REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO DA POLÍTICA URBANA DE SÃO PAULO EM 2023: UM RETROCESSO PARA A VELHA AGENDA URBANA (SESSÃO LIVRE)

Daniel Todtmann Montandon
Universidade Nove de Julho - UNINOVE | danieltm@uninove.br

Em 2023, a cidade de São Paulo passou pela revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) e da Lei de Zoneamento, que define a disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo. O processo foi marcado por intensa flexibilização dessas regras de parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a facilitar o desenvolvimento imobiliário, prejudicando a estratégia de ordenamento territorial definida no plano elaborado em 2014. Além da flexibilização mencionada, o processo foi marcado pela ausência de embasamento técnico das alterações propostas, por um processo participativo limitado a audiências públicas realizadas durante o dia e no horário comercial, por significativas alterações nas propostas de textos substitutivos feitos pelo legislativo e pela ausência de liderança do Executivo frente às significativas modificações feitas pelo legislativo. Como resultado, obteve-se medidas que intensificam a verticalização em detrimento do adensamento demográfico, que promovem a habitação mas sem chegar para quem mais precisa, que fomentam o uso do automóvel pela maior oferta de vagas de garagem e que proporcionam forte renuncia fiscal no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB na medida em que foram estabelecidos múltiplos incentivos que geram redução no pagamento da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir sem trazer ganhos urbanísticos, sociais e ambientais relevantes. Para tanto, pretende-se abordar os seguintes aspectos principais:

1) Breve contextualização da cidade paulistana desejada no Plano Diretor Estratégico (PDE) 2014. Pretende-se descrever a cidade planejada e desejada em 2014, com ênfase nas estratégias voltadas à reorganização da cidade numa estrutura em rede conforme o transporte público coletivo de alta capacidade, com prevalência da matriz sustentável de mobilidade urbana, tendo como estratégia promover o adensamento ao longo dessa infraestrutura de transporte público coletivo e a transformação de territórios ociosos e subutilizados ao longo dos principais rios, vias e ferrovias da cidade, por meio da implementação de grandes projetos urbanos (os Projetos de Intervenção Urbana – PIU).

2) Descrição dos processos de revisão do Plano Diretor e do Zoneamento promovida em 2023 e 2024, respectivamente, sendo identificados os atores envolvidos, as metodologias adotadas, as disputas travadas, as narrativas adotadas e os resultados alcançados.

3) Análise crítica das principais modificações feitas voltadas à flexibilização das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo, sendo descritas as alterações realizadas e examinadas suas externalidades negativas e positivas frente aos marcos da política urbana no contexto internacional, nacional e municipal, sendo demonstrados os retrocessos à nova agenda urbana.

Espera-se que este debate possa evidenciar os problemas transcorridos na cidade de São Paulo em 2023, demonstrando seu caráter disruptivo (negativo) com a Nova Agenda Urbana, o Estatuto da Cidade e a própria política urbana municipal e consequentemente servir de alerta a muitos outros municípios que sempre buscaram inspiração e aprendizado nos processos de planejamento urbano praticados em São Paulo.

A CIDADE DO FUTURO DESEJADA NO PDE 2002 E 2014

Nabil Georges Bonduki
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP | nbonduki@hotmail.com

O Estatuto da Cidade delegou aos planos diretores papel central no planejamento das cidades brasileiras, ao torná-lo indispensável para a adoção de instrumentos urbanísticos vinculados à Reforma Urbana e ao princípio da função social da propriedade.

Em São Paulo, os planos diretores estratégicos (2002 e 2014) implementaram na maior cidade brasileira instrumentos como o coeficiente básico 1 e a Outorga Onerosa do Direito de Construir sobre o potencial construtivo acima desse coeficiente básico, o PEUC e o IPTU progressivo no tempo para imóveis ociosos e subutilizados e a criação de grande quantidade de ZEIS. Além disso, também avançou em estratégias de ordenamento territorial como a priorização da mobilidade coletiva e ativa, a vinculação do adensamento populacional ao transporte coletivo de massa, a proteção das áreas de interesse ambiental e cultural, a recriação da zona rural com o pagamento por serviços ambientais, dentre outras.

Vale destacar que o PDE de 2014 buscou articular os instrumentos com uma estratégia de desenvolvimento urbano que se contrapôs à lógica do modelo que orientou a cidade no século XX, baseada no crescimento horizontal ilimitado, na prioridade à mobilidade individual, na segregação da habitação social nas áreas distantes dos polos de emprego e mal servidas por infraestrutura e mobilidade, na desertificação do espaço público, na cidade dos muros e no desprezo do meio ambiente.

A estratégia proposta estava baseada nas seguintes diretrizes:

1. Conter o crescimento horizontal da mancha urbana, protegendo o cinturão verde e a zona rural.

2. Ocupar terrenos e edifícios ociosos e subutilizados bem localizados, priorizando a habitação social.
3. Garantir adensamento populacional nas proximidades do transporte coletivo.
4. Restringir o adensamento nos bairros consolidados nos miolos dos bairros.
5. Proteger as áreas, edifícios e espaços de interesse cultural, arquitetônico e urbano, inclusive aquelas cujo uso deve ser mantido.
6. Aproximar a moradia das áreas que concentram as oportunidades de emprego e trabalho.
7. Valorizar o espaço público, repovoar as calçadas e estimular as fachadas ativas.
8. Priorizar o transporte coletivo, e a mobilidade ativa, desestimulando os carros e as garagens.
9. Proteger as áreas de interesse ambiental e ampliar parques e áreas verdes.
10. Planejar a reestruturação urbanística da orla industrial.

Essa estratégia, no entanto, encontrou resistência, seja pelas gestões que o implementaram, seja pelo mercado imobiliário, solapando a criação de um novo modelo de desenvolvimento urbano para a cidade. A recente revisão do PDE e do zoneamento culminou nesse processo.

AS PRINCIPAIS MUDANÇAS FEITAS NO PDE E NO ZONEAMENTO EM 2023 E 2024

Daniel Todtmann Montandon
Universidade Nove de Julho - UNINOVE | danieltm@uninove.br

Em 2023 e 2024 ocorreu na cidade de São Paulo não somente a revisão do PDE e do Zoneamento, mas também a revisão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, a revisão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, a aprovação do Projeto de Intervenção Urbana – PIU Arco Jurubatuba, a aprovação do Projeto de Intervenção Urbana – PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos e a aprovação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Pode dizer que ocorreu uma revisão do marco regulatório da política urbana municipal, sendo que no evento proposto pretende-se destacar os aspectos críticos que resultaram em retrocessos significativos na agenda urbana contemporânea baseada nos marcos internacionais de sustentabilidade e nas políticas nacionais e municipal

Neste contexto, pretende-se descrever e examinar os seguintes aspectos:

1) Realização de uma breve descrição do processo de implementação do PDE 2014, enfatizando as dinâmicas e transformações que ocorreram conforme previsto no plano, bem como os aspectos que não ocorreram conforme planejado. Pretende-se examinar

especificamente como os mecanismos de regulação urbanística geraram efeito no ordenamento territorial, bem como as medidas de gestão aplicadas e principalmente as omitidas que apresentaram repercussão direta no planejamento da cidade.

2) Realização de uma descrição do processo participativo da revisão do PDE 2014 e da Lei de Zoneamento de 2016, a partir de uma análise cronológica. Pretende-se demonstrar como se deu o processo participativo no contexto do Executivo e no Legislativo, evidenciando o protagonismo do Legislativo em promover alterações significativas nas propostas feitas pela prefeitura, especialmente na fase final de votação do texto.

3) Descrição da flexibilização dos parâmetros urbanísticos nos Eixos de Transformação da Transformação Urbana ou Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), sejam os critérios para incidência de tais parâmetros, sejam as respectivas métricas.

4) Descrição da concessão de incentivos urbanísticos a proprietários e empreendedores imobiliários que resultaram em considerável renúncia de arrecadação de recursos financeiros ao FUNDURB. Cabe destacar o aumento considerável do potencial construtivo passível de transferência, o aumento de áreas construídas não computáveis e o aumento de descontos no valor da contrapartida financeira devida da Outorga Onerosa do Direito de Construir, sem haver ganhos urbanísticos, sociais e ambientais proporcionais aos incentivos concedidos.

5) Descrição de modificações feitas na Operação Urbana Consorciada Faria Lima que resultaram na menor incidência da contrapartida financeira a ser paga com Certificados de Potencial Construtivo Adicional – CEPAC, sem as devidas compensações urbanísticas, sociais e ambientais proporcionais.

OS RETROCESSOS E EXTERNALIDADES NEGATIVAS POTENCIAIS DECORRENTES DA REVISÃO

Bianca Tavolari
Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, São Paulo; Cebrap; Mecila | bianca.tavolari@fgv.br

Conforme comentado, o processo de revisão do plano diretor, em 2023, e da lei de uso e ocupação do solo (zoneamento), em 2024, consolidou diversos retrocessos do ponto de vista de uma política urbana com justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização e do direito à cidade. O enfoque desta apresentação estará na análise crítica das modificações que resultaram na flexibilização das regras nos eixos e na ZEU, com enfoque nos seguintes aspectos de maneira pormenorizada: (i) a ampliação da área de abrangência dos mencionados eixos, bem como a alteração de determinados parâmetros construtivos – especialmente de quota-parte máxima de terreno por unidade residencial e vagas de garagem não computáveis –, incentivando tipologias com ainda menor densidade populacional e com estímulo ao transporte individual motorizado; (ii) a transformação da cota de solidariedade, em sua modalidade voluntária, que deixa de ser concebida como instrumento para obrigar a

construção de HIS para se tornar um mecanismo de concessão de aumento de potencial construtivo adicional, sem direcionar a maior área construída para quem mais precisa de moradia.