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

CONTRAPARTIDAS URBANÍSTICAS PARA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM SÃO PAULO: DISPUTAS NA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO MUNICIPAL

Autores:
Joyce Reis Ferreira da Silva - SPURBANISMO - joycerfs@gmail.com

Resumo:

De 2013 a 2016 o município de São Paulo passou por um amplo processo de discussão pública para revisar os principais normativos da política urbana, tendo como resultado a aprovação do Plano Diretor em 2014 (Lei 16.050/2014) e da Lei de Zoneamento em 2016 (Lei 16.402/2016). Para enfrentar os desafios do novo paradigma do desenvolvimento urbano foram previstas contrapartidas urbanísticas definidas através de uma visão sistêmica e de qualificação da escala local. No entanto, as inovações requerem, para além da consolidação em lei, um processo contínuo de aprimoramento da jurisprudência urbanística. A fragilidade da implementação da nova legislação surge menos de dois anos depois, no contexto de troca de gestão municipal, pela tentativa de revisão do Zoneamento, cuja justificativa é atrelada a crise econômica e a dificuldade de aplicação da lei por parte do corpo técnico. O presente artigo procura expor a conjuntura de disputa sobre o ordenamento territorial municipal, assim como trazer reflexões sobre velhos problemas e novos desafios que normativos urbanísticos necessitam enfrentar no âmbito da gestão pública municipal.

CONTRAPARTIDAS URBANÍSTICAS PARA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM SÃO PAULO:

DISPUTAS NA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO MUNICIPAL

RESUMO

De 2013 a 2016 o município de São Paulo passou por um amplo processo de discussão pública para revisar os principais normativos da política urbana, tendo como resultado a aprovação do Plano Diretor em 2014 (Lei 16.050/2014) e da Lei de Zoneamento em 2016 (Lei 16.402/2016). Para enfrentar os desafios do novo paradigma do desenvolvimento urbano foram previstas contrapartidas urbanísticas definidas através de uma visão sistêmica e de qualificação da escala local.

No entanto, as inovações requerem, para além da consolidação em lei, um processo contínuo de aprimoramento da jurisprudência urbanística. A fragilidade da implementação da nova legislação surge menos de dois anos depois, no contexto de troca de gestão municipal, pela tentativa de revisão do Zoneamento, cuja justificativa é atrelada a crise econômica e a dificuldade de aplicação da lei por parte do corpo técnico.

O presente artigo procura expor a conjuntura de disputa sobre o ordenamento territorial municipal, assim como trazer reflexões sobre velhos problemas e novos desafios que normativos urbanísticos necessitam enfrentar no âmbito da gestão pública municipal.

CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DE SÃO PAULO

O contexto de produção das cidades brasileiras nos últimos 15 anos permitiu identificar que a intensidade de transformação das cidades tem impactado profundamente as relações e dinâmicas sociais, seja na incidência do modo de vida das pessoas, seja no acirramento da disputa pela terra urbana.

A lógica da produção imobiliária, ao requerer constantemente a abertura de novas frentes de expansão no território e consolidar, no imaginário dos cidadãos, a necessidade do consumo de novos produtos imobiliários, implica em um alto custo social e urbanístico para as cidades brasileiras. A cidade paga o preço da dificuldade em pensar o coletivo em detrimento da produção individualista. A expectativa de consumo é gerada em função da venda de qualidade que as cidades perdem a cada dia.

Autores internacionais (Marshall, Carmona, Barnett etc.) e brasileiros (Carlos, Telles, Del Rio, Fix) buscam debater acerca das necessidades provenientes das formas de produção do ambiente urbano, fazendo considerações a respeito das descontinuidades do tecido urbano, dos espaços residuais nos bairros consolidados, da progressiva separação de usos e universos sociais, dos processos de transformação que geram fragmentação, fazendo sua relação com a transformação nas relações sociais.

Neste contexto, surgem demandas ligadas às formas de produção do meio ambiente urbano, tais como a capacidade de lidar com a cidade existente, necessidade de respeito às características locais, consideração sobre a relação entre as edificações, equacionamento entre patrimônio histórico e modelo de uso e ocupação, provimento e manutenção de áreas verdes e espaços livres, entre outros.

É diante do contexto de intensa produção imobiliária e acirramento da potencialidade da vida urbana que ocorre entre 2013 e 2016 um amplo processo de discussão pública[1] para desenvolver os principais instrumentos de política urbana no município de São Paulo. O resultado deste debate culmina na aprovação do Plano Diretor em julho de 2014 (Lei 16.050/2014)[2] e na Lei de Uso e Ocupação do Solo em março de 2016 (Lei 16.402/2016)[3].

Para enfrentar os desafios do novo paradigma do desenvolvimento urbano foram incorporados dentre outros, princípios de contrapartida urbanística e tipológica, através de uma visão sistêmica que reconhece por um lado, os vínculos de ações estruturantes para escola regional e metropolitana e por outro, as demandas necessárias de qualificação da escala local e cotidiana da cidade.

A estratégia territorial pactuada pela sociedade estabeleceu como elementos inerentes ao ordenamento territorial:

- Macroáreas: territórios definidos através do reconhecimento de padrões morfológicos com objetivos específicos de desenvolvimento urbano e que orientam a aplicação de instrumentos urbanísticos e ambientais próprios;
- Rede de Estruturação Urbana: composta pela Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM); pelos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana ao longo do sistema de transporte coletivo de média e alta capacidade (EETU); pela rede hídrica e ambiental; pela rede de estruturação local (AEL), os quais articulam mecanismos de adensamento construtivo e populacional associado à qualificação tipológica, através de diversos instrumentos, dentre eles o zoneamento e a previsão de projetos de intervenção urbana em suas diversas escalas.

[1] Ver registros do processo participativo: PDE http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/ e Zoneamento http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/processo-participativo/

[2] http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf

[3] http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf

TENTATIVA DE INOVAÇÃO DA REGULAÇÃO URBANA

Como tentativa de inovação à legislação urbanística do município (REIS, 2014) foram adotados parâmetros urbanísticos, contrapartidas necessárias e condicionantes tipológicas que buscam garantir externalidades necessárias da promoção imobiliária em função das especificidades e potencialidades do território urbano onde ela ocorre.

Para garantir a otimização do uso do solo em virtude da existência da infraestrutura urbana, assim como a qualificação tipológica do adensamento outorgado pelos EETU, foram estabelecidas exigências e condicionantes, tais como a 'limitação de vagas de automóveis' por unidade habitacional e em função da área destinada a usos não residenciais; exigência de 'numero mínimo de unidades residenciais' em função do tamanho de terreno (para garantir o adensamento habitacional, e não somente construtivo); exigências que visam estabelecer 'melhor relação entre espaços públicos e privados' por meio da interface entre térreo dos edifícios e ruas e calçadas (doação de calçadas, fruição pública, limite de vedação do lote), e também incentivos à adoção de usos mistos na edificação (térreos com usos comerciais/institucionais e torres habitacionais).

No caso das Macroáreas, assim como seu sucessivo detalhamento em zonas, foram definidas: hierarquia de gabaritos em função das zonas; ausência de gabarito mediante reconhecimento da morfologia de 'quadras já verticalizadas'; taxa de 'ocupação em função do tamanho de lote'; supressão de recuos 'em função de edificação existente' em lotes contíguos. Tais medidas visam dialogar com morfologias e tipologias já consolidadas, reconhecendo as pré-existências do tecido urbano. Para garantir qualidade ambiental e urbanística foram incorporados parâmetros, tais como, a 'cota ambiental' definida em função da compartimentação das Macroáreas e o 'limite máximo de terreno' em função da localização e uso do solo proposto.

Todas as iniciativas vieram enfrentar os paradigmas estabelecidos pela produção massiva realizada nos últimos anos, assim como enfrentar também a concepção empobrecida do zoneamento na promoção de tecidos urbanísticos qualificados e tipologias que potencializam a vida urbana.

O processo de discussão pública teve que lidar com os inúmeros conflitos sócio-espaciais e também enfrentar os limites existentes na capacidade e mentalidade frente à inovação conceitual necessária de instrumentos tradicionais tais como o zoneamento. A seguir serão abordadas algumas das dificuldades enfrentadas, tais como a tradução de regulação da forma urbana em texto jurídico e limites interpretativos e operacionais sobre o reconhecimento da ocupação existente.

DIFICULDADE EM TRADUZIR EM TEXTO AS EXIGÊNCIAS URBANÍSTICAS

A propositura de exigências urbanísticas partiu de conceitos de localização e tecido urbano (conceito de unidade morfológica) e designou aos produtos imobiliários (tipológicos) a responsabilidade na contribuição para o efetivo desenvolvimento urbano com qualidade para os cidadãos.

A transcrição de regramentos acerca da multiplicidade de formas urbanas (morfológicas e tipológicas) para uma normativa urbana não é tarefa fácil diante da complexidade da matéria, principalmente a ser aplicada em uma cidade já construída e com as dimensões de São Paulo.

É importante reconhecer que há limites entre a capacidade de alcance do ordenamento territorial ordinário (leis de uso e ocupação do solo) e as possibilidades advindas através dos projetos urbanos (específicos para cada região). A normativa urbana ordinária tem a prerrogativa de criar regramentos que sejam válidos para a multiplicidade de casos e formas existentes e a existir. Enquanto o projeto urbano, mesmo utilizando regramentos também ordinários para seu perímetro de abrangência, regula as especificidades do território, adotando soluções mais precisas para o alcance desejado (localização de melhoramentos viários, de exigências de áreas verdes, factibilidade de aumento de calçada, etc.). A própria forma de apresentação de uma legislação ordinária (texto, quadros e mapas), pode divergir quando se trata de um projeto urbano (com a localização específica de intervenções, regramentos específicos, etc.).

Não se trata da contraposição entre instrumentos, tendo a presunção de um ser melhor que o outro. É preciso ressaltar que se trata de um rol de questões, tais como escala, localidade, demandas diferenciadas e que podem requerer um instrumento em relação ao outro ou, um em complementação ao outro.

As exigências tipológicas e morfológicas da normativa urbana ordinária, não tem a pretensão de reconhecer plenamente as inúmeras situações e formas existentes, cuja complexidade exige aprofundamentos em outras escalas e abordagens.

Ao redigir para a normativa ordinária a intenção do resultado tipológico e morfológico, obviamente não será possível a apreensão das inúmeras situações e formas existentes, cuja complexidade exigirão apreensões em outra escala e aprofundamento.

A rigidez da técnica legislativa ao traduzir em texto a intenção e parâmetros da situação desejada, não pode servir de amarração para que a forma urbana aconteça somente de determinado modo.

Diferente do projeto urbano, que pode desenhar e propor soluções específicas para determinados contextos, a normativa urbana ordinária precisa trabalhar sobre um rol de casos, e permitir uma flexibilidade de interpretação acerca do objetivo sob o qual a exigência foi estabelecida. Contudo, isso não significa que todo território precisaria ter um projeto urbano.

Por exemplo, ao exigir a fachada ativa para todas as faces de quadra de um empreendimento localizado no EETU, obviamente em caso de impossibilidade de execução mediante desnível do terreno ou existência de outra edificação próxima, é possível e necessário ponderar sua aplicação. Mais adiante, serão demonstrados mais exemplos correlatos à questão.

DIFICULDADES ANTERIORES AO MARCO REGULATÓRIO

Em termos de inovação em relação a introdução da forma urbana, até o presente momento, São Paulo demonstrou dificuldades de aplicação e entendimento da legislação urbanística inclusive de projetos urbanos, como é o caso da Operação urbana Consorciada Água Branca (OUCAB). A proposta de revisão da lei aprovada em 2013 buscou responder inúmeras deficiências e questionamentos da intensa produção imobiliária que ocorreu nos anos 2000. Em geral, a produção ocorrida antes da revisão da lei não garantiu redesenho urbano de antigas glebas industriais; produziu edifícios que pouco dialogavam com a rua e privilegiavam espaços coletivos privados; não contribuiu com a melhoria dos espaços públicos e com a infraestrutura urbana muitas vezes necessárias (destinação de praças, abertura de vias públicas, áreas institucionais, etc).

Para além das inovações morfológicas, a OUCAB também inovou ao estabelecer percentuais de estoque e fatores de incentivo a tipologias habitacionais limitadas pelo tamanho da unidade (45m²), quantidade de banheiros, vagas de garagem, a fim de tentar estimular o adensamento populacional para famílias de mais baixa renda.

O problema enfrentado logo após sua aprovação foi uma conjuntura de mudança do marco regulatório, cenário econômico instável – queda na produção de imobiliária, por conta da crise macroeconômica do país – e embates sociais frente a não realização de obras já previstas pela lei vigente de 1995 a 2013. Tal conjuntura suscitou na tentativa de alteração legislativa, para tentar viabilizar a produção imobiliária por meio da redução do custo do CEPAC, da alteração da tipologia incentivada, assim como alguns outros regramentos urbanísticos conquistados na lei de 2013.

RECONHECIMENTO DA OCUPAÇÃO EXISTENTE

Como lidar com a multiplicidade de morfologias e tipologias na escala de uma megalópole? Seria pressuposto de a normativa urbanística ordinária lidar com a multiplicidade de tecidos urbanos e tipologias? Como considerar em uma normativa a situação fática e as inúmeras possibilidades que a forma pode vir a ter? Quais os graus de liberdade entre projeto e normativa urbana e edilícia?

A normativa urbana estabelecida pelo novo marco regulatório de São Paulo apresenta muito mais uma tendência em definir parâmetros do que é aceitável ou não, do que precisar exatamente o que será feito, onde e como. Isto é, ao exigir parâmetros tais como fachada ativa, fruição pública, por exemplo, é necessário definir métricas, mas estas não devem ser entendidas como impeditivas à adaptação necessária diante da situação específica de utilização. Afirmar que um parâmetro seja impossível de ser aplicado por uma situação fática específica, não o torna dispensável ou mutável para todo o restante. Isso seria alterar a regra pela exceção, e em termos de forma e tipologia urbana seria praticamente como pressupor que a normativa necessitasse abarcar todas as inúmeras possibilidades de controle que a forma pode vir a ter.

Neste sentido, o suposto embate que a legislação ordinária posso a vir ater com a situação fática das morfologias existentes, não pode ser impeditivo no direcionamento do desenvolvimento urbano na escala de uma cidade como São Paulo. O choque entre a visão sistemática necessária na organização de um contingente de 20 milhões de pessoas morando um território de 7.946 km² pressupõe a necessidade de uma estratégia territorial, que pode conter em si métricas desejáveis de adaptação a realidade local, mas sem que isso seja compreendido como camisa de força para sua aplicação. Neste sentido, cabe aos instrumentos urbanísticos tais como o zoneamento, superar a noção de lote e avaliação isolada, e começar mais a ser aplicado como unidade referencial do conjunto urbano sob os quais estão inseridos.

Por fim, é intenção de a normativa garantir a produção de uma cidade com maior qualidade e que responda as necessidades coletivas da vida urbana. Sendo assim, imaginar que o somente reconhecimento da situação fática é o desejado como prerrogativa do ordenamento territorial, é contraditório e até mesmo perigoso em detrimento a consideração de uma qualificação urbanística necessária em escala metropolitana e de urbanização incompleta presente em São Paulo.

DESAFIOS AINDA PRESENTES

Por mais que tenha havido avanços com relação à introdução de conceitos em busca da superação de paradigmas, há também entraves que não foram equacionados no âmbito da normativa ordinária.

O primeiro deles trata da raiz da questão urbana na maioria das cidades brasileiras: a propriedade da terra. A normativa urbana apresentada neste artigo, por mais que esteja dotada de princípios inovadores, ainda carece por não superar a escala do lote na sua aplicação. Tal fato, mantém a dependência de um processo de transformação fragmentado para obter os resultados desejados em nível coletivo. Do mesmo modo, a aplicação da normativa pela propriedade individual, impede a regulação mediante a interpretação de impactos cumulativos (análise conjunta de vários lotes), cujo escopo é um dos principais problemas do controle do uso e ocupação do solo.

Outro fator ligado à propriedade da terra é a disputa feita pelos proprietários para mudanças de zonas (tanto pelas possibilidades de usos quanto pelos índices urbanísticos), que faz manter os interesses no momento de elaboração e aprovação da respectiva legislação. A normativa urbanística incide sobre o valor da terra, neste sentido, a manutenção dela pressupõe uma disputa desigual entre interesses privados e públicos, onde aqueles que detêm a propriedade sempre entrarão em conflito com aqueles que logram em conquistar o direito à cidade.

O segundo desafio a ser exposto, trata da associação entre a garantia dos resultados desejados com a lógica do mercado, isto é, as exigências ou condicionantes estabelecidas são geralmente feitas através da concessão de parâmetros quantitativos da normativa urbanística (área computável, aumento de coeficiente de aproveitamento, maior ou menor exigências de doação de área, calçadas, áreas institucionais).

Do mesmo modo, a incorporação no novo marco regulatório de questões ligadas a forma urbana tais como os parâmetros qualitativos – fachada ativa, fruição pública, visibilidade na fachada – foi viabilizada por meio da confluência com a lógica econômica de viabilidade dos empreendimentos a serem executados.

Este vínculo implica em alguns problemas, tais como a dependência da relação com o mercado para efetividade do interesse coletivo, e por suposto, a manutenção da pressão pela variação destes mesmos índices mediante interesse econômico pelo o qual o mercado atua (garantia da maior rentabilidade possível).

Do mesmo modo, o não rompimento (e exacerbação) da utilização da área não computável dificulta a implementação e acompanhamento da aplicação da lei, visto que são inúmeros os benefícios concedidos e possibilidades de utilização.

É preciso avaliar que o ganho pelas externalidades positivas resultante da aplicação do ordenamento territorial designam um novo paradigma para a política urbana, mas também se pautam pela garantia da rentabilidade econômica do agente imobiliário que atua no espaço urbano. Sendo assim, sempre haverá disputa pela 'equação fechar', assim como demandas do setor imobiliário na formulação e aplicação da normativa urbana. A mensuração de contrapartidas mediante critérios econômicos tende a variar muito em função da instabilidade econômica, fatores macroeconômicos, tais como disponibilidade de crédito, variações do PIB, taxa Selic, etc.

Esta questão necessita de aprofundamento perante os estudos sobre a transformação do Estado social para Estado pró-mercado, onde se vincula a garantia da afetividade da normativa urbana por meio da lógica e produção do mercado. Diante da disputa social que existe no desenvolvimento das cidades, ao lograr a um agente produtivo a garantia do atendimento de suas expectativas e riscos, caberá aos demais agentes repartir a imprevisibilidade e demais carências do modelo? É preciso avaliar os limites entre intenção e dependência. Até que ponto o interesse na garantia de resultados está disposto a outorgar benefícios coletivos?

A dinâmica econômica tem outro ritmo em relação à dinâmica da normativa urbanística. Mesmo incorporando mecanismos dinâmicos de atualização por meio de índices e variáveis[4] é preciso também criar a gestão efetiva para que tais medidas de fato aconteçam. Conforme pode ser constatado até hoje – junho de 2018, a atualização do Quadro 14 da Lei 16.050/14, mesmo tendo previsão de atualização a cada dois anos, ainda não foi feita (desde julho de 2014).

Por fim, é preciso refletir que tanto a dimensão territorial quanto a morfológica e tipológica sempre foram escamoteadas frente ao debate econômico, como por exemplo é possível citar as políticas de redução IPI para automóveis (cujo impacto reflete nos graves problemas na mobilidade); na política de produção habitacional do Minha Casa Minha Vida

[4] Vide revisão dos estoques na antiga lei de zoneamento de São Paulo (13.885/2004); atualização a cada 2 anos dos valores de cadastro imobiliário utilizados no quadro de cálculo da outorga onerosa do direito de construir (Quadro 14, da lei 16.050/2014)), ativação dos EETU conforme instalação dos modais de transporte coletivo), entre outros.

(cuja prevalência foi por uma produção massiva frente a uma diversidade tipológica necessária para um país da escala brasileira).

Neste sentido, é importante ressaltar que cabe a sociedade disputar os espaços da formulação, implementação e gestão da Política Urbana, assim como seus instrumentos, para encontrar equilíbrio entre as várias dimensões, sejam elas a econômica, social, ambiental, definindo os alcances e limites para sua factibilidade e desempenho.

GESTÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMATIVAS URBANÍSTICAS

As inovações trazidas pelo processo de discussão pública requerem para além de sua consolidação em lei, um processo contínuo de aprimoramento da jurisprudência urbanística por parte da administração pública (decretos, portarias, normas de procedimentos, etc.). Do mesmo modo, requer maior apropriação por parte do setor produtivo, cujos produtos imobiliários precisam responder aos anseios estabelecidos pela legislação e a outros requeridos pela população em termos de respeito à pré-existências, melhor desenho da relação entre espaços públicos e privados, qualificação ambiental dos lotes, entre outros.

É preciso uma nova práxis em relação ao processo de implementação do marco regulatório, reconhecendo a cidade como território de tensões e disputas constantes, na qual a gestão permanente é essencial promover o respeito à multiplicidade de formas e de demandas socioambientais que a política urbana tem que enfrentar. (ROLNIK, 2000)

A inovação na normativa requer a incorporação de novos instrumentais para auxiliar o processo de aplicação da lei, sejam eles acesso a bases geográficas atualizadas e oficializadas, que permitam a consulta relacional entre lotes; que identifique a situação fática de edificabilidade dos lotes (taxa de ocupação, inexistência de recuos, constatação de gabarito de altura, etc). As bases atualmente existentes permitem uma aferição em larga escala com atributos específicos, que pode ser refinada por uma pesquisa complementar por foto aérea recente, por exemplo. É preciso criar procedimentos e fluxos de trabalho para que isso seja incorporado no modus operandi da aplicação da normativa.

A inovação que uma nova normativa traz necessita um modo de formação e gestão para garantir sua implementação. Este fato pode parecer incoerente frente a suposta assertividade que um texto legal deva ter, mas o que ocorre na pratica não demonstra isso. É preciso tornar público e debatido com a sociedade, quais os entraves e dúvidas existentes no processo de aplicação da legislação, e que esta exposição faça parte do processo de disputa social e política inerente a própria sociedade. Denomina-se este avanço como a criação de jurisprudência (i).

Em geral, o processo de produção formal tem como agente interlocutor da aplicação da normativa, o próprio agente produtivo, isto implica em uma interlocução direta que pode acarretar em interpretações da lei diferentes das quais elas foram aprovadas (visando interesses sociais e coletivos). Expor os entendimentos feitos nos processo de licenciamento e aplicação das normativas pode contribuir para que as disputas sociais (ii) perpassem os

espaços institucionais de rito administrativo, e exponham a sociedade os interesses conflituosos inerentes ao processo de desenvolvimento urbano.

Há nuances e disputas na interpretação das leis (iii), e tal fator necessita de um processo transparente e dinâmico para garantir o real interesse público pela qual a lei foi aprovada.

A seguir serão abordados três elementos supracitados – criação de jurisprudência (i), disputas sociais (ii) e disputas de narrativas (iii) – os quais devem ser considerados no processo de reflexão sobre a dificuldade de aplicação de normativas urbanas, principalmente aquelas que se incubem de buscar novos paradigmas.

CRIAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA (i)

Conforme mostrado anteriormente, houve inúmeras conquistas trazidas pelo novo marco regulatório, e que agora requerem estratégias para a contínua implementação por parte da administração pública.

É preciso avaliar as dificuldades enfrentadas no processo de inovação legislativa diante de contextos institucionais instáveis. É preciso um processo de consolidação da jurisprudência necessária para que este normativo seja aplicado de forma correta, segura, isonômica, para garantir o interesse público sob a qual ela foi aprovada, próprias da política de estado (e não de governo).

É importante que seja feito continuamente um processo de aprovações de decretos, portarias, assim como normas de procedimentos que compreendam as possíveis dúvidas e omissões que uma lei urbanística deve vir a gerar.

De acordo com a consulta[5] feita ao site da Câmara de São Paulo sobre as normativas correlatas ao PDE (Lei 16.050/2014) e ao sistema de Cadastro de Legislação Municipal (CALEM) foram aprovados diversos decretos que estabelecem a complementaridade necessária a aplicação de vários instrumentos e disciplinas urbanísticas. No entanto, a verificação das datas de aprovação destes normativos (até junho de 2018), permite aferir que a maioria dos decretos aprovados em complementação ao PDE foram publicados até dezembro de 2016.

Houve somente duas leis aprovadas a partir de 2017 – 16.757/2017[6] e 16.642 – resultantes de projetos de leis enviados a Câmara de São Paulo ainda em 2016 (PL 555/2015 e PL 466/2015 respectivamente).

A partir da mudança da gestão administrativa para período 2017-2020, de janeiro de 2017 a junho de 2018, não houve nenhuma aprovação de decreto, portaria ou legislação complementar que contribuíssem para a continuidade da implementação da política urbana aprovada pelo PDE 2014 e LPUOS 2016.

[5] Realizada em 17/05/2018.

[6] Institui o Programa de Incentivos aos Eixos de Desenvolvimento Noroeste e Fernão Dias, definidos pelas alíneas "c" e "d" do inciso II do art. 12 e delimitados no Mapa 2A do PDE (16.050/2014).

O zoneamento sendo um dos instrumentos urbanísticos previstos na consolidação do marco regulatório veio detalhar mais precisamente as regras de ocupação do solo, o qual requer do mesmo modo, legislação correlata para plena aplicação. Durante seu processo de aprovação foi pactuado que seriam necessárias legislações correlatas com processos de debate públicos próprios.

As consultas às decisões internas a processo de aprovação de empreendimentos, principalmente aqueles que requerem decisões e pronunciamentos sobre dúvidas e omissões (processos encaminhados a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), Procuradoria Geral do Município (PGM), Assessorias Jurídicas das secretarias a fins) também se constituem como importantes instrumentais para isonomia na aplicação da legislação. Mesmo estas decisões podendo ou não ser somente vinculantes aos processos em si, elas contribuem para o amadurecimento necessário que a normativa urbana requer para seu efetivo resultado.

DISPUTAS SOCIAIS (ii)

O processo participativo de formulação das leis que compõe o marco regulatório expôs os conflitos sociais inerentes ao lócus urbano. Foram diversos grupos sociais que enfrentaram, no debate público e amplamente publicizado, as divergências de interesses que são expressas cotidianamente na vida das pessoas – no acesso a moradia, equipamentos sociais, oportunidades e negligências evidenciadas pelos deslocamentos urbanos, entre outros.

O processo histórico de formulação da normativa urbanística demonstrou inúmeras vezes que há preponderância de determinados grupos quando não há pactuação e transparência no debate. Neste sentido, um amplo e legítimo processo participativo pressupõe expor os conflitos, para que sejam explicitadas as disputas sociais, e a partir daí, sejam pactuados mecanismos que logrem resultados de interesse público.

Já no âmbito da implementação da legislação urbanística é preciso reconhecer que a priori, a aplicação da lei ao dialogar com cidade formal e agentes de produção formal do espaço, acabam segmentando os conflitos existentes na produção do espaço, não correspondendo aos anseios aprovados pelo conjunto de agentes no momento de formulação da política urbana.

Os dispositivos e instrumentos que lidam com os segmentos mais vulneráveis da sociedade e que dependem de política pública para serem viabilizados dependem também de iniciativas de estruturação e ação pública para que sejam efetivados para além do papel.

Por outro lado, as ações necessárias no processo de implementação das leis urbanísticas acabam por dialogar com segmentos específicos, criando mecanismos, vocabulários, complexidades que garantem a apropriação por poucos segmentos.

Seria oportuno observar, como a alteração da legislação incide sobre os arranjos nas estruturas produtivas, tais como a cadeia da construção civil: houve criação de novos

produtos imobiliários? Contratação de escritórios especializados?[7] Formatação de cursos de treinamento para profissionais da área? A produção conforme anseios do novo paradigma dependem da boa vontade do mercado? Depende da exigência/demanda do público consumidor? Estas dúvidas fazem parte de um acompanhamento da implementação da legislação urbanística por parte da sociedade.

Neste sentido, ainda caberia indagar: como os segmentos da sociedade civil que engendraram as pautas conquistadas, conseguiriam exigir a aplicabilidade das leis (conselhos participativos, acompanhamento judiciário, etc)? Por exemplo, seria possível citar o segmento dos profissionais com responsabilidade técnica que interpretam e aplicam as legislações urbanísticas (para além do produtor imobiliário). Há uma postura comum para que a classe tenha garantida sua responsabilidade técnica?

Para que os desejos traduzidos nas normativas urbanas se realizem, é preciso compreender que a política urbana não se restringe a dinâmica do mercado, a interpretação de determinados profissionais, mas sim a todas as dimensões setoriais e sociais que uma cidade abriga e acolhe.

DISPUTAS DE NARRATIVAS (iii)

A disputa de narrativas ocorrida durante a formulação do marco regulatório explanou questões, tais como, a contraposição entre limites da regra e exceção; viabilidade do produto imobiliário e externalidades positivas necessárias ao interesse urbano; dualidade entre cidade real e cidade ideal; estagnação do mercado e ativamento da produção de segmentos pré-definidos (imobiliário, comercial, de serviços, etc); formas de ocupação dos espaços para além da produção de unidades novas (diminuição de taxa de vacância, modelos diferenciados de habitação coletiva, de propriedade e de locação imobiliária); questão da temporalidade na vida das pessoas e dos arranjos familiares e profissionais, expressos pelas novas gerações.

A implementação da legislação que ousou enfrentar tais paradigmas precisa lidar com aspectos que muitas vezes não estão preparados para tal tarefa: arranjos institucionais, mentalidades dos quadros técnicos, formas de organização de dados, fluxos de tramitação, etc. Neste sentido, é preciso, sobretudo, capacitação para entendimento do que essas inovações requerem para continuidade da sua aplicação.

Neste contexto de despreparo e não atualização das estruturas envolvidas, e principalmente, quando não há espaço para aprofundamento das complexidades requeridas, as narrativas supérfluas e vazias se sobrepõe as necessidades de mudanças, permitindo a manutenção de um *status quo*, tecnocrático, tímido e pouco eficaz.

[7] Exemplo: Escritório de arquitetura Marcus Gavião, contratado por diversas incorporadoras para fazer tipologia na área central (In: O arquiteto que tem mudado a cara do centro de São Paulo https://vejasp.abril.com.br/cidades/arquiteto-marcos-gaviao-centro/?utm_source=email%20)

TENTATIVA DE ALTERAÇÃO SEM EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS DIFICULDADES

O marco regulatório da política urbana, composto pelo PDE e LPUOS, se constitui através de normativas competentes à política de estado, que regem o controle do desenvolvimento urbano para períodos extensos (no caso 16 anos), para além do período previsto para mandatos de governo, que ocorrem a cada 4 anos.

No caso em questão, o sistema de política urbana estabelece diversas diretrizes, prerrogativas, parâmetros, que são em alguns casos autoaplicáveis (já passam a valer no momento de aplicação da lei), e outros que necessitam de regulamentação posterior (leis complementares, leis específicas, etc). Do mesmo modo, instrumentos que garantem o cumprimento da função social requerem capacidade de organização e gestão para garantir a continuidade de sua aplicação (levantamento, iniciativa de notificação, gerenciamento da dinâmica imobiliária, etc). Já os instrumentos de reordenamento urbanístico previstos para tratar as especificidades da MEM foram e continuam sendo desenvolvidos em cumprimento ao PDE, e requerem arranjos políticos para sua aprovação.

Sendo assim, é responsabilidade da administração pública, cumprir com a normativa autoaplicável, assim como dar continuidade a implementação e orquestração de todo sistema da política urbana que necessita de regulamentação, gestão e articulação política posterior. Para estes, conforme já foi dito, para além da elaboração e aplicação da lei, é necessário também desenvolver sistemas, métricas, estabelecer fluxos e procedimentos para que essa implementação seja feita de forma eficaz e produtiva (gerando os resultados esperados).

Por pressuposto, a fragilidade da implementação do novo paradigma acaba por aparecer menos de 2 anos após aprovação do ordenamento territorial, em um contexto de troca de gestão municipal, através da tentativa de revisão da lei de Uso e Ocupação do Solo, cuja justificativa é atrelada à crise econômica do país e à dificuldade de aplicação da lei por parte do corpo técnico de aprovação de projetos – segundo exposto pelos dirigentes, normativos que regem qualidade urbanística e forma urbana apresentam dificuldade de implementação frente a situação fática dos lotes. (Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Prefeitura de São Paulo, http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/ajustes-zoneamento-2/, 22/02/2018)

Já no primeiro mês de cumprimento do mandato, foi definida como prioridade da Secretaria responsável pela condução da Política Urbana e Licenciamento do Município (SMUL), a intenção de alterar dispositivos do marco regulatório. Dentre as medidas, destacam-se a justificativa de necessidade de pequenos ajustes na Lei de zoneamento e a retirada do projeto de lei que estava na Câmara Municipal do Arco Tietê, que prevê a regulação de áreas subutilizadas nas orlas fluviais e junto às ferrovias que atravessam o município.

> "*Governo Doria deve rever Plano Diretor para atrair investidores. Futura secretária de Desenvolvimento Urbano, Heloisa Proença afirmou que, se preciso, poderá rever alguns instrumentos urbanísticos em vigência*." (Jornal O Estado de São Paulo, novembro de 2016)

Os argumentos utilizados para justificar os ajustes a serem feitos no zoneamento incluem, dentre outros aspectos, alterações ligadas a questões econômicas (alterar exigências que supostamente estariam afetando a produção imobiliária) e questões de dificuldade de aplicação da lei por parte dos técnicos.

Os objetivos apresentados na veiculação da intenção de revisão tratam de maneira generalizada questões que o próprio PDE e Zoneamento já regulam, ou que demandariam de legislação complementar. A seguir, foram sistematizados os objetivos apresentados na justificativa da revisão com seus respectivos dispositivos, e para cada um, foram expostos como a legislação atual regulamenta e como poderia ser feito encaminhamentos sem a necessidade de revisão da legislação.

Objetivos da revisão	**Dispositivos propostos**	**Como está previsto na lei vigente**	**Como poderia ser encaminhada**
Reconhecer a cidade real		A demarcação de macroáreas e zonas já incorporou o reconhecimento da cidade real juntamente com a regra sistêmica que deva orientar o desenvolvimento urbano.	Garantir procedimentos para plena aplicação de dispositivos que utilizam a identificação da situação morfológica existente para serem aplicados (50% da quadra já tiver gabarito maior que 28 metros, isenção de recuos laterais, etc).
Estimular as reformas e o *retrofit* das edificações		Por se tratar de matéria complexa, foi estabelecida que tal legislação seria feita posteriormente a aprovação do zoneamento.	Deve ser feita legislação específica sobre reforma e retrofit.
Incentivar a produção de habitação	- Alterações nas exigências de % HIS em ZEIS; - ZEIS-3: extinção da exigência para imóveis	Já há diversos dispositivos previstos na legislação vigente. Inclusive houve incremento	Não deve ser alterada, pois já é regulamentada pelo PDE.

	edificados - alterações cota de solidariedadade	significativo na produção de habitação de interesse social após aprovação do marco legal.	
Incentivar as atividades econômicas	- Desconto de 30% na fórmula da OODC - Aumento do número de vagas de garagem nos EETU - Aumento da cota parte máxima	Já estão previstos descontos e incentivos temporários (3 anos) na lei 16.402/2016, artigo 174)	Não deve ser alterada, pois já é regulamentada pelo PDE. Motivos: Modifica completamente a lógica dos EETU e miolos. Reduz a capacidade de arrecadação do FUNDURB. Estimula o uso do automóvel individual.
Incentivar a produção de edificações sustentáveis	Aumento do lote onde há incidência (de 500m² para 1000m²) Previsão de contrapartidas para instalação de dispositivos de reuso, etc.	Sim. A quota ambiental já prevê incentivos para edifícios	Não deve ser alterada, pois já é regulamentada pelo PDE.
Obter melhor aplicabilidade da lei	Eliminação de contrapartidas qualificadoras (fruição pública, fachada ativa, etc) Eliminação de parâmetros nos casos de Operações Urbanas	A normativa traz os parâmetros autoaplicáveis, que podem requer dispositivos complementares.	Criação de normativos complementares (decretos, portarias, resoluções CTLU, etc). Atualização e criação de procedimentos diferenciados de aprovação (incorporação do uso de tecnologias e bases de dados)

Tabela: Síntese e avaliação da proposta de revisão da lei 16.402/2016. Fonte: Elaborada pelo autor, junho de 2018.

Seria possível descrever os entraves e problemáticas sobre cada um deles, incluindo estudos de universos, análises econômicas, levantamento de processos administrativos, mas em virtude da temática do artigo, serão abordados os objetivos que mais tocam a questão da forma urbana: reconhecimento da cidade real (i), reforma/retrofit (ii) e aplicabilidade da lei (iii).

O suposto reconhecimento da cidade real (i) incitado na proposta de revisão trata da não exigência de determinados parâmetros qualificadores (fachada ativa, fruição pública) ou exigências (doação de calçada, etc) em função da existência de tipologias já consolidadas. A inexequibilidade de alguma exigência tipológica não pode ensejar a retirada de tal exigência da legislação ordinária, e sim a criação de condicionantes e adaptabilidade para garantir os resultados desejados. A solução projetual pode e deve responder as adaptações necessárias, o que explicita a um confronto perante projetos pré-concebidos, que não apresentam flexibilidade e criatividade diante da complexidade morfológica em questão.

Por outro lado, há inúmeras situações urbanísticas que carecem de melhorias urbanísticas para garantir melhor uso do espaço (calçadas muito estreitas, empenas fechadas por muros, utilização de sobressolos em locais de intensa vida urbana, etc). Neste sentido, há um limiar entre a manutenção de situações existentes e exigências necessárias, que poderia ser abordado em outras escalas de projeto, tais como a implementação das Área de Estruturação Local (AEL), ou na preservação de morfologias mediante interesse histórico, etc.

A respeito da incidência da normativa em situações tipológicas existentes, houve o entendimento à época da formulação da legislação de uso e ocupação do solo que seria necessário uma legislação específica para regular a questão da reforma e retrofit (ii). O processo de urbanização em São Paulo, começou a apresentar mais intensamente tal demanda nos últimos duas décadas. A cidade começou a ser reconstruída sobre seu próprio patrimônio edificado, muitas vezes não executado de forma condizente com a demanda futura. Como exemplo, podemos citar a alteração de usos em zonas antigamente industriais, que possuíam parcelamento do solo próprio para tal finalidade, mas que em um processo de reestruturação, requer novas áreas públicas, novo desenho do sistema viário, maiores taxas de permeabilidade, etc. Esta transformação pode inclusive incorporar diretrizes de manutenção da paisagem urbana como forma de preservação da memória de urbanização local (através de gabarito de altura, volumetria pretendida, ritmo das fachadas, etc), mas não prescindem de ter de garantir uma melhor qualidade urbanística através de lotes menores, doação de áreas para praças e áreas verdes, inexistentes no local.

Assim como o PDE, Zoneamento e Código de Obras foram amplamente discutidos, a legislação específica de reforma e retrofit deve passar também por um amplo processo de estudos e discussão pública, para serem regulamentados posteriormente. Sendo assim, a lei especifica de reforma/retrofit não poderia ser exposta como justificativa para revisão do zoneamento que não teve a pretensão de regulamentá-la. Além disto, é necessário que um amplo processo de discussão pública seja feito sobre o tema, tendo como ponto de partida estudos que fundamentem as demandas atuais, que seja feito um processo participativo que capture as diversidades de demandas e questões inerentes a multiplicidade de situações

fáticas da cidade (Exemplo: área mais consolidadas cujos padrões edilícios correspondem a determinados períodos, área industriais já desativadas, etc).

Por fim, a dificuldade de aplicação da lei (iii) foi apresentada de forma genérica, tratando alguns casos excepcionais como problemas da aplicação da legislação como um todo, e supondo que a normativa urbana deva prever a complexidade e multiplicidade de formas e tipologias possíveis.

> *"Mas, assim que começou a ser aplicada, apareceram alguns problemas, o que é bastante compreensível uma vez que houve uma grande mudança de conceitos e regramentos. Um destaque pode ser dado à dificuldade de implementação dos novos parâmetros qualificadores introduzidos pelo PDE, como a fachada ativa, ou a doação de faixa para o alargamento de calçada, em face do regramento dado pela Lei 16.402/16 a esses temas e a situação fática dos lotes, quadras e, na maioria das vezes, das edificações existentes. Esses parâmetros contribuem muito para uma melhor condição urbanística. São condições obrigatórias para a edificação em alguns casos e, em outros, há incentivos para sua implementação. Nos casos incentivados, a Lei 16.402/16 – LPUOS, exige que se deixe a fachada ativa em todas as frentes do lote, e isso resulta em algumas situações impossíveis. (Secretaria de Urbanismo e Licenciamento, Prefeitura de São Paulo, 2017, Justificativa técnica Ajustes na Revisão do Zoneamento, disponível em http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/Justificativa-T%C3%A9cnica.pdf)*

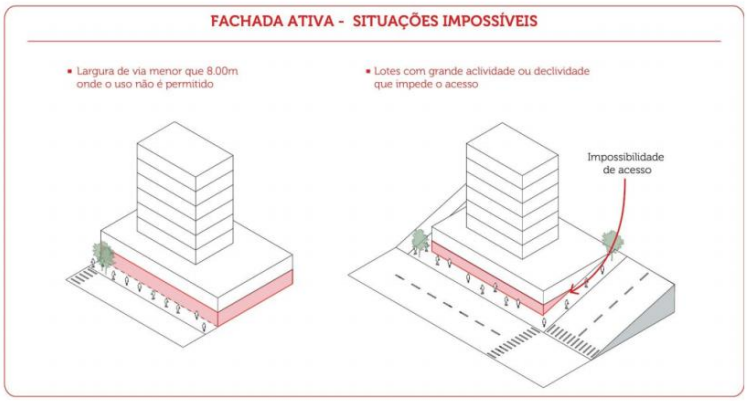

Diagrama 2 - Fachada Ativa - Situações impossíveis. Elaboração: SMUL, 2017

Diagrama 5 - Situações em largura de via estreita. Elaboração: SMUL, 2017

CONCLUSÃO

Os inúmeros avanços conquistados na aprovação do marco regulatório de São Paulo buscam enfrentar um novo paradigma da vida urbana, pautado na articulação de uma estratégia territorial necessária para uma metrópole, assim como pela garantia de cidade mais humana para seus habitantes. Conforme exposto, algumas tentativas foram engendradas em prol da inserção de novas temáticas, tais como a das contrapartidas urbanísticas e tipológicas, como meio de traduzir anseios da vida urbana no processo de produção e desenvolvimento urbano.

No entanto, em menos de 2 anos após aprovação, as justificativas apresentadas na tentativa de revisão do marco regulatório de São Paulo, demonstram a ausência da criação de jurisprudência para auxiliar a aplicação da legislação, e pretenderiam equacionar as dúvidas e melhor interpretação através de uma nova redação – através da crença que a nova redação não lograria em uma possível dubiedade de interpretação.

As disputas sociais se mostram mais uma vez como parte integrante do processo decisório de aplicação das leis. Por um lado, a motivação da revisão utiliza a prerrogativa de criação de mais empregos e geração de receita mediante o aumento da construção civil. Os pleitos econômicos feitos na revisão permitem identificar que o mercado imobiliário utilizou seus meios e capacidade de influência para atingir os anseios que foram pactuados durante o processo legítimo de discussão pública e aprovação da lei. Por outro lado, esta disputa também ficou evidente em relação à aplicação da lei – ao invés de apostar na criação de jurisprudência, até o presente momento (junho de 2018) foi investido grande parte do recurso humano e tempo dos departamentos da prefeitura para viabilizar a possibilidade de revisão e não criação de normativos complementares. Além disto, é preciso convir que a disputa de narrativa está presente na tentativa de revisão, ao tentar atrelar uma suposta ideologia a inaplicabilidade da lei, como se a mudança de paradigma fosse insustentável como forma de regramento urbano.

O descolamento entre a regulação urbanística e a aplicação da legislação edilícia é ainda um entrave para a regulação urbanística. Será preciso superar o entendimento individualizado e supostamente eficaz cada vez mais almejado pelos modos produtivos, principalmente do mercado imobiliário, para que sejam desenvolvidos modos eficazes de análise relacional – entre edificações contíguas, quadras próximas, análises cumulativas em determinadas escalas – que uma cidade já construída e socialmente ocupada requer. Tal abordagem deve ao mesmo tempo, respeitar o processo de construção social, identificar as carências urbanísticas do presente momento e possibilitar respostas às demandas futuras.

O presente artigo procurou expor a conjuntura de disputa sobre o ordenamento territorial da cidade de São Paulo, assim como trazer reflexões sobre as inovações e desafios que as normativas de uso e ocupação do solo necessitam enfrentar na tentativa de romper modelos tecnocráticos e equacionais tradicionais. Sendo assim, para além dos avanços conquistados na formulação de normativas, é preciso compreender também a necessidade de avanços nos arranjos institucionais, políticos, sociais, culturais, técnicos que permitam garantir a implementação e gestão das normativas urbanísticas em prol de cidades mais justas e humanas.

REFERÊNCIAS

LIVROS

BARNETT, J. *An introduction to urban design*. 1. ed. Nova York: Harper & Row, 1982.

DEL RIO, V. *Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento*. São Paulo: Pini, 1990, Ed. 2004.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

MARSHALL, S. (Ed.). *Urban coding and planning*. Nova York: Routledge, 2011.

CARLOS, A. F. A cidade. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

CAPÍTULO DE LIVRO

BARNETT, J. *How codes shaped development in the United States, and why they should be changed*. In: *Urban coding and planning*. (pp. 201-226). Nova York: Routledge, 2011.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

REIS, J. Zoneamento e Forma Urbana: Ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. Metrado em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

ARTIGOS PUBLICADOS EM ANAIS

ROLNIK, R. *Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção.* Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, Campinas, Brasil, 2000. Disponível em: https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf

VAINER, C. *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, Brasil, 2011.

COMUNICAÇÃO EM CONGRESSO

REIS, J. *Avanços e desafios que a incorporação da forma urbana tem no novo ordenamento territorial da cidade São Paulo.* Artigo apresentado no *21st International Seminar on Urban Form. Porto, Portugal, 2014.*

LEGISLAÇÃO

São Paulo (município). *Lei 16.050,* de 31 de julho de 2014.

São Paulo (município). *Lei 16.402,* de 22 de março de 2016.

São Paulo (município). *Lei 16.462*, de 09 de maio de 2017.

NOTÍCIA DE JORNAL

O Estado de São Paulo. *Governo Doria deve rever Plano Diretor para atrair investidores. Futura secretária de Desenvolvimento Urbano, Heloisa Proença afirmou que, se preciso, poderá rever alguns instrumentos urbanísticos em vigência*. São Paulo, 2016. Disponível em https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,governo-doria-deve-rever-plano-diretor-para-atrair-investidores,10000087679)