

# MECANISMOS EXCLUDENTES POR TRÁS DA LEI

preservação vs. transformação

Regina Célia Medeiros Felix

# **MECANISMOS EXCLUDENTES POR TRÁS DA LEI** preservação vs. transformação

São Paulo

2022



Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço Técnico de Biblioteca  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Felix, Regina Célia Medeiros

Mecanismos excludentes por trás da lei: preservação vs. transformação / Regina Célia Medeiros Felix; orientador Nuno de Azevedo Fonseca. - São Paulo, 2022.  
100 f.

Trabalho Final de Graduação (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

1. Legislação Urbana. 2. Zoneamento. 3. Produção do Espaço Urbano. I. Fonseca, Nuno de Azevedo, orient. II. Título.

Regina Célia Medeiros Felix



**FAUUSP**

**Faculdade de Arquitetura e Urbanismo**

**Universidade de São Paulo**

Trabalho Final de Graduação

Orientação:	Prof. Dr. Nuno de Azevedo Fonseca
Banca Examinadora:	Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira
	Prof. Me. Jorge Pessoa de Carvalho

São Paulo | 2022

# Agradecimentos

Ao Professor Nuno Fonseca pela disponibilidade e pela confiança depositada no meu trabalho.

À Professora Yvonne Mautner que, durante um momento difícil pra mim, me incentivou a permanecer academicamente ativa e a começar logo este TFG!

Aos amigos com quem dividi esses sete longos e incríveis anos de faculdade. Obrigada a todos por me ensinarem tanto e por termos dividido incontáveis alegrias, tristezas, fofocas, cantorias, praias (esse não) e comidas!

À minha família, ao Manu e ao Hans, por segurarem na minha mão e terem sido o combustível que me faltava nessa reta final.

# Resumo

Este trabalho sintetiza como se deu o desenvolvimento da legislação urbana na cidade de São Paulo a partir da década 30, analisando especificamente espaços com aspectos antagônicos de ocupação: enquanto alguns espaços mantêm plena preservação das diretrizes históricas sob as quais foram criados, outros são induzidos a se transformar, alterando suas características urbanas, tipológicas e socioeconômicas em acelerada descaracterização. De forma ampla, para avaliar historicamente como essa diferenciação aconteceu, buscamos entender como o perfil de ocupação e a distribuição de infraestruturas no território influencia no preço da terra, qual o papel dos agentes políticos e econômicos envolvidos no desenvolvimento das leis e, por fim, busca-se algumas perspectivas de mudança no padrão até então visto de heterogeneização do espaço da cidade.

Para territorializar o estudo, foram utilizadas duas áreas da cidade que evidenciam as características em análise. São elas a região dos Jardins - Jardim América e Europa – e o bairro de Pinheiros, os quais foram tratados como territórios de preservação e de transformação, respectivamente.

Palavras-chave:

legislação urbana, zoneamento, produção do espaço urbano

# Abstract

This essay synthesizes how the development of urban law occurred after the third decade of the 20th Century, at the city of São Paulo, evaluating specifically, spaces with antagonistic occupation aspects: while some spaces maintain a full preservation of historical directives, under which they were created, others are induced to transform, altering their urban, typological, and socioeconomic characteristics, with a fast-paced loss of original characteristics. In order to evaluate historically how this differentiation happened, in a broad way, the occupation profile and how the distribution of infrastructure among territory influences land price, will be evaluated. The role of political and economic agents, involved with regulation development will also be evaluated as well as some perspectives of changes on the standards of city heterogeneity seen so far.

To territorialize the study, two areas of the city have been used, that show the characteristics under analysis. They are Jardins - Jardim América and Europa - and Pinheiros neighborhood, which we are treated as territories of preservation and transformation, respectively.

Keywords:

urban legislation, zoning, production of urban space

# Lista de Figuras

**Figura 1:** Renda domiciliar média e delimitação das Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER).

**Figura 2:** Zoneamento dentro da área de estudo.

**Figura 3:** Pinheiros e Jardins – principais vias e conexões dentro da cidade de São Paulo.

**Figura 4:** Áreas povoadas da cidade de São Paulo no final do século XIX.

**Figura 5:** Expansão das áreas povoadas da cidade de São Paulo no final do século XIX devido ao crescimento da cultura cafeeira.

**Figura 6:** Bairro de Pinheiros e Butantã, 1924.

**Figura 7:** Bonde de São Paulo em 1930.

**Figura 8:** Localização das glebas adquiridas pela Cia. City em 1912 – Mapa produzido pela Cia. City em 1939.

**Figura 9:** Planta do projeto do Jardim América, 1919.

**Figura 10:** Planta do projeto do Jardim Europa, 1922.

**Figura 11:** Mapa da área urbanizada no município de São Paulo entre os anos de 1950 e 1962.

**Figura 12:** Região de concentração das camadas de mais alta renda da cidade de São Paulo – Quadrante Sudoeste.

**Figura 13:** Legislação de Zoneamento em São Paulo de 1931 a 1946.

**Figura 14:** Legislação de Zoneamento em 1957.

**Figura 15:** Lei dos Ruídos de 1955.

**Figura 16:** Principais parâmetros do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - Lei Municipal 7688/1971.

**Figura 17:** Lei Geral de Zoneamento - Lei Municipal 7805/1972.

**Figura 18:** Abaixo-assinado solicitando tombamento do Jardim América e Jardim Europa (fl. 1).

**Figura 19:** Tombamento dos Jardins – limites do polígono.

**Figura 20:** Eixos de estruturação da transformação urbana: áreas de influência.

**Figura 21:** Parâmetros de ocupação das zonas pertencentes aos territórios de transformação.

**Figura 22:** Zonas de Estruturação e Transformação Urbana (ZEU) no Eixo Sudoeste da cidade de São Paulo.

**Figura 23:** Intensidade do uso do solo: otimização individual.  
a. Custo da localização, custo de construção e custo total por unidade de área construída. b. Influência da variação do preço do solo da localização.





“destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e privilégios na cidade, refletindo e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano”

Ermínia Maricato, 2003

# Introdução

O distrito de Pinheiros possui, lado a lado, zonas urbanas com características de uso e ocupação bastante distintas entre si: densidade construtiva, gabarito, taxa de ocupação, comércio, transporte de massa, fluxo de automóveis, renda média, dentre outros. Se observarmos a renda domiciliar média dessa região é possível perceber um perímetro que se encontra no centro de uma região com rendas maiores. Quando agregamos a informação do zoneamento, notamos que esta mesma área é cercada por zonas estritamente residenciais.

A motivação deste trabalho se deu a partir de um olhar sobre essa região e sobre como, mesmo encontrando-se dentro de um perímetro valorizado da cidade, ao longo do tempo e com o desenvolvimento da cidade acabaram por ter características tão contrastantes.

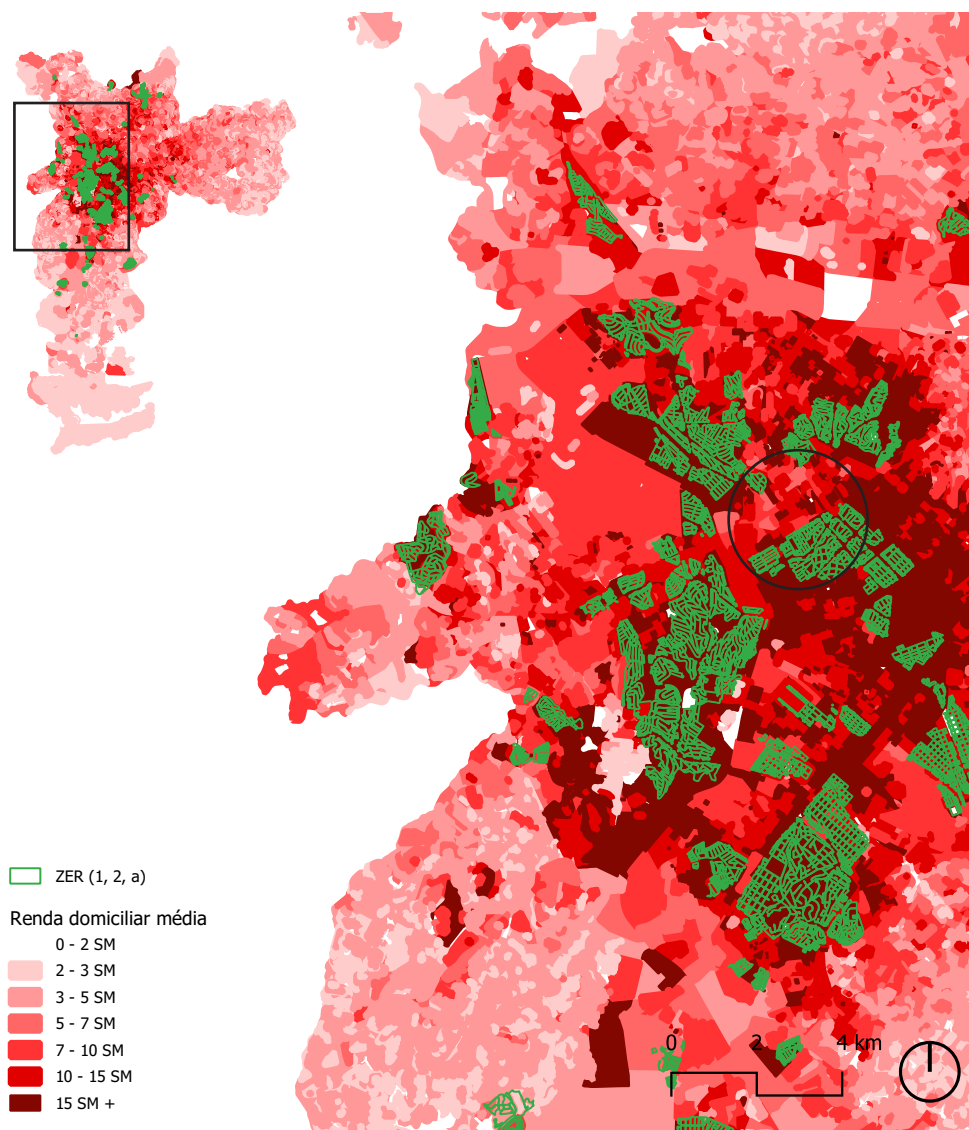


Figura 1: Renda domiciliar média e delimitação das Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER). Fonte: Mapa Digital da Cidade (Censo demográfico 2000)

Na figura 2 está representado o distrito de Pinheiros e duas áreas adjacentes da região. Escolhemos ambas porque, no contexto urbano, são áreas vizinhas delimitadas por uma importante via da cidade e também pelo fato de, historicamente, a região dos Jardins ser a primeira demarcação residencial da cidade de São Paulo. Pelo zoneamento vigente, a área ao norte da Avenida Rebouças representa uma Zona de Estruturação e Transformação Urbana (ZEU) seguida de uma Zona de Centralidade (ZC). Já ao sul, temos uma Zona Exclusivamente Residencial (ZER) e seus corredores.

Vamos propor para o andamento do trabalho que essas duas áreas sejam

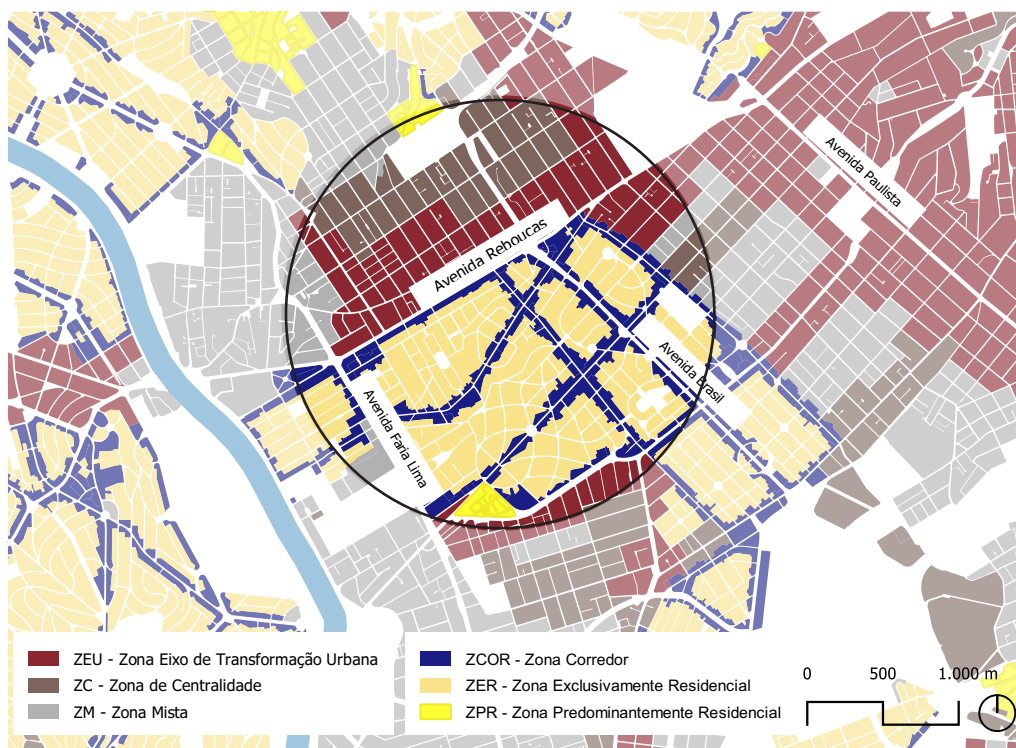


Figura 2: Zoneamento dentro da área de estudo. Fonte: Mapa Digital da Cidade.

tratadas, respectivamente, como espaços de transformação e de preservação, baseados na legislação de uso e ocupação do solo. Essa disparidade não é exclusiva dessa região, porém a utilizaremos para representar o conflito de interesses nas definições do zoneamento da cidade de São Paulo.

Historicamente, Pinheiros consolidou-se como uma região de ligação entre o centro da cidade e os bairros mais afastados, criando em seu território uma forte veia comercial e popular. Hoje, apesar de continuar sendo uma centralidade de transportes muito importante e que se fortaleceu ainda mais com a chegada do metrô, a alta valorização das últimas décadas fez com que moradores de mais alta renda buscassem o local como residência e, ao mesmo tempo, todo o perfil de comércio popular passou a desaparecer das ruas. Em contraponto, os Jardins, que foram loteados com objetivo unicamente residencial, mantem esse status com poucas alterações, sendo as vias corredor a mais significativa.

Existe um debate constante sobre como a cidade pode transformar-se de forma mais justa, permitindo à população acesso ao transporte, infraestrutura e oferta de trabalho e, ao mesmo tempo, existe um conflito permanente com grupos hoje ocupantes de áreas valorizadas - devido às suas localizações centrais e por desfrutarem das características acima citadas - que lutam para que tais mudanças não afetem os seus territórios historicamente já conquistados.

A demanda pela preservação do espaço urbano em contraponto a uma evolução permanente da cidade é, dentro de um contexto político, um dos mecanismos de controle das classes dominantes que trazem legitimação ao seu discurso. Para David Harvey [1993] “O domínio do espaço sempre foi um aspecto vital da luta de classes”. Ao mesmo tempo em que entendemos que a preservação da cidade e de suas características históricas é importante, sabemos que seu excesso leva a manutenção de privilégios das classes mais

altas e dá força a movimentos NIMBY (*not in my backyard*). Por outro lado, sobre a área em estudo especificamente, temos inúmeros trabalhos que evidenciam que o adensamento esperado não está acontecendo da forma prevista pela lei [MILITELLI, 2021], com uma verticalização voltada para apartamentos de alta renda e não cumprindo o papel de adensar para quem efetivamente precisa estar próximo à infraestrutura oferecida.

Segundo Flávio Villaça, historicamente é a elite quem determina a forma como o espaço urbano se estrutura:

Entende-se por dominação por meio do espaço urbano o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo dispendido nos deslocamentos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano. [VILLAÇA, 1998].

Diante desse contexto, o trabalho tem como objetivo central entender como esses espaços de transformação e de preservação se consolidaram e analisar a conjuntura histórica e normativa que permitiu essa conformação. Buscamos descrever o contexto da formação das principais leis que tiveram impacto no território escolhido, quais os atores envolvidos nesse processo e o quanto a lei estimula, ou induz, o desenvolvimento socioespacial da cidade.

1

# Poder político e o papel do Estado na produção do espaço



Quando falamos de poder político estamos nos referindo ao poder que o Estado tem, através dos seus representantes, de tomar decisões em nome da sociedade como um todo tal qual o sistema político do país ordena. O termo sociedade, neste caso, não se restringe apenas à população – pessoas físicas, mas inclui representantes de empresas, produtores, mercado financeiro e qualquer outra peça que componha o funcionamento do país, suas demandas e necessidades.

Se recortarmos para um poder político ligado às regulações do uso e ocupação do espaço urbano, a quantidade de variáveis envolvidas não será menor. O mercado imobiliário busca o maior lucro possível dados o preço da terra e dos índices permitidos para construção. A sociedade capitalista precisa garantir que a mão de obra chegue ao local de trabalho a tempo e a

mercadoria ao consumidor. A população da cidade como um todo precisa de um espaço urbano que supra suas necessidades de moradia, lazer, cultura, educação, transporte, dentre outros. Grupos localizados da população buscam que as condições do seu local de moradia sejam as melhores possíveis, seja através da melhoria ou através da manutenção do cenário já existente.

Desta forma, estamos tratando de interesses de diferentes agentes sobre um mesmo território. Nesse jogo de interesses, por trás do poder político capaz de efetivar mudanças a partir do Estado, está o poder econômico. Esse poder econômico que o espaço urbano carrega em si ao refletir no preço da terra as suas condições de uso diferenciadas é transferido para quem detém a posse sobre ela.

No Brasil, especificamente, a terra passa a ser negociada como mercadoria capitalista após a promulgação da Lei de Terras (1850). Até então, todas as terras pertenciam à coroa, que as concedia enquanto utilizadas produtivamente. A concessão era gratuita, bastando o pagamento de um “dízimo” equivalente a parte da produção. Já os núcleos urbanos se constituíam sobre terras doadas à municipalidade, terras estas posteriormente cedidas para ocupação [ROLNIK, 1997]. A partir da Independência, em 1822, a destinação das terras (chamadas de terras devolutas da coroa) deixa de ser controlada e a ocupação torna-se um marcador de propriedade.

A instituição da Lei de Terras passa a condicionar a posse legal à compra, tirando o acesso à terra dos trabalhadores que não poderiam pagar. Isto implicou, ainda segundo Rolnik [1997], em duas grandes modificações que definem toda a história de ocupação de terras no Brasil. A primeira diz respeito ao fato de a posse da terra agora estar desvinculada de sua ocupação produtiva. A segunda é a inserção da terra como mais uma mercadoria capitalista, sua monetização. A combinação dessas modificações institucionaliza uma pré-condição do trabalho assalariado, uma vez que o trabalhador perde

seu meio de subsistência [DEÁK, 2016]. É neste momento que o mercado torna-se hegemônico na distribuição de terras rurais e urbanas do país, garantindo a submissão do trabalhador que não tem mais acesso à terra. Anteriormente este domínio estava ligado à escravidão.

Entretanto, ainda queremos entender: como conectar o poder político e econômico de grupos sociais na distribuição do território urbano tal qual se apresenta hoje? Qual o papel dos grupos detentores desses poderes na construção do espaço urbano?

Como vimos, dentro de uma conjuntura capitalista, a terra torna-se propriedade privada e passa a ser vendida. Deste modo terá um preço que será o instrumento de regulação de sua distribuição e acesso [FONSECA, 2016]. Esse preço, longe de ser algo intrínseco à terra, ao chão, é uma condição produzida, um reflexo das condições de uso de cada localização a partir das diversas camadas históricas de ocupação e investimento no espaço, ele é socialmente produzido.

Vamos trabalhar aqui com a definição de espaço urbano de Déak [2016]: “espaço urbano é a totalidade de (localizações interligadas por) uma infraestrutura – vias, redes, serviços, etc. – construída e mantida por trabalho social, que atende aos requisitos da economia e que torna a localização útil (isto é, dotada de valor de uso)”, ou seja, o espaço por si só não é definidor do preço. É necessário um conjunto de pré-existências que definem o valor de uso de cada localização no espaço.

Podemos nos perguntar neste ponto: Se o que define o preço é a condição de uso dada pelos investimentos, como são definidos os locais que receberam tal diferenciação?

Para Villaça [1998], quem define os locais de investimento são os

estratos de mais alta renda que, ao optar pelos sítios de seu interesse imobiliário, definem não apenas a direção de crescimento da cidade como também as áreas de comércio, serviços, emprego. São essas as áreas onde o Estado irá concentrar a maior parte dos investimentos públicos capazes de induzir ainda mais valor. Desta forma, podemos deduzir que os grupos de maior poder econômico trazem consigo, além deste, o poder político capaz de controlar as estruturas definidoras do espaço urbano tal qual seus interesses principais:

**“Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele. Tudo isso na verdade é o que especifica o espaço urbano.” [VILLAÇA, 2011]**

Existe uma inversão de valores muito forte neste contexto. Se o Estado age conforme as intenções de uma elite abastada e do mercado imobiliário, ele deixa de cumprir o seu papel de regulador da sociedade. Deixa de fornecer infraestrutura igual para toda a cidade e fortalece a segregação territorial, caindo em um ciclo de maior enriquecimento da elite e um aumento da desigualdade social.

Ainda sob a interpretação de Villaça [1998], a elite usa de três mecanismos para a manter o seu controle sobre o espaço urbano. São eles os mecanismos de natureza econômica, de natureza política e de natureza ideológica:

**1) mecanismo de natureza econômica**, através do domínio do mercado imobiliário segundo seus interesses. É através desse mecanismo que são criados vínculos, ou “amarrações”, entre os bairros ocupados pelas elites, otimizando assim os seus deslocamentos para suprir necessidades tais quais empregos, serviços e compras. São essas centralidades que irão se deslocar ao longo do tempo juntamente com os detentores do domínio do mercado imobiliário.

**2) mecanismo de natureza política**, através do controle sobre o Estado principalmente sobre: i- a produção da infraestrutura que, como já citado, é distribuída pela malha da cidade de maneira desigual, induzindo a valorização de áreas específicas<sup>1</sup> e ii- sobre a legislação urbanística que, da mesma forma, é definida de forma a resolver os conflitos de bairros de classe média alta.

**3) mecanismo de natureza ideológica**, por meio do qual a classe dominante coloca o seu interesse particular como interesse geral, legitimando as condições de exploração e fazendo com que pareçam verdadeiras e justas.

No caso específico de São Paulo, esses mecanismos ajudam a explicar como o deslocamento do centro da cidade na direção do eixo Sudoeste se deu em vista do deslocamento da elite nessa direção, induzindo a proximidade da melhor infraestrutura da cidade e mantendo seus espaços de moradia pouco modificados.

---

<sup>1</sup> Segundo Deák: “Infraestrutura é aquilo que não pode ser produzido por capitais individuais, mas é necessário para a produção social, (...), então o Estado assume a sua provisão”. Fonte: Entrevista com Professor Csaba Deák, 2015. Disponível em: <[http://143.107.16.5/entrevista\\_deak/EntrevistaDeak.mp4](http://143.107.16.5/entrevista_deak/EntrevistaDeak.mp4)>. Acesso em: 24/08/2022.

Entretanto, apesar de ser uma teoria bastante difundida no meio acadêmico, podemos nos aprofundar um pouco e pensar que essa manipulação dos espaços urbanos pelas classes sociais mais altas vai além da manutenção pontual de privilégios. A questão da estruturação do espaço está intimamente ligada à manutenção dos mecanismos de reprodução social da sociedade brasileira.

Historicamente, o Brasil é um país de passado colonialista em que o excedente produzido era expatriado e muito pouco utilizado para o desenvolvimento de meios que permitissem a ampliação da produção. Mesmo após a independência<sup>2</sup>, a elite dominante manteve o *status quo* de uma sociedade agrária e entreguista, evitando acumulação e o reinvestimento do excedente, evitando assim o desenvolvimento de tecnologias que pudessem dar origem a uma elite burguesa que fosse se colocar como contraposição à elite colonial historicamente dominante no país [DEÁK, 2016]. A este processo, Deák [*idem*] dá o nome de acumulação entravada, em que “uma parte substancial do excedente é continuamente retirado e enviado além das fronteiras, ao invés de ser incorporada à reprodução ampliada”.

Ora, se o desenvolvimento da sociedade brasileira se deu a parte de um desenvolvimento tecnológico que exigisse mão de obra qualificada e progresso técnico, então, ao longo do processo de urbanização, em nenhum momento foi imposta a necessidade de requisitos de performance nas aglomerações urbanas que garantissem maior lucratividade capitalista a partir de mão de obra qualificada<sup>3</sup>. Essa performance urbana está intimamente ligada à distribuição de infraestrutura ao longo do território [DEÁK, 2016] e a sua falta permite que territórios desiguais se reproduzam pelas cidades brasileiras.

2 Independência do Brasil em 1922.

3 A qualificação da mão de obra depende, também, de condições de reprodução dadas pela organização do espaço de forma não precária.

Em um país onde o pleno desenvolvimento das forças produtivas não é objetivado, de forma a manter a reprodução da acumulação entravada, a infraestrutura (precária) da cidade acaba por concentrar-se apenas onde requerida pelas elites para proveito próprio. A expansão dessa malha de infraestrutura torna-se uma não necessidade diante dos interesses de reprodução social mais amplo, uma vez que os longos deslocamentos, cansaço e baixa qualidade de vida dos trabalhadores não é um impasse para a manutenção dos interesses da elite empregadora.

Focando agora um pouco mais no perímetro de estudo, vamos buscar entender o contexto histórico e, posteriormente, como se desenvolveu a legislação urbanística na cidade de São Paulo, mais especificamente, no eixo Sudoeste dentro do qual encontra-se a nossa área de estudo. Queremos entender como todo esse processo se conecta com quem detém o poder de induzir a formação desse espaço produzido tal qual suas demandas e o que leva às diferenças entre os dois territórios que estão sendo estudados nesse trabalho.

2

# Contexto urbano



A área escolhida tem importância significativa nos estudos urbanos devido à sua localização na cidade de São Paulo, fazendo parte do eixo de maior infraestrutura e interesse imobiliário. Como detalharemos ao longo do capítulo, a região a noroeste da Avenida Rebouças, que chamaremos apenas por Pinheiros foi ocupada, em um contexto urbano, por pessoas ligadas ao comércio da produção agrária das cidades vizinhas, tornando-se um importante eixo de circulação. Já a região a sudeste da Avenida Rebouças, que chamaremos por Jardins, surgiu como um loteamento totalmente residencial voltado para classes de mais alta renda e se mantém hoje com poucas modificações com relação ao projeto original.

Além disso, são ambas regiões com grande pressão para novas definições sobre o uso e ocupação do solo devido a sua localização no setor

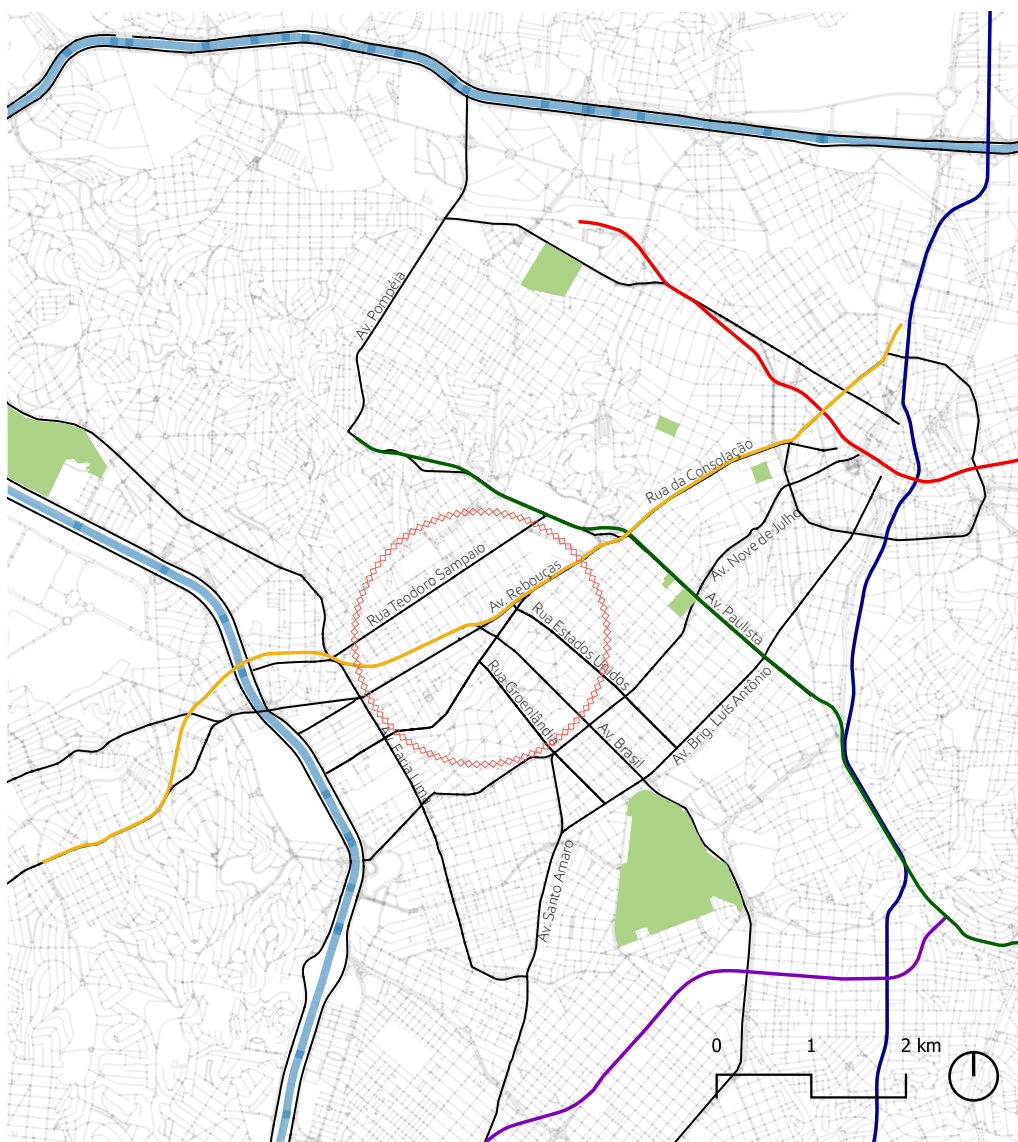


Figura 3: Pinheiros e Jardins – principais vias e conexões dentro da cidade de São Paulo.

Fonte: Mapa Digital da Cidade

mais bem infraestrutura da cidade e com grandes divergências sobre como deve se dar o seu uso.

Por exemplo, em Pinheiros uma grande valorização imobiliária e do preço da terra tem colocado grupos econômicos em oposição a grupos sociais - muitas vezes de moradores, mas não apenas – que buscam manter o seu espaço já conquistado, sua moradia e as características históricas do bairro. Em contraposição, nos Jardins, além da problemática colocada em Pinheiros, existem também grupos de moradores que aspiram pela liberação do Zoneamento atual para que possam vender suas propriedades a preços mais altos do que os colocados pelo mercado hoje.

Historicamente, o distrito de Pinheiros advém do crescimento da cidade a partir do final do século XIX [ROLNIK, 1999], quando loteamentos fora da região central da cidade foram disponibilizados para venda. Está dentro do eixo sudoeste da cidade e carrega uma boa infraestrutura de transportes coletivos, equipamentos sociais e culturais. Além disso, seus indicadores de renda, educação, longevidade e desenvolvimento humano são os mais altos da Região Metropolitana<sup>4</sup>. Vejamos o contexto histórico de ocupação das regiões estudadas para facilitar o entendimento de suas características socioeconômicas atuais.

---

4 [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/infocidade/htmls/7\\_Indice\\_de\\_desenvolvimento\\_humano\\_municip\\_2000\\_10962.html](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/infocidade/htmls/7_Indice_de_desenvolvimento_humano_municip_2000_10962.html)

## Pinheiros

Às margens do Rio Pinheiros, próximo ao estreitamento da várzea, no local hoje conhecido como Largo da Batata, concentraram-se povos tupis expulsos do Piratininga após a dominação portuguesa no século XVI [RODRIGUES, 2017]. Aos poucos, vão também chegando à região pessoas ligadas à agricultura e que faziam o transporte da produção para a vila de São Paulo, que até o século XIX se resumia à região do vale do Piratininga. O percurso tinha que ser feito com o auxílio de tração animal para que fosse possível vencer a geografia local.

A partir desse povoamento, Pinheiros acabou se destacando como local de passagem do interior para a cidade e ponto de comércio entre

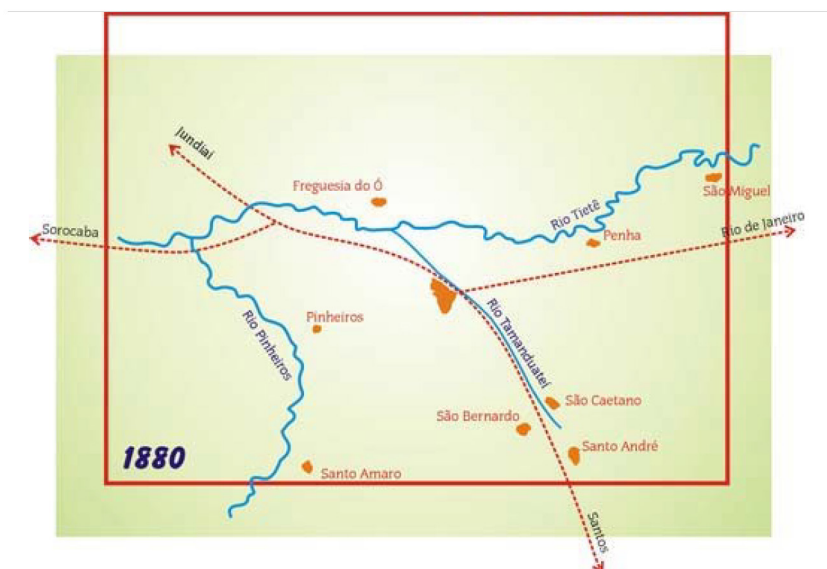


Figura 4: Áreas povoadas da cidade de São Paulo no final do século XIX.

Fonte: Subprefeitura de Pinheiros, 2004.

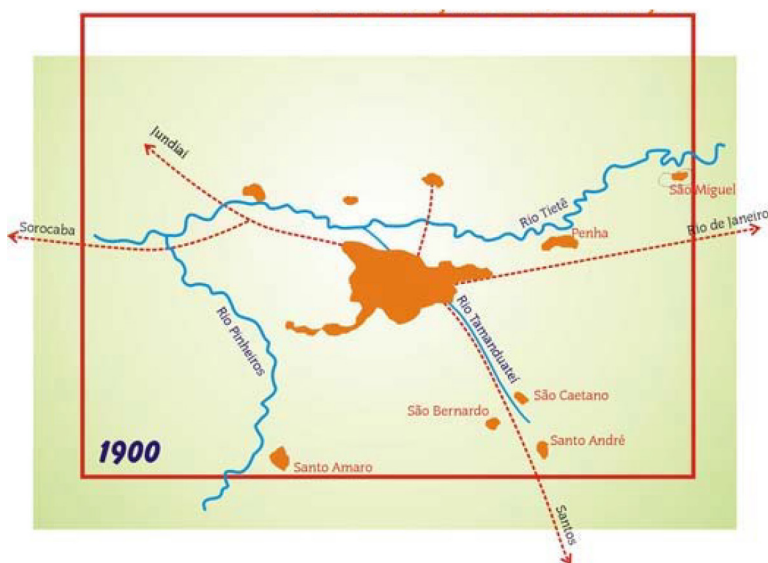


Figura 5: Expansão das áreas povoadas da cidade de São Paulo no final do século XIX devido ao crescimento da cultura cafeeira. Fonte: Subprefeitura de Pinheiros, 2004.

viajantes, bandeirantes e tropeiros. Apenas no final do século XIX, com o crescimento da cultura cafeeira, acontece a ligação entre o povoado de Pinheiros e a cidade de São Paulo. Há um aumento populacional e a demanda por produtos para o centro urbano aumenta consideravelmente, de forma que todo o trecho de fluxo comercial passa a ser ocupado e, posteriormente, torna-se um eixo de crescimento da cidade, impulsionado pela chegada do bonde de ligação, em 1909 [REALE, 1982].

É o bonde que vai efetivamente conectar o povoado à cidade, superar o obstáculo geográfico, e trazer um aspecto urbano para região que se torna mais um bairro da crescente cidade. Importante salientar que, para essa ascensão urbana, foi de importância vital para o bairro - e sua posterior colocação na cidade de São Paulo dos séculos XX e XI – a base de infraes-

trutura que foi fornecida. Em 1915 é instalada luz elétrica e, em 1929, água encanada. A Avenida Rebouças é pavimentada em 1935, fornecendo uma ligação mais curta e menos íngreme com o centro da cidade [REALE, 1982].

“Neste caso, trata-se das benfeitorias, dos serviços de transporte, saneamento, pavimentação, que trazem à região transformações da ordem do ser na cidade - ao praticamente se converter em um bairro que adquire características importantes para ser visto como parte da cidade - e de fazer para os cidadãos - ao se tornar também lugar de acessibilidade garantida, condições de morar e de trabalhar na cidade.” [RODRIGUES, 2017]

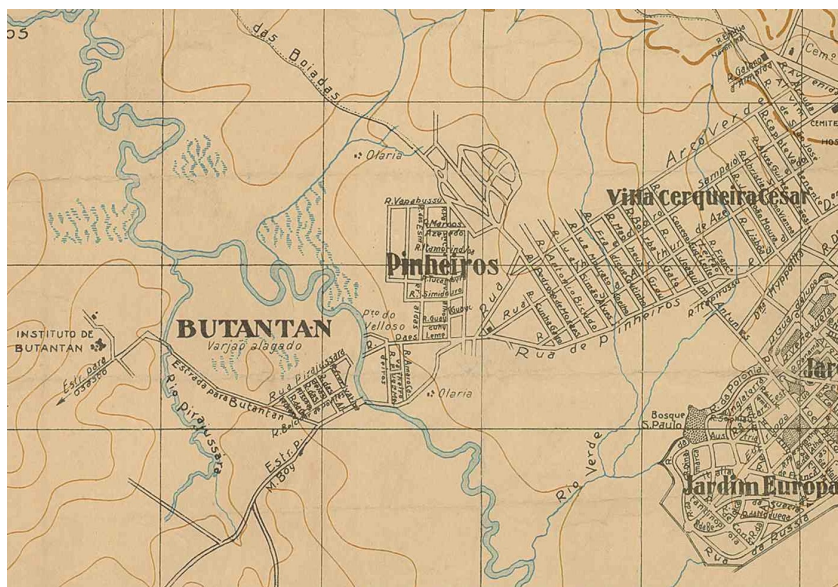


Figura 6: Bairro de Pinheiros e Butantã, 1924.

Fonte: Acervo Museu Paulista (USP) – Coleção João Batista de Campos Aguirra

O Mercado de Pinheiros foi inaugurado em 1910 para comercialização por atacado. Em paralelo, nas décadas seguintes, com o adensamento populacional que trouxe à região características de um bairro de classe média, e também com a chegada das elites nos Jardins, no início da década de 20 [REALE, 1982], o pequeno comércio varejista também se desenvolveu, abrindo espaço para padarias, mercearias, oficinas, bares, etc. Este comércio essencialmente local desenvolve-se ao longo da Rua Teodoro Sampaio (caminho do bonde) e fortalece no bairro as características de centralidade que serão mantidas até o início do século XXI.

Desta forma, o bairro de Pinheiros consolida-se, já nos anos 40, como um bairro de classe média e uma tipologia tipicamente de sobrados e de um ou dois pavimentos com comércio no térreo. Concomitantemente a esse processo, uma grande área vizinha também passava por transformações.



Figura 7: Bonde de São Paulo em 1930. Fonte: Museu Virtual do Transporte. (<https://www.sptrans.com.br/museu-virtual>)



## Jardins

Nos primeiros anos do século XX, o banqueiro belga Édouard Fontaine de Laveleye adquiriu várias glebas de São Paulo com o fim de aproveitar a valorização que tais locais teriam após a execução dos planos de melhoria para a cidade, planos estes elaborados por seu amigo pessoal, o arquiteto Joseph Bouvard [DEUBOUX, 2020]. Laveleye foi quem levantou o capital necessário para a fundação da *City of São Paulo Improvements & Freehold Land Company Limited*, em 1911 - com a participação de empresas brasileiras e europeias, além de Bouvard - empresa voltada para a realização de operações imobiliárias e de urbanização na crescente cidade de São Paulo. Sendo proprietária dos terrenos que formam hoje os Jardins, a Cia. City foi a responsável pela venda dos lotes deste emblemático bairro.

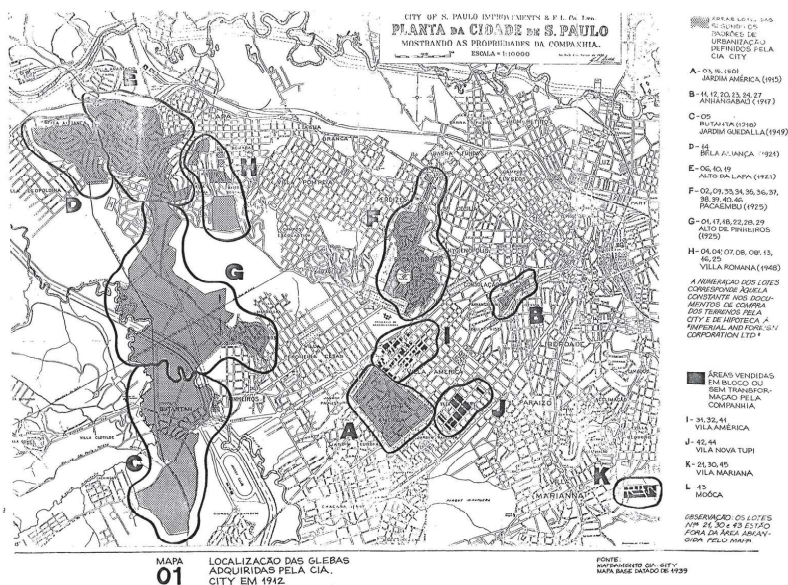


Figura 8: Localização das glebas adquiridas pela Cia. City em 1912 – Mapa produzido pela Cia. City em 1939. [FIX, 2022]



Os arquitetos Barry Parker e Raymond Unwin, responsáveis pelo projeto, optaram por aplicar em terras sul-americanas o conceito urbanístico recém criado na Inglaterra por Ebenezer Howard (1850 – 1928): a cidade-jardim. Para os arquitetos, a atração de moradores aos novos lotes aconteceria a partir de uma “integração entre cidade, arquitetura, paisagem e natureza: um pitoresco ambiente de ruas sinuosas, arborizadas, casas ilhadas em meio à vegetação e o público e o privado dissimulados na continuidade entre ruas e jardins” [SEGAWA, 2002].

Assim, em 1915 tinha início a urbanização do Jardim América com a drenagem das áreas de várzea, asfaltamento de vias, arborização e construção de infraestrutura. Os resultados foram lotes extensos, com área mínima de 450 m<sup>2</sup> e 15 metros de frente [REALE, 1982], voltados para classes de alto poder aquisitivo. Além do valor de venda dos lotes, para garantir que estes mantivessem o alto padrão do bairro planejado, foram colocadas medidas de uso e ocupação mais restritivas do que as de outras regiões da cidade. Por exemplo, a planta do projeto deveria ser aprovada pela Cia. City com apenas uma unidade habitacional residencial por lote, máximo de dois pavimentos, um terço de área arborizada e regras estritas de recuo. Todas essas regras não foram apenas impostas no momento da construção, mas também foram acompanhadas e administradas pela empresa por décadas, mantendo o bairro totalmente residencial [VIEIRA, 1981].

Para a manutenção das regras colocadas ao longo do tempo, a Cia. City precisou recorrer inúmeras vezes ao poder público durante o período de sua administração [VIEIRA, 1981]. É importante salientar que a parceria entre a nova empresa e o município foi muito valorizada desde o início, uma vez que garantia benefícios que visavam principalmente valorizar as propriedades da companhia e garantir rápidas obras de infraestrutura. Em contrapartida a companhia cedia para o poder público terrenos para a

construção de equipamentos [DEUBOUX, 2020]. Em 1941 o regulamento da Cia. City é oficializado pela prefeitura a partir do decreto-lei no 99, do Prefeito Francisco Prestes Maia, tornando o bairro exclusivamente residencial perante a lei [REALE, 1982]. Entraremos em detalhes sobre o tema no próximo capítulo.

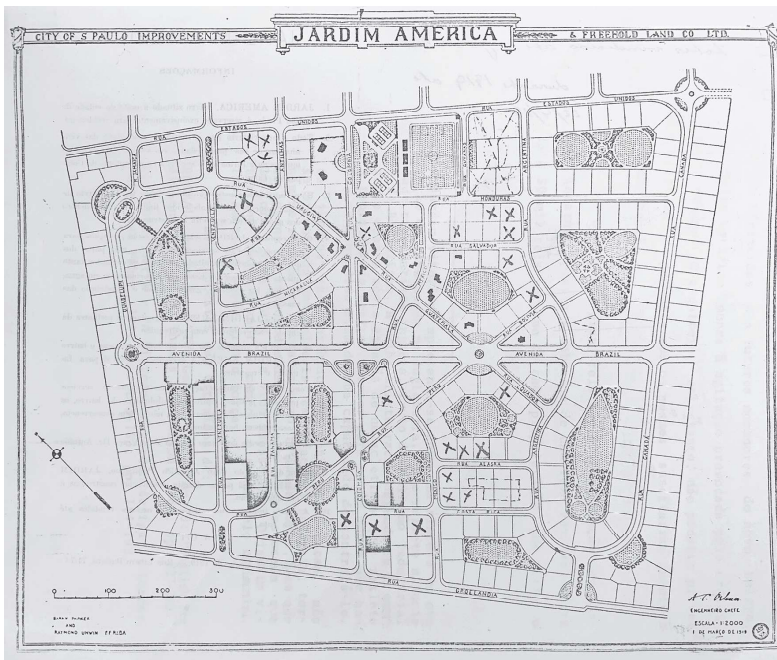


Figura 9: Planta do projeto do Jardim América, 1919. [BACELLI, 1982]

Com as mesmas diretrizes do Jardim América, em 1921 foi anunciado o loteamento do Jardim Europa que surgiu em um contexto de valorização da área devido ao sucesso do Jardim América e também da facilidade de acesso após a chegada da linha do bonde, que se estendia pela Rua Augusta até a Avenida Brasil [REALE, 1982].

Foi um empreendimento da Garcia da Silva e Cia., do mesmo proprietário da antiga Casa Japão, com projeto de Hipólito Gustavo Pujol. Os lotes variavam bastante de tamanho, desde 600 m<sup>2</sup> a 10 mil m<sup>2</sup> [VIEIRA, 1981] e, assim como o vizinho, tinham várias restrições quanto ao uso e ocupação: dois terços de área verde, recuos, e o comprometimento de que os compradores morariam no local. Entretanto, diferentemente do bairro vizinho, essas restrições não eram muito rígidas, de forma que chegaram a acontecer algumas subdivisões de lotes e o aparecimento de casas geminadas. Apenas com a posterior criação do já citado decreto-lei 99 para o Jardim Europa que estas essas mudanças deixaram de acontecer [REALE, 1982].



Figura 10: Planta do Jardim Europa veiculada na imprensa em 1922. Fonte: <https://sao-pauloantiga.com.br/sp-e-constantinopla/>

Em 1945, com o fim das obras de infraestrutura, os bairros foram unificados como um todo dentro da cidade. A Avenida Rebouças, antigo Caminho de Pinheiros, mantém sua importância histórica ao ser incorporada ao Plano de Avenidas, na década de 30 [MILITELLI, 2021] e torna-se, até o presente momento, o eixo limítrofe entre os bairros de Pinheiros e Jardins.

Temos na figura a seguir uma visão geral de como encontrava-se a região de estudo até o início da década de 50. Já nesse período, a região era considerada como tecido urbano da cidade. Se observarmos a expansão desse tecido urbano entre os anos de 1950 e 1962, é englobado também o trecho próximo à várzea do Rio, já então retificado.

É na década de 60 que o distrito de Pinheiros se torna mais complexo pois - com a liberação das áreas de antiga várzea, as obras da Avenida Brigadeiro Faria Lima e do Terminal de Ônibus - a região torna-se um entroncamento de transporte de grande importância, conectando as regiões em crescimento a oeste do rio ao centro da cidade [MEIRELES, 2018]. A característica de área de passagem que Pinheiros já apresentava foi reforçada com essas crescentes transformações e também intensificou os fluxos em vias como Avenida Nove de Julho, Rua Augusta e Avenida Europa.

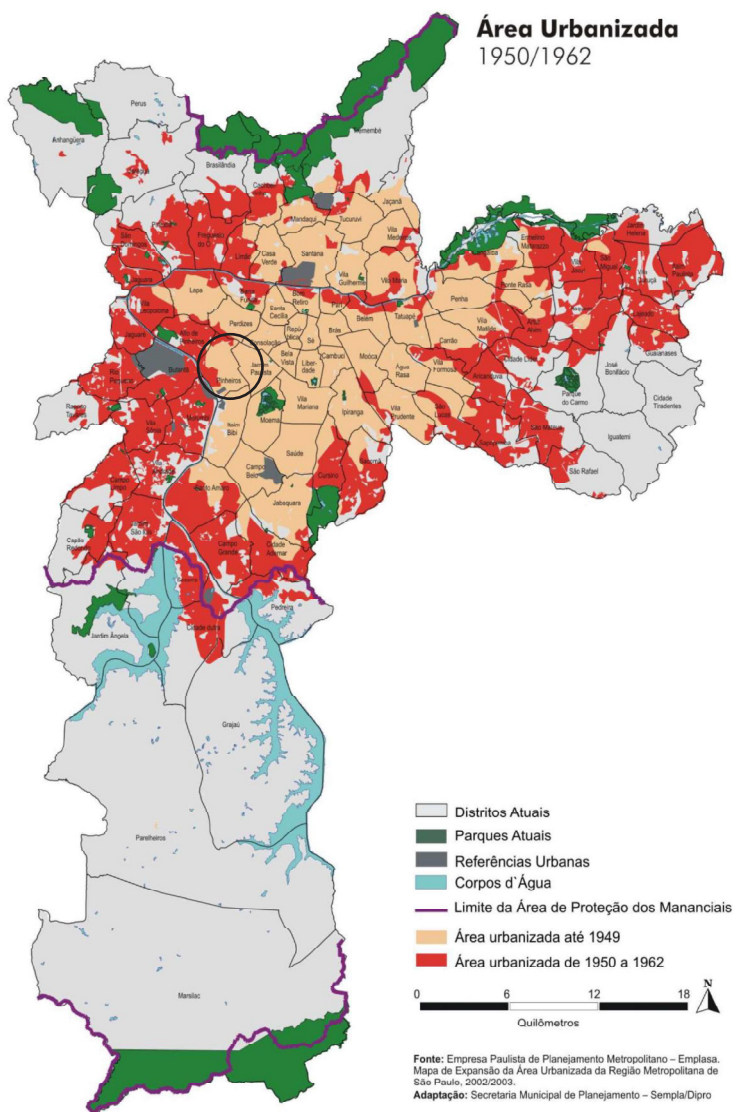


Figura 11: Mapa da área urbanizada no município de São Paulo entre os anos de 1950 e 1962. [MEIRELES, 2018]

3

# Preservação

# Os primórdios da legislação urbanística de São Paulo

Na primeira metade do século XX acontecem mudanças estruturais na distribuição espacial da cidade. A verticalização é intensificada nos bairros centrais e ao mesmo tempo ocorre a expansão da periferia, que passa abrigar as camadas de mais baixa renda [FELDMAN, 2005]. A intensificação da valorização imobiliária devido à Lei do Inquilinato<sup>5</sup>, a diversificação da economia e o desenvolvimento industrial devido ao impacto das Guerras

---

5 Decreto-Lei de 20 de Agosto de 1942. "O decreto congelou por dois anos todos os aluguéis pelos valores de dezembro de 1941. Os proprietários passaram a ter rendimentos reais declinantes, sendo penalizados numa economia inflacionada. Sem instrumentos legais para aumentar os aluguéis, o jeito passou a ser despejar os inquilinos para, na nova situação, elevar os valores locativos, alterar a destinação dos imóveis ou mesmo renovar a construção. Como as novas construções eram insuficientes para atender uma demanda crescente, o proprietário que tivesse sua casa desocupada poderia alugá-la a um preço muitas vezes superior ao valor congelado." [BONDUKI, 1994]

Mundiais, além do crescimento populacional, são todos fatores que colaboraram para que as quatro primeiras décadas do século XX transformassem a cidade de São Paulo.

Além disso, o Plano de Avenidas de Prestes Maia é implementado, modificando a dinâmica de deslocamentos na cidade e possibilitando viagens diárias para regiões mais afastadas [SOMEKH, 2008].

Dentro deste contexto, a preferência de localização da elite se desloca, passando dos bairros centrais para ao longo do eixo sudoeste da cidade, sendo a região de Pinheiros parte deste percurso construtivo. Campos Elísios, Higienópolis, Paulista, Pinheiros, Moema, Morumbi, Campo Belo, Granja Julieta, entre outros, formam um aglomerado de alta renda que permanece até os dias atuais.

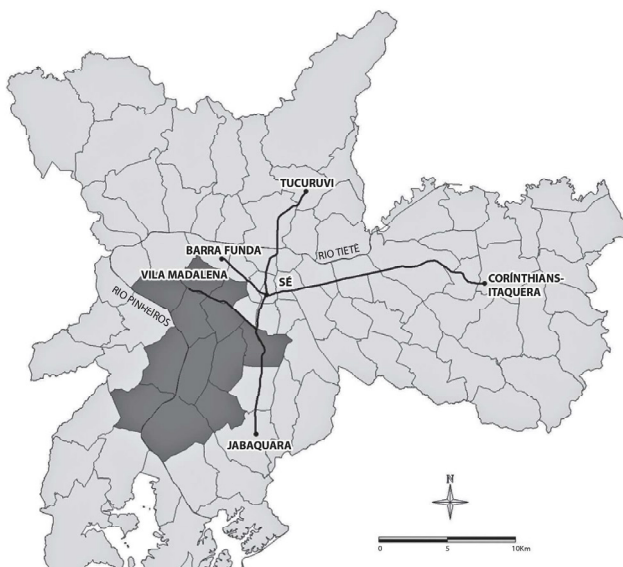


Figura 12: Região de concentração das camadas de mais alta renda da cidade de São Paulo – Quadrante Sudoeste. Fonte: Pesquisa Origem e Destino, 1977. [VILLAÇA, 2011]



Este deslocamento leva consigo também as mais intensas atividades comerciais que caracterizam o centro da cidade. O antigo centro, uma vez ocupado por classes populares torna-se obsoleto, enquanto o novo centro acompanha o deslocamento das elites [NERY JR., 2005].

Diante de tamanha movimentação, a partir da década de 30 surgem questionamentos e reivindicações sobre a criação de mecanismos de controle do uso e ocupação do solo. Antes, entretanto, é importante apontar que já existiam em São Paulo algumas leis que regulavam a ocupação das áreas centrais da cidade. Em sua maioria, definiam recuos, largura de vias e número de pavimentos<sup>6</sup>, mantendo um controle construtivo das áreas reguladas e com pouca preocupação com relação ao uso do solo. O compilado desse conjunto de leis esparsas deu origem ao Código de Obras Arthur Saboya, de 1929<sup>7</sup>, que não trouxe nenhuma inovação com relação às leis já existentes, mas apenas as organizou em um código único [ROLNIK, 1997].

Foi a partir de 1931 que os parâmetros de uso passam a ser incluídos nas normas de zoneamento juntamente com a ocupação, definindo assim os elementos básicos do desenvolvimento dessas leis a partir de então. Para o contexto deste trabalho, as leis que surgem nesse momento são de grande importância pois rascunham as primeiras delimitações formais das áreas de alta renda do município e escancaram a conexão entre os poderes políticos e econômicos no desenho da cidade.

São leis que buscam controlar transformações nas áreas que viriam a ser conhecidas como zonas estritamente residenciais a partir de parâmetros

---

6 Podemos citar como exemplos as leis: Lei nº 111/1894 (Paulista), Lei nº 355/1898 e 1001/1907 (Higienópolis), Lei nº 1422/1911 (Água Branca), Lei nº 1197/1918 e 2680/1924 (Perdizes) [NERY JR., 2005].

7 Lei 3427/1929

construtivos e princípios da unidade de vizinhança<sup>8</sup>. São leis que atendem aos interesses imobiliários das elites e refletem a condição de liderança destas. Em geral, partem de uma argumentação de busca por um controle funcional das áreas e busca por salubridade. Entretanto, carregam em seu conteúdo uma forte carga moral conectada à proteção da propriedade e manutenção do status econômico.

Vamos destacar aqui o Acto 127, a Lei 3571 e o Decreto 99.

### **Acto 127**

O Acto 127 de 1931 utiliza pela primeira vez o termo zoneamento (*zoning*) e traz em seu conteúdo dois elementos:

- Demarcação de uma zona funcional apenas para habitações particulares e residenciais, abrangendo os Jardins América e Europa;
- Criação de uma Comissão para a elaboração de um “regulamento diferencial de especialização (*zoning*) para toda a cidade de São Paulo”.

Conforme vimos, os Jardim América e Europa foram bairros criados seguindo rígidas regras sobre a forma de ocupação. Com o crescimento e adensamento da cidade, as regras contratuais deixaram de ser totalmente obedecidas e começaram a aparecer alguns imóveis que desrespeitavam as regras colocadas pela Cia City. Isso levou imediatamente a pressão dos moradores para que o município buscasse uma solução legal para esse problema, mantendo a área segundo as determinações do contrato de construção dos loteamentos da City.

8 O conceito de *community planning* foi desenvolvido nos Estados Unidos pós primeira guerra e expande as ideias de cidade jardim de Ebenezer Howard, propondo unidades residenciais de baixa densidade de forma a favorecer uma vida comunitária [FELDMAN, 2005].

“é preciso proteger os capitais investidos em imóveis urbanos, evitando a intromissão de edifícios impróprios ou de usos impróprios de edifícios, (...) impedir que a especulação sobre a valorização dos imóveis provoque a mudança rápida e prematura do carácter dos districtos, em detrimento da propriedade particular e da esthetica urbana (...)” [Exposição de motivos do Acto 127/1931]

Neste momento surgem as áreas equivalentes às que hoje chamamos de estritamente residenciais, que foram o início de uma série de regulamentações a partir das quais o poder público legitima o padrão dos empreendimentos da City a partir de acordos e contrapartidas entre as partes. Enquanto a Cia City subsidiava a construção de infraestrutura municipal e a doação de grandes áreas à Prefeitura, esta garantia a valorização dos imóveis, prioridade nas obras públicas próximas e, por fim, a adoção de leis municipais que beneficiassem seus empreendimentos [FELDMAN, 2005].

Posteriormente, em 1934, os dois elementos do Acto 127 são incorporados ao Código de Obras Arthur Saboya na forma dos artigos 40 e 41 respectivamente. O artigo 40 passa a ser utilizado como modelo para novas demarcações de áreas residenciais. Já o artigo 41 não chega a ter efeitos concretos, mas posteriormente virá a ser incorporado no Código de Obras de 1948.

## Lei 3571

A Lei 3571 de 1936, como uma extensão do artigo 40, define novas áreas exclusivamente residenciais – essencialmente vias<sup>9</sup> – onde ficam definidas condições para a construção de habitações unifamiliares ou coletivas (apartamentos).

Essa brecha para os dois tipos de zonas residenciais é colocada em lei devido à pressão dos proprietários fundiários que tinham interesse nessa tipologia em áreas já consolidadas. Para garantir a estética e o paisagismo dessas áreas, os edifícios de apartamentos deveriam manter amplos recuos [NERY JR., 2005].

É importante salientar que, com exceção das avenidas Paulista, Angélica e Higienópolis, as demais vias estão em locais sem nenhum indício de verticalização. São vias que foram “cedidas” a um processo especulativo e que garantem que as áreas abrangidas pelo código 40 mantenham-se isoladas [FELDMAN, 2005]. Além disso, essas vias serão precursoras do que posteriormente serão os corredores comerciais.

## **Decreto 99**

Em 1941, a área do Jardim América demarcada pelo Acto 127 é ampliada e as regras tornam-se mais rígidas. Passa a ser proibida a construção de qualquer tipo de equipamento público ou particular, além de indústria e comércio por demanda da Cia. City e dos moradores.

É a primeira vez em São Paulo que aparecem na lei todas as definições de parâmetros para uma mesma zona, definindo a tipologia, o parcelamento e as dimensões permitidas para cada lote, definições essas impostas pelos proprietários e pela companhia City [FELDMAN, 2005].

Essas áreas demarcadas serão mantidas em parte na legislação de 1972 como Zonas 1 e novamente implementadas em 1973. Temos, através, desse decreto, um exemplo muito claro sobre como a lei, mesmo que definida para suprir os interesses de apenas uma parcela muito pequena e privilegiada da sociedade acaba sendo incorporada e levada adiante nos anos posteriores.

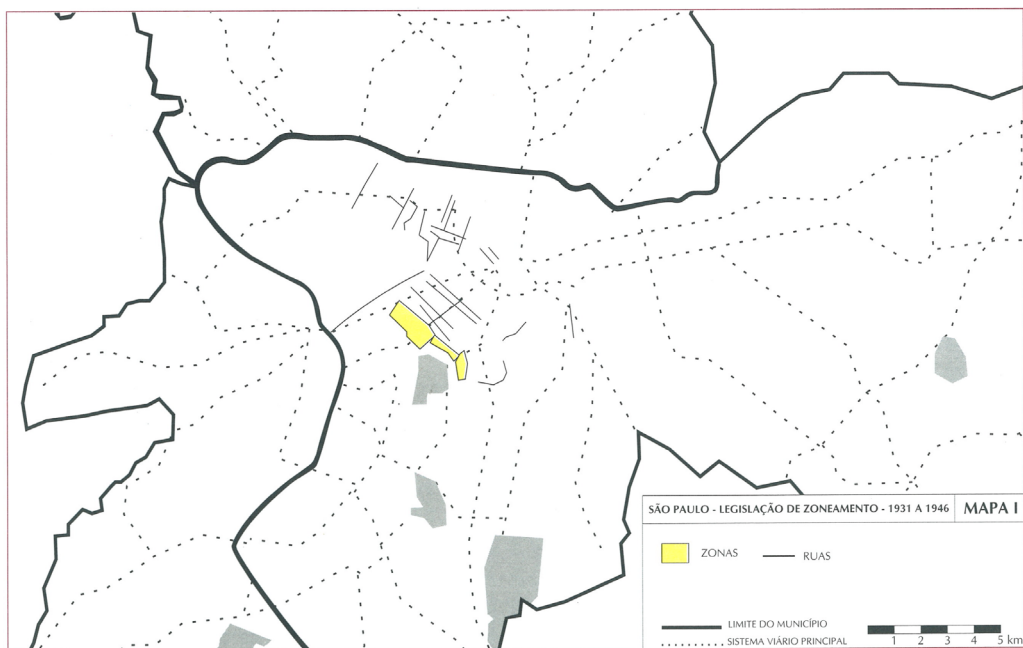


Figura 13: Legislação de Zoneamento em São Paulo de 1931 a 1946. [FELDMAN, 2005]

Esses três exemplos mostram, em sua essência, o início do que denominamos neste trabalho como “preservação” em contraponto ao que chamamos de espaços de “transformação”. São espaços definidos para manterem-se estáticos ao longo do tempo enquanto outros são definidos para incorporar mudanças. Seja pela preservação ou pela transformação, o desenho urbano da cidade tem, já nesse momento histórico, uma sinalização de quem são os atores definidores de seus limites. Não há adaptação às necessidades da cidade como um todo, mas sim aos interesses particulares.

Sobre a necessidade da atuação do Estado para a regularização de interesses particulares, Ana Maria Vieira [1981] deixa explícito:

“(…), os Jardins surgiram por iniciativa do setor privado, que criou aquele espaço urbano. Mas logo em seguida necessitou da ação do Estado para mantê-lo, sem o que seria difícil sua preservação enquanto bairros de classe nobre. Surgem, pois, várias leis que têm por fim garantir a preservação daquela configuração sócio-espacial.” [VIEIRA, 1981]

A partir de 1954 inicia-se um processo de demarcação maciça de áreas submetidas ao artigo 40. Isso se deu após uma consulta do então prefeito Jânio Quadros à Secretaria da Justiça buscando um parecer jurídico sobre a legalidade da utilização de decretos para a regulação do zoneamento da cidade<sup>10</sup>. O parecer foi positivo, justificando-se “como necessidade prática em face das dificuldades, às vezes, insuperáveis, que se encontram no processo legislativo”<sup>11</sup>.

Esse parecer foi o suficiente para que entre 1954 e 1957 muitos bairros e vias fossem demarcados como estritamente residenciais, grande parte deles provenientes dos loteamentos da City [FELDMAN, 2005]. O Departamento de Urbanismo, criado em 1947, considera essa facilidade uma grande vantagem, como mostra o parecer assinado por dois de seus arquitetos<sup>12</sup>:

“(…) devemos lançar mão da expedição desses excelentes e oportunos decretos, para podermos rapidamente bloquear, proteger, fixar as características residenciais de bairros que merecem, que exigem mesmo essa proteção!” (PMSP, Processo 107 093/54, fl.3)

---

10 Decretos emitidos pelo chefe do executivo (Prefeito) não passam pela aprovação do legislativo (Câmara)

11 PMSP, Processo 54 202/54, fl.8.

12 Carlos Lodi, Arq. Gilberto Junqueira Caldas, Arq. Élcio Cordeiro dos Santos. PMSP, Processo 107 093/54, fl.3

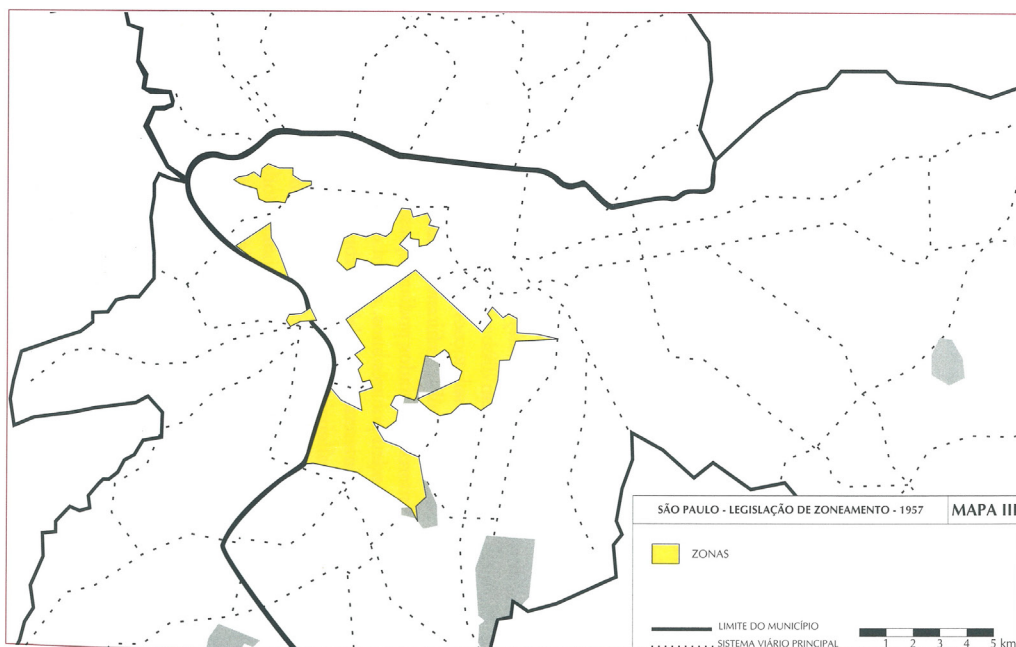


Figura 14: Legislação de Zoneamento em 1957. [FELDMAN, 2005]

Sobre esse processo de zonificação por decretos, Feldman [2005] coloca que o silêncio diante do que estava acontecendo torna esse período ainda mais importante pois escancara a característica antidemocrática e elitista do processo de zoneamento da cidade de São Paulo, mesmo dentro de um contexto político de ampla mobilização da sociedade acerca dos debates urbanísticos.

Neste ponto é importante destacar que até o final da década de 40 não havia acontecido nenhuma definição de parâmetros urbanísticos para a região de Pinheiros. Essa área permanecia se desenvolvendo e adaptando-se às mudanças sem que fossem demarcadas formas específicas de uso e ocupa-

ção. Rolnik [1997] coloca que a atratividade de investimentos nesses locais suburbanos estava justamente na possibilidade de mistura e oportunidades imobiliárias para pequenos e grandes investidores.

A primeira demarcação de parâmetros para Pinheiros só vem a ocorrer em 1955 com a “Lei dos ruídos”<sup>13</sup>, que divide a cidade em quatro zonas funcionais com níveis de ruído máximo permitido e horários para as atividades. São elas: zona estritamente residencial, predominantemente residencial, mista e fabril.

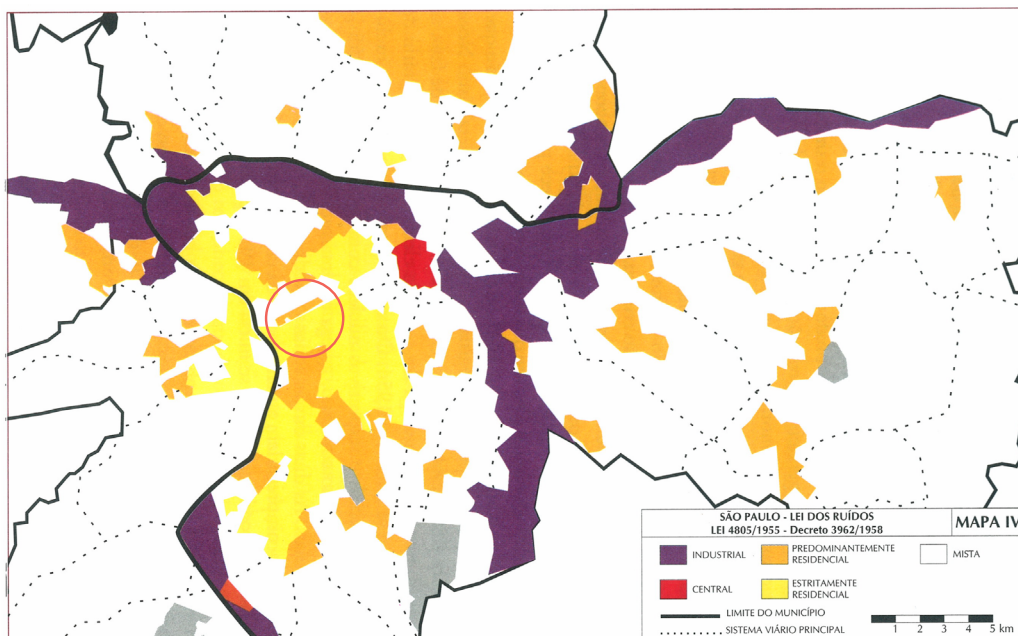


Figura 15: : Lei dos Ruídos de 1955. [FELDMAN, 2005]



Basicamente essa lei vem para ratificar uma distribuição espacial já existente na cidade de São Paulo, seja pelas áreas industriais próximas aos rios e linhas férreas, seja para manter as zonas já antes definidas como exclusivamente residenciais. Acrescenta-se aí o fato de a maior parte da cidade receber a classificação de zona mista, algo esperado já considerando que a cidade, na maior parte de sua extensão, possui característica de comércio e moradia integradas.

A partir de então, poucas mudanças efetivas ocorreram na legislação de zoneamento até o ano de 1972, quando é implantada a Lei Geral de Zoneamento. Entre 61 e 65, com Prestes Maia a frente da prefeitura da cidade, há uma intensificação na construção de grandes obras de infraestrutura e da implantação do Plano de Avenidas. Além disso, com relação ao zoneamento, há apenas a revisão de áreas submetidas ao artigo 40, adaptando-se às demandas dos setores por ela atingidos [FELDMAN, 2005].

“Na cidade de São Paulo, (...), a grande hegemonia do Estado pelas classes dominantes; o autoritarismo na gestão dos aparelhos do Estado; o forte desnível de renda da população, com a ausência de uma expressiva classe média urbana; e a debilidade das organizações sindicais e populares, ou seja, todos os fatores que caracterizaram a sua estrutura social e política, particularmente, quanto à relação entre as classes dominantes e o Estado, não criaram obstáculos para a adoção de uma política de zoneamento claramente destinada à satisfação dos interesses somente das elites. O zoneamento, para sua legitimação jurídica e social, não precisou se apresentar como instrumento destinado ao bem-estar de toda a população, ou seja, abrangendo todo o território do Município.” [NERY JR., 2002]

O zoneamento de 72 torna-se, desta forma, o ponto de inflexão nas políticas de preservação que temos discutido. Não por negar as zonas estritamente residenciais pois, muito pelo contrário, elas tornam-se a base primeira de repartição do território. São as demais áreas, a grande maioria da cidade, que passam a ter o zoneamento baseado em larga escala nos interesses do mercado imobiliário.

A não cidade que antes continuava crescendo e se definindo conforme uma dinâmica própria agora passa a ser modificada segundo interesses de mercado.

4

# Transformação

# O mercado imobiliário entra em jogo

Pouco tempo após a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), em 1971<sup>14</sup>, é também aprovada a Lei Geral de Zoneamento<sup>15</sup>, com o objetivo de delimitar as zonas especificadas no primeiro e de detalhar parâmetros de ocupação do solo.

Contextualizando o momento histórico dessas duas leis inéditas na cidade de São Paulo é importante colocar que, no início da década de 70 o setor da construção civil de edificações residenciais passava por uma grande expansão ligada a medidas adotadas pelo governo – criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, Lei do Mercado de Capitais em 1965, Lei do Inquilinato em 1964, Lei das Incorporações em 1964, Lei do

---

14 Lei Municipal 7688/1971

15 Lei Municipal 7805/1972

estímulo a Construção Civil em 1965 e, principalmente, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ambos em 1967 [NERY JR., 2002]. Era o período de “milagre econômico”, com amplo estímulo à indústria financiado por empréstimos internacionais e que, no âmbito da urbanização, Somekh [1997] chama de “verticalização do milagre” devido à grande verticalização que aconteceu entre 1967 e 1971 a partir dos recursos do BNH.

Dentro deste contexto, o PDDI foi desenvolvido com a missão de frear o ritmo acelerado de urbanização, controlando e regulando a expansão urbana. Os principais parâmetros e diretrizes do plano estão ilustrados na figura a seguir. Em suma, o esforço foi de reduzir os coeficientes de aproveitamento e adotar índices diferentes para áreas distintas da cidade, permitindo maior adensamento em áreas de maior infraestrutura ou com previsão de proximidade aos meios de transporte de massa, ao futuro metrô e a uma rede de vias expressas prevista pelo PDDI de 71, nunca implementada [SOMEKH, 2008].

Já a Lei de Zoneamento, no seu papel de detalhar as diretrizes apresentadas no PDDI, foi anunciada pelo prefeito Figueiredo Ferraz como “uma disciplina legal para as aberrações”. Segundo o prefeito, a lei colocaria uma melhor organização das construções, sem que fosse necessário alterar as tendências já consolidadas nas diversas áreas da cidade [FELDMAN, 2005]. Para cada zona de uso foram definidos os parâmetros de ocupação e aproveitamento de cada lote, tais quais taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento máximo, frente mínima, área mínima e recuos.

ZONAS DE USO (art. 22)		T.O.	C.A.
Z1 - uso estritamente residencial	0,5	1	
Z2 - uso predominantemente residencial	0,5	1	
Z3 - uso predominantemente residencial	0,5	2	
Z4 - uso misto	0,7	3	
Z5 - uso misto	0,8	4	
Z6 - uso predominantemente industrial	0,7	2	
Z7 - uso estritamente industrial	0,5	1	
Z8 - usos especiais	*	*	
* estabelecidos para cada uso específico			
CATEGORIAS DE USO (art. 20)		COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO	
(R1) Residência unifamiliar		CA máximo de 6 para 4	
(R2) Residência multifamiliar			
(R3) Conjunto residencial			
(C1) Comércio varejista de âmbito local		Deixa de ter valor absoluto para toda a cidade - variação passa a ser de acordo com maior propensão ao adensamento	
(C2) Comércio varejista diversificado			
(C3) Comércio atacadista			
(I1) Indústria não incômoda			
(I2) Indústria diversificada			
(I3) Indústria especial			
(S1) Serviços de âmbito local			
(S2) Serviços diversificados			
(E1) Instituições de âmbito local			
(E2) Instituições diversificadas		<b>Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado</b>	
(E3) Instituições específicas			
(E4) Usos especiais			
		<b>1971</b>	

**Figura 16:** Principais parâmetros do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - Lei Municipal 7688/1971. Elaboração própria.

Se avaliarmos a Lei de Zoneamento de 1972 no perímetro de estudo do trabalho comparando-a com a Lei dos Ruídos até então vigente, percebemos que os bairros loteados pela Cia. City permanecem como estritamente residencial familiar (Z1), enquanto Pinheiros, até então demarcado apenas em uma faixa como predominantemente residencial, passa a ser uma Z4 de núcleo de bairro (zona mista com CA máximo 3) no eixo da Rua Teodoro Sampaio e uma Z3 (predominantemente residencial com CA máximo 2) nos eixos das Ruas Cardeal Arcoverde, Arthur de Azevedo e Pinheiros.

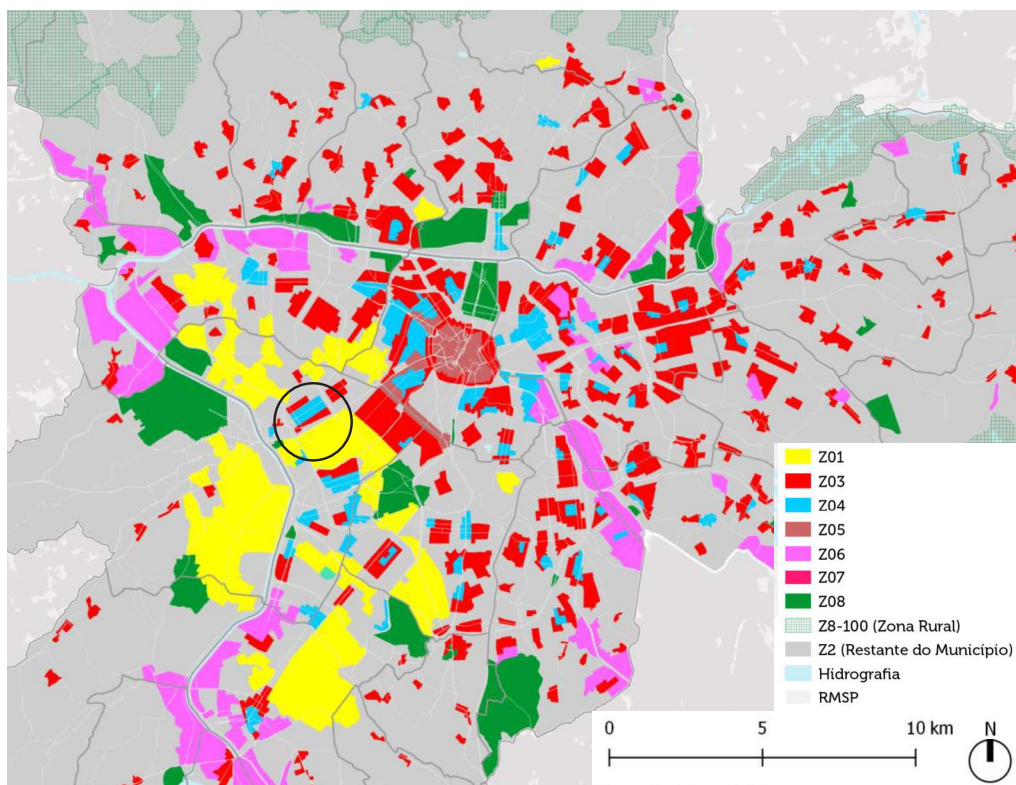


Figura 17: Lei Geral de Zoneamento - Lei Municipal 7805/1972. [SEO, 2019]

Para os desdobramentos futuros dessas demarcações, precisamos destacar que a Z2, com CA 1, foi a demarcação de todas as áreas urbanas que não se enquadravam nas demais zonas e que compreende quatro quintos de toda a área urbanizada da cidade. Ora, temos uma cidade dividida em uma grande extensão onde o coeficiente de aproveitamento permitido é igual a 1 e outras áreas com o coeficiente chegando a dois ou três. Aumentando ainda mais o contraste entre as áreas, por meio do mecanismo da “fórmula de Adiron”<sup>16</sup>, as Z3, Z4 e Z5 poderiam atingir coeficiente 4 através da redução da taxa de ocupação, enquanto que a Z2, através do mesmo mecanismo, poderia atingir um coeficiente máximo de 2.

Ainda, mesmo sem avaliar o processo decisório para a definição dessa legislação, já podemos perceber o quanto a Lei de Zoneamento, mesmo buscando “não modificar tendências”, acabou por acelerar essa mesma tendência de diferenciação de setores. Nesse momento, década de 60 e início de 70, a verticalização já se encontrava mais acentuada na direção sudoeste da cidade [FELDMAN, 2005]. Neste setor, especificamente, poucas áreas foram delimitadas como Z2. Há uma predominância das antigas zonas estritamente residenciais (Z1) lado a lado com áreas em que a verticalização pode chegar ao máximo da lei.

A partir da aprovação do zoneamento, fica definido ao setor imobiliário quais as regiões da cidade onde há maior possibilidade de retorno financeiro, seja porque já eram setores que demonstravam tendência ao adensamento, seja porque agora uma maior verticalização se limita a esses locais. Esse movimento desestimula o desenvolvimento de novos polos de

---

<sup>16</sup> “Em linhas gerais, essa fórmula, definida por Benjamin Adiron Ribeiro em negociação com representantes de empresários que atuam no setor de incorporação imobiliária, possibilita o aumento do coeficiente de aproveitamento até o máximo de quatro vezes a área do terreno caso sejam adotadas reduções nas taxas de ocupação em empreendimentos imobiliários residenciais verticais multifamiliares.” [NAKANO, 2015]



atração para além do já tão estabelecido setor sudoeste [SOMEKH, 2008].

Outra importante definição da Lei de Zoneamento refere-se ao tamanho do lote mínimo que, diferentemente do que aconteceu com as diversas zonas e demais parâmetros, foi imposto para todo o território da cidade – lote mínimo de 250 m<sup>2</sup> e frente mínima de 10 metros. A pesquisa de uso do solo do PUB<sup>17</sup>, de 1967, mostra que 91,7% da cidade possui lotes com áreas que variam entre 80 e 200 m<sup>2</sup> [FELDMAN, 2005]. Essa uniformização do território com relação ao parcelamento é bastante representativa do quanto o zoneamento alterou o processo construtivo da cidade, incentivando o remembramento de lotes e alteração do perfil social dos moradores, uma vez que apenas classes de maior renda poderiam arcar com o custo de lotes grandes, mesmo em áreas de menor infraestrutura.

Estamos falando aqui de uma mudança na forma como a cidade vinha sendo construída. Com a possibilidade de CA's próximos a 4 em apenas algumas regiões, a tendência foi que o foco do mercado imobiliário se concentrasse devido à alta lucratividade desses espaços. Ao mesmo tempo, com a determinação do lote mínimo, o preço dos terrenos aumentou de valor, tornando-se inacessíveis às pessoas que buscavam pequenos lotes para autoconstrução e intensificando o processo de periferização da cidade. Isso nos leva a questionar os interesses colocados na lei durante a sua formulação, pois é claro o impacto desta para a sociedade civil.

Uma reportagem do jornal Folha de São Paulo<sup>18</sup> expõe alguns relatos

---

17 Plano Urbanístico Básico, 1967. "é o primeiro plano elaborado para São Paulo que incorpora uma legislação de zoneamento", "um plano que resulta de exaustivas pesquisas, que abrangem todos os aspectos da vida urbana, e se estendem para além dos limites do município, e envolvem a região metropolitana." [FELDMAN, 2005]. O Zoneamento de 1972 incorpora apenas elementos isolados do Zoneamento de uso do PUB.

18 Pequenos corretores contra zoneamento. Folha de São Paulo, ano LII, n. 15834, p. 15, 23 de outubro de 1972.

do impacto da nova lei para pequenos corretores:

“(...) a nova Lei de Zoneamento, além de ter sido ainda muito pouco entendida pelo público de um modo geral, começa a provocar os primeiros protestos dos pequenos e médios corretores de imóveis e donos de imobiliárias (...) que acham que ela ‘acabou de decretar o fim do comércio imobiliário médio e pequeno, em favor dos grandes’.

Para Daniel Santos, da Organização Imobiliária Daniel, ‘(...) o operador vai então passar a tentar comprar lotes em bairros mais distantes ainda, onde vai pagar um preço baixo. Em compensação, não terá nada ao seu redor: nem água, nem esgoto, nem luz.’ [FSP, 23/10/72]

Se avaliarmos o processo de aprovação da Lei de Zoneamento, podemos perceber que nem todas as suas definições são fruto de estudos anteriores e pelo interesse da sociedade, apesar de este ser o mote vendido e fator importante para a sua popularização diante da sociedade civil [NERY JR., 2002]. Se antes as leis ligadas ao uso e ocupação do solo deixavam claro o seu interesse em preservar o patrimônio dos proprietários de bens imóveis, a partir do primeiro zoneamento a busca passa a ser por parâmetros técnicos que justificassem suas definições. A ideia era que todas essas tecnicidades da lei distanciassem as diretrizes do planejamento urbano de intervenções políticas e, consequentemente, de grupos sociais específicos. Na prática, não era pressuposta uma democratização do processo decisório, pois a lei reafirma a manutenção da exclusividade de territórios delimitados nas últimas décadas.

Além disso, o próprio processo de discussão e aprovação das demais áreas da cidade não foi conectado à sociedade civil, tal qual anunciado. Nery

Jr. [2002] explicita essa contradição:

“Antes que o projeto de lei de zoneamento fosse enviado à Câmara Municipal, ele foi submetido à apreciação de um grupo selecionado de pessoas e representantes de entidades empresariais. Curiosamente, a Lei n° 7.694/72, que instituiu a COGEP, criou, também, a Comissão de Zoneamento, indicando que havia, inicialmente, a idéia de que a proposta de zoneamento fosse, antes de ser enviada ao Legislativo, analisada por um órgão que contasse com a participação de alguns setores da sociedade civil. Entretanto, a Comissão de Zoneamento só foi formalizada depois da Lei de Zoneamento ser aprovada.

Houve, na verdade, uma consulta “informal” a um restrito grupo, que representava interesses econômicos poderosos e que, inclusive, chegou a apresentar propostas que foram incorporadas ao projeto de lei. Tal estratégia adotada pela Administração Municipal conseguiu eliminar certos conflitos com setores influentes da sociedade, notadamente, o das grandes empresas de construção civil, a qual resultou no apoio desse setor ao projeto de lei, durante sua tramitação na Câmara Municipal.” [NERY JR., 2002]

O grupo restrito ao qual o trecho se refere é da Secovi – Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo – entidade atuante em prol de empresários ligados à construção civil [Maricato, 1987]. Segundo Feldman [2005], a atuação em conjunto a eles foi intensa, ajudando nas definições de cada artigo da lei. Em contraponto, membros do Instituto de Engenharia e do Instituto de Arquitetos do Brasil tiveram pouquíssimo contato com o projeto de lei

submetido à aprovação. O mesmo aconteceu com o acesso da sociedade civil às discussões, que foi bastante limitado.

Ao longo das três décadas seguintes, o zoneamento passou por inúmeros aprimoramentos e modificações, alguns deles de grande impacto na nossa área específica de estudo e que serão tratados no próximo tópico. A primeira atualização do PDDI de 71 foi o Plano Diretor de 1988<sup>19</sup> - considerado por muitos ilegal devido ao processo de aprovação por decurso de prazo - que não tinha pretensão de alterar radicalmente o zoneamento [SINGER, 1995], tal qual foi feito, permanecendo vigente o zoneamento de 1972. Nele foram defendidas apenas alterações pontuais através das Operações Urbanas via parcerias público-privadas<sup>20</sup>.

O plano mais emblemático do período - que não chegou a ser submetido à Câmara Municipal - foi o de 1991, para o qual foram feitos importantes estudos sobre as necessidades reais da população paulistana<sup>21</sup> e, diferentemente dos anteriores, separava o território em apenas dois tipos de zonas - adensáveis e não adensáveis - segundo a disponibilidade ou saturação do uso da infraestrutura disponível. Isto colocaria fim à segregação de uso dos planos anteriores, induziria uma maior distribuição da infraestrutura e uma menor valorização da terra em bairros específicos da cidade [SINGER, 1995].

Durante o período de discussões da proposta, uma diminuição do coeficiente de aproveitamento em comparação aos planos anteriores foi muito polêmica. O setor imobiliário colocou-se contra pois a manutenção

19 Lei Municipal 10.676/1988.

20 Principais diretrizes: reforça o princípio de atuação em parceria entre os setores público e privado; recuperação de áreas urbanas através de Operações Urbanas; concentração do crescimento da cidade em áreas já ocupadas para reduzir os custos de urbanização; priorizar crescimento no vetor leste da cidade de forma a evitar a ocupação das áreas de mananciais. [SOMEKH, 2008]

21 Rolnik R., Kowarick L. e Somekh N. (eds.) São Paulo: crise e mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990.

do zoneamento, e consequentemente de áreas diferenciadas no território, os favoreceria. Além disso, terrenos anteriormente adquiridos por valores que refletiam a permissão para construir 3 ou 4 vezes a sua área, perderiam valor de mercado e, caso houvesse interesse em utilizar o aproveitamento mais alto, seria necessária uma nova compra do espaço edificado. Este último ponto foi o que mais gerou polêmica e inviabilizou o plano. Foram feitas tentativas de adaptação do texto para chegar a um consenso, sem sucesso [SINGER, 1995]. Este “não” plano foi emblemático pois buscou algum nível de enfrentamento às desigualdades territoriais já estabelecidas na cidade, sem sucesso.

Todos esses processos de avaliação, aprovação ou recusa de instrumentos urbanísticos passam pela satisfação de interesses e mostram como o Estado peca em seu papel de garantir acessibilidade e qualidade de vida para toda a cidade [SOMEKH, 2008] e garante que interesses de grupos específicos sejam hegemônicos.

# **Tombamento dos Jardins e os corredores comerciais**

É importante abriremos neste momento um parêntese para falarmos sobre o processo de tombamento dos Jardins. Afinal, foi após as primeiras modificações no zoneamento, em particular, a inclusão das zonas corredores, que os moradores locais tomaram a frente para impedir que seus interesses fossem postos de lado.

Em 1973 são feitas as primeiras revisões do zoneamento aprovado em 1972. As revisões buscavam adaptar o zoneamento às transformações que já estavam acontecendo no bairro, uma vez que com o crescimento da cidade, os Jardins passam a estar entre novas centralidades – Avenida Paulista e Avenida Brigadeiro Faria Lima - e suas vias estavam funcionando como vias de comunicação entre estes novos centros [BACELLI, 1982].

A Rua Colômbia é a primeira atingida pois funciona como uma con-

tinuação da Rua Augusta, o que fez atrair atividades de comércio e prestação de serviços para dentro de um bairro até então estritamente residencial. Para se adaptar, o zoneamento é alterado de forma a permitir legalmente os novos usos, tornando a área comerciável (Z2). Houve um embate muito grande entre moradores e prefeitura sobre tais modificações. Alegava-se que a Rua Colômbia e a Avenida Europa tornaram-se inabitáveis devido ao intenso trânsito e poluição sonora, prejudicando os donos de imóveis da região. Pouco tempo depois a prefeitura recua de seu posicionamento frente à pressão exercida pelos moradores [SCOTONI, 2021].

As ações de moradores dos bairros Jardins eram organizadas pela Sajep (Sociedade de Amigos dos Jardins América, Europa e Paulistano), uma sociedade de amigos de bairros que representava os interesses do grupo de moradores e tinha uma atuação “sustentada por instrumentos legais que somente uma comunidade letrada e ciente de sua condição social, de seu papel político e econômico, nas várias instâncias decisórias do país, teria para empreender tal reivindicação” [PAULA, 2008], ou seja, era evidente a influência política que os moradores exerciam nas esferas do poder de forma a fazer prevalecer seus interesses, sendo essas exercidas a partir da Sajep.

Também é importante pontuar que a partir de 1973, com a possibilidade em aberto de criação ou não das zonas corredores que permitissem comércio nas vias de ligação, dois grupos distintos passam a defender seus interesses particulares: a “Comissão Pró-Corredor” e a “Comissão de Preservação do Verde dos Jardins”, sendo que o primeiro buscava uma alteração no zoneamento e a segunda, alinhada com os regulamentos da Cia City, buscava a preservação completa do bairro [BACELLI, 1982].

Enquanto um dos grupos busca extrair o potencial econômico da área com a flexibilização do zoneamento e maiores possibilidades de investimentos, o outro busca evitar que seus imóveis percam valor caso o bairro

abra mão de sua exclusividade. Na prática, entretanto, o discurso de ambos é pautado em objetivos ideológicos e mais gerais da sociedade, escondendo os interesses privados e valorizando os interesses coletivos: ecologia e preservação do meio ambiente, saúde pública, índices de violência e de moradores de rua, respeito às leis, problemas de trânsito, etc [VIEIRA, 1981].

O embate entre esses dois grupos e a exposição de seus motivos durou do ano de 1973 a 1979, quando foi criada no zoneamento uma categoria de corredor dentro da Zona Estritamente Residencial. Esta alteração foi uma vitória para o movimento pró-corredor e foi muito pautada devido a uma mudança na correlação de forças dentro da Câmara Municipal, além de uma nova conjuntura favorável à mudança: a área em questão foi cada vez mais ocupada por grupos economicamente fortes e os proprietários de imóveis nas vias ficaram cada vez mais interessados na renda proveniente do aluguel como imóvel comercial [VIEIRA, 1981].

A Sajep, percebendo uma ameaça à exclusividade dos bairros jardins, inicia uma ampla mobilização em defesa dos interesses do bairro [FELDMAN, 2018] e, a partir dessas discussões, surge a ideia do tombamento como uma forma de garantir a preservação definitiva da área dentro do seu perímetro de atuação. Sobre os motivos que levaram a esse tombamento, Scotoni [2021] faz uma interessante colocação: Ao longo do período de discussão sobre a possibilidade de efetivar um tombamento da área, foram utilizados – pela Sajep, moradores e apoiadores – essencialmente três argumentos: a contribuição histórica do traçado, dos parâmetros de ocupação e a importância da área verde que a região abriga. Entretanto, quando o pedido de tombamento foi protocolado e anexado um abaixo assinado com 800 assinaturas, em 1985, constava no documento a reivindicação de preservação do “caráter estritamente residencial da área como patrimônio urbanístico, e também do paisagismo, da arquitetura e do meio ambiente que o conjunto de vias



públicas destes bairros representa e significa para a cidade” [CONDEPHAAT, Processo 23372/85, v. 2, fl. 232 em FELDMAN, 2018].

A ideia sugerida é que, para o movimento de moradores, o objetivo principal sempre foi o de preservação do caráter residencial do bairro e, para isso, foram utilizados argumentos mais amplos e de caráter social que pudessem trazer maior adesão popular aos interesses até então particulares.

Exmo. Sr. Dr. MODESTO CARVALHOSA  
 DD. PRESIDENTE DO CONSELHO DE DEFESA DO PATRIMONIO HISTÓRICO  
 ARQUEOLÓGICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (CONDEPHAAT)

Os Abaixo assinado solicitam ao Exmo.  
 Sr. Jorge da Cunha Lima DD. Secretário de Cultura do Estado de  
 São Paulo e Exmo. Sr. Modesto Carvalho DD. Presidente do Con-  
 selho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico  
 e Turístico do Estado o tombamento dos Jardins Europa e America  
 para a preservação do caracter estritamente residencial da arêa  
 como patrimonio Urbanístico, e tambem do paisagismo, da archite-  
 tura e do meio ambiente que o conjunto de vias públicas destes  
 bairros representa e significa para a cidade de São Paulo.

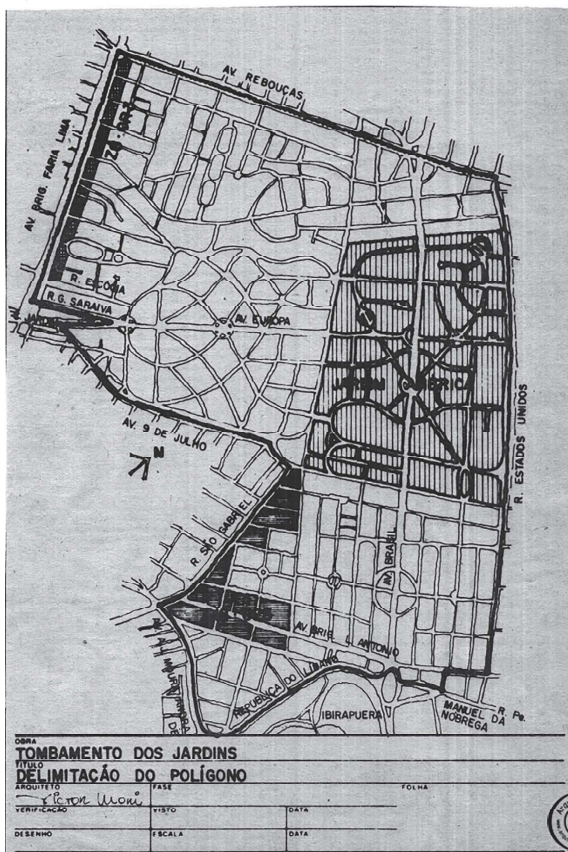
1- *Frisio & Oots* 13- *Jenanda Leite Baile*  
 2- *João Viegas* 14- *Marcelo Ramos*  
 3- *Plaudino* 15- *Jorge 14/04/11*  
 4- *Henri A. Louica Fyres* 16- *Almeida Lha*  
 5- *Vauo X. da Costa* 17- *[Assinatura]*  
 6- *Milton Lima Nogueira* 18- *Pipa Brounha Rebinho*  
 7- *McKira* 19- *Skicale*  
 8- *Rui Bovi* 20- *Lu Jendres*  
 9- *Vakim Brendons* 21- *[Assinatura]*  
 10- *Dante Plaudino* 22- *[Assinatura]*  
 11- *Pentti G. Liarm* 23- *[Assinatura]*  
 12- *Maa Juss. Atella* 24- *Christina C. Loufano Vieira*

Figura 18: Abaixo-assinado solicitando tombamento do Jardim América e Jardim Europa (fl. 1). Fonte: Proc. Condephaat 23372/85 – v. 2, fl. 232.

Em 1986 o tombamento é aprovado para os Jardins América, Europa, Paulista e Paulistano com relação ao traçado urbano, ruas, praças e alinhamento dos lotes; à vegetação, principalmente arbórea; e às linhas demarcatórias dos lotes, evitando remembramentos e adensamento populacional [SCOTONI, 2021].

Publicado no Diário Oficial de 25/1/86

página 19/20 - Seção I



**Figura 19:** Tombamento dos Jardins – limites do polígono. Fonte: Resolução SC 02/1986.

Para além do processo de avaliação e aprovação do tombamento, queremos pontuar aqui sobre como esse processo vai contra os mecanismos naturais de funcionamento e adaptação das cidades ao longo do tempo. Feldman [2018], coloca que o papel do zoneamento na preservação do patrimônio não deve ser “impeditivo de atualização dos bairros. Não se trata de excluir o caráter residencial dos bairros-jardim, mas de garantir a presença de modos de morar coerentes com as demandas do presente na metrópole paulistana.”

Os Jardins, desde o início da regulamentação de leis de controle do uso e ocupação do solo, sempre foram tratados como patrimônio histórico imutável da cidade de São Paulo. Mesmo considerando as alterações urbanísticas que estavam acontecendo dentro de seu território, e com a derrota jurídica de parte dos moradores com a implantação dos corredores, o tombamento veio de forma a garantir que a especulação imobiliária, cada vez mais presente no dia a dia desses moradores, pudesse sair vitoriosa na disputa por esse território. Como veremos adiante, o tombamento foi decisivo para que a preservação dessa área não fosse tomada pela transformação intensa que se iniciou na década de 70 e culminou nos Eixos de Estruturação Urbana.

# Do *boom* imobiliário aos eixos de estruturação

Em 2004 é aprovado, às pressas e após um intervalo de 30 anos, um novo zoneamento para a cidade de São Paulo. É a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo<sup>22</sup> (LPUOS) que pouco alterou o modelo de cidade construída com relação ao antigo zoneamento de 1972.

“Além de favorecerem os interesses dos agentes do mercado de incorporação imobiliária, aquelas leis municipais contribuíram para a disseminação de formas urbanas problemáticas produzidas e reproduzidas nos empreendimentos imobiliários residenciais verticais disseminados no território urbano paulistano.” [NAKANO, 2015]

Tal qual o zoneamento anterior, este tinha o objetivo de especificar as diretrizes do Plano Diretor ao qual estava ligado, no caso, o Plano Diretor Estratégico<sup>23</sup> de 2002. Este plano foi o primeiro aprovado após a Constituição de 1988, que traz um capítulo sobre política urbana e que deu origem ao Estatuto da Cidade<sup>24</sup>. Desta forma, o PDE de 2002 é o primeiro a seguir os instrumentos do Estatuto que visam garantir participação popular e de diversos segmentos econômicos e sociais nos processos de planejamento, discussão orçamentária, seleção e execução de projetos [COSTA, 2008].

O processo de discussão do PDE de 2002 teve como aprimoramento a tentativa de trazer as discussões para mais perto da sociedade civil, esperando ampla participação destes nos debates e audiências públicas. Entretanto, o que se observou foi que a população não compareceu na quantidade esperada e, devido a isso, as reuniões acabaram dominadas por moradores de bairros de alta renda e representantes do mercado imobiliário [GIAQUINTO, 2010], o que teria sido decisivo para o resultado do texto final.

Dentre as alterações que mais influenciaram na manutenção da influência do mercado nas diretrizes do PDE está a atualização da “fórmula de Adiron”. A mudança permitiu que, diminuindo a taxa de ocupação da construção, o coeficiente de aproveitamento básico poderia ser aumentado em uma unidade sem a necessidade de pagamento de outorga onerosa. Tal decisão possibilitou a ampliação da densidade de uso do terreno apenas com uma alteração projetual, levando a uma redução da arrecadação aos cofres públicos (destinada ao FUNDURB) e a uma consequente vantagem para o empreendedor imobiliário. É importante ressaltar que essa alteração aparece justamente em meio a um período de grande aquecimento imobiliário no Brasil, na primeira década dos anos 2000 [NAKANO, 2015], de forma que

---

23 Lei municipal 13430/2002

24 Lei 10257/2001

teve impacto direto na baixa de arrecadações e intensificação da verticalização.

Já a LPUOS de 2004, tal qual o zoneamento anterior, mantém o fortalecimento ao incentivo de maior potencial construtivo próximo às centralidades já existentes e meios de transporte de massa, além de reafirmar a diretriz do PDE quanto aos prédios isolados no lote e taxas de ocupação baixas.

Parte da tese de doutorado de Militelli [2021] mostra como se deu a produção do espaço urbano formal a partir dos lançamentos imobiliários entre 1985 e 2013, indicando que há uma forte relação entre as leis de zoneamento e a atividade do mercado imobiliário e também “evidenciando os interesses em jogo: a intensificação do uso da terra como valor de troca impulsionada pela simbiose entre o Estado e a produção privada: O espaço urbano produzido como valor de troca intensifica a valorização imobiliária de uma região já valorizada no setor sudoeste da cidade.” [MILITELLI, 2021]

Desta forma podemos destacar que o Estado, a partir da legislação, estimula o mercado a reagir a uma condição de diferenciação do espaço. A apropriação de cada território de forma diferenciada, segundo sua valorização, é intensificada após 1972, quando essa diferenciação passa a ser definida por lei a partir dos diferentes potenciais construtivos na cidade.

É claro que essa diferenciação do espaço não acontece de maneira aleatória. Tal qual já descrito anteriormente, o eixo Sudoeste – e no interesse do trabalho, a região de Pinheiros – inicia esse processo de intensa valorização, transformação e perda de características históricas já na década de 70, por se tratar de um território que possui ampla rede de infraestrutura e de meios de transporte, já supridos anteriormente pelo próprio Estado. Essa heterogeneização da cidade estimulada pelo PDE e pela LPUOS é esperada uma vez que tal estrutura deve ser melhor aproveitada pela cidade e

uma das melhores formas de fazer isso é a partir do aumento da densidade populacional e de oferta de trabalho nesses locais.

Essa diretriz permanecerá presente no Plano Diretor Estratégico<sup>25</sup> (PDE) de 2014. Entretanto, as mudanças que atingiram bairros valorizados resultantes do boom imobiliário da primeira década do século XXI e da LPUOS de 2004 fez com que, durante o processo de revisão, fosse bastante discutido pela sociedade civil o fato de que grandes empreendimentos verticais estavam tomando conta de bairros de classe média e alta, descaracterizando tais locais e impactando na vida cotidiana. A demanda exposta era que os locais com maior intensificação imobiliária deveriam ser definidos e restringidos [NAKANO, 2015], novamente com o objetivo final de proteger parte dos imóveis pré-existentis.

Também devido a essa mobilização, o PDE de 2014 traz em seu texto diretrizes que focam em um maior aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo, aumentando a densidade de moradias e oferta de trabalho [SÃO PAULO, 2014] e mantendo os miolos de bairros com menor potencial construtivo. Surge dessa demanda a criação das Zonas de Estruturação e Transformação Urbana (ZEU), que restringe as regiões de intensificação da produção imobiliária e grandes coeficientes de aproveitamento ao longo dos eixos de transporte coletivo de massa, sejam estações de metrô ou corredores de ônibus.

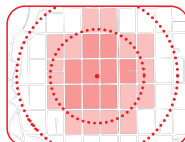
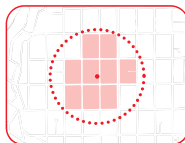
---

25

Lei Municipal 16.050/2014

### ENTENDA A DEFINIÇÃO DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Toda quadra dentro da primeira faixa ou circunferência

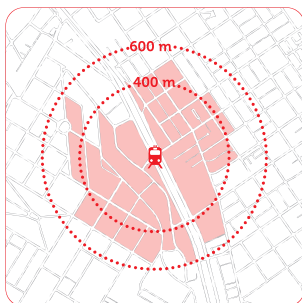



Toda quadra cortada pela primeira faixa ou circunferência e dentro da segunda faixa ou circunferência

### AS ÁREAS DE INFLUÊNCIA SÃO DETERMINADAS DE ACORDO COM O MEIO DE TRANSPORTE



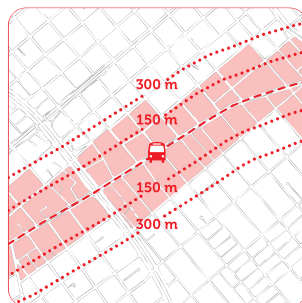
Trem · Metrô · Monotrilho · Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) · Veículos Leves sobre Pneus (VLP) em vias elevadas



 = Acessos às estações



Corredor de ônibus municipal e intermunicipal · Veículos Leves sobre Pneus (VLP) em vias não elevadas




---  = Eixo da via

Figura 20: Eixos de estruturação da transformação urbana: áreas de influência. [SÃO PAULO, 2014]



É no zoneamento, entretanto, que essas diretrizes são viabilizadas e colocadas em prática. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo<sup>26</sup> (LPUOS) aprovada em 2016 estrutura a cidade em três diferentes territórios - preservação, qualificação e transformação – que funcionariam de forma integrada e segundo particularidades locais.

I – territórios de transformação: são áreas em que se objetiva a promoção do adensamento construtivo, populacional, atividades econômicas e serviços públicos, a diversificação de atividades e a qualificação paisagística dos espaços públicos de forma a adequar o uso do solo à oferta de transporte público coletivo.

II – territórios de qualificação: são áreas em que se objetiva a manutenção de usos não residenciais existentes, o fomento às atividades produtivas, a diversificação de usos ou o adensamento populacional moderado, a depender das diferentes localidades que constituem estes territórios.

III – territórios de preservação: são áreas em que se objetiva a preservação de bairros consolidados de baixa e média densidades, de conjuntos urbanos específicos e territórios destinados à promoção de atividades econômicas sustentáveis conjugada com a preservação ambiental, além da preservação cultural. [SÃO PAULO, 2016, p. 40]

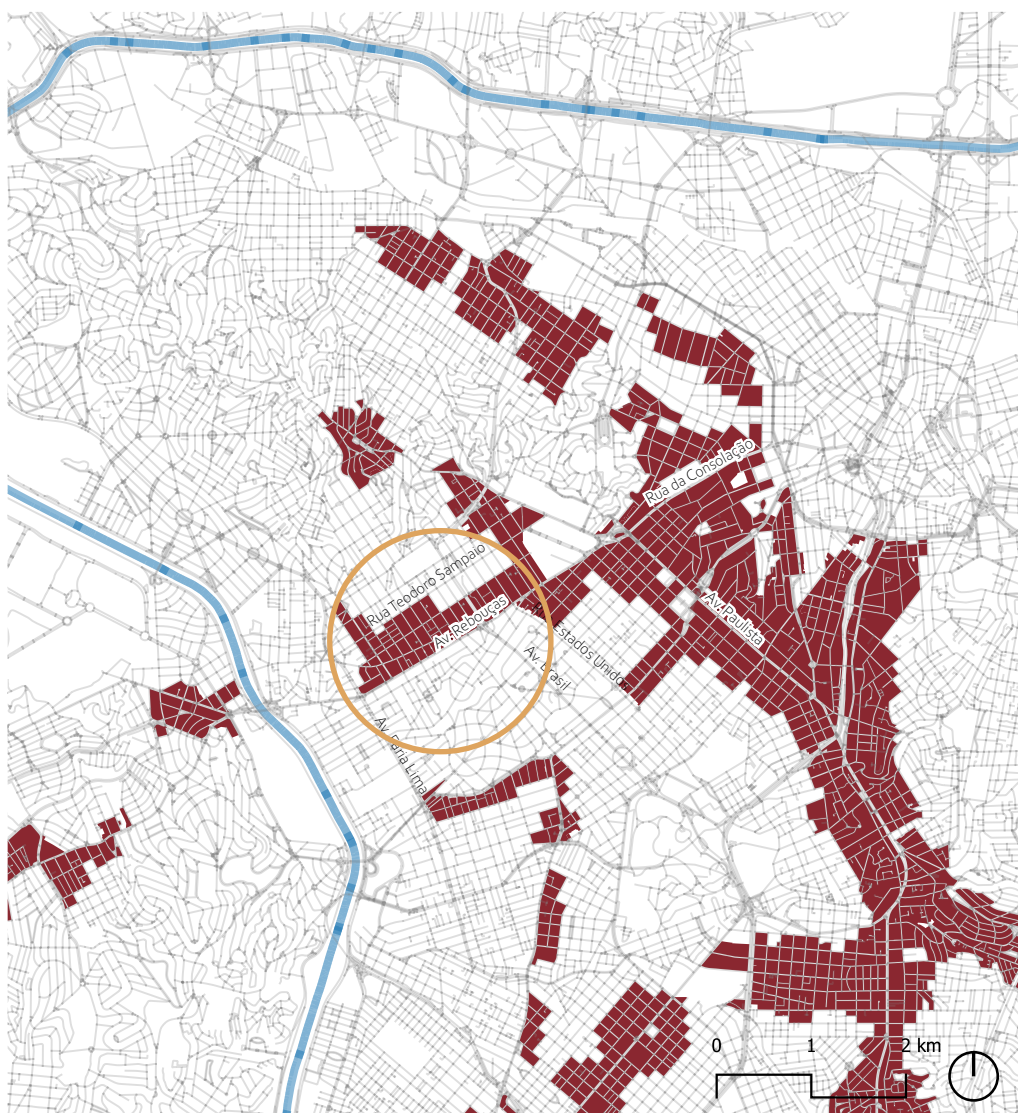
Os territórios de preservação representam as áreas que vêm sendo preservadas historicamente pela legislação desde seu início, conforme vimos no capítulo anterior. Além delas, são incluídas áreas que precisam ser preservadas devido às características ambientais ou culturais. Já nos territórios de transformação, tal qual explica o texto de lei, busca-se intensificar o uso do solo para um maior aproveitamento da infraestrutura da cidade segundo noções de cidade compacta<sup>27</sup>, orientando o crescimento nas proximidades do transporte coletivo.

Na prática, dentre todas as zonas incluídas nos territórios de transformação, apenas as ZEU podem efetivamente atingir coeficiente de aproveitamento 4, ou seja, atingir a maior densidade construtiva permitida na cidade, o que estimulou a verticalização concentrada nas áreas demarcadas como tal. Nas outras regiões da cidade, as questões derivadas da ideia de cidades compactas não ocorrem, mostrando uma grande desarticulação e fragmentação da cidade segundo diferentes estratos socioeconômicos da população [MILITELLI, 2021].

Zona	Coeficiente de Aproveitamento			Cota Parte por unidade habitacional
	C.A. Mínimo	C.A. Básico	C.A. Máximo	
ZEU - Zona Eixo da Transformação e Estruturação Urbana	0,5	1	4	20
ZEUa - Zona Eixo da Transformação e Estruturação Urbana Ambiental	n/a	1	2	40
ZEUP - Zona Eixo de Estruturação e Transformação Urbana Previsto	0,5	1	2	n/a
ZEUPa - Zona Eixo da Transformação e Estruturação Urbana Previsto Ambiental	n/a	1	1	n/a
ZEM - Zona Eixo de Estruturação e Transformação Metropolitana	0,5	1	2	n/a
ZEMP - Zona Eixo de Estruturação e Transformação Metropolitana Previsto	0,5	1	2	n/a

**Figura 21:** Parâmetros de ocupação das zonas pertencentes aos territórios de transformação. Elaboração própria. [SÃO PAULO, 2016]

<sup>27</sup> Questões derivadas da noção de cidade compacta: contenção da expansão urbana, intensificação e diversificação do uso do solo, forma urbana densa polinuclear conectada por transportes coletivos, justiça e equidade social. [MILITELLI, 2021]



**Figura 22:** Zonas de Estruturação e Transformação Urbana (ZEU) no Eixo Sudoeste da cidade de São Paulo. Fonte: Mapa Digital da Cidade.

O coeficiente de aproveitamento não é o único parâmetro que condiciona as construções nas ZEU. Na tentativa de induzir a ocupação dos novos imóveis por pessoas de diferentes classes sociais e a utilização do transporte público, foram adicionados outros parâmetros complementares. A cota parte máxima visa garantir um adensamento populacional e a otimização do uso do solo nessas áreas<sup>28</sup>. Há também um incentivo para o uso misto das edificações<sup>29</sup>, fachada ativa<sup>30</sup> e a limitação de no máximo uma vaga de estacionamento por unidade habitacional<sup>31</sup> [MILITELLI, 2021]. Vale salientar que a regra que definia o coeficiente de aproveitamento até o zoneamento de 2004 - a “fórmula de Adiron” – foi eliminada juntamente com todo o regramento até então utilizado para definir os parâmetros de ocupação [NAKANO, 2015].

Com o passar dos anos e os resultados efetivos na cidade referente à nova regulação, passa a existir uma grande controvérsia sobre como a atuação do mercado imobiliário nos territórios de transformação - mais especificamente nas ZEU - estavam modificando a cidade de maneira permanente e contribuindo para um apagamento histórico de algumas regiões visadas, dentre elas, o bairro de Pinheiros, que possui o maior número de alvarás de demolição nos últimos dois anos [MEDEIROS, 2022]. Segundo Beatriz Rufino, os eixos de estruturação urbana marcam um produto diretamente alinhado com os interesses dos investidores [*ibidem*].

Não apenas isso. Todas essas mudanças não estão ocorrendo de forma a democratizar a cidade tal qual esperado. Não é observado nas análises posteriores à implementação do novo zoneamento que os corredores de transformação e intensa atividade imobiliária estejam conseguindo trazer

28 PDE/2014, artigo 79º, inciso 1

29 PDE/2014, artigo 78º

30 PDE/2014, artigo 82º

31 PDE/2014, artigo 80º

para mais perto do transporte as pessoas que o utilizam diariamente [MILITELLI, 2021]. Pelo contrário, há uma supervalorização desses territórios transformados de forma que os novos ocupantes sejam de classes sociais privilegiadas e que poderão continuar usufruindo da melhor estrutura da cidade. Ou seja, pouco ou nada muda na distribuição socioespacial da cidade.

Interessante notar que, como dito anteriormente, a delimitação dos eixos de transformação foi uma demanda para que houvesse restrição no perímetro de mais intensa atividade construtiva. Ana Flávia Silveira [2022] realizou uma série de entrevistas com grandes incorporadores e detectou que – segundo a visão deles - esta restrição limitou as regiões da cidade onde o empreendimento “fecha a conta”, principalmente devido à exclusividade de coeficiente de aproveitamento 4 nas regiões de ZEU. Esta colocação reforça a nossa discussão sobre a desigualdade territorial dentro do município que incentiva a manutenção de uma cidade socialmente segregada. Voltaremos a essa discussão no próximo capítulo.

(...) uma liberalidade excessiva para com o mercado imobiliário ao longo da última década (que prova que os planos diretores servem para pouca coisa) fez com que os novos lançamentos imobiliários se concentrassem cada vez mais nos mesmos bairros de sempre, no centro expandido e no quadrante sudoeste, desfigurando o pouco que restava de bairros tradicionais, inflamando a bolha de valorização que a cidade vive, e aprofundando ainda mais essa concentração absurda de atividades e de dinheiro em um único setor da cidade. [FERREIRA, 2013]

5

O meio termo  
é possível?

Ao longo dos dois capítulos anteriores vimos como a construção, a forma e a distribuição social da cidade foram sendo moldadas a interesses de grupos específicos - seja da elite, seja dos grandes construtores – de forma a fornecer maior rentabilidade financeira para os detentores do capital proveniente do valor de uso do espaço urbano. Este foi um processo que se consolidou ao longo de mais de um século e, para que acontecesse, os grupos detentores desse poder econômico se aliaram ao poder político do Estado de forma a trazer um aspecto de legalidade a seus interesses.

Poderíamos nos questionar quais foram as condições que permitiram essa conjunção de interesses. O Estado, no seu papel de gestor da máquina pública se alia aos detentores de capital para conseguir viabilizar projetos de infraestrutura. Por outro lado, grupos econômicos precisam do apoio do

Estado para que seus projetos e investimentos sejam efetivados de maneira suficientemente lucrativa. Essa conjunção de interesses mútuos acabou por direcionar a produção de infraestrutura e, conseqüentemente, demarcar as regiões da cidade que garantem maior retorno financeiro.

Sendo um processo lento, o discurso de legalidade que envolve a manutenção de interesses é incorporado pela população de forma que ela entenda a desigualdade territorial como um processo natural e único possível diante da situação dada. Aos problemas sociais presentes na sociedade são dadas interpretações que visam ocultar as verdadeiras origens dos problemas e o fracasso do Estado ao resolvê-los [VILLAÇA, 1999].

No distrito de Pinheiros é possível encontrar este discurso consolidado em ambos os territórios que estamos destacando no trabalho. Sobre o bairro dos Jardins existe uma narrativa muito forte de que o bairro é o pulmão da cidade de São Paulo e de que há valor arquitetônico nas construções de maneira geral e que, por isso, a ideia de modificar o bairro em qualquer aspecto deve ser excluída. Ora, as áreas verdes de todo o bairro podem ser mantidas pelo poder municipal mesmo com uma mudança do perfil socioeconômico dos moradores. Se for mantida a taxa de ocupação e pouco modificado o gabarito máximo, é possível adensar algumas quadras, manter as construções que tenham real valor arquitetônico e/ou histórico e ainda preservar as características locais. Vale lembrar que, historicamente, o uso do discurso ambientalista e de preservação é um dos mais utilizados para legitimar a manutenção da exclusão socioespacial [DEVERTEUIL, 2013] justamente porque retira a responsabilidade do Estado quanto a segregação.

Já no bairro de Pinheiros que, ao contrário dos Jardins, passa por um processo de transformação do perfil social, de desenho urbano e de valorização imobiliária desde a década de 70 – como vimos no capítulo anterior, o discurso vigente é que o adensamento populacional próximo à rede de



meios de transporte de massa é a única forma de resolver o problema dos longos deslocamentos e intensificar o uso dessa infraestrutura subutilizada.

Novamente podemos enumerar alguns problemas. A começar pelo próprio Jardins que também está suficientemente perto dessa rede de transportes, mas não é atingido pelo discurso. E mais importante que isso, como já chegamos a discutir anteriormente, os dados levantados sobre os empreendimentos imobiliários na ZEU de Pinheiros mostram que: 1) o morador que é atraído para a região, com condições financeiras para tal, não tem o perfil de usuário dos transportes de massa; 2) o adensamento construtivo que vem ocorrendo não reflete em adensamento populacional [MILITELLI, 2021]. Apesar das evidências contrárias, o Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT), que foi incorporado ao Plano diretor de 2014 mas que já vem sendo utilizado desde 1971, continua sendo uma máxima amplamente seguida.

O projeto de lei do Plano Diretor de 1985 admitia que a segregação urbana havia sido agravada devido a atuação do poder público que concentrou os investimentos e a regulamentação do solo nas áreas de mais alta renda, e consequentemente de maior estrutura viária [SOMEKH, 2008]. O projeto de lei desenvolvido para o PD de 1991, tentou quebrar o padrão até então adotado ao uniformizar o coeficiente de aproveitamento básico de toda a cidade e, em grande parte devido a isso, foi questionado a ponto de inviabilizar o seu envio para votação na Câmara Municipal [SINGER, 1995]. O Estado, que deveria atuar como regulador do antagonismo de interesses entre mercado e sociedade, acaba dificultando a transformação da lógica de produção do espaço [FERREIRA, 2011].

Na base desse comportamento está uma sociedade gerida por um Estado patrimonialista que se subordina aos interesses privados e que usa o público para favorecer as hegemonias dominantes [FERREIRA, 2011].

A apropriação dos meios de regulação da cidade impede que seja garantida uma evolução dinâmica do ambiente construído, da infraestrutura e de todos os requisitos que a tornem inclusiva para a população.

As cidades não são organismos inertes. Seria contrário a lógica imaginar uma cidade completamente estática no tempo, sem acompanhar as mudanças tecnológicas, as novas formas de habitar, o perfil de moradores e suas necessidades básicas. Paralelamente, preservar a história e as qualidades existentes também é algo esperado. Um pensamento urbanístico adequado deve levar em conta todas as nuances e dinâmicas socioespaciais do ambiente construído. Entender a preservação como oposta à transformação urbana não é prudente quando percebemos a cidade como o local onde se desenvolve a sociedade que a ocupa.

Afinal, diante dessa percepção de que transformação e preservação não deveriam ser contrapontos, mas sim características complementares de um contexto urbano, seria possível realizar uma cidade melhor distribuída, evitar que pequenas áreas sejam ultra valorizadas e ainda assim garantir que empresas ligadas ao mercado imobiliário tenham seus lucros garantidos?

Sabemos que esta questão é bastante complexa e envolve variáveis para além do âmbito deste trabalho, além de demandar uma pesquisa mais aprofundada e detalhada. Entretanto, ao longo do desenvolvimento deste trabalho, esta questão foi uma constante nas conversas de orientação e, mesmo sem o aprofundamento necessário, acredito ser válido expor algumas das hipóteses sobre as quais conversamos.

O ideal seria que os espaços da cidade fossem na direção de uma homogeneização ao invés do caminho contrário, tal qual vem acontecendo. Homogeneização em infraestrutura, disponibilidade de equipamentos, malha de transportes e preços. Espaços diferenciados de uma cidade heterogênea

acabam sendo ocupados por pessoas de mais alta renda, seja para moradia, comércio ou serviços. Além disso, essa diferenciação não precisa ser fruto de um longo processo histórico. Áreas precárias que passam por transformações urbanas de infraestrutura - como por exemplo água, esgoto, iluminação, mecanismos de segurança, transporte - acabam por se gentrificar, expulsando os moradores que antes ocupavam o espaço e substituindo-os por outros que podem pagar pela valorização trazida com as melhorias [FONSECA, 2016].

Difícilmente esse aumento de infraestrutura é feito por entidades privadas. O Estado é o instrumento de transformações estruturais e, consequentemente, do valor agregado a cada localização. Se pudermos perceber o quanto o preço de uma localização varia com a infraestrutura agregada, também poderíamos imaginar que uma cidade estruturalmente mais homogênea na distribuição de sua infraestrutura seria também mais homogênea com relação à distribuição espacial da sua população com relação à classe social.

Os preços elevados servem para diferenciar cada um dos espaços segundo as disponibilidades ali encontradas. Uma forte política de expansão da infraestrutura muito provavelmente também homogeneizaria o preço da terra [FONSECA, 2016]. Considerando que é justamente esse valor de uso agregado à infraestrutura que gera locais como Pinheiros, uma cidade mais homogênea poderia alterar a dinâmica das demandas por terrenos.

Conforme vimos nas discussões sobre os Planos Diretores, locais com maior coeficiente de aproveitamento tem sido, desde a década de 70, espacializados próximo a locais com maior fornecimento de infraestrutura e, principalmente, de meios de transporte de massa. Esses locais foram tendo cada vez maior escassez de terrenos disponíveis, com preço mais alto, porém com maior rentabilidade final devido à grande procura e valorização dos imóveis.

O questionamento que aqui colocamos é o seguinte: será que uma cidade mais homogênea na distribuição de transportes não expandiria as regiões de interesse do mercado de forma a não se concentrar em locais já com pouca oferta de terrenos - e evitando a transformação excessiva de alguns bairros? Uma cidade com infraestrutura mais homogênea abriria um leque de possibilidades de investimento tanto em habitação quanto em edifícios comerciais, expandindo - inclusive - os centros com maior oferta de emprego e evitando o movimento pendular populacional [FONSECA, 2016].

Se o interesse por mais regiões da cidade acontecesse sem que houvessem grandes diferenças de preço da terra, também não tornaria mais fácil aprovar uma regulação que iguale o coeficiente de aproveitamento em todo o território? Afinal, uma cidade com infraestrutura melhor distribuída que forneça boas condições de uso para o mercado imobiliário e um melhor pareamento de preços dos terrenos retiraria a necessidade de coeficientes de aproveitamento muito altos nos locais onde o preço da terra é maior.

Para embasar nossa hipótese, vamos utilizar a análise gráfica de Dèak [2016]. Na Figura 23a, partindo de um terreno em determinada localização, onde será construído um edifício, o eixo  $f(\alpha)$  representa o preço por  $m^2$  e o eixo  $\alpha$  a densidade de uso, equivalente ao coeficiente de aproveitamento (CA) da construção. Ou seja, existe uma relação entre o custo total por  $m^2$  de uma obra e o CA construído. Entretanto esse custo total possui duas componentes: o custo do terreno e o custo de construção.

A linha verde corresponde à incidência do preço do terreno por  $m^2$  para diferentes CA's. Vemos que, quanto maior o CA, menor será a componente do preço do terreno nos custos totais da construção. Esta queda ocorre de forma exponencial<sup>32</sup>, mostrando que, quanto maior a densidade construtiva, menor a componente do terreno nos custos totais.

32 Análise visual

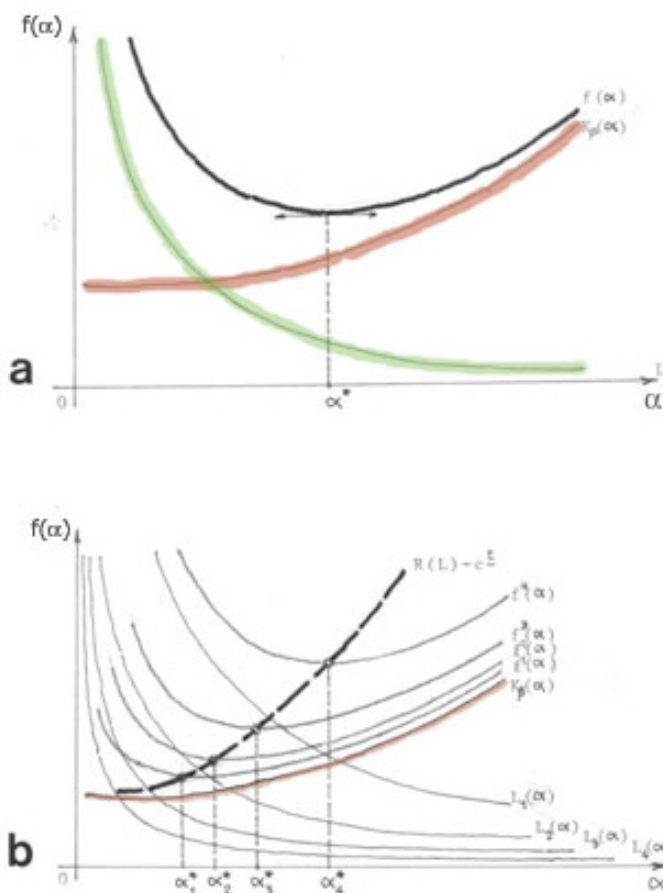


Figura 23: Intensidade do uso do solo: otimização individual. a. Custo da localização, custo de construção e custo total por unidade de área construída. b. Influência da variação do preço do solo da localização. [DEÁK, 2016]

Já a linha vermelha representa o preço de construção (mão de obra e materiais). Vemos que, ao contrário, quanto maior a densidade construída, maior esse custo. Entretanto, seu aumento é uma curva com crescimento

visivelmente mais lento.

Quando os dois custos são somados, é obtida a curva em preto. Nela, podemos perceber que não é com os maiores CA's que são obtidos os menores custos totais. Existe um ponto ótimo que minimiza o custo por metro quadrado de um edifício. Temos aqui já um limitador do coeficiente de aproveitamento, dado o preço do terreno.

Entretanto, se observarmos o comportamento de curvas correspondentes a terrenos de diferentes preços (Figura 23b) – e consequentemente para diferentes localizações – e os pontos ótimos para cada uma delas, percebemos que, quanto maior o preço da localização, maior será o CA correspondente a minimização da curva do preço total por m<sup>2</sup>. Ou seja, maior será a necessidade de um uso mais intenso do terreno para diluir o preço.

Enquanto a cidade possui localizações com grande variação do preço da terra, os construtores, em seu benefício próprio e para garantir lucro sobre o capital investido, demandarão que sejam disponibilizados maiores CA's nas áreas mais valorizadas da cidade. Todavia, uma cidade mais homogênea tal qual discutimos, poderia ajudar, não apenas a população, mas também o próprio mercado imobiliário que não precisaria mais se limitar às áreas valorizadas para obter rendimentos significativos. Uma infraestrutura mais homogênea também poderia gerar uma adaptação das construtoras e sua atuação mais homogênea no território.

# Considerações finais

Este trabalho buscou analisar como a legislação regulou a produção do espaço ao longo do tempo de forma a criar espaços contrastantes como os bairros de Pinheiros e Jardins. Vimos que essa regulação é influenciada por interesses dos agentes políticos e econômicos que detêm, historicamente, influência sobre a construção da legislação e da definição dos territórios a serem transformados ou preservados.

Esses pactos de apropriação dos espaços são os verdadeiros sustentadores das desigualdades econômicas. Vemos, ao longo do tempo, o êxito de políticas urbanas que mantêm a ordem urbanística em plena desigualdade.

É importante reforçar que não estamos colocando a preservação como oposta a preservação urbana e nem pressupondo o congelamento histórico de grandes espaços urbanos. Os bairros e cidades são entidades



dinâmicas que normalmente sofrem transformações que acompanham o desenvolvimento da cidade que ocupam. Essa evolução torna-se positiva quando leva em consideração a sociedade como um todo, a sua dinâmica espacial e necessidades

O primeiro zoneamento foi feito com o objetivo de que as elites pudessem legalmente controlar o espaço e, assim, proteger a parte que lhe fosse interessante. Em comparação, o zoneamento de 2016 define territórios de transformação baseados em uma rede de transportes precária existente, e mantém as áreas de preservação sob controle dos mesmos grupos. Em nenhum momento a reprodução social foi posta em xeque, muito pelo contrário, os grupos detentores do capital se beneficiam do processo de diferenciação do espaço para se manterem hegemônicos.

**“Democratizar os mercados de terra e consequentemente, a cidade, significa reabordar a ordem legal urbana não somente levando em consideração o funcionamento real dos mercados de terra, mas também o complexo tema da cidadania e do acesso ao poder.” [ROLNIK, 2000]**

Enquanto isso não acontece, a terra continua nas mãos de poucas pessoas que detém os poderes político e financeiro, de forma que as infraestruturas e moradias se distribuem conforme seus interesses e sem contrariar um processo histórico de reprodução social.

# **Referências bibliográficas**

BACELLI, Roney. **Jardim América: História dos bairros de São Paulo**, v.20. São Paulo: Secretaria de Cultura, Prefeitura Municipal de São Paulo, 1982.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, vol. XXIX (127), 711-732, 1994.

COSTA, Geraldo M. e MENDONÇA, Jupira G. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

DEÁK, Csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos de 1980** in: DEÁK, C.; SCHIFFER. S. T. R. (orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.

\_\_\_\_\_. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São

Paulo: Annablume, 2016.

DELBOUX, Rolseli M. M. **Os primeiros anos da Cia. City em São Paulo (1911-1915): A revisão de uma lacuna.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v22, e202023pt, 2020.

DEVERTEUIL, Geoffrey. **Where has NIMBY gone in urban social geography?** Social & Cultural Geography, v.14 n.6, pp.599-603, 2013.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento – São Paulo: 1947 – 1972.** São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os bairros-jardim em São Paulo: tombamento, zoneamento e valores urbanos.** Rev CPC, São Paulo, ano 2018, v. 13, n. 26, ed. Especial, p. 94-115, dez 2018.

FERREIRA, João S. W. **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo à Brasileira.** Estudos Avançados 25 (71), 2011. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ea/a/tPDxFgnyShqpLQqzGSjY6Xy/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 04 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Cidade do apartheid: reflexões sobre o plano diretor de São Paulo.** Blog Cidades para que(m)? Política, urbanismo e habitação, 18 out. 2013. Disponível em <<https://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/18/um-plano-diretor-pode-mudar-a-cidade>> Acesso em 18 out. 2022.

FIX, Mariana e ARANTES, Pedro F. **São Paulo, cem anos de máquina de crescimento urbano.** Estudos Avançados 36 (105), 2022.

FONSECA, Nuno A. **Sociedade e estruturação do espaço.** Editorial Revista InSIET – v. 4, n. 1. São Paulo, 2016. Disponível em <<https://www.fatectatuape.edu.br/revista/index.php/insiet/issue/view/5>> Acesso em

03 out. 2022.

GIAQUINTO, Paulo R. **Planos diretores estratégicos de São Paulo, nova roupagem velhos modelos**. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

LEONARDI, Adriano. **A dialética da organização espacial: A metrópole de uma sociedade de elite**. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no Regime Militar**. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados v.17 n.48. São Paulo, 2003. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/abstract/?lang=pt>> Acesso em 03 dez. 2021.

MEDEIROS, Ana P. **Novo boom imobiliário na cidade de São Paulo apaga uma camada histórica importante**. Jornal da USP, São Paulo, 01 ago. 2022. Disponível em <<https://jornal.usp.br/atualidades/novo-boom-imobiliario-na-cidade-de-sao-paulo-apaga-uma-camada-historica-importante/>> Acesso em 17 out. 2022.

MEIRELES, Renan C. **Transformações urbanas no Largo da Batata: os novos conteúdos da centralidade**. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018.

MILITELLI, Fernanda A. **Cidade compacta e zona de estruturação urbana em São Paulo – aproximações e dissonâncias**. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2021.

NAKANO, Anderson Kazuo; GUAPELLA, Sully Alonso. **A forma urbana a partir de Planos Diretores e Leis de Zoneamento do município de São Paulo**. PARC Pesquisa em arquitetura e construção v.6 n.3, pp. 142-154. Campinas, 2015. Disponível em <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8640799>> acesso em 03 dez. 2021.

NERY JÚNIOR, José Marinho. **O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo**. Cadernos Metrópole, n. 13, pp. 171-198, 2005. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8803>>. Acesso em 07 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Um século de política para poucos: zoneamento paulistano 1886-1986**. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

PAULA, Zuleide C. **Jardim América: de projeto urbano a monumento patrimonial (1915 a 1986)**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, 2005.

REALE, Ebe. **Brás, Pinheiros, Jardins: três bairros, três mundos**. São Paulo: Pioneira Edusp, 1982.

RODRIGUES, Graziela F. **Bairro de Pinheiros: ressignificação e reescritura das práticas urbanas na Rua Pais Leme, Largo da Batata e Rua dos Pinheiros**. Tese de doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_. **Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perfecto** in: Edésio Fernandes (Org.) Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente. Madri: Dykinson, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei e Política – A construção dos territórios urbanos.**

Espaço e Cultura – Projeto História v. 18. São Paulo, 1999. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/10992>> Acesso em 03 dez. 2021.

SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**, Lei nº 16.050/14. Texto da lei ilustrado. 2014.

\_\_\_\_\_. **Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo**, Lei nº 16.402/16. Texto da lei ilustrado. 2016.

SCOTONI, Chiara. **Zona Exclusivamente Residencial do Jardins: debate e ensaio**. Trabalho Final de Graduação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021.

SEGAWA, Hugo. **Um inglês nos trópicos: o Jardim América**. Revista Vitruvius, v4 ano 01, 2002. Disponível em <<https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/resenhasonline/01.004/3244>>. Acesso em 20 jun. 2022.

SEO, He Nem Kim. **O mapa e a lei – evolução do uso da cartografia na legislação urbanística do município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

SILVEIRA, Ana Flávia L. **Adensamento para quem? Estudo sobre os Eixos de estruturação da transformação Urbana na Zona Leste 1 de São Paulo**. Trabalho Final de Graduação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

SINGER, Paul. **O Plano Diretor de São Paulo 1989-1992 – A política do espaço urbano** in MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.). Na sombra da cidade. São Paulo: Editora Escuta, 1995.

SOMEKH, Nadia e CAMPOS, Candido (orgs). **A cidade que não pode**

**parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX.** São Paulo: Editora Mackenzie, 2008.

SOMEKH, Nadia. **A (des) Verticalização de São Paulo.** Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987.

SUBPREFEITURA DE PINHEIROS. **História de Pinheiros.** São Paulo, 2004. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/pinheiros/pinheiros.pdf>> Acesso em 10 nov. 2022.

VIEIRA, Ana Maria Cavalcanti. **Zoneamento nos Jardins – Estudo dos Processos de formação das políticas de controle do Uso do Solo.** Dissertação de mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade.** Estudos Avançados v.25 n.71. São Paulo, 2011. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ea/a/7G8LTmdQbCjCHqXg87Gs3SD/?lang=pt>> Acesso em 03 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil** in: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.



Mecanismos excludentes por trás da lei  
preservação *vs.* transformação

Regina Célia Medeiros Felix  
Orientador: Nuno de Azevedo Fonseca  
Trabalho Final de Graduação

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Universidade de São Paulo  
2022

