

## Pântano Legislativo

O PL 139 é uma busca predominante de se produzir a incerteza legal, geradora da interpretação dirigida, proporcionadora da barganha clientelista e da propina pelo Poder Executivo. A produção da insegurança jurídica é resultado mais geral dessa nova lei de zoneamento proposta pelo Poder Executivo a Câmara Municipal, para substituir 32 anos de uma progressivamente consolidada legislação, fundada no terreno firme do texto claro e completo, do mapa também claro e legível que busca limitar a um mínimo indispensável, o arbítrio do executivo.

Se não vejamos o que fundamenta essa nossa avaliação.

1º- Ao contrário da simplificação do conjunto de leis defendida pela atual prefeita na campanha política realizada antes da eleição passada, a proposta de lei adota a intenção inversa: o máximo de complicação. Ao invés de 19 tipos de zonas antes em vigor, ao invés da anunciada diminuição do seu número, mais de 1000 possibilidades se apresentam. Ao invés de 4 níveis de planejamento até agora existente, 13 níveis se sobrepõem e se combinam entre si, possibilitando esse emaranhado de macro-tipos, meso-tipos, tipos e sub-tipos e sub-subtipos de zonas. Cada Subprefeitura pode gerar seus sub-sub-tipos, como o fizeram nas propostas de Planos Regionais para cada Subprefeitura, possibilitando todos os casuísmos possíveis e imagináveis com os 1800 artigos, 300 tabelas e 250 mapas, do PL 139.

2º- Os mapas foram propositalmente impressos em branco e preto quando deveriam ser coloridos como foram elaborados os seus originais, e a impressão é em escala tão pequena que, não apenas as cores da legenda se transformaram em tons de cinza que se confundem entre si, assim como os tamanhos tão pequenos das letras com as quais se escreve os textos, ficaram as mesmas borradas e ilegíveis. E para inúmeras situações não há texto descritivo de perímetros e localizações que permita suprir a ilegibilidade dos mapas.

3ª- A classificação dos usos, até agora é definida com critério de impossível de manipulação, como se provou recentemente após tentativa da Prefeitura de transformar uso classificado como diversificado em ficticiamente uso classificado como local, no que foi obrigada a refazer o decreto pela Justiça, por ação interposta pelo Ministério Público. Com o PL 139 se define que os mesmos usos são agrupados nesta vaga categoria NR Uso Não Residencial, constituindo os níveis supostamente de incomodidade NR1, NR2 e NR3. Por sua ambiguidade definitiva permitem com toda a facilidade se transpor usos de uma classificação para outra ao bel prazer do Prefeito ou prazer de terceiros, ou de ambos, conforme for sendo solicitado e sendo aceito pelos diversos prefeitos que forem se sucedendo. A classificação que era científica, por grau de diversidade, se torna opinativa, por grau de incomodidade. Cada prefeito podendo arbitrar o que é incômodo ou não. Você transfere ao prefeito, sujeito a todo o tipo de pressão, dizer o que lhe é incômodo e assim o que pode se instalar na vizinhança da sua moradia? Qual a segurança que voce vai ter do que o que era claramente proibido continuará a se ser, dora em diante, sendo que a última palavra será a do prefeito em exercício? E que poderá mudar a cada novo prefeito?

4º- Os parâmetros de incomodidade, que melhor seria chamá-los de periculosidade, porque envolvem questões sérias de saúde pública, que antes se referiam as poluições sonora, do ar, do solo e das águas, agora se quer estender para o cheiro, para as vibrações e se os elimina para a insolação e a ventilação e o tráfego de veículos.

Aquilo que foi o fundamento em termos sanitários no final do século XIX, para o surgimento e desenvolvimento da legislação urbanística, deixa-se inexplicavelmente de lado.

Abandona-se os critérios de saudabilidade do espaço urbano no que se refere as sombras projetadas por uns edifícios sobre os outros e a ventilação urbana. Tudo indica que querem esconder a questão da ilha de calor em que vão se transformando os bairros com muita edificação e pouco verde. Deve ser para tirar da consciência pública, da nossa memória histórica, essa questão sanitária. Deve ser para possibilitar entupir mais os espaços com edificações atendendo a especulação imobiliária. Qual poderia ser outra explicação? Será que é porque os empobrecidos não tendo como almejar obter insolação e ventilação adequadas para o tecido urbano, onde moram, devido a sua baixa qualidade urbanística, melhor seria então não se falar mais nesses critérios? Além de nivelar por baixo os padrões urbanísticos para toda a cidade seria um modo de manter esses cidadãos conformados com sua insuficiência.

Pela legislação que se quer substituir, os parâmetros urbanísticos que visam a salubridade do lugar e a definição de determinadas qualidades ambientais dos variados tipos de tecido urbano, dependem dos usos que nelas se abrigam. Isso é devido as diferenciadas emissões de não apenas dos poluentes relacionados aos fatores ambientais citados, mas principalmente pela geração de tráfego por cada tipo de uso, tanto de veículos como de pessoas, embutidos nas tipologias de tecido urbano escolhidas. Na legislação em vigor esses fatores foram considerados antes da definição das tipologias urbanísticas inseridas no zoneamento e quando se permite em algumas zonas certos tipos e não outros, com determinadas combinações de tipos, esses fatores já se encontram considerados. Só se deixou de fora desse critério aqueles parâmetros para os quais não se consegue, a priori, definir suas relações para as tipologias urbanísticas e edificatórias. Esses parâmetros são os sonoros de ruído e a emissão de gases e de resíduos sólidos e líquidos emitidos pelas indústrias (e para isso desenvolveu-se uma entidade com a responsabilidade de fixar critérios específicos por lei para todo o Estado: a CETESB, que tão bons serviços tem nos prestado).

Tudo isso se abandona, inclusive o papel da CETESB, e se concentra nas mãos do Poder Executivo Municipal a definição de parâmetros, e ainda deixando grande margem de interpretação, como é o caso da figura criada do cheirador oficial, que dirá se determinado odor é incomodativo ou não, para você cidadão! Você delega a ele mais esse poder de decidir por você?

E, pasmem! Em determinado artigo (266 - Parte III) adia-se por 2 anos a definição específica desses parâmetros de incomodidade pelo Executivo.

Mas é impossível esperar sem aprovar nenhum empreendimento por 2 anos esperando a definição dos chamados parâmetros de incomodidade! A cidade não poderá esperar. É inconcebível esperar. Da pressão toda que se gerar, "benevolentes e solícitos" burocratas salvadores surgirão, para decidir então arbitrariamente se é possível ou não se fazer determinado empreendimento! Obviamente que aí se cria um excelente ambiente para o exercício da chantagem administrativa de demora na aprovação e na definição final do que se pode ou não construir, que pode resultar em propina.

5º- Foram previstos outros inúmeros mecanismos pelos quais o Executivo possa decidir arbitrariamente. Destacamos mais 3 dispositivos por sua grande envergadura.

5.1 O inchaço do número dos usos especiais E4 que agora querem que se denomine NR3 (artigo 156 - Parte III). Até agora apenas usos realmente especiais como delegacias de polícia, cemitérios, edifícios governamentais, aeroportos, eram estudados caso a caso pela Secretaria de Planejamento. De ora em diante tentam passar por uso especial shopping center, hiper-mercados, supermercados. Se agora o direito de implantá-los está garantido na lei, com a aprovação do PL 139

você vai ter que implorar ao técnico, diretor, secretário ou prefeito, para obter a licença de construir esse tipo de empreendimento. O critério, que agora é objetivo, pois o direito está claramente definido em lei, passará a ser subjetivo e arbitrário, dependente de estudos caso a caso, sem critérios técnicos previamente estabelecidos em lei a serem seguidos.

5.2 Outra arbitrariedade do Poder Executivo é possibilitada pela transfiguração ou de mudança de qualquer tipo de zona em ZEPAG, a pedido do proprietário. Ele poderá fazer o pedido utilizando a ZEPAG como uma fingida zona rural, através de qualquer criação de animais e plantação agrícola que se faça, em um imóvel em qualquer lugar do município, inclusive em zonas urbanas consolidadas, em terrenos de qualquer tamanho. Mediante pareceres favoráveis, supostamente técnicos, facilmente forjáveis, o Poder Executivo decidirá, se aceita ou não o pedido de transfiguração zonal. Obtida a mudança do tipo de zona, o proprietário, na sequência, após algum tempo, no PL 139 define-se 5 anos (artigo 133 – Parte III), também de comprovação facilmente manipulável, tendo decidido ali fazer um empreendimento imobiliário de qualquer tipo, fica com o direito de pedir para a Prefeitura o tipo de zona que mais convier para o seu terreno. E assim poderá ser premiado, após as devidas negociações com a prefeitura, por um decreto definidor do novo tipo de zona, obtendo mais uma vez o que pediu. Isto é, pelo arbítrio total do Prefeito! Imaginem a valorização imobiliária que pode isso provocar se for utilizado um terreno em meio de uma zona estritamente residencial com coeficiente de aproveitamento baixo igual ou menor que uma vez a área do terreno. E o mesmo tendo passado para 4 vezes e para uso comercial!

5.3 Pela decisão unilateral da SEMPLA, isto é, a revelia dos órgãos colegiados como é o caso do COMPRESM que é o órgão de tombamento municipal, que tombaram imóveis ou bairros inteiros e mantido apenas os usos permitidos pela zona envoltória em alguns casos e noutros sem ter que obedecer nem a usos pré-definidos, poderá o Executivo definir tudo, inclusive volumetria e usos na área remanescente a edificação tombada. De novo uma área construída imensa poderá ser construída ao lado de um imóvel tombado, valorizando-o enormemente. Isso mostra como com total liberdade essa secretaria poderá definir pelo arbítrio do secretário, tamanho, volumetria e usos, isto é, tudo ao seu bel prazer.

Ou compartilhando esse prazer com o feliz proprietário.

Além de desrespeitar os colegiados instituídos com pessoas especializadas em patrimônio ambiental, arquitetônico, artístico e cultural, geram um mecanismo propiciador de propinas em grau nunca antes imaginado, destruindo de uma vez por todas a aura de seriedade que se criou em torno da idéia de preservação de nossa memória histórica. Quer se apagar essa memória e ao mesmo tempo se permitindo a obtenção de ganhos extra oficiais vultuosíssimos? Quer se desmoralizar as instituições de tombamento?

6º- As anistias previstas na lei geral de zoneamento e nas leis específicas de cada plano regional embutidas em muitos dispositivos, contribuirão para a desmoralização da legislação urbanística. A falta de uma ética da responsabilidade no sentido weberiano da sua formulação, terá como resultado o entendimento de que a desobediência legal é parte natural e corriqueira da vida pública e privada.

O estímulo a desobediência legal que essas anistias sistemáticas, produzem após cada fato consumado da prática da infração, terá por resultado um só: o descrédito do papel do Estado, como organizador da vida pública nesse campo da legislação urbana.

Como estamos vivendo tentativas cada vez mais fortes e explícitas de descrédito do papel do Estado na manutenção de ordem pública por parte de criminosos em geral, desde os de colarinho branco até os com camisas ou sem camisas de todo o tipo, esse caos urbano em que já estamos vivendo, terá uma contribuição importante dada por essa legislação ambígua, concentrada nas mãos de poucos, que os ajuda a se locupletarem em um clientelismo institucionalizado como nunca antes tivemos na Cidade de São Paulo. Através de quase tudo poder ser aprovado centralmente através do mecanismo centralizador de poderes no Executivo, certamente o sistema que obtém propinas na periferia do sistema fiscalizatório da aplicação da lei, poderá ser centralizado e gerar valores para a cúpula do poder em escala nunca antes imaginado. Poderá produzir enriquecimentos pessoais de alguns, em uma escala como ainda não se viu.

7º- Ainda mais, a aliança que se busca estabelecer entre trabalhadores e parcela de burguesia também por esse PL 139, entre legítimos movimentos sociais, especialmente os pró moradia, atendendo-os basicamente apenas no que se refere a regularização legal imobiliária, promovendo, a anistia a loteamentos irregulares de baixa renda e ocupações por favelas, socialmente justificáveis, pela impossibilidade de pessoas culturalmente e economicamente incapazes de valorizar positivamente certas condições urbanísticas como recuos propiciadores de insolação e ventilação, para as suas moradias em conjunto com a anistia para as transgressões da burguesia predatória – é um tiro no pé desses movimentos, ao essa aliança, perpetuar os processos sociais especulativos imobiliários que os expulsam para a periferia urbana, e para cortiços e ainda para invasões de áreas públicas e as de mananciais, ao manter e até elevar os altos preços de acesso ao solo urbano, que os oprimem e excluem socialmente.

8ª- Finalmente, o vezo autoritário das práticas de cerceamento por decreto da palavra da sociedade civil organizada em entidades, como praticado pela Prefeita Marta Suplicy, a que teve que voltar atrás por decisão da Justiça; o dificultamento do entendimento do texto legal por sua desnecessária complexidade, e por mapas ilegíveis; ao juntar em um só projeto o que era para ser 4 ou 34 projetos de lei (Plano de Circulação e Transportes, Plano de Habitação, Planos Regionais (em uso só PL ou constituído por 31 PL) e Nova Lei de Zoneamento, sendo o PL 139 um único projeto de lei, o maior em extensão seguramente que a Câmara Municipal já votou; e ao definir regime de urgência para a sua tramitação, e com isso eliminando 31 audiências públicas, de cada um dos planos regionais que seriam obrigatórias; aprovando-o em 1ª votação antes de realizadas todas as audiências públicas, isto é, antes de ouvir completamente a sociedade civil organizada; e negociando um substitutivo que só será plenamente conhecido uma vez aprovado e publicado no Diário Oficial porque, enquanto isso não é feito, só nos é possível conhecer minutas preliminares divulgadas não oficialmente e sujeitas a alterações de última hora, como ocorreu por ocasião da aprovação do Plano Diretor e de modo agora ainda mais fácil, pois não há uma versão oficial a ser comparada, uma vez que o Regimento da Câmara, infelizmente permite que um substitutivo de qualquer extensão em relação ao projeto oficial, poderá ser oferecido na última hora, sem ter que passar por qualquer uma das comissões temáticas do legislativo e muito menos por audiências públicas; um regimento que iguala o tempo de participação de um indivíduo reivindicando em causa própria e entidades representativas da sociedade civil como o Instituto de Engenharia, o Instituto dos Arquitetos e o Movimento Defesa São

Paulo, que tem em seus quadros, técnicos com a maior experiência técnica e administrativa em cuidar dessas questões; e que acaba por restringir o pouco tempo disponível há poucos minutos, dando tempo demais aos defensores dos seus próprios interesses e tempo de menos aos defensores de interesses coletivos que só com tempos maiores que 5 minutos conseguiriam desenvolver análises e avaliações do conjunto e sentido geral do PL 139, isto é, configura-se assim que um regimento que contribue para não possibilitar uma plena avaliação através da participação da sociedade civil mais organizada na avaliação preliminar dos projetos de lei especialmente de seus substitutivos, é portanto pouco democrático. Isto é, é necessário muito aperfeiçoá-lo, se queremos aperfeiçoar o processo de participação democrática. Toda essa concentração do poder decisório e arbitrário nas mãos de poucos, não pode passar sem registro. Quando se quer ampliar as práticas democráticas, especialmente através da organização da sociedade civil, este é um projeto em seu conteúdo e na forma de seu trâmite, nitidamente atrasado e reacionário. Mas antes de mais nada é reproduzidor e ampliador da desigualdade social, da violência urbana que a acompanha por nem ao menos equacionar as soluções alternativas para os graves problemas do congestionamento de tráfego, de enchentes, de habitação popular, e da invasão dos mananciais, a que está obrigado pelo próprio PDE-Plano Diretor Estratégico que o orienta e que não obedece. Os Planos de Circulação e Transporte e de Habitação foram transformados em textos corridos de relatórios sem nenhum poder de vincular fins e meios, que só um texto de lei organizado por artigos possibilita. Essa ausência de uma vontade política de se buscar resolver já havia sido apontado por ocasião do debate do Plano Diretor. De nada adiantou nele inserir artigos que obrigaram a que esses planos fossem realizados no formato de leis. Como já denunciado anteriormente publicamente por muitos especialistas em planejamento urbano, inclusive o signatário deste. Por isso, além de contribuir para o solapamento do papel do Estado no que se refere a segurança jurídica da propriedade imobiliária quanto ao controle de uso do solo e não levando a que a mesma cumpra sua função social prevista na Constituição Federal, contribue para a destruição progressiva da base econômica geradora de empregos e renda da principal cidade da região metropolitana de São Paulo. Uma cidade que quer ser mundial, como polo articulador cultural e de grandes fluxos econômicos e produtivos, recebe desse projeto uma enorme contribuição para ser apenas uma megametrópole, uma gigantesca cidade em que os problemas crescem mais depressa que as soluções. Por isso o PL 139 não deve e não pode ser aprovado.

São Paulo, 28 de junho de 2004.

---

Candido Malta Campos Filho  
Arquiteto e Urbanista  
Ex-Secretário de Planejamento de São Paulo  
Professor da Universidade de São Paulo  
Fundador e Diretor do Movimento Defesa São Paulo