

PIU JOCKEY CLUB - PROGRAMA DE INTERESSE PÚBLICO



OUTUBRO 2019

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Interesse Público considera as informações levantadas na Análise Socioterritorial e Ambiental para apresentar as diretrizes de desenvolvimento e os principais aspectos a serem enfrentados pelo PIU Jockey Club para que se constitua como uma iniciativa que contribua para a utilização mais intensiva do hipódromo e para o desenvolvimento urbano local e da cidade, tendo por base as diretrizes presentes no PDE. Além da participação espontânea, os munícipes poderão opinar sobre questões propostas pela SP Urbanismo, auxiliando na formulação de propostas para a sequência do projeto. O presente produto apresenta também no Anexo I um estudo de casos de projetos similares envolvendo a reestruturação de hipódromos, com o objetivo de auxiliar a população a visualizar as possibilidades de transformação para este PIU.

2. PROGRAMA DE INTERESSE PÚBLICO

O Programa de Interesse Público precede o desenvolvimento do projeto de intervenção urbana. A partir da identificação de demandas e oportunidades urbanísticas e sociais nos diagnósticos socioterritorial e ambiental, o programa se constitui como uma seleção preliminar de diretrizes para o desenvolvimento do PIU em si. Para tanto, buscar responder por que o projeto interessa à sociedade e quais aspectos urbanísticos serão contemplados.

2.1 O INTERESSE PÚBLICO

Os equipamentos classificados como ZOE são áreas públicas ou privadas com funções urbanas excepcionais, que necessitam de uma abordagem específica para que tenham seus parâmetros urbanísticos definidos, dando segurança técnica e jurídica para o funcionamento das atividades neles implantadas e para futuras reformas, ampliações ou transformações. Para terem sido classificados como ZOE, tais equipamentos foram reconhecidos pela Prefeitura de São Paulo como áreas que desempenham um papel relevante para a história, a cultura, o lazer, a acessibilidade ou para serviços essenciais à cidade, sendo, portanto, sua regulação de interesse de toda a sociedade.

O Hipódromo de Cidade Jardim, administrado pelo Jockey Club de São Paulo, conforme apresentado no diagnóstico socioterritorial, se enquadra neste reconhecimento, pois é um

equipamento único na cidade, com uma rica história associada ao turfe e a eventos sociais e políticos de relevância local e nacional. A definição dos parâmetros urbanísticos aplicados ao local possibilitará a preservação de seus atributos arquitetônicos, urbanísticos e ambientais, ao mesmo tempo em que dará condições para que seu potencial possa ser mais bem explorado e o local possa se converter progressivamente em um equipamento multifuncional, integrando-se à vida urbana e mantendo sua relevância para a população. O PIU é, pois, o processo pelo qual a Prefeitura pode promover um debate transparente com o Jockey Club, com organizações da sociedade civil e cidadãos interessados para definir o futuro deste equipamento, buscando conciliar diferentes visões para atingir de forma mais ampla o interesse do conjunto da sociedade.

2.2 DIRETRIZES URBANÍSTICAS

O Programa de Interesse Público procura traçar diretrizes alinhadas com o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014). De acordo com esta lei, o Jockey Club está na Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, no setor Orla Ferroviária e Fluvial e no subsetor Arco Faria Lima – Águas Espreadas – Chucri Zaidan.

A Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) caracteriza-se pela presença de importantes elementos do sistema de transporte, que articulam diferentes municípios e polos econômicos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verifica a necessidade de alcançar o equilíbrio da relação entre postos de trabalho e moradia. São objetivos da MEM, entre outros: aumento de densidades construtiva e demográfica para maior aproveitamento da terra urbana, implantação de novas atividades econômicas, recuperação ambiental, manutenção da população moradora e produção de HIS e HMP (Lei nº 16.050/2014, Seção I, Subseção I).

Considerando que o setor Orla Ferroviária e Fluvial da MEM se constitui como um amplo território composto por subsetores com características distintas, o PIU Jockey Club deverá considerar, dentre os 11 objetivos definidos no art. 12, § 1º do PDE e apresentados no diagnóstico socioterritorial, aqueles aplicáveis a seu contexto, como ponto de partida para seu desenvolvimento. Esta identificação está expressa a seguir:

I - promover transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana com o aumento nas densidades construtiva e demográfica e implantação de novas atividades econômicas de abrangência metropolitana, atendendo a critérios de sustentabilidade e garantindo a proteção do patrimônio arquitetônico e cultural;

II - recuperação da qualidade dos sistemas ambientais existentes, com especial atenção à recuperação das planícies fluviais e mitigação das ilhas de calor;

V - incremento e qualificação da oferta de diferentes sistemas de transporte coletivo, articulando-os aos modos não motorizados de transporte e promovendo melhorias na qualidade urbana e ambiental;

VII - redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo para qualificação dos espaços públicos e da paisagem urbana;

IX - compatibilização de usos e tipologias de parcelamento do solo urbano com as condicionantes geológico-geotécnicas e hidrológicas;

X - recuperação, preservação e proteção de imóveis relacionados ao patrimônio industrial e ferroviário, bem como locais de referência da memória operária, incentivando usos e atividades compatíveis com sua preservação.

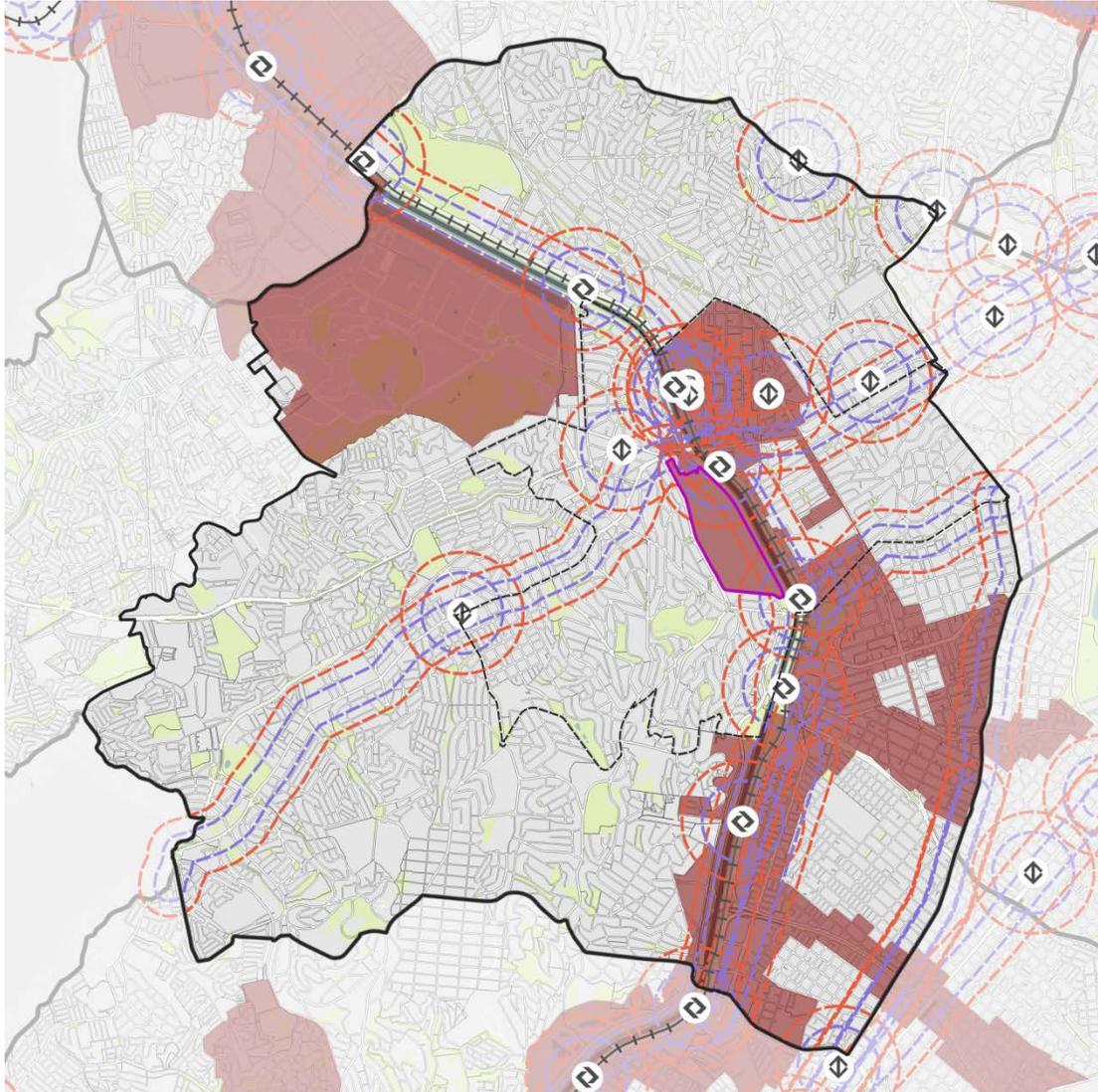
Também é preciso considerar que o Jockey Club está em uma área limítrofe, de divisa entre a MEM e a MUC, sobre a qual incidem os eixos de estruturação e transformação urbana estabelecidos pelo PDE, “definidos pelos elementos estruturais dos sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade, existentes e planejados, determinam áreas de influência potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional e ao uso misto entre usos residenciais e não residenciais” (Lei nº 16.050/2014, Art. 75).

O patrimônio edificado e os espaços livres do Hipódromo de Cidade Jardim são protegidos pelas resoluções de tombamento do Condephaat e do Conpresp, apresentadas como anexos do Diagnóstico Socioterritorial. A partir do reconhecimento da importância histórica, esportiva e paisagística deste equipamento, tais documentos determinam a preservação de edifícios, a

manutenção de espaços livres e a constituição de áreas envoltórias junto às testadas das avenidas Lineu de Paula Machado e Nações Unidas, possibilitando nas áreas remanescentes do lote uma transformação que não interfere no funcionamento do hipódromo e nas perspectivas visuais relevantes para o avistamento da arquitetura local.

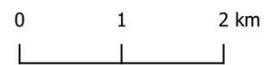
Em vista desses apontamentos, o PIU Jockey Club tem as seguintes diretrizes urbanísticas:

1. Garantir a preservação do patrimônio histórico e dos atributos paisagísticos do hipódromo;
2. Preencher as lacunas da regulação urbanística e edilícia para esta ZOE, possibilitando seu melhor aproveitamento;
3. Preservar o funcionalmente do hipódromo, possibilitando a inserção de novos usos que possam conviver com a atividade principal do turfe e dar maior dinamismo ao equipamento e ao entorno, ampliando sua utilização pela população fora dos períodos de treinamentos e corridas;
4. Possibilitar a ampliação dos serviços ambientais relativos a áreas verdes e soluções de drenagem atualmente prestados à cidade;
5. Possibilitar a transformação e o adensamento em áreas dissociadas do hipódromo, situadas no mesmo lote, preservando a qualidade urbana e ambiental do entorno e impedindo o agravamento dos padrões de incomodidade atuais em decorrência de novas atividades;
6. Qualificar a microacessibilidade de pedestres e ciclistas no entorno e nos acessos ao Jockey Club, considerando a necessidade de promover transposições qualificadas sobre o Rio Pinheiros, a partir das estações Hebraica-Rebouças e Cidade Jardim da CPTM, e nos percursos entre o hipódromo, a Estação Butantã do Metrô, o Corredor da Av. Prof. Francisco Morato e os principais equipamentos da região;
7. Promover maior permeabilidade visual entre o hipódromo e o entorno e a ativação de fachadas na Av. Lineu de Paula Machado e na Rua Dr. José Augusto de Queiroz;
8. Buscar contrapartidas para a ampliação da rede de equipamentos públicos e o atendimento habitacional na região.



Legenda

- PIU Jockey Club
- AID - Área de Influência Direta
- AII - Área de Influência Indireta
- Perímetro da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) (Lei nº 16.050/2014)
- Áreas de transformação segundo critérios do PDE



Mapa 33 - Áreas de Transformação segundo Critérios do PDE. Fonte GeoSampa. Elaboração: SP-Urbanismo

Os PIUs devem também considerar a referência para os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE. Esse quadro estabelece, para a MEM, C.A. máximo de 2 vezes a área do terreno. Tais limites podem ser superados mediante proposição de lei específica.

2.3 VIABILIDADE DA TRANSFORMAÇÃO

As diretrizes urbanísticas delineadas indicam que o Hipódromo de Cidade Jardim pode conciliar a preservação de seus atributos históricos e paisagísticos, admitindo transformações controladas que tragam maior dinamismo ao entorno e melhor aproveitamento do lote, sem provocar impactos negativos para a vizinhança de perfil residencial.

Dada a amplitude do lote onde se situa o hipódromo e as diferentes possibilidades de acesso, é possível vislumbrar oportunidades de transformação em diferentes graus, respeitando as restrições e disposições das resoluções de tombamento incidentes no equipamento e os requisitos funcionais das atividades do Jockey Club.

A fim de conciliar as diferentes condições de uso e ocupação do lote pertencente ao Jockey Club, o lote foi dividido em setores, com as seguintes características:

1. Setor Eusébio Matoso, próximo às estações Butantã do Metrô, Hebraica – Rebouças da CPTM e do corredor de ônibus da Av. Prof. Francisco Morato, é uma área inserida em um contexto de maior dinamismo urbano, com presença de usos mistos e maior grau de ocupação dos lotes. Sua diretriz é de transformação com adensamento construtivo;
2. Setor Lineu de Paula, ao longo da Av. Lineu de Paula Machado, no qual há um conjunto de edifícios de interesse histórico que pouco se relaciona com a via, inserido em um contexto urbano de perfil estritamente residencial, sensível a atividades de maior grau de incomodidade. Existem vazios que podem ser preenchidos por novas edificações com programas que atendam tanto ao Jockey Club quanto estejam voltados para a avenida, ativando as fachadas. Sua diretriz é de transformação condicionada;

3. Setor Tajurás, próximo da Av. dos Tajurás e da estação Cidade Jardim da CPTM, com um contexto urbano que mescla áreas estritamente residenciais com um corredor de serviços e lotes com ocupação esparsa. Sua diretriz é de transformação com adensamento construtivo;

4. Setor Preservação Histórica e Ambiental, é composto por áreas livres e edificações associadas ao hipódromo, com maiores restrições a novas construções. Sua diretriz é a preservação dos atributos históricos, ambientais e esportivos, podendo recepcionar novas atividades para intensificar sua utilização;

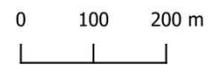
Com isso em vista, propõe-se maior transformação nos setores Eusébio Matoso e Tajurás, situados nos extremos norte e sul do lote, nas proximidades das pontes Eusébio Matoso e Engenheiro Roberto Rossi Zucolo (Cidade Jardim), onde já existem atividades de uso misto e dinâmicas urbanas mais intensas do que nas demais áreas de perfil estritamente residencial.



Legenda

Setores PIU Jockey Club

- Setor Tajurás
- Setor Eusébio Matoso
- Setor Lineu de Paula Machado
- Setor de Preservação Histórica e Ambiental



Mapa 34 - Setorização do PIU Jockey Club. Elaboração: SP-Urbanismo

2.4 ADENSAMENTO POPULACIONAL E IMPACTO DA TRANSFORMAÇÃO

O Diagnóstico socioterritorial demonstrou que há uma grande diferença nas relações entre empregos e habitantes nas subprefeituras do Butantã e de Pinheiros e seus distritos. Considerando dados de 2016, havia 0,38 empregos/habitante na Subprefeitura do Butantã contra 2,14 emp/hab na Subprefeitura de Pinheiros. Em relação aos distritos, as diferenças são ainda maiores. Enquanto no Morumbi havia 0,92 emp/hab e no Butantã 0,99 emp/hab, em Pinheiros havia 1,90 emp/hab e no Itaim Bibi 3,35 emp/hab. Assim, se o equilíbrio da relação emprego/habitante é uma diretriz para os subsetores da MEM, a prioridade para as transformações no lote do Hipódromo de Cidade Jardim deve ser a implantação de atividades não residenciais, contribuindo para a geração de postos de trabalho, ao invés do uso residencial. O uso misto também pode ser uma alternativa adequada, pois também contribuiria para a criação de empregos no distrito do Morumbi e traria maior vitalidade a áreas atualmente vazias.

Em um primeiro cenário, a transformação das áreas citadas acontece exclusivamente por usos não residenciais. Nesse cenário, aumentariam as viagens com destino àquela região, devido ao aumento no número de postos de trabalho. Parte destes postos poderia fazer com que uma parcela da população que trabalha na Subprefeitura do Butantã e hoje tem que atravessar o Rio Pinheiros todos os dias, não tenha mais que transpor essa barreira. Seus custos e tempo de deslocamento seriam menores, e isso iria diminuir a demanda sobre a rede de transportes e o sistema viário na região.

Em um segundo cenário, esse adensamento acontecerá majoritariamente com o uso residencial. A proximidade de importantes elementos da infraestrutura urbana possibilitaria, para os novos moradores do local, melhores condições de acesso à cidade. Além disso, esse adensamento poderia colaborar com a diversificação de tipologias e rendas no distrito Morumbi, caminhando para uma cidade mais equilibrada territorialmente. Como potenciais efeitos negativos, haveria um aumento no número de viagens com origem naquela região e maior demanda por serviços públicos nos equipamentos existentes.

Finalmente, é possível prever um cenário em que os usos residenciais e não residenciais estariam dividindo a área construída de maneira equivalente, em edifícios ou conjuntos de uso misto. Nesse cenário, esse adensamento levaria a um aumento do número de postos de trabalho naquela

região, que poderiam, inclusive, ser ocupado, em parte, pelos novos moradores desses conjuntos edificados. Esse tipo de adensamento poderia levar a um aumento tanto das viagens com origem naquela região, quanto das viagens com destino àquela região, mas a convivência de trabalho e moradia no mesmo local pode acabar por diminuir a demanda sobre a infraestrutura urbana próxima.

2.5 MODO DE GESTÃO

O PIU Jockey Club terá assegurada a gestão participativa em todas as etapas, desde seu desenvolvimento até sua implementação, conforme preconiza a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Conforme a regulamentação do Decreto nº 56.901/2016, está prevista a realização de duas consultas públicas, sendo a primeira constituída pelos elementos prévios ao desenvolvimento do PIU e a segunda constituída pelas propostas de parâmetros e intervenções eventualmente contidas no PIU.

A Constituição Federal determina expressamente a gestão participativa ou democrática em diversos campos. A gestão democrática é diretriz de política urbana prevista no Estatuto da Cidade, sendo este modelo de governança essencial na ordem jurídica urbanística.

A gestão democrática das cidades positivada no Estatuto da Cidade promove a participação dos interessados em todos os processos decisórios de caráter relevante na política de desenvolvimento urbano do município, mas não tem o condão de substituir o dever de decidir e conduzir processos da Administração Pública. Falamos, ainda, em “participação de interessados” ao invés de participação popular: a uma porque usar a expressão “participação popular” esconde o real espectro de agentes que comparecem à arena pública no processo de gestão democrática das cidades (população, grupos de pressão, empresários, entidades de classe etc.); a duas, porque “participação de interessados” revela um outro aspecto deste procedimento, negligenciado pela maioria da doutrina: é preciso dar voz aos que efetivamente não participam. É usual que entidades organizadas assumam o controle de processos de gestão democrática, elidindo a participação de particulares que se apresentem fora destes grupos – é necessário que a Administração Pública pondere esta realidade, e que tome suas decisões, no papel de mediadora dos conflitos pelo espaço urbano, de forma isonômica e razoável.

O texto da Lei 10.257/2001, no já estudado art. 2º, relaciona a gestão democrática à participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Isso delimita perfeitamente o instituto em termos de direito urbanístico, especialmente

porque o Capítulo IV trata de veicular as maneiras pelas quais esta participação dos interessados se dará, denominando-os “instrumentos”. A lei fala de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

2.5.1 INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Audiências e consultas públicas

Audiências e consultas públicas são instrumentos de gestão democrática previstos na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/1999), nos arts. 32 e 31, respectivamente. A audiência pública se materializa por intermédio de debates orais em sessões previamente designadas para tanto, com ou sem a realização de apresentações pelo Poder Público ou interessados. Seu traço marcante é a oralidade, embora deva ser permitido o protocolo de requerimentos por interessados (tais protocolos devem ser noticiados pela mesa condutora dos trabalhos). Nem todas as questões levantadas em audiência pública devem ser respondidas imediatamente – é possível por exemplo, posteriormente publicarem-se as respostas em diário oficial –, mas todas as matérias aventadas devem ser consideradas no processo decisório da Administração Pública.

A consulta pública, por seu turno, tem caráter mais formal, e exige protocolo ou anotações de manifestações públicas de interessados por meio previamente estabelecidos – protocolos, formulários disponibilizados na rede mundial de computadores etc. A consulta pública não ocorre num evento, mas num processo aberto de participação de interessados sobre determinado tema em debate.

Conselhos de desenvolvimento urbano e conferências sobre assuntos de interesse urbano

Os conselhos de desenvolvimento urbano podem ter diversas conformações e funções, a depender da legislação municipal e da amplitude do tema que aborda – se todo o planejamento municipal (normalmente este conselho é denominado “Conselho Municipal de Política Urbana”, ou

“Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano”), se somente transportes, patrimônio histórico etc. O que é certo é que integram a estrutura do Poder Público, contam com representantes da sociedade civil e de instituições da área do urbanismo afetas às atividades do conselho, em composição que pode ser ou não paritária com os representantes da Administração Pública, sendo certo que geralmente os representantes da população são escolhidos mediante sufrágio secreto entre a população interessada.

Os conselhos, em regra, terão poderes consultivos – como já afirmado, pertencem ao processo de busca da consensualidade promovido pela Administração Pública no ambiente da gestão democrática. Isso significa, por outro lado, que suas opiniões e indicações deverão sempre ser consideradas pela Administração Pública, que fundamentará suas decisões considerando estes elementos.

O inc. I do art. 43, ainda, determina que haverá órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal. Esta estrutura hoje é representada pelo Conselho das Cidades do Ministério das Cidades, criado pelo Decreto n. 5.790/2006, pelos conselhos estaduais das cidades e pelos conselhos municipais das cidades. Tais conselhos têm por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, cada qual em seu nível de atuação. Suas deliberações são alimentadas por informações e demandas advindas, dentre outras fontes, das conferências sobre assuntos de interesse urbano, também realizadas nos níveis nacional, estadual e municipal.

Iniciativa popular

O art. 29 da Constituição Federal estabelece que o município, em sua lei orgânica, deverá contemplar a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (inc. XIII). Este instrumento de soberania popular, nos termos do art. 14 da Constituição Federal, pode ter importância na conformação do sistema de planejamento urbanístico do município em razão do grande número de disposições do Estatuto da Cidade que preveem a edição de lei para sua efetiva eficácia (como exemplo, art. 5º; art. 25, § 1º; art. 30 etc.). Não se deve esquecer, todavia, que mesmo as leis de iniciativa popular não prescindem de atender ao processo de gestão democrática na elaboração das leis urbanísticas, e devem estar adequadas ao plano diretor

municipal, em razão do Princípio da Reserva de Plano. Ainda no tocante à democracia direta, é importante destacar que o inciso V do art. 43, vetado pelo Executivo, trazia a previsão de inserção dos instrumentos do plebiscito e do referendo como de gestão democrática das cidades. Tal veto, evidentemente, não impede que tais sejam utilizados no processo de elaboração de legislação urbanística pelos municípios.

Controle social

Uma moderna modalidade de controle da Administração Pública é o denominado controle social. Segundo MEDAUAR¹, “parece adequado inserir, no âmbito do controle social, atuações de cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas e a decisões em vias de adoção, com o intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência, oportunidade etc. Os mecanismos de controle social permitem, por si, que a Administração corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões, e também suscitam atuações dos órgãos de controle”. [1]

No que toca à política de desenvolvimento urbano, o controle social é realizado basicamente por dois métodos: (a) o oferecimento de representações a órgãos de controle interno e externo da Administração Pública e no ajuizamento de ações pertinentes ao tema e (b) pela participação dos cidadãos e entidades no processo de elaboração dos estudos e projetos que redundarão nas leis urbanísticas e dos planos e projetos urbanos, bem como no acompanhamento da implantação de tais planos e projetos.

Desta forma, a par da participação construtiva de consensos nos processos decisórios da Administração Pública, também integra a gestão democrática a atuação dos interessados provocando o controle interno e externo dos atos do Poder Público, de modo a tentar obrigar a correção de decisões já adotadas ou em fase de construção. Esta realidade é tanto mais presente quanto menor o diálogo estabelecido entre a Administração Pública e a sociedade – a consensualidade tende a diminuir a litigiosidade e, portanto, o acionamento dos órgãos de controle.

¹ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2014. p. 186-187.

2.5.2 QUESTÕES PROPOSTAS PARA SUBSÍDIO AO DESENVOLVIMENTO DO PROJETO

Além da participação espontânea, com comentários acerca do conteúdo dos elementos prévios ao desenvolvimento do PIU Jockey Club, os munícipes poderão opinar sobre questões propostas pela SP Urbanismo, auxiliando na formulação de propostas para a sequência do projeto. São elas:

1. Quais atividades de interesse público podem funcionar no Hipódromo de Cidade Jardim fora dos períodos em que ocorrem corridas e treinamentos e preservando o patrimônio histórico e as características da vizinhança?
2. Como você avalia a proposta de setorização do Programa de Interesse Público? A transformação proposta beneficia a região?
3. A introdução de fachadas ativas nas interfaces urbanas do Jockey Club contribui para a qualificação do bairro em que está inserido?