

A legislação urbanística da cidade de São Paulo (2014-2016): discussões acerca da hospitalidade urbana como promotora da qualidade de vida na cidade

Urbanistic legislation of the city of São Paulo (2014-2016): discussions about urban hospitality as a promoter of quality of life in the city

Legislación urbanística de la ciudad de São Paulo (2014-2016): discusiones sobre la hospitalidad urbana como promotora de la calidad de vida en la ciudad

Rafael Ferreira da Silva¹
Fábio Molinari Bitelli²

Resumo: Este artigo buscou no Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/14) e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/16), conhecida como Lei de Zoneamento, ambos da cidade de São Paulo, discutir a partir dos itens descritos em seu conteúdo, a possível aderência ao conceito e às categorias da hospitalidade urbana, haja vista a busca pela qualidade de vida urbana. Mediante pesquisa exploratória de cunho qualitativo, cujo procedimento de coleta de dados foi o levantamento bibliográfico e documental, apoiou-se então na identificação dos quesitos que visam contribuir para a melhoria da qualidade da vida urbana e nos instrumentos qualificadores voltados para a valorização da escala humana. Como resultados, além dos conceitos, diretrizes, dimensões que abarcam e sugerem tais leis, foram destacados no conteúdo destes dispositivos legais, propostas que contribuem potencialmente na melhoria da qualidade urbanística, entre eles o incentivo ao uso misto de determinadas áreas, ao uso do transporte coletivo e/ou não motorizados, à valorização do uso do espaço público (seja em favor do lazer, cultura ou esporte); ao mesmo tempo em que perpassam as categorias que compreendem a hospitalidade urbana, tais como cidadania, acessibilidade, legibilidade e identidade.

Palavras-Chave: Hospitalidade urbana; Legislação Urbanística; Plano Diretor; Uso e Ocupação do Solo; Zoneamento Urbano.

Abstract: This article sought in the Master Plan (Law Nº 16.050/14) and the Land Installment Use and Occupation Law (Law Nº 16.402/16), known as the Zoning Law, both of the city of São Paulo, to discuss from the following items: described in its content, the possible adherence to the concept and categories of urban hospitality, given the search for urban quality of life. Through an exploratory research of qualitative nature, whose data collection procedure was the bibliographic and documentary survey, was based on the identification of the questions that aim to contribute to the improvement of the quality of urban life and the qualifying instruments aimed at the valorization of the human scale. As a result, in addition to the concepts, guidelines, dimensions that encompass and suggest such laws, were highlighted in the content of these legal provisions, proposals that potentially contribute to the improvement of urban quality, including the encouragement of the mixed use of certain areas, the use of collective and/or non-motorized transport, the appreciation of the use of public space (whether in favor of leisure, culture or sport); at the same time, they go through the categories that comprise urban hospitality, such as citizenship, accessibility, readability and identity..

Key words: Urban hospitality; Urban Legislation; Master plan; Land Use and Occupation; Urban zoning.

¹ Arquiteto e Urbanista da Prefeitura Municipal de São Paulo, Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail: arqt_rafael@yahoo.com.br.

² Professor Formador na Especialização de Políticas Públicas Municipais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Doutorando no Programa Integração da América Latina (PROLAM), da Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi (UAM). E-mail: fabiombitelli@usp.br.

Resumen: Este artículo busca en el Plan Maestro (Ley Nº 16.050/14) y la Ley de Uso y Ocupación de Tierras (Ley Nº 16.402/16), conocida como la Ley de Zonificación, de la ciudad de São Paulo, para discutir los siguientes puntos: identificar en su contenido, la posible adhesión al concepto y categorías de hospitalidad urbana, dada la búsqueda de la calidad de vida urbana. A través de una investigación exploratoria de naturaleza cualitativa, cuyo procedimiento de recolección de datos fue la encuesta bibliográfica y documental, se basó en la identificación de los puntos que tienen como objetivo contribuir a la mejora de la calidad de la vida urbana y los instrumentos de calificación destinados a la valorización de la escala humana. Como resultado, además de los conceptos, directrices, dimensiones que abarcan y sugieren tales leyes, se destacaron en el contenido de estas disposiciones legales, propuestas que potencialmente contribuyen a la mejora de la calidad urbana, incluido el fomento del uso mixto de áreas específicas, el uso del transporte colectiva y/o no motorizada, la apreciación del uso del espacio público (sea a favor del ocio, la cultura o el deporte); Al mismo tiempo, pasan junto las categorías que comprenden la hospitalidad urbana, como ciudadanía, accesibilidad, legibilidad e identidad..

Palabras clave: Hospitalidad urbana; Legislación urbana; Plan Maestro; Uso de la tierra y ocupación; Zonificación urbana.

1 Introdução

A cidade de São Paulo, maior metrópole do Brasil, concentra uma população de mais de doze milhões de habitantes (IBGE, 2018). Tal contingente encontra-se mal distribuído nos seus 1,5 mil km², fato caracterizado pelo adensamento excessivo em algumas regiões, em detrimento de outras. O formato de urbanização adotado, principalmente a partir do século XX, momento em que a cidade passou à qualidade de metrópole, culminando no afastamento para as zonas periféricas, da população desprivilegiada de moradia. Seguindo a tendência de todos os municípios da Federação, São Paulo vê sua mancha urbana crescer desordenadamente (PINHEIRO, 2014). Neste sentido, o ordenamento territorial é uma alternativa para evitar o caos urbano e, para o seu desenvolvimento é necessária a intervenção do poder público, mediante implantação de políticas públicas urbanas, no caso de São Paulo, se dá na forma de dispositivos legais, através das leis do Plano Diretor Estratégico (PDE) e de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS).

A lei nº 16.402 de 2016 de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em vigor na cidade de São Paulo, conhecida como Lei de Zoneamento (SÃO PAULO, 2016), deriva das diretrizes previstas no Plano Diretor Municipal – Lei 16.050 de 2014 (SÃO PAULO, 2014) – oriunda das obrigações constantes na Lei Federal 10.257 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade. Tal dispositivo legal de âmbito federal, veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, artigos estes que tratam da política urbana nas cidades brasileiras (BRASIL, 1988).

Sendo assim, em um primeiro momento a pesquisa em questão pretende analisar a Lei de Zoneamento em vigor, bem como o seu respectivo Plano Diretor. Posto isso, buscou-se a identificação dos itens de tal legislação, propostos para tentar corrigir possíveis incoerências contidas na lei anterior por ela revogada, bem como, relacionar os conteúdos que, em maior ou menor grau, impactam na melhoria da qualidade de vida urbana, apresentando assim sua evolução.

Embora Pinheiro (2014) afirme que os planos diretores não são autoaplicáveis, em caso de aplicação da Lei de Zoneamento de São Paulo, a qualidade da vida urbana seria impactada positivamente, uma vez que seja possível identificar em seu conteúdo, mecanismos que buscam um modelo de urbanismo mais voltado para a escala do pedestre (MONTREZOR; BERNARDINI, 2018) e para a hospitalidade urbana, conceito tratado amplamente pelo arquiteto e urbanista Lúcio Grinover (2009, 2013, 2016) e por Severini e Vargas (2017), que ainda sugeriram como as diretrizes da hospitalidade urbana podem ser inseridas nas políticas públicas de qualificação urbana.

Logo, algumas ações propostas, nos documentos analisados, com vistas para a melhoria do espaço urbano foram: (i) adensar mais determinadas áreas e menos outras; (ii) incentivar o uso misto (para que trabalho e moradia estejam próximos) evitando grandes deslocamentos; (iii) incentivar o uso do transporte coletivo e transportes alternativos e/ou compartilhados (caso de bicicletas e patinetes); e, (iv) valorização do espaço público para usos culturais e de lazer; propostas estas que vêm de encontro com as categorias da hospitalidade urbana de identidade, legibilidade, cidadania, acessibilidade e vivência, aplicados como categorias no estudo sobre o uso do espaço público na cidade de São Paulo (BITELLI; BASTOS, 2018).

Por se tratar de uma pesquisa exploratória de cunho qualitativo (BIROCHE, 2015), utilizou-se do método de coleta de dados os levantamentos: (i) documental, a fim de elencar as leis relacionadas à temática proposta, apoiando-se no histórico e conceitos de Plano Diretor e Zoneamento Urbano; e, (ii) bibliográfico como suporte para o referencial teórico tratados para a discussão acerca de temas ligados à urbanização, espaço público, hospitalidade urbana e qualidade de vida na cidade.

A prática metodológica empregada foi documental, com pesquisa exploratória de cunho qualitativo (BIROCHE, 2015), apoiada em um referencial teórico sobre o histórico e conceitos

de Plano Diretor, Zoneamento Urbano, uso do espaço público e hospitalidade urbana. Para a realização da revisão bibliográfica, foram utilizados referências do final da década de 1990, dada a relevância da abordagem histórica necessária, bem como pesquisas recentes que tratam especificamente do Estatuto da Cidade e das leis municipais 16.050 de 2014 e 16.402 de 2016, nomeadas respectivamente como Plano Diretor Estratégico e Regulamentação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo na cidade de São Paulo. Portanto, a partir desse arcabouço teórico, propõe-se analisar a legislação urbanística em vigor no município, apontando para sua origem, conceito, aplicação e, sobretudo, quais os impactos pretendidos e/ou esperados na prática para a qualidade de vida urbana, considerando os seus milhões de cidadãos.

Por fim, tal pesquisa buscou dar conta de apresentar a discussão entre os dispositivos legais, objetos desse estudo, com o referencial teórico inventariado a partir do levantamento bibliográfico, visando agregar conceitos positivos e possíveis no modelo urbano da cidade de São Paulo.

Como resultado, foram analisados alguns pontos específicos das atuais legislações urbanísticas que visam corrigir tais incoerências legais até então cometidas, bem como procuram equacionar problemas crônicos urbanos, resultado de anos de políticas públicas urbanas equivocadas, ou da falta delas.

2 Referencial teórico

2.1 Os dispositivos legais de ordenamento territorial urbano e a intervenção do poder público

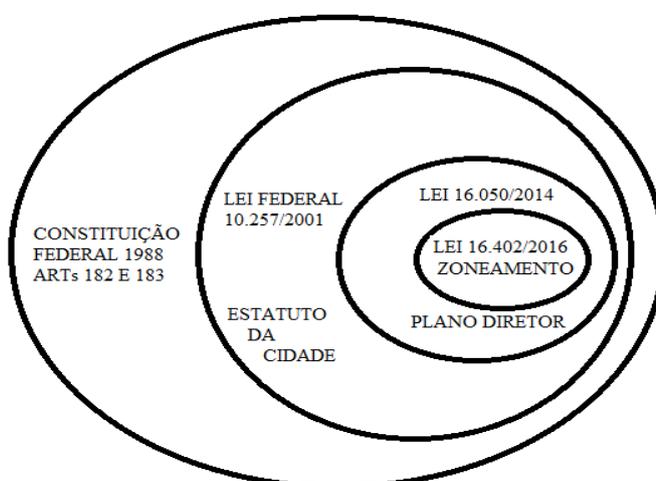
A Lei Federal 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal aos quais tratam de políticas urbanas (BRASIL, 1988), prevê a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor para municípios nas seguintes condições: com população maior de 20 mil habitantes; localizados em regiões metropolitanas e/ou de interesse turístico. Para isso, estipulou-se um prazo de cinco anos, posteriormente prorrogado por mais dois (BRASIL, 2001). O advento de uma legislação para regular a vida urbana a nível federal representou um marco na história do urbanismo no Brasil, ao considerar que até então cada município realizava (ou não) seu Plano Diretor de forma autônoma e aleatória. A partir do Estatuto da Cidade, além da obrigatoriedade, os municípios puderam contar com o

arcabouço técnico e suporte federal na elaboração de seus planos (PINHEIRO, 2014). A Legislação Federal defende, entre outras coisas, que os Planos Diretores sejam elaborados com a participação da sociedade civil e que a lei que os instituir seja revisada no mínimo a cada dez anos (BRASIL, 2001).

Sendo assim, após seguir o protocolo de audiências públicas, devolutivas e plenárias obrigatórias por força de obrigações legais federais, que ocorreram entre abril e junho de 2013, sem entrar no mérito da discussão da efetiva participação popular, o município de São Paulo promulgou a atual lei do Plano Diretor Estratégico número 16.050 em 31 de julho de 2014, revogando sua antecessora, a lei 13.430 de 2002.

Conforme Pinheiro (2014), a maioria dos planos diretores não são autoaplicáveis, necessitando de regulamentações específicas para cada aspecto abordado na sua lei. Sendo assim, para regulamentar o capítulo II da Lei 16.050/2014, que trata da “Regulação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e da Paisagem Urbana” (SÃO PAULO, 2014), foi promulgada a Lei 16.402 em 22 de março de 2016, conhecida como Lei de Zoneamento, que por sua vez revogou a Lei 13.885 desde 2004 em vigor.

Figura 1: Hierarquia e dimensões das leis urbanísticas



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

De forma a exemplificar a hierarquia dos documentos tratados nesse estudo, pode-se perceber na Figura 1, que os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 integram o documento maior que abarca a Lei Federal 10.259/2001 intitulada Estatuto da Cidade, que por sua vez rege o Plano Diretor (Lei 16.050/2014) cuja Lei de Zoneamento (16.402/2016) o compõe. Trata-se então, de um conjunto de leis que objetivam ordenar física, territorial, social e economicamente a cidade. Embora interligados, o Plano Diretor e Lei de Zoneamento são conceitos distintos. Neste sentido, o Plano Diretor

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Por sua vez, a Lei de Zoneamento

[...] define entre outros aspectos, as atividades que podem ser implementadas nos diferentes locais da cidade, o posicionamento das edificações em relação ao passeio público, a altura dos edifícios e a forma como um terreno pode ser parcelado. Cada “zona” traz consigo a definição de todas essas características urbanísticas separadas por uso, parcelamento e ocupação do solo (SEVERINI; VARGAS, 2017, p. 04).

Villaça (1999) afirma ainda, que o zoneamento é um instrumento indispensável para a execução do Plano Diretor, sendo o principal instrumento a ser utilizado na organização territorial urbana. Tradicionalmente, ele busca o equilíbrio entre causas e efeitos, a partir de regras de ocupação urbana como recuos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e taxa de permeabilidade (MONTREZOR; BERNARDINI, 2018). “O Zoneamento, ao determinar os usos e parâmetros de ocupação de cada zona, induz a formação de tipologias arquitetônicas que serão implantadas em cada região” (CARVALHO, 2008 apud MONTREZOR; BERNARDINI, 2018, p. 2). O efeito indutor da construção das quadras na cidade, segundo Montrezor e Bernardini (2018), pode ser positivo ou negativo em relação a um espaço urbano de qualidade. A aplicação de tais dispositivos legais é de extrema importância para todos os municípios, sobretudo para a cidade de São Paulo, ponto focal desta análise, uma vez que eles contam com instrumentos para a valorização territorial, garantindo a função social da propriedade e, principalmente, contribuem com a distribuição das riquezas nela geradas. Nesse sentido, Villaça

(1999, p. 237) afirma que “No setor imobiliário, o governo municipal tem excepcionais condições de interferir; não tanto na produção, mas, particularmente, na distribuição da riqueza nele gerada”.

No entanto, Rolnik (1999) aponta para o fato de que, mais do que realmente regular a organização da cidade, a legislação urbana estabelece fronteiras de poder, atuando como linha demarcatória, representando um paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa no seu objetivo que é a configuração final da cidade. Por isso deve-se ter o devido cuidado para que a legislação urbanística não acabe por agravar os problemas urbanos perpetuados ao longo da história, como ocorreu na cidade de São Paulo no decorrer do tempo nas tentativas de intervenção legal, desde o Código de Posturas de 1886, passando pela Lei Arthur Saboya de 1929 (ROLNIK, 1999), até o zoneamento da década de 1940 que seguia o padrão norte-americano (MONTE-MÓR, 2006 apud MONTREZOR; BERNARDINI, 2018). Ao contrário, tais dispositivos legais devem contribuir para eliminar a segregação histórica causada pelos planos antecessores.

Conforme posto, a intervenção do Estado na tentativa de organização do espaço físico urbano não é recente. É possível identificar as primeiras iniciativas destas ações, tanto em países da Europa em meados do século XIX, como nos Estados Unidos e no Brasil, entre o final do século XIX e início do XX (NOBRE, 2006). Nobre (2006) identifica tais iniciativas nas leis sanitárias da Inglaterra, bem como nas intervenções urbanas de Haussmann³ na França, ambas na segunda metade do século XIX. Já nos Estados Unidos do início do século XX, algumas cidades implantaram o *zoning*, que limitava o direito de construir, procurando adensar mais as áreas mais bem dotadas de infraestrutura, além de separar deliberadamente as zonas para morar, trabalhar e produzir (NOBRE, 2006).

No Brasil, embora Montrezor e Bernardini (2018) apontem a década de 1940 como início da aplicação do zoneamento com a finalidade de organizar a expansão territorial, tendo sido adotado o padrão do *zoning* (modelo norte-americano), é possível identificar no final do século

³ Haussmann, prefeito do Sena (região que inclui atualmente a cidade de Paris) entre 1853 e 1870, foi responsável pelo plano de urbanização e embelezamento do centro de Paris, tornando-a cidade conhecida hoje, cujas atuais avenidas e edificações emergiram sobre os escombros das antigas construções operárias demolidas por seu plano (PANERAI; CASTEX; DEPAULE, 2013).

XIX as primeiras intervenções públicas na ordenação urbana municipal, através da proibição de construir cortiços e vilas operárias em determinadas áreas de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro (VILLAÇA, 1999). Historicamente, o zoneamento vinha sendo utilizado no país como instrumento de segregação a serviço das elites, ele “[...] surge no Brasil sem qualquer elaboração teórica, sem a participação de intelectuais e estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro” (VILLAÇA, 1999, p. 178).

Especificamente na cidade de São Paulo, essa tentativa de segregação, afastando os pobres de determinadas áreas da cidade, foi corroborada pelo Código Sanitário Estadual de 1894, bem como através do Código de Posturas Municipal de 1886, que proibia determinadas atividades nas áreas centrais, como a prática da mendicância e a presença de cortiços, considerados como “usos incômodos” (NOBRE, 2006). Em 1931 o então prefeito Anhaia Mello instituiu o *zoning*, através do qual mais uma vez os sujeitos responsáveis pelos “usos incômodos” foram marginalizados, ou seja, os pobres foram forçados a se deslocarem para longe das áreas centrais, devido ao conseqüente encarecimento do valor da terra naquela região (ROLNIK, 1999), culminando na ocupação desordenada das periferias carentes de infraestrutura (NOBRE, 2006).

Outra intervenção urbana de grande impacto na cidade de São Paulo foi o Plano de Avenidas do então prefeito Prestes Maia (1938-1945), que adotou o modelo de planejamento urbano que priorizava o uso do automóvel para interligação dos bairros em detrimento ao transporte sobre trilhos (NOBRE, 2006). Podemos identificar aí a gênese dos problemas de mobilidade urbana dos quais a cidade de São Paulo sofre atualmente, carente de transportes de massa e tão dependente do automóvel para grandes deslocamentos em um território muito espraído.

O cenário vivenciado atualmente pelo município é resultado de um processo histórico que favoreceu o uso dos carros, sem disponibilizar transporte público bem integrado e de qualidade, aliado a um processo de concentração de acesso ao desenvolvimento urbano, limitado a algumas regiões e a expansão das áreas periféricas com escassez de infraestrutura urbana (MONTREZOR; BERNARDINI, 2018, p. 08).

Como consequência dessas políticas urbanas (ou da falta delas), ao longo dos anos em São Paulo, surge um enorme abismo entre a cidade legal e a ilegal. De um lado, áreas com alta concentração de renda e riqueza devidamente regularizadas e organizadas, se contraponto a

espaços populares não regulados e ilegais (ROLNIK, 1999). Esses espaços constituem grandes “vazios” nos mapas oficiais da cidade. Neste sentido, Pinheiro (2014) vai ao encontro dessas ideias ao afirmar que cada cidade possui duas cidades, ou seja, a cidade formal, rica, dentro da legalidade, provida de toda sorte de infraestrutura, com alta renda e população predominantemente branca, e a cidade informal, pobre, de infraestrutura precária (ou inexistente), ocupada pela população predominantemente negra e com menor grau de instrução. Uma das causas apontadas para a existência dessas duas cidades dentro de uma mesma, é a rápida urbanização do Brasil em tão curto espaço de tempo na segunda metade do século XX, desacompanhada de serviços públicos de infraestrutura e moradia, além da crise no final dos anos 1980, bem como a especulação imobiliária que torna alto o valor da terra, expulsando os pobres para cada vez mais longe das terras valorizadas (PINHEIRO, 2014).

Pinheiro (2014) faz críticas aos planos diretores tradicionais anteriores à Lei 10.257/2001, destacando que o Plano Diretor emergido do Estatuto da Cidade, traz um novo conceito até então não aplicado, o “Plano Participativo”. Segundo o autor, a aplicação de um Plano Diretor com a participação da sociedade em detrimento aos planos estritamente tecnicistas de então, trazem em si uma maior chance de sucesso, pois os processos se tornam mais dinâmicos com conceitos de inclusão territorial, justiça social e gestão democrática; tais conceitos incomodaram as elites, cujos interesses voltados à especulação imobiliária são contrários aos propósitos da função social da propriedade. Montrezor e Bernardini (2018) endossam que a participação social é fundamental para o processo, pois os parâmetros que norteiam o uso e ocupação do solo são buscados através da compreensão das dinâmicas urbanas locais.

O poder público pode e deve fazer algo para acabar com tamanha disparidade entre as duas cidades citadas por Pinheiro (2014). Para tanto, vimos o que vem sendo feito ao longo dos anos, até chegar no final do século XX com um fecho de esperança dado pela Constituição de 1988, culminando com o Estatuto da Cidade. Este último contém cinco capítulos, além de fundamentos como direito à cidade e cidadania, função social da propriedade, gestão democrática e reconhecimento da cidade informal, conta ainda com dezesseis diretrizes gerais para auxiliar os municípios na elaboração de seus planos (BRASIL, 2001). Na esfera municipal, o Plano Diretor da capital paulista traz uma tendência de reversão do quadro negativo acumulado, através da valorização da escala humana da cidade (MONTREZOR; BERNARDINI, 2018).

Mediante a realidade das aglomerações urbanas, sobretudo em uma metrópole tão heterogênea, o Plano Diretor e o Zoneamento têm a função de contribuir para a organização territorial considerando seu incessante crescimento e buscando direcionar o adensamento para as regiões onde há melhor infraestrutura, evitando o espraiamento da mancha urbana. “O Plano Diretor passa a ser uma lei municipal fundamental para orientar as políticas de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município” (SEVERINI; VARGAS, 2017, p. 4). Neste sentido, destaca-se que a lei de zoneamento

[...] com a obrigatoriedade de discutir, por exemplo, questões específicas do uso e ocupação do solo, tais como combate a vazios urbanos e a subutilização de imóveis, focaliza esforços em questões de interesse recorrente no cenário urbano nacional, porém não de forma generalizada e única. (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 259)

Sendo assim, as leis 16.050/2004 e 16.402/2016, trazem em seu bojo mecanismos para favorecer a valorização da escala humana, visando mais o pedestre, desestimulando o uso do automóvel, favorecendo a hospitalidade da cidade, procurando adensar mais os eixos dotados de infraestrutura e modais de transporte de massa, limitando o crescimento espraiado dos bairros periféricos, estimulando o uso misto, entre outros aspectos que possam vir a impactar positivamente a vida urbana da cidade.

2.2 A hospitalidade urbana e a qualidade de vida na cidade

Ao considerar a inevitável presença da globalização, da tecnologia e do individualismo, para a hospitalidade interessa apenas a proximidade e o encontro. Em sua definição é necessário apontar aos domínios apresentados por Lashley (2004), que classifica as instâncias sociais, privadas e comerciais, todas relacionadas aos atos da cena hoteleira de receber, hospedar, alimentar e entreter pessoas, pois ambientar a prática da hospitalidade. Tais domínios suportam as ofertas possíveis de hospitalidade, o social considera os cenários públicos onde a hospitalidade e os atos ligados à ela ocorrem; o domínio privado está diretamente ligado à oferta doméstica; e, o domínio comercial diz respeito à oferta de hospitalidade no segmento econômico, podendo também somar as atividades de setores privados, públicos e domésticos.

Este estudo centralizou-se no domínio social, devido ao objeto selecionado para discussão estar intimamente ligado ao cenário e/ou de interesse público. A hospitalidade, marcada pelo

rápido crescimento das cidades, encontra no ambiente urbano pessoas de diferentes países (principalmente a partir da Idade Moderna) asseguradas pelo direito de ir e vir, logo a prática da hospitalidade urbana se destaca em detrimento do espaço rural. Confirma a posição principal das cidades na prática que estabelece vínculos do homem com o espaço social e desperta para questões que Grinover (2016) estabeleceu como categorias: cidadania, acessibilidade, legibilidade e identidade; que na pesquisa em questão, poderá nortear conceitualmente os caminhos para análise dos itens embutidos nos dispositivos legais urbanísticos da cidade de São Paulo.

Para adaptar-se ao conceito de **cidadania**, pode-se concluir que o cidadão era ser membro de um corpo mais amplo, pertencer a alguma unidade socioeconômica e cultural, ser identificado com uma nação particular, tendo os direitos garantidos pelo Estado correspondente. E de uma maneira mais geral, ser cidadão é ser portador de direitos e obrigações. Na abordagem sobre a importância a ser dada ao espaço público, sugere-se a discussão sobre o anfitrião urbano e que antes é preciso entender as características desse espaço e de quem é esse espaço, ou seja capacitá-lo para a cidadania. E se, teoricamente o espaço da hospitalidade urbana é o espaço público, as relações entre homem x espaço devem se apropriar e investir em espaços públicos de qualidade, em condições de receber, alojar e entreter turistas e moradores.

A categoria **acessibilidade** logo aponta para um dos agouros das sociedades contemporâneas, principalmente nas grandes cidades, devido à sua relação direta com a mobilidade urbana, “entendida está em suas tendências e incidências sobre o ambiente, a morfologia urbana, os modos de vida, a acessibilidade aos lugares” (GRINOVER, 2016, p. 194). Nesse sentido, Raffestin (1997) oferta o urbanismo como um instrumento da hospitalidade responsável pela organização das paisagens urbanas, dos espaços públicos e utiliza a praça pública que com o advento das cidades ocidentais, eram consideradas como os principais lugares hospitaleiros, dentre vários exemplos possíveis.

Quando um cidadão pode “ler” uma cidade, forja-se a categoria de **legibilidade**, que remete também às memórias individuais ou coletivas, a partir da cidade construída, da monumentalidade, equipamentos públicos, arquiteturas e através dos signos, códigos e sinalizações. Sua relevância vem juntamente com a possibilidade de dar significado ao passado, como a toponímia projetada como forma de articulação política, histórica, social ou econômica.

Já por definição, a categoria de **identidade** propõe que o espaço e o tempo da construção patrimonial urbana pode ser considerada como a representação dos traços e características identitárias de um povo. Praticada, produz relações de pertencimento, coesão social, reconhecimento individual, promovendo segurança, conforto e aceitação. “As identidades fundamentam-se em dados reais e objetivos, recolhidos de traços, hábitos, maneiras de ser e acontecimentos do passado, tais como os lugares e os momentos, isto é, os territórios” (GRINOVER, 2016, p. 220-221).

Ao verificar que o crescimento das metrópoles já não se realiza apenas por ampliações concêntricas e apontando para os territórios urbanos cada vez mais periféricos, Grinover (2009, p. 11) prevê que “Essa nova forma espacial e funcional colocará em causa a estrutura de rede de espaços a ela associada e, em último grau, a destruição da própria imagem da cidade enquanto espaço público”, além de impactar diretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

Ao partir do pressuposto que todo ser humano tem direito à garantia de suprir suas necessidades básicas, pode-se dizer que somente as necessidades fisiológicas atendidas não garantem a oferta de uma qualidade de vida satisfatória. Passa-se então para outro paradigma, o da qualidade de vida urbana, cujo reforço pode ser dado a partir da conquista de quesitos objetivos como: a casa própria, a mobilidade e a acessibilidade plenas, a segurança (permeada também pelo direito e possibilidade de ir e vir, sem violência) ou de questões que flertam com a subjetividade, como entender a cidade e/ou se sentir parte dela, construir junto e decidir os caminhos das políticas públicas que impactam diretamente a vida cotidiana.

Nesse sentido Grinover (2013, p. 18) colabora com a discussão dos aspectos acima abordados, expressando inclusive a dificuldade de conceituá-la:

Discutir, então, a expressão polissêmica “qualidade de vida” exige enfrentar o desafio de conceituá-la e considerar suas múltiplas dimensões. É de fundamental importância considerar, ao mesmo tempo, o planejamento governamental, as políticas públicas e a disponibilização de equipamentos urbanos, seu alcance ou cobertura no âmbito da discussão já que, geralmente, é por seu intermédio que as necessidades humanas objetivas são atendidas.

Sendo assim, é possível apontar, no caso vida urbana, que a reconhecida e esperada qualidade possa ser fruto da apropriação dos espaços públicos, seja para a prática do lazer, esporte ou práticas culturais, seja para manifestar a opinião e para ser ouvido. O fato é que muito

possivelmente, em qualquer circunstância de integração social, a hospitalidade estará sendo praticada.

3 Análise e discussões

O Plano Diretor Estratégico (PDE) e a Lei Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) trouxeram em seu conteúdo e propostas, não apenas a equalização das incoerências da legislação anterior, mas também alguns conceitos inovadores, como estratégia para a melhoria da qualidade da vida urbana – percebe-se que a cidade real (PINHEIRO, 2014) foi levado em consideração no diagnóstico levantado.

O PDE dividiu a cidade em duas grandes Macrozonas: a de Estruturação e Qualificação Urbana e a de Proteção e Recuperação Ambiental, onde cada Macrozona foi subdividida em quatro Macroáreas (SÃO PAULO, 2014). Já a LPUOS setorizou o território em mais de trinta zonas, cada uma delas com parâmetros específicos para parcelamento, uso e ocupação do solo em sua respectiva área (SÃO PAULO, 2016).

A fim de garantir a função social da propriedade, o PDE estipulou um prazo que varia de um a cinco anos, para que proprietários de imóveis não edificadas, subutilizados e/ou não utilizados pudessem parcelá-los, edificá-los e/ou utilizá-los, sob pena de sanções que vão desde o IPTU progressivo no tempo (aumento gradativo do valor do imposto), até a desapropriação do imóvel. Parte do PDE também foi a demarcação de áreas caracterizadas por grandes vazios urbanos não edificadas, classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), obrigando os proprietários a disponibilizarem um percentual mínimo delas, exclusivamente para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS), destinadas às famílias de baixa renda. Além disso, estabeleceu a Cota de Solidariedade, onde prevê que todo empreendimento com mais de 20 km² em qualquer outra zona, devesse doar o equivalente a 10% de sua área construída para a construção de HIS.

Tanto o PDE quanto a LPUOS estabeleceram estratégias que visam conter o espraiamento da cidade em direção às áreas periféricas, buscando adensar mais as áreas centrais, das quais muitas se encontram subutilizadas, porém dotadas de toda sorte de infraestrutura. Para isso, o PDE demarcou perímetros chamados de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana

(EETU), que tratam-se de locais próximos a modais de transportes de média e alta capacidade. A partir desses eixos, foram demarcadas quadras dentro de um raio que varia entre 150 e 600 metros a partir desses modais, dependendo da categoria, chamadas de Áreas de Influência dos Eixos (AIE).

Posteriormente, a LPUOS ao dividir a cidade em zonas, essas áreas foram classificadas como Zonas de Estruturação Urbana (ZEU). Dentro delas, tanto o PDE quanto a LPUOS apresentam mecanismos para incentivar o adensamento populacional, a exploração da diversificação de atividades econômicas, a valorização da circulação de pedestres, além de estimular o uso do transporte coletivo e bicicletas em detrimento do automóvel.

Ao analisar os textos das duas legislações, identificou-se algumas ferramentas elaboradas na tentativa de colocar em prática as estratégias propostas pelo PDE e pela LPUOS, logo destacou-se com potencial nível de aderência às categorias da hospitalidade urbana, os seguintes instrumentos qualificadores dentro das AIE e ZEU:

- **Alto Coeficiente de Aproveitamento:** Coeficiente de Aproveitamento (CA) é o limite de área que se permite construir em função do tamanho do lote. O PDE estipulou CA básico 1 para toda a cidade, isso significa que em todos os lotes se pode construir o equivalente a uma vez o seu tamanho. Nessas regiões, tanto o PDE quanto a LPUOS regulam que, além de haver um CA mínimo, que obriga o imóvel a não ficar subutilizado, o CA máximo é majorado em até quatro vezes, na tentativa de aumentar o adensamento nesses locais;
- **Cota-parte:** CA alto não necessariamente significa alto adensamento populacional, pois pode haver grandes empreendimentos com pequena quantidade de grandes unidades habitacionais e baixa densidade demográfica. Para garantir que isso não ocorra, a LPUOS trouxe como inovação a cota-parte, ela define o número mínimo de unidades habitacionais que devem ser construídas em cada lote, promovendo a produção de mais unidades menores, ao invés de menos unidades maiores;
- **Área de Fruição Pública:** Novidade trazida pela LPUOS, são áreas livres para a circulação de pedestres no interior dos lotes, interna ou externamente à edificação, sem nenhuma vedação, no mesmo nível do passeio público, com largura mínima de quatro metros. Empreendimentos localizados nessas áreas são obrigados a destinar um

percentual mínimo do terreno para esse fim. Tal medida encurta as distâncias, além de tornar a cidade mais aberta e hospitaleira trazendo áreas públicas dentro de grandes empreendimentos;

- **Fachada Ativa:** regrada também pela LPUOS, são áreas destinadas ao uso não residencial no nível térreo de edifícios residenciais e não residenciais. O empreendimento que adotar esse artifício se beneficia da majoração do potencial construtivo, ao considerar tal área como não computável até certo limite. Interligado ao conceito anterior, o incentivo à adoção objetiva estimular o uso misto nas edificações, principalmente nessas regiões, promovendo a dinamização do passeio público;
- **Limite de vedação por muros:** todo imóvel com área superior a 10 km² fica limitado a vedar com muros no máximo 25% da sua testada, mantendo a permeabilidade física e visual do interior do lote, trazendo mais segurança para os transeuntes;
- **Passeio público mínimo com 5m de largura:** obrigatoriedade prevista tanto no PDE quanto na LPUOS, novas edificações a serem construídas e edificações existentes a serem reformadas com mais de 20% de aumento da área construída, devem executar o passeio público com largura mínima de cinco metros. Nesses casos, na hipótese de o passeio público existente possuir largura inferior a esta, o proprietário do lote fica obrigado a proceder doação de área correspondente à municipalidade, com a devida averbação no cartório de registro de imóveis. Mais uma medida a favor do pedestre;
- **Proibição de destinação de vagas de estacionamento no recuo frontal:** como mais uma das ferramentas de valorização da escala humana, o PDE proíbe que, nas AIE's, os edifícios de uso não residenciais disponham de vagas de estacionamento em faixa que abranja os dez primeiros metros descobertos do lote a partir do alinhamento, assim como nos quinze primeiros quando descoberta, com exceção de vagas especiais e de emergência. Tal medida vai ao encontro dos conceitos anteriores de valorização do pedestre e desestímulo do uso do automóvel;
- **Não exigência de número mínimo de vagas de estacionamento:** como essas áreas estão próximas a estações de transporte de massa, a fim de estimular o uso desses transportes, a LPUOS exime os empreendimentos dessas localidades de destinar uma quantidade mínima de vagas de estacionamento, que ocorre em outras zonas da cidade. Essa medida

visa desestimular o uso do automóvel e promover o uso do transporte coletivo para a melhoria da mobilidade urbana.

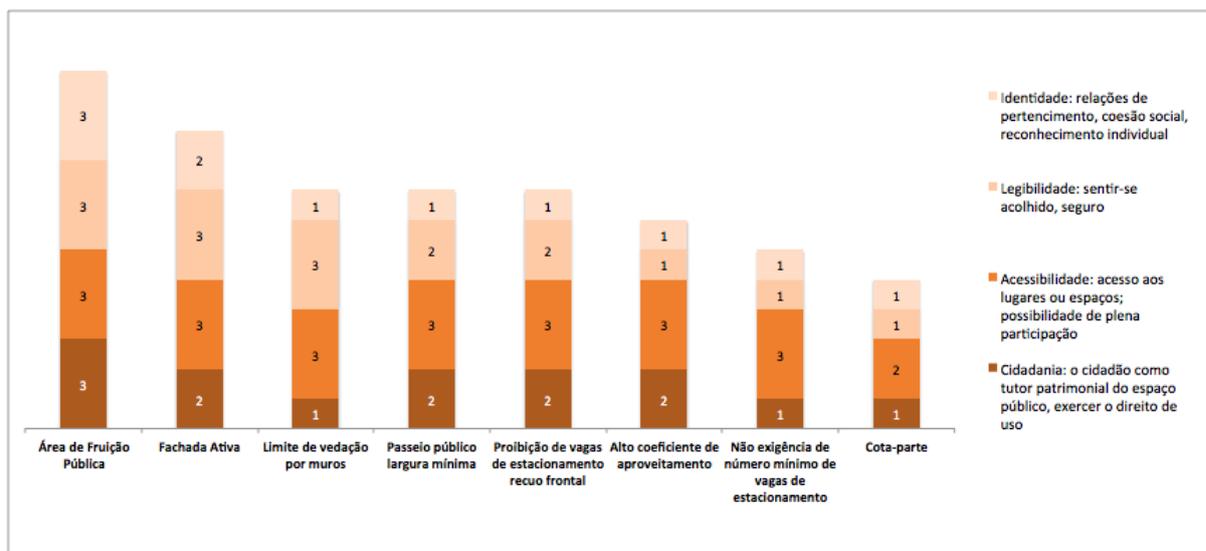
Mesmo não sendo a solução para todos os problemas urbanísticos da cidade, os instrumentos qualificadores aqui destacados, demonstram a tendência de reversão do processo histórico de crescimento espraiado sem o devido planejamento e infraestrutura urbana escassa.

Já a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei de Zoneamento) que vigorou até sua revogação através da promulgação da Lei 16.402, de 2016, estabeleceu normas complementares ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Essa lei era estruturada em três partes: a primeira estabeleceu normas complementares ao Plano Diretor; a segunda instituiu os Planos Regionais nas Subprefeituras; e, a terceira instituiu as regras para parcelamento, uso e ocupação do solo.

Tais apontamentos, a partir dos itens elencados e descritos em ambas as leis, foram analisados sob a perspectiva das categorias da hospitalidade urbana. De forma a possibilitar apresentação da análise, optou-se por avaliar os instrumentos qualificadores das leis, adotando a escala Likert⁴ e assim escalonar o grau de atendimento de cada um deles. Portanto, fundamentou-se na análise das categorias em aderência aos instrumentos e, apoiado no modelo já elaborado em estudo de Bitelli e Bastos (2018), considerou-se os valores de 1 a 3 com os seguintes critérios: 1 (um) para “Não Atende”; igual a 2 (dois) para “Atende Parcialmente; e, 3 (três) “Atende Totalmente”.

Gráfico 1: Representação gráfica com a avaliação das categorias da hospitalidade urbana

⁴ Escala de resposta psicométrica, cujo respondente tem a possibilidade na definição dos níveis de concordância. Neste estudo optou-se pela escala numérica de três pontos.



Fonte: elaboração dos autores (2019).

Tais resultados, apresentados no Gráfico 1, apontam para diferentes níveis de atendimento às categorias propostas. Deixando evidente que a acessibilidade tem lugar de destaque dentre os oito instrumentos de qualificação – haja vista o foco em estudos urbanísticos para a sua elaboração – seguida de legibilidade, cidadania e identidade.

Ademais, ao promover a melhoria de uma das escalas, defende-se que em menor ou maior grau, outras categorias passam também a serem reconhecidas/percebidas como valores resultantes dos demais. Logo, o conceito de hospitalidade urbana encontra-se presente dentro de ambas as leis, pois mesmo de implantação incipiente no que diz respeito à gestão pública, ao executá-las, garante-se ao menos melhorias na esfera pública da cidade, ambiente esse palco das relações humanas e impulsionador para o aumento da qualidade de vida humana.

4 Considerações finais

Ao analisar o histórico das intervenções legais por parte do poder público, na tentativa de impulsionar o ordenamento territorial urbano no Brasil, pôde-se identificar algumas causas da falta de qualidade da vida urbana. Partiu-se então do pressuposto que as legislações urbanísticas implantadas na capital paulista desde o início do século passado, vêm contribuindo para agravar esse quadro.

Esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar a questão, pois longe de ser a fórmula para a solução de todos os problemas urbanos, esses dispositivos legais, que emergiram por força de obrigações federais, possuem mecanismos que se implantados na prática – cuja aplicabilidade do conceito de hospitalidade apresenta-se neste trabalho como força promotora e impulsionadora – , poderão contribuir para amenizar o quadro de má qualidade da vida urbana na cidade, perpetuado ao longo dos anos. Sendo assim, buscou-se a identificação desses dispositivos e a discussão alinhada às categorias de análise, de como eles podem contribuir positivamente para a qualidade de vida urbana, principalmente ao considerar que tais propostas, distanciadas das políticas públicas praticadas até então, procuram valorizar a escala humana.

Como a pesquisa se limitou a abordar alguns pontos do PDE e da LPUOS em vigor na cidade de São Paulo, optou-se pela não abordagem do processo de elaboração de tais legislações, bem como se houve de fato a devida participação popular preconizada no documento legal. Essa limitação não permitiu que fossem discutidos todos os aspectos dos documentos, a fim de identificar as falhas e lacunas que porventura venham a apresentar. Além disso, por ser uma implantação recente, ainda não é possível identificar seus impactos urbanísticos na cidade, uma vez que a legislação por si só não tem o poder de impactar em nada, sem que haja a fiscalização da municipalidade e a conscientização da população para a devida execução.

Vale ressaltar que, em menor ou maior grau, a aplicabilidade dos conceitos da hospitalidade urbana nos dispositivos legais pode direcionar o olhar da gestão pública à escala humana, possibilitando a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Arts 183 e 183.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BITELLI, Fábio Molinari; BASTOS, Sênia Regina. Delineamento teórico de hospitalidade urbana e categorias de análise no contexto do espaço público. **XIV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo (ANPTUR)**. Camboriú/SC, 2017. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/14/787.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BITELLI, Fábio Molinari; BASTOS, Sênia Regina. Hospitalidade na Cidade: As Manifestações Culturais como Uso do Espaço Público. **Revista Turismo, Visão e Ação**, Vol. 20-N3-set./dez., 2018.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

GRINOVER, Lucio. Hospitalidade, qualidade de vida, cidadania, urbanidade: novas e velhas categorias para a compreensão da hospitalidade urbana. **RITUR-Revista Iberoamericana de Turismo**, v. 3, n. 1, p. 16-24, 2013.

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama das Cidades: São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

JUNQUEIRA, Rosemeire Rodrigues; REJOWSKI, Miriam. Produção científica sobre hospitalidade urbana no Brasil: Anais de Eventos científicos de 2004 a 2009. **VII Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo (ANPTUR)**. São Paulo/SP, 2010. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/7/140.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

LASHLEY, Conrad; MORRISON, Alison (orgs.). **Em busca da hospitalidade: perspectivas para um mundo globalizado**. Barueri: Manole, 2004.

MONTREZOR, D. P.; BERNARDINI, S. P. Desenho Urbano e Normas de Uso e ocupação do Solo: Revisão das Leis Urbanísticas do Município de São Paulo, Brasil. In: **8º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável (PLURIS 2018)**. Cidades e Territórios – Desenvolvimento, atratividade e novos desafios, Coimbra – Portugal, 2018.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do Código de Postura ao Estatuto da Cidade. **IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, São Paulo, set. 2006

PANERAI, Philippe; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles. A Paris de Haussmann: 1853-1882. In: _____. **Formas Urbanas: A dissolução da quadra**. Tradução: Alexandre Salvaterra. 1. ed., Porto Alegre, 2013.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. 3. ed. rev. atual. - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

RAFFESTIN, Claude. *Réinventer l'hospitalité*. **Communications**. Paris: Editions du Seuil, n. 65, pp. 165-174, 1997.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. *RA*, Rio de Janeiro, 41(2), pp. 255-271, mar./abr. 2007.

ROLNIK, Raquel. Para Além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa (Org.). **Metrópole e Globalização – Conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

SÃO PAULO (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. **Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo: lei municipal no. 16.050 de 31 de julho de 2014**; texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU. **Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo: lei municipal no. 16.402 de 22 de março de 2016**; zoneamento ilustrado. São Paulo: SMDU, 2016.

SEVERINI, Valeria Ferraz; VARGAS, Heliana Comin. Redescobrimo Hospitalidade Urbana na Lei de Zoneamento de São Paulo de 2016. **Revista Hospitalidade**. São Paulo, v. 14, n. 2, 2017, pp. 01-27.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, 1999.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999.

Artigo recebido em: 14/09/2019

Avaliado em: 22/09/2019

Aprovado em: 14/10/2019