

RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE ESTADO E IMOBILIÁRIO: O CASO DO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO DE 2014

Autor: Bruno Avellar Alves de Lima

Filiação institucional: Pesquisador associado ao LEPUR-UFABC

E-mail: bruno.avellar.lima@gmail.com

RESUMO:

O presente artigo tem por objetivo problematizar as relações contemporâneas entre o Estado e o imobiliário diante dos processos de reestruturação impulsionados pela financeirização, buscando discutir as lógicas que têm orientado o planejamento territorial. Para empreender tal tarefa, tomamos o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, como objeto empírico de investigação. A pesquisa envolveu a revisão da literatura, a análise documental e a realização de entrevistas com diversos agentes sociais mobilizados no processo de revisão do PDE. As análises realizadas permitem iluminar a instrumentalização do planejamento como meio de coordenação dos processos de reestruturação imobiliária. Estratégias definidas pelo PDE, como os Projetos de Intervenção Urbana e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana mobilizam novos territórios para as atividades de incorporação.

Palavras-chave: São Paulo (município); plano diretor; reestruturação imobiliária.

GT-05: Estado, grandes projetos e planejamento corporativo.

1. Introdução

As primeiras décadas do século XXI têm sido marcadas pelo aprofundamento das dinâmicas de financeirização da economia, as quais, como já observava Henri Lefebvre na década de 1970, encontram no imobiliário oportunidades únicas para garantir rentabilidades extraordinárias (LEFEBVRE, 2008 [1972]). As dinâmicas imobiliárias contemporâneas na metrópole paulistana são representativas destes processos.

Diante de tais transformações, as relações entre o Estado e o imobiliário se reconfiguram, com implicações diretas para o planejamento territorial, que assume tanto a função de coordenar os agentes capitalistas que investem na produção do espaço quanto mediar os conflitos e contradições impulsionados pelas profundas mudanças socioespaciais que estes processos mobilizam. Estabelecem-se, para Lefebvre (1978) relações de colisão-coalição entre o Estado e o imobiliário, tendo o primeiro tanto a função de regular o segundo, impondo-o limites, quanto garantir as condições para sua reprodução.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) no início dos anos 2000 gerou grandes expectativas em setores progressistas quanto às possibilidades de consolidação da agenda da reforma urbana, tendo por base a delimitação de zonas de interesse social e a aplicação de instrumentos de cumprimento da Função Social da Propriedade. No entanto, trabalhos críticos como o de Frederico Burnett (2011) já discutiam os limites do caráter progressista da Lei, destacando instrumentos como as Operações Urbanas e as Concessões Urbanísticas, os quais sinalizavam a tendência ao favorecimento de interesses privados.

Como discute Rufino (2018), diante da transição do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro, o planejamento tem perdido sua função de ordenação territorial, mediando conflitos entre capital e trabalho e garantindo, ao mesmo tempo, a circulação de mercadorias, para assumir um papel de coordenação dos agentes de produção do espaço. A autora recorre aos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) no município de São Paulo como objeto empírico, demonstrando como estes territórios organizam processos de reestruturação imobiliária (PEREIRA, 2005).

Para além das OUC, o Plano Diretor de São Paulo aprovado em 2014 (Lei municipal nº 16.050/2014) apresenta uma ampla gama de instrumentos e estratégias territoriais que demonstram a validade das proposições de Rufino (2018). O PDE de 2014 foi concebido no

contexto do boom imobiliário dos anos 2000, o qual foi impulsionado, em um primeiro momento, pela abertura de capital das incorporadoras e, em um segundo momento, pelos amplos recursos disponibilizados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, Diante disso, múltiplas questões se colocaram ao planejamento, tornando-o cada vez mais veículo de garantia da capitalização de rendas fundiárias e imobiliárias (PEREIRA, 2018).

Tendo em vista o quadro descrito, se coloca primordial problematizar as relações contemporâneas entre o Estado e o imobiliário diante dos processos de reestruturação impulsionados pela financeirização, buscando compreender as lógicas que têm orientado o planejamento territorial. Para empreender tal tarefa, tomamos o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014 (PDE/2014), como objeto empírico de investigação¹.

Metodologicamente, a pesquisa envolveu duas etapas. Na primeira, buscamos analisar o processo de revisão do PDE de 2002 (Lei municipal 13.430/02), o qual resultou na aprovação do PDE de 2014. Esta etapa contemplou tanto a análise documental, tendo como materiais os cadernos de revisão do PDE, as atas das audiências públicas e outros, obtidos em *sites* da prefeitura de São Paulo, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas junto a diversos agentes sociais mobilizados na revisão da Lei. Uma segunda etapa envolveu a análise do PDE/2014, buscando nele identificar os principais instrumentos e estratégias que demonstram o caráter de coordenação dos processos de reestruturação imobiliária. As entrevistas anteriormente referidas foram igualmente elucidativas na realização desta etapa.

Além desta introdução e das considerações finais, a estrutura do artigo espelha as duas etapas metodológicas anteriormente descritas, apresentando inicialmente o debate sobre a revisão do PDE e, posteriormente, o debate sobre as estratégias associadas ao imobiliário.

2. A construção do PDE de 2014 diante da reestruturação imobiliária dos anos 2000

A gestão municipal de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), eleita em 2012, assumiu de partida o compromisso de revisão do marco regulatório da cidade de São Paulo, o qual havia sido elaborado na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2004), também do PT. Para além da própria previsão legal do processo de revisão, o qual deve

¹ O presente artigo é produto da pesquisa de doutorado do autor, sendo muitas das reflexões aqui apresentadas extraídas de sua tese intitulada “Para além da forma urbana. Conflitos e contradições socioambientais da cidade compacta proposta para os eixos de adensamento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014” (LIMA, 2021).

ocorrer de forma participativa a cada dez anos, em acordo com o Estatuto da Cidade, os dispositivos estabelecidos pelo PDE de 2002 colocavam-se insuficientes diante das intensas transformações pelas quais a metrópole havia passado no período de uma década.

No início dos anos 2000, as principais incorporadoras nacionais passaram a abrir seu capital na bolsa de valores, com vistas a capitalizarem-se e aumentarem sua capacidade produtiva. Este fenômeno pode ser compreendido como parte de um processo de reestruturação imobiliária, que como define Paulo César Xavier Pereira (2005), envolve tanto uma mudança nas estruturas das empresas quanto nas formas de propriedade e na organização e hierarquização da produção imobiliária, com profundos impactos socioespaciais.

Com o advento do Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009, vultosos recursos foram disponibilizados para o financiamento de imóveis, sobretudo para estratos mais baixos da classe média, que passaram a aderir também aos financiamentos da casa própria. Territórios periféricos, neste contexto, passaram a ser objeto de novos lançamentos, sendo grandemente mobilizados para novas construções (SANTOS, 2013; RUFINO, 2015).

Apesar de incluir de forma inédita as classes de menor renda, sobretudo as famílias com rendimentos mensais inferiores a três salários mínimos, o MCMV avançou de forma limitada na resolução do problema habitacional, sendo que as dinâmicas desiguais de produção do espaço permaneceram pouco alteradas. Além disso, o aumento dos preços dos imóveis foi bastante representativo no período, ao mesmo tempo em que se observou o encarecimento da vida nas periferias, gerando novas dinâmicas de expansão urbana para áreas pouco dotadas de infraestrutura e, em geral, protegidas pela legislação ambiental, tal como os territórios de proteção dos mananciais (RUFINO, 2015; FERRARA, 2018).

Estes fatos ajudam a iluminar o contexto complexo no qual se daria a revisão do PDE e das demais legislações que compõem o aparato regulatório municipal ao longo da gestão de Fernando Haddad. Para melhor compreender as disputas colocadas ao longo da revisão, adotamos aqui a classificação de seis principais grupos de propostas advindas de distintos agentes sociais mobilizados ao longo da revisão da Lei. Tal categorização foi propiciada pelas análises documentais e entrevistas realizadas.

Um primeiro conjunto de propostas já se colocava no plano de governo do prefeito Fernando Haddad (PT), intitulado “Um novo tempo para São Paulo” (HADDAD, 2012). O

plano, construído de forma participativa em seminários públicos que contaram com a participação de militantes e técnicos, criticava o espraiamento urbano e as grandes distâncias entre moradia e emprego, além dos problemas socioambientais e urbanísticos colocados pela ênfase no automóvel individual. Para abarcar tais questões, uma cidade mais compacta se colocava no horizonte, devendo ser orientada pela revisão do aparato legislativo.

A principal proposta colocada pelo plano era o “Arco do Futuro” que buscava traçar perímetro ao longo da bacia dos três principais rios que cortam o município – Pinheiros, Tietê e Tamanduateí. Trata-se de território marcado por intenso processo de desindustrialização desde a década de 1970, passando inclusive por esvaziamento populacional. Localizado no entorno das antigas ferrovias, concentra grande quantidade de galpões e instalações industriais vazias ou subutilizadas, compondo um conjunto de grandes glebas em bairros com boa infraestrutura e mobilidade. Conforme destaca o citado Plano de Governo:

As transformações urbanísticas ao longo do Arco deverão atrair estabelecimentos geradores de postos de trabalho. O objetivo é alterar o padrão de ocupação do solo nas extensas áreas marcadamente horizontais que caracterizam a periferia da cidade. A verticalização planejada nessas áreas garantirá também o aumento significativo das áreas verdes, sem perda da densidade populacional (HADDAD, 2012, p.21).

A ideia de adensar os antigos territórios industriais, no entanto, não se colocava como novidade. O PDE de 2002 já postulava a intenção de estimular um processo de reestruturação da orla ferroviária e dos antigos bairros industriais. Bonduki e Rossetto (2018), recuperando os processos de construção do PDE/2002 e sua revisão por meio do PDE/2014, afirmam que o Arco do Futuro colocou-se como estratégia de marketing do Plano de Governo de Haddad.

O programa eleito nas urnas em 2012 estava fortemente ancorado no PDE. Vários objetivos e diretrizes do PDE foram incorporados pelo candidato mesmo que empacotados pelo marketing como se fossem novos, como a reestruturação e requalificação da orla ferroviária (uma das macroáreas do PDE de 2002), renomeada de “Arco do Futuro”, que se tornou uma das marcas da campanha (BONDUKI e ROSSETTO, 2018, p. 209).

Um segundo conjunto de propostas advinha dos movimentos populares, os quais permaneciam reivindicando as pautas históricas da reforma urbana, destacadamente o direito à moradia digna em áreas bem localizadas. Como destaca Evaniza Rodrigues, coordenadora nacional da União dos Movimentos de Moradia (UMM), naquele momento houve uma forte mobilização dos movimentos de moradia para mapear terrenos ociosos passíveis de aplicação

dos instrumentos de cumprimento da Função Social da Propriedade, bem como, de ocupações existentes passíveis de regularização fundiária.

Como é que a gente faz para mobilizar as pessoas para um tema tão difícil, um tema tão árido que é o Plano Diretor? Uma coisa que a gente sempre faz é o trabalho de mobilização pedindo para as pessoas mapearem as áreas. Então tanto os movimentos de favelas e ocupações, mapear as áreas ocupadas. Já tinha, é claro, um trabalho prévio da prefeitura. Então completar o trabalho da prefeitura. (...) E os sem teto fazendo o trabalho de identificação de áreas vazias. (...) E nós fizemos um levantamento que foram mais de 400 áreas².

Além dos movimentos populares de moradia, em 2013 nos deparamos com as contraditórias “Jornadas de Junho” que, apesar das drásticas consequências para a democracia, com a grande capitulação dos levantes pela extrema direita, acabou por colocar a questão da mobilidade na agenda política, assumindo a importância do transporte coletivo grande ênfase nos debates da revisão do PDE. Como destaca o então Secretário de Desenvolvimento Urbano da gestão Haddad, Fernando de Mello Franco, a partir das jornadas de junho houve uma inflexão na gestão, com grande centralidade para a pauta da mobilidade.

Isso deu um impulso, então, para a tomada de decisão da implementação da rede cicloviária e também das faixas exclusivas de ônibus, porque essa era a pauta agora, ninguém poderia mais reclamar da pauta que tinha mobilizado o Brasil inteiro e assim por diante. (...) do ponto de vista específico da pauta de mobilidade foi um grande impulsionador da agenda de expansão da mobilidade naquela gestão³.

Os agentes do mercado imobiliário, por sua vez, representam um terceiro grupo de agentes que apresentou propostas específicas para contemplar seus interesses, mantendo-se altamente organizados e mobilizados ao longo de todo o processo de revisão legislativa. Os interesses imobiliários não foram representados apenas pelos sindicatos patronais e associações corporativas, tais como a ASBEA (Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura), o SECOVI-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo), o SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo) e o SINAENCO (Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura, Engenharia e Consultoria), mas também por inúmeras empresas associadas às atividades de incorporação e construção.

Analisando as listas de presença das atividades específicas com os segmentos empresariais (SMDU, 2013) notamos que na primeira atividade com o setor, realizada no

² RODRIGUES, Evaniza. Entrevista realizada em 06 de novembro de 2019.

³ FRANCO, Fernando de Mello. Entrevista realizada em 23 de agosto de 2019.

início da revisão do PDE, quando da discussão das primeiras propostas para o plano, além das associações acima mencionadas encontravam-se presentes representantes de 35 empresas. Na segunda atividade com este segmento, realizada já na etapa de apresentação da primeira versão do Projeto de Lei, identificamos ao menos 104 empresas representadas. Trata-se de incorporadoras, construtoras, consultorias, gestoras de fundos de investimento, escritórios de arquitetura e gestoras de bens imobiliários. Apenas para citar algumas grandes incorporadoras presentes nesta segunda atividade, identificamos representantes da Vitacon, Setin, Tishman Speyer, Tecnisa, Camargo Correa, Gafisa, Queiroz Galvão, Brookfield, Engelux e Odebrecht.

A principal pauta colocada pelos agentes imobiliários naquele momento era a necessidade de extinguir os estoques de potencial construtivo por distrito municipal, então estabelecidos pela lei de zoneamento de 2004 (Lei municipal 13.885/04). Os estoques de potencial construtivo vinham se colocando como empecilho para diversos projetos. Este fato é destacado por Ivan Carlos Maglio, que atuou como diretor de Planos Urbanos na Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) na gestão Marta Suplicy e que também assessorou a Câmara Municipal quando da revisão da lei de zoneamento na gestão Haddad.

Em 2004 a gente aprovou a lei de uso do solo, e a lei de uso do solo definiu qual era o máximo de área construída adicional por distrito. Tinha o CA básico, o CA máximo e um potencial de área possível. A partir daquela área esgotada tinha que rediscutir, e fazer uma revisão do plano. Porque o plano discutia os coeficientes num certo limite. (...) Bom, mas ele foi bem conservador. Pra você ter uma ideia, o potencial construtivo máximo, distribuído nos 96 distritos, era 10 milhões de metros quadrados adicionais. Isso era, assim, o equivalente, um pouco mais do que vinha sendo a média, do que vinha sendo os últimos anos. (...) Então foi até pouco, vamos dizer assim, porque também se pretendia na revisão, como era um assunto extremamente novo, que ia ser em 2006, já fazer essa revisão dessa coisa, então, na revisão do plano. (...) E não fizeram a revisão, então, acabou ficando de 2002 a 2012, com a mesma distribuição de potencial. Ou seja, em algumas regiões, o mercado queria mais, mas acabava, acabava... Mesmo onde tinha um número alto, assim, em tese, alto, 200 mil metros quadrados adicionais para distribuir no distrito, acabava. Então acabou em Campo Belo, acabou na Lapa, acabou no... Começava a acabar, mas não fizeram a revisão então ficava estrangulado. (...) E aconteceu isso, naquele período quando acabou os estoques entre um plano e outro, o mercado foi se virando, ele fazia prédio com coeficiente um, porque não podia comprar, então ele tinha que comprar mais terreno, ele se virou... Onde não tinha e ele queria construir. (...) Então ele tinha que se virar com coeficiente um, ou com coeficiente dois que era autorizado em certas zonas. Sem outorga onerosa⁴.

Contraopondo-se ao pleito dos setores imobiliários pela maior flexibilização da legislação, diversas organizações de bairros de classe média uniram-se em torno da luta por

⁴ MAGLIO, Ivan Carlos. Entrevista realizada em 18 de junho de 2018.

maior regulação da produção imobiliária, compondo-se como um quarto grupo de agentes sociais mobilizados em torno de propostas específicas.

Bairros tradicionalmente horizontais, onde predominam casas unifamiliares, foram radicalmente transformados ao longo dos anos 2000, com intensas alterações na paisagem, redução da arborização e aumento do sombreamento. Estes bairros foram alvo de múltiplos investimentos em novos edifícios verticais propiciados pela grande capitalização das incorporadoras, sendo altamente impactados pela reestruturação imobiliária.

Apenas para citar algumas das organizações de bairros de classe média presentes no processo de revisão, analisando a lista de presença da atividade devolutiva regional oeste (SMDU, 2013), identificamos, dentre outras, a SAJESP (Sociedade Amigos do Jardim Europa), a SAMORCC (Sociedade Amigos, Moradores e Empreendedores do Bairro Cerqueira César), a SOSsego Vila Madalena, a S.A. Cidade Jardim (Sociedade Amigos do Cidade Jardim), SAAP (Sociedade Amigos do Alto de Pinheiros) e a ASSAMPALBA (Associação dos Amigos e Moradores pela Preservação do Alto da Lapa e Bela Aliança).

A pressão destes movimentos é destacada por Anderson Kazuo Nakano, que atuou como diretor do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (DEURB-SMDU) na gestão de Fernando Haddad.

(...) um objetivo que a gente formulou assim, que era o objetivo de regular a produção imobiliária na cidade pra reduzir os impactos sobre os bairros. Isso aí apareceu logo na primeira fase, como sendo um dos doze objetivos que a gente formulou inicialmente. (...) A gente percebia que os setores de classe média estavam meio que traumatizados com esse surgimento dos prédios. Na Vila Mariana tinha aquele movimento “salve os quintais”, a Pompéia aquele movimento de não verticalização da Pompéia... A gente percebia que os bairros de classe média estavam a favor de uma maior regulação do mercado imobiliário.⁵

Setores ambientalistas, muitos também de classe média, compuseram um quinto grupo de agentes com pautas específicas. Suas pautas eram relativas a insustentabilidade da metrópole, manifesta, para eles, sobretudo pela perda de áreas verdes mediante a verticalização. Pautas como a ocupação das áreas de mananciais e a poluição atmosférica também se faziam presentes, dialogando com a questão da habitação e da mobilidade. O principal pleito destes grupos, no entanto, era a implantação de novas áreas verdes públicas.

⁵ NAKANO, Anderson Kazuo. Entrevista realizada em 18 de junho de 2018.

No entanto, os ambientalistas mostraram-se mobilizados de forma mais incisiva quando apresentadas as primeiras propostas do projeto de lei, dados os grandes potenciais de verticalização colocados por estratégias como a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM – nome assumido pelo Arco do Futuro no texto do PDE) e pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), perímetros de adensamento construtivo e demográfico definidos ao longo das redes de transporte coletivo de massa. Retomaremos estas estratégias oportunamente na seção seguinte deste artigo.

O então vereador Gilberto Natalini, do Partido Verde (PV), mostrou-se um representante importante dos ambientalistas no debate da revisão do PDE na câmara municipal. Conforme destaca em entrevista, ele chegou a apresentar um texto próprio como substitutivo na câmara, o qual foi elaborado a partir dos debates públicos e contou com a consultoria de urbanistas especializados. Para Natalini, o que se colocava era a necessidade de aprovar os eixos de adensamento em territórios específicos da cidade, e não na sua totalidade. Além disso, a aprovação dos eixos deveria ocorrer mediante a realização de estudos de impacto ambiental e do cálculo da capacidade de suporte da infraestrutura.

A nossa proposta é que aprovassem os planos estruturantes, sim, só que fosse caso a caso, não pode ser no geral, teria que ter o estudo de impacto ambiental e teria que ter, também, o cálculo de suporte. O cálculo de suporte que é o que permite você avaliar quanto vai impactar aquilo ali no trânsito, no transporte. Entendeu? Quanto de gente vai entrar ali, se você liberar aquele pedaço⁶.

O grupo de técnicos e políticos que coordenaram e conduziram o processo de revisão do PDE, por fim, representam o sexto e último grupo de agentes sociais mobilizados. Estes agentes, enquanto representantes das agências de planejamento, buscaram formular diretrizes que sintetizassem as propostas e os anseios dos agentes sociais envolvidos. Para mediar os conflitos colocados em torno da reestruturação imobiliária, a adoção de princípios associados a noção de cidade compacta foram mobilizados como estratégia de consenso possível.

Como anteriormente destacado, o PDE de 2002 já traçava, de forma preliminar, diretrizes que visavam induzir um modelo compacto de urbanização, preconizando o adensamento da antiga orla ferroviária e dos espaços industriais subutilizados. Contudo, tais diretrizes colocavam-se ainda de modo generalista e com limitados instrumentos que garantissem sua viabilidade. Somado a isso, a evidência da pauta da mobilidade impulsionava

⁶ NATALINI, Gilberto. Entrevista realizada em 20 de junho de 2018.

também a adoção de estratégias que compatibilizassem o adensamento construtivo e o estímulo ao uso do transporte coletivo. Os territórios no entorno das redes de transporte coletivo colocavam-se ainda subaproveitados diante da infraestrutura que comportam.

Nabil Bonduki, relator do PDE/2014 na câmara municipal, explica em entrevista que a ideia de adotar instrumentos e estratégias que preconizassem o adensamento construtivo e demográfico foi se consolidando ao longo dos anos 2000, de modo que fazia sentido detalhar as diretrizes de uso e ocupação do solo que permitissem sua concretização.

Bom, ao longo desse período, o conceito de cidade compacta foi se consolidando. Inicialmente, inclusive, vamos dizer assim, é uma coisa que eu já falava muito, desde 2002, todas as minhas apresentações do Plano Diretor ao longo desse período tratou muito disso, mas ele não estava consolidado na sociedade. (...) Ao longo dos anos, depois do Plano Diretor de 2002, vai se desenvolvendo a ideia de que precisaria pensar uma cidade mais compacta. E restringir o processo de expansão horizontal da cidade, e ocupar a cidade, crescer para dentro. De certa forma, a Lei Municipal de Mudanças Climáticas já fala disso⁷.

A partir deste contexto amplamente rico em conflitos e contradições é que foi aprovado, portanto, o PDE em 2014. Notamos que a reestruturação imobiliária observada nos anos anteriores tornou-se o elemento central das discussões do processo de revisão legislativa. Por mais que contássemos com agentes sociais classicamente mobilizados em torno do processo de revisão legislativa, tais como os movimentos sociais de moradia, com pautas associadas a reforma urbana, como a identificação de imóveis vazios e a demarcação de ocupações passíveis de regularização fundiária, as formas de regulação da produção imobiliária assumiram o protagonismo nos debates do PDE.

A ascensão da pauta da mobilidade diante das jornadas de junho, para além de estimularem a implantação de ciclovias e faixas exclusivas de ônibus, influenciaram a formulação de estratégias de adensamento que compatibilizassem a produção imobiliária com as infraestruturas de transporte coletivo já existentes.

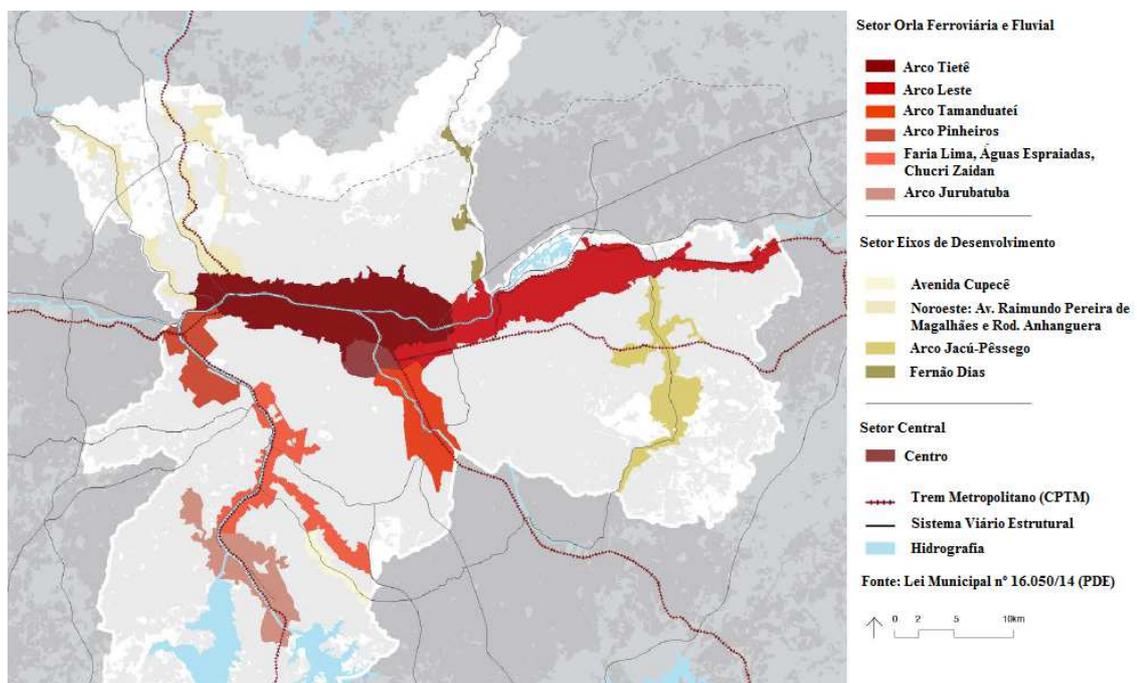
Como discutiremos na seção seguinte, o PDE/2014 ilumina a centralidade do imobiliário na ação pública, tornando a atividade de planejamento essencialmente coordenadora dos processos de reestruturação imobiliária e, ao mesmo tempo, mediadora dos conflitos sociais impulsionados por estes processos.

⁷ BONDUKI, Nabil Georges. Entrevista realizada em 28 de junho de 2019.

3. Estratégias preconizadas pelo PDE/2014 na coordenação dos processos de reestruturação imobiliária

Dentre as estratégias do PDE associadas à coordenação dos processos de reestruturação imobiliária, cabe inicialmente destacar a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). A MEM representa a incorporação na Lei da proposta do “Arco do Futuro” que, como discutido anteriormente, já constava no Plano de Governo do prefeito Fernando Haddad, sendo composta por setores e subsetores de intervenção (Figura 1).

Figura 1. Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)



Fonte: Adaptado de SMDU/SPURBANISMO (2016, p.20-21) com base no mapa 2A do PDE/2014.

Conforme dispõe o artigo 11 do PDE/2014:

Art. 11. A Macroárea de Estruturação Metropolitana abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto as avenidas Jacú-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia.

O Setor Orla Ferroviária e Fluvial contempla as antigas áreas industriais no entorno dos rios, e tem como objetivos o adensamento demográfico, a recuperação das várzeas e a proteção do patrimônio industrial. Para o Setor Eixos de Desenvolvimento, o que se propõe é a dinamização econômica com a geração de empregos, a regularização fundiária e recuperação ambiental e a ampliação dos sistemas de transporte coletivo. Para o Setor Central, por fim, o que se prevê é o fortalecimento do caráter de centralidade deste território, com adensamento populacional e estímulos a dinamização econômica, protegendo o patrimônio histórico da região e melhorando as condições de vida nos cortiços e ocupações similares.

Para atingir os objetivos colocados para cada área, foram previstos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) os quais devem ser elaborados de forma participativa e apresentar as propostas específicas para cada subsetor da MEM, tendo como fundamento as transformações urbanísticas e ambientais pretendidas. Além dos PIU, alguns setores da MEM já contam com Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em seus territórios, tais como as OUC Centro, Água Branca, Faria Lima e Águas Espraiadas.

A definição da MEM torna claro o objetivo de mobilizar territórios que até então apresentavam empecilhos ou limitações diversas para as atividades imobiliárias. As antigas áreas industriais, as quais contemplam grandes terrenos e glebas com galpões e instalações fabris abandonadas representam oportunidades ótimas para processos de reestruturação, abrindo espaço para novos empreendimentos em áreas centrais, com boa localização e plenamente dotadas de infraestrutura.

A estratégia das OUC não se coloca como nova no planejamento urbano paulistano, agindo há décadas na transformação de territórios centrais, sobretudo no chamado vetor ou eixo sudoeste da cidade, onde se encontram delimitadas as OUC Faria Lima e a Água Espraiada. Por meio da venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, os CEPAC, emitidos pelo poder público e negociáveis no mercado secundário, os territórios destas operações concentraram nas últimas décadas dinâmicas intensas de reestruturação. Como já citado anteriormente, Rufino (2018) observa que as OUC foram representativas na coordenação dos processos de reestruturação imobiliária, observando centenas de lançados comerciais, corporativos e residenciais.

Os PIU, portanto, representam um novo instrumento que permite mobilizar outras áreas passíveis de transformação, estas não necessariamente delimitadas por OUC. Uma característica importante dos PIU é que os mesmos podem ser propostos pela iniciativa privada. Tais projetos podem propor alterações nos parâmetros construtivos de determinado local, na configuração dos lotes e das propriedades, além de permitir a proposição da remoção de favelas (com a contrapartida da construção de habitações de interesse social) e a proposição de outras intervenções que venham a valorizar os imóveis inseridos no perímetro.

Um exemplo representativo é o PIU Vila Leopoldina⁸ proposto pelo Grupo Votorantim, pela SDI Desenvolvimento Imobiliário, a BVEP e o URBEM. A associação entre estes grupos, que contemplam agentes financeiros, imobiliários e escritórios de urbanismo propõe, para um conjunto de quadras no bairro da Vila Leopoldina, às margens do Rio Pinheiros, a construção de edifícios de uso misto e promoção de áreas verdes, associado à remoção de duas favelas presentes no local, mediante a construção de unidades de Habitação de Interesse Social (HIS). Uma das contradições do projeto é que parte da população que hoje mora nestas favelas deve receber as unidades habitacionais em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) localizadas fora do perímetro do PIU, ainda que em suas imediações. Os conflitos colocados sobre a proposta, somado a paralização das audiências públicas por conta da Pandemia de COVID-19, acabaram por representar empecilhos ao andamento do projeto, que até o momento não foi aprovado pelo poder público. Os PIU elaborados pelo próprio poder público para os setores da MEM, pelos mesmos motivos, também não foram ainda aprovados, não se materializando, até o momento, em transformações concretas.

Uma segunda estratégia que evidencia o caráter de coordenação dos processos de reestruturação imobiliária assumidos pelo planejamento é representada pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU). Os EETU são eixos de adensamento construtivo e demográfico demarcados nas quadras adjacentes às estações de trem, monotrilho e metrô, bem como ao longo dos corredores de ônibus (Figura 2).

Conforme disposto no Quadro 2A do PDE/2014, para incentivar o adensamento construtivo e demográfico nos eixos foi definido um Coeficiente de Aproveitamento máximo de até quatro vezes a metragem do terreno (CA=4), o máximo permitido pela legislação, bem

⁸ As informações aqui citadas foram extraídas em consulta ao *site* do PIU Vila Leopoldina. Disponível em: <http://piuleopoldina.com.br/> (Acesso em 14 de junho de 2022).

como uma cota-parte máxima por unidade de 20m², o que pressupõe um tamanho médio de apartamentos de 80m². Foi definido ainda que nos empreendimentos residenciais localizados nos EETU apenas uma vaga de garagem por unidade habitacional é não computável para fins da cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Nos EETU são definidos também incentivos no que se refere a implantação de fachadas ativas, usos mistos, alargamento e arborização das calçadas, permeabilidade nos lotes, paredes verdes e outros.

Figura 2. Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)



Fonte: Extraído da Plataforma Gestão Urbana. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-eixos-de-estruturacao-da-transformacao-urbana/> (Acesso em 15 de Junho de 2022).

A figura 2, acima, explicita a lógica de demarcação dos EETU, os quais passaram a ser definidos pela lei de zoneamento, aprovada em 2016, como Zonas Eixo de Estruturação Urbana (ZEU). Além dos EETU já aprovados para as redes de transporte em operação, o PDE/2014 adota também a estratégia de estabelecer EETU previstos, territórios demarcados ao longo das redes de transporte a serem implantadas e que devem ter aprovados os mesmos parâmetros para os EETU já vigentes quando iniciada a implantação das novas redes de transporte, mediante a publicação de decreto municipal.

Os EETU têm se mostrado a estratégia mais evidente de coordenação dos processos de reestruturação imobiliária, tendo impactos sobre a paisagem e sobre o cotidiano da metrópole. De acordo com dados do Sistema de Controle de Obras e Edificações (SISACOE), disponibilizados no *site* de monitoramento do PDE/2014⁹, no período de 2014 a 2019 foram lançados 389 empreendimentos residenciais nos EETU, totalizando 37.395 unidades, montante representativo, ainda mais considerando que se trata de período de crise do setor imobiliário, que passou a se recuperar somente a partir de 2019.

No plano retórico ou discursivo, os EETU visam estimular os deslocamentos por transporte coletivo, bem como, democratizar a infraestrutura instalada por meio do adensamento, além de gerar novas centralidades de emprego com os usos mistos. Contudo, o que observamos na prática é que a estratégia preconizada contribui muito mais para mobilizar territórios que até então possuíam limitações diversas para dinamizar as atividades imobiliárias do que propriamente uma medida de caráter popular, que permite aproximar as populações de menor renda das redes de transporte coletivo.

A definição da cota parte máxima por unidade estipula um tamanho médio para as unidades, e não um tamanho máximo, de modo que a legislação permite conjugações entre apartamentos do tipo *studio* e apartamentos maiores, de dois ou três dormitórios. Associando-se a novos elementos de *marketing* voltados a sustentabilidade ambiental, os empreendimentos nos EETU conseguem atingir patamares de preços bastante elevados, patamares estes que se diluem no valor do metro quadrado, sobretudo nos *studios*.

Valendo-se também dos dados do SISACOE, notamos que, enquanto os EETU localizados em distritos como Cidade Ademar, Capão Redondo, Vila Matilde e Tucuruvi concentram a produção de unidades aprovadas como HIS 2 (voltadas aos segmentos de 3 e 6 salários mínimos); os EETU demarcados nos distritos de Vila Mariana, Jardim Paulista, Saúde e Pinheiros concentram a produção voltada aos segmentos com renda superior a 10 salários mínimos. Portanto, notamos que os EETU não apenas coordenam processos de reestruturação imobiliária do ponto de vista territorial, mas também atuam na coordenação da diferenciação de mercados em acordo com os diferentes perfis econômicos que se colocam como demanda.

⁹ Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/> (Acesso em 14 de junho de 2022).

Outro fato a ser destacado é que tanto a MEM quanto os EETU surgiram também como estratégia de mediação dos conflitos colocados quando do processo de revisão legislativa, tal como demonstra a passagem extraída do texto de Bonduki e Rossetto (2018).

Assim, o maior adensamento ao longo dos eixos de transporte coletivo e na antiga orla ferroviária e industrial, que responde às necessidades de expansão dos usos urbanos (pauta do mercado imobiliário), se combina com o menor adensamento e verticalização nos miolos dos bairros e a manutenção das ZERs (reivindicação das associações de moradores e do Defenda São Paulo), com a ocupação de imóveis ociosos e/ou subutilizados (agenda da reforma urbana), com a reserva de áreas bem localizadas para HIS (agenda do movimento de moradia), com a aproximação da moradia do local de trabalho (pauta da mobilidade) e com a preservação ambiental, ou seja, criação de novos parques, proteção das unidades de conservação e das terras indígenas e limitação do crescimento urbano, através da recriação da zona rural (agenda ambiental) (BONDUKI e ROSSETTO, 2018, p. 215).

Os EETU foram propostos ainda como medida compensatória pela extinção dos estoques de potencial construtivo definidos por distrito municipal. O principal argumento colocado pelo poder público para justificar a extinção dos estoques foi o grande potencial arrecadatório advindo de tal liberação. Orientado o adensamento construtivo para os eixos, o PDE/2014 definiu o valor um para o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico, ou seja, o direito de construir sem a necessidade de pagamento da Outorga Onerosa. Sendo assim, os empreendedores que buscassem edificar para além da metragem do próprio terreno, até o CA máximo definido pela legislação, deveriam pagar uma contrapartida ao poder público, recursos estes depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), o qual tem como prioridade o investimento em políticas de moradia e mobilidade.

A pesquisa realizada por Bruno Borges, Fernando de Mello Franco e Fernando Túlio Franco (2019) é representativa do que argumentamos. Os autores destacam que a aprovação de todos os PIU e a implantação da totalidade dos EETU é fundamental para garantir recursos públicos voltados a políticas de adaptação climática. Ou seja, como destaca Helterson Leite (2019), a capacidade de investimento do município passa a ser cada vez mais ditada pela capacidade do setor imobiliário em produzir, pagando pela Outorga Onerosa.

Findando nossa explanação, cabe destacar que mesmo instrumentos associados à pauta da reforma urbana têm sido mobilizados de modo a coordenar os processos de reestruturação imobiliária. Tomamos como exemplo a criação das ZEIS 5. O PDE/2002 definia HIS como aquela voltada às populações com renda máxima de 6 salários mínimos, o que acabou fazendo

com que o mercado se apropriasse das ZEIS 3, definidas nas regiões centrais, para a produção de unidades voltadas ao teto da estipulado legalmente, sobretudo após o lançamento do PMCMV. Tendo em vista tal distorção, o PDE/2014 passou a definir duas categorias de HIS, uma primeira voltada às famílias com renda máxima de 3 salários mínimos, e uma segunda voltada às famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos. Como o PDE/2014 buscava priorizar a HIS 1 nas ZEIS 3, tal definição colocaria empecilhos às incorporadoras que haviam se habituado a produzir unidades a faixas mais altas de renda nestes perímetros. Como discutem Bonduki e Rossetto (2018), é neste sentido que aparece a figura das ZEIS 5, que tem como enfoque a produção de HIS 2 e HMP (Habitação de Mercado Popular, voltada aos segmentos de 6 a 10 salários mínimos).

O impasse foi resolvido com a criação das ZEIS 5, enquanto a ZEIS 3 passou a ter um perfil de renda próximo à da faixa 1 do PMCMV. Nessa nova configuração, a expectativa é que empreendimentos em ZEIS 3 sejam viabilizados com forte subsídio público, enquanto que as ZEIS 5 se destinariam à promoção privada de HMP, segmento de baixa classe média que também precisa ser atendido em regiões bem localizadas para atender aos objetivos do PDE (BONDUKI e ROSSETTO, 2018, p. 228).

Desse modo, notamos que mesmo as ZEIS tornam-se também instrumento que contribui para os processos de coordenação da reestruturação imobiliária, dado que permitem a reserva de áreas para a atuação de setores específicos do mercado imobiliário.

4. Considerações finais

No presente artigo buscamos problematizar as relações contemporâneas entre o Estado e o imobiliário diante dos processos de reestruturação impulsionados pela financeirização, buscando compreender as lógicas que têm orientado o planejamento territorial, adotando como objeto empírico de análise o Plano Diretor Estratégico de São Paulo aprovado em 2014.

Como vimos, o processo de reestruturação imobiliária observado nas últimas décadas implicou em profundas transformações socioespaciais que acabaram por gerar diversos conflitos e contradições, seja entre os novos empreendimentos e as populações já residentes nos bairros que passaram a verticalizar-se, seja entre os setores imobiliários e poder público, dadas as limitações colocadas pelos estoques de potencial construtivo.

As estratégias definidas pelo PDE/2014, tais como a Macroárea de Estruturação Metropolitana e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana evidenciam o caráter de

coordenação assumido pelo planejamento, tal como proposto por Rufino (2018). Notamos que, ao definir estratégias que têm como centralidade a organização das atividades de incorporação e construção, o Estado assume um papel ativo no processo de reestruturação imobiliária, o qual se manifesta como ampla e profunda reestruturação territorial, com a presença de novos agentes e novas dinâmicas voltadas a garantir a máxima rentabilidade dos empreendimentos (PEREIRA, 2005).

As relações de colisão-coalizão, tal como define Lefebvre (1972) evidenciam-se pelo fato de que o Estado coloca-se cada vez mais dependente das próprias dinâmicas do mercado para garantir recursos voltados às políticas públicas essenciais, como as de moradia e mobilidade. Se, por um lado, estratégias como os EETU parecem estabelecer limites para os promotores imobiliários, ao definir territórios prioritários para a verticalização (relações de colisão), por outro, esta mesma estratégia permite mobilizar territórios que até então apresentavam limitações para as atividades de incorporação, agindo o Estado de modo a transpor, ainda que parcialmente, estas barreiras (relações de coalizão).

Esperamos com este texto estimular debates sobre as metamorfoses e os fetiches do planejamento, o qual há décadas tem sido compreendido, de forma reificada, como a solução dos problemas socioespaciais e ambientais de nossas cidades, mas que apenas aprofunda desigualdades ao ser instrumentalizado pelos desígnios do capital. Coloca-se fundamental questionar as lógicas de planejamento e construir uma práxis política urbana que supere os limites impostos pela atuação privada dos agentes de produção do espaço. Do contrário, questões urgentes, como a das mudanças climáticas, por exemplo, serão cada vez mais capitalizadas por estes setores, sem a garantia de ações públicas que promovam a justiça espacial e ambiental.

5. Agradecimentos

À FAPESP pelos recursos concedidos por meio do projeto “Natureza e metabolismo urbano na reestruturação da produção do espaço no Brasil e no Chile” (Processo FAPESP nº 2019/13233-0). Às amigas Regina Nery, Paula Dias, Nicoli Bataglia, Priscila Garrido, Elimar Viana e Karine Zortea e ao amigo Mozart Gomes por contribuírem com recursos complementares, sem os quais não seria possível minha participação no congresso.

6. Referências bibliográficas

BONDUKI, Nabil Georges; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, Nabil Georges (org.). **A luta pela Reforma Urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo. Instituto Casa da Cidade. pp.179-146. 2018.

BONDUKI, Nabil Georges. **Depoimento ao autor**. Entrevista realizada em 28 de junho de 2019.

BORGES, Bruno; FRANCO, Fernando de M.; FRANCO, Fernando Túlio S. R. **The impact of building rights on climate change mitigation and adaptation in urban oriented transformation áreas in the city of São Paulo: Historical analysis and future scenarios**. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper, 2019.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade.

BURNETT, Frederico L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**. Editora Annablume. São Paulo, 2011.

FERRARA, Luciana N. O lugar da natureza na produção do espaço metropolitano: do metabolismo urbano industrial para o imobiliário financeiro. In: PEREIRA, Paulo César X. (org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. 1 ed. São Paulo: FAUUSP, p. 137-160. 2018.

FRANCO, Fernando de Mello. **Depoimento ao autor**. Entrevista realizada em 23 de agosto de 2019.

HADDAD, Fernando. **Um tempo novo para São Paulo. Haddad prefeito 2012**. Plano de Governo. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política** (tradução de Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins). UFMG, [1972] 2008.

LEFEBVRE, Henri. *Space and the state* (1978). In BRENNER, Neil; ELDEN, Stuart (orgs). **State, Space, World: Henri Lefebvre Selected Essays** . University of Minnesota Press, 2009.

LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. **Contradições e Limites da Produção de Habitação de Interesse Social com Recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir: O caso de São Paulo**. In: **ANAIS do Congresso Observatório das Metrôpoles 20 anos**. Rio de Janeiro, IPUR, pp.2887-2901. 2019.

LIMA, Bruno Avellar A. **Para além da forma urbana. Conflitos e contradições socioambientais da cidade compacta proposta para os eixos de adensamento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental. Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, 2021.

MAGLIO, Ivan Carlos. **Depoimento ao autor**. Entrevista realizada em 18 de junho de 2018.

NAKANO, Anderson Kazuo. **Depoimento ao autor**. Entrevista realizada em 18 de junho de 2018.

NATALINI, Gilberto. **Depoimento ao autor**. Entrevista realizada em 20 de junho de 2018.

PEREIRA, Paulo César Xavier. **Reestruturação imobiliária em São Paulo: Especificidades e Tendências**. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

PEREIRA, Paulo César Xavier. **Para uma discussão sobre o valor e o preço na produção imobiliária**. In: PEREIRA, Paulo César Xavier (org.). **Imediato, global e total na**

produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. pp.55-78. São Paulo, FAUUSP. 2018.

RODRIGUES, Evaniza. **Depoimento ao autor.** Entrevista realizada em 06 de novembro de 2019.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBRO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.) **Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis Estados brasileiros,** Rio de Janeiro, Letra Capital. p. 51-72, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Do Zoneamento às Operações Urbanas Consorciadas: Planejamento Urbano e Produção Imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970-2017). In: PEREIRA, Paulo Cesar X. (Org.). **Imediato, Global e Total na produção do espaço: A financeirização da cidade de São Paulo no século XXI.** 1 ed. São Paulo: FAU-USP, p. 82-111. 2018.

SANTOS, César Ricardo Simoni. **A nova centralidade da metrópole: da urbanização expandida à acumulação especificamente urbana.** Tese de Doutorado em Geografia Humana apresentada a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SÃO PAULO (município). **Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002.** Estabelece o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Revogado pela Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014).

SÃO PAULO (município). **Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004.** Estabelece parâmetros para o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de São Paulo (Revogada pela Lei nº 16.050 de 31 de Julho de 2014).

SÃO PAULO (município). **Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014.** Institui o Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

SÃO PAULO (município). **Lei nº 16.050 de 31 de Julho de 2014.** Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

SMDU. **Cadernos da Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico.** 2013.

SMDU; SPURBANISMO. **O Arco do Futuro na São Paulo de Hoje.** Prefeitura Municipal de São Paulo; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; SPUrbanismo. 2016.