

Cidade de calçadas: mobilidade, transplantes e eficácia jurídica

Antônio Pedro Rima de Oliveira Faria

Graduado em Economia pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestrando em Direito e Desenvolvimento Econômico na Fundação Getúlio Vargas. Pesquisador no Centro de Comércio Global e Investimentos da Fundação Getúlio Vargas. *E-mail:* tunico.faria@gmail.com

Resumo: O presente trabalho consiste em um estudo de caso sobre como o Plano Diretor Estratégico de 2014 da cidade de São Paulo abordou a questão da qualificação e ampliação de calçadas sob uma ótica institucionalista. Procurando entender a influência de teorias e normas estrangeiras na construção do direito urbanístico brasileiro, bem como a eficácia do Plano Diretor paulistano na reconstrução das calçadas. O trabalho conclui que houve substancial influência e incorporação de teorias e normas estrangeiras na formação do Plano Diretor Estratégico, mas que também houve uma “tropicalização” nesta incorporação. Quanto a sua eficácia, o Plano foi limitado por não conter mecanismos de avaliação dos resultados e ter metas tímidas, mas ensejou um debate que inspirou novas normas.

Palavras-chave: Plano Diretor. Institucionalismo. Planejamento Urbano. Desenvolvimento orientado pelo Transporte. Desenvolvimento.

Sumário: **1** Introdução – **2** Importação de institutos e o direito como ferramenta – **3** O Plano Diretor e a importação do DOT – **4** Uma avaliação do regime jurídico de calçadas – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

O presente trabalho é um estudo de caso sobre como o Plano Diretor Estratégico de 2014 da cidade de São Paulo lida com a política urbana de ampliação de calçadas, mais especificamente, a cidade de São Paulo sofre com um problema de calçadas estreitas, irregulares e malcuidadas.

O Plano Diretor formalmente consiste em uma lei obrigatória para os municípios com mais do que 20.000 habitantes que atua como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município. Na prática, sua definição é fluida e evolui com o tempo, mas é seguro dizer que é uma lei que orienta o desenvolvimento urbano.

Em 2013 e 2014, durante a discussão sobre o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, os urbanistas, arquitetos, administradores e juristas responsáveis por sua elaboração incorporaram teorias advindas de uma miríade de fontes,

dentre elas, uma teoria sobre o planejamento urbano originária dos Estados Unidos denominada *Transit Oriented Development*, comumente traduzido como Desenvolvimento Orientado ao Transporte, ou DOT, simplesmente.

O DOT surge na década de 1980, quando o EUA passou a questionar o modelo de planejamento imposto pelo modernismo, uma corrente teórica do urbanismo que pregava a separação entre lazer, trabalho, comércio e moradia, assim como a predileção pelas autoestradas e o transporte em veículos automotores como o epicentro do planejamento.

A abordagem empregada neste trabalho é idiográfica, ou seja, consiste em um estudo de caso particular, que pode ser utilizado de diversas formas: para confirmar uma regra geral posta em um modelo por meio de um caso representativo, se contrapor a uma regra geral por meio de uma discrepância, explicitar como ocorrem anomalias ao modelo, estudar como parâmetros diferentes podem conduzir ao mesmo resultado ou parâmetros parecidos podem levar a resultados diferentes.

Neste trabalho em específico temos o que Seawright e Gerring (2008) chamam de *Influential Case*: um caso que pode, ou não, servir como parâmetro aos demais casos, mas possui características únicas que o tornam especialmente relevante e merecedor de atenção.

A execução está dividida em três etapas distintas. A primeira parte consiste em uma revisão de literatura que procura abarcar teorias e marcos analíticos que sustentam a análise do caso concreto. Para isso, serão estudadas: (i) visões que colocam o direito como um conjunto de ferramentas e arranjos institucionais voltados à execução de um programa de políticas públicas; (ii) uma literatura que abarque o papel dos transplantes institucionais e a importação de instituições para países periféricos.

A segunda parte do trabalho consiste em uma revisão sobre: (i) a literatura sobre planejamento urbano, o papel do DOT e quais são seus princípios; e (ii) do Plano Diretor Estratégico propriamente dito e os dispositivos legais que abordam a questão das calçadas. A análise aqui consiste em observar quais são os institutos de direito urbanístico e direito administrativo que são empregados para transformar a cidade de São Paulo.

Partindo do pressuposto de que o DOT não é uma teoria jurídica do direito urbanístico, nem sequer um conceito jurídico abordado por operadores do direito, mas uma teoria de planejamento urbano e um conjunto de boas práticas que foi incorporado por urbanistas e arquitetos por meio de movimentos sociais que acabaram por inserir seus pressupostos na letra da lei, o presente trabalho busca compreender qual foi a capacidade de instrumentalizar o DOT de forma jurídica, partindo de um estudo de caso da regulação jurídica que visa ampliar as calçadas paulistanas.

O trabalho parte de uma teoria que não coloca o direito como um conjunto herético e autônomo de normas, mas como um arranjo institucional que é utilizado como ferramenta de transformação social e como conjunto de instituições responsável por condicionar o comportamento da administração pública e da sociedade.

A terceira parte do trabalho consiste em uma avaliação crítica da eficácia das normas municipais. A Prefeitura da cidade realiza uma avaliação periódica sobre o progresso das metas do Plano Diretor, estando a evolução das calçadas entre elas. Serão analisados uma ampla gama de relatórios e planilhas que avaliam o desempenho e a eficácia de políticas públicas, todos elaborados pela Prefeitura e a Secretaria Municipal de Informação e realizados conjuntamente.

Por último, a conclusão do trabalho se dedicará a avaliar se o PDE foi eficaz ao: (i) importar uma instituição estrangeira e transplantá-la ao ordenamento jurídico brasileiro; e (ii) instrumentalizar os princípios orientadores do DOT em normas jurídicas acessíveis à população, de forma fiscalizável e implementável em larga escala.

A hipótese é de que se entendermos o Direito como uma ferramenta voltada para atingir determinado objetivo, o plano para alargamento de calçadas da cidade de São Paulo foi eficiente na medida em que atingiu empreendimentos realizados por empreiteiras, construtoras ou empresas dotadas de assessoramento jurídico imobiliário. Reconhecendo a limitação de que o projeto de longo prazo é lento e que será difícil averiguar qual o impacto da legislação em toda a cidade.

A segunda hipótese deste trabalho é compreender, levando em consideração que o DOTs é uma teoria estrangeira importada por urbanistas para ser incorporada ao direito brasileiro, qual é a capacidade de o direito brasileiro conseguir realizar um transplante jurídico funcional de forma eficaz. É importante ressaltar que a transliteração de normas jurídicas de normativas estrangeiras pode muitas vezes resultar em sua ineficácia, por gerar uma reação diversa daquela pretendida no sistema normativo.

A hipótese é de que a importação foi eficaz na medida em que ela levou em consideração as mazelas de São Paulo como metrópole latino-americana. Diferentemente de sua contraparte americana, o problema da cidade de São Paulo não foi a influência do pensamento de Robert Moses e o modelo de Cidade Jardim, mas o crescimento desordenado que Maricato define como “As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias”, ou seja, um crescimento urbano que, principalmente nas periferias, não levou em consideração o planejamento urbano.

2 Importação de institutos e o direito como ferramenta

2.1 Institucionalismo, neoinstitucionalismo e instituições

Este tópico procura abordar o que é o Institucionalismo, sua evolução histórica e a sua decorrente relação com o Direito. Em seguida, serão abordados dois

aspectos decorrentes do institucionalismo: o primeiro é a importação e convergência regulatória dos países em desenvolvimento com os países desenvolvidos, e o segundo é o papel do Direito como uma importante ferramenta para formar agendas de políticas públicas e concretizá-las.

2.2 Velho institucionalismo

O institucionalismo foi uma escola de pensamento econômico que surgiu na virada do século XIX e começo do século XX. De acordo com Hodgson (2006), o termo fora cunhado em 1725, porém seu significado e aplicação evoluiu historicamente e foi sendo apropriado e incorporado por diferentes pensadores, por esta razão, a literatura não é homogênea na sua forma de classificação.

Em sua origem, o que hoje é classificado como velho institucionalismo, foi uma corrente de pensamento criado por autores como Thorstein Veblen e John Commons que criticavam o individualismo metodológico como método científico condutor das ciências econômicas (HUNT, 1989). Para esses autores, não faria sentido considerar o ser humano como um indivíduo racional, tomador de decisões calculadas para maximizar seu prazer e minimizar sua dor. Os indivíduos, organizações e atores políticos na verdade estariam “imersos em instituições” e estas seriam as arenas das tomadas de decisão.

De acordo com a teoria institucionalista, instituições são *sistemas de regras estabelecidas prevalentes que estruturam as relações sociais* (HODGSON, 2006). A princípio, a noção de instituição pode assemelhar-se com a própria noção de direito, porém nem todo sistema de regras supracitado é direito: o idioma, os costumes, regras de etiqueta, regras políticas tácitas são alguns exemplos de sistemas não amparados normativamente, mas que são instituições, por exemplo.

A ideia dos institucionalistas é de que o comportamento humano era condicionado e imerso nestes sistemas, que limitam a tomada de decisão do indivíduo e da sociedade, portanto negando uma visão atomizada nas ciências sociais de indivíduos racionais e autônomos.

2.3 Neoinstitucionalismo

O pensamento institucionalista surgido no início do século XX ficou dormente durante a maior parte deste século, até que foi resgatado por autores contemporâneos, denominados pela literatura como “neoinstitucionalistas”, tais como Douglas North, Oliver Williamson e Ronald Coase. A teoria neoinstitucionalista resgata os elementos do institucionalismo, não como forma de crítica à ortodoxia econômica que matematiza e racionaliza os agentes, mas como forma de complementação.

De acordo com Douglas North (1990), instituições são todos os sistemas de regras e costumes que acabam por condicionar e limitar a ação humana, mais informalmente, *instituições são as regras do jogo*: o comportamento humano estaria então condicionado ao leque de opções que as instituições lhe proporcionam. Importante notar que dentro do arcabouço neoinstitucionalista, instituições não são organizações como o governo, empresas ou organismos internacionais como a ONU, existe uma cisão entre a noção de instituição como regra do jogo e organização de pessoas.

Dentro da visão neoinstitucionalista, o papel das instituições na economia é alocar direitos de propriedade (*e.g.*, definir se um morador tem direito ao silêncio ou se um bar tem o direito ao barulho), reduzir custos de transação, garantir o cumprimento dos contratos e assegurar os mecanismos de competição nos mercados.

Dentro desta visão, o Direito é observado como uma importante instituição. A alocação de direitos de propriedade (DEMSETZ, 1974) e de patentes (NORTH, 1986), por exemplo, é uma das ferramentas responsáveis pelo desenvolvimento econômico das nações e superação de sua condição de pobreza.

Alguns autores como Acemoglu, Johnson e Robinson inclusive realizam um trabalho¹ no qual avaliam como a qualidade das regras jurídicas dos países do continente americano impactaram historicamente seu desenvolvimento, corroborando a tese de que as chamadas colônias de povoamento possuíam melhores regras jurídicas o que fez com que se desenvolvessem mais, enquanto as chamadas colônias de exploração não asseguravam propriedade, eram demasiadamente protecionistas e isso fez com que fossem menos desenvolvidas.

2.4 Institucionalismo jurídico

O institucionalismo jurídico é o nome dado aos marcos teóricos que tentam criar teorias do direito com a orientação institucionalista ou abordagens de Análise Econômica do Direito que se referem às normas jurídicas como instituições, usando o arcabouço da visão neoinstitucional (DEAKIN *et al.*, 2016). De acordo com o institucionalismo jurídico, é importante separar o sistema jurídico dos outros sistemas, visto que o direito possui elementos próprios que merecem uma atenção especial.

Nesta perspectiva, o Direito é uma instituição ocidental, desenvolvida a partir do Império Romano e desenvolvido pelos ingleses e europeus continentais, cujo papel é orientar e constituir o Estado. O Direito é, portanto, uma instituição

¹ ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. "The colonial origins of comparative development: An empirical investigation." *American economic review* 91.5 (2001): 1369-1401.

especial quando comparada com as demais. O papel do Estado é organizar a vida em sociedade, exercer a soberania de um povo e impor regras aos seus sujeitos, a ferramenta utilizada para tanto é o Direito.

Simon Deakin, David Gindis, Geoffrey M. Hodgson, Huang Kainan e Katharina Pistor exploram no texto “Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law” qual é o papel e a importância do institucionalismo jurídico. Para esses autores, o institucionalismo legal define o direito como instituto intimamente relacionado ao poder estatal. Uma vez que sociedades complexas são compostas por uma gama de diferentes atores, com diferentes interesses e níveis de poder, o Direito atua como o regulador destas relações por meio do monopólio da força estatal.

O direito na visão neoinstitucional está associado à ascensão do capitalismo: a partir do momento no qual a sociedade, utilizando o Estado, atribuiu direitos de propriedade aos indivíduos, imponíveis perante o resto da população, que estava obrigada a respeitar este direito sob pena de coerção estatal, surgiram então formas de relacionamentos sociais modernos e sem precedentes que permitiram a criação do capitalismo.

Argumentam estes autores que muitas sociedades desenvolveram uma noção de posse, mas por não terem desenvolvido um raciocínio jurídico abstrato, não conseguiram dissociar propriedade de posse, por exemplo. O raciocínio jurídico não se limita à questão da posse *versus* propriedade: contratos de seguro, arrendamento mercantil e operações de crédito exigem um elevado grau de abstração, mas que repercutem de forma materialmente tangível na sociedade.

Quando incluímos neste modelo a noção de personalidade jurídica criada, percebemos que o papel das ficções jurídicas sob uma ótica institucional é tornar clara a questão da responsabilização, dos direitos entre terceiros e a firma e as relações jurídicas dentro de uma organização.

Em suma, o Direito é absolutamente imprescindível em sociedades modernas e complexas, não sendo possível uma desregulação total da economia. É importante mostrar como o Estado tem papel absolutamente pivotal dentro de todo este contexto. Estabelecidas essas premissas, o Institucionalismo Legal pode prover uma importante ferramenta para estudar a sociedade, o direito e promover o desenvolvimento.

Diante desta problemática, duas agendas de pesquisa podem ser derivadas: (i) a primeira diz respeito ao papel do direito como uma ferramenta que pode ser empregada e utilizada em uma gama de políticas públicas; e (ii) a relação transnacional do direito enquanto instituto, ou mais especificamente no âmbito deste trabalho, como é que países em desenvolvimento acabam importando instituições de outros países, conduzindo à convergência regulatória, fenômeno denominado isomorfismo institucional e quais são as consequências destes “transplantes”.

2.5 Isomorfismo institucional

O isomorfismo institucional pode ser definido como uma pressão social que pode ser meramente sugerida ou imposta coercitivamente, obrigando os estados e as empresas a adotarem as mesmas regras de governança e os mesmos procedimentos de funcionamento. É um processo em que diferentes organizações são pressionadas a se assemelharem por estarem sujeitas às mesmas condições ambientais.

Este conceito, desenvolvido por Paul DiMaggio e Walter Powell no *paper* “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” de 1983, afirma que existem dois tipos de isomorfismo: O primeiro deles é o isomorfismo competitivo, no qual as empresas que sistemicamente competem entre si passam a padronizar suas condutas. O segundo é o isomorfismo institucional no qual as organizações convergem sua governança como forma de atingir legitimidade política e poder.

Existem três formas de isomorfismo institucional: coercitiva, mimética e normativa.

O isomorfismo coercitivo ocorre quando uma determinada organização, ou Estado, acaba sendo influenciada de forma sugestiva ou obrigatória por seus pares a adotar padrões de governança convergentes. Por exemplo um Estado que obriga ONGs a adotarem o mesmo padrão contábil, ou quando um banco determina que várias empresas adotem uma mesma postura para que lhe seja facilitado o crédito, ou ainda, quando um conjunto de países determina que outro país precisa seguir determinada regra para fazer parte de um grupo.

O isomorfismo mimético ocorre não pela coerção de um agente sobre o outro, mas pelo agente que por motivos de incerteza e falta de conhecimento sobre como administrar uma determinada organização acaba imitando, ou seja, mimetizando, o comportamento de outro agente melhor sucedido ou com mais experiência. É o caso, por exemplo, do Japão que copia o Ocidente em todas as esferas da vida política, cultural e civil no final do século 19, e do Ocidente que acaba adotando estratégias japonesas para lidar com problemas de produtividade e organização industrial no final do século 20.

Já o isomorfismo normativo ocorre quando uma determinada profissão opta por padronizar sua formação, determinar os critérios de treinamento profissionais, estabelecer um conjunto de boas práticas sobre como deve ser feita a relação entre profissional e cliente etc. Este padrão de isomorfismo ocorre quando uma determinada categoria ganha poder e influência e tenta, normalmente sem sucesso, padronizar o modelo de governança de todos os profissionais por uma questão de manutenção do poder e *status*.

O sociólogo Jens Beckert revisita o conceito de isomorfismo institucional em “Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change” e discute mecanismos pelos quais os padrões de isomorfismo discutidos por DiMaggio e Powell atuam. Existem dois mecanismos que serão futuramente discutidos neste trabalho: atração e mimese.

A atração ocorre quando uma organização, ou nação, percebe uma superioridade organizacional em seus pares. Percebe também que as regras de governança podem levar a um melhor desempenho se forem adotadas. Justamente por isso a atração leva à mimetização. O autor cita por exemplo a restauração Meiji. Nesta era, o Japão observou as práticas de governança ocidental e transplantou-as para o seu país.

Outro fator importante é a complementaridade entre uma série de instituições que podem colaborar entre si para gerar um resultado mais eficaz. Eventualmente um país que adote uma determinada instituição, ou conjunto de regras, vai perceber que existem outras instituições que vão-se combinar melhor.

Já a mimese é muito parecida com a atração, no sentido que o agente adota a convergência porque percebe a importância de outro modelo, mas se difere da atração porque não está imersa em uma complexa rede de socializações e atores sociais, mas na pura e simples imitação de um modelo que os *policy makers* julgam ser mais eficiente.

Neste contexto, a falta de racionalidade e capacidade de avaliar qual é a instituição ótima faz com que um empresário ou gestor público compense a sua falta de critérios técnicos com uma técnica que é, aparentemente, funcional e que o protege da responsabilidade pessoal se a estratégia adotada for ineficiente.

2.6 Transplante Legal

O Transplante Legal, termo cunhado pelo jurista escocês Alan Watson, é um fenômeno que ocorre quando um país importa uma lei ou um conjunto de normas de outro país. De acordo com Langer (2004), o poder e a importância dos Estados Unidos desde o fim da 2ª Guerra Mundial foi um importante fator para a difusão de uma padronização do Direito americano, por exemplo, onde países fariam transplantes legais diretamente das leis norte-americanas.

Ainda assim, os autores que tradicionalmente discutiam a questão do Transplante Legal não se debruçavam sobre quais eram as possíveis transformações e mudanças na sociedade oriundas da importação de leis. Gunther Teubner (1998) afirma que os transplantes são mais do que meros transplantes.

Para o autor, todo país importador de normas jurídicas já está imerso em seu conjunto próprio de normas jurídicas e sua cultura e história própria. A incorporação de um sistema de regras jurídicas que se prestam a transformar o ambiente

institucional advém de outro país com sua própria história e cultura. Portanto, é de se esperar que o transplante não se limite a reproduzir os resultados que foram obtidos no país de origem.

Argumenta Teubner que o transplante acaba por fazer “o sistema inteiro reagir”, sejam as outras normas, seja a interpretação dos juízes ou até mesmo a forma como um determinado instituto é aplicado pela sociedade. Se a metáfora do transplante cunhada por Watson diz respeito a um transplante de órgãos, podemos estender a metáfora para além, visto que os transplantes mesmo quando bem recebidos causam reações no corpo.

Portanto, Teubner cunha a expressão *irritantes legais*, que seriam as normas e instituições que fazem o sistema como um todo reagir, seja na forma como seus juristas interpretam, seja na forma como os tribunais aplicam ou ainda na forma como a sociedade incorpora a norma às suas práticas.

2.7 Direito como instrumento

Diogo Coutinho, em “O Direito nas Políticas Públicas”, elabora o papel do direito como um mecanismo cujo propósito é “prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, (...), na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas”.

Desta forma, rompemos aqui com uma visão de Direito hermeticamente fechada que se presta a meramente funcionar como sistema de permissões, proibições e obrigações para se tornar algo mais complexo. Noções estanques como “ato administrativo” podem se tornar muito mais abrangentes quando estão incorporadas a um plano que inclui metas e cria instrumentos para que a administração pública possa atingir estas metas.

Coutinho *et al.* (2014) realizam um estudo sobre o Direito como arranjo institucional que estabelece objetivos e cria ferramentas para estudar a evolução das políticas habitacionais de Santo André. A cidade, após a desindustrialização do final da década de 1980 e começo da década de 1990 se enxergava como espécie de “primo pobre” da região metropolitana, porém o Direito foi fundamental na reinvenção da cidade.

No que pese as políticas habitacionais serem sobretudo uma questão de política, o Direito exerce papel fundamental organizando o combate ao déficit habitacional por meio de políticas que impunham edificação compulsória de terrenos vazios em áreas centrais, IPTU progressivo no tempo para imóveis abandonados, zoneamento que procurasse delinear áreas onde moradias sociais pudessem ser construídas, dentre várias outras formas.

3 O Plano Diretor e a importação do DOT

3.1 Planejamento urbano em São Paulo

A cidade de São Paulo, fundada por padres jesuítas em 1554, tornou-se ao longo do final do século XIX e durante o século XX, a maior metrópole brasileira e do hemisfério Sul. Ao longo de seu desenvolvimento, a evolução da cidade fora marcada por diversas forças, tanto no plano material quanto no plano formal. Quanto ao plano formal, um dos fatores mais importantes foi o planejamento urbano.

A história do planejamento urbano brasileira é extensa. Para fins didáticos e práticos, o ponto de partida deve ser a criação do Plano Agache em 1930, embora o referido plano não seja nem um plano diretor, nem tenha se constituído na cidade de São Paulo.

O Plano Agache foi um plano de reformas e construções para o Rio de Janeiro que tinha por objetivo dar à cidade uma feição moderna e ao mesmo tempo resolver seus problemas de saneamento, abastecimento, tráfego, zoneamento e espaços públicos (MOREIRA, 2007). Ainda que não tenha sido implementado, foi o primeiro plano a não ser uma mera intervenção de embelezamento, mas um plano abrangente cujo intuito era transformar a cidade e incorporar elementos “multidisciplinares” para enfrentar todos os problemas supracitados (VILLAÇA, 1999).

Em 1971, São Paulo elabora o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, (“PDDI”) através da Lei nº 7.688/1971, a primeira lei cujo intuito era a organização e administração racional da cidade, com objetivos abrangentes e metas de desenvolvimento. O PDDI é uma lei elaborada dentro de um contexto altamente tecnocrático, sem qualquer forma de participação social. Foi elaborado a portas fechadas e posteriormente aprovado rapidamente na Câmara Municipal sem qualquer debate.

O PDDI orientou o desenvolvimento da cidade de São Paulo por duas décadas, almejando um modelo urbanístico com padrão muito similar ao norte-americano, com extensas avenidas e um centro dotado de grandes prédios e preferencialmente comercial, em contraste ao resto da cidade que teria média ou baixa densidade (NOBRE, 2004). Os projetos do PDDI perduraram até o momento em que o Choque do Petróleo inviabilizou não só a capacidade de financiamento estatal, mas também o modelo viário proposto (ROLNIK; KOWARICK; SOMEKH, 1991 *apud* NOBRE, 2004).

Ainda assim, o PDDI perdurou “no papel” até a administração Jânio Quadros, que utilizou instrumentos jurídicos novos para realizar a gestão municipal, as chamadas Operações Interligadas e Operações Urbanas, que consistiam em uma espécie de transação na qual o particular poderia construir “acima do que é

permitido em lei”, mas em contrapartida deveria oferecer algum retorno social, seja por meio de obras ou através de prestação pecuniária que financiaria a infraestrutura necessária para que a cidade pudesse suportar a obra, sob uma ótica do transporte público e do saneamento, por exemplo.

Jânio também adotou, em 1988, um novo Plano Diretor que foi aprovado por decurso de prazo, instituto no qual a lei proposta pelo executivo, se não apreciada em prazo hábil, é aprovada automaticamente. Porém, este plano diretor nunca foi de fato posto em prática e teve sua legitimidade questionada judicialmente durante anos, principalmente por causa de sua aprovação decorrer de um mecanismo próprio do período autoritário e sua existência estar em xeque dentro de um Brasil pós-Constituição Federal de 1988 (“Constituição de 88”) (VILLAÇA, 2005).

São Paulo só teve um novo Plano Diretor na gestão Marta Suplicy, em 2002. Aqui, diferentemente do autoritário e tecnocrático PDDI e do natimorto Plano Diretor de Jânio Quadros, o nascimento do Plano Diretor Estratégico de 2002 (“PDE 2002”) foi condicionado por dois eventos importantes: a Constituição 88 e a recém-promulgada Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (“Estatuto da Cidade”).

Em 1985, foi criado o Movimento pela Reforma Urbana (“MRU”), que instituiu o Fórum Nacional da Reforma Urbana, que mobilizou setores da sociedade com o intuito de incorporar o planejamento urbano na Constituinte através de uma Emenda Popular, obtendo moderado sucesso (PINHEIRO, 2005).

O movimento conseguiu, nas palavras de Bassul (2008), constitucionalizar a questão urbana, instituindo a necessidade de um Plano Diretor que orientasse o crescimento e desenvolvimento das cidades, além de incorporar mecanismos voltados à concretização da função social da propriedade, tais como parcelamento compulsório da terra, IPTU progressivo no tempo e desapropriação do solo urbano que não esteja sendo utilizado, ou que esteja subutilizado.

Mesmo após a constitucionalização, as normas de cunho geral e abstrato do direito urbanístico ainda não dispunham de ferramentas concretas e mecanismos de aplicação, não tinham sequer um conjunto normativo claro do que deveria ser e do que deveria tratar o plano diretor. Uma norma que regulamentasse e fornecesse as diretrizes básicas do direito urbanístico brasileiro só surgiu com o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade “consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do Poder Público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais” (FERNANDES, 2000 e 2008).

No artigo “Planos Diretores Municipais: Aspectos Legais e Conceituais” de Lacerda, Marinho, Bahia, Queiroz e Pecchio os autores discorrem sobre como

o Estatuto da Cidade acabou criando a moldura jurídica institucional do Direito Urbanístico brasileiro. Os autores criaram um fluxograma que demonstra o funcionamento do que eles chamam de “Instrumentos da Política Urbana”:



Fonte: Lacerda; Marinho; Bahia; Queiroz e Pecchio em “Planos Diretores Municipais: Aspectos Legais e Conceituais”.

Como é possível verificar, o Plano Diretor ganha um caráter central na elaboração do planejamento.

O PDE 2002 foi capitaneado pelo então vereador Nabil Bonduki, relator do projeto de lei e maior defensor do novo plano. O PDE 2002 reorientaria a formação da cidade de São Paulo objetivando a concretização da função social da propriedade no contexto urbano, reverter o esvaziamento populacional do centro de São Paulo, proteger as áreas ambientais, reverter o quadro de enchentes, aproximar moradia e emprego, reduzir os tempos de deslocamento dentro da cidade, distribuir equipamentos e serviços municipais de forma mais equânime, aumentar a moradia social e democratizar a tomada de decisão nas cidades.

O PDE 2002 tinha, dentro de seu próprio ordenamento, um prazo: 2012. Após o fim do PDE 2002, a gestão do prefeito Fernando Haddad começou a elaborar o que viria a ser o Plano Diretor Estratégico de 2014 (“PDE 2014”). Aqui, permanecem os princípios e os objetivos gerais que nortearam o PDE 2002, porém

com a ampliação dos mecanismos de participação, controle, expansão dos objetivos e maior densidade técnica e normativa.

O PDE 2014 adota uma visão diferente de planejamento urbano que visa o aumento da densidade urbana na cidade de São Paulo, o estímulo ao uso do transporte público, o melhoramento das calçadas e espaços de convívio público, incentivos ao uso das calçadas, estímulo ao uso de ciclovias.

Em linhas gerais, temos a evolução urbanística que deixa de ser tecnocrática na década de 1970 para se tornar democrática e participativa nos anos 2000 e que posteriormente passa por uma transformação radical, porém incremental para ampliar sua eficácia mais recentemente.

Uma das teorias de planejamento urbano orientadoras do PDE 2014 foi o Desenvolvimento Orientado Pelo Transporte (“DOT”) ou *Transit Oriented Development* (“TOD”) em inglês. De acordo com o DOT, o desenvolvimento urbano deve se dar a partir do transporte de pessoas, ou seja, considerar o deslocamento como o ponto de partida para definir os tamanhos das quadras, definir onde será o transporte público, como será feito o zoneamento de residências, escritórios, e comércios, assim como qual deverá ser a densidade dos bairros (casas, prédios, arranha-céus etc.).

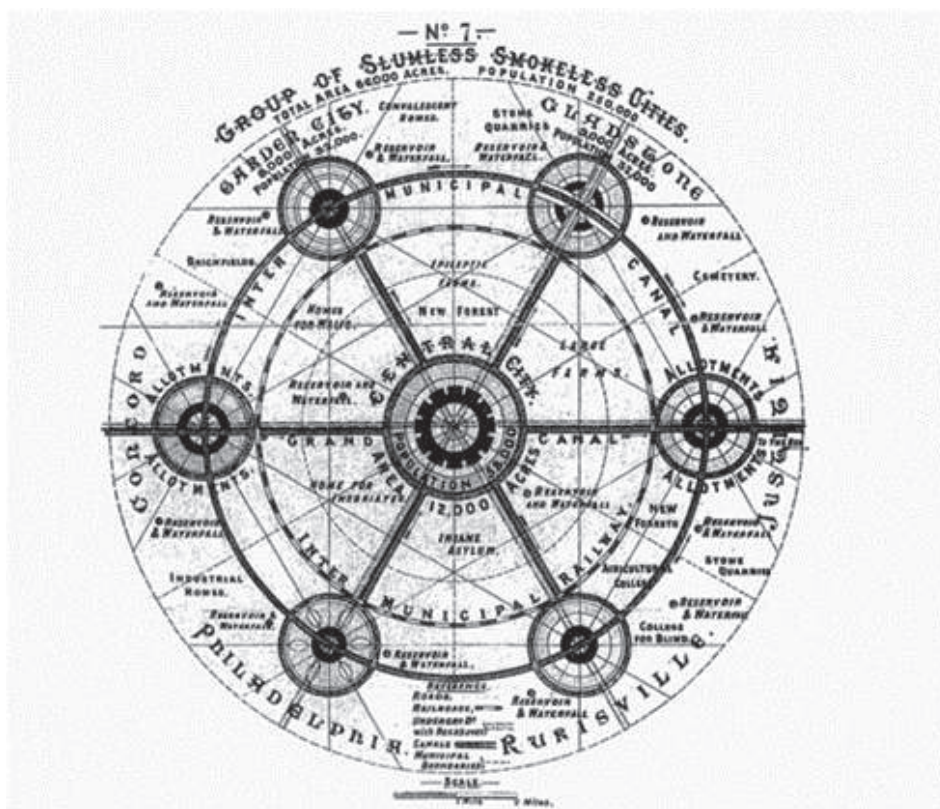
3.2 Modernismo, *new urbanism* e DOTs

Quando falamos de planejamento urbano e urbanismo, o modernismo foi um movimento surgido no começo do século XX que, sob a ótica arquitetônica implicou na negação da estética clássica e tradicionalista da Europa e sob a ótica do planejamento, compreendia que a industrialização e a modernidade permitiam à sociedade moderna uma nova forma de planejamento urbano.

O IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (“CIAM”) elaborou a chamada Carta de Atenas, redigida pelo arquiteto Charles-Edouard Jeanneret-Gris, que utilizava o pseudônimo *Le Corbusier*. A Carta de Atenas é um documento que elenca princípios e diretrizes básicas de organização das cidades, com base em observações feitas em 33 cidades ao redor do mundo e que, portanto, se propunha ser um documento universal.

De acordo com o modernismo, as funções da cidade são basicamente três: lazer, trabalho e moradia. O transporte entra como acessório e uma forma de integrar estes três aspectos. Para Le Corbusier, a humanidade construiu suas residências integradas com o seu lazer e local de trabalho por uma incapacidade tecnológica e falta de opção de fazer o contrário e que a modernidade e a industrialização permitiriam ao homem novas formas de construção e organização. Na visão modernista do CIAM, o planejamento centralizado nas mãos de especialistas habilidosos seria a forma de superação das condições degradantes de aglomeração humana desordenada.

Os modernistas se inspiram no modelo sugerido pelo arquiteto e urbanista Ebenezer Howard que propôs ainda no século XIX o modelo da *Cidade Jardim*. A Cidade Jardim consiste na separação dos diversos aspectos da vida. Neste modelo, os círculos na borda da imagem são os subúrbios, bairros dormitório, enquanto o círculo central é o centro urbano onde ficarão as empresas e comércio como mostra a imagem abaixo:



Fonte: Ebenezer Howard no livro "Garden Cities of tomorrow".

O modernismo deixou traços marcantes no Brasil. Ainda que Brasília seja considerada a epítome do modernismo, com a construção de uma cidade absolutamente planejada que separa suas funções, os traços modernistas estão presentes em diversas cidades brasileiras nas mais diferentes formas. De acordo com Vicente del Rio e Haroldo Gallo:²

² Em artigo para a revista *on-line Vitruvius*: O legado do urbanismo moderno no Brasil. Paradigma realizado ou projeto inacabado? Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/01.006/958>. Último acesso em: 15 out. 2018

Não por acaso, portanto, o projeto moderno encontrou campo fértil para expandir-se no Brasil dos anos 50 e 60. Sua compatibilidade com as políticas nacionais de desenvolvimento e de habitação propiciou com que continuasse a servir de modelo fortemente inserido em todos os níveis e expressões culturais. A partir daí, para além da experiência de Brasília, mas certamente por sua dimensão emblemática e pela propositura gestual que marcou a nossa geração modernista pelo uso e abuso do traço como o método preponderante de intervenção e solução dos problemas espaciais, há também um lado mais obscuro e bem menos discutido do legado do nosso urbanismo modernista. (DEL RIO; GALLO, 2000)

Porém, não sem razão o projeto modernista gerou críticas. Talvez o marco crítico mais importante tenha sido o de Jane Jacobs, jornalista, que escreve em 1961 o livro “Morte e Vida nas Grandes Cidades Americanas”. Apesar de não ser urbanista ou arquiteta, Jacobs narra através de suas andanças pelas mais importantes cidades americanas quais são os fatores que levam ao sucesso urbano ou não, em termos de vida nas ruas, diversidade de empreendimentos, acessibilidade de preços dentre outros fatores relevantes.

A crítica de Jacobs bate de frente justamente com o aspecto do fracionamento funcional do modernismo, da separação das atividades da vida urbana. Para a autora, as cidades americanas que são compactas, misturando todos os aspectos da vida humana, são as que obtêm maior sucesso ao garantir uma vida digna e promover uma cidade vibrante.

A crítica ao modernismo não ficou restrita a Jacobs; no final do século XX, urbanistas americanos vão se reunir e criticar academicamente o modelo moderno, movimento denominado Novo Urbanismo, que posteriormente ensejou o Congresso para o Novo Urbanismo e a Carta do Novo Urbanismo.

Para o Novo Urbanismo, o modernismo era fruto de um diagnóstico equívocado da industrialização. Durante o século XIX, com a criação de fábricas nos centros urbanos, esgotos a céu aberto nos rios e canais, somado à transformação dos bairros em cortiços, parecia natural que Le Corbusier e Ebenezer Howard se posicionassem contra o uso misto das cidades e a separação dos espaços. Porém, a degradação da vida urbana do século XIX não justificariam o distanciamento das atividades comuns à vida humana.

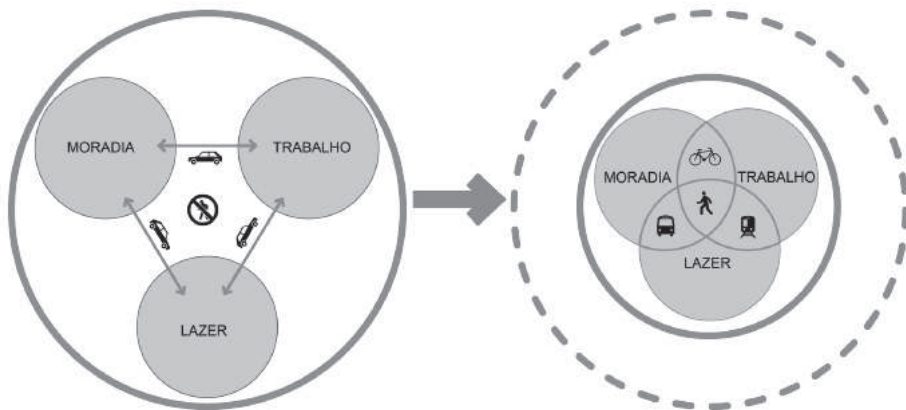
Se o modernismo se propõe universalista, detentor de uma receita para transformar todas as cidades e vencer suas tradições e sua herança histórica, vista com relativo desdém, o Novo Urbanismo é um movimento localizado de urbanistas americanos que defendem uma reflexão cultural e social que parte do nível local:

Como é conhecido de todos, a Carta de Atenas propõe quatro funções básicas na cidade: habitação, trabalho, recreação e circulação.

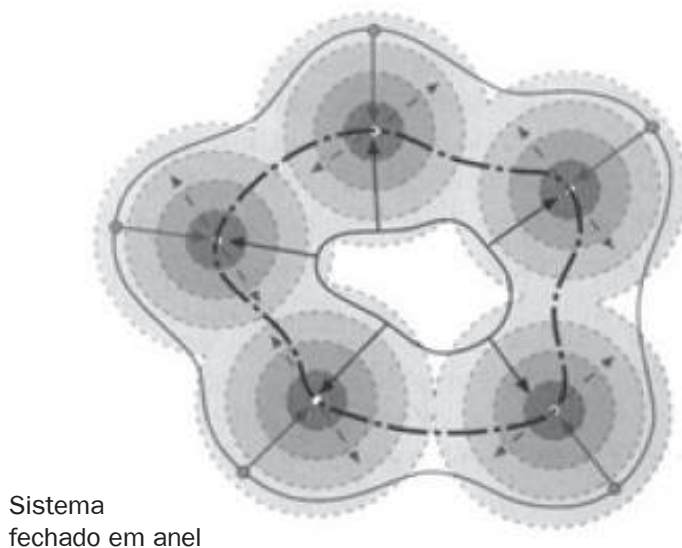
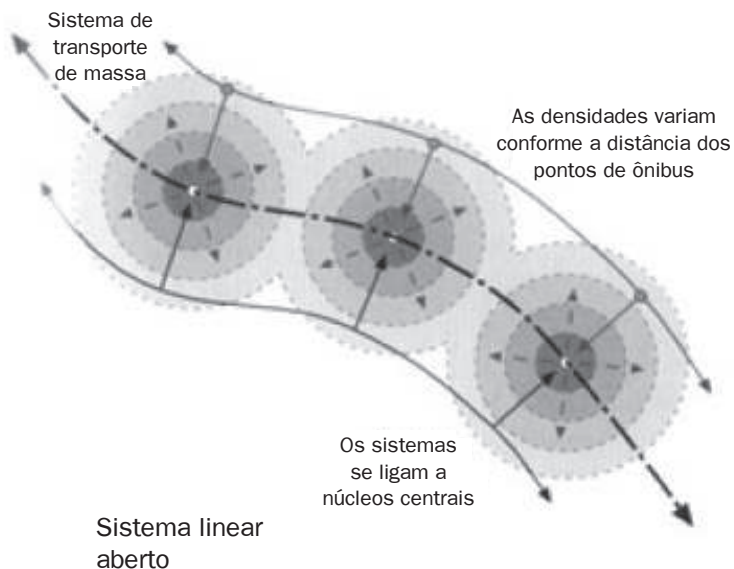
Assim, a Carta em si mesma se organiza sob estas premissas, expondo observações e proposições para cada um. A organização da cidade na prática moderna é tratada também desta maneira discreta, separando nela cada uma das funções identificadas. Mesmo que a Carta de Atenas sinceramente pretendesse incrementar a qualidade de vida e o nível de segurança nas cidades, foi amplamente demonstrado em diferentes exemplos urbanos em todo o mundo, que este modelo fracassou. Baseados nestas experiências muitas vezes tristes e inclusive dramáticas, e em sua comparação com estilos de vida que têm surgido em comunidades urbanas neotradicionais, a Carta do Novo Urbanismo enfatiza a necessidade de diversidade social, mescla de atividades e tipos de circulação, acessibilidade pedestre, participação democrática e respeito à expressão da cultura local. (IRAZÁBAL, 2001)

Um dos fundadores do Congresso para o Novo Urbanismo foi Peter Calthorpe. Calthorpe cunhou o termo Desenvolvimento Orientado ao Transporte em 1993. Para o autor, a vida na cidade não deve estar separada em esferas distintas onde o transporte atua como elemento secundário e mero conector das esferas separadas, mas o transporte passa a ser o eixo central do planejamento.

No Desenvolvimento Orientado ao Transporte, a cidade é formada por uma série de núcleos urbanos adensados onde moradia, lazer e trabalho estão integrados e quanto mais próximos do transporte público, mais densa é a região. Os diversos núcleos, por sua vez, estão conectados pelo transporte:



Fonte: FONSECA, 2017.



Fonte: ROGERS, 1997 *apud* FONSECA, 2017.

Moura, Oliveira e Figueiredo (2016) demonstram que os princípios elaborados por Calthrope e desenvolvidos pela agenda do Desenvolvimento Orientado ao Transporte foram amplamente incorporados pelo Plano Diretor de São Paulo durante o seu processo de elaboração, que contou com a realização de 60 audiências públicas e obteve 10 mil contribuições.

De acordo com os autores “O PDE-SP está estruturado em torno de dez estratégias voltadas ao ordenamento territorial, à ampliação das ferramentas de participação e ao controle social, apresentadas no anexo deste estudo. Parte destas estratégias possui correlações diretas com os princípios que caracterizam o conceito de desenvolvimento orientado ao transporte sustentável”.³

Leite, Longo e Guerra (1991) também discutem como São Paulo planeja se reestruturar através do Plano Diretor que prioriza os seguintes princípios: “Orientar o Crescimento da Cidade nas Proximidades do Transporte Público”; “Melhorar a Mobilidade Urbana”; “Reorganizar as Dinâmicas Metropolitanas”; e “Promover o Desenvolvimento Econômico da Cidade”. O diagnóstico dos autores é de que o Plano Diretor acaba por incorporar o DOT levando em consideração a complexidade sistêmica do território paulistano.

A ONG *World Resources Institute*, voltada para as pautas ambientais e urbanísticas realizou um estudo sobre o uso do DOT no Brasil e aponta que São Paulo incorporou o instituto e suas práticas durante a elaboração de seu Plano Diretor e posteriormente durante a Operação Urbana Consorciada da Água Branca.

3.3 As calçadas no PDE 2014

Um dos vários aspectos do DOT é o alargamento de calçadas e a sua requalificação, visto que dentro de uma cidade compacta, é imprescindível que as pessoas tenham acesso aos lugares sem o uso do automóvel. Esta seção elenca quais são as normas que abordam a questão das calçadas e passeios no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

A ampliação das calçadas se dá de diferentes formas. Para os fins deste trabalho, as ampliações por questões paisagísticas ou não relacionadas com o transporte foram ignoradas. A seguir temos os artigos que elencam estratégias voltadas para a conexão com o transporte público, como forma de integrar a cidade. Os seguintes artigos foram extraídos do Plano Diretor:

Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes;

[...]

V – promover a qualificação urbanística e ambiental, incluindo a ampliação de calçadas, enterramento da fiação e instalação de galerias para uso compartilhado de serviços públicos;

[...]

³ SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP)*: análise das estratégias sob a perspectiva do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável, p. 152.

VIII – orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar:

[...]

d) ampliação das calçadas, dos espaços livres, das áreas verdes e permeáveis nos lotes; [...].

Art. 181. O fortalecimento de *polos e eixos de centralidades* dar-se-á através das seguintes ações:

[...]

V – qualificação urbanística das ruas comerciais, a ser promovida preferencialmente em parcerias com a iniciativa privada, incluindo: a) reforma, adequação e, quando possível, alargamento das calçadas; [...].

Art. 232. As ações estratégicas do *Sistema de Circulação de Pedestres* são: [...]

III – ampliação das calçadas, passeios e espaços de convivência; [...].

Art. 241. As ações estratégicas do *Sistema Viário* são:

[...]

X – redução do espaço de estacionamentos de automóveis para implantação de estrutura ciclovária e ampliação de calçadas; [...]. (SÃO PAULO, 2014, grifo nosso)

Convém pontuar o que são os termos destacados em itálico. Os eixos de estruturação da transformação urbana são justamente os trechos da cidade de São Paulo que estão próximos de estações metrô, trem, corredores e terminais de ônibus. Os polos e eixos de centralidades são as regiões cuja lei de zoneamento outorga um papel central, ou seja, média densidade e maior presença de prédios comerciais ao invés de residenciais. Sistema de Circulação de Pedestres compreende todo o conjunto de espaços públicos voltado ao pedestre, de calçadas, calçadões e faixas de pedestre. Por último, o Sistema Viário é o conjunto de espaços públicos para circulação de pessoas e mercadorias como ruas, avenidas, etc.

O artigo 229 discute a criação de um Plano Municipal de Mobilidade Urbana (“PMMU”), elaborado em 2015. O PMMU consiste em um documento de 201 páginas contendo um diagnóstico detalhado de todos os problemas de mobilidade e circulação de São Paulo, acompanhados de metas, objetivos, diretrizes e instrumentos para guiar as políticas públicas do poder executivo.

Em suma, o Plano Diretor criou um sistema normativo de reformas e ampliação de calçadas seguindo o modelo DOT. Porém, o Plano Diretor não tratou de elencar quais seriam os mecanismos para efetivamente realizar esta transformação, esta tarefa foi delegada à Lei nº 16.402/2016, conhecida como Lei

de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (“LPUOS”) e seu respectivo decreto regulamentador, o Decreto nº 57.521/2016.

O sistema criado pela Prefeitura é o sistema de doação de calçadas, que funciona da seguinte forma: a ampliação de calçadas será obrigatória nas regiões situadas ao redor dos *eixos de estruturação da transformação urbana* e as regiões descritas no art. 67 da LPUOS, porém, facultativa às demais. Todas estas regiões estão mapeadas nos anexos de suas respectivas leis.

Sempre que for construído um novo empreendimento ou for feita uma reforma que altere mais do que 50% da área construída, se o imóvel estiver enquadrado nos critérios de obrigatoriedade supracitados, ou seja, se for obrigatória a doação de calçada, ela deverá ser feita de forma que a calçada atinja uma largura de pelo menos 5 metros.

A contrapartida é que a doação será desconsiderada para os fins da Outorga Onerosa ao Direito de Construção. Vale dizer que, para o dono do imóvel, o efeito prático da redução da Outorga Onerosa é a capacidade de poder verticalizar mais o edifício ou ocupar área maior do terreno.

4 Uma avaliação do regime jurídico de calçadas

Antes de avaliar a questão da eficácia do instituto jurídico, convém analisar este aspecto do Plano Diretor Estratégico sob a égide da teoria institucionalista. É possível afirmar que a política de calçadas do Plano Diretor foi um caso de isomorfismo institucional? Se a resposta for afirmativa, quais foram os efeitos práticos decorrentes deste transplante?

De acordo com Leite, Longo e Guerra (2015), o PDE 2014 foi uma convergência legislativa ao que os autores chamam de “novo consenso internacional” de cidades compactas e eficientes. São Paulo se inspira no DOT que é ferramenta empregada em uma diversa gama de cidades, sobretudo asiáticas como Shanghai e Hong Kong que, apesar de serem densas, não têm um “adensamento qualificado”, ou seja, carecem de infraestrutura adequada para lidar com a densidade.

Outro fator importante é a coordenação entre o PDE 2014 e a ONU-Habitat, organismo internacional da ONU responsável pela agenda urbana. Ainda que tenha sido posterior ao Plano Diretor, em 2016 a ONU lança a chamada Nova Agenda Urbana, documento cujo intuito é orientar o planejamento urbano no mundo.

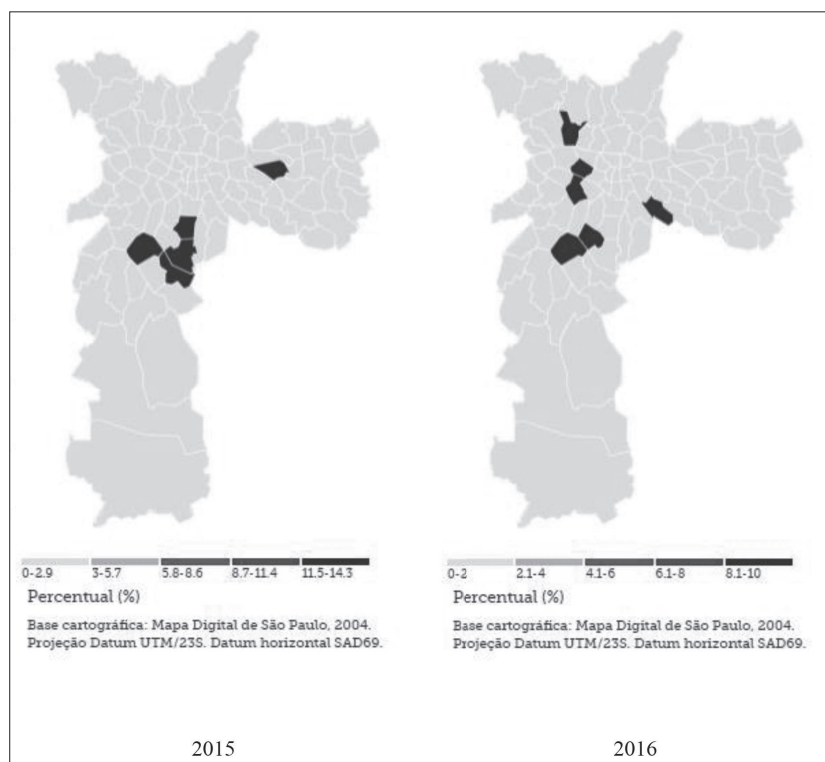
Embora tenha sido elaborado antes da Nova Agenda Urbana, o PDE 2014 levou em consideração uma série de princípios que estavam sendo amadurecidos durante a consolidação da Nova Agenda Urbana. O PDE 2014 recebeu prêmios da própria ONU por cumprir os objetivos da Nova Agenda.⁴

⁴ NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. *Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>

Por isso, é possível afirmar que o Plano Diretor passou por um processo de isomorfismo mimético e normativo, impulsionados pela atração e a mimese. Ou seja, o Plano Diretor acabou convergindo em parte porque os padrões de governança internacionais conseguiam dar respostas para as complexidades das cidades asiáticas (isomorfismo mimético) e porque os urbanistas e planejadores estavam se inteirando sobre aos novos padrões internacionais de planejamento (isomorfismo normativo), ambos atraídos pela aparente eficiência e vontade de copiar modelos de sucesso.

Em decorrência do transplante institucional, São Paulo criou dentro do PDE 2014 uma base normativa que trouxesse o DOT para dentro do Direito, sendo possível afirmar que houve sim uma questão de transplante legal. Porém, este transplante não se deu de forma literal, mas tentando adaptar a norma à realidade brasileira.

É importante discutir o papel que este transplante normativo teve na cidade de São Paulo, mas para isso precisamos analisar as consequências fáticas da política de doação de calçadas. Os dois mapas a seguir mostram quais foram as regiões da cidade que implementaram a política de doação de calçadas ao redor dos eixos de transporte.



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando o sistema de geração de mapas da própria Prefeitura de São Paulo. *Link*: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Último acesso em: 14 out. 2018.

Como podemos observar, apenas uma pequena fração dos imóveis foi transformada. Ao todo, cerca de 10% dos imóveis que se enquadram nas regras do Plano Diretor acabaram por doar calçadas. Além disso, não existem dados sobre 2017 ou 2018 no banco de dados da Prefeitura.

Existem duas possíveis interpretações para os dados: uma positiva e uma negativa. A interpretação positiva é a de que a doação de calçadas é um instituto que funciona no longo prazo e que não faria sentido esperar que em apenas alguns anos a mudança fosse radical. Afinal, conforme o artigo 67, incisos I, II e §3º da Lei de Zoneamento, apenas os empreendimentos novos e aqueles que ampliem em 50% a área construída, nos terrenos com mais do que 2,500 m², precisam ser contemplados.

Portanto, o problema não seria de ineficácia da norma, mas do que a ONG Rede Nossa São Paulo, voltada para as mais diversas questões do Município, chamou de “timidez de metas”,⁵ ou seja, baixo número de metas e fáceis de serem atingidas.

Outra narrativa possível é a de que o programa é meramente ineficaz, em parte porque suas metas são baixas, parte porque as áreas que devem realmente doar calçadas são muito poucas ao longo da cidade e, sobretudo, porque a Prefeitura não fiscaliza e não acompanha a evolução do processo, visto que os dados para 2017 e 2018 não foram disponibilizados.

De qualquer forma, parece inegável que um dos efeitos decorrentes deste transplante foi a reação do sistema. A questão das calçadas sob uma ótica de planejamento de longo prazo nunca foi uma preocupação da Prefeitura antes do PDE 2014: o Estatuto da Cidade menciona calçadas apenas uma vez e o PDE 2002 apenas atribui competência e fala que as calçadas devem ser permeáveis.

Dentre as consequências do transplante legal, podemos citar uma legislação reativa que tenta complementar, avançar e melhorar a questão das calçadas. Inclusive uma das consequências foi a tentativa de atualizar o próprio instituto de doação de calçadas, substituindo a doação, que implica na alienação do espaço, por uma servidão.

De acordo com a Justificativa Técnica oferecida pela Prefeitura:

A doação de área para alargamento de calçada está sujeita a um processo complicado, cuja simplificação depende da alteração de legislação federal; portanto, por que não pensar em alternativas que produzam o mesmo efeito? A Instituição de Servidão garante o caráter público da calçada, e tem um processo mais ágil. (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016)

⁵ Documento elaborado pela Rede Nossa São Paulo e debatido em evento organizado pela própria ONG. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/organizacoes-avaliam-que-maioria-das-metas-da-prefeitura-e-timida-e-precisa-ser-repactuada>. Último acesso em: 14 out. 2018.

Outra consequência foi que ao longo de 2017 e 2018 surgiram diversos movimentos na sociedade e na política para incorporar ao Plano Diretor e à LPUOS novas normas visando alargar e reformar as calçadas. O Decreto nº 57.627/2017 instituiu a Comissão Permanente de Calçadas, um órgão formado por diversos representantes de cada secretaria competente para lidar com o urbanismo: a CET, EMPLASA, SP Urbanismo, dentre outras autarquias com o intuito de constantemente avaliar e planejar a questão das calçadas.

Posteriormente, em 2018, o prefeito Bruno Covas colocou em Consulta Pública um projeto de decreto que uniformizaria todas as calçadas, guias, ruas e faixas de pedestre, ônibus, ciclovias e afins de São Paulo dentro de um padrão que obedeceria a normas ABNT. A responsabilidade de manutenção deste projeto seria da Prefeitura e da Comissão Permanente de Calçadas.

Finalmente, em 2019, a Prefeitura promulgou o Decreto nº 58.611/2019, que criou pela primeira vez na história da cidade de São Paulo um padrão para as calçadas da cidade, incluindo tamanho mínimo, piso tátil, regras de acessibilidade e regulamentação jurídica para árvores, postes, placas, *parklets* e afins.

Em suma, é possível afirmar que a normatização do DOT no PDE 2014 foi o que Teubner define como irritante legal: um transplante legal que faz com que o sistema inteiro se transforme e reaja a ele.

Sob a ótica das políticas públicas, a forma pela qual o Plano Diretor aborda a questão ainda é incompleta. Por um lado, o PDE coloca na esfera da Prefeitura a ampliação e qualificação das calçadas. Como foi visto anteriormente, um dos papéis do Direito como um instrumento de políticas públicas é definir quais são as metas e objetivos da administração. Neste ponto, o PDE 2014 foi indubitavelmente um sucesso por colocar a mobilidade e as calçadas no centro do debate pela primeira vez.

Por outro lado, quando o Direito não estipula seus instrumentos e mecanismos concretos, acaba por prejudicar enormemente sua capacidade em atingir estas referidas metas. Ainda que o Decreto nº 57.521/2016 tenha criado um instrumento específico, não foi o suficiente para adequar a cidade em larga escala porque a ferramenta de doação é voltada para casos extremamente específicos: construções ou grandes reformas em terrenos enormes próximos ao transporte público.

A maior parte das ampliações de calçada na cidade de São Paulo ainda se dá no âmbito de ações programáticas com fins específicos como as Operações Urbanas Consorciadas, que consistem em instituto no qual a administração excepciona as regras de uso do solo e outorga direitos adicionais aos investidores que desejam construir dentro do espaço delimitado, em troca de uma contrapartida definida em lei, ou grandes projetos de reforma como foi o caso da Rua Oscar Freire ou Avenida Paulista.

O sucesso da medida há de depender da renovação dos seus instrumentos e da sua capacidade de inventar novas formas para além da doação. O projeto que visa alterar a LPUOS caminha bem neste sentido, porém existem outras propostas ali incluídas, não contempladas pelo presente trabalho que visam negar completamente as práticas do DOT, Nova Agenda Urbana e Novo Urbanismo.⁶

Ainda assim, é possível afirmar que houve relativo sucesso do Plano porque levou em consideração a capacidade financeira que a cidade tem em realizar tais expansões: realizar desapropriações pagas em dinheiro ou realizar uma grande obra em larga escala seria financeiramente custoso e poderia não dar certo.

5 Conclusão

Este trabalho buscou estudar, fundado em um repertório da teoria institucional e do direito urbanístico, qual foi a eficácia da regulação urbana paulistana em expandir calçadas e qualificá-las mediante alguns dos vários instrumentos permitidos pelo Plano Diretor Estratégico de 2014. Chegando à primeira conclusão de que, no que tange à esfera internacional, o PDE 2014 incorporou os elementos do Desenvolvimento Orientado ao Transporte, teoria surgida nos Estados Unidos que tenta colocar o pedestre e o transporte público no cerne do planejamento urbano.

Esta incorporação se deu principalmente dois motivos: (i) o contato dos profissionais e planejadores com teorias que foram desenvolvidas em países centrais; e (ii) mimetização de boas práticas internacionais que foram eficazes em transformar cidades norte-americanas e asiáticas que se tornaram referências para a América do Sul.

Um aspecto positivo do Plano Diretor foi uma boa tradução daquilo que se quis importar. O Plano não se limitou a copiar a prática norte-americana, mas isso se deve ao fato de que o DOT não é uma norma ou um instituto jurídico, mas próprio do planejamento urbano, tornando mais fácil e factível que os urbanistas e juristas capturassem os seus princípios antes que capturassem o texto literal de normas estrangeiras.

Ainda assim, o Plano Diretor foi extremamente ineficiente em promover a ampliação das calçadas por diversos motivos. O primeiro motivo é que a política pública de ampliação paulatina das calçadas possuía escopo limitado, sendo voltada apenas para casos específicos e não para a cidade como um todo. O restante das expansões foi feito de forma “programática” dentro de pequenos

⁶ Um artigo no jornal *Nexo* explora as críticas que foram feitas ao projeto que, de acordo com os autores, ameaça a concretização dos objetivos postos no Plano Diretor. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2018/O-Plano-Diretor-de-S%C3%A3o-Paulo-est%C3%A1-amea%C3%A7ado>. Último acesso em: 14 out. 2018.

projetos específicos. Porém, uma vantagem da forma limitada e paulatina de expansão das calçadas é o respeito ao orçamento e capacidades estatais da administração.

Outro fator que impede a expansão das calçadas é a total falta de monitoramento e avaliação do desempenho do Plano Diretor após o fim da gestão Fernando Haddad e começo da gestão de João Dória. A Prefeitura sob a gestão Dória direcionou seus esforços urbanísticos em outras áreas, o que levou ao rompimento com a política pública que estava sendo praticada até então.

A conclusão é de que o Direito não foi bem instrumentalizado porque faltaram as formas de avaliação e adaptação do programa, além de metas modestas que fizeram com que o programa não atingisse seu potencial máximo. Uma das possíveis preocupações da Prefeitura seria impor um ônus muito grave aos proprietários de terrenos menores, que teriam menor capacidade de se adequar, porém isso ainda não foi confirmado.

Por último, a conclusão é que apesar dos pequenos sucessos e inúmeras falhas, a legislação incentivou um debate que resultou em uma série de propostas de mudança e uma série de leis e decretos que reagiu ao plano de doação de calçadas, seja como forma de ampliar, combater ou consertar o que foi produzido.

A agenda de estudos empíricos e institucionais aplicados ao Direito Urbanístico possui um espaço enorme para crescer. As cidades brasileiras são populosas e carecem justamente daquilo que esta área do conhecimento se dedica tanto a compreender: o planejamento.

Sidewalk City: Mobility, Transplants and Legal Effectiveness

Abstract: The present work consists of a case study on how the 2014 Master Plan of the city of São Paulo dealt with the improvement and expansion of sidewalks from an institutionalist perspective. Searching for the influence of foreign theories and norms in the construction of Brazilian urban law, as well as the effectiveness of São Paulo Master Plan in the reconstruction of sidewalks. The paper concludes that there was substantial influence and incorporation of foreign theories and norms in the formation of the Strategic Master Plan, but there was also a “tropicalization” in this incorporation, beyond a mere reproduction of norms. As for its effectiveness, the Plan was underwhelming mainly because it did not contain evaluation mechanisms and had limited goals, but it encouraged a debate that inspired new regulations.

Keywords: Master Plan. Institutionalism. Urban Planning. Transport Oriented Development. Development.

Referências

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. “The colonial origins of comparative development: An empirical investigation.” *American Economic Review* 91.5 (2001): 1369-1401.

BASSUL, J. R. A constitucionalização da questão urbana. Em: *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

- BECKERT, J. Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change. *Sociological Theory*, v. 28, n. 2, p. 150-166, 2010.
- BRASIL. *Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade, Brasília, DF, jul. 2001.
- CARLTON, I. Histories of Transit-Oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept. *Institute of Urban and Regional Development*, p. 24, 2009. Disponível em: iurd.berkeley.edu.
- CARTA DE ATENAS. Conclusões da Conferência 1931. *Cadernos de Sociomuseologia*. nº 15. 1999. p. 83-89. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/view/332/241>.
- CARVALHO, S. N. D. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), p. 130-135, 2001.
- COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 2013.
- COUTINHO, D. R. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 3, p. 565-586, 2017.
- COUTINHO, D. R. *O Direito nas Políticas Públicas*. Política Pública como Campo Disciplinar, n. 7, p. 288, 2013.
- COUTINHO, D. R.; MARQUES, J. N.; MORETTI, J. A.; PACHECO, M. G.; ROZO, F. F. G. O direito nas políticas públicas urbanas e habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, p. 58-77, 2014.
- DEAKIN, S.; GINDIS, D.; HODGSON, G. M.; HUANG, K.; PISTOR, K. Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, v. 45, n. 1, p. 188-200, 2017. Elsevier Inc.
- DEMSETZ, Harold. "Toward a theory of property rights." *Classic papers in natural resource economics*. Palgrave Macmillan, London, 1974. 163-177.
- DI SARNO, D. C. L. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- EVERS, H.; AZEREDO, L.; BETTI, L. P. et al. *DOTS nos Planos Diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no Planejamento Urbano*, p. 132, 2018.
- FERNANDES, E. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade. Em: *Direito Urbanístico no Brasil*. Cidade (i)legal, p. 43, 2008.
- FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2000.
- FONSECA, H. da. *Desenvolvimento Orientado pelo Transporte (DOT) aplicado no novo Marco Regulatório Urbanístico de São Paulo: ensaio de oportunidades no "HUB" Bom Retiro*, 2017.
- FRANCO, F. D. M.; D'ALMEIDA, C. H.; ABREU, G. K. M. A Macroárea de Estruturação. O projeto urbano como instrumento de transformação do território. *URB – Revista Iberoamericana de Urbanismo*, p. 53-74, 2015.
- FRUMKIN, P.; GALASKIEWICZ, J. Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 283-307, 2004.
- GONÇALVES, M. P.; PERES, R. B. O conceito de desenvolvimento orientado ao transporte (DOT) e suas aplicações no Brasil. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 3, p. 63-69, 2015.
- HODGSON, G. M.; ARCHER, M.; CASTRO, A. C. et al. *What Are Institutions?* v. XL, n. 1, p. 1-25, 2006.

- HUMBERT, G. L. H. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades*. Rio de Janeiro: GZ, 2017.
- HUNT, Emery Kay. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Estatísticas do Século XX*. 2006. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>. Último acesso em: 14 ago. 2017.
- IRAZÁBAL, Clara. Da Carta de Atenas à Carta do Novo Urbanismo. Qual seu significado para a América Latina? *Arquitextos*, São Paulo, ano 02, n. 019.03, *Vitruvius*, dez. 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.019/821>.
- JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.
- LACERDA, Norma *et al.* “Planos diretores municipais. Aspectos legais e conceituais.” *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. Vol. 7. n. 1, maio 2005.
- LANGER, M. From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization thesis in Criminal Procedure. *Harvard International Law Journal*, v. 45, n. 1, p. 1-64, 2004. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=707261%5Cnhttp://heionlinebackup.com/hol/cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/hij45§ion=6.
- LEITE, Carlos; LONGO, Marlon; GUERRA, M. Redes de centralidades multifuncionais e de compatibilidade urbana: na Reestruturação Territorial de São Paulo, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, p. 93-119.
- LIRA, R. P. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. Urban Law, City's Statute and Agrarian Regularization. *Revista de Direito da Cidade*, 1(1), 261-276, 2006.
- MARICATO, E. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MOREIRA, F. D. Urbanismo e modernidade: reflexões em torno do Plano Agache para o Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2007. 9(2), 95.
- MOURA, I. B. de; OLIVEIRA, G. T. de; FIGUEIREDO, A. C. de. Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP): Análise das Estratégias sob a Perspectiva do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável. Em: *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: Ipea: ITDP, 2016.
- NAKANO, A. K.; GUASTELLA, S. A. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do Município de São Paulo. *PARC – Pesquisa em Arquitetura e Construção*, 6(3), 142-154.
- NETTO, V. M.; SABOYA, R. T. A urgência do planejamento. A revisão dos instrumentos normativos de ocupação urbana. *Arquitextos*, São Paulo, ano 11, n. 125.02, *Vitruvius*, out. 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.125/3624>. Último acesso em: 12 ago. 2018.
- NOBRE, E. A. C. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. Em: *Seminário Internacional da LARES: Mercado Imobiliário e sua Responsabilidade no Processo de Desenvolvimento Urbano*, v. 4, p. 1-8, 2004.
- NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- NORTH, D. C. *The New Institutional Economics*, v. 142, n. März 1984, p. 230-237, 2014.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. *Diário Oficial Cidade de São Paulo*, v. 59, n. 140, p. 352, 2014. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 2, p. 255-272, 2007.

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel, 1997.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.050/2014, de 31 de julho de 2014*. Plano Diretor Estratégico, São Paulo, SP, jul. 2014.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA NETO, M. L. da. *Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo*. Aspectos normativos, 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.125/3632>. Último acesso em: 12 ago. 2017.

TEUBNER, G. Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergencies. *The Modern Law Review*, v. 61, n. 1995, p. 11-32, 1998. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.00125/abstract>.

VILLAÇA, F. "A crise do planejamento urbano." *São Paulo em perspectiva* 9. p. 45-51, 1995.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999. pp. 169-244.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FARIA, Antônio Pedro Rima de Oliveira. Cidade de calçadas: mobilidade, transplantes e eficácia jurídica. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 7-34, jul./dez. 2019.
