intervenções Integradas nas Áreas de Influência do Metrocable, conforme mostra a figura 1.

FIGURA 1
Inserção do PUI no PDM de Medellín (2004-2007)



Fonte: Apresentação da Empresa de Desenvolvimento Urbano de Medellín (EDU), em 2006. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/EDUMedellin/modelo-de-transformacin-urbana-proyecto-urbano-integral-pui-zona-nororiental?utm_source=slideshow02&utm_medium=ssemail&utm_campaign=share_slideshow_loggedout>. Acesso em: dez. 2014.
Elaboração da autora.

A capacidade de financiamento das melhorias urbanas está associada à presença de uma entidade pública de serviços unificada, conhecida como Empresas Públicas de Medellín (EPM) – segunda maior empresa da Colômbia e uma das setenta maiores da América Latina –, que serve Medellín de eletricidade, água, telefonia, gás, esgoto e coleta de lixo, e contribui significativamente para o financiamento de projetos de investimento na cidade. Considerando o tamanho e a rentabilidade da EPM, estas transferências são significativas em termos de capacidade do município

para financiar os metrocables⁴ e os projetos de desenvolvimento complementares. Para se ter uma ideia do montante que é repassado da EPM para o poder público destinar para ações de desenvolvimento, entre 2010 e 2011, o aporte foi de US\$ 877 milhões (EDU, 2014).

Portanto, antes de seguir com a análise dos mecanismos de operação do PUI, é importante ressaltar que os resultados alcançados, a partir da aplicação do PUI, também estão diretamente relacionados às características do sistema de planejamento local e à capacidade de financiamento público das intervenções.

A análise a seguir está dividida em seis diferentes temas relacionados aos elementos de operação do PUI julgados importantes para a compreensão do instrumento e também para servirem de referência para a discussão seguinte, sobre possíveis aprimoramentos do instrumento PIU como mecanismo de projeto integrado para implantação dos eixos. Os temas são: critérios para implantação, componentes estratégicos, modelo institucional, metodologia de intervenção, estrutura de financiamento e mecanismos de participação.

5 CRITÉRIOS DE LOCALIZAÇÃO E DIMENSÃO DE UM PUI

Dois parâmetros importantes, que antecedem a implantação de um PUI, dizem respeito à definição da localização de aplicação do instrumento e de seu perímetro.

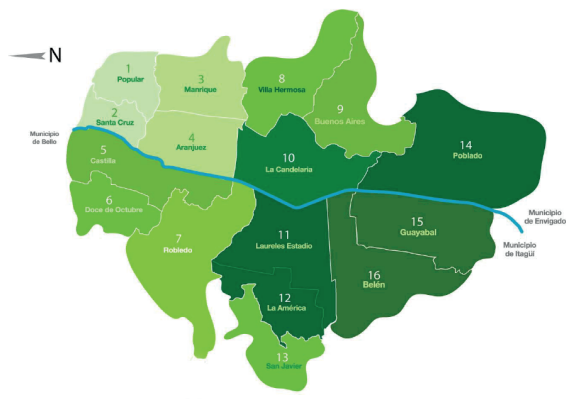
O critério de prioridade para implantação de um PUI segue os menores índices de desenvolvimento humano e de qualidade de vida. Por exemplo, o PUI Nororiental, que inclui as comunas 1 e 2, apresentava os índices mais baixos de desenvolvimento humano e de qualidade de vida e os mais altos em número de homicídios. Os demais casos de uso do instrumento também seguiram esses critérios, conforme mostram as figuras a seguir.

Outro elemento considerado para definição do PUI é a existência de linhas de metrocable. Também no caso do projeto-piloto, esse fator foi bastante importante, pois possibilitou maior interface dos projetos de infraestrutura com as demais intervenções.

O segundo parâmetro está relacionado à dimensão do perímetro de intervenção. Frequentemente, em Medellín, os projetos tinham como ponto de partida divisões administrativas como zonas, setores, comunas e bairros. O PUI, por sua vez, tem como premissa, para a delimitação do perímetro de atuação, aspectos ambientais e sobretudo sociais. É preferível que a área de intervenção não tenha grandes proporções, para que o impacto provocado não se torne diluído em decorrência de desarticulações do projeto.

4. Desde 2004, a companhia de metrô de Medellín inaugurou o Metrocable, um sistema de transporte similar a um teleférico de alta capacidade, que conecta a malha metroviária existente às regiões mais altas e periféricas da cidade.

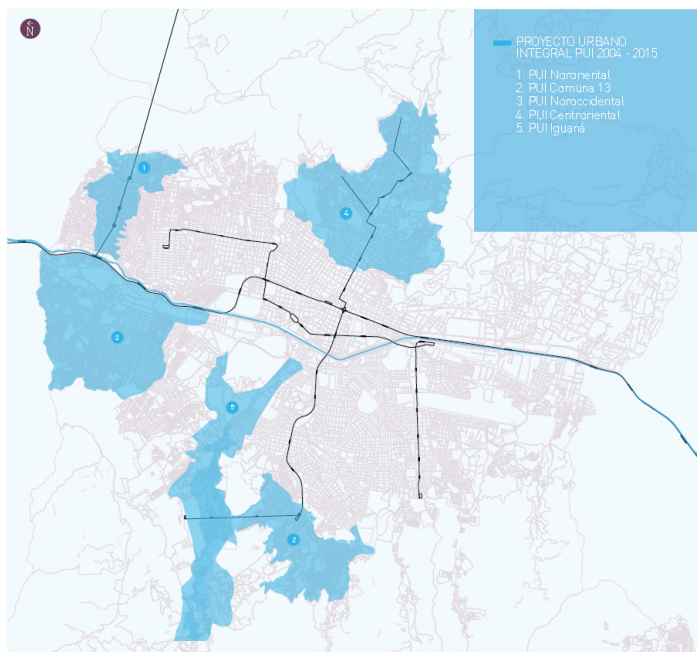
FIGURA 2
Índice de Desenvolvimento Humano (2003)



Fonte: EDU. Disponível em: <<http://ingenieria.udea.edu.co/portal/ingeniemos/presentacion6.pdf>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3
Zonas definidas para implementação do PUI (2004-2015)



Fonte: EDU (2014).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 OS COMPONENTES ESTRATÉGICOS DO PUI

O instrumento de PUI é formado por três componentes principais que perpassam todo o processo: a intervenção física, a coordenação interinstitucional e a gestão social.

O componente físico diz respeito às intervenções físicas que ocorrem nas áreas de maior vulnerabilidade da cidade e buscam reverter os problemas sociais, ambientais e urbanos por meio do desenvolvimento urbano. O componente inclui ações de construções e melhoramentos dos espaços públicos, ordenamento da mobilidade, transformação e construção de equipamentos públicos. Incorpora, também, a construção de habitações.

O componente social se apoia na estratégia metodológica de fortalecimento da organização comunitária, com o objetivo de recuperar o tecido social, assim como articular a participação ativa da comunidade em todas as etapas do processo.

Já o componente institucional se fundamenta no princípio de integração entre as secretarias municipais e os departamentos públicos. Promove parcerias intersetoriais com o setor privado, organizações não governamentais (ONGs), agências nacionais e internacionais e organizações comunitárias. Este componente é responsável por articular internamente as secretarias municipais, e está com a comunidade.

7 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

A gestão e a execução do PUI ficam a cargo da EDU, entidade municipal que atua como pessoa jurídica com autonomia administrativa e financeira própria. Sua atribuição abrange gestão e operação urbana e imobiliária, desenvolvimento, execução, assessoria e consultoria em planos, programas e projetos urbanos e imobiliários de âmbito municipal, departamental, nacional e internacional, e desde 2002 a EDU é também responsável por executar os PUIs (EDU, 2014).

O escopo da EDU é constituído por três principais eixos de atuação. O primeiro diz respeito a sua função de gestor do solo, o que permite, além de aplicar os instrumentos de gestão do solo, formular e operar os planos de desenvolvimento, renovação e expansão urbana. O segundo eixo trata da execução de projetos de caráter urbanístico e arquitetônico derivados de políticas públicas municipais de planejamento. Nesse sentido, a EDU elabora os desenhos urbanísticos das infraestruturas e de espaços públicos, além de coordenar a implantação e a gestão social dos projetos. Por fim, o terceiro eixo – dado o caráter empresarial e para diversificar a atividade econômica – está ligado às atividades de consultoria local, nacional e internacional de projetos urbanos que a EDU desenvolve.

Por ser uma empresa pública autônoma, o manejo do orçamento e os processos de contratação são mais ágeis. Também vale ressaltar que, embora grande parte de

seu orçamento seja proveniente de recursos públicos, a EDU tem ampliado suas fontes de financiamento por meio de parcerias público-privadas.

Na gestão e execução dos PUIs, a EDU tem papel-chave para que as intervenções ocorram de forma articulada e ágil. Isso se dá pela criação de uma gerência de nível estratégico, supervisionada pelo secretário particular do prefeito, que facilita a convocação das entidades públicas e privadas (como Empresas Públicas de Medellín, Instituto de Habitação Social de Medellín, secretarias de mobilidade, a empresa de metrô etc.) para participarem – de acordo com suas competências – de ações específicas no projeto. Além disso, facilita a comunicação direta entre a EDU e o prefeito, o que ajuda a desbloquear muitos entraves na realização dos projetos.

8 METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO

O PUI é um dos instrumentos urbanos que têm o objetivo de viabilizar a implantação de programas e projetos estratégicos previstos pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de Medellín que visam alcançar igualdade territorial. Entre essas diretrizes estratégicas, o PUI é o instrumento que tem como princípio priorizar o investimento de recursos – por meio de ações simultâneas no espaço físico, em intervenções sociais com gestão institucional e participativa – nas áreas mais pobres e violentas da cidade.

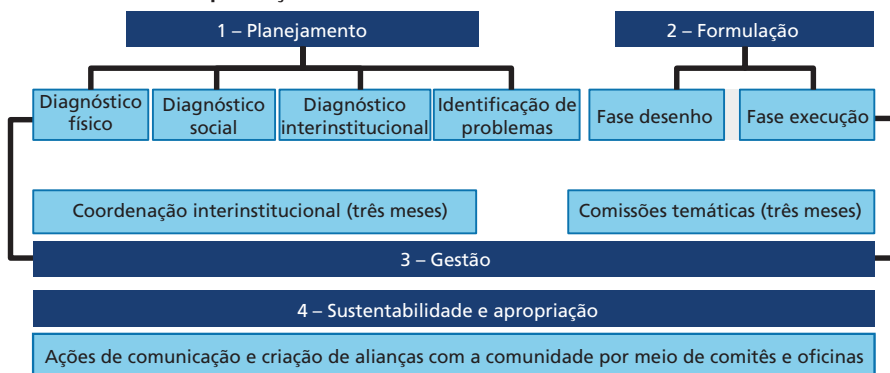
A metodologia de intervenção do PUI é baseada na experiência da aplicação do projeto-piloto, PUI Nororiental, ainda que, em cada caso, a metodologia possa ser adaptada em função do tamanho da intervenção e das características locais.

O desenvolvimento do projeto-piloto se apoia em quatro eixos, conforme mostra a figura 4. O primeiro eixo é o planejamento, fase em que se realiza um reconhecimento das problemáticas da área por meio de um diagnóstico. Esta fase é composta pelo diagnóstico físico-espacial, diagnóstico social, identificação de políticas e programas públicos (diagnóstico interinstitucional) e identificação de problemáticas.

Em seguida, ocorre a fase de formulação, na qual são desenvolvidos os desenhos das estratégias que buscam solucionar e minimizar os problemas diagnosticados. Esta etapa é composta pela fase de desenho e execução dos projetos. A fase do desenvolvimento de desenho da intervenção é iniciada pelo processo coletivo de desenho com a comunidade.

Esta formulação coletiva se dá a partir de oficinas comunitárias (*talleres de imaginários*), nas quais, por meio de uma metodologia social, a comunidade é envolvida na formulação dos projetos, mediante utilização de práticas de desenho participativo e de visualização da imagem.

FIGURA 4
As fases de implantação do PUI



Fonte: Apresentação da EDU, em 2006. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/EDUMedellin/modelo-de-transformacin-urbana-proyecto-urbano-integral-pui-zona-nororiental?utm_source=slideshow02&utm_medium=ssemail&utm_campaign=share_slideshow_loggedout>. Acesso em: dez. 2014.

Elaboração da autora.

O objetivo das oficinas é reconhecer, a partir das propostas dos participantes, as ações prioritárias para atingir uma igualdade territorial. Esta etapa tem como resultado o desenvolvimento de um *master plan* que compila os insumos, os diagnósticos e as análises realizadas em um conjunto de estudos, a fim de constituir um plano geral, com a definição das áreas de intervenção, as diretrizes urbanas e arquitetônicas para subsidiar o desenho final e a execução do projeto. Com o desenho definido, inicia-se a fase de execução, na qual é feita uma licitação pública aberta a empresas privadas. São definidos os prazos para início da obra e como se dará a participação da comunidade nesse processo de execução.

Os outros dois eixos, gestão e sustentabilidade, se desenvolvem de forma transversal a todo o processo. O modelo de gestão, como já apresentado anteriormente, fica a cargo da EDU e se baseia no princípio de participação dos agentes envolvidos com o desenvolvimento da área e na formação de um sistema institucional da política municipal que dá suporte para que a ação seja feita de maneira conjunta, institucional e intersecretarialmente. A gestão de um PUI está associada às fases de projeto, e sua operação é realizada a partir de um esquema de coordenação conjunta, de forma a alcançar os objetivos de transformação do modelo de ocupação espacial nas áreas específicas de aplicação do instrumento. Todo PUI deve implementar o esquema específico de organização definido pela EDU, no qual são estabelecidos os papéis de atuação, as responsabilidades e os compromissos.

Por fim, o eixo de sustentabilidade e apropriação tem o objetivo de criar condições para que os cidadãos se integrem ao reconhecimento da transformação física do entorno e ao desenvolvimento potencial da zona PUI. É também nesta

fase que se efetiva a intervenção fundamental de comunicação, que implica, desde o início, a capacitação dos líderes comunitários que assumem responsabilidade de adquirir um determinado nível de informação, o qual, por sua vez, repercutirá na apropriação e sustentabilidade dos projetos por parte dos cidadãos. Essa estratégia de comunicação deve ocorrer em todo o processo do projeto, tanto antes como depois da execução das obras.

Para se atingir a sustentabilidade é fundamental que haja continuidade de ações por parte da prefeitura, seja pela manutenção das obras, seja pela implementação de atividades culturais. Na metodologia do PUI, é previsto um modelo de “pacto cidadão”, o qual, por intermédio de uma estratégia pedagógica estabelecida por um manual de convivência, propõe um acordo entre a comunidade e a Prefeitura de Medellín.

Este acordo está orientado para a construção de um novo aprendizado sobre a apropriação pelo público do uso social e sustentável de uma transformação para a cidade em todos os níveis – educativo, de convivência, segurança, social e urbanístico. O processo de pacto cidadão, por ser o PUI uma intervenção integrada, conta com intervenções culturais com propósitos pedagógicos que ajudam na ressignificação de espaços que antes estiveram associados a problemas e tragédias, e ganharam novos significados referentes ao encontro e à superação de barreiras físicas e de convivência.

9 FINANCIAMENTO DO PUI

O financiamento da implantação de um PUI conta, além de recursos da EDU, com convênios estabelecidos entre diferentes secretarias do governo municipal, além da captação de recursos privados e com agências de cooperação internacional. No caso do primeiro PUI implementado, o convênio foi com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid) (Mazo e Tamayo, 2014).

10 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Os PUIs são executados a partir da metodologia do urbanismo cívico-pedagógico, uma prática do governo de Medellín que visa transformar fisicamente a cidade mediante o desenho e a execução de projetos que utilizam ferramentas educativas e modelos pedagógicos de consulta, diálogo, avaliação e retroalimentação de saberes com as comunidades incluídas nos projetos. Neste processo, do qual participam ativamente diversos agentes, entre eles a comunidade, empresas e o Estado, o propósito é gerar capacidade instalada e proporcionar as condições para a sustentabilidade e a corresponsabilidade diante dos bens e processos públicos.

A metodologia de participação comunitária inclui debates, orçamento participativo, pacto cidadão, criação de comitês de bairros, consultas populares e metodologias de projeto coletivo.

Depois de criados, os comitês são dinamizados por uma pessoa da equipe social do projeto, que serve de articulação entre a comunidade e a EDU. Os comitês se reúnem em média uma vez por semana para realização de atividades e são formados por representantes das organizações sociais da área de intervenção, líderes comunitários, grupos de terceira idade e de jovens, e qualquer pessoa que, mesmo não estando em nenhum grupo, queira participar.

Em seguida, o comitê e a equipe técnica do projeto realizam uma dinâmica de reconhecimento do bairro, para analisar o que pode ser feito em cada zona e recuperar muito do saber local sobre a área de intervenção. Posteriormente, é posta em prática a metodologia das oficinas imaginárias. A partir dos resultados das oficinas, as equipes técnicas geram imagens tridimensionais, e novamente se discute com a população para gerar, então, os anteprojetos. Finalizados os anteprojetos, são licitadas as empresas construtoras e estas são apresentadas ao comitê, que irá selecionar mão de obra local para a contratação. Finalizadas as obras, são promovidas inaugurações festivas, acompanhadas de atividades em cada um dos equipamentos construídos, para que a população reconheça as transformações em sua zona.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo, é necessário que o poder público disponha de dispositivo capaz de criar as condições para desenvolvimento de projeto estruturado, tendo em vista os dois principais problemas a serem enfrentados, o da desarticulação das políticas setoriais e o da viabilidade de implantação dos eixos em diferentes áreas da cidade, sobretudo as periféricas, onde, para a implantação dos corredores, será preciso fazer maior número de desapropriações.

Nos dois casos, o desenvolvimento de projetos estruturados – não no sentido arquitetônico da palavra, mas naquele ressaltado pelo diretor da SP-Urbanismo, Gustavo Partezani, em que os elementos urbanísticos, econômicos, sociais, jurídicos e ambientais estão orquestrados – vai assegurar melhor aproveitamento dos recursos dispensados e maior sustentabilidade das ações de implantação dos eixos.

Nesse sentido, a análise dos instrumentos do PDE apontou o PIU como um instrumento com capacidade de atuar na implantação dos eixos. Para tanto, os gargalos indicados precisam ser revistos. Assim, essa parte final da pesquisa tem o objetivo de apontar recomendações para os avanços do instrumento, tendo como base para isso a sua análise inicial e o estudo do instrumento de PUI utilizado em Medellín.

Partindo-se da análise do instrumento, três principais gargalos foram destacados. O primeiro diz respeito à competência, ou seja, faltam definições de atribuições e de responsabilidades para o desenvolvimento e a aplicação do

instrumento. O segundo gargalo refere-se ao orçamento, mais especificamente à definição do mecanismo de financiamento, tanto do processo de desenvolvimento dos projetos quanto de sua execução. Por fim, o terceiro gargalo apontado versa sobre a legitimação democrática, no sentido de que faltam ser desenvolvidas metodologias participativas para a implantação dos eixos, definindo quem participa e como participa.

Como subsídio ao enfrentamento desses gargalos foi proposta uma análise dos mecanismos de operação do instrumento colombiano PUI, no que diz respeito a seis dimensões dele: os critérios para implantação, os componentes estratégicos, o modelo institucional, a metodologia de intervenção, a estrutura de financiamento e os mecanismos de participação social. De forma geral, as características da viabilidade do instrumento podem ser traduzidas por meio dos aspectos listados a seguir.

- 1) A prioridade de aplicação do instrumento está associada ao baixo índice de desenvolvimento humano, logo, um dos princípios de sua aplicação é a redução da desigualdade socioespacial, a partir do incremento das infraestruturas e programas sociais nas áreas mais pobres da cidade. Também é premissa do PUI a sua associação às linhas do sistema de transporte de cabos, Metrocables.
- 2) O escopo do PUI é composto por três principais eixos: a intervenção física, a coordenação interinstitucional e a gestão social. A orquestração desses componentes é fundamental para que os objetivos do instrumento sejam alcançados.
- 3) A operação é centralizada em uma empresa pública que realiza as gestões intersecretarial, envolvendo as secretarias de acordo com a demanda específica do projeto, e intersetorial, com a participação de instituições de ensino, empresas, ONGs e sociedade civil.
- 4) A metodologia de aplicação do instrumento consta de uma fase de planejamento, na qual se desenvolve diagnóstico do perímetro do PUI; e outra de formulação, da qual fazem parte o desenvolvimento do projeto arquitetônico e urbanístico e a execução das obras. Outras duas etapas são transversais a estas primeiras, a gestão intersetorial e a sustentabilidade, por meio das quais as ações de participação são realizadas. Vale ressaltar que as metodologias de participação são acionadas desde a formulação e o desenho até a execução das obras.
- 5) O financiamento da implantação dos PUIs é realizado por meio de convênios com as diferentes secretarias do governo municipal, além de recursos privados e agências de cooperação internacional.

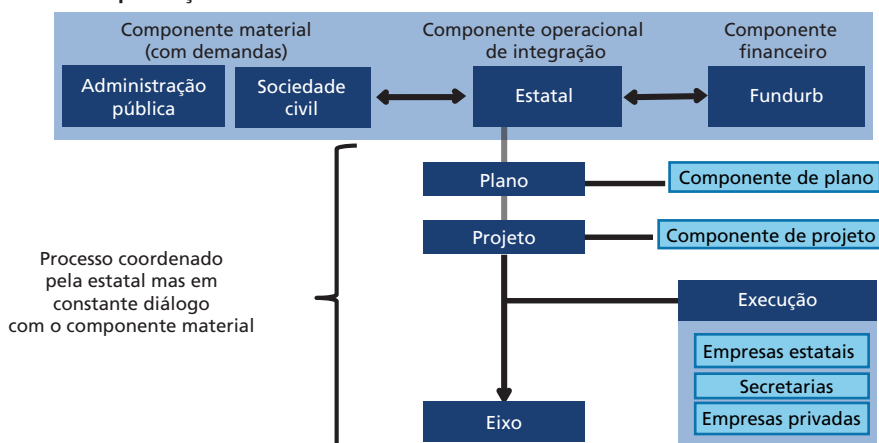
Diante desses aspectos, conclui-se que é necessário avançar em algumas direções para o aprimoramento do PIU, para que ele seja capaz de auxiliar a implantação dos eixos de forma estruturada. Nesse sentido, apontamos para a necessidade da regulamentação de um desenho institucional para que o PIU defina além das atribuições, as prioridades e a determinação dos recursos para sua aplicação.

Em parceria com o pesquisador Pedro do Carmo Baumgratz de Paula, uma primeira proposta de desenho institucional foi elaborada para que possa ser posteriormente discutida no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Nessa proposta, conforme mostra a figura 5, o PIU é constituído de três componentes: o material, o operacional de integração e o financeiro.

O componente operacional de integração propõe que uma empresa estatal tenha a função de criar e operar as condições de participação da sociedade civil em todos os processos de implantação do PIU e de criar as condições para a integração setorial dos projetos. Também cabe a essa empresa gerir o recurso de execução dos eixos via PIU. Sobre o componente financeiro, tendo em vista a possibilidade de criação de um instrumento que possibilite o desenvolvimento de projeto intersetorial, ou seja, que possa reunir as diversas demandas de determinada área, propõe-se que o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) seja destinado para a implantação dos eixos quando desenvolvidos por meio do uso do instrumento PIU.

FIGURA 5

Proposta preliminar de desenho institucional e operacional para aplicação do PIU na implantação dos eixos



Elaboração da autora, em parceria com o pesquisador Pedro do Carmo Baumgratz de Paula.

Com relação aos avanços necessários, no sentido da definição das prioridades de implantação dos eixos por meio da aplicação do PIU, a recomendação é que isso ocorra por meio da associação do PIU a outro instrumento definido pelo PDE, como

a AEL. Segundo o art. 149 do PDE, as AELs são porções do território destinadas à transformação urbana local que ocorre mediante a integração de políticas públicas setoriais associadas à rede de estruturação da transformação urbana, implantadas por meio de PIU e destinadas ao desenvolvimento urbano, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental.

REFERÊNCIAS

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 35, 2008.

EDU – EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Equidad Territorial en Medellín**: la empresa de desarrollo urbano como motor de la transformación urbana. Medellín: Colômbia, 2014. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/EDUMedellin/equidad-territorial-en-medelln-la-empresa-de-desarrollo-urbano-edu-como-motor-de-la-transformacin-urbana>>.

MAZO, L. M. S.; TAMAYO, A. L. G. Cidade construída a várias mãos – práticas recentes de intervenção urbana em áreas informais: Projeto Urbano Integral, Zona Nororiental de Medellín (Colômbia). *In*: ZUQUIM, M. L.; D’OTTAVIANO, C. (Org.). **Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina**. São Paulo: Faeusp, 2014. p. 49-72.

SILVA, E. **Inclusión de habitantes en la ciudadanía plena**: experiencias de desarrollo urbano e inclusión social en América Latina. Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

CISDP – OBSERVATÓRIO CIUDADES INCLUSIVAS. **Medellín, Colombia**: Proyecto Urbano Integral zona Nororiental, 2010. Disponível em: <http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf>.

FELDMAN, S. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Edusp; Fapesp, 2005.

SOLÀ-MORALES, M. Ações estratégicas de reforço do centro. *In*: ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO (Org.). **Os centros das metrópoles**: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Terceiro Nome, 2001.