

Renato Balbim
Cleandro Krause
Editores



EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

INOVAÇÃO E AVALIAÇÃO EM SÃO PAULO

O processo histórico de desenvolvimento da cidade de São Paulo a partir da segunda metade do século XX foi marcado pelo espraiamento urbano e pela periferização da população. Aliado a isso, décadas de investimentos focados em infraestruturas que priorizam o automóvel resultaram num imenso passivo de impactos ambientais, sociais e econômicos negativos e perversos, uma vez que atingem com maior intensidade as populações de menor renda.

Nos últimos anos, diante da necessidade de planejar cidades mais sustentáveis e equitativas, sobretudo em função do esgotamento do modelo do século XX, o poder público tem reforçado o interesse em aprimorar sistemas de transporte coletivo e implantar infraestruturas de transportes ativos, para deslocamentos a pé ou por bicicleta.

A Política Nacional da Mobilidade Urbana (PNMU), promulgada em 2012, oferece um arcabouço legal positivo para esta agenda, priorizando os modos de transportes não motorizados sobre os motorizados, e o coletivo sobre o individual motorizado. Entretanto, apesar de o investimento em infraestruturas de transportes constituir um fator fundamental para a promoção de uma mobilidade mais eficiente, justa e de baixo carbono, seu planejamento precisa estar articulado a uma revisão no uso e na ocupação do solo urbano.

O conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (Dots) defende o planejamento para uma ocupação mais compacta, com mistura de usos e classes sociais, principalmente no entorno das estações de transporte de média e alta capacidade. Além disso, é preciso redesenhar o espaço viário, ampliando a conectividade para os pedestres, ciclistas e usuários de transportes públicos. Por fim, é fundamental aplicar medidas de desestímulo ao uso do transporte individual motorizado. Esta combinação permite equilibrar territorialmente oportunidades, evitar deslocamentos pendulares de longa distância e promover ambientes propícios a maiores interações sociais.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo de 2014 enfatiza o papel do transporte coletivo como eixo de estruturação da transformação urbana. O conceito chave do plano é fazer de São Paulo uma cidade mais humana e equilibrada, aproximando emprego e moradia. A transformação urbana concentrada nos eixos de transporte segue os princípios também defendidos pelo Dots, tornando essas áreas espaços de excelência para o convívio urbano.

Vale dizer que este avanço não acontecerá caso os esforços necessários fiquem restritos ao setor público. A publicação ora apresentada, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo, é peça fundamental para jogar luz sobre os instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários que possibilitam a efetivação das inovações previstas e necessárias na produção e na gestão urbana. Isso só poderá ser feito por meio de parcerias transversais, intersetoriais e multidisciplinares com novos olhares que nos levem de fato à quebra de paradigmas e rumo a uma cidade que funcione para todos.

Clarisse Cunha Linke

Diretora executiva do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil); mestre em políticas sociais pela London School of Economics and Political Science (LSE)

Renato Balbim
Cleandro Krause
Editores



EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

INOVAÇÃO E AVALIAÇÃO EM SÃO PAULO

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Juliano Cardoso Eleutério

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Alice Pessoa de Abreu

Chefe de Gabinete, Substituto

Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Prefeitura do Município de São Paulo

Prefeito Fernando Haddad

Vice-Prefeita Nádya Campeão



Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano

Fernando de Mello Franco

Secretária Adjunta

Tereza Beatriz Ribeiro Herling

Chefe de Gabinete

Priscila Specie

Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento

Carolina Heldt D'Almeida

Assessoria de Participação Popular e Comunicação

Núria Pardillos Vieira

Assessorias de Imprensa/Comunicação

Larissa de Pieri Grizoli

Assessoria Jurídica

Heloisa Toop Sena Rebouças

Secretaria Executiva dos Órgãos Colegiados

Felipe Garofalo Cavalcanti

Departamento de Produção e Análise de Informação

Tomás Wissenbach

Departamento de Urbanismo

Fábio Mariz Gonçalves

Departamento do Uso do Solo

Daniel Todtmann Montandon

Departamento de Controle da Função Social da Propriedade

Fernando Guilherme Bruno Filho

Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário

Andréa Oliveira Villela

Coordenadoria de Administração e Finanças

Francinaldo da Silva Rodrigues

**Renato Balbim
Cleandro Krause**
Editores



EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

INOVAÇÃO E AVALIAÇÃO EM SÃO PAULO

EQUIPE TÉCNICA

COORDENAÇÃO DA PESQUISA

Carolina Heldt D'Almeida

Chefe da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento

Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo

Renato Balbim

Técnico de Planejamento e Pesquisa

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PESQUISADORES

Cleandro Krause

Renato Balbim

Vicente Correia Lima Neto

Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Armando Palermo Funari

Eduardo Alberto Cuscé Nobre

Lígia Pinheiro

Luís Maurício Martins Borges

Patrícia Cezário Silva

Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Anna Kaiser Mori

Carolina Heldt D'Almeida

Guilherme Nascimento Minarelli

Pedro Manuel Rivaben de Sales

Taís Jamra Tsukumo

Assessores Técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo

Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo / Renato Balbim, Cleandro Krause, Editores - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

328. p. : il. : gráfs., mapas color.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-278-3

1. Desenvolvimento urbano 2. Transporte público 3. Políticas públicas
4. Política fiscal 5. São Paulo I. Balbim, Renato II. Krause, Cleandro
III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IV. Prefeitura de São Paulo
Desenvolvimento Urbano

CDD 307.76098161

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Prefeitura do Município de São Paulo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DO IPEA.....7

APRESENTAÇÃO DA SMDU/PMSP9

INTRODUÇÃO 11

Renato Balbim

Cleandro Krause

CAPÍTULO 1

DESAFIOS, HIPÓTESES E INOVAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA URBANA.....23

Carolina Heldt D’Almeida

CAPÍTULO 2

INOVAÇÃO URBANÍSTICA COMO QUESTÃO E MÉTODO.....35

Renato Balbim

Cleandro Krause

CAPÍTULO 3

**PADRÃO DE CONCENTRAÇÃO DE ESTRUTURAS EM SÃO PAULO –
QUAIS PERSPECTIVAS PARA A TRANSFORMAÇÃO URBANA?**.....53

Armando Palermo Funari

CAPÍTULO 4

**INVESTIGAÇÃO: INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL ORIENTADA
À UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**..... 101

Luís Maurício Martins Borges

CAPÍTULO 5

**RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA PARA
FINANCIAMENTO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA**..... 161

Eduardo Alberto Cuscé Nobre

CAPÍTULO 6

AQUISIÇÃO DE TERRAS E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL217

Patrícia Cezário Silva

CAPÍTULO 7

INOVAÇÕES E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA
A TRANSFORMAÇÃO URBANA EM SÃO PAULO251

Pedro do Carmo Baumgratz de Paula

Flávia Xavier Annenberg

CAPÍTULO 8

PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA COMO ARTICULADOR
DE POLÍTICAS PÚBLICAS285

Lígia Pinheiro de Jesus

APÊNDICE309

APRESENTAÇÃO DO IPEA

Entre as missões do Ipea, a de assessoria ao Estado brasileiro no aprimoramento das políticas públicas federativas talvez seja a mais desafiadora. Produzir conhecimento aplicado, que transforme situações consolidadas na esfera do Estado, muitas vezes reprodutoras de desigualdades e segregações, por si só já seria uma tarefa grandiosa dada a sua importância. Soma-se a isso as dificuldades que os sistemas burocráticos, para conservar as estruturas políticas e suas instituições, impõem às mudanças de maneira geral.

Essa missão, assumida na parceria entre o Ipea e a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), revela um desafio a mais para sua efetivação. No Brasil, o sistema federativo formado por três escalas autônomas de governo requer inovação de modelos de gestão para a cooperação federativa. No caso aqui apresentado, a inovação pode ser entendida como um fio condutor de todo o trabalho realizado pelas equipes técnicas do Ipea, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da PMSP e, também, de seus gestores e administradores que, com compromisso público, apoiaram os objetivos técnicos de estabelecer uma cooperação entre um governo local e uma instância do governo federal.

Cabe notar que é comum, em nosso sistema federativo, tratarmos da iniciativa de cooperação de cima para baixo, partindo do governo federal para estados e municípios. Aqui esse vetor se inverteu: juntos, pudemos inovar criando o mecanismo institucional que garantiu à pesquisa, feita em parceria, contar com o que havia de melhor em cada uma das instituições.

Os resultados finais da pesquisa encontram-se neste livro, composto por artigos de cada um dos pesquisadores envolvidos intensamente na busca de modelos de gestão para novas políticas em formulação na cidade de São Paulo, revelando os ganhos obtidos pelas duas instituições. A cidade de São Paulo e a SMDU em especial ganham na valorização do trabalho de pesquisa aplicada, extremamente necessário para criar as bases para a implantação de novas políticas que buscam, com o acordo da população, mudar modelos consolidados, mas superados. Ganha o Ipea, que, por meio do trabalho direto no campo de pesquisa, lidando com as pressões e interesses da política, aprimora sua capacidade de fazer pesquisas aplicadas, que efetivamente possam ser implementadas.

A grande inovação, porém, de que trata este livro surge do interesse público em reavaliar o papel do automóvel e os usos do espaço público nesta que é a maior cidade do hemisfério sul. O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), peça representativa das transformações em curso nesta cidade, lança uma flecha para um novo futuro. Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, tema da pesquisa desenvolvida, definem o traçado daquilo que poderá vir a ser São Paulo, uma cidade com transporte coletivo de qualidade, que organize seu território e valorize o espaço público e a convivência cidadã.

Inúmeros temas foram tratados nos diversos encontros que ocorreram entre os técnicos da SMDU e do Ipea e os pesquisadores que se juntaram à equipe. Novos instrumentos urbanísticos foram propostos pela prefeitura e aprovados em seu atual PDE, trazendo o desafio de analisar e avaliar os mecanismos para a efetiva implementação dos eixos de estruturação. O Ipea aportou uma de suas metodologias mais robustas de formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas – o modelo lógico –, buscando organizar a miríade de políticas, planos e ações já em curso ou em elaboração na cidade de São Paulo, para que pudessem vir a compor uma política intersetorial e transversal de efetivação dos preceitos do PDE.

A apresentação dos resultados finais desta pesquisa, marcada pela inovação, cooperação e transformação, valoriza nossas instituições e nossos pesquisadores. O compromisso com o aprimoramento da política pública, ao buscar atingir sempre da melhor maneira possível nosso público-alvo – o cidadão brasileiro –, já está transformando a vida de cada um dos cidadãos dessa nossa maior cidade. A efetivação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana constitui um modelo de política para outras grandes cidades, não apenas no Brasil. Esta publicação cumpre o papel de documentar e divulgar os resultados analíticos desta exitosa parceria federativa.

Ernesto Lozardo

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

APRESENTAÇÃO DA SMDU/PMSP

A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), apresenta neste livro a pesquisa desenvolvida em parceria com o Ipea, reconhecendo um duplo mérito dos resultados. Com relação ao produto da pesquisa, no conjunto dos capítulos que se seguem, é possível destacar a série de contribuições aportadas para o desempenho dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, com especial efeito para a política de monitoramento e implementação do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei nº 16.050/2014). Mais além, destaca-se também a inovação dos resultados derivados do próprio processo de pesquisa, desenvolvido no cotidiano de trabalho de pesquisadores em parceria com o corpo de gestores da Prefeitura de São Paulo. O processo de reflexão crítica, análise e produção de insumos e subsídios para a implementação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, assim desenvolvido pela gestão pública, foi piloto para a organização da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento da SMDU. A experiência pode então revelar a importância dos processos continuados de cooperação científica, e sua institucionalização, para a promoção de um laboratório de ensaios sobre a formulação e a prática de proposição das políticas públicas.

Fernando de Mello Franco

Secretário de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo

INTRODUÇÃO

Renato Balbim¹
Cleandro Krause²

Este livro traz ao grande público e aos gestores urbanos uma síntese dos trabalhos desenvolvidos em 2014 e 2015 pelo Ipea e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMDU/PMSP)³ na pesquisa Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano em São Paulo: Avaliação e Inovação. Esta parceria, que tratou de um tema inovador, como se poderá verificar adiante, também inovou na gestão pública, inaugurando tanto para a PMSP como para o Ipea um mecanismo singular de cooperação na estrutura federativa brasileira.

A forma de realização da pesquisa contrariou o senso comum e a prática habitual da organização do Estado brasileiro, altamente centralizada e com vetores de cooperação e aplicação de recursos que partem do governo federal para os entes federados. As instituições parceiras estiveram conveniadas segundo um instrumento híbrido, que contou com a aplicação de recursos financeiros municipais num órgão federal (o Ipea) e com o compartilhamento de instrumentos e conhecimentos entre os dois entes. A universidade, representada aqui pelos pesquisadores, professores e alunos da pós-graduação da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), também participou do processo de pesquisa, ainda que não de maneira formal no âmbito dos acordos celebrados.

A pesquisa, apresentada aqui na perspectiva autoral de cada um dos pesquisadores, teve como objetivo analisar e avaliar a proposição e o uso, na cidade de São Paulo, de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários dedicados ao desenvolvimento e à reestruturação urbana. Foram examinadas as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano, garantia do acesso à terra e promoção da requalificação urbanística oferecidas por estes instrumentos, visando ao seu aperfeiçoamento e inovação.

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur/Ipea.

3. O Ipea, fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), tem por objetivo fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, à formulação de políticas públicas e a programas de desenvolvimento. A SMDU, órgão da administração pública direta do município de São Paulo, tem a função de coordenar o processo de acompanhamento, avaliação e aprimoramento da legislação relativa ao planejamento e ao desenvolvimento urbano da cidade, e formular políticas, diretrizes e ações relacionadas ao seu desenvolvimento urbano.

Para tanto, após a realização da Chamada Pública Ipea nº 113/2013, no âmbito do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), foi montada uma equipe de trabalho, constituída dos seguintes pesquisadores bolsistas:

- economista Armando Palermo Funari (assistente de pesquisa III);
- arquiteto e urbanista Eduardo Alberto Cuscé Nobre, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP (pesquisador visitante);
- arquiteta e urbanista Ligia Pinheiro de Jesus (assistente de pesquisa II);
- economista Luís Maurício Martins Borges (assistente de pesquisa III);
- arquiteta e urbanista Patrícia Cezário Silva (assistente de pesquisa III); e
- advogado Pedro do Carmo Baumgratz de Paula (assistente de pesquisa II).

Os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea Renato Balbim (coordenador do trabalho pelo instituto), Cleandro Krause e Vicente Correia Lima Neto orientaram e desenvolveram pesquisas com a equipe. Por parte da SMDU, a coordenação dos trabalhos ficou sob a responsabilidade da arquiteta e urbanista Carolina Heldt D'Almeida. A equipe de pesquisadores bolsistas foi coordenada por Eduardo Alberto Cuscé Nobre.

O objetivo dos estudos foi formular um programa de ações e critérios de avaliação para a rede dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, estabelecidos no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo de 2014, instituído pela Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

Com base no conceito do desenvolvimento orientado pelo transporte público (*transit-oriented development* – TOD), esses eixos são definidos como as áreas de influência da rede estrutural de transportes coletivos, potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional, e à combinação entre usos mistos (residenciais e não residenciais) de imóveis.

Os eixos da transformação metropolitana são definidos pela rede estrutural de transportes coletivos de média e alta capacidade que integram a zona urbana do município. Esta rede (mapa 1) é composta pelas linhas, existentes ou planejadas, de trem; metrô; monotrilho; veículo leve sobre trilhos (VLT); veículo leve sobre pneus (VLP); e corredores de ônibus municipais e intermunicipais de média capacidade, com operação em faixa exclusiva à esquerda do tráfego geral.

As áreas de influência dos eixos são delimitadas por quadras inteiras, definidas segundo as capacidades e as características dos modais, conforme a seguir:

- nas linhas de trem, metrô, monotrilho e VLT, e nas linhas elevadas de VLP, as áreas de influência são as quadras alcançadas e internas às circunferências com raio variando de 400 m a 600 m, centradas nas estações; e
- nas linhas de VLP não elevadas, e nas linhas de corredores de ônibus municipais e intermunicipais, as áreas de influência são as quadras internas às linhas paralelas distanciadas entre 150 m e 300 m do eixo das vias.

Ainda de acordo com o PDE, os objetivos de estruturação dos eixos são:

- qualificação urbanística dos espaços públicos;
- mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos;
- qualificação das centralidades existentes e estímulo à criação de novas centralidades, incrementando a oferta de comércio, serviços e emprego;
- ampliação da oferta de habitações de interesse social (HIS) na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo; e
- orientação da produção imobiliária da iniciativa privada, de modo a gerar: diversificação nas formas de implantação das edificações nos lotes, com aumento das áreas permeáveis; maior fruição pública nos térreos dos empreendimentos; fachadas ativas no térreo dos edifícios; ampliação das calçadas, dos espaços livres e das áreas verdes; e incentivo à convivência entre os espaços públicos e privados, e entre usos residenciais e não residenciais.

Em resumo, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são porções do território onde se prevê um processo de transformação do uso do solo, com o adensamento populacional e construtivo articulado a uma qualificação urbanística dos espaços públicos e uma ampliação da oferta de comércio, serviços, equipamentos públicos e HIS.

Entretanto, um dos grandes desafios para a implementação dos eixos é exatamente a articulação das políticas de modo que convirjam para a viabilização de um projeto integrado e intersetorial.

Considerando o interesse no desenvolvimento e na estruturação de projetos urbanos, fundamentados em modelagens urbanísticas, econômico-financeiras, jurídicas e de gestão, os estudos que se seguiram tiveram como objetivo geral avaliar e propor instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, segundo a possibilidade de implementação de um programa para os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Como princípio metodológico, considerou-se a articulação dos instrumentos com mecanismos de gestão analisados nas variadas escalas de intervenção: desde as dinâmicas urbanas e econômicas regionais até as estratégias distintas a serem adotadas conforme as problemáticas urbanas e as especificidades locais do território onde se inserem.

Além disso, as análises partiram do princípio de que, para a implantação de um programa que leve de fato à transformação urbana, é necessária a articulação entre o projeto urbano e os instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários.

Para se atingirem os objetivos de avaliar os limites e as possibilidades da aplicação dos instrumentos e seu possível aprimoramento visando à implementação de um programa para os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, os estudos foram conduzidos metodologicamente com o uso de uma ferramenta de análise, avaliação e formulação de políticas públicas desenvolvida pelo Ipea e já amplamente testada.

Trata-se de construir uma matriz de modelo lógico representativa das intenções do gestor público, correlacionando-as com as condições existentes e necessárias para a implementação e a avaliação da ação pública. Esta metodologia foi elaborada para a formulação de programas de políticas públicas e a avaliação de resultados por Cassiolato e Gueresi (2010). A metodologia inicial é baseada no planejamento de projeto orientado por objetivos (*Zielorientierte Projektplanung – ZOPP*),⁴ da agência alemã Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), e no planejamento estratégico situacional,⁵ de Carlos Matus. Foi desenvolvida pelo Ipea com o intuito principal de explicitar a teoria da intervenção, ou seja, “o objetivo lógico subjacente e não explícito que permite organizar uma intervenção em função dos efetivos resultados alcançáveis” (Cassiolato e Gueresi, 2010, p. 16).

A metodologia foi então adaptada pelos pesquisadores do Ipea para ser aplicada de maneira *reversa* em programas e ações que já existiam, mas que não se utilizaram de uma efetiva metodologia estruturada em sua concepção, ou que, por razões diversas, não documentaram o processo. Desta maneira reversa, este conhecimento e esta experiência foram aplicados para a criação de uma matriz de avaliação de um projeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo Urbanização de Favelas, naquela que é considerada a intervenção mais emblemática, no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2010 (Balbim *et al.*, 2010). Em seguida, a aplicação se deu no programa federal Urbanização,

4. O ZOPP é um método de trabalho desenvolvido pela GTZ, agência alemã de cooperação técnica, que oferece uma estrutura sistemática para identificação, planejamento e gestão de novos projetos desenvolvidos em ambiente de oficina com os principais grupos de interesse.

5. O planejamento estratégico situacional é uma ferramenta de planejamento desenvolvida pelo economista Carlos Matus, ex-ministro da Fazenda e do Planejamento do Chile, que procura compreender os limites e as possibilidades do planejamento, considerando suas possibilidades de ação sobre a realidade, e não apenas usando-o como uma técnica de previsão do desenvolvimento futuro.

Regularização e Integração de Assentamentos Precários, em 2011 e 2012, buscando a criação de uma nova metodologia de avaliação, também aplicável ao programa Saneamento Integrado (Balbim *et al.*, 2013); em ambos, a ênfase foi dada a grandes intervenções, incluídas no PAC.

Tendo em vista a importância desse método no desenvolvimento e no desdobramento das pesquisas realizadas no âmbito do convênio Ipea-SMDU, sua apresentação pormenorizada comporá o segundo capítulo desta publicação. Inicialmente, cabe apontar que o primeiro esforço da construção da matriz do modelo lógico compreendeu a identificação dos problemas sobre os quais um programa para os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana deveria atuar. Chegou-se, assim, à elaboração de um problema central: a desigualdade e a vulnerabilidade socioterritorial. Os demais problemas que compoariam a sua explicação foram definidos ou como *causas* ou como *consequências* do problema central. Entre as causas, seis delas foram consideradas *críticas* (box 1): é sobre elas que uma política, um programa ou um projeto deve atuar. Assim, cada pesquisador desenvolveu uma reflexão específica acerca de uma ou mais causas críticas.⁶

BOX 1

Causas críticas do modelo lógico

- 1) Concentração dos investimentos públicos e privados em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento da igualdade social.
- 2) Insuficiência de distribuição e acesso dos equipamentos e dos espaços públicos de qualidade para a fruição da vida cotidiana.
- 3) Regulação e gestão do uso do solo voltadas aos interesses privados, não promovendo a otimização da infraestrutura nem a diversidade social.
- 4) Ineficiência dos instrumentos jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e viabilização dos projetos de interesse público.
- 5) Sistema de transporte desconectado do uso do solo e da provisão de equipamentos e serviços sociais, dificultando o acesso à cidade.
- 6) Ausência de projetos urbanos mediando os conflitos e as disputas de uso do espaço urbano.

Elaboração dos autores.

De maneira geral, o método utilizado foi fazer uma revisão teórica do estado da arte do tema escolhido; coletar e analisar dados primários sobre esse tema; e pesquisar instrumentos e práticas no país e no exterior, de maneira a analisar o problema e propor recomendações às políticas públicas, sempre visando à solução e à superação de causas críticas do problema a ser enfrentado.

6. A causa de número 5, que trata especificamente do sistema de transporte, não foi diretamente tratada por um único pesquisador. Uma vez que o tema envolve todos os demais, encontram-se desenvolvimentos sobre esta causa crítica em cada um dos capítulos.

Foram também realizadas entrevistas com os gestores públicos, buscando verificar os limites e as possibilidades dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, existentes ou potencialmente utilizáveis, na busca de solução de cada causa crítica.

Os relatórios de pesquisa e as notas técnicas, bem como esta publicação, respondem a uma clara preocupação que orientou a parceria Ipea-SMDU: a necessidade de se fazer pesquisa não somente aplicada, mas efetivamente aplicável, parametrizada pelo conhecimento teórico e metodológico de ponta, visando à sua aplicação na efetiva superação do problema encontrado.

Buscou-se, assim, fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento, alguns deles desenhados em detalhes pelos autores, tornando-os aplicáveis não apenas em São Paulo, mas também em outras cidades, inclusive fora do contexto brasileiro.

Os conhecimentos adquiridos e aqui sistematizados; as várias inovações de instrumentos e da gestão, documentadas e propostas; os fundamentos teórico-metodológicos expostos; e a evidência de fatores críticos e contextuais que impedem a implementação de políticas integrais e integradas fazem desta publicação um efetivo manual aplicado de construção de uma política pública transformadora.

Assim, este livro, *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo*, está composto, além desta introdução, por oito capítulos autorais, correspondentes a temas da pesquisa, e um apêndice, que, entende-se, é de grande valia para os gestores públicos e urbanistas em geral.

O capítulo inicial, *Desafios, hipóteses e inovação na gestão da política urbana*, foi escrito por Carolina Heldt D'Almeida a partir da sua experiência na coordenação da área de pesquisas da SMDU. O texto trata da inovação na gestão, no planejamento e na execução das políticas públicas, inovação esta revelada com a aplicação da matriz do modelo lógico. As opções feitas para a administração pública e as complementaridades desta pesquisa com outras iniciativas são debatidas tendo o princípio norteador da transformação, que impõe criar novas estruturas que permitam abordar e enfrentar o problema colocado. A importância da conexão das ações e das políticas, bem como sua reorganização a partir de uma visão territorial e integrada da cidade, é a essência buscada pela gestão municipal, e neste capítulo é retratada.

O segundo capítulo, *Inovação urbanística como questão e método*, de autoria de Renato Balbim e Cleandro Krause, com a colaboração do conjunto de pesquisadores bolsistas, apresenta de maneira detalhada a aplicação da metodologia da matriz de modelo lógico, ilustrando, a partir de outros trabalhos já desenvolvidos, a capacidade

desta ferramenta para descobrir e representar as intenções presentes quando da definição de uma determinada política, recuperando o processo decisório, de maneira a organizar *a posteriori* as ações empregadas e os resultados esperados. No caso específico do trabalho com a SMDU, a construção da matriz lógica foi tanto de maneira reversa, recuperando ações já em curso e representando-as de maneira integrada, quanto de maneira direta, propondo novas ações que conjuntamente pudessem dar eficácia às intenções da política.

O terceiro capítulo, elaborado por Armando Palermo Funari, *Padrão de concentração de estruturas em São Paulo – quais perspectivas para a transformação urbana?*, procurou responder às causas críticas 1 e 6 da matriz do modelo lógico. Assim, lança um olhar crítico sobre a implantação e a persecução dos objetivos do recente PDE, através da viabilização dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. A ideia foi identificar possíveis caminhos e descaminhos colocados para os eixos na busca pelo cumprimento dos principais objetivos do PDE a partir de uma análise dos padrões de concentração e desigualdade em São Paulo, no tocante à renda, ao emprego, aos lançamentos imobiliários e aos gastos do governo municipal.

O quarto capítulo, *Investigação: integração da política fiscal orientada à universalização do direito à cidade*, de Luís Maurício Martins Borges, também procura responder à causa crítica 1, assim como à 2. O objetivo da investigação é colaborar para a integração da política fiscal do município de São Paulo, incorporando o padrão socioeconômico das subprefeituras, enquanto referência para o diagnóstico, o planejamento e o acompanhamento da política de infraestrutura pública, assim como para a definição da contribuição do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), constituindo um sistema orientado à universalização de equipamentos públicos no território. O autor supera o debate sobre a determinação dos preços do imóvel como referência exclusiva do IPTU, para se conectar às relações e às condições de valorização imobiliária nas vizinhanças, sob as expectativas e as condições das famílias referentes à moradia, ao trabalho e ao acesso à infraestrutura e aos serviços públicos na cidade, além de trazer para reflexão temas como a lucratividade das empresas e a rentabilidade dos proprietários. Faz-se, por fim, uma crítica buscando um sistema de planejamento público que estreite a apresentação, o debate e a justificação da política de tributos e despesas.

Eduardo Alberto Cuscé Nobre apresenta o quinto capítulo deste livro, intitulado *Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana*. Trata-se neste momento da preocupação com a causa crítica 4. A partir da análise da aplicação dos principais instrumentos de financiamento ao desenvolvimento de projetos urbanos previstos no anterior PDE, desde 2004, principalmente aqueles relacionados à recuperação da valorização imobiliária advinda da implantação de infraestrutura urbana, o capítulo apresenta uma reflexão sobre os limites e as

possibilidades de financiamento dos eixos. Para tanto, analisou a evolução histórica em nível nacional e internacional destes instrumentos e de seus conceitos, além de avaliar a aplicação dos certificados de potencial adicional construtivo (Cepacs), utilizados nas operações urbanas consorciadas, e da outorga onerosa do direito de construir (OODC), tanto do ponto de vista da arrecadação dos recursos como do ponto de vista de sua aplicação. Por fim, foi feita uma análise prospectiva da arrecadação futura e de sua aplicação conforme o novo marco legal aprovado.

Esteve a cargo de Patrícia Cezário Silva a elaboração do sexto capítulo, *Aquisição de terras e habitação de interesse social*, que procurou responder às causas críticas 3 e 4. São apresentadas análises e simulações do potencial de aplicação da cota de solidariedade, instrumento inovador do PDE, que propõe a articulação de dois temas fundamentais da política urbana em São Paulo: *i*) a aquisição de terras para viabilizar projetos de desenvolvimento urbano pela municipalidade; e *ii*) a produção de HIS.

O sétimo capítulo, *Inovações e alternativas institucionais para a transformação urbana em São Paulo*, contou com a parceria de Pedro do Carmo Baumgratz de Paula e Flávia Xavier Annenberg, ambos advogados, respectivamente mestre em direito econômico pela USP e assessora da Secretaria de Negócios Jurídicos da PMSP. Juntos, os autores refletiram sobre a causa crítica 4. O capítulo avalia as alternativas institucionais aos obstáculos jurídicos e financeiros à aquisição de terras para os projetos integrados dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo. Dessa forma, avaliaram e propuseram alternativas aos procedimentos administrativos e judiciais de desapropriação (principal mecanismo de aquisição de terras por entes públicos) e ao modelo de transferência de potencial construtivo (TPC) como forma de aquisição de terras nos eixos propostos no PDE. Com base no mapeamento e na análise realizados, ao final são propostas alternativas institucionais para gerar maior integração do planejamento de desapropriações e, assim, reduzir os prazos tomados pelos procedimentos administrativos e judiciais, bem como é apresentado um modelo de mercado eletrônico de certidões de potenciais construtivos para dinamizar e potencializar o uso das doações como alternativa institucional às desapropriações.

Ligia Pinheiro de Jesus apresenta no oitavo capítulo uma discussão acerca do *Projeto de intervenção urbana como articulador de políticas públicas*. Esta análise se concentra na causa crítica 6. O objetivo foi refletir sobre os gargalos à criação de condições para o desenvolvimento de um projeto integrado para os eixos de estruturação. O capítulo revela em que medida os instrumentos urbanísticos dispostos no novo PDE são suficientes para a articulação das políticas setoriais fundamentais para a conformação dos eixos. Nesse sentido, o texto aprofunda-se na investigação dos obstáculos e dos possíveis avanços, em termos da constituição

técnica e de desenho institucional do instrumento projeto de intervenção urbana (PIU), previsto pelo PDE. Analisa-se um instrumento urbanístico similar ao PIU, utilizado em Medellín (Colômbia), o *projecto urbano integral* (PUI), que é operacional na aplicação de política integrada como estratégia para a execução de projetos urbanos. Com base na análise dos mecanismos de operação desse instrumento de referência e na avaliação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos estabelecidos para os eixos, são propostas orientações ao aprimoramento do instrumento PIU, tendo em vista seu potencial enquanto um dispositivo articulador das políticas setoriais.

As peças gráficas que compõem a matriz do modelo lógico constituem o apêndice deste livro. Estas peças representam com detalhe, mas de maneira sintética, a intenção da PMSP, por meio do PDE e da gestão urbana (empreendida pela SMDU), de implementar uma ação efetiva de desenvolvimento urbano seguindo eixos de transporte. As peças gráficas não representam apenas a construção clara de um problema, mas revelam a organização e a coordenação dos instrumentos – os já disponibilizados e aqueles a serem desenvolvidos – necessários para a superação das causas do problema central e a efetiva implementação da política.

A proposta deste livro, para além de fazer um relato crítico da pesquisa à qual está associado, é documentar, de maneira aprofundada e científica – com toda a isenção oferecida pela parceria entre duas instituições completamente distintas e com objetivos diversos, mas convergentes nesta pesquisa –, um importante momento do desenvolvimento urbano em São Paulo. A reestruturação do espaço proposta, em implantação, baseia-se em princípios comuns, comunitários, públicos e coletivos, superando orientações fragmentadoras e corporativistas da produção do espaço urbano paulistano. A isenção da pesquisa – uma orientação teórico-metodológica – torna-se por essas razões elemento fundamental para contribuir com a credibilidade e a transparência da ação da atual PMSP, convidando os seus cidadãos e estudiosos a participar da transformação da cidade a partir de linhas claras de organização do espaço.

Após diversas décadas, São Paulo passou a contar com um efetivo planejamento estratégico e de futuro, que compreende as condições de seu espaço produzido, inclusive de seu espaço social, e, de maneira integrada, aponta diretrizes para seu desenvolvimento, instituindo os instrumentos urbanísticos, econômicos, financeiros, jurídicos e tributários para que este planejamento se efetive. Esta ação, considerada normal no planejamento moderno das cidades, chega com enorme atraso à cidade de São Paulo, e portanto em si mesma trata-se de uma inovação no contexto. O método estabelecido em todo o processo, de transparência, participação e divulgação das necessárias informações que pudessem qualificar os debates, é um convite ao engajamento da sociedade com a sua cidade.

Há outra ordem de inovação presente no PDE e na política dos eixos. Trata-se do reconhecimento e do enfrentamento das condições estruturais de segregação socioespacial que marcam a cidade de São Paulo, orientando seu desenvolvimento futuro para todos. Os investimentos, tanto públicos quanto privados, devem estar concentrados em regiões da cidade onde possam efetivamente beneficiar o conjunto da população e onde transformem condições estruturais de precariedade urbanística e isolamento social.

As transformações em curso em São Paulo, algumas delas tratadas pelos pesquisadores nesta publicação, reinserem a maior cidade do hemisfério sul num cenário promissor de futuro urbano. São Paulo se qualifica assim para o debate sobre o futuro das cidades e, junto com outras cidades no mundo, algumas delas citadas nesta publicação, revela a coragem de uma gestão em reinventar seu sentido, não mais orientado apenas pelos interesses dos mercados imobiliário, financeiro e automobilístico globais, mas visando principalmente à produção do espaço da vida de seus habitantes.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato *et al.* Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. p. 713-734. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BD_vol3.pdf>.

_____. **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1903). Disponível em: <<http://tinyurl.com/td1903ipea>>.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, set. 2010. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100924_notatec6disoc.pdf>.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Arquivos da Lei Municipal nº 16.050/2014: mapa 3A – eixos de transformação previstos. **Gestão Urbana SP**, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-da-lei/>>.

DESAFIOS, HIPÓTESES E INOVAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA URBANA

Carolina Heldt D'Almeida¹

1 INTRODUÇÃO

Este livro contém os resultados da experiência de parceria entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e o Ipea para o desenvolvimento da pesquisa Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano em São Paulo: Avaliação e Inovação. Trata-se da oportunidade de apresentar, em conjunto, o processo de pesquisa que resultou nos seis estudos que compõem os capítulos deste livro. Pretende-se, nesse artigo, além de contextualizar as motivações da proposição da pesquisa e as inovações incorporadas ao método de análise, demonstrar os elos entre esses seis estudos e como responderam à hipótese em causa: os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana como uma estratégia estrutural para a transformação territorial da cidade de São Paulo.

A proposição dos eixos se consolidou na aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), sinalizando as possibilidades de a legislação urbanística promover uma aproximação entre a lei, o projeto urbano, as formas de financiamento e os mecanismos de controle, monitoramento e gestão participativa como estratégias articuladas para avançar na realização autoaplicável da lei. Esta pesquisa tomou como ponto de partida a hipótese dos eixos com a finalidade de analisar esse conjunto de estratégias, fornecer subsídios ao seu aprimoramento e apresentar inovações que possam apoiar a estruturação dessa política, visando à implementação dos objetivos e das premissas do PDE.

2 DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA EM SÃO PAULO

À medida que a política urbana ganhou centralidade na cidade de São Paulo, na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), ganharam também evidência a complexidade dos desafios que a cidade impõe e a importância da pesquisa sobre inovação de formas e conteúdos das ações da política pública. Primeiramente, tendo em vista buscar respostas que possam testar hipóteses nas práticas e ações

1. Chefe da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura Municipal de São Paulo.

imediatas no tempo da gestão e, igualmente, refletir consistente e coerentemente sobre a implementação do planejamento sistêmico de reestruturação urbana de longo prazo. Em segundo lugar, em razão da necessidade de resolver, a um só tempo, dois problemas de naturezas distintas: os problemas estruturais presentes na produção do espaço urbano e os problemas recorrentes na reprodução dos mecanismos de gestão pública.

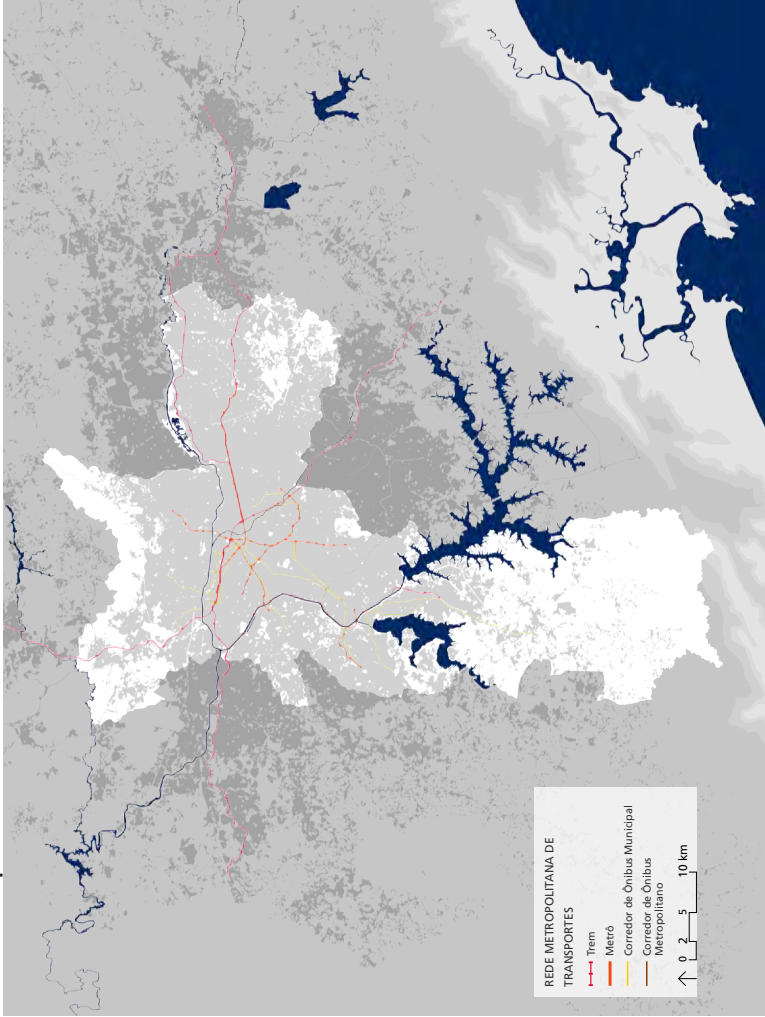
Os problemas urbanos estruturais da cidade de São Paulo possuem a sua mais evidente expressão na contradição que há entre a concentração das principais infraestruturas de transporte, empregos formais e oportunidade de trabalho se dar nas centralidades urbanas e não nos territórios de maior vulnerabilidade social da cidade. O panorama da segregação socioespacial da cidade de São Paulo evidencia a contradição básica da produção do espaço urbano e recomenda ações fundamentais para a sua superação.

Os desafios colocados à gestão pública para avançar nas políticas urbanas de reconversão do padrão de segregação representam também a necessidade de inovação em instrumentos e mecanismos de planejamento urbano para a estruturação da política e do controle de sua implementação. Confirmam isso uma ordem de problemas próprios da lógica de reprodução recorrente dos mecanismos de gestão pública: desarticulação de políticas setoriais para a qualificação integrada do espaço urbano; indefinição de competências entre agentes e de hierarquia de prioridades dos investimentos e das ações estratégicas em territórios e setores fundamentais; legislação urbanística e mecanismos de aquisição de terras descolados das dinâmicas urbanas e da produção do espaço urbano; incapacidade de financiamento público dos investimentos em atendimentos às demandas básicas e à dificuldade de inovação e gestão de controle público de mecanismos de autofinanciamento dos projetos urbanos de longo prazo etc.

São problemas conhecidos e recorrentes e, por isso, tornam-se objeto necessário da pesquisa aplicada para a avaliação sobre as causas críticas dos desafios de implementação das políticas públicas e de seus efeitos para a transformação concreta da cidade.

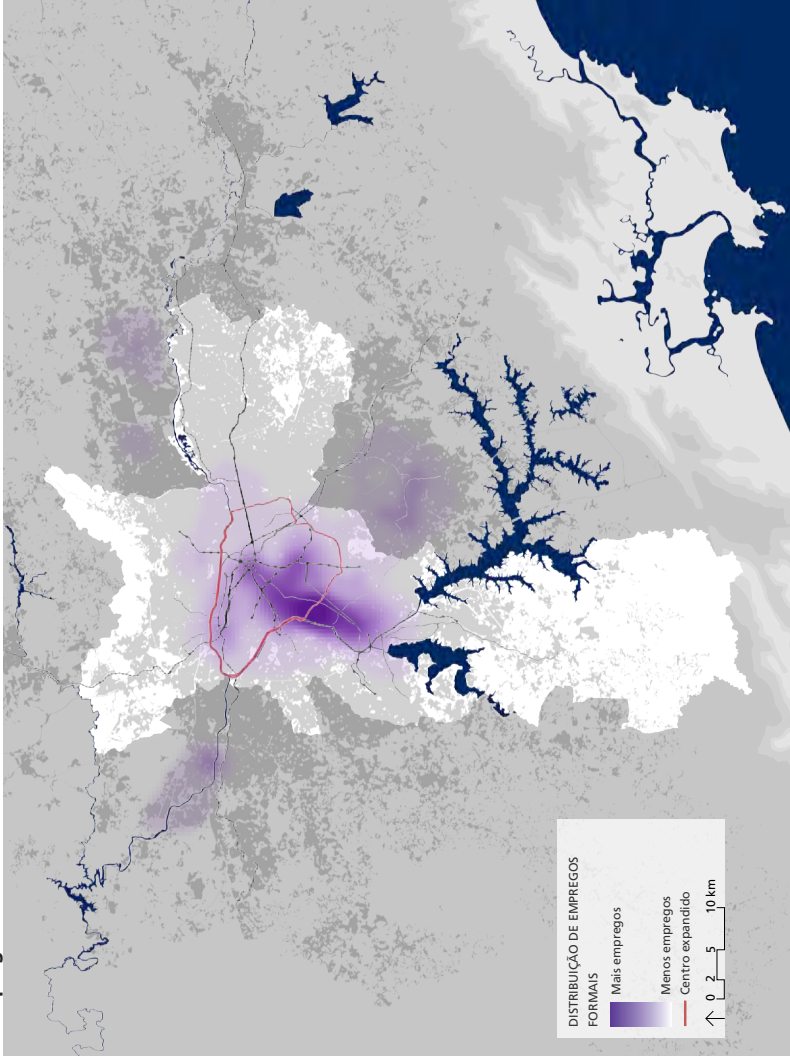
A política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana trata da inovação na gestão pública municipal de São Paulo, da associação entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano e do uso do solo. As premissas e os objetivos dessa política, materializados no PDE de 2014, buscam respostas de âmbito tanto imediato e programático do tempo da gestão quanto sistêmico, multissetorial e multiescalar no longo prazo das transformações estruturais urbanas.

MAPA 1
Rede metropolitana de transportes



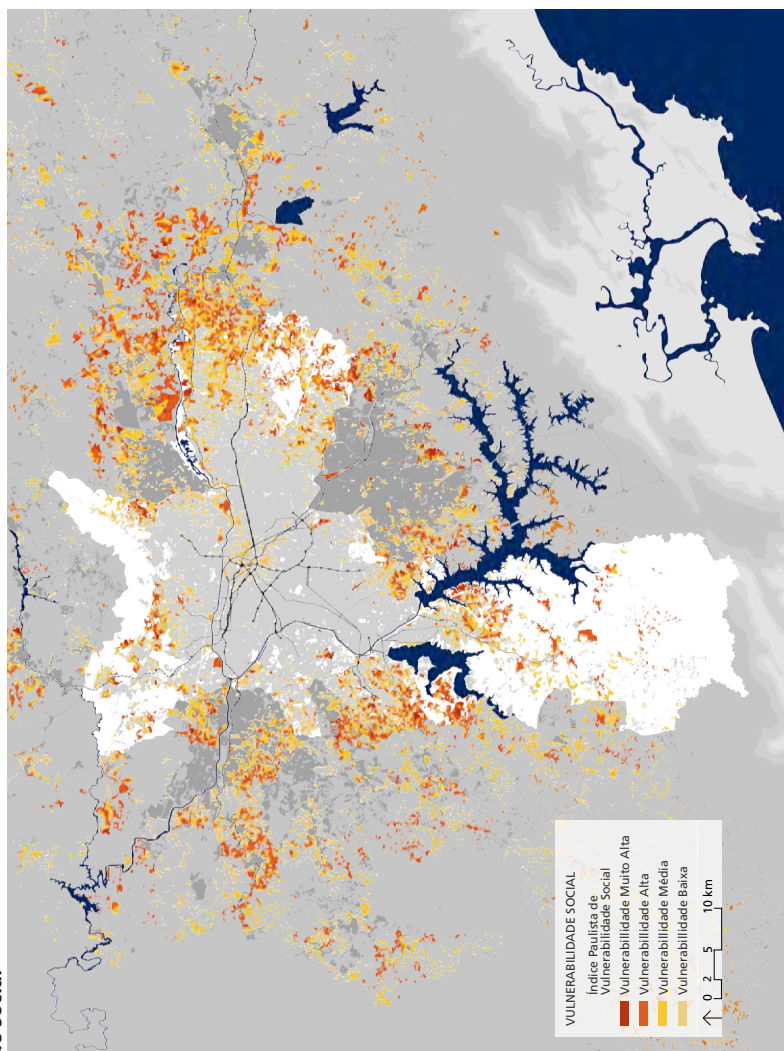
Fonte: São Paulo Transporte S.A./Secretaria Municipal de Transportes (SPTans/SMT); Metrô; Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM); Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 2
Distribuição de empregos formais



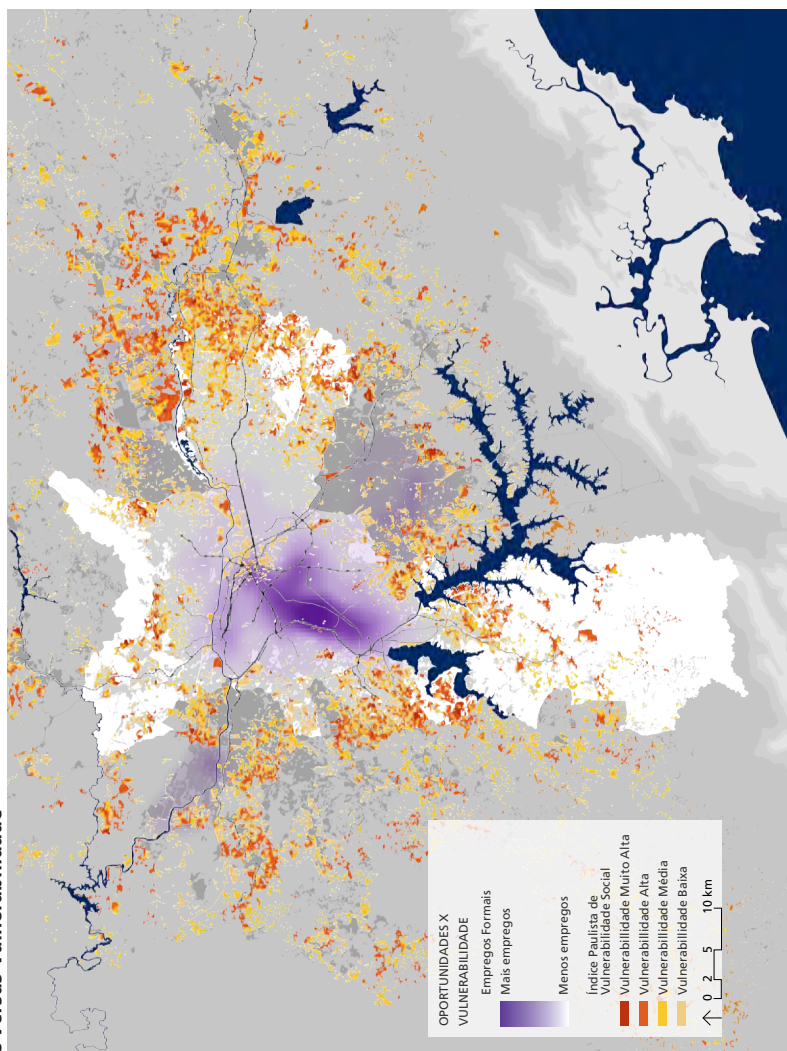
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais-MTE, 2010).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 3
Vulnerabilidade social



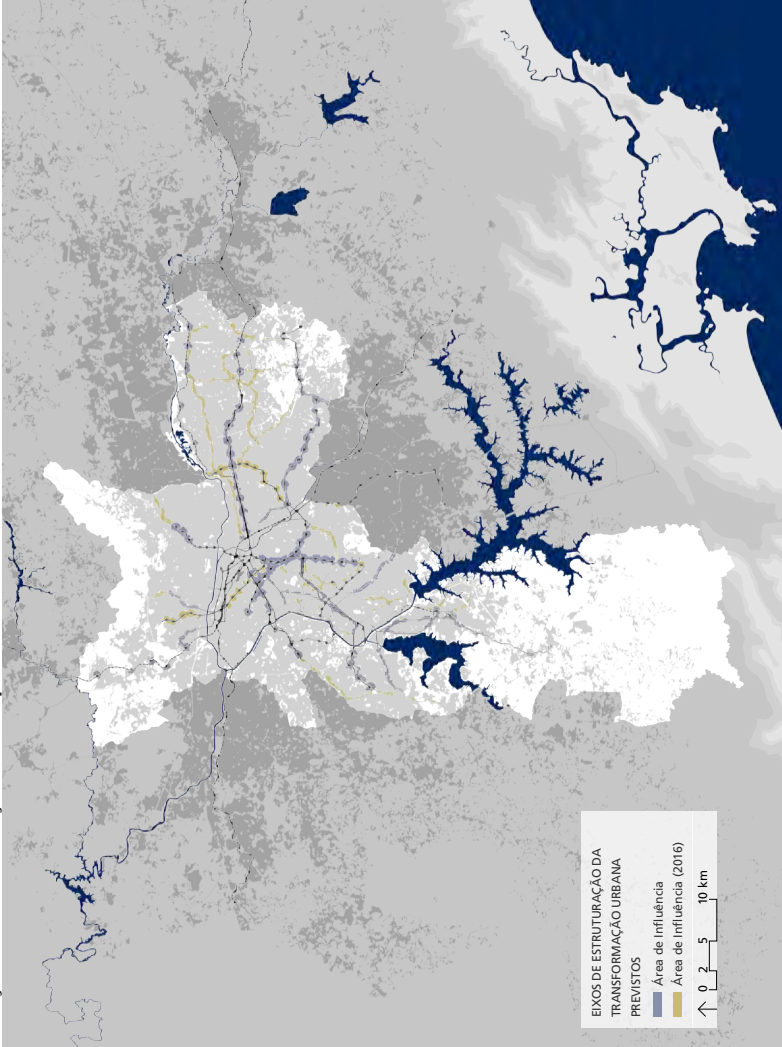
Fonte: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social/Sistema Estadual de Análise de Dados (PVS/Seade, 2010).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 4
Oportunidades versus vulnerabilidade



Fonte: Rais-MTE (2010); IPVS/Seade (2010).
Elaboração: SMDU (2014).

MAPA 5
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana previstos



Fonte: Lei 16.050 PDE de São Paulo.
Elaboração: SMDU (2013).

3 HIPÓTESES DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Os eixos, de acordo com o PDE, são perímetros definidos pelas áreas de influência do sistema estrutural de transporte coletivo de alta e média capacidade – metrô, trem e corredores de ônibus –, onde se pretende, além de potencializar o aproveitamento do solo urbano por meio do adensamento populacional e construtivo, promover maior diversidade de usos.

Assim, as áreas de influência que receberão essa orientação para o desenvolvimento urbano são delimitadas pelas faixas ao longo dos corredores de ônibus e das estações de metrô e trem, e sua abrangência é determinada em função da capacidade e da característica de cada meio de transporte, considerando a rede de transporte coletivo existente e planejada – cuja área de influência se ativará apenas dada a implementação da infraestrutura de transporte.

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são porções do território privilegiadas para haver um processo de transformação do uso do solo mediante um conjunto de instrumentos autoaplicáveis definidos pelo PDE. Têm por objetivo gerar efeitos na escala da reestruturação intraurbana, ao promover o adensamento urbano aliado à rede de transportes existente e o desenvolvimento das centralidades urbanas, e também na qualificação urbana local, por meio de promoção de espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos.

Uma vez que o PDE estabelece o coeficiente de aproveitamento básico número um para toda a cidade de São Paulo, exceto em casos de projetos urbanos que justifiquem a sua alteração via instrumentos urbanísticos, como as operações urbanas e as áreas de intervenção urbana, e define o coeficiente de aproveitamento máximo número quatro nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, tem-se aí uma orientação estrutural para o desenvolvimento urbano, via condução do mercado imobiliário em direção às regiões que se entendem prioritárias ao desenvolvimento urbano.

Os recursos arrecadados com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional, dirigidos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), possuem caráter redistributivo em melhorias urbanas em unidades de conservação, equipamentos sociais, espaços públicos, áreas verdes e de patrimônio cultural, em toda a cidade. Significam, sobretudo, importante efeito para a viabilização dos objetivos da política dos eixos, de reverter o padrão de segregação socioespacial, na medida em que as diretrizes do Fundurb contemplam a prioridade de destinação anual de ao menos 30% para a aquisição de terrenos para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e ao menos 30% destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

Acresce-se a isso, para fins de promoção da qualificação local das centralidades urbanas, um conjunto de instrumentos a ser adotado nas áreas de influência definidas nos eixos, com efeito a orientar a qualidade da produção imobiliária da iniciativa privada nesses territórios. A possibilidade de aumento do potencial construtivo nessas áreas é combinada à definição da cota parte máxima de terreno por unidade – que define o número mínimo de unidades residenciais a serem construídas em novos empreendimentos – para induzir o adensamento construtivo e habitacional e otimizar o uso da terra em áreas bem localizadas. Incentivos urbanísticos e fiscais objetivam a implantação de edifícios de uso misto, fachadas ativas, espaços para fruição pública e de largura mínima das calçadas, a fim de qualificar os espaços públicos na área de influência dos eixos. Visando ao desincentivo ao uso do transporte individual motorizado nessas áreas, e a consequente mudança do padrão de mobilidade urbana na cidade, foi estabelecido um limite máximo para o número de vagas que não são consideradas como área construída.

A integração destes instrumentos tem por objetivo gerar efeitos na escala da reestruturação intraurbana e na qualificação urbana local, em ambos os casos considerando a importância da articulação intersetorial das políticas públicas para a transformação urbana da cidade. Ainda que esses instrumentos tenham caráter autoaplicável – a redução do coeficiente de aproveitamento para o básico 1, por exemplo, que é válido imediatamente após aprovação do PDE –, suas consequências na dinâmica de alteração do padrão de desenvolvimento da cidade devem se traduzir em evidências em longo prazo. Ao mesmo tempo, agregam-se a essas iniciativas ações programáticas de efeito imediato para a urbanidade, com a reprogramação de usos de mobilidade na via pública, considerando as faixas de ônibus e as ciclovias, a redução da velocidade nas vias expressas, o programa de melhoramento de calçadas etc.

As respostas de âmbito tanto imediato e programático quanto sistêmico, multiescalar e multissetorial de longo prazo encontram-se articuladas na propositura da revisão do marco regulatório da cidade de São Paulo, previsto e monitorado pelo Programa de Metas da gestão 2013-2016. Constitui-se um sistema de planejamento urbano que incorpora desde a revisão do código de obras, dos planos regionais das subprefeituras e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, conforme e em detalhamento às diretrizes do processo participativo do PDE até a possibilidade de sua reflexão no debate público do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP).

Diante dos desafios presentes na produção do espaço urbano da cidade e na possibilidade de seu controle e monitoramento, além dos avanços necessários do sistema de planejamento urbano para a elaboração e implementação das políticas públicas de forma integrada na gestão urbana, foi importante reconhecer a

oportunidade de se avançar na pesquisa aplicada durante e no interior da gestão pública. Trata-se da possibilidade de promover a avaliação e a proposição de inovações em instrumentos e mecanismos que possam subsidiar, mais do que o escopo da regulação urbanística, o desenvolvimento da política urbana e, em especial, da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

4 A PESQUISA EM INOVAÇÃO NA GESTÃO URBANA

A pesquisa Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano em São Paulo: Avaliação e Inovação foi desenvolvida no âmbito do convênio entre a SMDU de São Paulo, por meio da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento, e o Ipea, fundação pública federal com atribuição de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

O processo de elaboração da pesquisa contou com a colaboração constante do corpo de servidores da SMDU e da empresa pública São Paulo Urbanismo e, principalmente, da condução da sua elaboração pela equipe da Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento, além de contribuições de servidores de demais secretarias da prefeitura municipal de São Paulo. O desenvolvimento da pesquisa se deu em consonância com o debate público para a aprovação do Plano Diretor de São Paulo e a matéria dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana se fez presente em diversas mídias e variados fóruns participativos de elaboração e aprovação da lei. A pesquisa aplicada se deu no sentido propriamente dito, diante das práticas e desafios de formulação, aprofundamento analítico, crítico e propositivo em tempo do debate, da aprovação e do posterior desdobramento e detalhamento da lei.

O Projeto de Lei do Plano Diretor e o Plano Diretor aprovado, bem como o escopo da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e dos planos regionais das subprefeituras tornaram-se as fontes primárias dos estudos em desenvolvimento. Nesse sentido, a hipótese dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana estava dada como um fato, ainda que as evidências e resultados dessa política de desenvolvimento urbano de longo prazo não pudessem ainda ser objeto de análise.

A oportunidade do desenvolvimento da pesquisa foi justamente reconhecer, de forma complementar aos instrumentos urbanísticos autoaplicáveis e de parâmetros de incentivos para a qualificação do desenvolvimento urbano estabelecidos no âmbito da regulação urbanística, um conjunto de mecanismos e instrumentos urbanísticos, jurídicos, tributários, de gestão e projeto urbano que poderiam ser objeto de análise e proposição para a implementação da política dos eixos. Especialmente considerando os desafios para a consecução da implementação da política dos eixos de distintas naturezas: territoriais (dos problemas estruturais da segregação socioespacial às especificidades das situações de uso e ocupação do solo de cada macroárea da cidade), institucionais (derivadas da política intersetorial necessária

à qualificação das centralidades urbanas com promoção de localização de emprego e moradia de HIS vinculada à política de transporte de alta e média capacidade) e de financiamento e gestão (das necessidades de articulação entre fundos públicos e programas de política pública setoriais, às estratégias de captura e redistribuição da mais-valia urbana vinculada a um sistema de controle e monitoramento).

Dessa forma, a pesquisa pretendeu o estudo de viabilidade de implantação da política dos eixos para a avaliação e proposição de instrumentos urbanísticos, jurídicos, tributários e de gestão a partir da análise das variadas escalas de intervenção: das dinâmicas urbanas e econômicas regionais às estratégias específicas para os diversos territórios das macroáreas. Nesse sentido, em grande medida, os estudos desenvolvidos se apoiaram em análises de tendências do desenvolvimento urbano de São Paulo nas décadas pregressas para avaliar a viabilidade das transformações propostas, em relação aos padrões recorrentes de desenvolvimento urbano da cidade, visando, em última instância, à propositura de um conjunto de recomendações como subsídios à política dos eixos.

É possível reunir essas contribuições em três âmbitos: *i*) análise de instrumentos urbanísticos, mecanismos e critérios de viabilização da política dos eixos mediante instrumentos de captação da mais-valia urbana e sua redistribuição via investimento em infraestrutura e HIS; *ii*) análise de fluxos institucionais para previsão do seu aprimoramento diante da implementação dos eixos, especialmente referente aos fluxos de desapropriação, de transferência do potencial construtivo e de desenvolvimento do Projeto de Intervenção Urbana em processo integrado na gestão pública; e *iii*) análise de diagnóstico socioterritorial e de diretrizes para monitoramento e priorização na implementação dos eixos.

A amplitude dos temas abordados é uma das virtudes da pesquisa, que contou com um corpo de pesquisadores de distintas formações disciplinares (economia, direito, arquitetura, geografia e urbanismo) para poder compreender um recorte complexo do panorama dos problemas estruturais presentes na produção do espaço urbano e dos problemas recorrentes na reprodução dos mecanismos de gestão pública e poder endereçar as contribuições de maneira sistêmica para uma política urbana integrada dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

É nesse propósito que o método do modelo lógico proposto pelo Ipea se desenvolveu como uma ferramenta de pesquisa aplicada e significou uma plataforma para a análise articulada dos problemas e suas relações de causalidade, que foram, em seguida, analisados em profundidade e de forma específica nos estudos que compõem este livro. O detalhamento do método proposto pelo Ipea e os resultados específicos alcançados pelos pesquisadores são apresentados de forma completa nos capítulos que se seguem.

INOVAÇÃO URBANÍSTICA COMO QUESTÃO E MÉTODO¹

Renato Balbim²
Cleandro Krause³

1 INTRODUÇÃO

A inovação urbanística tratada neste capítulo refere-se às proposições e às formulações elaboradas pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), as quais foram debatidas com a sociedade e consolidadas no atual plano diretor da cidade. Diversos elementos inovadores, instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários são apresentados de maneira detalhada ao longo de toda a publicação.

A inovação aqui também se refere ao método que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) buscou para formular os mecanismos de gestão para implantar a sua política. Trata-se, então, de apresentar, de maneira detalhada, a aplicação da metodologia da matriz de modelo lógico aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, recuperando-se atividades realizadas por técnicos do Ipea junto a SMDU/PMSP, por técnicos da secretaria e pesquisadores bolsistas.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em outras cinco seções: a segunda, *O contexto da cooperação*, traça um breve histórico do desenvolvimento da metodologia e informa sobre a parceria entre o Ipea e a SMDU/PMSP; a terceira, *A matriz “teórica” do modelo lógico*, enuncia as fases da metodologia segundo uma matriz teórica; a quarta, *O modelo lógico dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana*, traz um passo a passo da aplicação da metodologia aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana; a quinta, *Uma análise da aplicação da metodologia*, revela a partir da metodologia aplicada o desenvolvimento de uma agenda sobre a qual cada um dos pesquisadores trabalharam, ou seja, a organização da pesquisa; e, finalmente, as *Considerações finais*, contendo comentários sobre as escolhas realizadas pelos pesquisadores, bem como sobre a inovação metodológica obtida.

1. A elaboração deste capítulo contou com a colaboração dos pesquisadores bolsistas do Ipea junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), também autores dos demais capítulos que se seguem. Agradecemos a valiosa colaboração de todos, bem como as revisões que possibilitaram aprimorar as informações e recuperar com maior detalhe os caminhos metodológicos efetivamente seguidos.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur/Ipea.

2 CONTEXTO DA COOPERAÇÃO

Fernando Haddad, o atual prefeito de São Paulo, maior cidade do hemisfério sul, tomou posse em 1^o de janeiro de 2013 defendendo uma reforma urbana que deveria ser debatida e aprovada junto ao legislativo municipal:

São Paulo está pronta para uma reforma, para repensar seu desenvolvimento. Eu penso que o maior legado que a Câmara dos Vereadores pode oferecer é um conjunto de leis capazes de dar uma visão de longo prazo para a cidade de São Paulo. A maneira como a cidade se desenvolveu em 80 anos, desde Prestes Maia, se esgotou (Santiago e Domingos, 2013).

Exaltando seu amor à cidade, o prefeito, já em seu primeiro dia de mandato, sinalizou inovação, ao propor superar o modelo automobilístico e o avanço da fronteira urbana como ideia de desenvolvimento. O plano de avenidas de Prestes Maia viria a dar lugar aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Coube ao Executivo municipal trabalhar para aumentar sua capacidade técnica e política, de modo a ver elaborado, pactuado e aprovado, em 30 de junho de 2014, o novo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo. Lá estão traçadas as principais inovações propostas para o desenvolvimento urbano e a transformação da cidade até 2030.

Os princípios, as diretrizes e os instrumentos dessa transformação conformam a base dos estudos e das pesquisas elaborados pela equipe do Ipea e da SMDU para aprofundar a visão crítica sobre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, buscando assegurar a sua efetiva implementação a partir do conhecimento acerca das múltiplas condicionantes do urbanismo, complexizadas ainda mais em função do gigantismo de São Paulo e da profunda segregação e exclusão que marcam seu território.

A reforma urbana pretendida pelo prefeito de transformar a organização da cidade impunha mudança no aparato normativo de organização do território. O PDE, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e demais peças normativas foram elaboradas com rigor e em curto espaço de tempo, tendo-se a efetiva noção de que o mandato municipal é de apenas quatro anos, sendo este, portanto, o tempo de implantação das mudanças prometidas.

Foi com a urgência de ver o debate transformador sobre a cidade se concretizar que a SMDU procurou o apoio do Ipea para aprofundar seu conhecimento sobre uma política de estruturação de eixos de desenvolvimento urbano assentada nos seguintes princípios: adensamento; transporte público; qualidade dos espaços públicos; integração de diversas partes da cidade; reurbanização de outras; e aposta de que o usuário da cidade é cidadão, e não o automóvel – mesmo que este revista os corpos de alguns habitantes em boa parte da jornada de trabalho.

Com a tarefa clara de executar uma pesquisa aplicada e aplicável, o Ipea partiu de duas premissas orientadoras para a definição de sua metodologia de trabalho.

A primeira, de que a pesquisa acerca das lógicas racionalizadoras da produção da cidade nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana não deveria se encerrar em si. Os estudos deveriam viabilizar a organização da ação do poder público, de modo a serem demonstrados e explicitados os nexos entre os recursos aplicados, as ações executadas, os produtos entregues pela prefeitura (bens, equipamentos e serviços) e os efetivos resultados obtidos. Deveria ser elaborada uma pesquisa que radiografasse o que existia, o que estava em proposição e o que ainda deveria ser proposto na gestão pública, apontando-se caminhos para a estruturação de uma política pública.

A segunda premissa é a de que a ação do poder público deveria ser monitorada e avaliada desde o seu surgimento, como ensinam os manuais sobre a questão (Wholey, Hatry e Newcomer, 2004; Scriven, 1991; Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004).⁴ Cabe também ressaltar a inovação do projeto, afinal, olhar para a gestão pública de maneira a criar conexões entre políticas diversas e explicitar lacunas para o atendimento de metas transformadoras, e ainda ter a perspectiva de que estas possam ser avaliadas e monitoradas desde o seu T_0 é algo ainda quase inexistente na política urbana brasileira. A não avaliação, tanto *ex-ante* como *ex-post*, bem como a falta de monitoramento resultam em intervenções mal planejadas e executadas, e consequentemente com baixa efetividade e com produtos entregues por uma política bem intencionada por parte do gestor, mas elaborada sem o entendimento sistêmico do problema vivido pela sociedade.

Entendeu-se, então, que a metodologia do modelo lógico detalhada a seguir atendia simultaneamente a ambas as premissas: organizar a ação do poder público e possibilitar que esta fosse monitorada e avaliada, dando os elementos para sua implementação, inclusive setorialmente, num primeiro momento, mas com vistas à estruturação de um programa de política pública adequado ao prazo dos eventos tratados, num segundo.

Esta metodologia teve seu desenvolvimento pioneiro no Ipea em 2007 e, desde então, tem-se mostrado bastante flexível, adaptando-se a diferentes contextos e demandas. O modelo lógico foi primeiramente desenvolvido e utilizado atendendo a uma solicitação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para aperfeiçoar o desenho de programas do Plano Pluri-Anual (PPA). Neste caso, tratava-se especificamente de programas temáticos do governo federal que compreendem formas de execução diversas, diretas e descentralizadas, por meio de repasses a estados e municípios. Já neste momento, buscava-se a produção de uma ferramenta de elaboração e avaliação

4. Para mais informações, consultar a página do Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JSSEE). Disponível em: <<http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards/program-evaluation-standards-statements>>.

de políticas que pudesse ser usada também na forma reversa, isto é, em programas já formulados e em operação.

Matrizes e modelos organizacionais são comumente utilizados como ferramentas do planejamento estratégico com fins de elaborar programas e definir as métricas de sua avaliação. Parte-se de um problema determinado e elaboram-se mecanismos próprios e adaptados àquela situação, para que esta seja enfrentada e, por fim, superada.

A metodologia reversa é necessária quando programas e ações preexistentes são concebidos sem um entendimento organizado e documentado do conjunto de causas, críticas ou não, e de fatores, contributivos ou de contexto, que operam de maneira sistêmica e resultam no problema – algo que acontece com certa frequência no Brasil. Ou seja, programas e ações que não partem de um planejamento da ação do Estado, mas da disposição, no melhor dos casos, ou da arrogância de políticos e técnicos, no pior.

O Ipea também utilizou o modelo lógico de forma reversa para preparar bases de avaliação de um projeto urbano específico, uma intervenção de obras públicas espacial e temporalmente delimitadas: a intervenção no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Trata-se da urbanização de um complexo de favelas com características únicas, seja por sua escala, seja pelas características dos equipamentos e serviços ali incluídos.

Essa experiência foi extremamente enriquecedora, permitindo o aprimoramento da metodologia e a sua efetiva adaptação às questões urbanas e territoriais, em que estão em jogo inúmeros fatores e diversas políticas setoriais. Neste caso, tratou-se de compreender a partir do projeto urbano contratado e elaborado, em fase de implantação à época, e da política pública que o originou – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo de urbanização de favelas –, as conexões entre os recursos aplicados em ações diversas e os seus objetivos projetuais, e as diretrizes da política nacional e os seus objetivos programáticos. Neste caso, como nos outros trabalhos, os elementos para a compreensão e a pactuação, pelo conjunto de atores, do problema a ser enfrentado não foram formulados *a priori*. A partir da recomposição da “teoria” que fundamentou a contratação daquele projeto de reurbanização de favelas e dos elementos programáticos, foram elaborados um modelo lógico específico e os indicadores para o monitoramento e a avaliação da intervenção (Balbim *et al.*, 2010).

Com efeito, depois da elaboração de uma matriz de avaliação dos resultados daquela intervenção-piloto, a metodologia do modelo lógico foi utilizada para realizar uma meta-avaliação das intervenções urbanísticas realizadas pelo programa Habitar Brasil-BID (HBB) em assentamentos precários (Balbim *et al.*, 2012).

Após esse amplo esforço de compreensão de projetos e programas de urbanização de assentamentos precários, a metodologia aplicada revelou-se adequada para o aprimoramento da política pública. Sob demanda do Ministério das Cidades (MCidades), que buscava elaborar uma metodologia que avaliasse as intervenções dos programas Urbanização e Integração de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado – ambos inseridos no PAC –, o Ipea desenvolveu uma aplicação universal do modelo lógico e dos indicadores de avaliação para os dois programas e para seus projetos contratados (Balbim *et al.*, 2013).

Em parceria com o Ipea, a SMDU/PMSP tratou de aplicar o modelo lógico a uma política municipal ainda em fase de elaboração, e nesse sentido inovadora para os padrões usuais de proposição de políticas públicas no Brasil, ao menos na área urbana. A política, entretanto, já tinha suas principais definições sendo elaboradas no PDE formulado e debatido entre 2013 e o primeiro semestre de 2014. Esta política não partia do zero; ela se apropriava de ações, investimentos, projetos e instrumentos preexistentes na cidade, porém que não haviam sido formulados para o cumprimento de tais objetivos, de modo integrado.

Assim, a forma *reversa* também se manteve, ainda que apenas em parte. Formou-se uma experiência híbrida que elaborava novas linhas programáticas, mas recuperava a teoria fundamentadora de ações e instrumentos públicos preexistentes, reorganizando-os com vista à efetivação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Entende-se, portanto, que a atual aplicação conecte a política aos programas municipais previstos, ainda em formulação ou a serem formulados, que permitirão a efetiva implantação dos eixos. Por fim, e os capítulos que seguem nesta publicação o atestam, buscou-se prover a PMSP e a SMDU da formulação de uma política pública multidimensional e intersetorial, a exemplo da urbanização de favelas e da representação dos conteúdos programáticos que deveriam estar presentes na ação da PMSP.

3 A MATRIZ “TEÓRICA” DO MODELO LÓGICO⁵

O modelo lógico busca configurar um desenho do funcionamento de um programa⁶ que seja factível em certas circunstâncias sociais, econômicas e políticas, ou seja, em um determinado contexto e para resolver problemas específicos.

Os elementos do modelo lógico são: recursos financeiros aplicados, ações, produtos, resultados intermediários e resultado final. Além disso, também devem ser consideradas as hipóteses que suportam todas estas relações, assim como o

5. Esta seção é uma versão condensada de Cassiolato e Guerresi (2010).

6. Termo aqui entendido em sentido amplo, incluindo-se tanto projetos complexos e de muitas partes como políticas públicas, desde que devidamente dotadas dos instrumentos e dos recursos necessários para a sua consecução.

contexto específico no qual a política se insere. Tornar explícitas as hipóteses de funcionamento do programa em contextos variados permite criar as principais referências para a sua gestão competente, efetivando os seus objetivos, bem como planejar e “calibrar” a avaliação dos resultados.

Assim, o processo de formulação do modelo lógico deve contribuir para garantir a definição clara e plausível dos objetivos e dos resultados esperados do programa.

É importante ressaltar que a construção de uma referência prévia – a matriz do modelo lógico – busca especialmente estabelecer consensos quanto às expectativas dos diversos atores envolvidos, tanto na formulação quanto na aplicação e na execução da política.

Basicamente, o modelo lógico é uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou os resultados que se espera alcançar. Sua estrutura lógica é linear, conforme ilustrado a seguir.

FIGURA 1
Diagrama da estrutura do modelo lógico



Elaboração dos autores.

O diagrama da estrutura lógica apresenta sob a forma de um registro gráfico simplificado uma cadeia de conexões que retrata a expectativa de como um programa deve funcionar para atingir os resultados desejados. Ou seja, o diagrama comunica mais facilmente a *teoria* do programa – o que ele é e qual o seu desempenho esperado. Evidenciar as conexões entre ações, produtos e resultados intermediários, concorrendo para a robustez da ação programática, é uma fase de intensa atividade na elaboração do modelo lógico. A racionalidade da política é aí revelada, e em inúmeras vezes decorre deste exercício a necessidade de se inovar, sobretudo na gestão pública, permitindo-se que a conexão entre ações até então tratadas de maneira isolada passe a se dar no cotidiano da máquina pública.

Além disso, a versão do modelo lógico conforme elaboração do Ipea incorpora também um aspecto importante do método internacionalmente bastante difundido e conhecido como ZOPP:⁷ a análise de problemas em árvore.

7. ZOPP é um acrônimo para a expressão alemã *Zielorientierte Projektplanung*, que em português pode ser traduzida como planejamento de projetos orientado por objetivos.

A explicação do problema e a definição de referências básicas do programa (objetivos e público-alvo) são os primeiros passos sistematizados a partir de documentação oficial e entrevistas iniciais com gestores, além dos conhecimentos acumulados da experiência dos técnicos em planejamento governamental à frente da formulação do modelo lógico.

Desse modo, são três os componentes para a construção do modelo:

- explicação do problema e referências básicas do programa (objetivos geral e específicos, público-alvo e beneficiários);
- estruturação do programa para alcance de resultados, seguindo-se a estrutura lógica apresentada anteriormente; e
- identificação de fatores relevantes de contexto que possam ter influência sobre o programa.

O primeiro componente combina aspectos metodológicos do ZOPP (a árvore de problemas já mencionada) e do Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus, quais sejam: os descritores do problema na situação inicial; a identificação de causas críticas; e a explicitação de critérios de priorização de beneficiários. O segundo e o terceiro componentes têm origem em propostas de autores de modelo lógico, como McLaughlin e Jordan.⁸

4 O MODELO LÓGICO DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Vale destacar que o modelo lógico é usualmente empregado para avaliação e monitoramento de uma política pública implementada. No entanto, a nossa pesquisa inovou ao adotar o modelo lógico para detalhar a formulação de uma política pública em desenvolvimento. Desta feita, o modelo lógico serviu para a estruturação das questões-chave a serem desenvolvidas. Alguns de seus componentes não foram adotados em função das características da pesquisa, expostas ao longo deste capítulo.

4.1 Explicação do problema e referências básicas do programa

Para o primeiro componente, foram desenvolvidos dois diagramas: o primeiro, com a árvore de problemas; e o segundo, com as referências básicas, as quais compreendem os descritores do problema na situação inicial, a transcrição do problema, os objetivos geral e específicos e o público-alvo.

A árvore de problemas baseia-se em entrevista inicial com o secretário municipal de desenvolvimento urbano Fernando de Mello Franco (figura A.1 do

8. Ver Wholey *et al.* (2004).

apêndice do livro). A enunciação do problema deveria ser, e de fato foi, o passo inicial na elaboração de um programa dos eixos.

A partir da entrevista, um levantamento inicial realizado pelos pesquisadores listou um total de 54 enunciados que poderiam caracterizar “problemas” passíveis de serem endereçados por um programa dos eixos. A organização desses problemas em uma árvore foi realizada em formato de oficina, buscando-se estabelecer os nexos de causalidade entre eles.

Com uma visão ampla dos problemas e de seus nexos, partiu-se, na mesma oficina, para a caracterização do problema central. Formulado este enunciado, colocado no centro de um novo diagrama ou gráfico, tratou-se de fazer convergirem, também da maneira mais racional e hierarquicamente organizada possível, as diversas causas do problema – no diagrama, representadas abaixo do problema central. Deste problema emanam as consequências – representadas na parte superior do diagrama (figura A.1 do apêndice do livro).

Essa diferenciação entre causas e consequências, a princípio trivial, constitui um elemento importante do método, uma vez que ela orienta as ações efetivas que podem trazer a mudança prevista no programa. Tais ações devem ser formuladas para agir sobre as causas, e não sobre as consequências, como pode-se verificar em casos diversos. Além disso, estas ações devem agir sobre causas selecionadas como críticas, propiciando o recorte de uma política específica, conforme apresentado adiante.

A elaboração do problema central, no caso dos eixos, trouxe uma medida de complexidade de escalas, tendo-se definido sua composição em três níveis. O problema específico foi caracterizado como o *subaproveitamento pelo poder público dos potenciais do sistema de transporte como estruturador do espaço urbano, dificultando o acesso a infraestrutura, bens e serviços para todos*. O problema específico é parte de um problema geral, que expressa a *desigualdade no acesso à infraestrutura, aos bens e aos serviços incorporados à cidade*. Este problema geral, por seu turno, é parte de um macroproblema urbano, *desigualdade e vulnerabilidade socioterritorial*. Assim, o problema específico sinaliza com exatidão o papel do poder público para a sua existência e o seu protagonismo para superá-lo. Tanto o problema geral quanto o macroproblema envolvem atores diversos e escalas variadas de ação, mas o enfrentamento ativo do problema específico por parte do poder público corrobora com a superação dos outros dois níveis de problemas.

Em um exercício recursivo, chegou-se a 33 enunciados como possíveis causas, as quais foram organizadas em seis ramos e cinco níveis. Esta segmentação caracteriza a situação-problema a ser enfrentada pelos eixos, bastante complexa.

O exame em níveis (dimensão vertical) permite compreender a *profundidade* do problema, chegando sua apreciação a uma causa difusa e geral, radical no

sentido da analogia colocada. Ou seja, uma causa profundamente enraizada e que foi expressa no “modelo privatista de produção e apropriação da cidade”, e que se encontra na base de todas as demais razões levantadas. À medida que se sobe pelas “raízes”, chega-se a formulações de causas com maior concretude e especificidade.

A análise dos ramos (dimensão horizontal) permite compreender a *abrangência* do problema. A sua representação nesse formato facilitou elaborar as suas causas críticas, seguindo-se a orientação de Carlos Matus, segundo a qual algumas das causas que compõem a explicação do problema são críticas para concentrar e tornar prática a ação transformadora dos descritores da situação inicial do problema. No método PES (Huertas, 2007 *apud* Cassiolato e Guerresi, 2010), abordam-se os chamados nós críticos ou as causas críticas do problema, que devem cumprir três requisitos: *i*) ter alto impacto na mudança do problema; *ii*) ser um centro prático de ação, ou seja, o ator deve poder agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e *iii*) ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

Assim, as seis causas críticas identificadas remetem diretamente a áreas que contam com meios de ação do poder público municipal, conforme a seguir.

- 1) Concentração de investimentos públicos e privados em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento da igualdade social.
- 2) Insuficiência da distribuição e do acesso aos equipamentos e aos espaços públicos de qualidade para a fruição da vida cotidiana.
- 3) Regulação e gestão do uso e da ocupação do solo voltados à realização de interesses privados, não promovendo a otimização da infraestrutura nem a diversidade social.
- 4) Ineficiência dos instrumentos jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e a viabilização dos projetos públicos.
- 5) Sistema de transporte desconectado do uso do solo e da provisão de equipamentos e serviços sociais.
- 6) Ausência de projetos urbanos mediando os conflitos e as disputas de uso do espaço urbano.

Dando-se continuidade à criação da árvore de problemas, foram agrupados dezoito enunciados reveladores das consequências que decorrem do problema central.

Os desdobramentos desse problema estão claramente definidos em três ramos separados, partindo-se de consequências imediatas e facilmente mensuráveis para as consequências mais difusas, nem por isso menos reais. Cada ramo de consequências foi assim delimitado, cada um com um conteúdo temático específico, conforme descrito a seguir.

- 1) A consequência imediata da *concentração das vantagens locacionais reforçando a desigualdade social* gera aumentos no preço da terra e na concentração da propriedade, fomentando a especulação imobiliária e, por fim, o acirramento das disputas pelo espaço. Trata-se de um ramo que possui um conteúdo econômico mais sensível, portanto.
- 2) A *baixa densidade de ocupação e de diversidade de uso do espaço urbano* está na origem de um encadeamento que leva ao aumento da fragmentação urbana. Desta maneira, abordam-se e reconhecem-se conteúdos sociais vinculados ao uso do solo.
- 3) O elevado tempo de deslocamento leva, em nível mais difuso, à piora das condições de mobilidade urbana. Trata-se, evidentemente, de um ramo cujo conteúdo é a mobilidade cotidiana.

Seguindo a metodologia, o segundo diagrama do primeiro componente conteria as referências básicas do programa, além de sua transcrição, conforme já comentado. Nesta pesquisa optou-se por não disponibilizar este diagrama por entender-se não haver necessidade. As informações elencadas nos tópicos adiante já eram amplamente conhecidas na administração, uma vez que faziam parte do PDE em elaboração.

- 1) Descritores da situação inicial.
- 2) Os objetivos estão em muitos dos artigos do PDE, sendo sistematizados a seguir:
 - a) qualificação urbanística dos espaços públicos;
 - b) mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos;
 - c) qualificação das centralidades existentes e estímulo à criação de novas, incrementando-se a oferta de comércios, serviços e emprego;
 - d) ampliação da oferta de habitações de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo; e
 - e) orientação da produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar diversidade nas edificações nos lotes, com aumento das áreas permeáveis, maior fruição pública nos térreos, fachadas ativas no térreo dos edifícios, ampliação das calçadas, dos espaços livres, das áreas verdes e de convivência entre os espaços públicos e privados, e entre usos residenciais e não residenciais.
- 3) Público-alvo: toda a cidade de São Paulo, conforme claramente afirmado pelo gestor público.

4.2 Estruturação do programa para alcance de resultados ou matriz do modelo lógico

Uma vez concluída a explicação do problema e identificadas as causas críticas, foi iniciada a segunda fase do modelo lógico, reunindo-se os elementos necessários para estruturar o programa.

Como já apresentado, a ação do poder público deve orientar-se para superar as causas críticas do problema. Estas ações geram produtos, que são os bens ou os serviços ofertados aos beneficiários do programa. E, em decorrência dos produtos das ações, os quais muitas vezes reúnem-se em um conjunto que configuram um produto/ação robustos, os resultados intermediários são enfrentados, evidenciando-se no plano teórico mudanças nas causas do problema. Chega-se então ao resultado final esperado, diretamente relacionado ao objetivo do programa, de promover a ocupação equilibrada do território ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana com o aproveitamento do potencial das infraestruturas, ampliando a mobilidade urbana e o acesso a bens e serviços, qualificando o espaço e reduzindo as desigualdades socioterritoriais, refletindo a mudança do problema.

A identificação dos elementos que deveriam estruturar o programa foi realizada a partir de uma série de entrevistas com os membros da diretoria da SMDU, conforme a seguir: André Luís Pina – diretor substituto do Departamento de Urbanismo (Deurb); Daniel Todtmann Montandon – diretor do Departamento do Uso do Solo (Deuso); Fernando Guilherme Bruno Filho – diretor do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP); Gustavo Partezani Rodrigues – diretor de Desenvolvimento da São Paulo Urbanismo; Regina Maria Martins Mesquita – diretora de Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI) e Tomás Wissenbach – diretor de Departamento de Produção e Análise de Informação (Deinfo).

Para facilitar a visualização e a compreensão da correspondência entre as causas críticas e os demais elementos do modelo lógico, as primeiras foram transcritas no diagrama da estruturação do programa para alcance de resultados, ou seja, na matriz do modelo lógico (figura A.2 do apêndice 2 deste livro).

As ações foram identificadas a partir das entrevistas e dos seguintes documentos: *Programa de metas da cidade de São Paulo* (Município de São Paulo, 2014); Projeto de Lei nº 688 de 2013, sobre a política de desenvolvimento urbano e o PDE do município de São Paulo (Município de São Paulo, 2013); e Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012), entre outros. Estão compreendidas tanto ações em curso – planejadas, possíveis e desejáveis – como as ainda não previstas. Num total, são 109 ações.

Depois de associar as ações que respondiam a cada causa crítica, os pesquisadores elaboraram os enunciados dos produtos necessários para, efetivamente, realizar *entregas* à sociedade, ou seja para dar materialidade às ações. A cada ação corresponde um ou mais de um produto.

A natureza das ações e dos produtos é bastante diversificada, compreendendo desde infraestrutura física e equipamentos públicos até medidas administrativas (criação de sistemas e mapeamentos, elaboração de planos etc.), legais (elaboração de legislação nova ou regulamentação de legislação existente), bem como de fomento ou incentivos a ações a serem desenvolvidas fora do âmbito do Executivo municipal.

A elaboração da estruturação do programa prosseguiu de modo a associar cada conjunto formado por *causa crítica, ações e produtos* a um ou mais resultado intermediário capaz de *transformar* a causa crítica. São doze resultados intermediários associados a seis causas críticas específicas, apresentados na mesma ordem em que elas foram analisadas anteriormente, conforme a seguir.

- 1) À primeira causa crítica, vincula-se a distribuição de investimentos, infraestrutura e atividades econômicas, feita priorizando áreas precárias ao longo dos eixos e segundo suas macrozonas.
- 2) À segunda, o aumento da oferta de equipamentos públicos na área dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.
- 3) À terceira, vinculam-se três resultados: *i)* aproveitamento da escala da quadra para maior circulação de pedestres, evitando-se a construção do espaço lote a lote; *ii)* adensamento construtivo com usos dos espaços públicos e privados diversificados ao longo dos eixos; e *iii)* aumento da oferta de habitação de interesse social próxima a locais com oportunidade de trabalho e dotados de infraestrutura.
- 4) À quarta, também três resultados: *i)* financiamento da implementação dos eixos e da recuperação da valorização imobiliária; *ii)* aumento da eficiência de instrumentos para aquisição de terras e viabilização de projetos; e *iii)* consolidação de banco de terras, utilizando prioritariamente vazios especulativos ao longo dos eixos.
- 5) À quinta causa crítica também se referem três resultados: *i)* implantação de corredores e à expansão do sistema de transporte coletivo; *ii)* concentração da produção imobiliária adensada, dos serviços e equipamentos ao longo dos eixos e suas áreas de impacto; e *iii)* melhoria da qualidade e da gestão dos espaços públicos de circulação nas áreas dos eixos, garantindo a intermodalidade e acessibilidade universal.
- 6) À sexta e última, diz respeito a qualificação dos projetos de espaços públicos.

O modelo lógico teórico poderia compreender, nesta fase, o levantamento dos recursos necessários a cada ação. Como não havia o objetivo de realizar uma avaliação custo-benefício do programa, esta atividade não foi realizada durante a pesquisa, mas poderá ser retomada facilmente no futuro.

De modo análogo, a matriz teórica poderia compreender o levantamento de impactos e a sua disposição na estrutura lógica. Neste caso, a atividade foi considerada não prioritária, por tratar-se de impactos *indiretos*. Assim, a atenção foi direcionada para os resultados *diretos* da ação do poder público.

5 UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA

Como nas demais vezes em que essa metodologia foi aplicada, aperfeiçoamentos foram realizados para dar conta das questões específicas colocadas. No caso em questão, foi a complexidade da política em proposição que impôs novos elementos ao modelo lógico.

Em outros casos, o detalhamento de ações, produtos e resultados intermediários foi representado em seu conjunto, ainda que ocupando várias páginas. No caso dos eixos, este foi fracionado e analisado a partir de cada uma das seis causas críticas.

Muitas das ações, produtos e resultados intermediários, em princípio, relacionaram-se a mais de uma causa crítica. Houve então um esforço por parte dos pesquisadores e dos gestores da política pública para definir o melhor lugar de cada ação/produto de acordo com as especificidades de seu conjunto e a própria natureza da causa crítica (figura A.2 do apêndice do livro).

Em função do conjunto de temas de que trata a estruturação do programa para alcance de resultados, bem como dos conhecimentos e das competências dos pesquisadores envolvidos, foram definidos conjuntos de causas críticas e de ações/produtos sobre os quais cada pesquisador se debruçaria para aprofundar a avaliação da política, de acordo com seu plano de pesquisa original. O estudo empreendido resultou na elaboração de notas técnicas, cujo objetivo foi desenvolver uma análise crítica sobre os temas escolhidos, contribuindo para um maior aprofundamento do problema. As notas técnicas constituem o material fundamental para a elaboração dos capítulos que se seguem.

Assim, o conjunto da estruturação do programa para alcance de resultados conformou uma agenda sobre a qual os pesquisadores trabalharam. Essas relações foram representadas por diferentes cores, as quais assinalam o interesse específico em temas, o potencial de análise e a contribuição individual dos pesquisadores para o desenvolvimento do objetivo geral do trabalho.

A cor rosa anotada registra a preocupação com a revisão da regulação e da gestão dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária, de financiamento e dos fundos públicos. Especificamente, os instrumentos são: Outorga Onerosa

do Direito de Construir/Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb); contribuição de melhoria; e Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac)/Operação Urbana Consorciada.

A cor amarela visa propiciar uma avaliação e proposição de instrumentos urbanísticos, jurídicos e de gestão de aquisição de terras para a implantação dos eixos.

O verde retrata o projeto urbano como instrumento de implementação e qualificação do entorno dos corredores de ônibus, considerando-se a proposta dos eixos em seu caráter autoaplicável e de política intersecretarial.

O vinho investiga a transferência do potencial construtivo e das alternativas institucionais que possam ser usadas na facilitação da aquisição de terras ou de seu financiamento, em especial, parceria público-privada (PPP) e mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), com o objetivo de simplificar e agilizar o processo de implantação, e promover o autofinanciamento dos eixos.

A cor laranja busca retratar a dinâmica socioeconômica em função do acesso ao transporte e aos equipamentos públicos, e os potenciais de centralidades urbanas nos eixos.

O azul orienta-se à análise da política fiscal (base de tributação e impacto da despesa pública) relacionando-a, por meio de indicadores socioeconômicos, às atividades econômicas, sociais, e especialmente imobiliárias.

Mesmo não abarcando todas as ações levantadas para a implementação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, observa-se que o conjunto de temas desenvolvidos pelos pesquisadores – os quais são apresentados nos capítulos deste livro – abrange destacadas ações, produtos e resultados da política em questão. A equipe encaminhou a discussão desses elementos, que foi ampliada em debates com gestores e outros interessados no tema no sentido de que se discutissem pautas, articulações, prioridades e casos de análises para sua operacionalização e avaliação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O maior desafio enfrentado pela pesquisa, logo, pela inovadora metodologia apresentada, foi abarcar a complexidade da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana proposta pelo PDE em uma matriz analítica.

Ao se configurar como política pública multissetorial e que abrange, territorialmente, quase a totalidade do município, os referenciais empíricos de análise se multiplicaram. Assim, foi necessário inserir maior complexidade à elaboração do modelo lógico para comportar, ao mesmo tempo, a avaliação da proposta dos eixos em suas margens de negociação e debate público, até a sua posterior definição e análise das iniciativas em curso – à época o PDE não havia sido aprovado.

Esse aspecto, a princípio ligado apenas à apresentação de um diagrama de pesquisa, acabou por se mostrar de grande virtude, ao colaborar na organização dos trabalhos subsequentes. Cada uma das causas críticas trazia uma organização de ações, produtos e resultados intermediários que orientou a busca e o detalhamento de informações para a avaliação da política em elaboração.

O método de organização da pesquisa mostrou-se, assim como em outros momentos de sua aplicação pela equipe do Ipea, de assimilação relativamente difícil pelos gestores públicos. Em outros casos essa dificuldade esteve associada a uma compreensão equivocada de que a representação do programa resultaria numa “camisa de força”.

No caso específico da SMDU/PMSP, dois principais fatores parecem ter colaborado para que a proposta metodologicamente não avançasse em sua plenitude e não chegasse ao ponto de, por exemplo, serem elaborados indicadores de avaliação e propostas programáticas de recursos necessários para a implementação de um efetivo programa.

O primeiro fator foi o fato de o tempo da gestão pública ter ultrapassado qualquer prazo de urgência que a pesquisa desde o início julgara necessário. Isso aconteceu por motivos mais que legítimos, uma vez que, durante o período desta análise, a SMDU e os diversos setores da PMSP estavam profundamente envolvidas na formulação, na pactuação e na aprovação com urgência do novo Plano Diretor da cidade – o que aconteceu apenas um ano e meio após a posse da atual gestão, como já revelado.

O segundo fator, ao que nos parece, em função mesmo da experiência adquirida, estaria relacionado à difícil aceitação e à insuficiente difusão de iniciativas de planejamento e avaliação de políticas públicas, ao menos na área urbana – medidas ainda inovadoras no Brasil. Esta dificuldade estaria associada a uma resistência à superação de políticas setoriais.

Verifica-se, nos três níveis da Federação, que a política urbana vem se estruturando, *grosso modo*, em quatro grandes áreas: planejamento, incluindo-se uso e ocupação do solo; habitação; saneamento; e mobilidade. É comum verificarem-se, inclusive no plano teórico, disputas quanto à capacidade de cada uma dessas áreas de determinar ou explicar o conjunto do desenvolvimento urbano. Não sem razão, portanto, numa perspectiva de grande complexidade, como a política dos eixos, uma metodologia que propõe buscar os nexos entre uma miríade de ações, produtos e resultados acaba por enfrentar um comportamento reativo ao seu desdobramento.

Nesse sentido, cabem também críticas à própria metodologia, que ainda deve ser aprimorada para traduzir a “organização da fragmentação” e, ao mesmo tempo, seguir adiante, propondo alternativas de gestão que, ao organizar as partes, garantam

que cada uma delas tenha a sua relevância valorizada, a sua expressão garantida. Afinal, cada um dos setores em questão deve responder politicamente pelos seus feitos na gestão pública. Uma alternativa poderia ser encontrada na elaboração de indicadores de avaliação com métricas que servissem aos interesses de cada área em particular, ainda que sua ação viesse a ser realizada em conjunto com outras.

Por fim, e ainda mirando o caráter de inovação presente na metodologia e principalmente na proposta da PMSP, caberia ressaltar que a metodologia utilizada para estruturar as pesquisas realizadas em conjunto com a SMDU ainda está por ser inteiramente desenvolvida. Devem ser elaborados indicadores, recursos a serem aplicados, modelo de gestão – levando a cabo a estruturação de um programa para os eixos.

Derivar da matriz e das demais peças gráficas, bem como das pesquisas específicas, um efetivo programa público continuado, que organize a ação pública e privada ao longo dos eixos nos próximos quinze anos é ainda hoje uma tarefa politicamente crítica, embora alguns de seus caminhos já estejam traçados.

Cabe às gestões da cidade de São Paulo e à sociedade paulistana a responsabilidade de elaborar e implementar todo o aparato técnico, financeiro, urbanístico e administrativo necessário para promover as transformações sinalizadas pelo prefeito Fernando Haddad em 1º de janeiro de 2013, e expressas no PDE de São Paulo.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al.* Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação. In: **Brasil em Desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

_____. **Meta-avaliação**: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1704). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15119&Itemid=1>.

_____. **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20854&catid=337>.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1-3, 4 jan. 2012.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica Disoc, n. 6).

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 688, de 31 de julho de 2013. Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, p. 87-115, 27 set. 2013.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352.

SANTIAGO, T.; DOMINGOS, R. Fernando Haddad toma posse em São Paulo. **G1**, São Paulo, 1º jan. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/01/fernando-haddad-toma-posse-em-sp.html>>.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 1991.

WHOLEY, J. *et al.* Using Logic Models. *In*: WHOLEY, J.; HATRY, H.; J. NEWCOMER, K. (Ed.). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2004. Disponível em <http://www.themedfomscu.org/media/Handbook_of_Practical_Program_Evaluation.pdf>.

WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. (Ed.). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Orientações práticas para fazer e usar avaliações**. Avaliação de programas – concepções e práticas. São Paulo: Edusp, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano de Mobilidade Urbana**. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: MCidades, 2014. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/270/titulo/planmob---caderno-de-referencia-para-elaboracao-de-plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

CURITIBA. **Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba; Serete e Wilhelm Associados, 1965.

ITDP – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. **Padrão de Qualidade TOD**. Rio de Janeiro: ITDP, 2013.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016**. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.

PADRÃO DE CONCENTRAÇÃO DE ESTRUTURAS EM SÃO PAULO – QUAIS PERSPECTIVAS PARA A TRANSFORMAÇÃO URBANA?

Armando Palermo Funari¹

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano em São Paulo: Avaliação e Inovação apontou como principal problema a ser analisado o subaproveitamento pelo poder público dos potenciais do sistema de transporte como estruturador do espaço urbano, dificultando o acesso de todos à infraestrutura, aos bens e aos serviços. Esta problemática está relacionada a seis causas críticas levantadas pela equipe de pesquisa, constantes na matriz do modelo lógico. Duas, em especial, possuem maior relação com este capítulo: *i*) concentração dos investimentos públicos e privados em áreas dotadas de infraestrutura, em detrimento da igualdade social (causa 1); e *ii*) ausência de projetos urbanos mediando os conflitos e as disputas de uso do espaço (causa 6).

A primeira identifica um padrão de concentração – e, em contrapartida, de exclusão – de estruturas, investimentos e usuários (beneficiários) enquanto obstáculo para a obtenção de uma realidade urbana mais justa e menos desigual. A outra, correlata, evoca a necessidade de soluções e encaminhamentos que superem as contradições da racionalidade lote a lote, caso a caso, para a gestão urbana, entendendo que há um conflito pelo espaço, pela localização, e que isso deve ser mediado a partir do diagnóstico da grande desigualdade existente entre as diferentes parcelas sociais envolvidas nessa disputa.

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são parte integrante do novo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, aprovado em 30 de junho de 2014 e sancionado em 31 de julho daquele ano. O PDE propõe alterações da regulação de parâmetros urbanísticos, a serem feitas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), também conhecida como Lei de Zoneamento. O plano tem ainda componente de atuação da gestão pública sobre o território, com diretrizes de atuação, obras e ações qualificadoras do espaço. Estas duas dimensões estão inter-relacionadas.

1. Assistente de pesquisa III do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

A seção VIII (artigos de 75 a 84) do PDE traz os parâmetros e as definições que consubstanciam os eixos. Fundamentalmente, os eixos são áreas no entorno de corredores de ônibus ou de estações de trem e metrô que gozam de regulação urbanística diferenciada. Quer-se incentivar a produção imobiliária nas proximidades das linhas de transporte da cidade e, conseqüentemente, o adensamento ali de residências e atividades econômicas. Desse modo, ficaram estabelecidas faixas de 300 m (150 m para cada lado) às margens dos corredores de ônibus, e raios de 400 m nos arredores de estações de metrô e trem, nos quais o coeficiente de aproveitamento (CA)² máximo ficou estabelecido em 4,0, ao passo que o CA básico foi estipulado em 1,0 para o restante da cidade, com CA máximo de 2,0 fora dos eixos.³

Complementarmente à alteração da regulação urbanística, o novo plano diretor traz ainda para os eixos, do ponto de vista da ação qualificadora do espaço urbano e dos investimentos, a construção e a qualificação de corredores expressos de ônibus (faixas exclusivas no lado esquerdo das vias), em conjunto ao provimento de infraestrutura e equipamentos públicos nos seus arredores, de acordo com o Programa de Metas do município. Os eixos são ainda beneficiários de incentivos para a construção de calçadas, a ocupação ativa de fachadas, o uso misto (residencial e não residencial) de imóveis, entre outros instrumentos.⁴

Neste trabalho, serão apresentados, na seção 2, os objetivos e as diretrizes constantes no PDE, elencando-se o conjunto de problemas sobre o qual a prefeitura se debruçará em São Paulo, pelo menos até sua próxima revisão em 2021. Na seqüência, serão estudados os objetivos dos eixos e da proposta de revisão da LPUOS (parte do marco regulatório complementar à estratégia de implementação dos eixos).

Na seção 3, adotando dois dos objetivos do PDE como centrais para a atuação da gestão pública no tocante ao espaço urbano paulistano, proporemos uma abordagem que se apoia na metodologia empregada pelo urbanista Flávio Villaça. Discutiremos brevemente como o arcabouço teórico deste autor contribui para uma análise das potencialidades e das fragilidades de uma possível política de implementação dos eixos. Na seção 4, buscou-se avaliar as tendências de concentração de estruturas, agentes e dinâmicas em São Paulo entre 2000 e 2010. Esta investigação proporciona elementos fundamentais para a análise proposta. Na seção 5, são apresentadas considerações finais acerca das potencialidades e

2. O sítio eletrônico *Gestão Urbana SP* da Prefeitura de São Paulo apresenta o CA como "a divisão entre a área construída computável de uma edificação e a área total do terreno. Basicamente, o CA determina o potencial construtivo, ou seja, quantos metros quadrados se pode construir tendo como base a área do terreno. Os coeficientes de aproveitamento são determinados para cada zona de uso". Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/coeficiente-de-aproveitamento-ca/>>.

3. Ver no art. 116 do PDE (Município de São Paulo, 2014) os casos em que se aplica CA máximo de 4,0 ou 2,0. Aqui tratamos dos eixos, mas o CA 4,0 aplica-se ainda nas zonas especiais de interesse social (Zeis) e em áreas de incentivo destacadas nesse artigo mencionado.

4. Para mais detalhes sobre os instrumentos, ver a página eletrônica *Gestão Urbana SP*. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/entenda-o-projeto-de-lei-68813/>>.

das fragilidades dos eixos, tendo em vista seus objetivos e a realidade sobre a qual pretendem atuar.

2 OBJETIVOS DO PDE, DOS EIXOS E DO ZONEAMENTO

Os princípios do PDE (Município de São Paulo, 2014, art. 5º) elencam ações prioritárias pautadas na justiça social; na redução das desigualdades; na distribuição de investimentos e ônus; na equidade e no direito à cidade; na questão ambiental; e na participação popular.

Suas diretrizes (Município de São Paulo, 2014, art. 6º) englobam, no mesmo sentido, preocupações com a justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização; o retorno à coletividade das valorizações ocorridas por investimento público ou mudança na regulação do uso do solo; a melhor distribuição das intensidades de usos do solo relativamente à infraestrutura disponível; a compatibilização entre intensificação do uso do solo e infraestrutura subjacente; e a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município.

Entre as diretrizes de cunho sociopolítico, ambiental e físico-territorial arroladas no PDE, aquela para a qual esta pesquisa pode mais contribuir é a do planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas. Este planejamento pode evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana. Isto é o que importa, entre outros fatores ligados à preservação e à preocupação ambiental, cultural, social etc.

Os objetivos, por sua vez, estão elencados de forma a promover a produção intensiva da cidade; reduzir a necessidade de deslocamento, diminuindo a distância entre moradia e trabalho e/ou o tempo despendido neste percurso; fomentar o uso de meios de transporte coletivos e não motorizados *versus* automóvel individual; garantir o cumprimento da função social da propriedade, através da reserva de espaço para equipamentos públicos (de diversas naturezas), bem como da produção de habitação de interesse social; proteger áreas verdes e demais áreas de interesse ambiental; promover infraestrutura de serviços urbanos públicos; reduzir desigualdades socioterritoriais das populações dos diversos distritos; fomentar atividades econômicas sustentáveis, gerando oportunidades e desenvolvimento socioeconômico no território da cidade; recuperar e reabilitar áreas centrais da cidade; e incentivar a gestão participativa.

Além das diferentes macroáreas introduzidas pelo PDE, com seus diagnósticos e objetivos próprios, o plano traz os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, ligados ao sistema de transporte público, que devem receber prioritariamente os esforços de adensamento, a qualificação do espaço urbano e os equipamentos públicos.

O art. 23 do PDE elenca os seguintes objetivos para os eixos:

I - promover melhor aproveitamento do solo nas proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo com aumento na densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas;

II - compatibilizar o adensamento com o respeito às características ambientais, geológico-geotécnicas e os bens e áreas de valor histórico, cultural, paisagístico e religioso;

III - qualificar as centralidades existentes e estimular a criação de novas centralidades incrementando a oferta de comércios, serviços e emprego, em especial na macroárea de redução da vulnerabilidade urbana e na macroárea de redução da vulnerabilidade e recuperação ambiental;

IV - ampliar a oferta de habitações de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo;

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;

VI - garantir espaço para a ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos;

VII - desestimular o uso do transporte individual motorizado, articulando o transporte coletivo com modos não motorizados de transporte;

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

- a) diversificação nas formas de implantação das edificações nos lotes;
- b) maior fruição pública nos térreos dos empreendimentos;
- c) fachadas ativas no térreo dos edifícios;
- d) ampliação das calçadas, dos espaços livres, das áreas verdes e permeáveis nos lotes;
- e) convivência entre os espaços públicos e privados e entre usos residenciais e não residenciais;
- f) ampliação da produção de habitação de interesse social e de mercado popular;

IX - prever a implantação de mercados populares com áreas para o comércio ambulante e usos complementares, em especial em locais com grande circulação de pedestres e nas proximidades de estações de trem e metrô e terminais de ônibus, observando-se a compatibilidade entre o equipamento, as instalações, o fluxo seguro de pedestres e as normas de acessibilidade (Município de São Paulo, 2014, art. 23).

A revisão da LPUOS, por sua vez, traz como princípios: melhorar a gestão de impactos urbanísticos; conferir maior qualidade ambiental; fortalecer a dimensão social; viabilizar a mobilidade urbana sustentável; equilibrar a oferta de emprego e moradia; preservar o patrimônio cultural; e simplificar a aplicação da lei.

Enquanto manifestação de princípios norteadores, o conteúdo do PDE reproduzido até aqui possui dois pontos principais: *i*) a busca por socializar benefícios típicos da urbanização, como a provisão de infraestruturas básicas e serviços públicos de qualidade – reconhecendo a profunda desigualdade da distribuição destes elementos em São Paulo; e *ii*) a questão da distância-tempo que separa os locais de moradia daqueles de emprego. Estes dois pontos norteadores acabam por nuclear e tocar direta ou indiretamente muitas das outras questões levantadas pelo PDE para as quais se busca algum tipo de ação reparadora por parte da gestão pública.

Da perspectiva de um plano norteador como é o PDE, é importante a coerência entre suas partes. Ao adotarem-se os eixos como vetor de propagação das principais transformações urbanas, a partir de um recorte que atravessa as diversas porções do território da cidade, procurou-se, ao mesmo tempo, equacionar as duas questões de que tratamos no parágrafo anterior.

3 DESIGUALDADE EM SÃO PAULO E SUAS IMPLICAÇÕES URBANAS

Os dois objetivos de destaque do PDE recaem, direta ou indiretamente, sobre a questão da desigualdade socioeconômica e urbana, e a segregação delas consequente.

Villaça (2001) é um autor de referência para a temática no Brasil. Ele apresenta a localização urbana como um tipo específico de localização, que pressupõe o contato de produtores e consumidores através de deslocamentos entre moradia, locais de produção e consumo. Assim sendo, exige uma determinada infraestrutura que permita os deslocamentos de pessoas e o que for necessário para tanto, como energia, produtos e informação. Evidentemente, a condição primordial que determina as localizações é a que envolve o transporte de pessoas e a acessibilidade, tendo os outros elementos importância secundária. Desse modo, as localizações urbanas são resultado do trabalho humano, numa complexa interação entre deslocamentos, construção de moradias, infraestrutura, espaços de produção ou de consumo. Há algo que diferencia a localização urbana de outros produtos localizados no espaço urbano, como um prédio ou uma praça: as localizações urbanas não são reprodutíveis.

A produção de edifícios ou de conjuntos de edifícios – A Noite, o Martinelli, Barra da Tijuca, Copacabana, o Jardim América ou a Avenida Paulista, etc. – enquanto objetos urbanos certamente é produção de espaço. Entretanto o é tanto quanto a produção de cadeiras, árvores, ou canetas. A produção dos objetos urbanos só pode ser entendida e explicada se forem consideradas suas localizações. A localização é, ela própria, também um produto do trabalho e é ela que especifica o espaço intraurbano. Está associada ao espaço intraurbano como um todo, pois se refere às relações entre um determinado ponto do território urbano e todos os demais (Villaça, 2001, p. 24).

Para o urbanista, o grande desafio e objeto dos estudos urbanos deveria ser o entendimento das localizações, com maior poder explicativo (em relação

aos objetos e às estruturas urbanas tomadas isoladamente) justamente pela sua complexidade. A localização urbana de fato parece ser um avanço em relação aos estudos urbanos convencionais, que tomam apenas os aparelhos urbanos como produtos do trabalho. A localização urbana é uma tentativa teórica de inserir nos estudos urbanos uma noção de totalidade a que se remetem as relações sociais inseridas no meio urbano, aproveitando-se de uma leitura marxista da relação entre espaço, sociedade, economia, política e cultura. Outro aspecto central da análise intraurbana reside na perspectiva de classes, que permite a mediação entre esses estudos e aqueles de cunho regional (nacional, mundial etc.).

O aspecto central nesta questão é o seguinte: as relações, ou as mediações entre as grandes transformações socioeconômicas nacionais ou planetárias e, de um lado, as transformações espaciais regionais e, de outro, as intraurbanas são as mesmas? Por quais mediações passam as relações entre, de um lado, a estruturação do espaço intraurbano das diferentes cidades de um país e, de outro, as grandes transformações sociais e econômicas experimentadas por esse país, o grupo de países ao qual este pertence e mesmo a sociedade mundial? Nossa tese é de que tais mediações passam fundamentalmente pelos traços nacionais definidores da estrutura e dos conflitos de classe e, ainda, pela dominação política e econômica *através do espaço intraurbano* (Villaça, 2001, p. 26, grifo nosso).

Com isso, Villaça expande a noção de dominação, e a torna mais complexa e rica, ao introduzir a dialética na relação entre espaço e dominação. Não se trata apenas de dominação socioeconômica que se manifesta fisicamente no espaço. Diz respeito, necessariamente, além disso, ao espaço estruturado reforçando (como instrumento mesmo) a dominação. Não é apenas manifestação, mas uma forma concreta de dominação, que passa, além das formas estritamente econômicas clássicas, pelo espaço, localização urbana e segregação.

Ele continua, nesse sentido, introduzindo o papel central da segregação:

tais traços se manifestam na estrutura espacial intraurbana por meio da segregação, que passa a ser então o processo central definidor dessa estrutura. Esses traços são bastante inelásticos em face de algumas transformações sociais e econômicas nacionais e planetárias (Villaça, 2001, p. 27).

Villaça mostra então o padrão paulistano de segregação, em que as classes de mais alta renda ocupam em especial o quadrante sudoeste da cidade,⁵ num padrão que difere daquele encontrado em cidades de países centrais (ou desenvolvidos).

5. O quadrante sudoeste, constante na figura 1, é um agregado de 21 distritos do município de São Paulo, onde se concentram as classes de mais alta renda.

FIGURA 1
Distritos que compõem o quadrante sudoeste



Fonte: Villaça (2001).
Elaboração: Lígia Pinheiro.

No quadrante sudoeste, as elites conformaram uma coroa em torno do centro (círculos concêntricos), mantendo acesso privilegiado ao centro – não necessariamente centro físico, mas social, econômico, cultural e político –, relegando às classes menos abastadas dificuldades adicionais de acesso. Por sua vez, no Brasil, em especial em São Paulo, o padrão de localização das elites se dá de forma a ocupar um setor de círculo, sem completar uma coroa em torno do centro, mas preservando um setor que mantém contato com o centro e suas estruturas, guardando para si vantagens locacionais, ao mesmo tempo que relega para o restante da população desvantagens e dificuldades de acesso.

Para o autor, esse padrão está calcado justamente na grande heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, em que há, simultaneamente, uma presença muito grande de pessoas de baixa renda e uma classe média relativamente pouco expressiva, em comparação com a expressão destes setores sociais nos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, as elites brasileiras não possuem expressão suficiente para tomar para si a totalidade de uma coroa. Villaça aponta que, de início, a ocupação do quadrante sudoeste deu-se primordialmente por vantagens locacionais e questões estéticas, mas que a presença da elite na porção sudoeste do território paulistano logo passaria a concentrar estruturas urbanas, empregos, infraestrutura pública, aparelhos culturais, entre outros, que agravariam a desigualdade social e a segregação urbanas. Com o sentido do quadrante sudoeste consolidado, conformando localizações vantajosas, a expansão urbana das classes de mais alta renda dificilmente se reverteria, passando a ocupar áreas que, apesar de contarem com menos atrativos naturais e vantagens locacionais, estariam contíguas às áreas mais providas de serviços, equipamentos e estruturas de alta qualidade da cidade.

A atuação qualificadora sobre o território de preferência de instalação das elites lança estímulos importantes de valorização da terra e de imóveis. Segundo o autor, os preços possuem um componente ligado à localização, incorporando o trabalho social (irreproduzível) sedimentado em determinadas porções da cidade sobre as quais as elites possuem facilidade de acesso. Com isso, acabam reproduzindo-se nessa questão os mecanismos de mercado, que, como para qualquer outra mercadoria, colocam um critério censitário, uma barreira de acesso, que termina por contribuir sobremaneira para a manutenção do controle de localizações vantajosas por parte da elite.

Ao expor o padrão de localização das elites, Villaça lembra que há grande complexidade nos estudos urbanos, e um determinado padrão de sua localização não significa que não há presença de outras camadas sociais naqueles espaços. Pelo contrário, há presença de elite em muitos distritos considerados de renda média, assim como há presença de camadas populares em distritos marcados pela presença de famílias de alta renda. O que ele expõe é um padrão de localização claramente distinto para as camadas de mais alta renda, no qual, em 1991, 55,53%

dos chefes de domicílio com renda superior a 20 salários mínimos (SMs) estavam situados no quadrante sudoeste.⁶ As camadas mais populares e médias possuíam um padrão muito menos segmentado, distribuindo-se de forma menos concentrada no território paulistano.

4 ESTUDO SOBRE O PADRÃO DE CONCENTRAÇÃO E DESIGUALDADE (2000-2010)

Tendo em vista os objetivos centrais apontados no PDE de redução das desigualdades socioeconômicas, territoriais e urbanas, além das questões de aproximação e redução dos tempos de deslocamento entre emprego e moradia, apresenta-se em seguida uma análise sobre os padrões de localização entre 2000 e 2010 das diferentes camadas sociais em São Paulo. Complementando a análise, apresenta-se ainda o padrão de localização dos lançamentos imobiliários verticais, tanto residenciais quanto comerciais, entre 2000 e 2011, e a distribuição regional do orçamento da cidade para 2010. Estes dados serão utilizados para se avaliarem as perspectivas de sucesso e as potenciais fragilidades na implementação dos eixos, e o cumprimento de seus objetivos.

O gráfico 1 apresenta a distribuição dos domicílios de São Paulo por faixas de renda do responsável para o ano de 2000 nas diferentes regiões da cidade.⁷ Adicionalmente, inclui um destaque do quadrante sudoeste. Note-se que os dados foram trabalhados para os distritos, que, agrupados, compõem as diferentes regiões da cidade. Foi feita uma seleção destacada de 21 distritos destas regiões que conformam o quadrante sudoeste, de acordo com o trabalho de Villaça (2001), para que se pudesse reforçar o sentido de forma sistemática. Julgou-se frutífero apresentar os gráficos com o destaque feito dessa seleção de distritos para facilitar a visualização das tendências.⁸

A linha que conforma o polígono dos domicílios com responsáveis ganhando até dois SMs estende-se, em especial, para as regiões Leste 2, Sul 2, Leste 1 e Norte 2.⁹ Este padrão de localização verificado na Zona Leste, mas especialmente mais pronunciado nos extremos da cidade, particularmente ao sul e a leste, é uma manutenção daquilo que foi mostrado por Villaça (2001). São áreas que notadamente possuem as piores condições de vida e urbanas na cidade, com dificuldades adicionais de acesso à porção

6. Segundo dados do Censo de 1991 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), compilados por Villaça (2001, p. 129, quadro 20).

7. A lista de distritos que integram cada região está disponível no apêndice A.

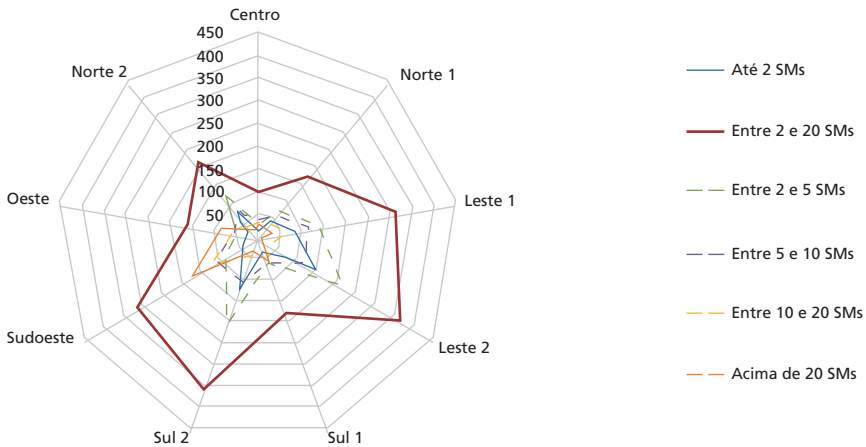
8. Uma visualização alternativa, que não altera as tendências descritas ou sua interpretação, pode ser vista no apêndice, em que se retirou o Sudoeste enquanto um destaque específico, deixando apenas as regiões. Uma alternativa testada foi conformar uma região separada, apenas com os distritos do Sudoeste, como outra região qualquer. O resultado foram dados deprimidos das regiões que cederam muitos distritos para o Sudoeste, gerando polígonos mais agudos. Por uma questão de visualização, optou-se por adotar esse formato de destaque em vez de alterar a composição das regiões.

9. Villaça (2001) utiliza a linha de 1,5 SM para a camada mais pobre, mas, como os censos de 2000 e 2010 do IBGE apresentavam faixas diferentes, decidiu-se adotar a faixa até 2 SMs, comum aos dois levantamentos.

mais bem provida de infraestrutura, serviços e equipamentos. É sempre importante lembrar – e o gráfico 1 atesta-o – que há presença de domicílios com responsável de renda inferior a 2 SMs em todas as partes da cidade, mas estes concentram-se prioritariamente onde o gráfico mostra pontas mais agudas.

GRÁFICO 1

São Paulo: domicílios por rendimento do responsável, em faixas de renda (2000)
(Em 1 mil)



Fonte: IBGE (2000).
Elaboração do autor.

A faixa de renda intermediária, que contempla os domicílios cujo responsável tem renda entre 2 e 20 SMs, é – como se esperaria – a mais expressiva. O polígono do gráfico 1 correspondente a esta faixa é o de maior área. Em seu estudo, Villaça (2001) utilizou apenas três faixas de renda – além desta e da anteriormente citada, utilizou a de renda superior a 20 SMs. Aqui, além das três faixas do estudo original, apresenta-se a subdivisão da faixa intermediária em três: *i*) entre 2 e 5 SMs; *ii*) entre 5 e 10 SMs; e *iii*) entre 10 e 20 SMs. Estas faixas intermediárias estão apresentadas no gráfico 1 pelas linhas tracejadas, e nos permitem ter uma noção melhor de como este heterogêneo corte se comportou. O padrão de distribuição da faixa intermediária, pela grande abrangência, se assemelha em alguma medida com a própria distribuição geral da população do município. As regiões do Centro, Norte 1, Oeste e Sul 1 são as menos expressivas – mesmo assim, mais expressivas para a faixa intermediária que para a faixa de renda mais baixa.

Para a faixa intermediária, já é possível verificar presença relevante no Sudoeste, mas as regiões Leste 2 e Sul 2 são as mais relevantes em termos de domicílios com responsável de renda entre 2 e 20 SMs. O comportamento das subdivisões da faixa intermediária (linhas tracejadas) mostra que o padrão de distribuição está

fortemente influenciado pela renda. O polígono conformado pela faixa entre 2 e 5 SMs apresenta um padrão muito mais próximo do comportamento verificado pela linha dos domicílios de responsáveis com renda até 2 SMs. Na distribuição populacional por faixas de renda para a totalidade da cidade, a faixa de renda entre 2 e 5 SMs é a que concentra a maioria dos domicílios em São Paulo.

Os domicílios com responsável de renda entre 5 e 10 SMs apresentam uma distribuição no território da cidade mais similar à da faixa entre 2 e 20 SMs. Trata-se de uma faixa expressiva, porém menos que a anterior (2 a 5 SMs). Entretanto, ela se estende com maior proeminência no sentido do Centro, do Oeste e do Sudoeste. O polígono que apresenta os domicílios da faixa seguinte, entre 10 e 20 SMs, por sua vez, apresenta formato muito distinto daqueles que se verificaram até agora. Ele se orienta por uma forma mais próxima à verificada para a faixa mais alta, acima de 20 SMs. Estende-se principalmente para o Oeste, o Sul 1 e o Sul 2, com ainda alguma expressão na região Leste 1.

A faixa acima de 20 SMs atesta o mesmo que Villaça (2001) havia apontado: um padrão marcante de concentração no sentido do Sudoeste, com participação acentuada das regiões Sul 1 e Oeste, e, em menor monta, Leste 1 e Centro. Este segmento da sociedade apropria-se da área da cidade com melhores condições de infraestrutura e de vida em geral, com padrão inclusive urbanístico diferenciado.

O gráfico 2 mostra as participações relativas dos domicílios por faixa de renda nas regiões, e não mais os dados absolutos. No gráfico 1, a área do polígono corresponde também à dimensão numérica de domicílios dentro de cada faixa, de tal forma que as faixas que concentram o maior número de domicílios aparecem com polígonos maiores. O gráfico 2, entretanto, mostra em polígonos maiores a maior concentração relativa da faixa, e não a que teve o maior número absolutos de casos.

Vê-se o polígono da faixa acima de 20 SMs muito maior que os outros, embora saibamos que esta faixa seja, em números absolutos, muito menos expressiva que a faixa intermediária. Isto ocorre porque o gráfico 2 apresenta o padrão de concentração relativa. A faixa superior a 20 SMs apresenta um padrão muito mais concentrado de distribuição no território que as demais, como já apontara Villaça (2001). Os formatos dos polígonos são exatamente os mesmos do gráfico 1, pois as tendências de localização por região evidentemente se mantêm.

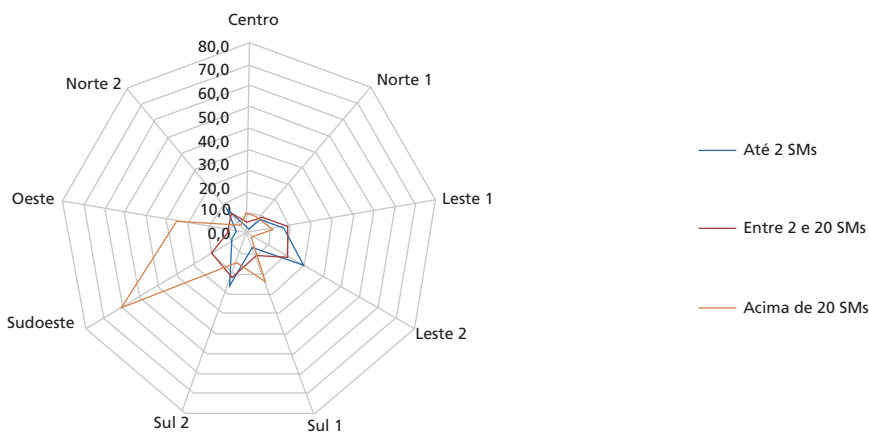
No gráfico 2, a área menor das faixas até 2 SMs e entre 2 e 20 SMs atesta o padrão de concentração muito mais distribuído no território. Optou-se aqui por deixar de fora as faixas componentes da faixa intermediária porque haveria muita sobreposição de linhas, o que tornaria a leitura mais difícil. Todavia, uma versão contendo-as está no apêndice B. A concentração destas faixas intermediárias se deu de modo análogo ao verificado no gráfico 1. A faixa intermediária superior,

entre 10 e 20 SMs, apresentou a segunda maior área, orientada – como a faixa acima de 20 SMs – para o sul, o oeste e o sudoeste, porém menos aguda em seu formato. A faixa intermediária geral (entre 2 e 20 SMs) e a de 5 a 10 SMs aparecem sobrepostas, sendo as mais bem distribuídas na cidade, mesmo com a baixa participação das regiões Sul 1 e Centro. A faixa até 2 SMs e entre 2 e 5 SMs também aparecem sobrepostas, tendo seus polígonos pontas mais destacadas no sentido das regiões Sul 2 e Leste 2.

GRÁFICO 2

São Paulo: distribuição relativa dos domicílios por rendimento do responsável, em faixas de renda (2000)

(Em %)



Fonte: IBGE (2000).

Elaboração do autor.

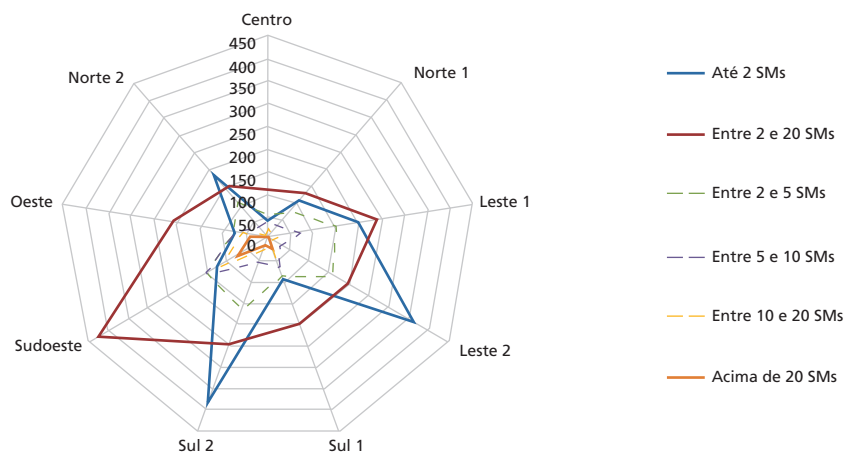
Se, por um lado, era de se esperar que entre 1991 e 2000 o padrão apresentado por Villaça (2001) não fosse revertido, por outro, é de se notar a tendência de agravamento das questões apontadas pelo urbanista. Em 1991, o Sudoeste concentrava 55,5% dos domicílios com responsável ganhando acima de 20 SMs. Esta proporção aumentou para o ano de 2000, atingindo 61,9%. Tal aumento potencializa a exclusão e a segregação na cidade de São Paulo, com uma porção da cidade concentrando cada vez mais, relativamente, os domicílios das pessoas de alta renda. Esta concentração se dá de forma análoga ao que ocorre no campo econômico, com a concentração de renda, em que uma gama relativamente pequena de pessoas concentra os requisitos censitários necessários para suas escolhas de consumo. No caso da cidade, trata-se da capacidade de escolha das condições de consumo do espaço urbano, das localizações e das condições de vida que acompanham as possibilidades de consumo dos que têm recursos, atraindo serviços, comércio, equipamentos de lazer e infraestrutura. Villaça (2001) lembra oportunamente que o maior poder econômico traduz-se também

numa maior capacidade de influenciar o poder público e concentrar melhorias, obras, ações e boa vontade dos governantes. A característica dialética da localização acaba por agravar a questão da segregação urbana e da desigualdade social.

Em publicação dos *Informes Urbanos* da própria Prefeitura de São Paulo, foram apresentados dados que atestam uma piora relativa da situação dos mais pobres no município entre 2000 e 2010 (Persiste..., 2014) e aumento relativo dos domicílios pobres, extremamente pobres e vulneráveis à pobreza, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. O gráfico 3 mostra a situação para 2010, em números absolutos.

GRÁFICO 3

São Paulo: domicílios por rendimento do responsável, em faixas de renda (2010)
(Em 1 mil)



A primeira diferença que salta aos olhos no gráfico 3 para os domicílios até 2 SMs é o aumento considerável da área do polígono. De fato, entre 2000 e 2010, através dos dados do Censo do IBGE, verifica-se que o número de domicílios cujo responsável ganhava até 2 SMs mais que dobrou, tendo crescido 168,5% no município de São Paulo. Este incremento foi verificado para todas as regiões, mais que triplicando no Sul 2, no Centro e no Sudoeste. O formato do polígono, entretanto, manteve-se relativamente inalterado, tendo apenas ganhado expressão mais forte. A região Sul 2, principalmente, e a Leste 2 continuaram se mostrando as que mais possuem domicílios com esta característica. Em 2000, a maior parte dos domicílios cujo responsável pertencia a essa faixa de renda situava-se no Leste 2 e, em segundo lugar, no Sul 2. Estas regiões trocaram de

posição nos dados de 2010, com o Sul 2 tornando-se a região que concentra maior número de domicílios desta faixa de renda.

A faixa intermediária, entre 2 e 20 SMs, sofreu uma retração de aproximadamente 21% na sua área, entre 2000 e 2010. Mais impressionante, entretanto, foi a alteração na forma do polígono. Ao compararmos os gráficos 1 e 3, é possível notar que a faixa intermediária perdeu suas pontas mais proeminentes nas regiões Norte 2, Sul 2 e Leste 2, assumidas, em 2010, pela faixa de renda mais baixa. Muito provavelmente, isto está relacionado com a perda de rendimento real atestada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) – levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), com apoio do Fundo de Amparo do Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego (FAT/MTE). Entre 2000 e 2010, o rendimento real de ocupados, assalariados e autônomos caiu aproximadamente 16% em média. Esta redução foi suficiente para que muitos dos responsáveis de domicílios situados na faixa entre 2 e 5 SMs em 2000 passassem a figurar em 2010 na faixa até 2 SMs. Se, de maneira geral, a redução relativa da faixa entre 2 e 5 SMs foi pouco expressiva, da ordem de 1,8%, ela foi de 26,6% no Leste 2 e de 20,1% no Sul 2, tendo ainda sido de 8,1% no Norte 2. Nas demais regiões, houve aumento dos domicílios com esta característica entre 2000 e 2010. Curiosamente, o polígono relativo à faixa de 2 a 5 SMs foi aquele que manteve em linhas gerais o formato que a faixa entre 2 e 20 SMs apresentou em 2010.

As faixas seguintes, entre 5 e 10 SMs e entre 10 e 20 SMs, passaram a ter formato mais próximo daquele apresentado pela linha que demarca a distribuição dos domicílios cujos responsáveis ganham acima de 20 SMs. Parece que estes setores intermediários são os que mais se aproveitaram do prosseguimento do vetor de expansão no sentido sudoeste. Outra possibilidade é a redução dos rendimentos também da faixa superior, acima de 20 SMs.

É preciso deixar atestado que as diferenças entre 2000 e 2010 apontam para a necessidade premente de se adotar a escala metropolitana para conclusões mais acuradas sobre o próprio município de São Paulo.¹⁰ É impactante a redução dos domicílios de rendas médias e altas olhando apenas para os dados do município. A faixa intermediária entre 5 e 10 SMs sofreu redução nesse período de 35,6%, enquanto a de domicílios entre 10 e 20 SMs retraiu-se em 43%. Estes números só não foram piores que aqueles mostrados pelos domicílios cujo responsável recebia mais de 20 SMs, com redução de aproximadamente 65%. Como se vê, para esta faixa de renda, o formato do polígono permaneceu inalterado, tendo apenas sua área reduzida.

10. Argumenta-se que parte dessa dinâmica pode ser captada pela inclusão dos dados dos municípios da região metropolitana de São Paulo (RMSPP), com parcelas importantes de domicílios de alta renda. Esta dimensão metropolitana, entretanto, foge do escopo deste trabalho. Para uma abordagem sucinta sobre o tema, ver Requena (2013).

Desde já, fica claro que há uma diferença bastante relevante nas faixas relativas de salários entre as duas pesquisas, o que acaba por ampliar muito algumas das transformações que apontamos aqui. No que tange à metodologia, decidiu-se manter as faixas de salário exatamente como utilizado no estudo de Villaça (2001), ou o mais próximo possível. Ocorre que a própria política de valorização real do salário mínimo faz com que as faixas sofram alterações. Os 2 ou 20 SMs de 2000 possuem valor bastante diferente em 2010. Para se ter ideia, o valor do salário mínimo de 2000 (R\$ 151,00) atualizado para 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE) é de R\$ 300,78, bastante abaixo dos R\$ 510,00 tomados como base para a pesquisa de 2010. Isto causa um deslocamento nas faixas, que passam a incluir mais domicílios no estrato de renda até 2 SMs (onde se encontra a maior parte da população do país). Simultaneamente, menos pessoas chegam às faixas superiores, pois precisam ultrapassar uma renda relativamente mais alta para passarem pelo divisor. Isto explica em grande medida a aproximação das formas dos polígonos dos estratos médios de 5 a 10 SMs e de 10 a 20 SMs à forma do polígono da alta renda (mais de 20 SMs). Parece que a realidade da renda paulistana moveu-se de forma menos intensa que a experimentada pelo país como um todo para o período entre 2000 e 2010. Em outras palavras, os parâmetros de pesquisa utilizados pelo IBGE e os marcos de faixas salariais moveram-se mais rápido que a própria dinâmica concreta de renda na cidade de São Paulo. Enquanto as rendas tiveram um desempenho pouco expressivo (ou até negativo), as faixas de parâmetro do IBGE tiveram sua contrapartida em valores reais incrementada, refletindo a política de valorização do salário mínimo no país, fazendo com que muitos dos pontos da distribuição se deslocassem entre as faixas por não acompanharem este incremento.

Entre 2000 e 2010, houve crescimento de 12,3% no total de domicílios da cidade de São Paulo apontados pelo IBGE nos censos. Quando olhamos para as regiões, vemos que o crescimento foi maior no Sul 2 (22,1%), no Centro (21,1%) e no Oeste (17,4%), mas todas as regiões apresentaram ampliação do número de domicílios, inclusive o destacado do quadrante sudoeste, que apresentou crescimento de 19,2%. Entretanto, este crescimento se deu num contexto de precarização da renda na cidade. Já apresentamos os dados da PED que mostram sua redução entre 2000 e 2010. A Pesquisa Origem e Destino da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), realizada em 1997 e 2007, apresenta um quadro ainda pior – em grande medida, pela coincidência de os anos de sua realização terem sido de extremos em termos de renda –, com uma queda da ordem de 25% da renda média familiar (Metrô, 1998; 2008).

Afora o já mencionado, o que se vê para a cidade de São Paulo parece uma melhora relativa da renda de responsáveis por domicílios de faixas mais baixas, devido às políticas de combate à pobreza e à consistente atualização do valor do salário mínimo

desde o início do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na esfera federal, que também promoveu importantes esforços de fiscalização no cumprimento de leis trabalhistas. Ao mesmo tempo, estas faixas mais baixas de renda absorveram parte da classe média-baixa, que teve sua participação achatada na renda.

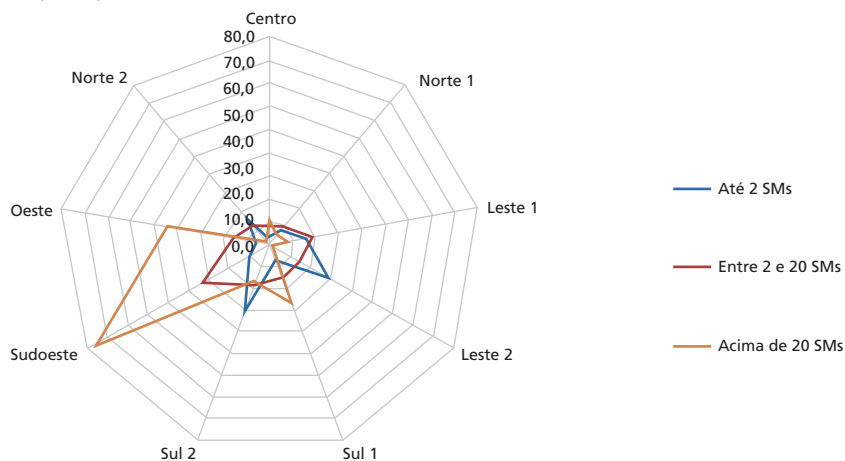
Outra dinâmica que explica isso é a própria estrutura setorial da cidade, com reflexo no emprego. A obra de Cano (2008) trata de forma vasta o assunto, mostrando a perda relativa da participação das atividades e dos empregos industriais em São Paulo, ao passo que os serviços tiveram sua participação elevada, dinâmica verificada desde a década de 1980. O problema, aponta o autor, é que a composição do setor de serviços esconde uma dinâmica altamente excludente, ligada aos serviços de baixa remuneração tipicamente urbanos. Ocorre uma polarização: perdem espaço os empregos industriais, usualmente associados ao trabalho de carteira assinada e a rendimentos médios; e ganham espaço os empregos em serviços, desde os altamente especializados, dinâmicos e de alta remuneração, como os serviços financeiros e aqueles ligados à produção cultural, até os de baixa renda e mais precários, como serviços domésticos e serviços auxiliares tipicamente urbanos. Quando analisamos o deslocamento das rendas ocorrido de fato por redução de rendimentos e aquele ocorrido devido ao aumento do SM, capta-se em parte o processo que mantém parcela da população nas faixas de rendimento mais baixas mesmo com o aumento do salário mínimo. Muitos dos empregos no setor de serviços e mesmo das ocupações autônomas que ganham espaço na estrutura de empregos resumem-se a estratégias de sobrevivência numa metrópole com cada vez menos empregos estruturados e industriais.

Esse cenário foi apreendido pela publicação *Informes Urbanos* da Prefeitura de São Paulo (Persiste..., 2014), que atestou um aumento da concentração de renda na cidade, indo na contramão do verificado na maior parte do país entre 2000 e 2010. Se em 2000 os 50% mais pobres da cidade detinham 11,65% da renda, passariam em 2010 a ficar apenas com 10,57%. A redução parece pequena, mas, em contrapartida, o 1% mais rico ampliou sua participação na renda, saindo de 13,03% em 2000 para 20,45% em 2010. Se olharmos para os 10% mais ricos, sua participação na renda também foi ampliada, embora em menor monta que para o 1% mais rico. Em 2000, detinham 47,95% da renda, ao passo que em 2010 atingiram 53,68%. Esta ampliação da renda apropriada pelos setores mais ricos se deu em maior medida sobre os setores de rendas médias, e basicamente porque os rendimentos dos mais ricos cresceram mais intensamente que os da classe baixa, mesmo com a última tendo sua renda ampliada. Veremos mais sobre a dinâmica dos empregos no município de São Paulo após passarmos pela análise dos rendimentos dos responsáveis por domicílios.

Voltando para o padrão de localização dos diferentes estratos de renda, ao que parece há um comportamento de polarização dos domicílios de diferentes faixas nas regiões da cidade. Isto pode soar estranho a princípio, pois se mostrou o crescimento dos setores de renda baixa e média para as regiões marcadas pela alta renda na cidade de São Paulo. Em números absolutos, a redução dos domicílios cujos responsáveis ganham acima de 20 SMs pode ser explicada apenas parcialmente pela dinâmica metropolitana e em parte pela dinâmica de emprego e renda de que acabamos de tratar, com a riqueza cada vez mais concentrada na mão de relativamente menos pessoas e com as faixas superiores tendo um corte relativamente mais acentuado em 2010 que em 2000. Entretanto, não se observaram alterações de forma para o polígono constituído pela faixa mais alta de rendimentos, a qual permaneceu agudamente direcionada para as regiões Oeste e Sul 1, e destacadamente para o Sudoeste.

A hipótese de polarização ganha peso se olharmos para os dados da concentração relativa dos domicílios por faixa de renda nas regiões da cidade (gráfico 4).

GRÁFICO 4
São Paulo: distribuição relativa dos domicílios por rendimento do responsável, em faixas de renda (2010)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2010).
 Elaboração do autor.

O que mais chama atenção nos dados de 2010 da concentração relativa das diferentes faixas de renda é a manutenção da concentração das classes de mais alta renda no sentido sudoeste. Se em 2000 o Sudoeste abrigava 61,9% dos domicílios cujo responsável pertencia à mais alta faixa de rendimentos, em 2010 abrigava 77,1%. Sabemos que houve redução no número de domicílios desta faixa.

A ampliação relativa da concentração se deu num contexto de perda generalizada de domicílios com responsáveis com esta característica. A região Leste 2 viu uma redução de 88,6%; a Norte 2, de 85,4%; ao passo que a Oeste teve uma redução de 55,6%, abaixo da média de 64,9% para a cidade como um todo. O deslocamento relativo das faixas de renda, ampliando os pisos para a classe alta em termos reais, contribuiu para que o resultado se desse nesse contexto de redução dos segmentos intermediários e mais elevados da renda. Nesse corte, com piso real mais elevado, a concentração relativa dos ricos no Sudoeste é saliente, em especial pela ampliação relativa na região Oeste, mais que na Sul 1.

A faixa intermediária, que sofreu grande transformação no seu formato, continua sendo a mais bem distribuída pela cidade no que tange às regiões. O deslocamento das faixas de renda contribuiu para que seu polígono assimilasse em maior medida o formato apresentado pela linha da alta renda. De fato, no gráfico 3, que apresenta as linhas das faixas intermediárias subdivididas, é possível ver claramente as faixas entre 10 e 20 SMs e entre 5 e 10 SMs inclinando-se para o Sudoeste, num padrão similar ao que apresenta a faixa acima de 20 SMs. A faixa entre 2 e 5 SMs aparece como a menos concentrada entre todas as apresentadas, não atingindo 20% em nenhuma região da cidade.

Para a faixa de renda até 2 SMs, em que pesem os efeitos já discutidos da pesquisa do IBGE, é possível notar extensões mais agudas no sentido Sul 2 principalmente. O que as linhas apontam, adotando o padrão por faixas de salário mínimo, é uma polarização e uma intensificação da segregação na cidade de São Paulo, com as linhas de renda mostrando padrões de localização das faixas extremas mais marcadas em 2010 que em 2000.

Apresenta-se, na sequência, em conformidade com as preocupações anunciadas no início desta seção, algumas considerações sobre o emprego em São Paulo.

TABELA 1

RMSP: índices do emprego, do rendimento médio real e da massa de rendimentos reais dos ocupados e dos assalariados¹ (2000 e 2010)
(2000 = 100)

Anos	Ocupados ²			Assalariados ³		
	Emprego	Rendimento médio real	Massa de rendimentos reais	Emprego	Salário médio real	Massa salarial real
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2010	125,0	83,6	104,5	139,5	83,8	117,0

Fonte: PED/Seade-Dieese. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html>>.

Notas: ¹ Inflator utilizado: Índice do Custo de Vida (ICV) do Dieese.

² Incluem-se os ocupados que não tiveram remuneração no mês, e excluem-se os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

³ Incluem-se os assalariados que não tiveram remuneração no mês.

Pelos dados da PED apresentados na tabela 1, a dinâmica do mercado de trabalho na RMSP entre 2000 e 2010 contou com a ampliação das massas de rendimentos reais de ocupados e assalariados. Enquanto para os primeiros este incremento foi de 4,5%, para os segundos foi da ordem de 17,0%. Esta dinâmica explica-se pela ampliação do nível de emprego, mais que compensando a queda anteriormente mencionada do rendimento médio real. Com redução bastante similar deste indicador para o período (16,4% para ocupados e 16,2% para assalariados), foi a dinâmica mais forte do emprego de assalariados que explica em maior parte a diferença nas massas de rendimentos. O emprego para assalariados subiu 39,5%, ao passo que para os ocupados como um todo o aumento foi de 25% no mesmo intervalo temporal.

TABELA 2
RMSP: distribuição dos desempregados, por tipo de desemprego (2000 e 2010)
 (Em % da população economicamente ativa)

Anos	Desemprego aberto (A)	Desemprego oculto (B)			Total (A + B)
		Trabalho precário (B1)	Desalento (B2)	Subtotal (B1 + B2 = B)	
2000	11,0	4,6	2,0	6,6	17,6
2010	8,8	2,3	0,8	3,1	11,9

Fonte: PED/Seade-Dieese.
 Elaboração do autor.

TABELA 3
RMSP: distribuição dos ocupados, por posição na ocupação (2000 e 2010)
 (Em %)

Anos	Assalariados (A)			Autônomos (B)	Empregadores (C)	Empregados domésticos (D)	Demais (E) ¹	Total (A + B + C + D + E)		
	Setor privado (A1)		Setor público ² (A2)							
	Com carteira assinada (A1.1)	Sem carteira assinada (A1.2)								
2000	39,7	13,9	53,6	8,4	62,0	19,1	4,5	8,6	5,8	100,0
2010	50,3	11,2	61,5	7,7	69,2	16,1	3,6	7,4	3,7	100,0

Fonte: PED/Seade-Dieese.
 Elaboração do autor.

Notas: ¹ Excluem-se os empregados domésticos, e incluem-se aqueles empregados que não sabem a que setor pertence a empresa em que trabalham.

² Incluem-se os servidores estatutários e os empregados públicos celetistas que trabalham em instituições públicas (governos municipais, estaduais e federal, empresas de economia mista, autarquias, fundações etc.).

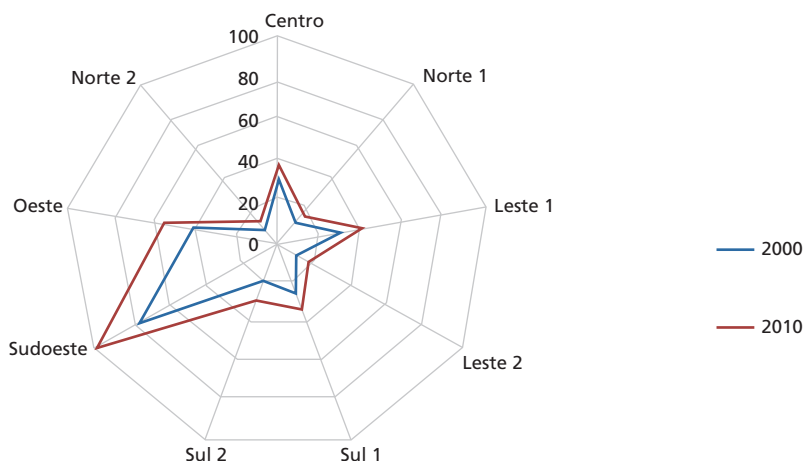
Na tabela 3, é possível visualizar que o grupo de assalariados ampliou sua participação no total dos ocupados entre 2000 e 2010 de 62% para 69,2%. Este aumento se deu graças à dinâmica dos assalariados com carteira do setor privado. Entre os subgrupos dispostos por posição na ocupação, este foi o único a ter sua participação

ampliada para os anos selecionados. Todos os outros tiveram sua participação relativa reduzida. Para que se pudesse descrever com maior precisão o cenário do emprego na RMSP, apresentamos na tabela 2 os dados da composição por tipo de desemprego para o mesmo período. O que se vê é um quadro de redução generalizada do desemprego, tanto da componente de desemprego aberto quanto daquela composta pelos dois tipos de desemprego oculto adotados pela pesquisa. Há, dessa forma, uma maior incorporação de parcelas da população à dinâmica do mercado de trabalho formal privado, que passou em 2010 a perfazer metade dos ocupados na RMSP. Segundo dados da PED, o sentido geral foi de expansão; em comparação com o ano de 2000, apenas mostraram redução absoluta os autônomos que trabalham para empresas; os trabalhadores domésticos mensalistas; e o grupo *demaís*. Todos os outros grupos passaram por expansão, sendo as maiores experimentadas pelos trabalhadores domésticos diaristas (aumento de 68,5% em relação a 2000) e assalariados com carteira do setor privado (incremento de 58,4%).

Para as considerações seguintes sobre o emprego em São Paulo, faz-se uso dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do MTE. Por um lado, dispomos, através do seu uso, da possibilidade de espacializar as informações e dar continuidade ao estudo das tendências de localização na cidade, conforme feito com os responsáveis por domicílios por faixa de renda. Por outro, é necessário ressaltar que pelos dados da Rais a dinâmica característica dos setores de baixa renda é subdimensionada, por tomar informações apenas de emprego formal. Com isso, informações dos serviços típicos de baixa renda – serviços domésticos, limpeza, comércio informal, faz-tudo, reparos etc. – ficam diluídos ou ocultos. Mesmo os dados de mercado de trabalho mais abrangentes de outras fontes possuem dificuldades evidentes de captar a dinâmica da informalidade em suas diferentes dimensões. Outra questão digna de nota é a localização de estabelecimentos e empregos segundo esta fonte de dados. As informações dispostas pela Rais alocam para a sede de uma empresa sua localização, e não necessariamente para o local efetivo de trabalho, que podem não ser coincidentes. Com isso, temos atividades agropecuárias aparentando localizar-se no Centro de São Paulo, por exemplo. O que se tem é a sede de uma empresa que atua no setor instalada naquela região. Este tipo de cuidado é necessário ao se fazer a análise e interpretar-se os dados.

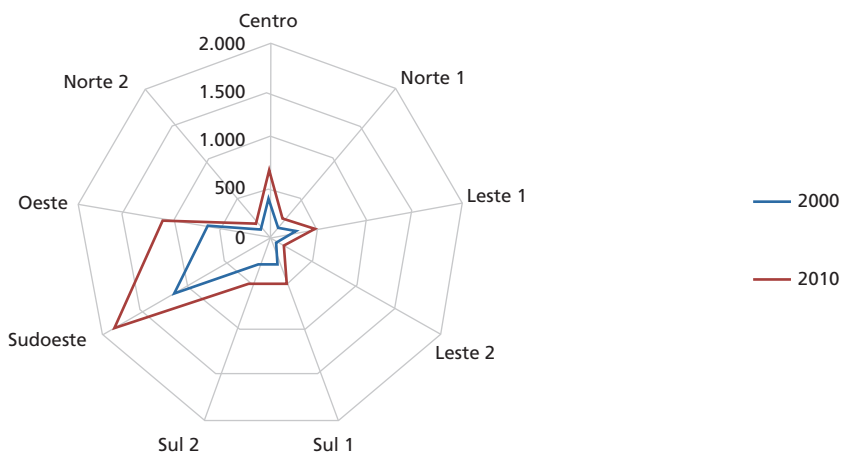
Os gráficos 5 e 6 trazem o padrão de distribuição de estabelecimentos e empregos nas oito regiões, mais a porção destacada do Sudoeste, a partir de dados da Rais para 2000 e 2010 na cidade de São Paulo. O número de estabelecimentos cresceu 36,3% entre estes anos, de um total de 178.165 para 242.900. O volume de empregos, por sua vez, expandiu-se 66,5% no mesmo período, saindo de 2.345.294 para 3.905.144 postos de trabalho formais.

GRÁFICO 5
São Paulo: estabelecimentos por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 6
São Paulo: empregos por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

O polígono conformado pelas informações de estabelecimentos (gráfico 5) mostra a preponderância das regiões Leste 1, Sul 1, Centro e Oeste, para sua localização, com ênfase do destacado do Sudoeste também. Na comparação entre 2000 e 2010, fica nítido

o sentido de expansão preferido, especialmente a Oeste, mas também para Sul 2 e Leste 1, e em menor monta para o Sul 1. O quadrante sudoeste, que em 2000 abrigava elevados 42,8% dos estabelecimentos em seus distritos, passou a contar com 41,1% desse total em 2010. Isso significa que o incremento de estabelecimentos foi levemente superior fora dos 21 distritos que o conformam. Esta leve redução, no entanto, não viu contrapartida na dinâmica de empregos formais na cidade, por sinal, ainda mais concentrados no Sudoeste que os estabelecimentos. Se em 2000 este destacado contava com 48,5% dos empregos de São Paulo, dez anos depois concentraria 49,1% dos postos de trabalho.

Como se vê, o padrão de localização dos empregos (gráfico 6), como esperado, foi muito similar ao de estabelecimentos. A região Leste 1, que em 2000 detinha a terceira maior quantidade de estabelecimentos (16,3%), pouco atrás do Centro (16,5%) e da região Oeste (23,2%), se tornaria a segunda mais expressiva nesse quesito em 2010, com 16,6%. Entretanto, em termos de empregos, abrigava apenas a quinta maior parcela, com 12,4% em 2000 – atrás de Oeste (27,2%), Centro (17,1%), Sul 1 (13,9%) e Sul 2 (13,4%). Mesmo tendo mantido a quinta posição dez anos depois, a região Leste 1 viu sua participação relativa nesse total sofrer leve queda, para 12%. O relativo ganho em termos de estabelecimentos não se traduziu numa ampliação proporcional dos empregos da região.

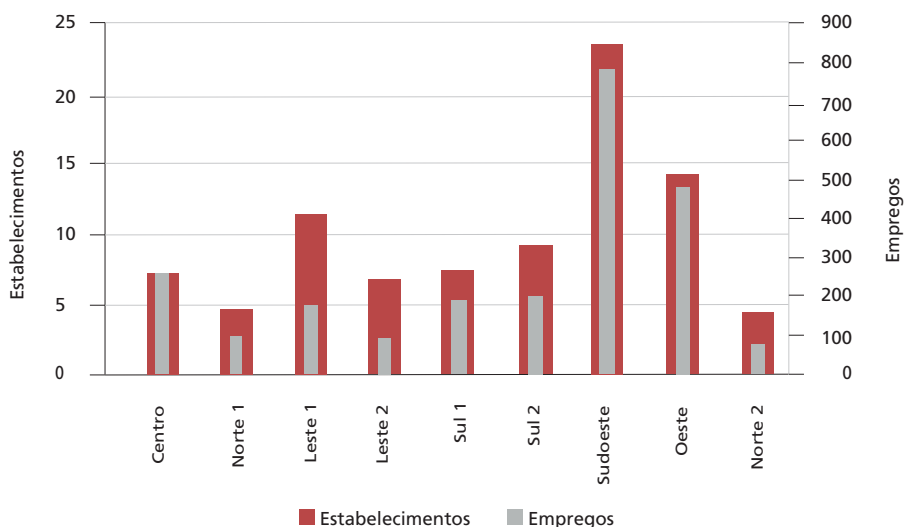
As diferenças básicas entre os polígonos conformados por empregos e estabelecimentos estão justamente na maior participação relativa de Centro, Sul 1, Sul 2 e Oeste no total de empregos em relação ao somatório de estabelecimentos na cidade (regiões que reúnem os distritos do Sudoeste). A expansão de ambos se deu especialmente para o Oeste, mas em termos de emprego a expansão experimentada pelo Centro, Sul 1 e Sul 2 foi superior àquela do Leste 1.

O gráfico 7 traz os incrementos dos estabelecimentos e dos empregos entre 2000 e 2010 para as diferentes regiões e o destacado do Sudoeste, em termos absolutos. O eixo da esquerda refere-se ao número de estabelecimentos adicionais, enquanto o eixo da direita, ao número de empregos.

Como se vê, a dinâmica foi notadamente menos acentuada para as regiões Norte 1, Norte 2 e Leste 2, especialmente quando centramos os números relativos ao emprego. Assim como ocorre para a Leste 1, a região Leste 2 mostra descompasso entre a dinâmica de estabelecimentos e a de empregos. Numa comparação com o Sul 1, o incremento em termos de estabelecimentos foi bastante similar; entretanto, ao tomarmos os incrementos em postos de trabalho formal, o aumento ficou restrito a menos da metade, tendo sido de 188.758 no Sul 1 contra 87.049 no Leste 2.

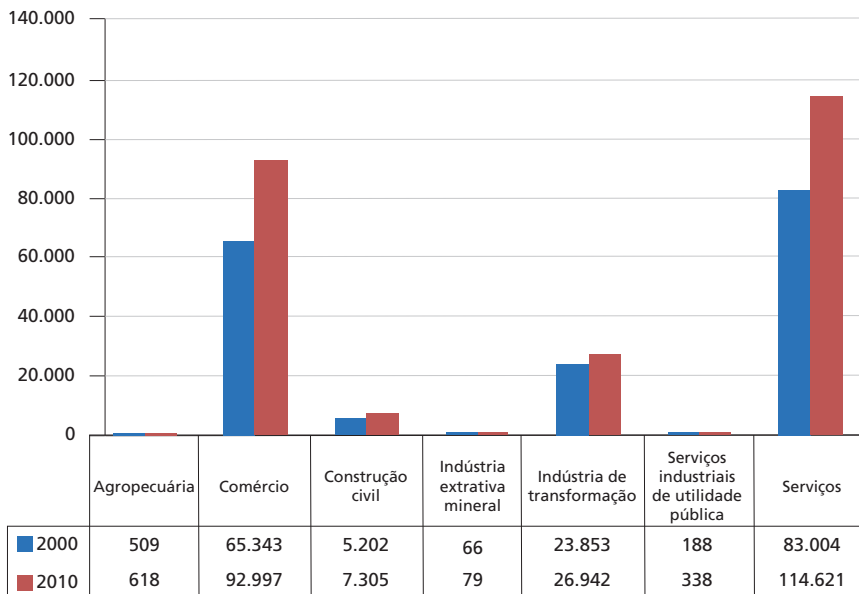
No tocante aos setores, houve incremento do número de estabelecimentos para todos, tendo sido o crescimento mais pronunciado para serviços e comércio (gráfico 8). Portanto, as diferenças nas participações relativas se deram num contexto geral de expansão.

GRÁFICO 7
São Paulo: incrementos de estabelecimentos e empregos (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 8
São Paulo: estabelecimentos por setor (2000 e 2010)

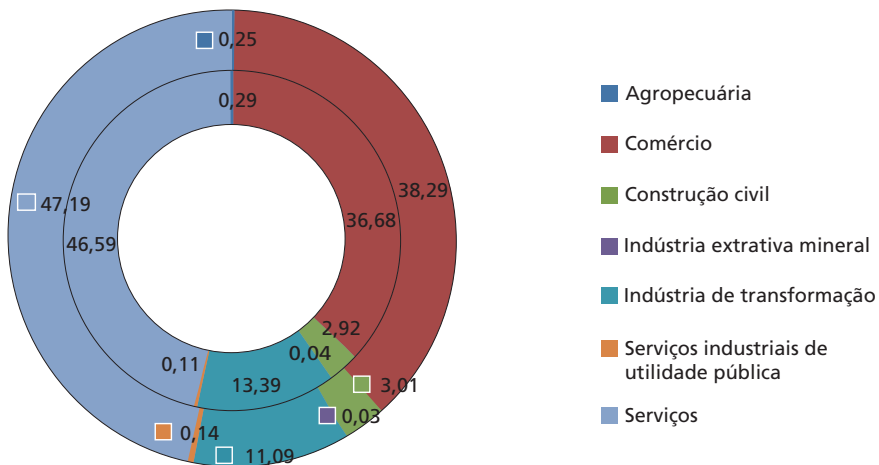


Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

Não houve alteração nas posições ocupadas por cada setor em termos de contribuição relativa no total de estabelecimentos. Embora a indústria de transformação tenha passado por aumento do número de estabelecimentos, seu crescimento foi relativamente inferior ao da construção civil. Destarte, este último setor ampliou sua participação relativa, juntamente com serviços, comércio e serviços industriais de utilidade pública, em continuidade à tendência histórica da perda de expressão relativa da indústria de transformação na cidade. O gráfico 9 traz as participações relativas dos estabelecimentos por setor para 2000 (anel interior) e 2010 (anel exterior). Enquanto a indústria de transformação passou por redução relativa no total de estabelecimentos de 13,39% para 11,09% em dez anos, o comércio ampliou a sua participação de 36,68% para 38,29%, tendo experimentado o maior ganho entre os setores.

GRÁFICO 9

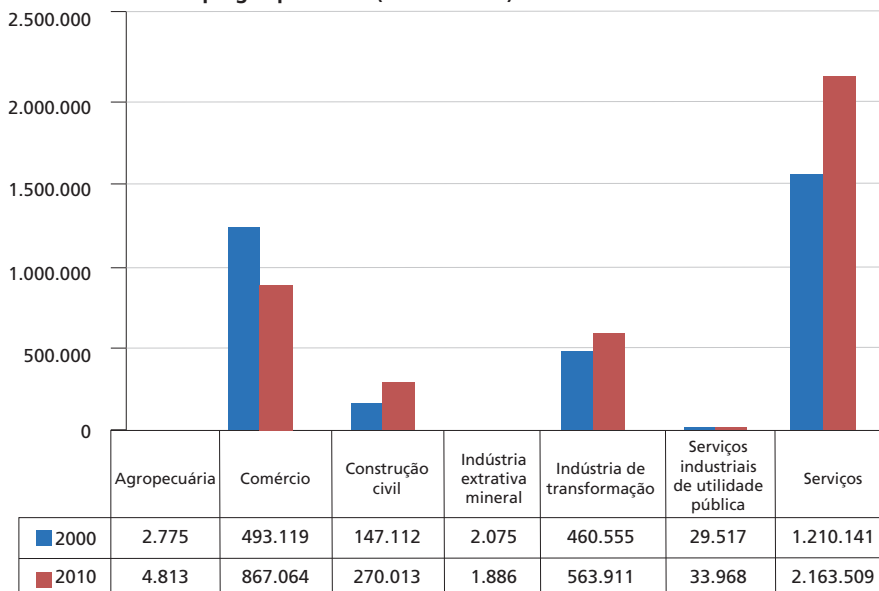
São Paulo: participação relativa dos estabelecimentos por setor (2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: Rais/MTE.
Elaboração do autor.

Juntamente com a indústria de transformação, a agropecuária e a indústria extrativa mineral passaram por redução relativa de estabelecimentos, mesmo que em menor expressão.

GRÁFICO 10
São Paulo: empregos por setor (2000 e 2010)



Fonte: Rais/MTE.
Elaboração do autor.

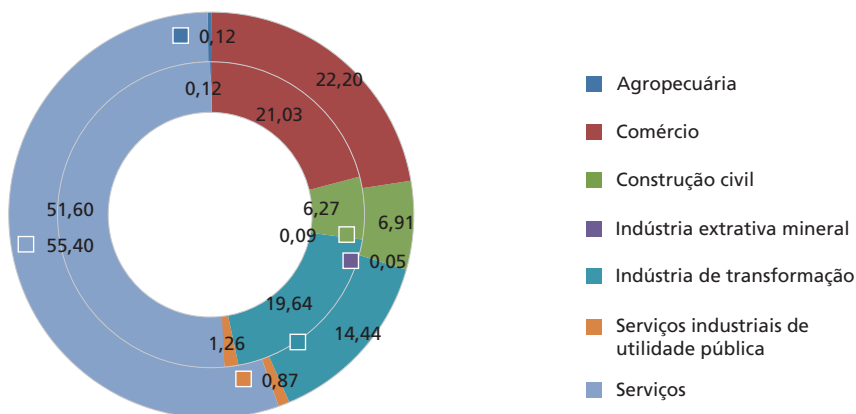
Se tomarmos os empregos, apenas a indústria extrativa mineral apresentou redução absoluta de postos de trabalho entre 2000 e 2010. Assim como ocorreu para os estabelecimentos, não houve mudança nas posições dos setores que possuem maior representatividade no total de empregos. Ainda em concordância, serviços, comércio e construção civil tiveram sua participação relativa ampliada, confirmando também para os empregos a redução da expressão relativa da indústria de transformação na cidade. Diferentemente, entretanto, do que se deu para os estabelecimentos, a expansão da construção civil em termos de empregos não foi apenas maior que o da indústria de transformação em números relativos, mas também em números absolutos – 103.356 desta contra 122.901 daquela. A expansão relativa dos empregos na construção civil só não foi maior, assim como a do comércio, por conta da forte expansão experimentada pelo setor de serviços: quase dobrou entre 2000 e 2010, passando de 1.210.141 para 2.163.509 postos de trabalho. Com isso, o setor teve sua participação relativa ampliada de 51,6% para 55,4%.

O comércio ampliou sua participação no total de empregos em São Paulo de 21,0% para 22,2%, ao passo que a construção civil, apenas de 6,27% para 6,91%. Enquanto isso, a indústria de transformação a reduziu de 19,6% para 14,4% (gráfico 11).

GRÁFICO 11

São Paulo: participação relativa dos empregos por setor (2000 e 2010)

(Em %)



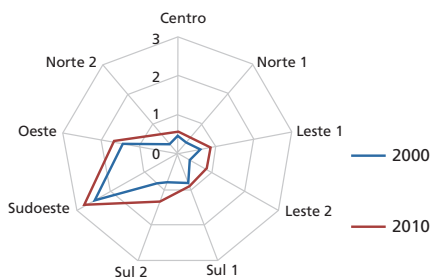
Fonte: Rais/MTE.
Elaboração do autor.

O descompasso atestado entre o número de estabelecimentos novos e o incremento de postos de trabalho formal, em especial na região Leste 1, ganha nova expressão ao tomarmos as tendências de localização por setor para ambas as variáveis. Apresentaremos em seguida as tendências para os quatro setores mais representativos na capital paulista. A diferença de expressão absoluta e relativa destes setores para os de serviços industriais de utilidade pública, mas especialmente para agropecuária e indústria extrativa mineral, justifica o corte.

Dessa forma, os gráficos 12 e 13 trazem para 2000 e 2010 a distribuição de estabelecimentos e empregos na construção civil para as regiões da cidade e o destaque do Sudoeste.

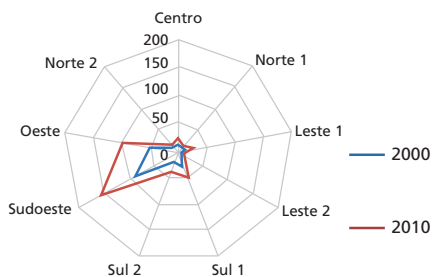
Quarto setor em representatividade relativa para o número de estabelecimentos e empregos no município de São Paulo, a construção civil apresenta clara preferência pelas regiões Oeste, Sul 1 e Sul 2. Como se vê nos gráficos 12 e 13, a dinâmica de expansão dessas duas variáveis deu-se de forma espacialmente diferenciada para o período analisado. Os empregos reforçaram o padrão de localização a Oeste e Sul, enquanto os estabelecimentos expandiram para as regiões Leste 1, Leste 2 e Sul 2. Com isso, o Sudoeste, que em 2000 tinha 46,7% dos estabelecimentos do setor, passou a contar com 37,4% em 2010. Concomitantemente, entretanto, ampliou levemente a sua concentração no tocante aos empregos do setor, de 57,3% para 57,6%.

GRÁFICO 12
São Paulo: estabelecimentos da construção civil por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 13
São Paulo: empregos na construção civil por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)

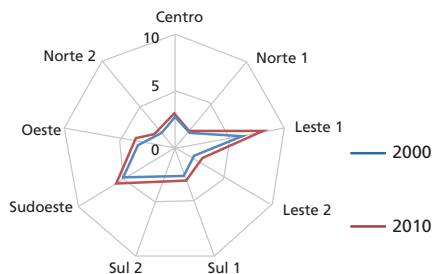


Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

Por sua vez, a indústria de transformação, setor que mais perdeu participação relativa em termos de estabelecimentos e empregos no período, possui expressão mais pujante na região Leste 1. Os estabelecimentos apresentam-se mais concentrados que os empregos, com as regiões Oeste, Sul 2 e Sul 1 apresentando parcelas relevantes, especialmente em relação ao emprego. Este é o setor cuja concentração no Sudoeste possui menor expressão, tendo, ademais, sua participação para os estabelecimentos caído entre 2000 (23,9%) e 2010 (23%), graças à expansão a leste. Esta queda se deu com a ampliação relativa do Sudoeste para os empregos de 29,9% para 30,8%. As regiões Oeste, Sul 2 e Sul 1, além de Leste 2, foram aquelas para onde principalmente expandiu-se o emprego do setor.

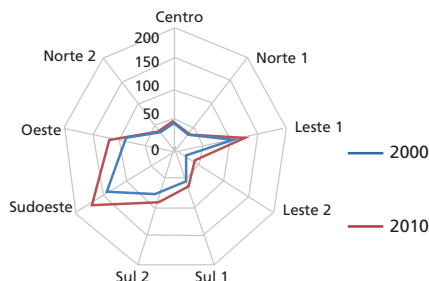
Parcela importante do descompasso identificado entre expansão de estabelecimentos e empregos na região Leste 1 está associada ao setor da indústria de transformação. O setor em que a região possui participação de destaque foi justamente aquele em que o emprego cresceu em média menos que no restante do município como um todo (17,8% contra 22,4%), ao passo que, em estabelecimentos, a região apresentou médias setoriais positivas e superiores às do município, com exceção para a indústria extrativa mineral e serviços de utilidade pública, de pouca expressão relativa e absoluta.

GRÁFICO 14
São Paulo: estabelecimentos da indústria de transformação por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

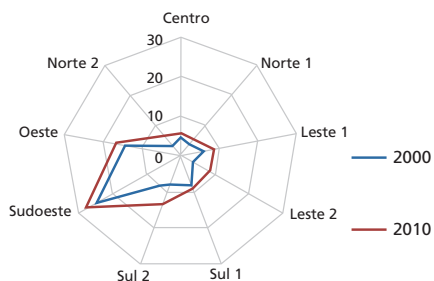
GRÁFICO 15
São Paulo: empregos na indústria de transformação por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

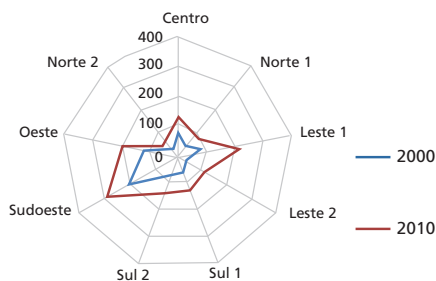
O comércio é o setor relativamente mais bem distribuído pelas regiões de São Paulo. Apresenta entre os setores os menores diferenciais relativos de participação de cada região no seu total. Tanto em estabelecimentos quanto em empregos, a região Oeste é a mais expressiva, mas Leste 1, Sul 2 e Sul 1, além do Centro, possuem participações relevantes. A região Leste 1 foi a que mais recebeu estabelecimentos desse setor entre 2000 e 2010, mas os empregos ampliaram-se preferencialmente no sentido oeste.

GRÁFICO 16
São Paulo: estabelecimentos do comércio por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 17
São Paulo: empregos no comércio por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



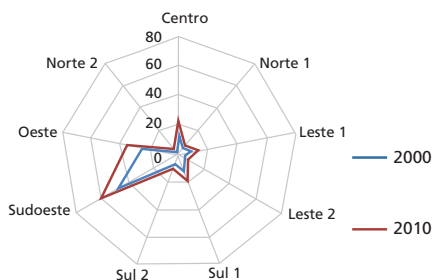
Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

O Sudoeste concentrava 34,4% dos estabelecimentos e 39,9% dos empregos comerciais em 2000. Em 2010, para ambos, as proporções detidas por esse conjunto

de 21 distritos eram menores: 30,9% para estabelecimentos ao passo que se reduziu para 37,2% a concentração ali dos empregos no comércio.

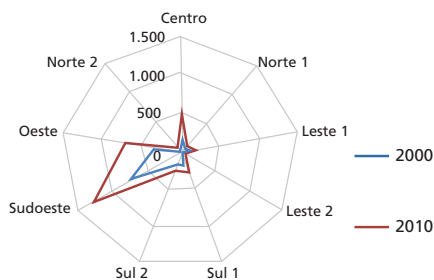
Por fim, o setor de maior expressão em número de estabelecimentos e empregos na capital paulista, serviços, é também aquele com maior concentração nos distritos do quadrante sudoeste. Esta tendência permaneceu inalterada em dez anos no que tange aos empregos formais, mantendo ali mais da metade dos empregos deste setor (57,6%). Para os estabelecimentos deste setor, a tendência foi de desconcentração; mas, ainda assim, mais da metade deles localiza-se no Sudoeste – 54,6% em 2000 e 53,8% em 2010.

GRÁFICO 18
São Paulo: estabelecimentos de serviços por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 19
São Paulo: empregos em serviços por região (2000 e 2010)
 (Em 1 mil)



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

A região Oeste é aquela que mais concentra estabelecimentos e empregos de serviços, com o Centro e o Sul 1 tendo expressão considerável. Da mesma maneira que se pode averiguar para os outros setores, entre 2000 e 2010 a expansão dos empregos se deu no sentido oeste principalmente.

No geral, para o período de dez anos adotado na análise, houve pequenos movimentos de mudança na estrutura e na distribuição locacional por setores (tabela 4). Enquanto para os estabelecimentos a tendência foi de leve desconcentração, com o Sudoeste passando a contar em 2010 com 41,1% dos estabelecimentos de São Paulo – uma proporção ainda elevada –, os empregos continuaram a se concentrar. O Sudoeste ampliou de 48,5% para 49,1% sua parcela de empregos formais da capital. Construção civil e serviços foram os setores com maior concentração relativa, ao passo que a indústria de transformação e o comércio foram os que apresentaram menores parcelas concentradas nos 21 distritos que conformam o quadrante sudoeste.

TABELA 4

São Paulo: concentração relativa dos principais setores econômicos no Sudoeste (2000 e 2010)

(Em %)

4A – Estabelecimentos

	Comércio		Construção civil		Indústria de transformação		Serviços		Total	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Fora do Sudoeste	65,6	69,1	53,3	62,6	76,1	77,0	45,4	46,2	57,2	58,9
Sudoeste	34,4	30,9	46,7	37,4	23,9	23,0	54,6	53,8	42,8	41,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

4B – Empregos

	Comércio		Construção civil		Indústria de transformação		Serviços		Total	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Fora do Sudoeste	60,1	62,8	42,7	42,4	70,1	69,2	42,4	42,4	51,5	50,9
Sudoeste	39,9	37,2	57,3	57,6	29,9	30,8	57,6	57,6	48,5	49,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Rais/MTE.

Elaboração do autor.

Villaça (2001) aponta que a manutenção das vantagens de locação e usufruto de serviços e estruturas urbanas por parte das camadas de mais alta renda atuam como grande condicionante da expansão urbana da cidade, no sentido sudoeste, concentrando ali a produção imobiliária. Cabe aos principais empreendedores imobiliários a produção de imóveis no processo de expansão e adensamento urbano. Estes são fortemente condicionados pela presença e desejos das camadas de alta renda, que conformam a parcela mais privilegiada do mercado de novas habitações.

A localização dos modernos empreendimentos é dada, afirma Villaça (2001), não pelo setor incorporador, que por vezes ao longo do desenvolvimento urbano de São Paulo nem existia em expressão suficiente para articular essas decisões, mas por conta das preferências das próprias camadas burguesas em manter sua localização segregada e privilegiada. Isto tem a ver com o sentido de setor de círculo da expansão das áreas de habitação da classe de alta renda.

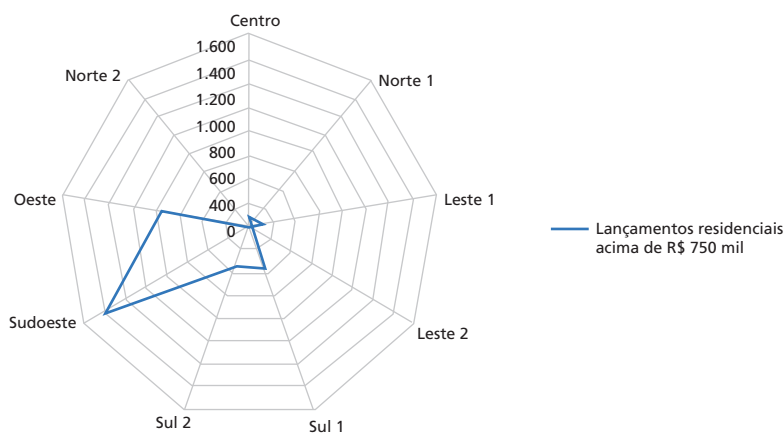
O que os agentes do mercado imobiliário fazem é se adaptar a cada mercado, promovendo dentro dele a venda de “ideologias” e estilos de vida. Esta promoção ajuda a encurtar os prazos de rotação do mercado imobiliário, fazendo com que as massas de capital que o setor movimentava aumentem. É uma tentativa de construir a localização, o ponto, fazendo uso de avenidas largas e arborizadas, *shopping centers*, parques, segurança mediante isolamento, favorecimento do deslocamento de automóveis. Tendo em vista o aumento da concentração relativa das camadas

de alta renda na cidade entre 1991, 2000 e 2010, cabe verificar o ocorrido com a produção imobiliária a fim de testar esta hipótese de Villaça.

O gráfico 20 traz a distribuição dos lançamentos imobiliários residenciais entre 2000 e 2011 com preço superior a R\$ 750 mil para a cidade de São Paulo. A escolha desse valor como parâmetro se deu por ser este o limite superior do financiamento público para a aquisição de imóveis. A partir desta faixa de preço, atuam os bancos comerciais privados, atendendo especialmente às classes mais ricas. Segundo dados do levantamento da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp), disponibilizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), 83% dos lançamentos residenciais para este período e esta faixa de preços estavam localizados nos distritos do quadrante sudoeste.

GRÁFICO 20

São Paulo: distribuição dos lançamentos imobiliários residenciais acima de R\$ 750 mil, por região (2000-2011)

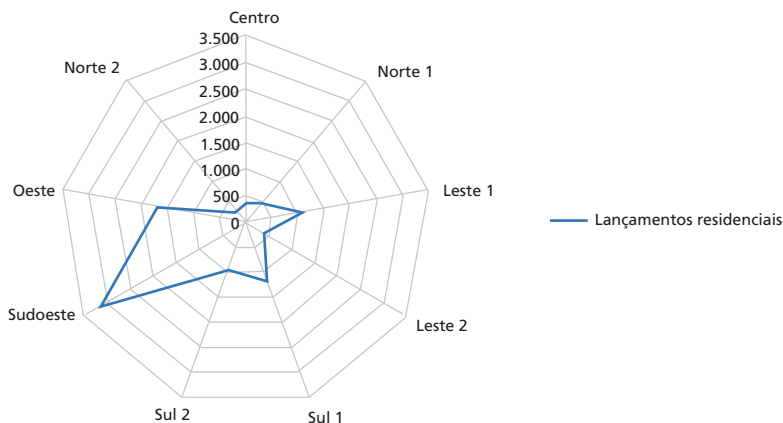


Fonte: Dados da Embraesp disponibilizados pelo CEM.
Elaboração do autor.

Como se vê, os lançamentos acima de R\$ 750 mil estão localizados especialmente na região Oeste da cidade, com expressão relevante também no Sul 1 e Sul 2. O destacado do Sudoeste – que, vale a lembrança, incorpora os lançamentos para distritos específicos em diferentes regiões – apresenta a maior expressão. O polígono formado por estes dados possui padrão muito similar ao apresentado para os domicílios por faixa de renda do responsável. Para que possamos, no entanto, deixar atestada a relevância do papel cumprido pela concentração das classes de alta renda na produção imobiliária da cidade, faz-se necessário olhar para os dados da produção geral de imóveis residenciais. O gráfico 21 traz justamente esta informação, agora sem o corte colocado pelo valor de piso.

GRÁFICO 21

São Paulo: distribuição dos lançamentos imobiliários residenciais por região (2000-2011)



Fonte: Dados da Embraesp disponibilizados pelo CEM.
Elaboração do autor.

Como era presumível, sem o corte do alto piso de valor para os imóveis, é possível notar uma distribuição menos concentrada no vetor Sudoeste, com o Leste 1 apresentando considerável expressão. Mesmo assim, os principais componentes do destacado Sudoeste, as regiões Oeste e Sul 1, continuam como aquelas que mais receberam lançamentos residenciais entre 2000 e 2011. Juntas, estas duas regiões receberam pouco mais de 40% de todos os lançamentos residenciais no período. Com isso, o agregado de distritos que conforma o Sudoeste atingiu praticamente metade do total desta série de dados. O gráfico 22 mostra a distribuição percentual para todas as regiões, assim como para o agregado do Sudoeste ante o restante do município.

O que se vê é cerca de um quinto (21,9%) dos distritos da cidade (21 de um total de 96) recebendo a metade dos lançamentos imobiliários. As regiões Norte 2, Centro, Leste 2 e Norte 1 (metade do total das regiões) foram as que menos receberam lançamentos residenciais e conformam o outro lado desse quadro dinâmico de que se vem tratando: elas receberam apenas um quarto da produção imobiliária residencial em onze anos.

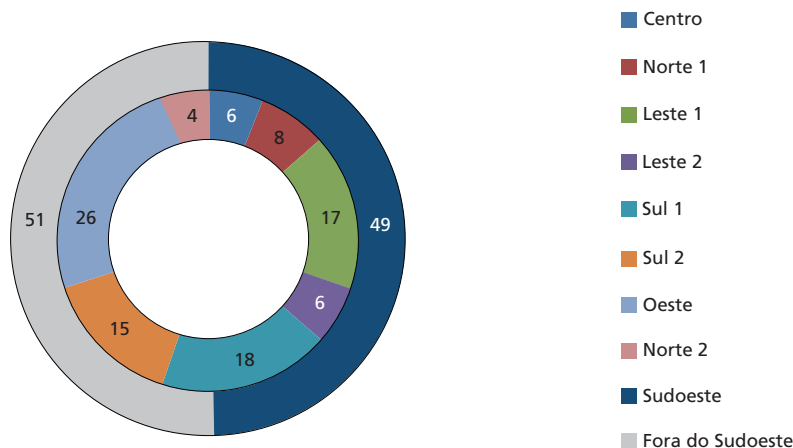
Esses dados reafirmam o papel central que a segregação e o padrão de localização das camadas de alta renda possuem sobre o destino da cidade, sua produção e reprodução. Este cenário estende-se ainda para as estruturas comerciais, que, como as residenciais, perseguem as localizações mais estruturadas e vantajosas acolhidas pelas elites. Juntamente com a decisão que exercem de onde morar, as elites controlam, em larga medida, as condições locais de onde trabalham. Esta capacidade de condicionar como nenhuma outra camada social as suas condições de vida – simultaneamente impondo para o restante da sociedade os

ônus e as desvantagens decorrentes de sua apropriação diferenciada – é que torna o conhecimento sobre seus padrões fundamental para qualquer política pública que tenha seus objetivos repousados sobre o combate às desigualdades sociais na cidade.

GRÁFICO 22

São Paulo: distribuição relativa dos lançamentos imobiliários residenciais por região (2000-2011)

(Em %)



Fonte: Dados da Embrasp disponibilizados pelo CEM.
Elaboração do autor.

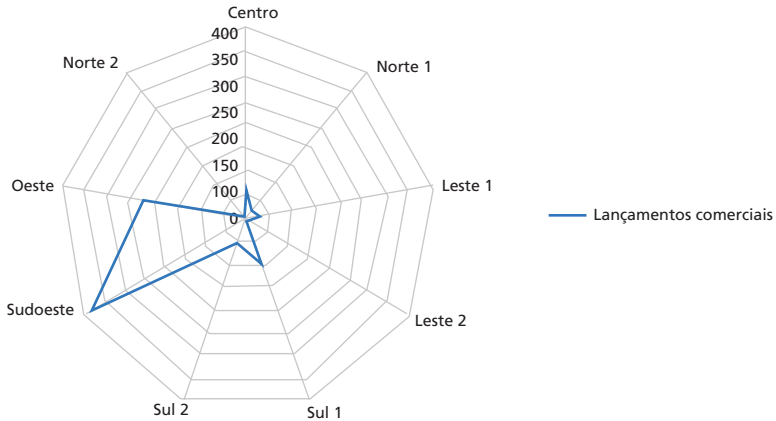
Os gráficos 23 e 24 trazem, respectivamente, o padrão de distribuição dos lançamentos comerciais em São Paulo e a distribuição relativa, como se mostrou para os lançamentos residenciais. As regiões Oeste e Sul 1 mais uma vez se destacaram, com o Sudoeste aparecendo como principal vetor da produção deste uso.

A produção de imóveis para fins comerciais apresentou-se ainda mais concentrada que os lançamentos residenciais. Para um total de 494 lançamentos imobiliários comerciais entre 2000 e 2011, 224 localizaram-se na região Oeste da cidade. Isto equivale a 45% do total, com aqueles localizados no Sul 1 perfazendo outros 20%. Se tomarmos o agregado dos distritos do Sudoeste, atingiram 76,1% deste tipo de produção.

Note-se o desequilíbrio e a desigualdade consequentes da produção imobiliária residencial e comercial ocorrerem de forma tão pronunciada não nas regiões mais populosas, mas naquelas que contam com a presença mais marcada das classes de maior renda do município. A natureza não reprodutível das localizações, apontada por Villaça (2001), coloca assim em mais um plano – ou melhor, no mesmo plano, de forma associada – dois tipos de exploração econômica entre classes. A primeira é efetuada através das relações materiais de produção orientadas para a extração de lucro privado. A segunda é processada pelo controle sobre os usos e as condições

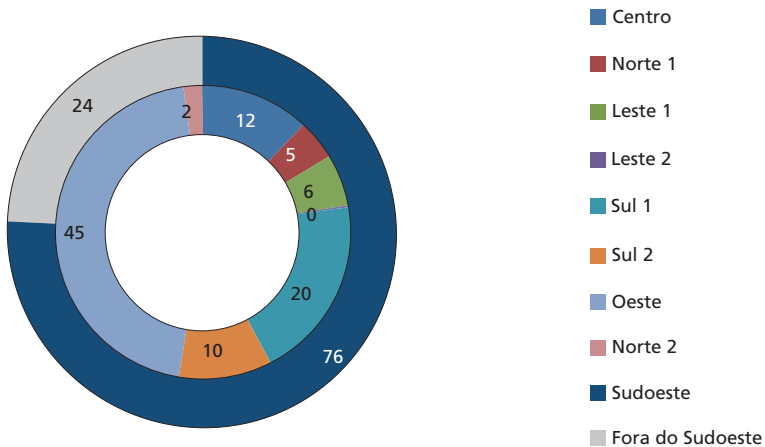
de vida na cidade, como resultado do consumo e da produção de localizações vantajosas pela classe dominante.

GRÁFICO 23
São Paulo: lançamentos imobiliários comerciais por região (2000-2011)



Fonte: Dados da Embraesp disponibilizados pelo CEM.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 24
São Paulo: distribuição dos lançamentos imobiliários comerciais por região (2000-2011)
 (Em %)



Fonte: Dados da Embraesp disponibilizados pelo CEM.
 Elaboração do autor.

Villaça (2001) afirma que, uma vez estabelecido o vetor de expansão de preferência das classes dominantes, as transformações urbanas nesse sentido vão

ganhando um caráter de peso da história¹¹ que reforça essas localizações como mais vantajosas, dificilmente ocorrendo uma reversão. Os dados apresentados aqui parecem corroborar a afirmação. Talvez a única força social capaz de reunir para si a possibilidade de intervir sobre este quadro seja a gestão pública. Entretanto, como o próprio autor coloca, comumente as próprias ações do Estado, embora efetivamente menos coesas nesse sentido, acabam por contribuir para reforçar a segregação e a apropriação diferenciada das localizações pelas classes sociais. Para ilustrar seu argumento, o urbanista lembra que a região preferida de instalação das classes de mais alta renda é também aquela que historicamente recebeu as melhores obras de infraestrutura de transportes na cidade. A elite possui meios e instrumentos muito efetivos para trazer para si o cuidado e a atenção dos entes públicos, por meio do controle da mídia, da organização social e do financiamento de campanhas. O Estado passa a ser cooptado, desse modo, deixando de intervir de maneira contundente sobre a brutal desigualdade urbana, e as relações e os procedimentos que a reproduzem.

A fim de ilustrar isso, apresentam-se na tabela 5 os dados relativos ao orçamento liquidado, à área e à população de São Paulo para 2010, distribuídos pelas regiões administrativas das quais fazem parte as subprefeituras. Esta divisão não corresponde exatamente à divisão com a qual trabalhamos até agora, organizada em distritos de maneira um pouco diferente. Mesmo assim, não se trata de uma distribuição por regiões que negue completamente as lógicas e as tendências aqui trabalhadas. A tabela 5 inclui, ainda, agregações formadas pelas regiões que mais se aproximariam do corte que até aqui utilizamos.

O conceito utilizado de orçamento liquidado corresponde à porcentagem efetivamente empregada do orçamento para o ano indicado, disponível para cada subprefeitura, através da informação de porcentagem do orçamento estipulado que acabou sendo utilizado.

Indo direto ao ponto, o emprego do orçamento em São Paulo leva em consideração de forma razoavelmente equilibrada as diferenças de área e população de cada região da cidade, com estas duas dimensões conjugadas garantindo mais recursos para áreas relativamente maiores ou mais populosas. Desse modo, o Sul, contando com a maior área da cidade com larga margem e, adicionalmente, a maior população, acaba ficando com a parte mais pronunciada dos recursos públicos. No seu oposto, o Centro e o Centro-Sul, com as menores extensões em quilômetros quadrados e relativamente pouca população, ficaram cada qual com as menores partes do orçamento municipal.

11. A expressão diz respeito à cumulatividade de dinâmicas e processos que acabam concentrando vantagens locais num mesmo vetor de expansão da cidade (Villaza, 2001).

TABELA 5

Regiões administrativas de São Paulo: participações nos totais do orçamento, da área e da população (2010)
(Em %)

Região	Orçamento liquidado	Área	População
Centro	6,5	1,7	3,8
Centro-Sul	6,4	5,2	7,2
Leste 1	16,0	10,5	14,5
Leste 2	9,9	5,2	10,8
Nordeste	8,7	10,1	10,9
Noroeste	7,7	9,5	9,0
Oeste	8,6	8,5	9,1
Sudeste	14,4	8,4	14,3
Sul	21,8	40,9	20,5
Total	100,0	100,0	100,0
Agregado das regiões Centro, Centro-Sul, Oeste e Sudeste	35,9	23,8	34,4
Agregado das regiões Leste 1, Leste 2, Nordeste, Noroeste e Sul	64,1	76,2	65,7

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sempla).
Elaboração do autor.

A região Leste 1, na segunda posição para concentração de pessoas e área, fica, tal qual, com a segunda maior parcela desse montante. Mais importante ainda: nos agregados propostos neste trabalho, este equilíbrio é também verificado em alguma medida. O conjunto de regiões formado pelo Centro, Centro-Sul, Oeste e Sudeste reúne 34,4% da população de São Paulo e 35,9% do orçamento.

O outro agregado, reunindo Leste 1, Leste 2, Nordeste, Noroeste e Sul, corresponde a 65,7% da população, ao passo que fica com 64,1% do orçamento liquidado. Isto mostra que, mesmo quando reunimos as regiões com grande parte dos distritos do quadrante sudoeste, e as colocamos frente a frente com o restante da cidade em termos de população e contrapartida orçamentária, existe relativo equilíbrio. A relação se torna menos equânime se levarmos em consideração as relações de áreas e orçamentos, mas é possível argumentar que o fator populacional possui um peso maior para a alocação, em princípio.

Isso poderia ser comemorado pela administração pública como atestado de uma justa alocação orçamentária; todavia, reforça – mesmo que não à primeira vista – o argumento de Villaça (2001). Explica-se. Ao adotar-se uma distribuição aparentemente equilibrada do orçamento para a atuação da prefeitura sobre as diferentes regiões da cidade – que, como se viu, apresentam características muito distintas, com tendência de agravamento relativo da segregação e das desigualdades sociais e urbanas –, não se promovem os objetivos ligados à justiça social.

Para tanto, seria necessária uma atuação incisiva e vultosa por parte da gestão pública, gastando mais nas áreas periféricas ou fora dos distritos do quadrante sudoeste em termos absolutos e relativos. Perante um quadro de desigualdade abissal, com as camadas de mais alta renda concentrando-se relativamente mais, no sentido apontado por Villaça, os esforços públicos deveriam se dar de forma contundente, visando combater esta que é a fonte de um sem-número de mazelas urbanas ainda sem solução na sociedade brasileira. Somente esse “desequilíbrio orçamentário” pode fazer frente ao que as forças econômicas de mercado logram realizar em favor de uma classe e região da cidade.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS EIXOS E A SUA ATUAÇÃO

O que se tentou mostrar neste capítulo pode ser organizado da maneira a seguir.

- 1) Em primeiro lugar, há uma sinalização por parte da prefeitura, manifesta no texto aprovado do novo PDE de São Paulo e nos instrumentos nele constantes – dos quais destacamos os eixos –, de enfrentamento da desigualdade urbana em suas diferentes manifestações.
- 2) Nesse sentido, a análise de Villaça (2001) retoma aspectos fundamentais da maneira que essas desigualdades se processam, reproduzem-se e manifestam-se. O autor, ao investigar o padrão de concentração de diferentes classes, atividades e estruturas em São Paulo, mostrou como a concentração das classes de mais alta renda em uma determinada porção da cidade acaba apropriando-se de benefícios ligados à sua localização, ao mesmo tempo que relega para o restante da cidade piores condições de acesso às estruturas, aos serviços e às demais condições urbanas em contrapartida.
- 3) Desse modo, apresentou-se uma análise que, inspirada na metodologia do urbanista supracitado, procurou mostrar a manutenção e o relativo agravamento do cenário de concentração das classes de mais alta renda no quadrante sudoeste de São Paulo entre 2000 e 2010.

Com isso em mente, o conteúdo que se segue procura ponderar alguns aspectos dos eixos em perspectiva dessa trajetória analítica.

É possível encontrar áreas demarcadas como de influência dos eixos em todas as regiões da cidade, embora haja concentração evidente delas na área do quadrante sudoeste e nas regiões Leste 1 e Leste 2. Conforme a figura 1, na seção 3, vê-se que, em grande parte, o traçado possui um perfil radial, ligando as regiões centrais às porções mais periféricas, mesmo que parte apareça apenas como manchas dentro de suas respectivas regiões.

Entre os méritos dos eixos – que, como vimos, possuem importância nas estratégias e nos objetivos perseguidos pelo novo PDE –, destaca-se justamente o

foco no transporte coletivo. Se, por um lado, a prefeitura fica restrita a investir e aperfeiçoar os deslocamentos através do ônibus (pois metrô e trens são atribuições do governo do estado de São Paulo), por outro, corretamente procura melhorar as condições de uso do modo de transporte motorizado mais associado com as camadas de mais baixa renda.¹²

A construção e o aperfeiçoamento de corredores de ônibus já têm tido impacto nas velocidades médias desempenhadas por estes veículos (Faixas..., 2014), embora estes corredores pertençam à primeira fase de implantação, tendo sido herdados da gestão passada, e, portanto, apresentem menor potencial de transformação apropriável pelos eixos. A disposição dos corredores no território da cidade, com maior parte tendo sentido radial, contribui para um acesso mais rápido de serviços e estruturas de diferentes naturezas para quem habita em porções mais periféricas.

Outro mérito digno de menção é a tentativa ousada de se quebrar o isolamento intersecretarial dentro da prefeitura, ao conceberem-se instrumentos que exigem o envolvimento de pastas diferentes. Os eixos pressupõem não apenas a questão do transporte, mas da regulação urbanística, dos equipamentos públicos, da infraestrutura, e implicam ações de diferentes secretarias, como Habitação, Cultura, Assistência e Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Cidadania, entre outras. Isto porque parte da sua estratégia para implementação envolve priorizar itens do Programa de Metas da cidade nas áreas de influência dos eixos.

No sentido de acessibilidade, trata-se de uma meta importante, que deve aproximar da área mais estruturada da cidade – onde a oferta de serviços públicos e privados é abundante – a população paulistana não residente nela.

Outra questão passa pela aprovação do coeficiente básico igual a 1,0 para a cidade. Espera-se que, ao rebaixá-lo, e permitindo-se um CA máximo de 4,0 para os eixos, aumente-se a capacidade de captura da chamada mais-valia urbana, através da arrecadação de outorga onerosa. Estes recursos integram o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), que financia projetos de habitação e transporte, entre outros. Este fundo municipal é importante para a administração pública da cidade de São Paulo, pois garante recursos necessários para a atuação da prefeitura sobre os principais gargalos da gestão e do desenvolvimento urbano da cidade, sendo a aquisição de terras talvez o maior deles.

Tendo em vista as análises sobre as quais este trabalho se debruçou, na sequência indagamos em que medida o processo de concentração das classes de mais alta renda pode interferir nos intentos dos eixos de reduzir a desigualdade urbana, e como pode afetar a dinâmica dos deslocamentos casa-trabalho. As duas

12. Verificado pelos resultados das pesquisas de origem-destino do Metrô, que cobrem todos os modais de transporte coletivo, e em sintonia com o que afirma Villaça (2001).

questões estão fortemente imbricadas, de forma que apenas topicamente aparecerão de forma isolada.

O agravamento da concentração das classes de mais alta renda no quadrante sudoeste sem dúvida traz desafios adicionais ao cenário enfrentado pelos eixos no que tange à desigualdade urbana, pois é reflexo do aumento da desigualdade social verificado em São Paulo. Villaça (2001) afirma que esta concentração, radicada na profunda desigualdade social da sociedade brasileira acaba adotando um caráter de peso da história, em que os benefícios adquiridos através do controle sobre localizações privilegiadas se sobrepõem, tornando-se cada vez mais difícil superá-la. Simultaneamente, em contrapartida, amplia-se também o ônus relegado ao restante da cidade, com piores condições de vida e acesso às estruturas do quadrante sudoeste.

Tratemos da questão da atuação dos eixos por meio da LPUOS em primeiro lugar. O que está no centro da questão levantada aqui é a atuação através do zoneamento para perseguir os objetivos do PDE. Os eixos ocupam um papel central para a política urbana de São Paulo, com uma forte indicação de sentido para o adensamento urbano na cidade. Além das benfeitorias e da qualificação ligadas ao transporte público, com a construção de corredores exclusivos de ônibus cortando a cidade, atua-se por intermédio do uso da diferenciação dos parâmetros urbanísticos, em especial do CA máximo, como indutor desse processo de adensamento prioritário.

O PDE e o zoneamento indicam para os eixos um CA máximo de 4,0, ao passo que determinam para o restante da cidade (com algumas exceções) o CA máximo de 2,0, com um CA básico de 1,0. Isto significa que nos eixos pode-se construir até o dobro do permitido fora dele, sem a necessidade de se desembolsar qualquer quantia para a compra deste potencial construtivo adicional (outorga onerosa).

O intuito é atrair empreendimentos imobiliários para as imediações dos eixos, aproximando potencialmente tanto imóveis residenciais quanto não residenciais dos principais corredores de transporte público para o deslocamento através da cidade. A aposta feita pelo PDE e pelo zoneamento é que o diferencial no CA será capaz de atrair os lançamentos imobiliários para as proximidades dos eixos, em virtude do potencial de rentabilidade e da facilidade de venda que os imóveis apresentarão.

Em alguma medida, poderíamos relacionar os eixos à experiência similar das áreas de operação urbana,¹³ embora sem necessidade de compra de certificado de potencial adicional de construção (Cepac) – ou, no caso dos eixos, de outorga onerosa –, porque o CA já seria elevado. É necessário lembrar que as operações

13. "Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" (Brasil, 2001, art. 32, § 1º).

urbanas vingaram apenas na medida em que o mercado explorável lhes permitia. Com os eixos, não seria razoável esperar algo muito diferente. Aqueles inseridos nas áreas mais privilegiadas devem concentrar a produção. Vale aqui a lembrança feita por Villaça (2001) de que não são os empreendedores imobiliários que determinam os rumos da localização das classes de mais alta renda, mas o contrário: as classes de mais alta renda que orientam os rumos da produção imobiliária.

Com efeito, as experiências de operações urbanas mostram que o incentivo depende muito menos dos diferenciais de CA que da infraestrutura, do potencial de valorização e do interesse do mercado.¹⁴ O ponto é que este tipo de instrumento não quebra em si a lógica concentradora ou mesmo criadora de desigualdades, inclusive porque os eixos em melhores localizações devem receber mais transformações que aqueles em outras regiões da cidade que já não interessariam ao mercado em primeiro lugar.

Adicionalmente, os parâmetros urbanísticos são uma forma de atuação que recai muito mais sobre a produção imobiliária – e, portanto, afeta muito mais os agentes envolvidos na sua produção e comercialização – que efetivamente sobre seu uso, propriamente cumprido por empresas instaladas ou habitantes residentes. Para o uso do imóvel, as empresas se preocupam mais com as condições da localização – proximidade a outras empresas (concorrentes, fornecedores, consumidores, serviços) ou a pessoas (mercado, mão de obra etc.) – que efetivamente com os parâmetros urbanísticos na fase de produção do imóvel.

O zoneamento restringe de fato a possibilidade de instalação das diferentes atividades (usos) em diferentes porções da cidade, sendo um fator essencialmente restritivo, mas a questão do CA fica relegada a um plano muito mais circunscrito à produção e à comercialização imobiliária na maioria dos casos. Isso porque, em verdade, são os empreendedores imobiliários que mais se beneficiam dos diferenciais de potencial construtivo. Para os habitantes (moradores), ocorre algo similar. Importa muito mais a dimensão restritiva de uso da LPUOS (que define se uma área será exclusivamente residencial, por exemplo) que aquela colocada pelos parâmetros de CA, pertinentes à produção imobiliária. Mais uma vez, a localização aparece como fator primordial, pela oferta, disponibilidade e qualidade de serviços, infraestrutura, acessibilidade, entre outros.

O grande problema desse tipo de atuação é que a grande transformação em que aposta o PDE fica relegada, em larga medida, às ações dos empreendedores imobiliários em busca de ganhos extraordinários. Estes mesmos empreendedores mostram um padrão de atuação bastante característico, possível de se aferir pelos dados de lançamentos residenciais e não residenciais da Embraesp. É difícil prever em que medida os eixos

14. Ver Maricato e Ferreira (2002).

obterão sucesso em quebrar o padrão estabelecido que privilegia as porções da cidade já dotadas de boa infraestrutura e mercado dinâmico para a produção imobiliária (centro expandido e quadrante sudoeste). Parece que o cenário provável caminha para a manutenção das porções preferidas pelos produtores imobiliários, orientando-se dentro destes espaços em direção aos eixos pelo potencial de rentabilidade que não poderão ignorar.

Assim, atribui-se à atuação dos eixos através do zoneamento (pelos diferenciais de CA) os mesmos critérios censitários já consagrados pelos empreendedores imobiliários.

O potencial de combate ao cenário de desigualdade (entre distritos e porções da cidade) apontado no PDE fica balizado pelo interesse do capital imobiliário de criar novos horizontes de acumulação. A noção de justiça social é completamente externa ao zoneamento, que precisa de instrumentos adicionais muito fortes nesse sentido, uma vez que a dinâmica do processo se dá calcada no processo desigual de produção imobiliária. Em outras palavras, o enfrentamento à desigualdade urbana fica submetido a um movimento ditado pelos empreendedores imobiliários – o combate à desigualdade é, nessa medida (e em outras), algo atrelado à produção de desigualdade.

Não se pode ganhar. Será preciso uma atuação contundente da prefeitura para tentar contrapor os efeitos que esse tipo de atuação terá sobre os eixos. Se, conforme afirmado no PDE, há um problema de desigualdade que deve ser combatido, a atuação a partir dos diferenciais de CA não parece ser o grande motor do combate desse cenário – o que coloca um peso muito maior sobre a capacidade de investimento, organização e criação de equipamentos por parte da prefeitura.

Nesse sentido, é importante ter em mente uma “armadilha” em potencial no tocante à perspectiva de valorização apropriável pelas benfeitorias públicas. Com um nível de desigualdade social tão pronunciado, reforçado pelas diferentes capacidades de apropriação de localizações, a atuação qualificadora da administração pública não raro ganha contornos perversos de exclusão e gentrificação.¹⁵

Para isso, as operações urbanas mais uma vez servem de parâmetro. Há vasta literatura crítica ao tipo de intervenção que ali ocorre. As operações urbanas com maior aderência dos empreendedores imobiliários foram aquelas em que já havia interesse do mercado. Não obstante, a obrigatoriedade de uso dos recursos arrecadados por Cepac na própria área das operações urbanas acaba por qualificar e, em consequência, valorizar terrenos e imóveis não apenas ampliando diferenças entre lugares e regiões, mas expulsando, pelos mecanismos de mercado (ou até

15. Esse termo, do original *gentrification*, foi trabalhado principalmente pelo geógrafo inglês Neil Smith e designa um fenômeno social correspondente à elitização de lugares, usualmente envolvendo a expulsão de pessoas de rendimento mais baixo em favor da apropriação por pessoas de estratos de mais alta renda.

mesmo outros subterfúgios), parcela da população que logra acompanhar o aumento dos preços de imóveis e aluguéis.

Uma vez que parte importante do sucesso dos eixos passa pela capacidade de os investimentos públicos qualificarem espaços fora da área de interesse usual de empresas e famílias, é preciso lidar com essa questão dialética. O sucesso da desconcentração exige atuação organizada, articulada (entre diferentes secretarias e órgãos) e clara, com investimentos anunciados com antecedência para que se possa ensejar aderência por parte dos entes privados. Ao mesmo tempo, parece evidente que o sucesso nessa questão traz consigo a questão da expulsão de camadas de mais baixa renda e gentrificação. Uma atuação que leve em consideração e respeite as realidades distintas de usos, cotidianos e trajetórias de deslocamento pode ajudar a minimizar estes efeitos. Hoje os eixos possuem diretrizes gerais de investimentos, sendo necessário dar contornos muito mais precisos para viabilizá-los em todo seu potencial. Estas questões são de especial pertinência para os recursos empenhados por intermédio do já mencionado Fundurb. O novo PDE de São Paulo exige que 30% dos recursos arrecadados para este fundo sejam aplicados em habitação de interesse social, e ainda outros 30% obrigatoriamente em mobilidade. A garantia de mais recursos, entretanto, não configura por si só a solução dos complexos e emaranhados problemas de que tratamos aqui. Seu gasto, nesse sentido, possui potencial de ampliar ou amenizar essas questões, dependendo do tipo de ação, localização e perfis sociais privilegiados.

Os eixos têm potencial (e isso deve ser evitado) de tornar-se em si vetores da própria desigualdade. Este é um processo complexo, porque, mesmo que fosse um agente gentrificador, sua distribuição no território da cidade poderia confundir-se com algum grau de equilíbrio entre as regiões, ocultando uma consequência indesejada de afastar a população mais pobre tanto dos próprios eixos como das localizações mais estruturadas. É importante ter clareza do que se quer: indicadores mais equilibrados de distribuição de algumas estruturas não significam automaticamente menor desigualdade social. A política deve tentar ao máximo priorizar pessoas, e não lugares, a fim de evitar ocultar dinâmicas potencialmente excludentes que se processem sobre a melhora de alguns dos indicadores almejados. Há necessidade de planejamento e intervenção para que a cidade não seja dominada pela dinâmica imobiliária, que lucra com um processo excludente. Propõe-se que o foco seja estabelecido no combate à desigualdade, com algumas questões em mente.

Poder-se-iam adicionar aos incentivos urbanísticos na construção imobiliária outros voltados para o uso e os usuários. Esta seria uma forma de se contornar a questão levantada sobre a insuficiência dos diferenciais de parâmetros urbanísticos como incentivadores de fato da desconcentração. Estes incentivos (ou restrições)

poderiam ser ligados a imóveis ou atividades econômicas, ou ainda a perfis socioeconômicos beneficiados.

Seria possível, dessa forma, compor intervenções contemplando três dimensões interligadas:

- urbanística – com os incentivos e as restrições para a construção imobiliária;
- setorial – ligada às atividades econômicas que se queira desconcentrar, com um perfil que recaia sobre os usuários do imóvel e não seus construtores (mediante mecanismo fiscal, por exemplo); e
- social – com perfis de renda selecionados para receber benefícios.

Seria necessário exigir mais contrapartidas e mesclar os instrumentos de incentivo com os de restrição, privilegiando uma atuação mais no plano coletivo, e menos no individual (lote a lote), ao qual o zoneamento está restrito. A gestão urbana poderia assumir uma postura que cruzasse questões econômicas, urbanísticas e de serviços sociais, por meio de incentivos e restrições interdependentes a partir de coeficientes estipulados pela prefeitura, facilitando e dificultando a produção voltada para setores interessantes ou desinteressantes. Por exemplo, a partir da decisão sobre onde se quer gerar mais emprego, pode-se restringir a produção de empreendimentos não residenciais em locais onde já se concentram as atividades econômicas, por intermédio do CA ou de regulamentações. Do mesmo modo, podem-se dar incentivos para a instalação de estabelecimentos onde se quer gerar emprego, de preferência compondo a política com incentivos econômicos a empresas ou perfis sociais de potenciais moradores.

As questões econômica e urbanística precisam se unir, integrar-se. Enquanto um grupo de agentes se apropria da “forma urbanística” do incentivo (empreendedores imobiliários), outro precisa ser tomado em consideração para a questão das atividades econômicas (ramos, setores, perfis de atividade e emprego, por exemplo). Ficou claro, pela análise conduzida na seção anterior, que a cidade precisa de um plano ativo de aumento da renda e combate à desigualdade.

Outra possibilidade está na criação das regras e dos requisitos para pensar numa dupla camada: *i*) o que cabe para a produção imobiliária e será apropriado na fase de produção; e *ii*) o que pode urbanisticamente ser requisitado e incentivado para o ocupante do imóvel que nele reside ou exerce atividade econômica (o que representaria um custo ou abatimento em termos de manutenção da atividade ou ocupação do imóvel em determinada localidade). Ao tomarem-se as duas dimensões – urbanística e socioeconômica –, é possível compor formatos de atuação, incentivos e desincentivos, de acordo com os objetivos e as diretrizes já estipuladas no PDE para cada seção de macroárea, o que facilita o processo.

Esses objetivos e os preocupantes cenários que discutimos parecem grandes demais para serem enfrentados de forma isolada – com cada secretaria cumprindo suas atribuições cotidianas apenas, numa compartimentalização excessiva de um problema intrinsecamente íntegro. Há uma necessidade premente de se complementarem ações, coordenando-as num mesmo sentido, num mesmo “espírito”. E se um esforço trans ou intersecretarial foi apontado como um mérito no começo desta seção, ele certamente retorna agora como um entrave. A administração pública ainda precisa avançar nesse sentido para dar conta de questões cada vez mais complexas e interligadas dentro da cidade.

Por fim, é importante atestar que para se viabilizar esse tipo de esforço é necessário ter claro que o verdadeiro critério de igualdade a perpassar as diferentes áreas, órgãos e gestões seria o combate à desigualdade e não um parâmetro de equilíbrio de recursos, investimentos, esforços e ações. É preciso adotar com vigor políticas que privilegiem abertamente as camadas de mais baixa renda da cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

FAIXAS exclusivas aumentam velocidade dos ônibus e economizam tempo de usuários. **Prefeitura de São Paulo**, 17 set. 2014. Seção Notícias. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3715>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, L. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 215-250.

METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Origem e Destino 1997**. São Paulo: Metrô, 1998. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/pesquisa-origem-destino-1997.aspx>>.

_____. **Pesquisa Origem Destino 2007**. São Paulo: Metrô, 2008. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/pesquisa-origem-destino-2007.aspx>>.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 1 ago. 2014. Suplemento, 1-352.

PERSISTE a alta desigualdade de renda no município de São Paulo. **Informes Urbanos**, São Paulo, n. 19, jun. 2014. Disponível em: <http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/32.pdf>.

REQUENA, C. **Condições sócio-habitacionais na RMSP recente: novos desafios à clivagem centro-periferia**. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 3. São Paulo: USP, abr. 2013. 24 p. Disponível em: <<http://tinyurl.com/hj2elme>>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Fapesp, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica).

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1-13, 14 set. 2002.

SP-URBANISMO – SÃO PAULO URBANISMO. **PDE 2014: estudos e cenários preliminares de transformação até 2030**. São Paulo: SP-Urbanismo; SEP, 2014. (Apresentação em PPT).

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, edição do autor, 2005.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

São Paulo: distritos por região

Distrito	Região	Distrito	Região	Distrito	Região
Água Rasa	Leste 1	Jabaquara ¹	Sul 1	São Domingos	Norte 2
Alto de Pinheiros ¹	Oeste	Jaçanã	Norte 1	São Lucas	Leste 1
Anhanguera	Norte 2	Jaguará	Oeste	São Mateus	Leste 2
Aricanduva	Leste 1	Jaguaré	Oeste	São Miguel	Leste 2
Artur Alvim	Leste 1	Jaraguá	Norte 2	São Rafael	Leste 2
Barra Funda	Oeste	Jardim Ângela	Sul 2	Sapopemba	Leste 1
Bela Vista ¹	Centro	Jardim Helena	Leste 2	Saúde ¹	Sul 1
Belém	Leste 1	Jardim Paulista ¹	Oeste	Sé	Centro
Bom Retiro	Centro	Jardim São Luís	Sul 2	Socorro	Sul 2
Brás	Leste 1	José Bonifácio	Leste 2	Tatuapé	Leste 1
Brasilândia	Norte 2	Lajeado	Leste 2	Tremembé	Norte 1
Butantã ¹	Oeste	Lapa ¹	Oeste	Tucuruvi	Norte 1
Cachoeirinha	Norte 2	Liberdade ¹	Centro	Vila Andrade ¹	Sul 2
Cambuci	Centro	Limão	Norte 2	Vila Curuçá	Leste 2
Campo Belo ¹	Sul 2	Mandaqui	Norte 1	Vila Formosa	Leste 1
Campo Grande ¹	Sul 2	Marsilac	Sul 2	Vila Guilherme	Norte 1
Campo Limpo	Sul 2	Moema ¹	Sul 1	Vila Jacuí	Leste 2
Cangaíba	Leste 1	Mooca	Leste 1	Vila Leopoldina	Oeste
Capão Redondo	Sul 2	Morumbi ¹	Oeste	Vila Maria	Norte 1
Carrão	Leste 1	Parelheiros	Sul 2	Vila Mariana ¹	Sul 1
Casa Verde	Norte 2	Pari	Leste 1	Vila Matilde	Leste 1
Cidade Ademar	Sul 2	Parque do Carmo	Leste 2	Vila Medeiros	Norte 1
Cidade Dutra	Sul 2	Pedreira	Sul 2	Vila Prudente	Leste 1
Cidade Líder	Leste 2	Penha	Leste 1	Vila Sônia ¹	Oeste
Cidade Tiradentes	Leste 2	Perdizes ¹	Oeste		
Consolação ¹	Centro	Perus	Norte 2		
Cursino	Sul 1	Pinheiros ¹	Oeste		
Ermelino Matarazzo	Leste 2	Pirituba	Norte 2		
Freguesia do Ó	Norte 2	Ponte Rasa	Leste 2		
Grajaú	Sul 2	Raposo Tavares	Oeste		
Guaianases	Leste 2	República	Centro		
Iguatemi	Leste 2	Rio Pequeno	Oeste		
Ipiranga	Sul 1	Sacomã	Sul 1		
Itaim Bibi ¹	Oeste	Santa Cecília ¹	Centro		
Itaim Paulista	Leste 2	Santana	Norte 1		
Itaquera	Leste 2	Santo Amaro ¹	Sul 2		

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Distritos pertencentes ao quadrante sudoeste.

APÊNDICE B

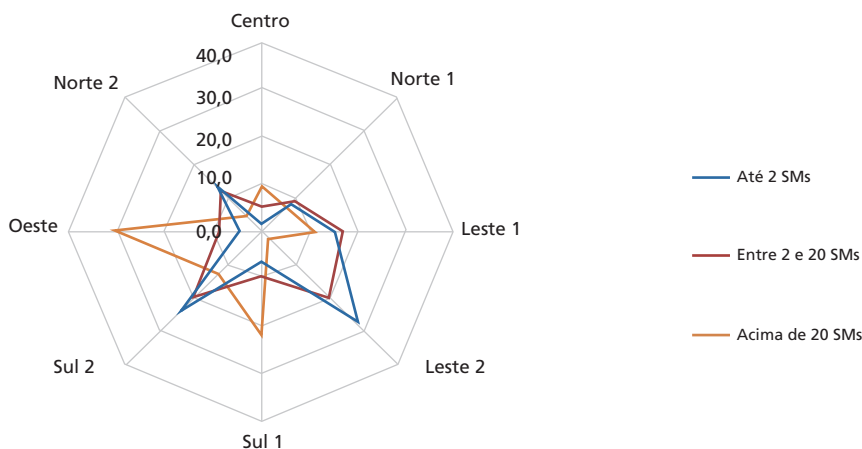
EXIBIÇÃO DE GRÁFICOS COM E SEM O QUADRANTE SUDOESTE

Os gráficos B.1 e B.2 têm a mesma variável – distribuição relativa dos domicílios por rendimento do responsável, em faixas de renda, medida em salários mínimos (SMs), para o ano de 2000 em São Paulo. Ao longo do trabalho decidimos apresentar os dados sempre com o destaque do quadrante sudoeste, reforçando a importância que esta região detém em termos de concentração de estruturas, relações e agentes. Aqui podemos ver uma forma alternativa, ignorando os dados para o destaque do Sudoeste. Como afirmado ao longo do trabalho, a decisão de utilizar os dados como um agregado e não como uma região propriamente dita foi tomada para evitar muitas regiões com dados deprimidos.

A decisão, como se pode ver nos gráficos B.1 e B.2, não alterou as informações regionais, e adicionalmente deu destaque para a participação do Sudoeste para diferentes variáveis. Na comparação entre as versões, vê-se a alteração nos formatos dos polígonos, que apenas perderam um vértice no gráfico B.1 – os vértices são os mesmos para a versão do gráfico B.2, desde que se ignore a informação para o Sudoeste. Além disso, devido a uma diferença na escala, os polígonos para a versão contendo o quadrante sudoeste parecem menores; entretanto, trata-se apenas de uma diferença de apresentação, pois os valores são os mesmos.

GRÁFICO B.1

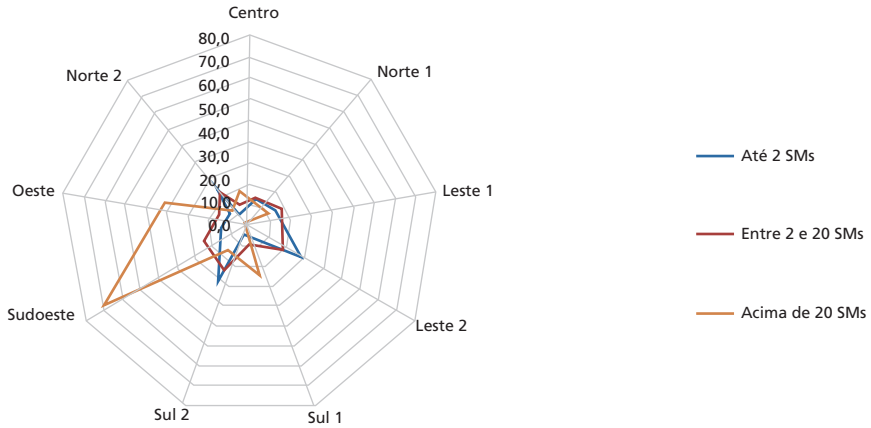
São Paulo: distribuição relativa dos domicílios, por rendimento do responsável, em faixas de renda – sem destaque do quadrante sudoeste (2000)
(Em %)



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Elaboração do autor.

GRÁFICO B.2

São Paulo: distribuição relativa dos domicílios, por rendimento do responsável, em faixas de renda – com destaque do quadrante sudoeste (2000)
(Em %)



Fonte: IBGE (2000).
Elaboração do autor.

INVESTIGAÇÃO: INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL ORIENTADA À UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE¹

Luís Maurício Martins Borges²

1 INTRODUÇÃO

Um desafio enorme enfrentado pela sociedade brasileira, paulista e paulistana, está na construção das condições de desenvolvimento socioeconômico e urbano, a partir da política fiscal, em sua dimensão de arrecadação de tributos da terra e da despesa (investimento) em equipamentos e serviços públicos. Um pressuposto do trabalho é que a melhoria da qualidade de vida nas distintas regiões do município de São Paulo, que passa pela garantia das imprescindíveis condições (de direitos) sociais de uma política urbana de equipamentos públicos melhor distribuídos no território, tem o potencial de ampliar a capacidade de inserção social do conjunto da população e desenvolver centralidades no território, em termos de infraestrutura e trabalho, e por isso justificaria o aumento da arrecadação de recursos. Com isso em vista, o objetivo central da investigação é colaborar para a integração da política fiscal do município, incorporando o padrão socioeconômico das subprefeituras, no sentido de ser referência para a contribuição do imposto fundiário, e principalmente orientada à universalização da oferta de equipamentos públicos no território.

Por isso, visando à construção de relações críticas, para a interpretação da dinâmica de produção da cidade, destacam-se os seguintes objetivos específicos relevantes para o acompanhamento do processo em curso: *i*) caracterizar a estrutura urbana, em termos de conjuntos regionais, entendidos em suas relações com as condições predominantes dos moradores, domicílios, empregos e rendas, junto à distribuição dos equipamentos públicos; *ii*) analisar estrutura, conduta e tendências do mercado imobiliário, e a relação entre o conjunto imobiliário, infraestrutura e serviços públicos e os investimentos em novos lançamentos; *iii*) incorporar a

1. Agradeço o apoio da equipe técnica da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMDU/PMSP) que possibilitaram a elaboração e o desenvolvimento desta investigação. Em especial, agradeço ao Pedro Sales, do SMDU, e ao Jorge Kayano, do Instituto Pólis, pelos comentários, sugestões e socialização de sua experiência de pesquisa. Os erros, omissões e limites da investigação são de responsabilidade exclusiva do autor.

2. Assistente de pesquisa III da Dirur/Ipea e da SMDU/PMSP; professor do Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA/Faeco); e pesquisador do Centro de Estudos e Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Cede/IE/Unicamp).

territorialidade da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), no nível de desagregação disponibilizada, para a análise da relação que se estabelece com os sistemas de equipamentos públicos e os lançamentos privados; e *iv*) subsidiar a estratégia de arrecadação tributária por um índice de gradientes de cidadania, considerando a qualidade dos territórios, em termos de distribuição da infraestrutura e serviços públicos, para além da valorização imobiliária, a fim de se considerarem as condições de financiamento para a expansão dos equipamentos públicos.

A investigação considera que a qualidade da dotação de equipamentos públicos denota o grau de cidadania dos moradores, consistindo em referência objetiva para a arrecadação dos impostos municipais, notadamente do IPTU. Uma questão concreta que se busca estabelecer referências são os termos em que se poderia acompanhar a presente execução da política urbana, como os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, previstos no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 (incorporando-se relações culturais, sociais, econômicas e ambientais), regionalizados nas unidades administrativas municipais. A partir da distribuição dos ativos (por setores, diversidade e complexidade dos estabelecimentos) entre 2000 e 2010, consideram-se os investimentos em infraestrutura, previstos em 2014 para a realização em 2015, observando-se as relações de integração e organização sistêmica regional de serviços públicos do município de São Paulo.

A política fiscal é apresentada por meio do conjunto de subprefeituras (vizinhanças), sob diferentes condições de mobilidade (gradientes de qualidade), serviços sociais básicos, adequação da moradia, cobertura vegetal ou parques, entre outros equipamentos públicos básicos que caracterizam a vida na cidade. Cada subprefeitura constitui-se numa unidade de vizinhança,³ podendo ser caracterizada, como se verá, por correspondentes condições socioeconômicas das famílias, dos equipamentos públicos, das atividades econômicas e de padrão médio de produção imobiliária. Também se considera o espaço da vizinhança como um lugar de conflito dos preços realizados no âmbito do mercado, que intensifica a negociação de interesses, tanto pela expansão da valorização imobiliária como pela melhoria da condição de acesso à moradia da população em geral.⁴

3. Abramo (2007, p. 109) sugere que "a estrutura residencial urbana não poderá ser explicada utilizando os conceitos da teoria da renda fundiária, nem, por conseguinte, a partir do princípio teórico do preço de equilíbrio", mas pelo conceito de "externalidade de vizinhança, ou melhores sinergias associadas à proximidade de famílias do mesmo tipo e de recursos semelhantes". O uso do conceito de vizinhança, como método de investigação, abrange a renda fundiária, os preços médios, a sinergia das famílias e recursos (equipamentos públicos), constituindo conjuntos econômicos relevantes para a administração, tributação e investimento direcionados à universalização da infraestrutura e serviços públicos municipais.

4. Até agora não se sabe de nenhum caso de morador expulso pela elevação do IPTU. O que de fato é frequente são os casos de especulação e elevação de preços de imóveis e aluguéis na cidade explicarem o conceito de Tavares (1999), de fuga para frente da população trabalhadora historicamente em busca de terra, moradia e trabalho. O aumento do risco e do custo da vacância do imóvel, entretanto, torna-se um impeditivo do repasse do IPTU aos locatários, constituindo-se em um limite concreto da rentabilidade da especulação imobiliária.

A elevação do IPTU, especificamente no seu componente do imposto territorial urbano, nas vizinhanças mais próximas da condição de pleno acesso à cidade e aos direitos sociais básicos, visa ao necessário reforço da capacidade de investimento fiscal e à racionalização do uso da terra pelo adensamento socioeconômico. Além disso, o recurso arrecadado visa à expansão do conjunto básico de equipamentos nas vizinhanças incompletas quanto ao sistema de infraestrutura e serviços públicos. Isso possibilita, em tese, alterar a dinâmica institucional de escassez do mercado imobiliário de áreas adequadas:⁵ *i)* expandindo a oferta qualitativa de novas áreas à produção; *ii)* aumentando o nível de produção e negócios; *iii)* elevando o padrão das respectivas subprefeituras, pela qualificação de infraestrutura e serviços públicos; e *iv)* fortalecendo e diversificando centralidades, entendidas pela concentração espacial de infraestrutura e de atividade socioeconômica.

O crescimento do mercado imobiliário, apoiado por uma política fiscal dotada de maior capacidade executiva⁶ e com horizonte de universalidade do sistema de serviços públicos, pode contribuir para que a redução da especulação dos estoques imobiliários ceda espaço à transformação urbana em escala ampliada, mais compatível a um desenvolvimento inclusivo e sob um padrão de vida mais generoso nas suas condições sociais. A política pública de desenvolvimento urbano, por essa perspectiva, pode ser articulada de forma sistêmica à política fiscal, em seu aspecto de arrecadação e despesa, com a previsão de fundos para a universalização dos equipamentos públicos, segundo as prioridades de setores e regiões administrativas. Isto para que a plena construção da cidade, caleidoscópica em sua diversidade sociocultural, seja integrada por plenas condições sociais de desenvolvimento urbano, nos distintos conjuntos de vizinhanças.

5. A perspectiva histórica institucional da dinâmica de mercado, tal como concebe Polanyi (2012), aplica-se ao caso do potencial de transformação da política fiscal urbana em São Paulo, por conta da alteração do padrão de valorização imobiliária, historicamente sustentado pela convenção social da produção da cidade (Abramo, 2007, p. 118), caracterizada por escassa cobertura de infraestrutura, para uma nova perspectiva de uma cidade mais generosa em seus equipamentos públicos, portanto, com menores diferenciais de preços, logo de valorização da renda fundiária, por conta da localização. A teoria de Henry George de captura da especulação do valor da terra, a fim de se usar para o propósito público, serve como indicação do caminho para a redução da importância da localização e construção de novas centralidades na cidade (Angotti, 2008, p. 83). Essa ideia é fundante do Instituto Lincoln de Políticas de Terras, cujo pesquisador referência no tema analisado, Martin Smolka, segue uma linha de investigação do papel da captura de mais-valia urbana para o financiamento da política urbana (Smolka e Furtado, 1996). Essa teoria não explica como a alíquota do imposto territorial urbano dos países de origem colonial anglo-saxã mostra-se mais elevada que a dos países ibéricos, mas evidencia, na prática, que a maior carga de imposto sobre a terra urbana, longe de inviabilizar, pode elevar a racionalidade e a intensidade do uso, em escala de produção. Neste estudo, diferentemente da perspectiva da captura de mais-valia ou de valorização de preços, método mais tradicional do *mainstream*, busca-se justamente considerar as diversas condições de valorização dos ativos, destacadamente dos imobiliários, que se encontram inseridos, além da dinâmica urbana, no padrão sistêmico da riqueza financeirizada (Braga, 1997; Coutinho e Belluzzo, 1998), ainda que não se explorem os determinantes financeiros da valorização do mercado imobiliário, notadamente o preço do crédito e o ciclo de ativos.

6. Segundo o registro de Leal (1997), a fragilidade da autonomia política local sempre contrastou com o poder dos donos da terra, mesmo depois das fundações do Estado brasileiro (imperial, republicano e democrático), sempre guardando no nível local a menor parte dos recursos, como a tímida contribuição do IPTU, que até hoje representa uma pequena parcela da carga tributária nacional, marcante da fragilidade do estado municipal.

A política fundiária envolve um conflito histórico entre interesses de proprietários e as condições de acesso à terra para produção, trabalho e moradia.⁷ Mesmo com o barateamento recente do custo de crédito no país, o aumento da produção foi acompanhado de espetacular crescimento de preços (Sigolo, 2014). No entanto, alarga-se o espaço para uma mudança substancial na gestão do uso da terra, de um lado, pelo novo marco institucional de política urbana (Estatuto da Cidade), e, de outro, por conta da urgência de se racionalizar o seu uso, em função da própria magnitude dos preços e da falta de áreas dotadas de infraestrutura plenamente adequada, assim como para se elevar substancialmente o padrão urbano do conjunto da cidade. A proposta de gradação do imposto territorial orienta-se à distribuição do investimento para a progressiva ampliação e a qualificação da infraestrutura urbana. Para isso, buscam-se parâmetros para a justificação, proposição e debate de uma política de progressividade do imposto territorial urbano com base na qualidade da infraestrutura ou das condições de cidadania, guardando a essência da proposta apresentada no início do presente governo municipal, de se aumentar as alíquotas do imposto na área dotada de melhores equipamentos e diminuir nas regiões mais periféricas.

2 MÉTODO DA PESQUISA

Esta pesquisa almeja construir uma proposta de instrumento de avaliação de interesse público, para o estímulo ao conhecimento, apropriação e debate sobre as políticas públicas, a partir de pressupostos teóricos e práticos. Para isso, foi estabelecido o diálogo com os servidores e técnicos do Poder Executivo municipal de São Paulo, visando à construção de referências relevantes para a avaliação da política fiscal. O objetivo maior da investigação é relacionar a infraestrutura dos serviços públicos às condições socioeconômicas das famílias, tendo em vista o padrão da dinâmica de produção imobiliária e econômica em geral, para se considerar uma estratégia de financiamento ao processo de universalização dos equipamentos públicos, apoiado pela progressividade do imposto territorial urbano,⁸ como princípio e/ou critério de definição dos valores do IPTU.

7. A profunda mudança na estrutura social de São Paulo, no início do século XX, condenou o caipira (grande parte da sociedade) à condição de migrante no processo de urbanização, trazendo-o à cidade sem urbanizar a sua cultura (Candido, 1998, p. 225). A precariedade do direito à terra, que contribuía para o mínimo de sobrevivência e autonomia no campo, marca também a ocupação pobre e precária das cidades.

8. O instrumento de progressividade do IPTU tem um histórico, no município de São Paulo, de tentativas de implementação em governos anteriores, que, antes do Estatuto da Cidade de 2001, como regulamentação dos dispositivos da função social da habitação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e em iniciativas da atual gestão, mesmo com marcos legais, sofre forte resistência no campo jurídico, mas que, por sua complexidade de análise, não pode ser realizado nesta oportunidade de pesquisa. Entretanto, a resistência ao imposto sobre a terra (Leal, 1997) tem suas raízes arraigadas na cultura e no domínio político, que remetem ao processo de colonização e ao desenvolvimento do capitalismo e do Estado, mas que se transformam, sem abrir mão do controle do domínio mercantil e mesmo sem completar o desenvolvimento da burguesia nacional (Oliveira, 2013). Somente em 2013, com a Lei nº 15.889, que a subdivisão regional de contribuintes passou a distinguir a diferença de qualidade para além dos padrões de construção, a subdivisão da zona urbana, incorporando aspectos da vizinhança como peso mediador do imposto. A essência da proposta aqui se desenvolve.

O trabalho de investigação, reiterando a sua natureza propositiva, insere-se no âmbito da pesquisa conjunta do Ipea e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), sob o método do Modelo Lógico (Balbim *et al.*, 2013). A partir de um diagnóstico apresentado no formato de uma árvore de problemas, explicitou-se o objetivo específico da equipe Ipea-SMDU de construir instrumentos para analisar o “subaproveitamento pelo poder público dos potenciais do sistema de transporte como meio estruturante do espaço urbano, dificultando o acesso a infraestrutura, bens e serviços a todos”, nas palavras do secretário municipal de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Melo Franco. Entre as raízes desse problema, conforme o diagnóstico construído pelos pesquisadores do Ipea-SMDU/SP, duas entre as seis causas críticas que orientam ações primordiais ou estratégicas, elencadas pela equipe, são centrais para o objeto desta pesquisa: *i*) concentração dos investimentos públicos e privados em áreas dotadas de infraestrutura, em detrimento do princípio de igualdade social; e *ii*) insuficiência da distribuição de equipamentos e espaços públicos de qualidade para a fruição da vida cotidiana.

Com relação à primeira causa, o desafio proposto está em estabelecer novos padrões de concentração das atividades sociais e econômicas no âmbito da cidade, como vislumbram os projetos do Apoio Norte, Arco Tietê e do Futuro, especialmente com relação às despesas em investimentos públicos, lançamentos imobiliários e localização de outras atividades. No caso da segunda causa crítica, destaca-se o potencial da distribuição do investimento em equipamentos, infraestrutura e serviço, inclusive sob o aspecto da vinculação da arrecadação às qualidades e às metas de expansão da infraestrutura, como suporte econômico e financeiro à universalização dos serviços públicos.

A referência teórica do método de análise baseia-se na apreensão das múltiplas determinações como uma unidade do diverso e o seu resultado. Assim, o concreto pensado é entendido como a síntese das múltiplas relações ou determinações (Marx, 1999, p. 39). Por conta da característica propositiva do trabalho, opta-se pela discussão de caráter teórico e de alguns pressupostos, evidenciados nas notas de rodapé, em geral dedicadas a este fim. Neste caminho, estabelecem-se as relações determinantes mais gerais da produção e da valorização da riqueza urbana da cidade: as condições das famílias, da infraestrutura e da produção imobiliária para a reflexão sobre a ação do setor público e a proposição de um padrão mais substancial de financiamento da política urbana, apoiado pelo incremento do imposto territorial urbano, diante dos desafios da cidade nas condições de cidadania dos moradores.

A partir do conceito de renda real, constituído sob o aspecto monetário e não monetário (Harvey, 1980 *apud* Ribeiro e Ribeiro, 2013), ou do antivalor de Oliveira (1988), considera-se o investimento público fundamental para a redistribuição das condições de rendas não monetárias ou de valor na direção das classes mais pobres.

Parte-se do mesmo suposto de Ribeiro e Ribeiro (2013, p. 10-11) observado nas causas críticas:

os recursos coletivos existentes na sociedade contemporânea, que podem contribuir para a melhoria das condições de vida, são distribuídos de modo desigual na cidade, repercutindo conhecidamente sobre o fortalecimento dos que já detêm esses recursos, assim como a redução dos que não têm o mesmo padrão de bem-estar.

O que se procura investigar e construir referências é a necessidade, oportunidade e condição de investimento em capital fixo em sistemas como: água e esgoto, mobilidade, educação, saúde, produção da atividade econômica e cultural, regularidade e adequação de domicílios, parque ou cobertura vegetal nas regiões, entre outros aspectos a respeito dos quais haja registro e seja do âmbito da ação pública municipal.

O agrupamento de informações do conjunto de regiões administrativas (RAs) e subprefeituras explicita a estrutura da participação de domicílios com relação à representatividade e a características dos conjuntos de moradores, permitindo, em seguida, a incorporação de camadas analíticas do concreto pensado nesta investigação, especialmente referentes à produção da infraestrutura imobiliária residencial e econômica, ainda que lhe escapem diversos aspectos e dimensões, como dados da produção e dos preços realizados anualmente. O padrão de análise regional que se desenvolve parte das informações no conjunto de RAs, com infinitas possibilidades de desagregação e análises, com os limites e os cuidados devidos às respectivas bases de dados. A análise no âmbito da escala regional das RAs funciona como fio condutor da construção do pensamento crítico, analítico e propositivo desenvolvido no trabalho, com grande heterogeneidade de dados e relações, por vezes exploradas pelo contraste também das vizinhanças das subprefeituras, com as informações apresentadas ao fim da investigação nos específicos anexos, ou seja, para cada tabela com informações de RA há, nos anexos,⁹ outra mostrando o dado para as subprefeituras que compõem a respectiva RA.

Com as referências socioeconômicas das famílias, considerando as condições de acesso a moradia, trabalho e renda, infraestrutura e serviços públicos, observadas pela quantidade e diversidade, busca-se caracterizar o conjunto regional de vizinhanças, com base em indicadores formulados a partir da razão ou concentração das variáveis selecionadas. Esta caracterização serve como suporte para a interpretação das dinâmicas e estratégias imobiliárias e como referência de prioridade, continuidade e previsibilidade de expansão de equipamentos, infraestrutura e serviços, tendo em vista a universalização dos serviços públicos disponibilizados ou não nos distritos, subprefeituras e RAs, que, muito além do consumo, são direitos básicos.

9. Como a informação desagregada sobre os contribuintes e as condições de contribuição do IPTU não pôde ser disponibilizada na oportunidade desta investigação, não foi possível produzir os dados para as subprefeituras. Por isso, não há o referido anexo para essa tabela.

O método de análise baseia-se em indicadores (especificados nos quadros 1 e 2), construídos por meio de quocientes de concentração, médias e ponderações, a fim de que possam ajudar a acompanhar determinados aspectos das intervenções urbanas públicas e privadas, entre os quais se destacam: *i*) concentração e crescimento populacional; *ii*) estrutura do conjunto e espécie domiciliar; *iii*) concentração do emprego, massa salarial e das atividades; *iv*) classes regionais predominantes de renda; *v*) classe de cidadania percebida pelo indicador geral (Igeral) de infraestrutura urbana; *vi*) concentração seletiva do mercado da construção; *vii*) valorização imobiliária de novos e antigos, a partir dos dados considerados para efeito do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI);¹⁰ e *viii*) conjunto regional de contribuintes e contribuição do IPTU.

A análise da dinâmica imobiliária se constrói por meio do agrupamento das empresas em tercis, por escala de produção de lançamentos, considerando a sua participação relativa nas sub-regiões, comparadas ao total de unidades, área em metros quadrados e receita em reais (medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) de 2013), entre 2000 e 2011, conforme os registros dos dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), a fim de se analisar conduta, desempenho e estratégia territorial e poder de mercado dos conjuntos empresariais. A partir da oferta total agregada de lançamentos, observa-se a abrangência deste conjunto com relação à outra base de dados (o Censo Demográfico, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), que registra os novos domicílios com moradores, indicando as capacidades de explicação das informações, lacunas e limites em diferentes contribuições para a compreensão da transformação ocorrida ao longo dessa década, no que diz respeito à dinâmica de produção imobiliária. Esta análise permitirá o relacionamento da oferta às condições de produção, compreendidas também sob o aspecto socioeconômico das famílias e dos equipamentos públicos.

No quadro 1, os indicadores iniciais, marcados sob a cor cinza, relacionam-se mais diretamente com o lado da demanda da produção da cidade, considerando famílias, moradores, domicílios e condições de emprego e renda. Os indicadores sob a cor branca orientam-se a acompanhar a dinâmica de produção e valorização imobiliária residencial. Ambos os conjuntos consideram aspectos importantes tanto para o mercado imobiliário formal quanto para o informal (residencial e de infraestrutura), assim como constituem-se como referência relevante para a reflexão acerca das condições tributárias.

10. Nem todos os indicadores desejáveis puderam ser elaborados, pela disposição de informações, no limitado tempo de investigação tão abrangente. Entre eles, ficaram para outra oportunidade: a taxa de valorização imobiliária de imóveis novos e antigos, construída por meio da informação da avaliação do bem para efeito do imposto; e o universo cadastrado para a finalidade do IPTU, valor do imposto, alíquota e isenções por períodos selecionados, o que seria a base para a prestação de contas da arrecadação. Este último aspecto, contrastado ao planejado da ação em realização, entende-se como imprescindível para a justificativa de recursos necessários para a universalização dos serviços públicos.

QUADRO 1
Conjunto de indicadores, por tema, tipo de informação, fonte e elaboração da base de dados, e o respectivo cálculo

Indicadores	Tema	Informação	Fonte e elaboração	Cálculo
Índice de domicílios com relação a moradores (IDM)	Habitação	Número de domicílios e moradores (IBGE)	IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010)	= (Domicílios região/município)/ (Moradores região/município)
Índice de crescimento de domicílios com relação a moradores (ICDM)	Habitação	Número de domicílios e moradores (IBGE)	IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010)	= (Domicílios 2010-2000)/ (Moradores 2010-2000)
Emprego/população economicamente ativa (PEA)	Trabalho	Pessoas empregadas	Relação Anual de Informações Sociais (Rais) – Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) 2000 e 2010	= Empregados/população com mais de 10 anos
		Pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento	IBGE – Censos Demográficos (2000)	2010: população com mais de 10 anos, com renda
		População residente de 10 anos ou mais de idade	IBGE – Censos Demográficos (2010)	
Média salarial	Trabalho	Pessoas empregadas e salários	Rais – MTE 2000 e 2010	= Salário região/empregados região
Poder de mercado	Desenvolvimento econômico	Unidade, área útil, preço de venda e referência para atualização de preço (IGP-D)	Embraesp – Centro de Estudos da Metrópole (CEM) 2012	= Produção empresa (regional/municipal)/ Produção total (regional/municipal)
			Ipeadata – Fundação Getúlio Vargas (FGV) 2013	Produção: unidades, área útil e receita
Lançamentos 00-11/ domicílios 00-10	Habitação	Número de domicílios e moradores (IBGE)	Embraesp – CEM 2012	= Lançamentos (2000 a 2011)/ Domicílios (2010-2010)
		Unidades lançadas, ano e territorialidade	IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010)	
Preço do m² útil	Habitação	Preço de venda, área útil, ano e territorialidade	Embraesp – CEM 2012	= Receita total empreendimentos/ área útil total
		Preço de venda, área útil, ano e territorialidade	Embraesp – CEM 2012	= Receita total empreendimentos/ unidades totais
Preço da habitação/salário mínimo (SM) 2013	Habitação	Preço de venda da unidade, ano e territorialidade	FGV; Ipeadata	= Preço médio de venda – PMV (IGP-D)/ SM nominal de 2013
		IGP-D – geral, centrado, fim período, anual, índice (1994 => 2013)	Departamento Interinstitucional de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)	
		SM em 2013	Embraesp – CEM 2012	

Elaboração do autor.

QUADRO 2
Sistema de indicadores, por tema, tipo de informação, fonte e elaboração da base de dados, e o respectivo cálculo

Indicadores	Tema	Informação	Fonte e elaboração	Cálculo
lagua	Água	Domicílios com acesso a rede geral, poço ou nascente (IBGE)	IBGE – Censos demográficos (2000 e 2010)	$= 1 - ((\text{total} - (\text{rede geral} + \text{poço}))/\text{total})$
lesg	Esgoto	Domicílios ligados à rede geral	IBGE – Censos demográficos (2000 e 2010)	$= 1 - ((\text{total} - (\text{rede geral} + \text{pluvial}))/\text{total})$
Ireg	Habituação regular	Estimativas de domicílios em favelas do município de São Paulo, subprefeituras e distritos municipais (2000 e 2008 a 2012)	Secretaria Municipal de Habitação (Sehab)/Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (Habisp) – SMDUJ/Departamento de Estatística e Produção de Informação (Dipro)	$= 1 - (\text{favelas}/\text{total}/2)$ Ponderado por 2 = maior escala
Imob	Mobilidade	Terminais e corredores existentes Estações de metrô	São Paulo Transporte S.A. (SPTrans) Metrô de São Paulo	$= (\text{terminal} + \text{corredor} + \text{metrô})/3$
Isau	Saúde	Ambulatórios especializados, apoio e diagnósticos e hospitais	Cadastro de estabelecimentos e serviços de saúde (2004 e 2010) – SMDUJ/Departamento de Produção e Análise de Informação (Deinfo)	$= \text{Estabelecimentos}/(\text{moradores}/5.000)$
ledu	Educação	População total de moradores Alunos e estabelecimentos	IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010) Censo Escolar (2003 e 2010)	Ponderado por 5.000 = menor escala $= \text{Estabelecimentos}/(((\text{C\&A} + \text{alunos})/2)/200)$
Icult	Cultura	Crianças e adolescentes de até 24 anos moradores (C&A) Salas de cinemas, shows, concertos, teatros, galerias de artes, bibliotecas, museus etc.	IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010) Equipamentos culturais no município de São Paulo (2003 e 2010) – SMDUJ/Deinfo	Ponderado por 200 = menor escala $= \text{Estabelecimentos}/(\text{moradores}/400 \text{ e } 500)$
lemp	Emprego	População total de moradores Pessoas empregadas Pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento População residente de 10 anos ou mais de idade	IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010) Rais – MTE 2000 e 2010 IBGE – Censo Demográfico (2010) IBGE – Censo Demográfico (2000)	Ponderado por 400 (2010); e 500 (2003) = menor escala $= \text{Emprego}/(\text{PEA}/6 \text{ (2010); e } 10,69 \text{ (2000)})$ Ponderado por 10,69 e 6 = maior escala
lamb	Ambiente	Parques População total de moradores Cobertura vegetal (m ²)	Guia dos parques municipais, 4.ª ed., Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo (SVMA)/Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), 2014 IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010) SVMA (1999), Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão de São Paulo (Sempla)/Dipro	$= \text{Área parques}/(\text{moradores}/65,215)$ Ponderado por 65,2 = maior escala $= (\text{cobertura vegetal}/\text{moradores})/3,144,45$
Igeral	Classe de cidadania	População total de moradores lagua, lesg, ledu, Isau, Icult, lamb, Ireg e Imob	IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010)	Ponderado 3,144,4 = maior escala; fator 2,9 (interbase de dados) $= \text{Soma}(\text{índices})/7$ Ponderado 7 = graduação

Elaboração do autor.

O sistema de indicadores da política pública urbana, construído por meio de conjuntos de relações sociais, econômicas e políticas, consiste em parâmetros para a observação da qualidade da infraestrutura urbana (capital fixo, escala e abrangência). Esta proposta, em grande parte, inspira-se em iniciativas similares de construção de indicadores de qualidade de vida urbana (IQVU, 2008), de vulnerabilidade social (Ferreira, 2013) e de bem-estar urbano (Ribeiro e Ribeiro, 2013), para citar algumas das boas referências recentes. Entretanto, esta investigação organiza-se em função de uma finalidade mais específica, qual seja, a de sugerir os conceitos, parâmetros e condições apropriadas para a integração da política fiscal, articulada à progressividade do imposto territorial, como meio de financiamento de uma política pública universal, no seu acesso, distribuição, diversidade e qualidade, no conjunto da cidade.

O Igeral refere-se à classe de cidadania da região e da subprefeitura, como conjunto abrangente dos demais indicadores, permitindo a avaliação e a proposição de política fiscal para controle da valorização, recuperação do investimento público e das despesas dirigidas ao desenvolvimento pela desconcentração de equipamentos públicos, infraestrutura e serviços. Alguns indicadores estruturais, como renda e população, com origem em dados do Censo do IBGE, servem como referência ao longo desta década. Os serviços públicos de produção de dados são decisivos para o reconhecimento da qualidade e da diversidade dos equipamentos que caracterizam as vizinhanças urbanas, fornecendo referências sobre as condições de cidadania e contribuição fiscal, e com certa proximidade da geração da informação com relação ao impacto advindo das ações da gestão pública e da iniciativa privada. Entre os maiores limites e dificuldades deste sistema de indicadores, destaca-se justamente a disposição de informações desagregadas, com continuidade das séries históricas, sob os sucessivos governos, como se verá ao longo do trabalho – ainda que se tenha avançado recentemente na produção e na publicização destas informações.

A organização da investigação divide-se, então, em cinco etapas: *i*) caracterização socioeconômica das famílias: pela consideração da distribuição da população, domicílios, emprego e das classes de renda nos territórios das subprefeituras e RAs e no município de São Paulo; *ii*) o sistema de infraestrutura municipal: disposição ou falta de infraestrutura dos serviços públicos (acesso a redes de água e esgoto, área regular, estabelecimentos de saúde, educação, cultura, meio ambiente, mobilidade e distribuição do emprego); *iii*) os segmentos da produção imobiliária: observados pela estrutura, conduta, desempenho, estratégia territorial e poder de mercado; *iv*) a relação territorial das despesas em equipamentos, infraestrutura dos serviços públicos e lançamentos imobiliários, ante as características das vizinhanças; e *v*) análise das condições institucionais relativas à progressividade do tributo territorial urbano, reconhecendo não só o aspecto da determinação dos valores (uma tarefa que se argumentará de difícil resolução), mas especialmente considerando as condições de

valorização dos imóveis, aqui entendidas pelo desenvolvimento de equipamentos, decorrentes de projetos relacionados a sistemas e metas de distribuição para a elevação da qualidade dos serviços públicos.

Com as referências e os meios apresentados, torna-se possível construir uma leitura do concreto pensado a partir da síntese das múltiplas relações incorporadas, mas sem se basear na enganosa concepção da “determinação” do valor.¹¹ Com as devidas mediações, ao fim, espera-se construir uma referência propositiva a respeito do estímulo ao adensamento construtivo, populacional e socioeconômico, pelo uso mais intenso de terrenos pouco construídos, nas áreas dotadas de infraestrutura mais completa, e, sobretudo, à desconcentração de equipamentos públicos, mantida pela progressividade do imposto territorial e imobiliário. Além disso, espera-se elaborar uma estimativa de contribuição ao fundo público para o estabelecimento de condições financeiras de investimento, qualificação e universalização dos equipamentos públicos, relacionados a direitos básicos, que, na ponta, são de responsabilidade do município, no sentido de assumir a parte que lhe cabe do desafio da integração intergovernamental da política pública urbana. A concretude de tal iniciativa, porém, coloca-se sobre a necessidade de concepção de sistemas municipais de serviços públicos que extravasem o município em direção à cidade-metrópole no estabelecimento de projetos, orçamentos e ações que justifiquem a mobilização dos recursos exigidos da sociedade paulistana, para que a cidade em seu conjunto transforme as condições gerais de vida.

3 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DAS FAMÍLIAS SEGUNDO A DISTRIBUIÇÃO DOS MORADORES, POR ESPÉCIE DOS DOMICÍLIOS, CONCENTRAÇÃO DO EMPREGO E CLASSES PREDOMINANTES DE RENDAS

A primeira dimensão na construção da caracterização da realidade concreta da cidade, como elemento primordial, considera a distribuição dos moradores, domicílios e empregos, assim como a predominância da renda regional, tendo em vista o reconhecimento de sua íntima relação junto à dinâmica de produção imobiliária e mesmo fiscal do Estado. Algumas questões são tratadas inicialmente, como a dinâmica de crescimento da concentração de moradores, domicílios, emprego e renda. Outras serão desenvolvidas nos tópicos posteriores, relacionados à distribuição da infraestrutura e da oferta de lançamentos imobiliários dos diversos

11. Este trabalho desenvolve alguns aspectos da compreensão da dinâmica de valorização imobiliária, por meio de conceitos e relações propostas por Minsk (2013). Nessa perspectiva, parte-se do aspecto crucial de dois tipos de preços básicos da economia capitalista: os de produtos correntes e os de ativos produtivos existentes, ambos diretamente relacionados ao sistema e à estrutura das propriedades financeiras. Um aspecto primordial da mercadoria imobiliária a se especificar está na interconexão do preço do lançamento de novas unidades em relação ao estoque de antigas e dos bens de investimento, mas também quanto ao preço de ativos de capital como meio de financiamento da produção e do consumo. Ainda assim, a realização deste estudo ocorre com base nos preços de oferta (Embraesp-CEM), por falta de melhores informações, em especial, de avaliações dos preços das vendas realizadas de imóveis novos e antigos, que são registrados para a contribuição do ITBI e permitiriam, em tese, relacionar o mercado imobiliário, com a sua referência mais absoluta, o mercado em geral e o financeiro.

segmentos do mercado, assim como da política fiscal em sua face tanto da despesa como da arrecadação pública.

O IDM relaciona as categorias sob a razão da representatividade local no conjunto do município. O IDM igual a 1 ($IDM = 1$) indica uma relação de proporção de domicílios por moradores, igual à razão do total de domicílios por total de moradores do município. Desse modo, as regiões Centro (1,33), Oeste (1,14) e Sul I (1,10), e próximos na Leste I (1,01) e Norte I (0,99), mostram, como conjunto, uma maior proporção relativa de domicílios, com relação ao número de moradores, ainda que sob grande heterogeneidade interna. Nos conjuntos mais distantes, essa proporção se inverte com uma menor proporção do conjunto de domicílios comparada ao de moradores – regiões Leste II (0,92), Norte II (0,95) e Sul II (0,95) –, com os piores resultados na região Leste II, subprefeituras (anexo A) de Cidade Tiradentes e Guaianases (0,90), e na Sul II, em Parelheiros (0,89).

O indicador da razão do crescimento dos domicílios, segundo o ICDM, trabalha a razão de crescimentos de domicílios nas diferentes regiões, com referência na expansão do conjunto municipal. Mostra que a região Sul I (1,25) e a Norte I (0,88) apresentaram um aumento substancialmente maior do número de domicílios comparado ao de moradores, captado entre os censos demográficos de 2000 e 2010, bastante superior ao resultado do conjunto do município (0,68) e das regiões periféricas, especialmente a Sul II (0,52) e a Norte II (0,59). No Centro, a ocupação de imóveis vagos, como se verá à frente, explica uma parte importante do aumento dos domicílios ocupados permanentemente, mas é o substancial crescimento dos moradores que reduz em grande medida o ICDM dessa região (0,59).

TABELA 1

Participação dos moradores e domicílios por RAs, média de moradores nos domicílios e taxas relativas de crescimento (2000-2010)

RAs	Participação dos moradores na vizinhança em 2010 (%)	Participação dos domicílios na vizinhança em 2010 (%)	IDM	Média de moradores por domicílio em 2000	Média de moradores por domicílio em 2010	Crescimento de domicílios 2010/2000 (%)	Crescimento de moradores 2010/2000 (%)	ICDM
Centro	3,8	5,0	1,33	2,55	2,37	27,2	18,0	0,59
Leste I	14,4	14,5	1,01	3,40	3,10	12,8	3,0	1,25
Leste II	21,2	19,5	0,92	3,77	3,42	16,3	5,5	0,78
Norte I	8,1	8,0	0,99	3,45	3,16	13,9	4,6	0,88
Norte II	11,6	11,0	0,95	3,61	3,31	18,2	8,5	0,59
Oeste	9,1	10,3	1,14	3,10	2,75	25,6	11,4	0,72
Sul I	9,2	10,1	1,10	3,17	2,85	20,7	8,4	0,77
Sul II	22,8	21,7	0,95	3,66	3,30	26,3	13,8	0,52
Total do município	100,0	100,0	1,00	3,46	3,14	19,7	8,4	0,68

Fonte: Censos demográficos de 2000 e 2010.

As subprefeituras das regiões Leste I e Norte I (anexo A) mostraram-se bem mais heterogêneas, com extremos entre o IDM da Leste I, da Mooca (1,09), com maior crescimento dos domicílios, e Vila Prudente e Sapopemba (0,98), com maior participação dos moradores; e na Norte I, entre Santana (1,07) e Jaçanã (0,92). Do ponto de vista do ICDM, na região Leste I, a Penha (-47,77) representava um crescimento exacerbado de domicílios junto com a redução dos moradores, portanto, com resultado de sinal negativo, tal como os resultados de ICDM da região Norte I, a subprefeitura de Vila Maria (-1,06). Nas subprefeituras das regiões Sul I e Oeste, os extremos deram-se sempre com a expansão proporcionalmente maior dos domicílios, como entre Vila Mariana (1,24) e Jabaquara (1,03), e Pinheiros (1,32) e Butantã (1,00), com resultados bem acima do total da razão do crescimento de domicílios sobre o crescimento de moradores no município (0,68).

A distribuição de população e moradia evidencia um padrão de concentração, que se reitera sob os diferentes aspectos analisados, no qual a maior parte da população (55,6%) se concentrava nas RAs mais distantes, como a Leste II, Norte II e Sul II, vivendo sob uma densidade maior de moradores por domicílio e menor taxa de crescimento de domicílios por moradores. Já o Centro (3,8%), Norte I (8,1%), Oeste (9,1%) e Sul I (9,2%), com 22% da população junto às áreas Leste I e Norte I, que representam mais 22,4%, passaram por uma redução da densidade (moradia por pessoas) e, simultaneamente, a uma taxa maior de crescimento (ICDM) do conjunto dos domicílios sobre o de moradores.

Outro aspecto que se observa destes conjuntos é a participação dos domicílios particulares de uso ocasional, que também indicam uma diferenciação importante, das regiões Centro (5%), Oeste (3,1%) e Sul I (2,2%), assim como os maiores estoques de domicílios vagos, respectivamente, 9,4%, 9,4% e 9,1%. As regiões Leste I e Norte I também se destacam com uma participação relevante de domicílios vagos (9% e 7,6%) e menor participação de uso ocasional (1%). A tendência geral do mercado imobiliário do município tem sido o crescimento de 10% dos domicílios particulares, dos quais os ocupados cresceram a uma taxa de 19,5%, considerando a redução do estoque de domicílios vagos, de mais de 30%, o que explica em parte o crescimento também dos domicílios de uso ocasional (37,7%), ainda que seja um segmento modesto do mercado imobiliário (1,5% do total). As subprefeituras da Sé (5,2%), Pinheiros (5,4%), Vila Mariana (4,1%), Parelheiros (4,6%) e Santo Amaro (2,3%) apresentaram os maiores percentuais de domicílios de uso ocasional (entendido como opção de investimento imobiliário), superior à média municipal (1,2%), expressando as condições diferenciadas dessas áreas de valorização (anexo B).

TABELA 2

Domicílios particulares permanentes, por RAs, conforme a espécie de uso, a distribuição em 2010 e o crescimento entre 2000 e 2010
(Em %)

RAs	Distribuição em 2010			Total	Crescimento entre 2000 e 2010		
	Particular (ocupado)	Particular (uso ocasional)	Particular (vago)		Particular (ocupado)	Particular (uso ocasional)	Particular (vago)
Centro	84,9	5,0	9,4	8,9	27,3	13,3	-42,6
Leste I	89,9	1,0	9,0	6,5	12,9	123,0	-25,5
Leste II	93,9	0,6	5,5	10,1	16,2	113,4	-39,5
Norte I	91,3	1,0	7,6	4,5	13,5	41,9	-38,1
Norte II	91,6	1,0	7,4	10,6	17,5	44,9	-22,7
Oeste	87,2	3,1	9,4	13,0	25,7	21,2	-16,6
Sul I	88,6	2,2	9,1	12,1	20,6	34,7	-16,9
Sul II	92,9	1,2	5,9	15,7	26,0	38,9	-36,6
Total do município	90,9	1,5	7,5	10,7	19,5	37,7	-30,1

Fonte: Censos demográficos de 2000 e 2010.

Uma relação social fundamental da vida da população são as condições de trabalho, que, segundo o registro da Rais-MTE para o ano de 2010, em que o emprego abrangia cerca de 3,9 milhões de pessoas, das quais grande parte concentrava-se na região Centro (17,3%), Oeste (28,7%), Sul I e Sul II (13,2%) e Leste I (12%), constituindo um conjunto de 84,3% do emprego formal do município. Ainda se destaca que a oferta se concentrava nas subprefeituras da Sé (17,3% do emprego formal, Rais-MTE), Mooca (6,8%), Lapa (9,2%), Pinheiros (15%), Vila Mariana (8,3%) e Santo Amaro (7,5%), todas com o nível de emprego disponível no local acima da PEA de moradores (respectivamente, 2,26; 1,22; 1,80; 2,96; 1,39; 2,00) (anexo C). Isso deixa claro a pouca significância de oferta de emprego e de concentração das outras regiões do município, Leste II (4,8%), Norte II (4,5%) e Norte I (6,3%).

Mesmo com o crescimento pouco superior da região Leste II (85,1%) à média geral do município (66,5%), como mostra o emprego (Rais-MTE) relacionado à população com mais de 10 anos, com rendimento (segundo o Censo IBGE), esta região dispõe de muito pouco emprego, com resultado de 0,16, ou seja, o emprego formal existente na região representava 16% do total de moradores economicamente ativos. As regiões de maior média salarial foram Centro, Oeste e Sul I, juntamente com Sul II, enquanto nas regiões Leste e Norte, mais pobres, a situação salarial piora à medida que se afasta do Centro. O Centro apresenta uma oferta de emprego relativa, que é mais que o dobro da população moradora (2,26), evidenciando a vantagem local no mercado de trabalho. As regiões Oeste

(1,73) e Sul I (0,80) possuem uma menor representatividade, porém bastante acima da concentração de emprego nas demais regiões, cuja relação de emprego local por morador economicamente ativo no município estava em torno de 0,62.

TABELA 3

Emprego total do município por RAs, crescimento entre 2000 e 2010, relação do emprego local com a PEA e média de salário em 2010

RAs	Total de empregos em 2010	Participação em 2010 (%)	Crescimento entre 2000 e 2010 (%)	Emprego/PEA (%)	Média salarial (R\$)
Centro	674.623	17,3	62,3	2,26	1.904
Leste I	466.858	12,0	60,6	0,49	1.315
Leste II	189.362	4,8	85,1	0,16	1.295
Norte I	245.922	6,3	61,5	0,46	1.454
Norte II	176.900	4,5	65,3	0,25	1.559
Oeste	1.121.508	28,7	76,1	1,73	2.427
Sul I	514.315	13,2	58,0	0,80	2.103
Sul II	515.656	13,2	63,7	0,38	2.211
Total do município	3.905.144	100,0	66,5	0,62	1.977

Elaboração do autor.

Fonte: Censo Demográfico (2010) e Rais-MTE (2010).

A estratificação de renda do(a) chefe(a) dos domicílios, em termos de padrões de predominância, conforme o critério de determinação em três classes de renda por RAs, caracterizou-se por uma única classe (baixa, média ou alta renda), quando a maior delas representava um número superior ao dobro da segunda, refletindo uma homogeneidade maior de renda; e quando não, as duas classes de renda mais frequentes indicavam um padrão regional mais heterogêneo. Destaca-se que em nenhuma das unidades analisadas, entre RAs e subprefeituras, houve a predominância única da alta renda, no máximo de média-alta, como nas subprefeituras de Pinheiros e Vila Mariana. Somente o distrito do Morumbi (que integra a Subprefeitura do Butantã) constituiu-se na única área da cidade com predominância de renda alta-baixa, demonstrando a desigualdade de renda desta vizinhança. Do ponto de vista das RAs, novamente chama a atenção as regiões Centro, Oeste e Sul I, com renda predominantemente média, com uma menor proporção de baixa renda, mas ainda se constituindo na segunda magnitude predominante, embora com as maiores concentrações de população de alta renda, em contraste com a região Leste II (71,8%) e Sul II (66,7%), em que predominariam a população de até 2 SMs. No geral a predominância no município foi de população de baixa renda com o responsável recebendo menos de 2 SMs (56,1%), 35,6% do conjunto com média de renda entre 2 e 10 SMs e somente 8,3% dessa população com alta renda de mais de 10 SMs.

TABELA 4

Agrupamento do(a) chefe(a) dos domicílios particulares permanentes, em tercís por RAs, segundo classes e respectivas predominâncias do nível de renda em 2010
(Em %)

RAs	Até 2 SMs	Entre 2 e 10 SMs	Mais de 10 SMs	Predominância do nível de renda em 2010
Centro	32,55	51,29	16,16	Média-baixa
Leste I	52,73	41,53	5,74	Baixa-média
Leste II	71,77	27,48	0,75	Baixa
Norte I	53,31	39,98	6,70	Baixa-média
Norte II	62,42	34,71	2,87	Baixa-média
Oeste	32,38	41,39	26,23	Média-baixa
Sul I	38,97	42,48	18,55	Média-baixa
Sul II	66,73	28,25	5,02	Baixa
Total do município	56,08	35,62	8,30	Baixa-média

Fonte: Censo Demográfico 2010.

A predominância do nível de renda nas respectivas RAs denota de maneira simples a condição monetária do chefe do domicílio à época da pesquisa do Censo Demográfico 2010, destacando-se que as classes de mais altas rendas estavam presentes em todas as subprefeituras, com tendência a se concentrarem mais próximas às regiões de renda média e menos às de renda baixa. Esse padrão territorial de distribuição de renda confirma a divisão da cidade em uma área com predominância de população mais rica nas regiões Centro, Oeste e Sul I, mesmo havendo famílias pobres na vizinhança. A área mais pobre, com maior concentração de população com baixa renda, de até 2 SMs, está nas regiões Leste II, Sul II e Norte II, com menor participação da população dos estratos de renda média e alta. As regiões Leste I e Norte I apresentam uma distribuição de classe de renda bastante próxima à do município um pouco mais pobre.

Vale destacar que o padrão de renda predominante nesses grupos, especialmente no dos mais ricos, mas também no dos mais pobres, na condição de demanda solvável (com capacidade de pagamento monetário), relaciona-se com as condições da população no que diz respeito à moradia, densidade de moradores e espécie de uso (ocupado, ocasional e vago), assim como guarda relações com o emprego disponível e o salário médio regional, tanto pelo aspecto do acesso a direitos e condições sociais como a investimentos e rentabilidade dos ativos imobiliários. Quando se determinam as condições de acesso aos insuficientes investimentos públicos realizados em infraestrutura e serviços, assim como aos privados, também se afeta a forma de acesso dos moradores (cidadãos) aos meios de transformação das condições socioeconômicas regionais, aos valores materiais e imateriais adotados pelos agentes para reconhecer e representar as suas classes, seus lugares e suas identidades.

4 O SISTEMA DE INFRAESTRUTURA MUNICIPAL: A DISPOSIÇÃO OU FALTA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS – O ACESSO A REDES DE ÁGUA E ESGOTO, ÁREAS REGULARES, ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO, CULTURA, MEIO AMBIENTE, MOBILIDADE E DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO

Os índices setoriais e o Igeral do conjunto de sistemas de direitos básicos buscam reconhecer como as políticas públicas do município têm contribuído para a elevação da qualidade de equipamentos, considerando a (des)igualdade da distribuição de infraestruturas. Entretanto, as informações públicas disponíveis sobre equipamentos e serviços públicos nem sempre são marcadas por um padrão de continuidade das políticas públicas, com diferentes concepções que caracterizam os dados disponíveis, assim como a sua interrupção ao longo das sucessões de governos. Com isso em vista, busca-se nesta seção o estudo possível, lançando mão de dados disponíveis nos censos, em bases públicas e em toda a sorte de informações referentes ao diagnóstico, planejamento e execução das políticas públicas.

Importa lembrar agora algumas das especificidades dos indicadores, antes apresentados na seção sobre o método, para uma melhor compreensão dos resultados. No caso do saneamento ambiental de domicílios ligados à rede de água e esgoto, o indicador mostra a proporção relativa ao total de unidades a serem ainda ligadas na região, na subprefeitura e no município. No que se refere à regularidade de domicílios, considera-se a proporção de favelas que precisam ser adequadas no conjunto total de moradias, ainda que o número das unidades irregulares seja maior que o total de favelas. O indicador de mobilidade capta a existência de terminais urbanos, corredores de ônibus e estações de metrô, admitindo como ideal o sistema articulado por terminais, ônibus e metrô abrangendo todas as subprefeituras (considerando uma mesma velocidade média nos corredores, em rede ou radial). Esse conjunto de indicadores atingirá seu ponto ideal quando chegar a um, o que representaria a universalização das infraestruturas associadas, possibilitando a melhora dos serviços públicos.

Em saúde, educação, emprego, mobilidade, ambiente e cultura, segue-se a mesma lógica de indicador, no sentido de que os sistemas melhoram a sua competência na medida em que se aproximam de um. Às vezes, porém, o resultado difere pela lógica da dinâmica setorial de concorrência (dentro da política pública), em que a implantação de certos estabelecimentos, no âmbito do mercado, por sua escala de atendimento, especialização e volume de investimento, em certos casos, inibe, obstrui ou bloqueia a realização de novos investimentos em determinadas regiões, como no caso de um hospital de alta complexidade, ainda que, em outros casos, estimule a concentração por especialização como em serviços gastronômicos, turísticos e mesmo culturais. O fato crucial é que o investimento público, tal como o associado ao projeto de eixos, tem capacidade (teórica) de promover novas infraestruturas e estimular a ação privada, apoiando a desconcentração das atividades socioeconômicas, especialmente as de caráter imobiliário, assinalando

a direção de uma nova convenção social, como concebe Abramo (2007) para a cidade em seus subterritórios.

Esses indicadores apresentam certa arbitrariedade, o que não prejudica a sua capacidade de captar a dimensão qualitativa das infraestruturas investigadas. No caso da educação, utilizou-se como valor de ponderação a menor média regional (duzentos alunos por estabelecimento), considerando que as escolas menores, como as especializadas em línguas, artes ou técnicas etc., apresentam menor escala de alunos por estabelecimento, indicando a diversidade regional dos estabelecimentos para além dos ensinos fundamental, básico e universitário, que se caracterizam por grandes estabelecimentos em número de alunos. A média da soma do número de alunos e moradores com idade de 0 a 24 anos busca relacionar a oferta de vagas ao número de moradores na região em idade mais frequente de estudo. Na saúde, foram considerados somente os estabelecimentos mais especializados, como hospitais, ambulatorios, centros de apoio e diagnóstico, sem contar os postos e unidades básicas de saúde, para captar os estabelecimentos de maior complexidade do sistema, que, por isso, localizam-se de forma mais concentrada com relação à distribuição da população, ponderada pela escala de 5 mil usuários. As casas de cultura foram consideradas numa escala de quinhentos e quatrocentos usuários por estabelecimento do conjunto regional de moradores, respectivamente entre os anos 2000 e 2010, o que indica uma melhora do ponto de vista da expansão do número de estabelecimentos por usuários.

No caso da infraestrutura ambiental, a área de cobertura vegetal era mais concentrada, com uma ponderação pela maior escala de 3.144 m² de cobertura vegetal por morador, em 1999, enquanto a maior concentração de área de parque era de 65 m² por morador em 2010, ambas na Subprefeitura de Parelheiros, com uma menor participação de grande parte dos demais conjuntos (exceção da Subprefeitura de Perus). Além disso, a concentração municipal da área de parques por moradores era 2,9 vezes menor que a da cobertura vegetal. O indicador do emprego, por sua vez, foi ponderado pela maior concentração de trabalho formal na Sé, considerada sob a razão da população moradora com mais de 10 anos com rendimento em 2000 e 2010, respectivamente, cerca de 10,7 a seis vezes maior o número de emprego com relação ao número de moradores. A queda dessa proporção pode ser explicada pelo aumento do número de domicílios ocupados por moradores na região dessa subprefeitura. No caso da regularidade da habitação, a ponderação por dois explica-se pela alta concentração de favelas na Subprefeitura de Vila Andrade, alcançando quase a metade do número de domicílios da região, consistindo-se na área de maior concentração relativa desta ocorrência, marcante também na Subprefeitura de Campo Limpo, assim como em toda a RA Sul II.

Então, entende-se, conforme o método de construção dos indicadores (quadro 2), a partir das unidades regionais, que, à medida que a infraestrutura e os serviços apresentam maior distribuição/universalização, o resultado fica mais próximo a um, e uma menor frequência no nível das subprefeituras dos equipamentos que servem de base para os direitos básicos, o resultado aproxima-se de zero. No caso dos serviços de água (0,995), esgoto (0,920) e regularidade da habitação (0,784), todos ficaram acima da média do indicador geral (Igeral do município de São Paulo, 0,56), expressando um maior grau de desconcentração em 2010. Tanto a falta de ligação de esgoto e água como de regularidade de moradias, vale a ênfase, ocorrem com maior frequência nas áreas com pior infraestrutura e menor Igeral, enquanto os indicadores de mobilidade (0,430), educação (0,333), saúde (0,109), emprego (0,102), ambiente (0,063) e cultura (0,053) ficaram abaixo do resultado total geral, expressando maior concentração destas infraestruturas.

Com relação ao Igeral, destacam-se novamente as regiões Centro (0,78), Oeste (0,65) e Sul I (0,62), que apresentaram um índice acima da média. As regiões Leste I (0,56) e Norte I (0,53) apresentaram um Igeral mais próximo ao da região Sul I que ao da Leste II. Já as regiões Leste II (0,48), Norte II (0,50) e Sul II (0,49) reiteram a sua pior condição. Nas áreas mais ricas em infraestrutura, que abrangem as regiões Centro, Oeste e Sul I, entre os melhores resultados dos indicadores específicos dos equipamentos analisados, somente o aspecto ambiental e, no caso da região Sul I, a regularidade de habitação e cultura ficaram abaixo do resultado do município. As regiões Leste I e Norte I, as substanciais diferenças abaixo do resultado do município, explicitam-se nos equipamentos de educação e saúde, ainda que próximos ao resultado do total, e, no caso de emprego, cultura e parques, bastante abaixo do indicador do município. No caso das regiões Leste II, Norte II e Sul II, à exceção da primeira região, com resultado próximo ou superior ao do município em educação e saúde, nos demais aspectos de infraestrutura de água, esgoto, habitação regular, emprego, cultura, apresentaram um baixo indicador. O indicador ambiental mostra que nas regiões mais distantes, onde há expressiva concentração, por falta dos demais elementos de infraestrutura, o potencial do serviço que poderia ser prestado às vizinhanças do seu entorno não se realiza, somado à escassez de parques e cobertura vegetal em grande parte das regiões e subprefeituras da cidade.

A região Sul II, que apresentou o baixo Igeral (0,49), desagregada por subprefeitura, explicita o caso de Santo Amaro e Campo Limpo (anexo E), como sendo sistematicamente a primeira área com infraestrutura superior, mais próxima às condições de Vila Mariana que das demais subprefeituras de sua RA (região Sul II). A região Leste II, com Igeral um pouco pior (0,48), apresentava maior homogeneidade na sua falta de infraestrutura entre as suas subprefeituras. Na região Oeste a falta de infraestrutura mostrou-se elevada entre vizinhos das subprefeituras

de Pinheiros (0,81) e de Butantã (0,52), explicada pela pior realidade da segunda área, em regularidade de moradia, mobilidade, emprego, saúde, educação e cultura. A mesma desigualdade de infraestrutura também se encontra na região Sul I, cuja vizinhança da Vila Mariana (0,71), comparada a do Jabaquara (0,54), difere muito nas condições de infraestrutura e, portanto, dos serviços públicos oferecidos.

TABELA 5

Indicadores da concentração relativa de infraestrutura setorial, social e econômica, por RAs e predominância de renda em 2010

RAs	Renda	lagua	lesgoto	Ireg	Imob	leduc	Isau	lemp	lamb	Icult	Igeral
Centro	Média-baixa	0,998	0,996	0,995	1,000	0,431	0,308	0,375	0,006	0,382	0,78
Leste I	Baixa-média	0,998	0,967	0,867	0,500	0,389	0,103	0,081	0,009	0,030	0,56
Leste II	Baixa	0,990	0,902	0,827	0,143	0,346	0,076	0,026	0,039	0,014	0,48
Norte I	Baixa-média	0,995	0,940	0,894	0,222	0,401	0,127	0,077	0,003	0,026	0,53
Norte II	Baixa-média	0,992	0,912	0,730	0,333	0,333	0,073	0,041	0,078	0,010	0,50
Oeste	Média-baixa	0,998	0,969	0,844	0,667	0,471	0,118	0,287	0,011	0,199	0,65
Sul I	Média-baixa	0,997	0,967	0,762	0,778	0,425	0,209	0,132	0,018	0,051	0,62
Sul II	Baixa	0,994	0,839	0,607	0,500	0,271	0,080	0,064	0,084	0,024	0,49
Total do município	Baixa-média	0,995	0,920	0,784	0,430	0,333	0,109	0,102	0,063	0,053	0,54

Fonte: Censo Demográfico 2010; Deinfo (2010) e Rais-MTE (2010).

Uma comparação entre os indicadores de 2010 e 2000 é possível, considerando, porém, que, em muitos casos, as informações disponíveis eram de diferentes datas e posteriores (Cultura – 2003; Educação – 2003; e Saúde – 2004), similares (área de cobertura vegetal em vez da área de parques) ou aproximadas (pessoas com mais de 10 anos com rendimento ou pessoas com mais de 10 anos chefe de família). De maneira geral, no município (total geral), os indicadores melhoraram, como no caso de água (0,994 para 0,995), esgoto (0,872 para 0,920), mobilidade (0,376 para 0,430), educação (0,271 para 0,333), saúde (0,092 para 0,109), emprego (0,073 para 0,102) e mesmo cultura (0,041 para 0,053). A exceção foram os indicadores de regularidade da moradia (0,808 para 0,784) e ambiental (0,068 para 0,063), indicando uma possível piora. O Igeral resultou em uma leve melhora, expressando, em geral, maior distribuição e qualificação da infraestrutura.

Além disso, importa mencionar que Centro, Oeste e Sul I já se constituíam, desde antes de 2000, nas melhores regiões, considerando a infraestrutura social e econômica disponível (Villaça, 2001). Destaca-se a região Oeste pelo aumento do Igeral (0,60 para 0,65), promovido pela melhoria da infraestrutura de esgoto, mobilidade, educação, cultura e emprego, mesmo com o agravamento da situação de regularidade da moradia, infraestrutura de saúde e ambiente. Chama também atenção a região Sul II, onde houve piora sob o aspecto da regularidade da moradia

(Ireg 0,810 para 0,607), sendo que o resultado geral se manteve (0,49) por conta da melhora da mobilidade (Imob 0,333 para 0,500), apesar de não ter ocorrido a mesma melhora com os demais indicadores desta região, como água, esgoto, educação, saúde e emprego, que avançaram num ritmo menor. Na sequência, em qualidade relativa de infraestrutura geral, as regiões Leste I (Igeral 0,55 para 0,56) e Norte I (Igeral 0,53 em 2000 e 2010), que já apresentavam melhores condições que a Leste II (Igeral 0,44 para 0,48) e Norte II (Igeral 0,47 para 0,50), avançaram menos na redução da diferença de infraestrutura entre regiões.

TABELA 6

Indicadores da concentração relativa de infraestrutura setorial, social e econômica, por RAs e predominância de renda em 2000

RAs	Renda	Iagua	Iesgoto	Ireg	Imob	Ieduc	Isau	Iemp	Iamb	Icult	Igeral
Centro	Média-baixa	1,000	0,996	0,990	1,000	0,376	0,003	0,321	0,269	0,330	0,76
Leste I	Baixa-média	0,999	0,949	0,958	0,500	0,284	0,006	0,098	0,059	0,029	0,55
Leste II	Baixa	0,990	0,841	0,820	0,143	0,222	0,028	0,043	0,016	0,005	0,44
Norte I	Baixa-média	0,996	0,920	0,938	0,333	0,306	0,066	0,073	0,056	0,015	0,53
Norte II	Baixa-média	0,992	0,874	0,755	0,250	0,248	0,067	0,059	0,030	0,003	0,47
Oeste	Média-baixa	0,998	0,953	0,889	0,444	0,365	0,035	0,136	0,202	0,155	0,60
Sul I	Média-baixa	0,998	0,951	0,849	0,889	0,327	0,009	0,204	0,101	0,047	0,62
Sul II	Baixa	0,988	0,719	0,810	0,333	0,232	0,199	0,055	0,048	0,017	0,49
Total do município	Baixa-média	0,994	0,872	0,808	0,376	0,271	0,068	0,092	0,073	0,041	0,51

Fonte: Censo Demográfico 2000; Deinfo (2000; 2003; 2004) e Rais-MTE (2000).

As informações da predominância do nível de renda regional, que aparecem entre os últimos censos demográficos, não podem ser diretamente comparadas umas com as outras, por conta da alteração da política salarial e da dinâmica do mercado de trabalho, que se transformou com a mudança das condições e da conjuntura macroeconômica que marcaram os respectivos períodos. Entretanto, esse referencial permite relacionar as classes de renda às condições sociais (direitos básicos) e econômicas e às de produção imobiliária, que se veem na sequência. Alteram-se as cores e os rótulos, mas a segregação social mostra a sua forma ativa, por força da produção imobiliária, como se verá na próxima seção, completada por outra via não passiva, mas reflexa da falta de condições de infraestrutura, de interesse do mercado e sob a necessidade de moradia da população, que, como veremos, mostrar-se-á pela “sombra” de alguns cruzamentos de dados e análises.

De maneira geral, é admissível a comparação entre os períodos, para a maior parte dos temas analisados, pela continuidade das informações. Exceto no caso do indicador ambiental (Iamb), pelo fato de as bases de dados serem de diferentes origens e características, o que não possibilita uma comparação mais

efetiva, mas permite considerar que, diante do aumento populacional considerado pelo indicador (Censo IBGE), as áreas de parques não lograram grande avanço com relação ao percentual computado pela informação de cobertura vegetal, suprimindo contingencialmente a participação da dimensão das áreas ambientais nas vizinhanças regionais.

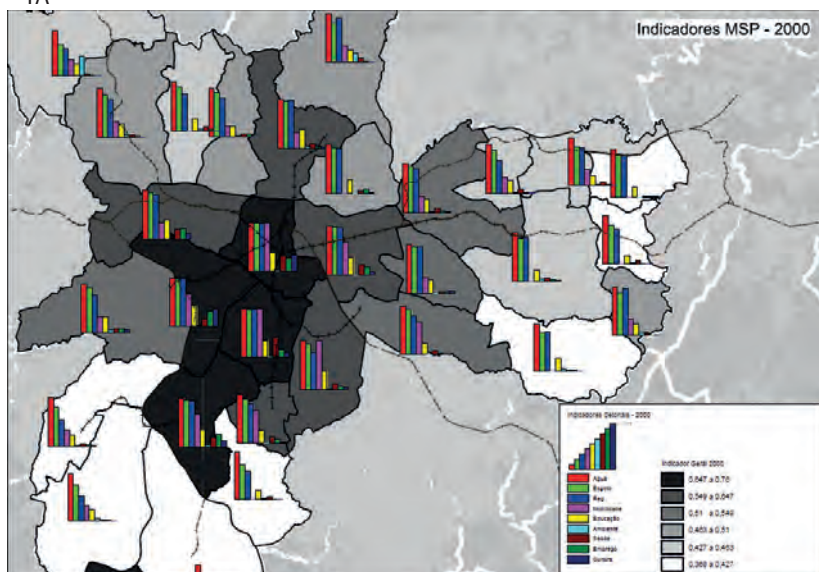
De outra maneira, a melhora relativa do emprego formal em 2010, comparada a 2000, está condicionada à consideração do primeiro indicador da informação disponível, respectivamente no nível da subprefeitura, da PEA e da população em idade ativa (PIA), sendo menor a primeira com relação à segunda. Outra dimensão complexa analisada é da regularidade dos domicílios, expressa pela falta de infraestrutura e de serviços públicos, que, por conta desta característica, está presente em todas as regiões e é marcadamente mais frequente (e tolerada) nas áreas mais distantes. Entende-se que o serviço público municipal, a partir dos marcos da legislação, é um agente competente para o diálogo e a proposição de formas de superação do impasse gerado pela irregularidade da moradia. Por isso, a redução e a urbanização de favelas são aspectos positivos, sendo o crescimento, por consequência, negativo, no conjunto de domicílios do município, compondo uma variável relevante do sistema de infraestrutura dos serviços públicos.

Os meandros, limites e até a ausência neste sistema de indicadores da política urbana, para a consideração, por exemplo, de elementos dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana do Plano Diretor Estratégico (PDE 2014), tais como áreas públicas, densidade de usos, além do impacto mais imediato no entorno, não devem apagar a luz do potencial apresentado para o processo de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, sob a perspectiva de monitoramento regional da qualidade do espaço urbano, como se sugere neste trabalho, na direção da ampliação do acesso e de controle social aberto à cidadania. A concepção deste sistema propõe as possibilidades para a gestão pública de síntese de condições sociais, econômicas e ambientais do conjunto municipal para a comunicação e o debate junto à sociedade, e é orientada à formação de cenários, horizontes, projetos, especificação de orçamentos, construção de formas de financiamentos e tomada de decisões cruciais de investimento que alimentem a implementação de serviços públicos universais.

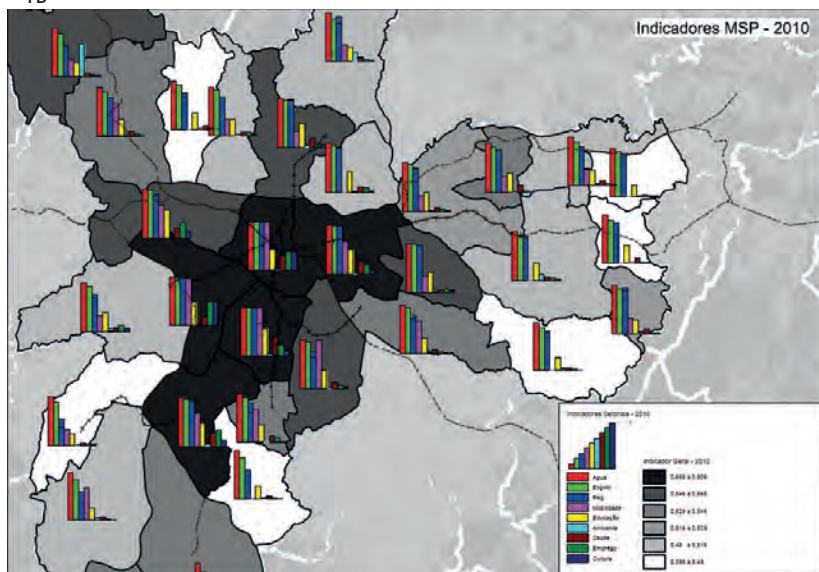
Os indicadores observados no espaço entre 2000 e 2010 indicam a desconcentração (Igeral 0,51 para 0,54) da infraestrutura de modo geral (preto e branco), mas com a persistência da concentração de recursos setoriais da política pública (colorido) nas regiões Centro e Oeste (figura 1).

FIGURA 1

Indicadores das respectivas dimensões de infraestruturas (colorido) e das condições gerais de cidadania (preto e branco) entre 2000 e 2010, por subprefeitura, no município de São Paulo 1A



1B



Elaboração: Edson Capitano, a quem o autor agradece por ter fornecido o mapa apresentado.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelo autor para publicação (nota do Editorial).

5 OS SEGMENTOS DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA: ESTRUTURA, CONDUTA, DESEMPENHO E ESTRATÉGIA TERRITORIAL DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA NO CONJUNTO REGIONAL DO MUNICÍPIO

Uma questão central para a investigação está em apreender os padrões caleidoscópicos das especificidades regionais da produção da cidade em seu espaço social. Esse processo de formação que escapa, suplanta e é maior, por um lado, que as relações nas regiões e subprefeituras analisadas, mas, por outro, pode em parte ser captado segundo aspectos das relações socioeconômica das famílias, do acesso à infraestrutura e da sua distribuição em espaços de vizinhanças. O que em grande medida é determinante e determinado pelas condições de produção, valorização e acesso ao patrimônio imobiliário público e privado.

A perspectiva construída a respeito da dinâmica imobiliária incorpora a dinâmica de lançamentos privados, registrados na pesquisa da Embraesp (padronizada pelo CEM), que, ainda que captem fragmentos que não traduzem a plena realidade, fornecem evidências importantes para um retrato deste setor no município, especialmente a informação referente ao preço de venda registrado, que se transforma em parâmetro para o estudo da receita. Por isso, é matéria de reflexão sobre as condições de valorização do mercado imobiliário, bem como de tributação, o qual provavelmente está distante do preço de fato realizado, quando no momento do “salto mortal”,¹² ou seja, da venda de fato do imóvel – o que importa considerar, ainda que falte o subsídio para esta conclusão.

Com esta base de dados, analisam-se a concentração relativa e as condições de poder de mercado, a fim de se elaborar indicadores baseados no agrupamento das maiores empresas (agregadas sob a tutela da empresa *holding*),¹³ constituindo tercis de escala produtiva, e do peso da oferta das empresas por conjunto regional, relacionada à participação no total das empresas no município, em termos de unidades, área e receita (ajustada pelo IGP-DI). As empresas de grande escala, cerca de oito a nove firmas, variando conforme o aspecto considerado de concentração, apresentam uma participação mais elevada nas regiões mais periféricas (Leste II e Sul II), em termos de unidades vendidas, área produzida e expectativa da receita, ainda que com uma boa participação nas diversas regiões, à exceção das regiões Centro e Sul I. Por sua vez, a estratégia territorial do tercil de empresas de escala mediana de produção, que abrange mais de 46 firmas, concentra-se justamente nas regiões Centro, Oeste e Sul (I e II) – as regiões de melhores condições socioeconômicas e infraestrutura –, em menor medida nas regiões Leste I e II, Norte I e II. As empresas de pequena escala

12. Metáfora usada por Marx (2013, p. 180) para expressar a dificuldade que o capitalista encontra para a realização do processo de produção, que se conclui com a venda, após a mercadoria superar inúmeras adversidades.

13. Utiliza-se o estudo de Fix (2011), que trata da concentração recente no mercado da construção, por fusão de empresas, especialização de unidades em grandes empresas *holdings*, que, para efeito da pesquisa, agregam a oferta das companhias mais poderosas.

produtiva, no entanto, constituem um conjunto de mais de 1.200 firmas, do último tercil, que realizaram a produção majoritariamente nas regiões Norte (I e II), Leste II, Sul I e Centro, possuindo menor peso nas regiões Leste I, Sul II e Oeste.

Uma informação relevante, para a investigação, está na relação da base de unidades imobiliárias da Embraesp-CEM (2000-2011), comparada ao conjunto de domicílios registrados pelo Censo 2010, ou melhor, do incremento de lançamentos imobiliários (2000 a 2011) comparado ao de novos domicílios, no período entre os últimos censos (2000 e 2010). A superioridade do registro do Censo de novos domicílios residenciais com moradores, sobre as unidades lançadas captadas pela pesquisa da Embraesp, chega a ser 38% maior que o total de lançamentos em relação ao conjunto de domicílios no município. Essa relação tem ainda um padrão de maior participação dos registros da Embraesp nas áreas mais dinâmicas de produção imobiliária, como na região Oeste (1,11),¹⁴ Leste I (1,12) e Sul I (0,92), onde se concentraram predominantemente os lançamentos imobiliários.

TABELA 7

A concentração relativa da escala de produção, grande, mediana e pequena, segundo a participação no mercado em termos de unidades residenciais, área e receita, por RAs, do conjunto municipal de lançamentos imobiliários entre 2000 e 2011

RAS	Total de unidades			Área total			Receita total		
	Grande escala	Escala mediana	Pequena escala	Grande escala	Escala mediana	Pequena escala	Grande escala	Escala mediana	Pequena escala
Centro	0,740	1,267	1,003	0,752	1,253	1,006	0,639	1,319	1,066
Leste I	1,079	1,070	0,842	1,113	1,024	0,858	1,178	0,942	0,866
Leste II	1,341	0,613	1,035	1,318	0,450	1,220	1,302	0,394	1,292
Norte I	1,018	0,874	1,112	1,119	0,176	1,703	1,310	0,183	1,499
Norte II	1,020	0,729	1,260	0,972	0,556	1,474	0,981	0,611	1,418
Oeste	1,083	0,945	0,967	1,009	1,060	0,930	1,000	1,081	0,917
Sul I	0,625	1,307	1,084	0,846	1,096	1,065	0,817	1,052	1,145
Sul II	1,082	1,050	0,860	1,067	1,163	0,766	1,147	1,052	0,787
Total do município	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Fonte: Embraesp-CEM (2000-2011) e IGP-DI (2013).

O Centro (0,66) tem uma parcela importante da produção de domicílios com moradores que escapa da abrangência da pesquisa da Embraesp, justamente onde se concentra a pequena escala de produção. Uma parcela importante do crescimento de domicílios com moradores ocorreu nas regiões periféricas Sul II, Leste II e Norte II, mas também com uma respectiva baixa representatividade da amostragem do registro da Embraesp. Ainda que os dados existentes indiquem que

14. O fato de o lançamento imobiliário ser maior que a produção de domicílios deve-se em grande parte a uma parcela dos produtos residenciais não estar ainda disponível ou não ter sido vendida, estando em estoque.

essa área seja de grande interesse das empresas de maior poder de mercado, por conta da sua escala de produção, há ainda uma parcela importante da atividade que é realizada por empresas de características desconhecidas.

A produção de padrões residenciais em sua média regional conhecida entre 2000 e 2011, observada pelos indicadores apresentados na tabela 8, mostra a relação da produção imobiliária com respeito às diferentes classes de renda. Um padrão regional bastante característico das estratégias territoriais de produção imobiliária pode ser percebido na região Oeste, onde o imóvel médio ofertado na década considerada, segundo a base da Embraesp, tinha área útil de mais de 100 m², uma densidade de área útil construída de 2,4 vezes a área do terreno, preço de mais de R\$ 6 mil por m² da área útil, valor da unidade de mais de R\$ 630 mil (atualizado para 2013) e o indicador do preço médio da habitação segundo o SM de 0,612, o que representa o comprometimento de um SM na prestação até a totalização do valor do imóvel, desconsiderando o custo do financiamento. Dessa maneira, um trabalhador, com o gasto de um SM, levaria mais de 78 anos para pagar o preço médio da habitação da região Oeste.

Outro extremo desta oferta imobiliária pode ser evidenciado pela região Leste II, que tem o pior padrão imobiliário, com a área útil média de 51 m², com uma densidade construída sobre o terreno de 1,1 vez, além dos preços mais baratos de metragem útil (R\$ 2,7 mil) e de imóvel (R\$ 139 mil), com o respectivo preço médio segundo o SM de 0,914, o que representa cerca de dezessete anos como horizonte de parcelamento. A oferta total no município apresentava um padrão imobiliário acrescido na década, com uma área média útil de 86 m², área média construída do terreno de 2,1 vezes, com um preço médio de mais de R\$ 5 mil o metro quadrado de área útil e de venda do imóvel de R\$ 450 mil (valores ajustados para 2013), e um preço médio segundo o SM de 0,723, em parcelamento de mais de 55 anos.

Uma questão em que esbarra a investigação está na lacuna medida pela diferença entre o total de domicílios produzidos ao longo da década, segundo o Censo do IBGE, e os lançamentos imobiliários da Embraesp-CEM, à razão de 0,62. Os novos domicílios ocupados registrados no Censo e não capturados na pesquisa da Embraesp constituem uma sombra de desconhecimento de quase 38% desta “produção” de domicílios. Ainda que esse conjunto possa, em parte, ser explicado pela produção da habitação de interesse social (HIS), há uma parte substancial de empreendimentos legais, mas de pequena escala e eventual, além do ilegal, que aqui se olvida. O que evidencia os dados da Embraesp são tendências dos preços de oferta de bem final dos segmentos e mercados mais desenvolvidos, mas sem capturar a necessidade de um conjunto relevante da população trabalhadora sem renda que permita a solvência da demanda por habitação. Por isso, segue a produção de residências com valores e padrões imobiliários desconhecidos, notadamente concentradas na área mais distante, em seu já conhecido padrão socioeconômico de predominância das famílias mais pobres e da infraestrutura incompleta (como demonstrado na seção anterior).

TABELA 8
Crescimento dos domicílios e lançamentos imobiliários, a sua razão, as áreas médias (total, útil e razão entre construída e o terreno) das unidades residenciais ofertadas, os preços relativos (R\$/m² total e útil, do preço médio do imóvel e a sua relação com o poder de compra do SM, considerando as RAs em 2010

RAs	Produção de domicílios	Lançamentos imobiliários	Lançamentos 2000-2011/ domicílios 2000-2010	Área média (unitária)	Área média útil (unitária)	Área útil construída/ área do terreno	Preço do m ² total	Preço do m ² útil	Preço médio da unidade	Preço habitacional/SM
Centro	38.085	25.124	0,66	119	66	3,5	3.298	5.971	391	0,760
Leste I	59.002	65.860	1,12	147	82	2,4	2.474	4.446	364	0,777
Leste II	97.668	24.022	0,25	84	51	1,1	1.664	2.720	139	0,914
Norte I	35.103	22.198	0,63	156	85	2,1	2.515	4.587	391	0,759
Norte II	60.341	20.698	0,34	105	59	1,4	1.854	3.270	194	0,881
Oeste	75.022	83.056	1,11	188	101	2,4	3.351	6.266	631	0,612
Sul I	61.740	56.593	0,92	172	94	2,9	3.210	5.838	551	0,661
Sul II	161.348	60.714	0,38	185	99	1,8	2.695	5.016	498	0,694
Total do município	588.309	363.578	0,62	157	86	2,1	2.865	5.229	450	0,723

Fonte: Censo Demográfico 2010; Embraesp-CEM (2000-2011); e IGP-DI (2013).

A máquina de produção imobiliária paulista mostra-se sempre mais complexa do que se pode supor, mas, nesse caso, com uma produção formalizada pela pesquisa da Embraesp, de um grupo de produção mais bem desenvolvido, considerando as condições financeiras e técnicas que determinam a escala superior de produção, participação e poder de mercado, que se caracteriza pela elevação dos preços, para além dos custos de produção e a favor da margem de lucro do acionista, na medida em que o mercado se torna mais concentrado. As informações registradas de imóveis pela Embraesp caracterizam-se, primeiro, pela oferta diferenciada em segmentos determinados por elaboradas estratégias de incorporação, financiamento, produção e lançamento no mercado para a elevação do preço e do lucro; segundo, pelo seu registro no momento anterior à barganha e à liquidação do preço, que ainda pode legitimar ou não a expectativa otimista do preço captado desta oferta de lançamento. Entretanto, até o que se conhece perde um pouco da sua substância, quando se relaciona o que não se sabe, ou seja, as informações de aumento de domicílios, que não são considerados pela Embraesp. Imagina-se que possa existir a respeito da diversidade tanto de domicílios de baixo como de alto padrão, advindos da produção por encomenda, em mercados locais não captados pela pesquisa e por construção da habitação pelos próprios moradores.

Um parâmetro importante para a análise desse mercado seria a diferenciação dos preços de imóveis novos e usados, efetivamente realizados no mercado, registrado sob o aspecto da transmissão imobiliária, junto aos dados da área (m²) de construção predial da unidade e a do seu terreno. Essas informações poderiam indicar referências importantes para o planejamento do setor público, com relação à produção de infraestrutura e extensão dos serviços, como para horizonte de financiamento orientado por um projeto de sistema universal regionalizado de equipamentos urbanos. Além disso, os dados interessariam ao próprio mercado, a famílias e empresas, no sentido de acompanhar melhor a conjuntura dos negócios, condições e referências de preços realizados, para sustentação de posições e projetos econômicos mais realistas às condições e às expectativas relacionadas à dinâmica interdependente do mercado imobiliário. Um esboço das condições de profunda incerteza inerentes à dinâmica imobiliária urbana é representado por Abramo (2007, p. 323):

constrangidos assim a formular decisões em um horizonte de incerteza radical, as famílias e os empresários urbanos vão recorrer à prática individual, que consiste em especular sobre as intenções de localização dos demais participantes do mercado. Essa especulação será mais determinante ainda na medida em que a escolha racional esteia-se numa representação que transforma o espaço em um mosaico de externalidades de vizinhança que só será revelado depois que os atores do mercado tiverem tomado a suas decisões. É essa característica autorreferencial do mercado da localização que intensifica seu aspecto de especularidade. Já que todos procuram antecipar as escolhas alheias, cada um se questiona sobre o que os outros pensam que ele pensa. Empréstando esse mesmo raciocínio a cada um dos participantes do mercado, percebe-se que são submetidos a um jogo especulativo

que gera um ambiente de antecipações especulares em que o jogo cognitivo subjetivo substitui a objetividade da teoria das probabilidades e/ou o naturalismo da teoria da renda.

Sob esta substancial incerteza dos preços de mercado, os dados considerados da Embraesp apoiam os setores de maior desenvolvimento da construção em São Paulo, que não são majoritários em todas as regiões do município, especialmente nas mais distantes (regiões Leste II, Norte II e Sul II). De fato, a sua participação representa um segmento de produção bastante diferenciado por sua concepção, sobre formas de financiamento, incorporação tecnológica e linhas de produtos e/ou capacidade de gerar lucratividade. Os produtos lançados pelos segmentos mais poderosos, em escala de empreendimento e capacidade de articular a infraestrutura, conseguem não só uma lucratividade extraordinária, mas também a capacidade substancial de transformar o espaço. Destaca-se, por fim, o desconhecimento de um mercado importante, como observado na década analisada, evidenciando o padrão opaco do mercado imobiliário quanto às condições, à abrangência e à informação da produção dos novos domicílios em áreas com maiores problemas de infraestrutura.

6 A RELAÇÃO ENTRE AS DESPESAS EM EQUIPAMENTOS PÚBLICOS, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS, E AS CONDIÇÕES DAS FAMÍLIAS, DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS E DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

O investimento na produção residencial, para que sua demanda seja completamente adequada, requer a existência de infraestrutura urbana a cargo da despesa pública e/ou a regulação das relações sociais de produção, sob a particularidade da posição do Estado, em sua específica capacidade de financiamento da produção de serviços públicos. O Executivo municipal precisa antecipar a ordem residencial urbana para prever a demanda de infraestrutura urbana e a possibilidade de reembolso (Abramo, 2007, p. 266). Além disso, o crescimento da estrutura urbana, em direção ao seu futuro, requer o reconhecimento do histórico das lacunas de equipamentos nos diferentes setores públicos e regiões, tal como capta o sistema de indicadores de infraestrutura, demonstrando o potencial de equipamentos ainda por se realizar. Nesse sentido, considera-se o diagnóstico de referências (tabela 9), integrado às diversas escalas territoriais, de um grupo ainda mais sintético de indicadores, para a observação do desenvolvimento dinâmico das condições socioeconômicas das vizinhanças, visando, na sequência, relacionar a iniciativa do investimento do setor público municipal por meio dos dados regionalizados dos projetos setoriais (Sempla, 2014).

A configuração das externalidades de vizinhanças marca-se, para a finalidade desta investigação, pela caracterização socioeconômica regional das famílias, concentração setorial de infraestrutura, do trabalho formal e da produção imobiliária, constituindo sínteses dos respectivos padrões médios das regiões, subprefeituras e vizinhanças. Entre as referências, destacam-se as relações da condição de renda predominante, concentração relativa de emprego e salário médio, e, por conseguinte, dos níveis

de cidadania, conforme a distribuição ou acesso relativo à infraestrutura e serviços públicos. A externalidade da vizinhança relaciona-se também ao padrão monetário da produção, articulado às condições predominantes de renda das famílias e de suporte da infraestrutura pública, por diferenciação e segregação social, junto ao processo de valorização imobiliária, medido pelo preço da unidade e do metro quadrado, pela dificuldade à condição de moradia expressa pela razão do salário sobre o preço médio regional do imóvel e as formas desconhecidas de produção de domicílio.

Começando a partir da riqueza da região Centro, em termos de infraestrutura, observa-se o maior Igeral (0,78), entre outros fatores, por causa da própria concentração da oferta de emprego, mas com salário próximo à média do município, e renda predominante (média-baixa) superior à do município (baixa-média), assim como a elevada concentração de domicílios por moradores (IDM 1,33), repercutindo sobre o preço médio do metro quadrado e do preço da habitação por SM (0,731) – embora o número de moradores tenha aumentado com relação ao crescimento do conjunto de domicílios (ICDM 0,59), segundo o registro dos últimos censos.

Outras centralidades importantes, pela concentração de equipamentos, são as regiões Oeste e Sul I, que, sob o aspecto da oferta de emprego, relativa à PEA e à qualidade de infraestrutura (Igeral 0,65 e 0,62), mostram-se acima da média municipal (0,54), com concentração positiva do conjunto de domicílios sobre o de moradores (IDM 1,14 e 1,10) e de uma parcela substancial dos lançamentos, com o preço médio da unidade e do metro quadrado bem acima da média do município, assim como os mais elevados resultados de preço da habitação por SM (0,612 e 0,661).¹⁵ As demais regiões têm uma concentração relativa de equipamentos abaixo da média do município, não constituindo, por esse aspecto, uma centralidade econômica plena, nos termos aqui caracterizados, de concentração regional de produção imobiliária residencial, infraestrutura, emprego e renda.

Ainda assim, a Subprefeitura de Santo Amaro e um pouco menos a de Campo Limpo concentraram uma parcela substancial da produção imobiliária da década no conjunto da região Sul II (anexo I). Entretanto, as condições das respectivas subprefeituras são bem distintas do ponto de vista da concentração de equipamentos públicos (Igeral 0,68 e 0,43), renda predominante (média-baixa e baixa), emprego relativo à população (emprego/PEA 2,00 e 0,19) e lançamentos imobiliários (7,5% e 7,1% do total do município). Os lançamentos registrados pela Embraesp em Santo Amaro e Campo Limpo, no caso do primeiro, são com o acréscimo de imóveis lançados maior que de novos domicílios, enquanto, no segundo, os lançamentos representavam menos da metade do incremento de domicílios no Censo (lançamentos por domicílios 1,76 e 0,54; preço médio da habitação por SM 0,610 e 0,730) (apêndice I).

15. Esse indicador, cujo ideal positivo é mais próximo de 0 que 1, tem o seu sentido alterado, representando a relevância do encurtamento do tempo de financiamento. O cerne da questão está no distanciamento do preço dos imóveis da realidade do trabalhador comum.

TABELA 9
Referências da transformação urbana, considerando aspectos socioeconômicos das famílias (concentração do emprego, salário médio e dinâmica dos domicílios) às condições de infraestrutura e serviços públicos (Igeral) e da dinâmica de lançamento (valorização) imobiliário entre 2000 e 2011

RAs	Predominância do nível de renda (2010)	Emprego/PEA	Média salarial	Distribuição de domicílios (%)	IDM	ICDM	Igeral	Lançamentos imobiliários	Lançamentos 2000-2011/domicílios 2000-2010	Área média útil (unidade)	Área útil construída/área do terreno	Preço do m ² útil	Preço médio da unidade	Preço habitacional/SM
Centro	Média-baixa	2,26	1.904	5,0	1,33	0,59	0,78	25.124	6,9%	66	3,5	5.971	391	0,760
Leste I	Baixa-média	0,49	1.315	14,5	1,01	1,25	0,56	65.860	18,1%	82	2,4	4.446	364	0,777
Leste II	Baixa	0,16	1.295	19,5	0,92	0,78	0,48	24.022	6,6%	51	1,1	2.720	139	0,914
Norte I	Baixa-média	0,46	1.454	8,0	0,99	0,88	0,53	22.198	6,1%	85	2,1	4.587	391	0,759
Norte II	Baixa-média	0,25	1.559	11,0	0,95	0,59	0,50	20.698	5,7%	59	1,4	3.270	194	0,881
Oeste	Média-baixa	1,73	2.427	10,3	1,14	0,72	0,65	83.056	22,8%	101	2,4	6.266	631	0,612
Sul I	Média-baixa	0,80	2.103	10,1	1,10	0,77	0,62	56.593	15,6%	94	2,9	5.838	551	0,661
Sul II	Baixa	0,38	2.211	21,7	0,95	0,52	0,49	60.714	16,7%	99	1,8	5.016	498	0,694
Total do município	Baixa-média	0,62	1.977	100,0	1,00	0,68	0,54	363.578	100,0%	86	2,1	5.229	450	0,723

Fonte: Censo Demográfico 2010; Embraesp-Cem (2000-2011); IGP-DI (2013); e MTE-Rais (2010).

Na região Leste I, há um dinamismo das atividades imobiliárias, com incremento de lançamentos à frente da representatividade dos moradores (ICDM 1,25 e IDM 1,01), mesmo não havendo uma grande concentração de emprego relativo e salários muito atrativos. A infraestrutura, do ponto de vista das medidas adotadas, tem uma condição similar ou próxima à da região Sul I (Igeral 0,62), o que explica a aposta da atividade imobiliária em lançamentos que ainda não estão prontos ou se transformaram de fato em moradia (razão lançamentos/domicílios na região Leste I de 1,12). Nesta RA, as atividades imobiliárias concentraram-se mais nas subprefeituras de Aricanduva/Formosa/Carrão e Mooca (Igeral 0,55 e 0,67; lançamentos/domicílios 1,57 e 1,52; preço médio da habitação por SM 0,704 e 0,746) que nas de Penha e Vila Prudente/Sapopemba (Igeral 0,52 e 0,54; lançamentos/domicílios 0,77 e 0,67; preço médio da habitação por SM 0,879 e 0,857) (anexo I).

A atividade econômica explicitada sob o aspecto dos lançamentos imobiliários, para além das regiões Oeste e Sul I, ganha importância nas regiões Leste I e Sul II em determinadas subprefeituras. Nas regiões Leste II e Norte I e II, sob outro aspecto, vê-se um importante aumento de domicílios, em maior parte explicado por dados do Censo IBGE. Como se viu, existe uma relação entre a produção imobiliária registrada pela Embrasp mais forte com o Igeral de infraestrutura e serviços públicos que com a produção de novos domicílios registrada pelos dados do Censo. A pesquisa de lançamentos, que acaba por captar os segmentos mais desenvolvidos e institucionalizados do mercado, olvida pequenos e esporádicos empreendimentos que são representativos nas áreas de maior lacuna de infraestrutura e serviços públicos, como apreendido pelo Igeral desagregado para as diferentes regiões, ainda que as grandes empresas da construção, como se viu, também estejam interessadas na produção em áreas com pouca infraestrutura e distantes do centro.

Um avanço na investigação está em reconhecer como a infraestrutura e os serviços públicos estão sendo realizados nas diferentes regiões, sob o aspecto dos investimentos e despesas públicas correntes, de forma a contribuir para a melhora dos indicadores de políticas urbanas, das condições de produção imobiliária e da vida das distintas vizinhanças. Para isso, utilizam-se as informações disponibilizadas no sítio da Sempla, das apresentações dedicadas às audiências públicas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2015, com dados referentes a projetos regionalizados por subprefeitura, valor e meta de governo.¹⁶

A vinculação dos projetos às metas permite a incorporação de mais detalhes das iniciativas em andamento, como a caracterização da função predominante e outras complementares, como da Operação Urbana Água Espreada, no trecho

16. Embora as metas de governo sejam uma boa referência para o acompanhamento do conjunto da política urbana, conduzida com transparência, ainda precisam evoluir na sua apresentação mais regionalizada, por subprefeitura e distritos.

Roberto Marinho, que se convencionou como obra predominante de mobilidade, complementada por parques e unidades habitacionais. A distribuição dos recursos previstos em projetos regionalizados e nos orçamentos de obras das subprefeituras tem na primeira fonte uma maior concentração nas regiões Oeste e Sul I e II, enquanto o orçamento das subprefeituras, por respeitar critérios de vulnerabilidade social, população e extensão territorial, apresenta uma melhor distribuição de gastos nas distintas regiões. Entretanto, o orçamento para definição a partir do cardápio de obras, discutidas e aprovadas pelos conselhos participativos municipais, nas respectivas subprefeituras, constitui-se em menos de 1% dos recursos representados pelos projetos regionalizados.

TABELA 10

Recursos previstos de despesas por projetos regionalizados e orçamento previsto para obras nas subprefeituras, agregadas por RAs, para a LOA 2015

RAs	Despesa (R\$)	Participação (%)	Orçamento previsto (R\$)	Participação (%)
Centro	56.567.165	1,0	1.203.874	2,3
Leste I	633.747.194	10,7	633.747.194	14,1
Leste II	859.973.956	14,5	11.738.671	22,8
Norte I	77.573.160	1,3	4.031.525	7,8
Norte II	191.011.800	3,2	6.323.685	12,3
Oeste	374.850.365	6,3	3.051.184	5,9
Sul I	1.315.125.107	22,2	3.475.271	6,8
Sul II	2.418.559.977	40,8	13.543.612	26,3
Total do município	5.927.408.722	100,0	51.458.041	100,0

Fonte: Sempla (2014). Projetos de investimentos regionalizados, elaborados para audiências públicas, recursos para obras por subprefeitura; critério para distribuição dos recursos por subprefeitura. Elaboração do autor.

A distribuição dos recursos considerados por setores de políticas públicas (mobilidade, habitação, ambiente, saúde, educação e cultura) possibilita uma reflexão sobre a sua concentração nas RAs junto às referências (relações sociais) antes consideradas. Dos mais de 450 projetos, consideraram-se 72 casos de projetos referentes à implantação de infraestrutura para a constituição de equipamentos urbanos. Os padrões regionais do Centro, Oeste e Sul reiteraram algumas das tendências já existentes, de melhor infraestrutura de cultura, ambiente e mobilidade. Já as regiões mais periféricas, Leste II e Norte II, destacam-se do ponto de vista da despesa da mobilidade e da educação, e a Sul II, por receber recursos relevantes para habitação, saúde e educação. As regiões Leste I e Norte I receberam despesas em infraestrutura para esporte olímpico, consideradas na conta da cultura, além de infraestrutura de educação, ambiental e mobilidade.

A comparação do sistema de indicadores setoriais e geral de infraestrutura e serviços públicos, junto à realização das despesas segundo as metas do governo, permite avaliar o quanto a política de gasto tem logrado distribuir e completar os equipamentos de políticas públicas da cidade à luz de um indicador geral de infraestrutura do sistema de política urbana. As despesas de investimento no setor água e esgoto não puderam ser comparadas aos indicadores de infraestrutura pela falta de dados ou de acesso aos dados regionalizados sobre as despesas específicas nessa linha de projeto. O indicador de emprego é mais um que não é possível verificar a correspondência do gasto e o impacto na geração de trabalho e renda, tanto pelo fato de a informação corrente ser defasada como por ser consequência também de diferentes outros fatores, em grande medida das decisões de investimento privado, assim como dos investimentos de diversos níveis governamentais.

TABELA 11

Indicador da concentração das despesas em projetos, por RAs, setores de política pública de recursos previstos para a LOA 2015

RAs	Mobilidade	Habitação	Ambiental	Saúde	Educação	Cultura	Total região
Centro	0,778	-	-	-	-	11,772	1,000
Leste I	1,038	-	0,442	0,953	1,899	4,507	1,000
Leste II	1,572	-	0,330	0,647	1,379	-	1,000
Norte I	-	-	3,478	0,918	-	10,683	1,000
Norte II	1,132	-	1,437	2,286	1,462	-	1,000
Oeste	0,980	-	3,118	0,980	0,757	-	1,000
Sul I	1,627	-	0,963	0,238	-	-	1,000
Sul II	0,589	2,417	0,797	1,447	1,262	-	1,000
Total do município	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Elaboração do autor.

A mobilidade foi a despesa em investimento mais importante tanto em substância de valor como em sua desconcentração em direção as regiões Leste II e Norte II, sob o intuito de reverter a tendência de falta de recursos em infraestrutura nessas áreas, e sem o mesmo vigor na Leste I, Sul II e Norte I. As políticas de saúde e educação, em geral, foram bastante eficientes na distribuição dos seus gastos, concentrando-se menos nas áreas mais ricas e mais nas pobres. O problema, porém, é o volume de investimento nessas funções, que, comparado ao volume de mobilidade, é muito menor.

No caso da cultura, observa-se a manutenção de despesas no Centro, pelo projeto da Virada Cultural, e infraestrutura olímpica nas regiões Norte I e Leste I, apesar de sem contribuir para as regiões mais pobres em equipamentos, como a Leste II e Norte II. Os projetos ambientais, em grande maioria de córregos de bacia, colaboram para a distribuição de equipamentos dessa política pública, provavelmente contribuindo para o indicador ambiental, além da drenagem urbana.

O investimento em habitação, apesar de se concentrar em uma só região, dirige-se à urbanização na localidade com a menor regularidade da moradia (Ireg), que é a região Sul II, onde se expande o incremento de domicílios em volume muito maior que o do registro da Embraesp.

O indicador da distribuição das despesas em infraestrutura das políticas públicas assinala um fator importante para a consecutiva decisão de investimentos privados, notadamente da construção, ainda que se deva considerar o tempo desses investimentos desde os projetos, compatibilização com as exigências sociais, viabilização de recursos, implantação e operação de sistemas integrados de equipamentos públicos, tais como o eixo de estruturação da transformação urbana.

O que se constata, a partir dos dados expostos, é que a produção imobiliária da cidade, ao menos dos seus agentes mais desenvolvidos (o conjunto de lançamentos da Embraesp), do ponto de vista da capacidade de produção e poder de mercado, foi apoiada, na década passada, por condições de infraestruturas. Assim, a sinalização e o encaminhamento de um padrão mais distributivo de investimento público, que não só apoie os negócios imobiliários mas especialmente eleve a capacidade dos equipamentos públicos e privados, a fim de alterar uma convenção social mais generosa em termos de padrões de qualidade de vida, por meio do reforço e criação de novas centralidades, em um desenvolvimento urbano mais abrangente da cidade, justificam a reflexão a seguir sobre a elevação do imposto territorial urbano.

7 A PROGRESSIVIDADE DA CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUTOS TERRITORIAIS URBANOS COMO INSTRUMENTO DE DESCONCENTRAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Este projeto de investigação analisa a dinâmica fiscal do poder público municipal, a partir do fato de que o imposto é um meio que o governo utiliza para captar as suas próprias decisões de despesa. Logo, o sistema tributário municipal (Lei nº 6.989/ 1966, promulgada pelo prefeito Faria Lima) considera, para efeito do IPTU, as áreas onde existam melhoramentos executados ou mantidos pelo poder público, inclusive, especificando-se alguns dos serviços públicos e áreas urbanizáveis em loteamentos regulares de habitação, indústria e comércio (art. 3º). No entanto, a trajetória institucional-histórica posterior do referido imposto, fonte própria primordial de arrecadação do município, considerou, para fim deste tributo, muito mais a valoração das condições físicas dos imóveis (Lei nº 10.235/1986, decretada pelo prefeito Jânio Quadros), enquanto parâmetro especificado para a determinação do imposto cobrado, que a infraestrutura ou a qualidade dos serviços públicos.

Uma possibilidade explorada ao longo desta pesquisa está na adoção da localização não só dos imóveis, mas principalmente em relação à infraestrutura

pública e privada disponível por conjunto de vizinhança (relação entre RAs) como determinante do gradiente de valor fiscal regional (amparado no art. 8º em seu tópico VI da Lei nº 6.989/1966). Como exemplificado na situação de proximidade da infraestrutura de transporte coletivo, na completude da ligação à rede de água e esgoto, na moradia regular, no emprego, na diversidade de equipamentos, nas áreas públicas, ambientais etc. dos conjuntos de subprefeituras. Para isso, é preciso considerar a população que acessa o serviço, que se concentra em maior medida nas regiões Centro e Oeste, mas também em subprefeituras das regiões Sul e Leste I, que seriam mais beneficiadas pela maior qualidade da infraestrutura pública usufruída.

Os domicílios com avaliação abaixo de R\$ 90 mil, como também os não regularizados, ambos isentos do IPTU, ficariam de fora do encargo fiscal, em um primeiro momento (como consta no Decreto nº 56.235/2015), pois a ampliação das condições sociais e de valorização dos imóveis gera novas unidades contribuintes à medida que melhoram as infraestruturas regionais, elevando os valores dos preços dos imóveis e dos gradientes da alíquota. Segundo os valores médios da Embrasp, grande parte dos domicílios da região Leste II, por exemplo, estaria isenta da proposta, pois o valor médio do lançamento era de cerca de R\$ 111 mil, portanto, com grande número de unidades abaixo do valor mínimo isento.

No município, a maior parte dos domicílios com moradores é própria e já quitada (62,1%), mas se observa que o conjunto de imóveis para aluguel foi o que mais cresceu (30,3%), atingindo, na década que se encerrou em 2010, cerca de 23,5%. A região com maior representatividade de domicílios alugados era o Centro (40,1%), onde, proporcionalmente, há a menor participação de moradores em imóveis próprios já quitados (47,8%), mesmo após o crescimento de 30,8% dos domicílios próprios e 65% de domicílios financiados, constituindo as características da região que mais cresceu no total na década (27,2%). Nas regiões Oeste e Sul II estavam as maiores representações dos moradores em imóveis próprios já quitados (65% e 66,1%), dos maiores crescimentos de imóveis pagos (29,5% e 28,5%) e de moradores em condição de aluguel (22,9% e 21,8%). As médias eram mais baixas que a do município, mas cresceram acima da média total (32,9% e 51,8%).

Esta investigação logrou incorporar para análise diversas informações referentes a infraestruturas, patrimônios imobiliários públicos, lançamentos de imóveis privados e outras complementares, que possibilitariam alguma abrangência da realidade, tal como as do Censo. Não foi possível, ao longo do processo de pesquisa, o acesso a referências sobre o padrão médio dos imóveis tributados, alíquotas e contribuições fiscais (do IPTU), número de transferências, data e preços de avaliação e padrão imobiliário (do ITBI). Essas informações raramente apresentam-se sem grandes pudores, sempre no nível máximo de agregação do imposto arrecadado por ano, sem se saber quem paga o que e onde. É preciso ressaltar que o processo

social contemporâneo de abertura de dados, ainda que lento, é muito importante, e se tem muito a avançar no campo informacional da arrecadação dos impostos em contribuição para a gestão e o debate público.

TABELA 12

A distribuição em 2010 e o crescimento comparado a 2000 da população moradora, por condição de domicílio e RAs de São Paulo (Em %)

RAs	Distribuição			Total	Crescimento 2000-2010			
	Próprio já quitado	Próprio ainda pagando	Alugado		Próprio	Próprio já quitado	Próprio ainda pagando	Alugado
Centro	47,8	7,1	40,1	27,2	30,8	26,9	65,1	26,8
Leste I	62,2	7,6	24,5	12,8	16,2	19,4	-4,9	14,8
Leste II	61,0	12,8	17,8	16,3	18,8	25,0	-3,9	31,6
Norte I	61,6	5,6	28,0	13,9	15,4	19,1	-14,0	21,8
Norte II	60,7	8,5	23,1	18,2	17,6	18,7	10,2	33,6
Oeste	65,0	7,7	22,9	25,6	26,6	29,5	6,9	32,9
Sul I	61,5	7,6	26,0	20,7	21,3	24,7	-1,2	24,9
Sul II	66,1	5,7	21,8	26,3	26,6	28,5	8,1	51,8
Total do município	62,1	8,1	23,5	19,7	21,1	24,2	1,6	30,3

Fonte: Censo Demográfico 2000 e 2010.
Elaboração do autor.

Uma apresentação recente da Secretaria de Finanças (SF), sob responsabilidade da Subsecretaria de Arrecadação Municipal referente à Planta Genérica de Valores (PGV) de 2014, indica que a amostragem de dados de valores coletados até 2006 era exclusivamente com fonte na oferta de mercado registrada pela Embraesp, com os limites já comentados. Segundo a apresentação da SF, deduz-se que somente a partir de 2007 os preços de avaliação registrados para a cobrança do ITBI passaram a ser considerados como referência de preços de mercado, para efeito de cálculo da PGV, crescendo nos anos subsequentes a sua participação no universo da amostragem. O valor cobrado pelo IPTU, segundo o Valor Venal do Imóvel (VVI) respeita dois componentes, sobre o qual incidem específicas alíquotas de imposto: o predial do Valor Venal da Área Construída (VVC) e o territorial do Valor Venal do Terreno (VVT).

Na ausência de dados desagregados dos impostos territoriais e imobiliários arrecadados, no nível das subprefeituras, que têm sido os elementos de construção das RAs analisadas, faz-se uso de certa representação, senão do mapa com rigor de detalhes advindos da experiência, ao menos de um caminho financeiro para se trilhar o processo de universalização da infraestrutura e dos serviços públicos na cidade. Além disso, considera-se que a proposta de investimento em projetos e obras realizadas no âmbito das subprefeituras para 2014 explicita a fragilidade dos recursos

existentes tanto pela sua pequena substância como pelo acúmulo de necessidades que expressam o indicador geral de infraestrutura. Ainda mais se comparado com o outro indicador da despesa geral, constata-se como o investimento realizado é uma gota de contribuição em um mar de necessidade de condições e direitos sociais.

O imposto incide sobre cerca de quase 3 milhões de domicílios, no começo da década, e sobre mais de 3,5 milhões em 2010, ainda que muitos isentos. A arrecadação do IPTU, de cerca de R\$ 3,9 bilhões em 2000 e de mais de R\$ 5,2 bilhões em 2010, mostra a sua incipiência quando comparada ao valor da receita anualizada dos lançamentos (Embraesp), de mais de R\$ 10 bilhões de média ao ano neste período. Os lançamentos representaram uma média anual de pouco mais de 33 mil imóveis, menos de 1% do conjunto de domicílios, nos respectivos anos. Então, o conjunto de imóveis do município constitui um patrimônio estimado em quase R\$ 1 trilhão, com uma contribuição à arrecadação de quase R\$ 3,9 bilhões, o que representa menos de 0,42% do valor do estoque imobiliário de 2000, enquanto, em 2010, o valor do estoque imobiliário foi de R\$ 1,12 trilhão, com a contribuição de imposto de R\$ 5,2 bilhões, o que constituía uma alíquota de imposto de cerca de 0,47%.

TABELA 13

Domicílios com moradores, contribuintes pagantes e isentos, em número de imóveis, valores do estoque imobiliário do município de São Paulo, tributável avaliado e de imposto arrecadado, em milhões de R\$, e as alíquotas entre 2000 e 2010

Imóveis (unidades)	2000	2010
Domicílios particulares urbanos	2.985.977	3.574.286
Contribuintes	2.274.429 ¹	2.834.896
Pagantes	1.221.557 ¹	1.788.891
Não pagantes	1.076.196 ¹	1.046.005
Valores (R\$ milhões)	2000	2010
Valor do estoque imobiliário do município de São Paulo	934.440 ¹	1.118.547 ¹
Valor tributável avaliado	382.277 ¹	559.820 ¹
Imposto imobiliário arrecadado ¹	3.892 ¹	5.205 ¹
Alíquota: imposto/estoque imobiliário (%)	0,42 ¹	0,47 ¹

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010; apresentações referentes à PGV (2009 e 2014); Embraesp (2000 a 2011); e IGP-DI (2013).
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Estimativa com base nas informações existentes e disponíveis.

Apesar do senso comum contrário à elevação da carga tributária brasileira, constata-se aqui a incipiência relativa da arrecadação fundiária, o que explicita a atualidade da crítica de Rezende (2001)¹⁷ e a recomendação do incremento da carga

17. "O grau de utilização do imposto sobre a propriedade como fonte de receita parece estar relacionado à tradição mais que a qualquer outro fator. A preferência dos ingleses por este imposto (e por impostos diretos em geral) foi transmitida às suas ex-colônias, enquanto o Brasil herdou de seus colonizadores a preferência por impostos indiretos" (Rezende, 2001, p. 249).

tributária da propriedade territorial urbana, até como espaço para desoneração de outros impostos. Mais que elevar o tributo, trata-se de alterar a institucionalidade do uso especulativo da propriedade urbana,¹⁸ sobretudo nas áreas onde há melhor infraestrutura, no sentido de se estimular o uso e a maior densidade das atividades. A proposta de progressividade do imposto territorial urbano, componente do IPTU, visa captar uma parte da rentabilidade dos imóveis para o financiamento da expansão e a qualificação da infraestrutura e dos serviços públicos, como base de suporte para as relações sociais e de produção, tanto mais generosa quanto mais produtiva, na ampliação e na diversificação da produção imobiliária.

A proposta consiste em prever a arrecadação, ou seja, passar o chapéu entre os cidadãos, especialmente os mais privilegiados, considerando a participação dos domicílios em classes de qualidades de infraestrutura e serviços públicos, constituindo gradientes que estabeleçam o estímulo para o investimento, em condições para a sustentação financeira dos projetos e para a realização dos serviços públicos que requerem o amplo apoio da sociedade. O método, em sua simplicidade, considera os domicílios e a qualidade do Igeral, constituindo um fator qualitativo (FQ) em três gradientes (Igeral abaixo de 0,60, entre 0,6 e 0,7 e acima de 0,7), que geram a contribuição por área e média domiciliar. Com essa lógica, os moradores do Centro pagariam uma contribuição maior, seguido das regiões Oeste, Sul I e Leste I, com menores valores no Norte I e II, Sul II e Leste II.

TABELA 14
Domicílios, Igeral, FQ e contribuição média por RAs

RAs	Domicílios particulares permanentes	Igeral	Até 0,6	Entre 0,6 e 0,7	Acima de 0,7	FQ	Contribuição progressiva por qualidade de infraestrutura
Centro	178.278	0,78			X	1,00	299.267.602
Leste I	518.518	0,56	X			0,33	89.006.919
Leste II	695.509	0,48	X			0,33	97.283.688
Norte I	286.764	0,53	X			0,33	40.110.853
Norte II	392.122	0,50	X			0,33	54.847.708
Oeste	368.500	0,65		X		0,67	316.195.551
Sul I	360.720	0,62	X			0,67	366.281.077
Sul II	773.875	0,49	X			0,33	166.322.182
Total do município	3.574.286	0,54	X			0,33	1.429.315.580

Fonte: Fundação Seade (2014); Censo Demográfico 2010; Embraesp-CEM (2000-2011); e IGP-DI (2013).
Elaboração do autor.

18. O processo por meio do qual se define uma estratégia de valorização patrimonial é um processo que se estende no tempo e considera três atributos para a verificação do retorno e rentabilidade: *i*) a capacidade de prover fluxo monetário de receita; *ii*) o custo de manutenção na carteira; e *iii*) a sua liquidez (Silva, 1999, p. 46-47). Argumenta-se a favor do pressuposto de que a elevação deste imposto aumenta o custo de manutenção do ativo imobiliário ocioso e, portanto, reduz a sua rentabilidade, de forma a politizar o uso residencial e econômico, conforme o direito e o dever de função social da propriedade, e atenuar o uso do espaço urbano sob a mera concepção de mercadoria ou ativo de mercado.

A arbitrariedade da definição de um valor de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão, como aporte relevante para a elevação da capacidade de investimento público municipal, atualmente previsto para 2015 em menos de R\$ 5,7 bilhões ao ano, pode ser explicada pela baixa substância da alíquota de fato tributada (0,5%) do valor médio dos imóveis. Dessa forma, um estudo que detalhe melhor as fontes, metas, horizontes e informação necessários para a universalização progressiva, sistemática e regionalizada dos equipamentos públicos, para os planos plurianuais dos próximos governos, pode suplantiar a inconsistência da atual previsão da capacidade de investimento público municipal.

Esse volume de recursos precisa ser negociado com a sociedade, com aumento da contribuição dos moradores localizados nas áreas mais bem servidas de infraestrutura pública da cidade e a inclusão e oneração de novos contribuintes, à medida que o serviço público se expanda e se qualifique. O caso é que as atuais fontes são insuficientes, como expressa o sistema de indicadores e de investimento previsto. Entende-se também que a proposta apresentada por esta investigação segue o mesmo sentido do Projeto do PDE 2014 do município de São Paulo, de alargar o horizonte de planejamento, permitindo a criação de metas que contribuam para a universalização dos serviços públicos. Ainda é preciso, porém, avançar na capacidade de externar informações regionalizadas do planejamento, fundamental no caso tributário, para se justificar os fundos necessários para uma ação mais resoluta de interesse público.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho integra, do ponto de vista da política fiscal, um diagnóstico referencial para a política pública territorial, conectando-se na direção das despesas e da arrecadação, por meio de um sistema regional de produção de infraestrutura e serviços públicos. A inovação da pesquisa está em: *i*) sair da referência exclusiva da determinação dos preços do imóvel, restrita aos aspectos próprios da mercadoria, para buscar as relações e condições de valorização imobiliária na qualidade de vizinhanças que envolvem as expectativas e condições das famílias referentes à moradia, trabalho e acesso à infraestrutura e aos serviços públicos na cidade, simultâneo à oportunidade de lucro e renda; e *ii*) refletir sobre um sistema de planejamento da ação pública que estreite a apresentação, o debate e a justificativa no processo da política de arrecadação e despesa pública. Com isso, também se pode integrar os campos de trabalho da SMDU, Sempla e Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SMFDE), sob a importância de articular as informações, intragoverno e intersetores da política pública, sob o aspecto estratégico fiscal orientado a universalizar no território o direito à cidade, por meio dos equipamentos públicos e sociais.

O método prático-crítico, a fim de se caracterizarem as condições de valorização imobiliária, partiu de informações sobre as condições existentes da população moradora, das infraestruturas e da produção para observar a necessidade e a previsão de infraestrutura pública. Com relação à ação encaminhada, a dificuldade explicitou-se pela continuidade das séries históricas utilizadas para a consideração da infraestrutura existente – caso especialmente dos dados do indicador ambiental (falta de continuidade), da desagregação dos dados dos impostos da terra e do investimento em saneamento ambiental (água e esgoto).

Optou-se pela análise da desconcentração do valor das despesas em infraestrutura do atual governo Executivo municipal, adequada aos segmentos de função econômica convencionada no âmbito desta pesquisa, comparando-se com o diagnóstico da distribuição das condições das famílias e da infraestrutura na cidade. Nesse sentido, uma recomendação para o acompanhamento da atual política de Eixos de Estruturação da Transformação Urbana é o aprofundamento da produção de informações para o diagnóstico, planejamento e debate, sobretudo das ações regionalizadas, tal como oferecido pela Sempla, em direção aos níveis locais mais desagregados, o que nesta pesquisa representou-se pela subprefeitura, porém com os distritos, quadras e ruas como unidades a serem incorporadas e desenvolvidas como referência no debate da política pública.

Antigas tendências de reconcentração da população por nível de renda mantêm-se na proximidade da concentração do emprego, nas condições de moradia e na infraestrutura em determinadas regiões, como Centro, Oeste e Sul I, marcadas historicamente por classes de maior nível de cidadania. Passam a abarcar também algumas das vizinhanças das regiões Leste I e Sul II, especialmente do ponto de vista de lançamentos imobiliários, mais propriamente em algumas subprefeituras, destacando-se Mooca e Santo Amaro, com melhor padrão de renda dos moradores, melhor infraestrutura, maior proximidade com as atividades econômicas que criam melhores condições para os lançamentos imobiliários. As subprefeituras adjacentes, como Vila Prudente, Sapopemba e Campo Limpo, também têm tido uma expansão intensa, mas de outra maneira, com menor padrão de renda, de qualidade de infraestrutura, de atividade econômica e com grande participação de novos domicílios, segundo o Censo do IBGE, e menos lançamentos da Embraesp.

O projeto do Apoio Urbano Norte, no sentido de qualificação da infraestrutura, tanto pode ajudar a realizar a oferta de lançamentos, que recentemente tem se localizado na região Leste I para criar as condições para a incorporação de novas áreas para a produção imobiliária na região Norte I, como aproximar das regiões periféricas as melhores condições de infraestrutura, emprego e atividades sociais. Isso acontece da mesma forma que os eixos, que também podem ser indutores de desenvolvimento socioeconômico, à medida que facilitem o acesso das famílias à

infraestrutura e aproveitem recursos, como os parques que se concentram nas regiões mais distantes, ainda que em vizinhanças de representativa população e parques recursos. Nesse sentido, os investimentos integrados à rede municipal, em terminais, corredores e estações de metrô, nas subprefeituras das regiões Leste II, Norte II e Sul II, assim como em parques, estabelecimentos diferenciados de cultura, educação, saúde e regularização da habitação no território, como vem ocorrendo, podem realizar um papel importante como meio de desconcentração de infraestrutura, renda, reforço e estímulo de novas centralidades.

As informações selecionadas e os indicadores para o acompanhamento da política pública, como expressão da realização da agenda setorial de direitos sociais (habitação, com saneamento adequado ao meio ambiente, com áreas de preservação e mobilidade para o acesso a serviços de saúde, educação, cultura e trabalho), buscam ajudar em um debate fundamental que raramente alcança os cidadãos e os contribuintes, a respeito das propostas de ajustes e elevação da carga tributária – o debate público sobre os fundos municipais, serviços públicos e direitos que devem ser realizados à luz da cidade que queremos. Antes da formação de sucessivos consensos, considerou-se, aqui, a partir das informações existentes, quais são e onde estão as infraestruturas suficientes e adequadas para a prestação de serviços públicos, constituindo uma referência para os equipamentos urbanos, em uma abrangência progressivamente sistêmica e regionalizada na sua relação com a população.

Os indicadores socioeconômicos, de infraestruturas e da dinâmica de valorização imobiliária, no caminho de observar o processo histórico da cidade, estão abertos ao diálogo, a sugestões, incorporações e críticas. Obviamente, um sistema de acompanhamento das despesas e do resultado da política de desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental deve superar em muito o esforço despendido nesta pesquisa, desde a construção de melhores bases de dados, relações, métodos, instrumentos e mesmo de análise, que a este simples trabalhador do conhecimento escapa em muitos aspectos. Especialmente, deve mobilizar recursos fiscais novos (encargo do IPTU), da população melhor atendida e da que passa a ser mais bem atendida, juntamente com o esforço de diálogo e educação sobre o diagnóstico, planejamento e execução da política urbana intergovernamental.

A reflexão realizada nesta proposta, entretanto, busca incidir sobre o planejamento urbano da cidade: amarrando as várias partes da máquina de crescimento urbano, no que diz respeito ao acesso a moradia, infraestrutura e atividade socioeconômica, para que os demasiados excessos, inerentes às incertezas e falta de informação sobre a realidade do mercado imobiliário, deem espaço a uma ação planejada para a produção de uma cidade mais completa, integrada e cidadã em suas condições setoriais e intersetoriais basilares de vida em sociedade. A proposta

de sistema de política pública construída junto ao poder público municipal, a partir da equipe Ipea-SMDU, apresenta-se como potencial para o debate social, inclusive no âmbito do legislativo municipal, e com a sociedade civil – cada vez mais animada – no sentido de organizar as diversas pautas de reivindicação, em temas, por meio de aspectos concretos da infraestrutura, que são necessários para priorização, financiamento e progressiva execução da universalização dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica** – coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2007.

ANGOTTI, Thomas. **New York for sale: community planning confronts global real estate**. Sabon: Massachusetts Institute of Technology, 2008.

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

BRAGA, Carlos de Souza Braga. Financeirização global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

CANDIDO, Antonio. **Os parceiros do Rio Bonito**. 8. ed. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1998.

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luís Gonzaga. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gastos em economias abertas. **Revista Economia e Sociedade**, n. 11, 1998.

FERREIRA, Maria Paula (Coord.). **Índice Paulista de vulnerabilidade social**. São Paulo: Seade, 2013.

FIX, Mariana Barreto de Azevedo. **Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2011.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

IQVU – ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA. **IQVU 1994-2000-2006: notas metodológicas**. Belo Horizonte: PMBH, 2008.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MARX, Karl. **Para uma crítica da economia política**. Editora Ridendo Castigat Mores, Edição Eletrônica, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/criticadaeconomia.html>>.

MINSK, Hyman. **Estabilizando uma economia instável**. Osasco: Novo Século, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, n. 22, 1988.

_____. Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo. **Caderno de Debates**, 2013. (Fase 50 anos).

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2012.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Org.). **Índice de bem-estar urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 264 p.

SEMPA – SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. Projetos de investimentos regionalizados, elaborados para audiências públicas, recursos para obras por subprefeitura – critério para distribuição dos recursos por subprefeitura (2014).

SIGOLO, Letícia Moreira. **O boom na metrópole paulista**: o avanço do mercado formal sobre a primeira e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, Antonio Carlo Macedo. **Macroeconomia sem equilíbrio**. Campinas: Vozes, 1999.

SMOLKA, M. O.; FURTADO, F. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumentos de intervenção urbana (progressista). **Revista de Estudos regionais urbanos**, ano XVI, 1996.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. *In*: FIORI, José Luís (Org.). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Editora Fapesp, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SECOVI-SP – SINDICATO DA HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. **Balanço do mercado imobiliário 2001-2010**: a década da retomada. São Paulo: Secovi, 2014. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/files/Arquivos/balancomercado-celsopetrucci.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

ANEXO A

TABELA A.1

Participação dos moradores e domicílios por regiões administrativas (RAs), média de moradores nos domicílios e taxas relativas de crescimento (2000-2010)

Regiões e subprefeituras	Participação dos moradores na vizinhança em 2010 (%)	Participação das residências na vizinhança em 2010 (%)	IDM	Média de moradores por domicílio em 2000	Média de moradores por domicílio em 2010	Crescimento de domicílios 2010/2000 (%)	Crescimento de moradores 2010/2000 (%)	ICDM
Sé	3,8	5,0	1,33	2,55	2,37	27,2	18,0	0,59
Região Centro	3,8	5,0	1,33	2,55	2,37	27,2	18,0	0,59
Aricanduva/Formosa/Carrião	2,4	2,4	1,00	3,45	3,13	10,8	0,7	4,52
Mooca	3,0	3,3	1,09	3,10	2,87	21,2	12,3	0,56
Penha	4,2	4,2	1,00	3,45	3,15	9,5	0,0	-74,77
Vila Prudente/Sapopemba	4,7	4,6	0,98	3,52	3,21	11,5	1,6	2,04
Região Leste I	14,4	14,5	1,01	3,40	3,10	12,8	3,0	1,25
Cidade Tiradentes	1,9	1,7	0,90	3,83	3,48	22,3	11,2	0,52
Ermelino Matarazzo	1,8	1,8	0,95	3,60	3,31	10,2	1,4	2,10
Guaianases	2,4	2,2	0,90	3,87	3,48	16,7	4,9	0,88
Itaim Paulista	3,3	3,0	0,91	3,83	3,46	15,1	4,1	0,97
Itaquera	4,7	4,4	0,93	3,75	3,36	19,8	7,3	0,72
São Mateus	3,8	3,5	0,91	3,77	3,46	22,3	12,0	0,49
São Miguel	3,3	3,0	0,92	3,75	3,43	7,2	-2,1	-0,91
Região Leste II	21,2	19,5	0,92	3,77	3,42	16,3	5,5	0,78
Jaçanã	2,6	2,4	0,92	3,69	3,42	24,4	15,4	0,43
Santana	2,9	3,0	1,07	3,28	2,94	13,6	1,9	2,15
Vila Maria	2,6	2,6	0,98	3,44	3,19	6,1	-1,7	-1,06

(Continua)

(Continuação)		Participação dos moradores na vizinhança em 2010 (%)	Participação das residências na vizinhança em 2010 (%)	IDM	Média de moradores por domicílio em 2000	Média de moradores por domicílio em 2010	Crescimento de domicílios 2010/2000 (%)	Crescimento de moradores 2010/2000 (%)	ICDM
Regiões e subprefeituras									
Região Norte I	8,1	8,0	0,99	3,45	3,16	13,9%	4,6	0,88	
Casa Verde/Cachoerinha	2,8	2,6	0,96	3,56	3,27	8,1%	-0,9	-2,46	
Freguesia do Ó/Brasília	3,6	3,4	0,94	3,64	3,33	13,8%	4,2	0,89	
Perus	1,3	1,2	0,91	3,77	3,45	50,2%	37,4	0,36	
Pirituba	3,9	3,7	0,96	3,57	3,28	22,3%	12,5	0,50	
Região Norte II	11,6	11,0	0,95	3,61	3,31	18,2%	8,5	0,59	
Butantã	3,8	3,8	1,00	3,51	3,13	27,5%	13,5	0,58	
Lapa	2,7	3,1	1,16	3,04	2,71	26,9%	13,3	0,67	
Pinheiros	2,6	3,4	1,32	2,72	2,37	22,4%	6,7	1,22	
Região Oeste	9,1	10,3	1,14	3,10	2,75	25,6%	11,4	0,72	
Ipiranga	4,1	4,2	1,03	3,35	3,05	19,3%	8,5	0,67	
Jabaquara	2,0	2,0	1,03	3,39	3,05	17,3%	5,4	0,95	
Vila Mariana	3,1	3,8	1,24	2,84	2,52	24,2%	10,4	0,82	
Região Sul I	9,2	10,1	1,10	3,17	2,85	20,7%	8,4	0,77	
Campo Limpo	5,4	5,2	0,96	3,66	3,27	34,8%	20,4	0,47	
Capela do Socorro	5,3	4,8	0,91	3,76	3,43	16,4%	6,2	0,71	
Cidade Ademar	3,7	3,4	0,94	3,71	3,34	23,7%	11,3	0,57	
M'Boi Mirim	5,0	4,7	0,94	3,68	3,32	29,4%	16,8	0,48	
Parelheiros	1,2	1,1	0,89	3,93	3,52	40,7%	25,9	0,40	
Santo Amaro	2,1	2,3	1,10	3,20	2,85	22,8%	9,3	0,76	
Região Sul II	22,8	21,7	0,95	3,66	3,30	26,3%	13,8	0,52	
Total do município	100	100	1,00	3,46	3,14	19,7%	8,4	0,68	

Fonte: Censos demográficos do IBGE (2000 e 2010).

ANEXO B

TABELA B.1

Domicílios particulares permanentes, por RAs, conforme a espécie, a distribuição em 2010 e o crescimento entre 2000 e 2010

(Em %)

Regiões e subprefeituras	Distribuição em 2010			Crescimento entre 2000 e 2010			
	Particular (ocupado)	Particular (uso ocasional)	Particular (vago)	Total	Particular (ocupado)	Particular (uso ocasional)	Particular (vago)
Sé	84,9	5,2	9,3	9,9	27,8	14,4	-41,0
Região Centro	84,9	5,0	9,4	8,9	27,3	13,3	-42,6
Aricanduva/Formosa/Carrão	88,9	1,0	10,0	5,9	10,7	130,6	-16,7
Mooca	85,4	1,9	12,4	13,0	21,2	150,7	-17,6
Penha	91,4	0,8	7,7	4,9	10,1	140,5	-27,4
Vila Prudente/Sapopemba	92,5	0,6	6,9	3,8	11,2	61,4	-37,3
Região Leste I	89,9	1,0	9,0	6,5	12,9	123,0	-25,5
Cidade Tiradentes	95,9	0,6	3,5	15,1	21,9	-27,9	-48,7
Ermelino Matarazzo	93,5	0,5	5,9	4,8	10,5	94,1	-39,7
Guaianases	94,6	0,5	4,9	10,7	16,6	61,5	-41,7
Itaim Paulista	95,7	0,3	3,9	6,9	15,0	39,4	-58,9
Itaquera	91,5	0,8	7,7	15,0	19,7	288,9	-17,2
São Mateus	93,6	0,7	5,7	15,2	22,1	189,5	-37,8
São Miguel	94,7	0,6	4,6	1,4	7,1	197,0	-49,8
Região Leste II	93,9	0,6	5,5	10,1	16,2	113,4	-39,5
Jaçanã	92,3	0,8	6,8	15,2	23,4	29,2	-35,1
Santana	89,3	1,2	9,3	3,4	13,3	39,6	-29,1
Vila Maria	92,8	0,9	6,2	-2,6	6,0	59,7	-51,5
Região Norte I	91,3	1,0	7,6	4,5	13,5	41,9	-38,1
Casa Verde/Cachoeirinha	90,2	0,9	8,8	0,8	7,8	47,1	-30,6
Freguesia do Ó/Brasilândia	93,4	0,6	6,0	4,8	13,4	56,9	-36,1
Perus	93,8	1,0	5,2	34,5	45,9	-18,6	-21,4
Pirituba	90,3	1,3	8,3	18,1	21,9	67,3	-1,4
Região Norte II	91,6	1,0	7,4	10,6	17,5	44,9	-22,7
Butantã	88,0	1,6	9,6	15,0	27,5	48,8	-10,8
Lapa	88,7	2,1	9,0	19,9	26,7	33,9	-5,5
Pinheiros	85,0	5,4	9,4	5,8	22,7	10,9	-28,6
Região Oeste	87,2	3,1	9,4	13,0	25,7	21,2	-16,6
Ipiranga	89,5	0,9	9,5	12,9	19,3	67,0	-12,4
Jabaquara	91,0	1,3	7,6	8,3	16,4	34,4	-26,2
Vila Mariana	86,4	4,1	9,4	13,2	24,6	29,1	-17,2
Região Sul I	88,6	2,2	9,1	12,1	20,6	34,7	-16,9
Campo Limpo	93,5	1,1	5,4	21,6	33,6	95,3	-45,7
Capela do Socorro	94,1	0,8	5,1	8,7	16,2	-9,4	-37,3
Cidade Ademar	94,6	0,6	4,8	9,7	23,1	48,8	-46,4
M'Boi Mirim	95,1	0,6	4,3	18,0	29,8	81,5	-55,3
Parelheiros	87,6	4,6	7,7	30,3	40,2	12,2	-12,7
Santo Amaro	85,4	2,3	12,1	16,9	23,0	63,8	15,7
Região Sul II	92,9	1,2	5,9	15,7	26,0	38,9	-36,6
Total do município	90,9	1,5	7,5	10,7	19,5	37,7	-30,1

Fonte: Censos demográficos do IBGE (2000 e 2010).

ANEXO C

TABELA C.1

Emprego total do município por RAs, total e percentual, o crescimento entre 2000 e 2010, a relação entre o emprego local e a PEA, e a média de salário por regiões em 2010

Regiões e subprefeituras	Total de empregos em 2010	Participação em 2010 (%)	Crescimento entre 2000 e 2010 (%)	Emprego/PEA (%)	Média salarial (R\$)
Sé	674.623	17,3	62,3	2,26	1.904
Região Centro	674.623	17,3	62,3	2,26	1.904
Aricanduva/Formosa/Carrão	68.854	1,8	81,4	0,43	1.183
Mooca	265.956	6,8	56,1	1,22	1.376
Penha	65.294	1,7	57,2	0,23	1.188
Vila Prudente/Sapopemba	66.754	1,7	63,4	0,22	1.333
Região Leste I	466.858	12,0	60,6	0,49	1.315
Ermelino Matarazzo	20.465	0,5	72,1	0,18	1.346
Guaianases	11.604	0,3	147,9	0,09	1.042
Itaim Paulista	24.066	0,6	138,3	0,13	1.204
Itaquera	70.347	1,8	75,4	0,25	1.376
São Mateus	32.011	0,8	75,4	0,15	1.224
São Miguel	26.331	0,7	75,0	0,14	1.283
Região Leste II	189.362	4,8	85,1	0,16	1.295
Jaçanã	36.088	0,9	79,1	0,23	1.332
Santana	100.343	2,6	84,7	0,49	1.419
Vila Maria	109.491	2,8	40,8	0,63	1.527
Região Norte I	245.922	6,3	61,5	0,46	1.454
Casa Verde/Cachoeirinha	73.649	1,9	58,6	0,42	1.540
Freguesia do Ó/Brasilândia	38.325	1,0	52,5	0,17	1.328
Perus	8.472	0,2	249,1	0,12	1.557
Pirituba	56.454	1,4	71,0	0,24	1.740
Região Norte II	176.900	4,5	65,3	0,25	1.559
Butantã	177.737	4,6	92,8	0,71	2.187
Lapa	358.198	9,2	76,1	1,80	1.903
Pinheiros	585.573	15,0	71,5	2,96	2.819
Região Oeste	1.121.508	28,7	76,1	1,73	2.427
Ipiranga	119.180	3,1	34,7	0,43	1.553
Jabaquara	71.341	1,8	40,6	0,53	3.713
Vila Mariana	323.794	8,3	73,7	1,39	1.950
Região Sul I	514.315	13,2	58,0	0,80	2.103
Campo Limpo	63.029	1,6	113,0	0,19	1.592
Capela do Socorro	73.737	1,9	78,3	0,24	1.700
Cidade Ademar	29.415	0,8	74,7	0,14	1.205
M'Boi Mirim	49.714	1,3	47,0	0,17	1.828
Parelheiros	5.216	0,1	90,6	0,08	1.324
Santo Amaro	294.545	7,5	54,6	2,00	2.652
Região Sul II	515.656	13,2	63,7	0,38	2.211
Total do município	3.905.144	100,0	66,5	0,62	1.977

Fonte: Censo Demográfico 2010; Rais-MTE (2010).

ANEXO D

TABELA D.1

Agrupamento do(a) chefe(a) dos domicílios particulares permanentes, por RAs, segundo classes e respectivas predominâncias do nível de renda em 2010

(Em %)

Regiões e subprefeituras	Até 2 SMs	De 2 a 10 SMs	Mais de 10 SMs	Predominância do nível de renda 2010
Sé	32,55	51,29	16,16	Baixa-média
Região Centro	32,55	51,29	16,16	Média-baixa
Aricanduva/Formosa/Carrão	51,42	42,00	6,58	Baixa-média
Mooca	38,79	48,23	12,97	Baixa-média
Penha	55,09	41,87	3,04	Baixa-média
Vila Prudente/Sapopemba	61,21	36,18	2,61	Baixa-média
Região Leste I	52,73	41,53	5,74	Baixa-média
Cidade Tiradentes	78,43	21,44	0,13	Baixa
Ermelino Matarazzo	63,45	34,83	1,72	Baixa-média
Guaianases	78,11	21,42	0,47	Baixa
Itaim Paulista	76,53	23,08	0,39	Baixa
Itaquera	64,18	34,62	1,20	Baixa-média
São Mateus	72,32	27,16	0,52	Baixa
São Miguel	73,90	25,40	0,70	Baixa
Região Leste II	71,77	27,48	0,75	Baixa
Jaçanã	64,82	32,25	2,94	Baixa-média
Santana	38,04	49,51	12,45	Média-baixa
Vila Maria	60,70	35,89	3,41	Baixa-média
Região Norte I	53,31	39,98	6,70	Baixa-média
Casa Verde/Cachoeirinha	56,28	39,52	4,19	Baixa-média
Freguesia do Ó/Brasilândia	66,43	31,54	2,04	Baixa
Perus	72,13	27,27	0,59	Baixa
Pirituba	60,01	36,57	3,42	Baixa-média
Região Norte II	62,42	34,71	2,87	Baixa-média
Butantã	45,57	39,02	15,40	Baixa-média
Lapa	29,27	45,60	25,13	Média-baixa
Pinheiros	20,46	40,19	39,35	Média-alta
Região Oeste	32,38	41,39	26,23	Média-baixa
Ipiranga	49,89	41,85	8,26	Baixa-média
Jabaquara	50,04	40,83	9,12	Baixa-média
Vila Mariana	20,84	44,07	35,10	Média-alta
Região Sul I	38,97	42,48	18,55	Média-baixa
Campo Limpo	65,51	28,51	5,99	Baixa
Capela do Socorro	70,19	28,28	1,52	Baixa
Cidade Ademar	71,84	26,45	1,71	Baixa
M'Boi Mirim	75,70	23,66	0,64	Baixa
Parelheiros	82,26	17,37	0,37	Baixa
Santo Amaro	28,97	44,86	26,17	Média-baixa
Região Sul II	66,73	28,25	5,02	Baixa
Total do município	56,08	35,62	8,30	Baixa-média

Fonte: Censo Demográfico 2010.

ANEXO E

TABELA E.1

Indicadores da concentração relativa de infraestrutura setorial, social e econômica, por RAs e predominância de renda em 2010

Regiões e subprefeituras	Predominância do nível de renda 2010	lagua	lesgoto	lreg	Imob	leduc	Isau	lemp	lamb	Icult	Igeral
Sé	Média-baixa	0,998	0,996	0,995	1,000	0,431	0,308	0,375	0,006	0,382	0,78
Região Centro	Média-baixa	0,998	0,996	0,995	1,000	0,431	0,308	0,375	0,006	0,382	0,78
Aricanduva/Formosa/Carrão	Baixa-média	0,999	0,988	0,970	0,333	0,405	0,056	0,072	0,016	0,031	0,55
Mooca	Baixa-média	0,999	0,988	0,981	0,667	0,495	0,251	0,203	0,004	0,076	0,67
Penha	Baixa-média	0,998	0,959	0,878	0,333	0,391	0,053	0,039	0,007	0,015	0,52
Vila Prudente/Sapopemba	Baixa-média	0,997	0,948	0,724	0,667	0,317	0,075	0,037	0,012	0,014	0,54
Região Leste I	Baixa-média	0,998	0,967	0,867	0,500	0,389	0,103	0,081	0,009	0,030	0,56
Cidade Tiradentes	Baixa	0,996	0,925	0,888	0,333	0,303	0,095	0,008	0,045	0,021	0,52
Ermelino Matarazzo	Baixa-média	0,999	0,936	0,864	0,333	0,391	0,145	0,030	0,005	0,002	0,53
Guaianases	Baixa	0,989	0,872	0,834	0,000	0,357	0,093	0,015	0,002	0,009	0,45
Itaim Paulista	Baixa	0,997	0,925	0,819	0,000	0,240	0,040	0,022	0,012	0,010	0,44
Itaquera	Baixa-média	0,994	0,906	0,864	0,000	0,361	0,057	0,042	0,117	0,029	0,48
São Mateus	Baixa	0,971	0,870	0,770	0,000	0,246	0,059	0,025	0,029	0,007	0,43
São Miguel	Baixa	0,990	0,896	0,785	0,333	0,318	0,095	0,024	0,009	0,010	0,49
Região Leste II	Baixa	0,990	0,902	0,827	0,143	0,346	0,076	0,026	0,039	0,014	0,48
Jaçanã	Baixa-média	0,986	0,863	0,779	0,333	0,283	0,069	0,038	0,001	0,008	0,48
Santana	Média-baixa	1,000	0,977	0,972	0,333	0,496	0,187	0,082	0,001	0,045	0,58
Vila Maria	Baixa-média	0,999	0,965	0,906	0,000	0,429	0,118	0,105	0,008	0,022	0,51
Região Norte I	Baixa-média	0,995	0,940	0,894	0,222	0,401	0,127	0,077	0,003	0,026	0,53
Casa Verde/Cachoeirinha	Baixa-média	0,997	0,946	0,785	0,333	0,340	0,065	0,069	0,000	0,012	0,51
Freguesia do Ó/Brasilândia		0,992	0,916	0,672	0,000	0,348	0,061	0,029	0,001	0,009	0,43
Perus	Baixa	0,983	0,865	0,633	0,333	0,281	0,069	0,019	0,652	0,019	0,55
Pirituba	Baixa-média	0,991	0,900	0,776	0,667	0,335	0,092	0,039	0,014	0,007	0,55
Região Norte II	Baixa-média	0,992	0,912	0,730	0,333	0,333	0,073	0,041	0,078	0,010	0,50
Butantã	Baixa-média	0,998	0,934	0,685	0,333	0,399	0,071	0,117	0,014	0,058	0,52
Lapa	Média-baixa	0,995	0,981	0,874	0,667	0,579	0,132	0,299	0,007	0,121	0,66
Pinheiros	Média-alta	1,000	0,999	0,995	1,000	0,485	0,174	0,491	0,011	0,487	0,81
Região Oeste	Média-baixa	0,998	0,969	0,844	0,667	0,471	0,118	0,287	0,011	0,199	0,65
Ipiranga	Baixa-média	0,999	0,963	0,636	1,000	0,380	0,130	0,071	0,003	0,026	0,60
Jabaquara	Baixa-média	0,990	0,917	0,604	0,667	0,350	0,112	0,088	0,002	0,016	0,54
Vila Mariana	Média-alta	1,000	0,997	0,986	0,667	0,560	0,379	0,230	0,047	0,107	0,71
Região Sul I	Média-baixa	0,997	0,967	0,762	0,778	0,425	0,209	0,132	0,018	0,051	0,62
Campo Limpo	Baixa	0,998	0,894	0,385	0,333	0,256	0,058	0,032	0,005	0,026	0,43
Capela do Socorro	Baixa	0,994	0,816	0,689	0,667	0,247	0,067	0,040	0,203	0,014	0,53
Cidade Ademar	Baixa	0,997	0,852	0,605	0,000	0,257	0,049	0,023	0,002	0,002	0,40
M'Boi Mirim	Baixa	0,992	0,846	0,573	0,667	0,257	0,062	0,029	0,008	0,009	0,49
Parelheiros	Baixa	0,965	0,345	0,780	0,667	0,273	0,072	0,014	0,614	0,009	0,53
Santo Amaro	Média-baixa	0,999	0,971	0,924	0,667	0,479	0,274	0,332	0,003	0,125	0,68
Região Sul II	Baixa	0,994	0,839	0,607	0,500	0,271	0,080	0,064	0,084	0,024	0,49
Total do município	Baixa-média	0,995	0,920	0,784	0,430	0,333	0,109	0,102	0,063	0,053	0,54

Fonte: Censo Demográfico 2010; Deinfo (2010) e Rais-MTE (2010).

ANEXO F

TABELA F.1

Indicadores da concentração relativa de infraestrutura setorial, social e econômica, por RAs e predominância de renda em 2000

Regiões e subprefeituras	Renda	lagua	lesgoto	lreg	lmob	leduc	lsau	lemp	lamb	lcult	lgeral
Sé	Média-baixa	1,000	0,996	0,990	1,000	0,376	0,003	0,321	0,269	0,330	0,76
Região Centro	Média-baixa	1,000	0,996	0,990	1,000	0,376	0,003	0,321	0,269	0,330	0,76
Aricanduva/Formosa/Carrão	Baixa-média	1,000	0,961	0,956	0,333	0,281	0,003	0,037	0,046	0,058	0,53
Mooca	Baixa-média	0,998	0,987	0,966	0,667	0,358	0,003	0,211	0,162	0,071	0,63
Penha	Baixa-média	0,998	0,942	0,897	0,333	0,281	0,012	0,074	0,028	0,015	0,51
Vila Prudente/Sapopemba	Baixa-média	0,999	0,926	0,807	0,667	0,233	0,003	0,086	0,026	0,003	0,54
Região Leste I	Baixa-média	0,999	0,949	0,958	0,500	0,284	0,006	0,098	0,059	0,029	0,55
Cidade Tiradentes	Baixa	0,993	0,869	0,943	0,333	0,217	0,040	0,026	0,004	0,000	0,49
Ermelino Matarazzo	Baixa-média	0,998	0,877	0,666	0,333	0,262	0,007	0,073	0,020	0,002	0,46
Guaianases	Baixa	0,995	0,803	0,719	0,000	0,169	0,025	0,083	0,007	0,006	0,40
Itaim Paulista	Baixa	0,996	0,874	0,854	0,000	0,213	0,006	0,014	0,010	0,007	0,42
Itaquera	Baixa-média	0,995	0,881	0,913	0,000	0,226	0,042	0,051	0,029	0,012	0,45
São Mateus	Baixa	0,980	0,787	0,808	0,000	0,260	0,055	0,013	0,017	0,001	0,42
São Miguel	Baixa	0,979	0,804	0,773	0,333	0,201	0,011	0,066	0,014	0,004	0,45
Região Leste II	Baixa	0,990	0,841	0,820	0,143	0,222	0,028	0,043	0,016	0,005	0,44
Jaçanã	Baixa-média	0,989	0,814	0,902	0,333	0,244	0,179	0,078	0,027	0,002	0,51
Santana	Média-baixa	1,000	0,976	0,982	0,333	0,397	0,035	0,092	0,053	0,021	0,56
Vila Maria	Baixa-média	0,999	0,940	0,918	0,000	0,271	0,003	0,049	0,082	0,020	0,47
Região Norte I	Baixa-média	0,999	0,908	0,800	0,222	0,225	0,020	0,048	0,049	0,002	0,47
Casa Verde/Cachoeirinha	Baixa-média	0,996	0,920	0,938	0,333	0,306	0,066	0,073	0,056	0,015	0,53
Freguesia do Ó/Brasilândia		0,995	0,912	0,753	0,000	0,241	0,028	0,076	0,022	0,003	0,43
Perus	Baixa	0,935	0,648	0,566	0,333	0,248	0,408	0,046	0,008	0,005	0,46
Pirituba	Baixa-média	0,998	0,869	0,770	0,333	0,274	0,053	0,054	0,028	0,003	0,48
Região Norte II	Baixa-média	0,992	0,874	0,755	0,250	0,248	0,067	0,059	0,030	0,003	0,47
Butantã	Baixa-média	0,996	0,924	0,769	0,333	0,309	0,060	0,079	0,081	0,053	0,52
Lapa	Média-baixa	0,998	0,948	0,910	0,333	0,400	0,011	0,203	0,215	0,100	0,59
Pinheiros	Média-alta	1,000	0,989	0,999	0,667	0,434	0,022	0,147	0,320	0,350	0,70
Região Oeste	Média-baixa	0,998	0,953	0,889	0,444	0,365	0,035	0,136	0,202	0,155	0,60
Ipiranga	Baixa-média	0,996	0,936	0,749	1,000	0,362	0,013	0,105	0,065	0,034	0,61
Jabaquara	Baixa-média	0,997	0,909	0,801	0,667	0,265	0,004	0,117	0,075	0,012	0,55
Vila Mariana	Média-alta	1,000	0,993	0,992	1,000	0,323	0,006	0,399	0,159	0,088	0,71
Região Sul I	Média-baixa	0,998	0,951	0,849	0,889	0,327	0,009	0,204	0,101	0,047	0,62
Campo Limpo	Baixa	0,996	0,808	0,541	0,333	0,217	0,020	0,040	0,020	0,014	0,43
Capela do Socorro	Baixa	0,978	0,608	0,568	0,333	0,224	0,126	0,053	0,026	0,010	0,42
Cidade Ademar	Baixa	0,990	0,711	0,597	0,000	0,188	0,022	0,054	0,016	0,000	0,37
M'Boi Mirim	Baixa	0,987	0,755	0,521	0,333	0,233	0,053	0,031	0,024	0,003	0,42
Parelheiros	Baixa	0,963	0,173	0,728	0,333	0,197	2,914	0,000	0,009	0,000	0,76
Santo Amaro	Média-baixa	0,999	0,955	0,952	0,667	0,356	0,041	0,183	0,262	0,114	0,65
Região Sul II	Baixa	0,988	0,719	0,810	0,333	0,232	0,199	0,055	0,048	0,017	0,49
Total do município	Baixa-média	0,994	0,872	0,808	0,376	0,271	0,068	0,092	0,073	0,041	0,51

Fonte: Censo Demográfico 2000; Deinfo (2000, 2003 e 2004) e Rais-MTE (2000).

ANEXO G

TABELA G.1

A concentração relativa da escala de produção, grande, mediana e pequena, segundo a participação no mercado em termos de unidades residenciais, área e receita, por RAs, do conjunto municipal de lançamentos

Regiões e subprefeituras	Total de unidades			Área total			Total de receita		
	Grande escala	Escala mediana	Pequena escala	Grande escala	Escala mediana	Pequena escala	Grande escala	Escala mediana	Pequena escala
Sé	0,740	1,267	1,003	0,752	1,253	1,006	0,639	1,319	1,066
Região Centro	0,740	1,267	1,003	0,752	1,253	1,006	0,639	1,319	1,066
Aricanduva/Formosa/Carrão	0,775	1,366	0,863	0,732	1,389	0,890	0,755	1,396	0,861
Mooca	1,212	1,009	0,762	1,338	0,863	0,784	1,444	0,699	0,825
Penha	1,066	0,862	1,072	0,852	0,994	1,161	0,858	0,992	1,163
Região Leste I	1,079	1,070	0,842	1,113	1,024	0,858	1,178	0,942	0,866
Cidade Tiradentes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Ermelino Matarazzo	0,678	0,552	1,812	0,468	0,037	2,521	0,337	0,030	2,713
Guaianases	1,395	0,000	1,613	1,229	0,000	1,764	1,479	0,000	1,503
Itaim Paulista	1,906	0,200	0,854	1,920	0,063	0,979	1,758	0,060	1,137
Itaquera	1,648	0,610	0,707	1,418	0,607	0,958	1,295	0,468	1,223
Vila Prudente/Sapopemba	0,926	0,899	1,185	1,216	0,552	1,223	1,306	0,511	1,168
Região Leste II	1,341	0,613	1,035	1,318	0,450	1,220	1,302	0,394	1,292
Jaçanã	1,047	0,301	1,675	1,306	0,035	1,649	1,567	0,037	1,369
São Mateus	1,156	1,495	0,318	1,200	0,000	1,794	1,322	0,000	1,673
São Miguel	0,722	0,739	1,571	0,383	0,939	1,705	0,156	1,221	1,692
Região Norte I	1,018	0,874	1,112	1,119	0,176	1,703	1,310	0,183	1,499
Casa Verde/Cachoeirinha	1,284	0,439	1,277	0,933	0,558	1,513	0,941	0,599	1,475
Freguesia do Ó/Brasilândia	1,363	0,706	0,914	1,397	0,267	1,321	1,507	0,430	1,032
Perus	0,000	0,000	3,116	0,000	0,000	3,048	0,000	0,000	3,111
Pirituba	1,039	0,779	1,187	1,007	0,539	1,455	0,907	0,468	1,646
Santana	0,574	0,894	1,568	0,844	0,570	1,594	0,926	0,614	1,476
Vila Maria	1,305	0,777	0,903	1,153	0,672	1,169	1,028	0,768	1,207
Região Norte II	1,020	0,729	1,260	0,972	0,556	1,474	0,981	0,611	1,418
Butantã	1,190	0,764	1,040	0,973	1,071	0,957	0,928	1,150	0,925
Lapa	0,933	1,232	0,831	0,953	1,209	0,839	0,991	1,106	0,901
Pinheiros	1,170	0,758	1,068	1,103	0,884	1,009	1,044	1,027	0,925
Região Oeste	1,083	0,945	0,967	1,009	1,060	0,930	1,000	1,081	0,917
Ipiranga	0,754	1,462	0,785	0,889	1,158	0,958	0,918	1,023	1,066
Jabaquara	0,456	1,144	1,437	0,983	0,856	1,161	1,088	0,613	1,300
Vila Mariana	0,540	1,194	1,294	0,795	1,099	1,114	0,745	1,114	1,161
Região Sul I	0,625	1,307	1,084	0,846	1,096	1,065	0,817	1,052	1,145
Campo Limpo	0,886	1,091	1,029	0,702	1,449	0,861	0,650	1,447	0,924
Capela do Socorro	1,284	0,525	1,187	0,532	1,171	1,317	0,996	1,066	0,937
Cidade Ademar	1,114	0,912	0,968	0,855	0,996	1,155	1,280	0,422	1,287
M'Boi Mirim	1,274	0,348	1,382	1,396	0,165	1,424	1,720	0,294	0,939
Parelheiros	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Santo Amaro	1,215	1,152	0,611	1,339	1,024	0,622	1,411	0,878	0,678
Região Sul II	1,082	1,050	0,860	1,067	1,163	0,766	1,147	1,052	0,787
Total do município	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Fonte: Embraesp-CEM (2000-2011).

ANEXO H

TABELA H.1

Crescimento dos domicílios e lançamentos imobiliários e áreas médias das unidades residenciais ofertadas, por empresas agrupadas conforme a participação, considerando a regionalidade e a renda local em 2010

Regiões e subprefeituras	Produção de domicílios	Lançamentos imobiliários	Lançamentos Domicílios 2000-2010	Área média (unitária)	Área média útil (unitária)	Área útil construída/ área do terreno	Preço do m² total	Preço do m² útil	Preço médio da unidade	Preço habitacional/SM		
Sé	38.085	6,5%	25.124	6,9%	0,66	119	66	3,5	3.298	5.971	391	0,760
Região Centro	38.085	6,5%	25.124	6,9%	0,66	119	66	3,5	3.298	5.971	391	0,760
Aricanduva/Formosa/Carrão	8.321	1,4%	13.075	3,6%	1,57	173	95	2,6	2.781	5.102	482	0,704
Mooca	20.591	3,5%	31.343	8,6%	1,52	161	89	3,0	2.564	4.651	413	0,746
Penha	13.085	2,2%	10.014	2,8%	0,77	101	60	1,5	1.947	3.298	196	0,879
Vila Prudente/Sapopemba	17.005	2,9%	11.428	3,1%	0,67	117	67	1,9	1.992	3.488	232	0,857
Região Leste I	59.002	10,0%	65.860	18,1%	1,12	147	82	2,4	2.474	4.446	364	0,777
Cidade Tiradentes	11.063	1,9%	-	0,0%	0,00	-	-	-	-	-	-	1,000
Ermelino Matarazzo	5.815	1,0%	2.612	0,7%	0,45	85	54	1,4	1.757	2.760	150	0,908
Guaianases	11.049	1,9%	1.908	0,5%	0,17	74	51	0,9	1.463	2.119	108	0,933
Itaim Paulista	14.178	2,4%	4.428	1,2%	0,31	82	49	0,8	1.580	2.633	129	0,921
Itaquera	25.789	4,4%	11.938	3,3%	0,46	86	51	1,2	1.658	2.806	143	0,912
São Mateus	22.512	3,8%	1.939	0,5%	0,09	81	52	1,5	1.889	2.931	153	0,906
São Miguel	7.262	1,2%	1.197	0,3%	0,16	79	52	1,1	1.764	2.675	139	0,915
Região Leste II	97.668	16,6%	24.022	6,6%	0,25	84	51	1,1	1.664	2.720	139	0,914
Jaçanã	16.646	2,8%	1.939	0,5%	0,12	145	91	1,0	2.520	4.004	365	0,775
Santana	13.083	2,2%	12.463	3,4%	0,95	178	95	2,4	2.641	4.947	469	0,712
Vila Maria	5.374	0,9%	7.796	2,1%	1,45	123	69	2,4	2.222	3.980	274	0,832
Região Norte I	35.103	6,0%	22.198	6,1%	0,63	156	85	2,1	2.515	4.587	391	0,759

(Continua)

(Continuação)

Regiões e subprefeituras	Produção de domicílios	Lançamentos imobiliários	Lançamentos 2000-2010/ Domicílios 2000-2010	Área média (unitária)	Área média útil (unitária)	Área útil construída/ área do terreno	Preço do m² total	Preço do m² útil	Preço médio da unidade	Preço habitacional/SM
Casa Verde/Cachoerinha	7.070	8.535	2,3%	1,21	107	60	2.101	3.758	224	0,862
Freguesia do Ó/Brasília	14.824	3.735	1,0%	0,25	101	58	2.086	3.610	210	0,871
Perus	14.116	346	0,1%	0,02	113	87	1.327	1.720	150	0,908
Pirituba	24.331	8.082	2,2%	0,33	104	58	1.510	2.691	157	0,904
Região Norte II	60.341	20.698	5,7%	0,34	105	59	1.854	3.270	194	0,881
Butantã	29.273	23.370	6,4%	0,80	189	97	2.608	5.078	494	0,696
Lapa	23.554	33.346	9,2%	1,42	181	99	2.868	5.253	518	0,682
Pinheiros	22.195	26.340	7,2%	1,19	197	106	4.532	8.382	892	0,452
Região Oeste	75.022	83.056	22,8%	1,11	188	101	3.351	6.266	631	0,612
Ipiranga	24.505	25.030	6,9%	1,02	134	76	2.341	4.127	312	0,808
Jabaquara	10.784	6.240	1,7%	0,58	148	82	2.446	4.378	361	0,778
Vila Mariana	26.451	25.323	7,0%	0,96	216	116	3.875	7.207	835	0,487
Região Sul I	61.740	56.593	15,6%	0,92	172	94	3.210	5.838	551	0,661
Campo Limpo	47.989	25.933	7,1%	0,54	178	92	2.462	4.767	439	0,730
Capela do Socorro	24.457	2.373	0,7%	0,10	94	54	1.962	3.397	185	0,887
Cidade Ademar	23.537	1.932	0,5%	0,08	120	71	2.657	4.495	318	0,804
M'Boi Mirim	38.551	3.346	0,9%	0,09	106	60	1.850	3.287	196	0,879
Parelheiros	11.416	-	0,0%	0,00	-	-	-	-	-	1,00
Santo Amaro	15.398	27.130	7,5%	1,76	215	117	2.953	5.399	634	0,610
Região Sul II	161.348	60.714	16,7%	0,38	185	99	2.695	5.016	498	0,694
Total geral	588.309	100,0%	363.578	100,0%	0,62	157	2,865	5,229	450	0,723

Fonte: Censo Demográfico 2010 e Embraesp-CEM (2000-2011).

ANEXO I

TABELA I.1

Referências da transformação urbana, considerando aspectos socioeconômicos das famílias, às condições de infraestrutura e serviços públicos e de lançamento (valorização) imobiliário entre 2000 e 2011

Regiões e subprefeituras	Predominância do nível de renda 2010	Emprego/PEA	Média salarial	Distribuição domicílios (%)	IDM	ICDM	Igeral	Lançamentos imobiliários	Lançamento 2011/domicílio 2000-2010	Área média útil (unidade)	Área útil construída/área do terreno	Preço do m² útil	Preço médio da unidade	Preço médio da habitação/SM
Sé	Média-baixa	2,26	1.904	5,0	1,33	0,59	0,78	25.124	6,9%	66	3,5	5.971	391	0,760
Região Centro	Média-baixa	2,26	1.904	5,0	1,33	0,59	0,78	25.124	6,9%	66	3,5	5.971	391	0,760
Aricanduva/Formosa/Carião	Baixa-média	0,43	1.183	2,4	1,00	4,52	0,55	13.075	3,6%	95	2,6	5.102	482	0,704
Mooca	Baixa-média	1,22	1.376	3,3	1,09	0,56	0,67	31.343	8,6%	89	3,0	4.651	413	0,746
Penha	Baixa-média	0,23	1.188	4,2	1,00	-74,77	0,52	10.014	2,8%	60	1,5	3.298	196	0,879
Vila Prudente/Sapopemba	Baixa-média	0,22	1.333	4,6	0,98	2,04	0,54	11.428	3,1%	67	1,9	3.488	232	0,857
Região Leste I	Baixa-média	0,49	1.315	14,5	1,01	1,25	0,56	65.860	18,1%	82	2,4	4.446	364	0,777
Cidade Tiradentes	Baixa	0,05	1.508	1,7	0,90	0,52	0,52	-	0,0%	-	-	-	-	1,000
Ermelino Matarazzo	Baixa-média	0,18	1.346	1,8	0,95	2,10	0,53	2.612	0,7%	54	1,4	2.760	150	0,908
Guaiánases	Baixa	0,09	1.042	2,2	0,90	0,88	0,45	1.908	0,5%	51	0,9	2.119	108	0,933
Itaim Paulista	Baixa	0,13	1.204	3,0	0,91	0,97	0,44	4.428	1,2%	49	0,8	2.633	129	0,921
Itaquera	Baixa-média	0,25	1.376	4,4	0,93	0,72	0,48	11.938	3,3%	51	1,2	2.806	143	0,912
São Mateus	Baixa	0,15	1.224	3,5	0,91	0,49	0,43	1.939	0,5%	52	1,5	2.931	153	0,906
São Miguel	Baixa	0,14	1.283	3,0	0,92	-0,91	0,49	1.197	0,3%	52	1,1	2.675	139	0,915
Região Leste II	Baixa	0,16	1.295	19,5	0,92	0,78	0,48	24.022	6,6%	51	1,1	2.720	139	0,914
Jaçanã	Baixa-média	0,23	1.332	2,4	0,92	0,43	0,48	1.939	0,5%	91	1,0	4.004	365	0,775
Santana	Média-baixa	0,49	1.419	3,0	1,07	2,15	0,58	12.463	3,4%	95	2,4	4.947	469	0,712
Vila Maria	Baixa-média	0,63	1.527	2,6	0,98	-1,06	0,51	7.796	2,1%	69	2,4	3.980	274	0,832
Região Norte I	Baixa-média	0,46	1.454	8,0	0,99	0,88	0,53	22.198	6,1%	85	2,1	4.587	391	0,759

(Continua)

(Continuação)

Regiões e subprefeituras	Predominância do nível de renda 2010	Emprego/PEA	Média salarial	Distribuição domicílios (%)	IDM	ICDM	Igeral	Lançamentos imobiliários	Lançamento 2000-2011/domicílio 2000-2010	Área média útil (unidade)	Área útil construída/área do terreno	Preço do m² útil	Preço médio da unidade	Preço da habitação/SM
Casa Verde/Cachoerinha	Baixa-média	0,42	1.540	2,6	0,96	-2,46	0,51	8.555	2,3%	1,21	1,9	3.758	224	0,862
Freguesia do Ó/Brasília		0,17	1.328	3,4	0,94	0,89	0,43	3.735	1,0%	0,25	2,0	3.610	210	0,871
Perus	Baixa	0,12	1.557	1,2	0,91	0,36	0,55	346	0,1%	0,02	0,8	1.720	150	0,908
Pirituba	Baixa-média	0,24	1.740	3,7	0,96	0,50	0,55	8.082	2,2%	0,33	1,0	2.691	157	0,904
Região Norte II	Baixa-média	0,25	1.559	11,0	0,95	0,59	0,50	20.698	5,7%	0,34	1,4	3.270	194	0,881
Butantã	Baixa-média	0,71	2.187	3,8	1,00	0,58	0,52	23.370	6,4%	0,80	1,5	5.078	494	0,696
Lapa	Média-baixa	1,80	1.903	3,1	1,16	0,67	0,66	33.346	9,2%	1,42	2,9	5.253	518	0,682
Pinheiros	Média-alta	2,96	2.819	3,4	1,32	1,22	0,81	26.340	7,2%	1,19	3,2	8.382	892	0,452
Região Oeste	Média-baixa	1,73	2.427	10,3	1,14	0,72	0,65	83.056	22,8%	1,11	2,4	6.266	631	0,612
Ipiranga	Baixa-média	0,43	1.553	4,2	1,03	0,67	0,60	25.030	6,9%	1,02	2,7	4.127	312	0,808
Jabaquara	Baixa-média	0,53	3.713	2,0	1,03	0,95	0,54	6.240	1,7%	0,58	2,2	4.378	361	0,778
Vila Mariana	Média-alta	1,39	1.950	3,8	1,24	0,82	0,71	25.323	7,0%	0,96	3,2	7.207	835	0,487
Região Sul I	Média-baixa	0,80	2.103	10,1	1,10	0,77	0,62	56.593	15,6%	0,92	2,9	5.838	551	0,661
Campo Limpo	Baixa	0,19	1.592	5,2	0,96	0,47	0,43	25.933	7,1%	0,54	1,6	4.767	439	0,730
Capela do Socorro	Baixa	0,24	1.700	4,8	0,91	0,71	0,53	2.373	0,7%	0,10	1,5	3.397	185	0,887
Cidade Ademar	Baixa	0,14	1.205	3,4	0,94	0,57	0,40	1.932	0,5%	0,08	1,7	4.495	318	0,804
M'Boi Mirim	Baixa	0,17	1.828	4,7	0,94	0,48	0,49	3.346	0,9%	0,09	1,3	3.287	196	0,879
Parelheiros	Baixa	0,08	1.324	1,1	0,89	0,40	0,53	-	0,0%	0,00	-	-	-	1,000
Santo Amaro	Média-baixa	2,00	2.652	2,3	1,10	0,76	0,68	27.130	7,5%	1,76	2,1	5.399	634	0,610
Região Sul II	Baixa	0,38	2.211	21,7	0,95	0,52	0,49	60.714	16,7%	0,38	1,8	5.016	498	0,694
Total do município	Baixa-média	0,62	1.977	100,0	1,00	0,68	0,54	363.578	100,0%	0,62	2,1	5.229	450	0,723

Fonte: Censo Demográfico 2010; Embraesp-EM (2000-2011) e MTE-Rais (2010).

ANEXO J

TABELA J.1

Recursos previstos por projetos regionalizados e orçamento previsto para obras nas subprefeituras, agregadas por RAs, para a LOA 2015

Regiões e subprefeituras	Despesa (R\$)	Participação (%)	Orçamento previsto	Participação (%)
Sé	56.567.165	1,0	1.203.874	2,3
Região Centro	56.567.165	1,0	1.203.874	2,3
Aricanduva/Vila Formosa	136.097.400	2,3	1.060.358	2,1
Mooca	197.126.534	3,3	1.170.096	2,3
Penha	229.154.594	3,9	1.915.862	3,7
Sapopemba/Vila Prudente	71.368.666	1,2	3.085.958	6,0
Região Leste I	633.747.194	10,7	633.747.194	14,1
Cidade Tiradentes	6.061.159	0,1	1.117.086	2,2
Ermelino Matarazzo	18.581.203	0,3	1.035.007	2,0
Guianases	14.415.686	0,2	1.409.606	2,7
Itaim Paulista	31.466.497	0,5	1.865.939	3,6
Itaquera	552.485.273	9,3	2.367.128	4,6
São Mateus	209.082.986	3,5	2.157.782	4,2
São Miguel Paulista	27.881.153	0,5	1.786.122	3,5
Região Leste II	859.973.956	14,5	11.738.671	22,8
Jaçanã/Tremembé	68.728.213	1,2	1.566.637	3,0
Santana/Tucuruvi	3.937.124	0,1	1.158.201	2,3
Vila Maria/Vila Guilherme	4.907.823	0,1	1.306.687	2,5
Região Norte I	77.573.160	1,3	4.031.525	7,8
Casa Verde	93.472.756	1,6	1.343.715	2,6
Freguesia do Ó/ Brasilândia	23.809.201	0,4	1.940.605	3,8
Perus	35.369.792	0,6	1.015.436	2,0
Pirituba/Jaraguá	38.360.051	0,6	2.023.930	3,9
Região Norte II	191.011.800	3,2	6.323.685	12,3
Butantã	67.687.239	1,1	1.655.960	3,2
Lapa	277.461.307	4,7	890.461	1,7
Pinheiros	29.701.818	0,5	504.763	1,0
Região Oeste	374.850.365	6,3	3.051.184	5,9
Ipiranga	136.025.898	2,3	1.798.047	3,5
Jabaquara	978.252.333	16,5	965.483	1,9
Vila Mariana	200.846.876	3,4	711.741	1,4
Região Sul I	1.315.125.107	22,2	3.475.271	6,8
Campo Limpo	247.144.643	4,2	2.777.844	5,4
Capela do Socorro	142.642.586	2,4	3.136.891	6,1
Cidade Ademar	724.500.583	12,2	2.038.640	4,0
M'Boi Mirim	736.439.449	12,4	2.856.093	5,6
Parelheiros	179.071.177	3,0	1.872.509	3,6
Santo Amaro	388.761.539	6,6	861.636	1,7
Região Sul II	2.418.559.977	40,8	13.543.612	26,3
Total do município	5.927.408.722	100,0	51.458.041	100,0

Fonte: Sempla (2014).

ANEXO K

TABELA K. 1

A distribuição da concentração relativa (subprefeitura/município) das despesas em projetos, por RAs, setores de política pública e concentração territorial do total de recursos previstos para a LOA 2015

Regiões e subprefeituras	Mobilidade	Habitação	Ambiental	Saúde	Educação	Cultura	Total região
Sé	0,778	-	-	-	-	11,772	1,000
Região Centro	0,778	-	-	-	-	11,772	1,000
Aricanduva/Vila Formosa	1,447	-	1,893	-	-	-	1,000
Mooca	-	-	-	2,930	2,337	13,863	1,000
Penha	1,764	-	-	-	0,957	-	1,000
Sapopemba/Vila Prudente	-	-	-	-	17,065	-	1,000
Região Leste I	1,038	-	0,442	0,953	1,899	4,507	1,000
Cidade Tiradentes	-	-	-	-	-	-	-
Ermelino Matarazzo	-	-	-	16,673	-	-	1,000
Guianases	-	-	-	-	-	-	-
Itaim Paulista	-	-	-	-	-	-	-
Itaquera	1,680	-	-	0,504	1,209	-	1,000
São Mateus	1,573	-	1,324	-	-	-	1,000
São Miguel Paulista	-	-	-	-	17,065	-	1,000
Região Leste II	1,572	-	0,330	0,647	1,379	-	1,000
Jaçanã/Tremembé	-	-	8,375	-	-	-	1,000
Santana/Tucuruvi	-	-	-	-	-	-	-
Vila Maria/Vila Guilherme	-	-	2,117	1,174	-	13,650	1,000
Região Norte I	-	-	3,478	0,918	-	10,683	1,000
Casa Verde	1,869	-	-	-	-	-	1,000
Freguesia do Ó/ Brasilândia	-	-	-	-	17,065	-	1,000
Perus	-	-	8,375	-	-	-	1,000
Pirituba/Jaraguá	-	-	-	16,673	-	-	1,000
Região Norte II	1,132	-	1,437	2,286	1,462	-	1,000
Butantã	-	-	-	9,502	7,340	-	1,000
Lapa	1,019	-	3,810	-	-	-	1,000
Pinheiros	1,869	-	-	-	-	-	1,000
Região Oeste	0,980	-	3,118	0,980	0,757	-	1,000
Ipiranga	-	-	8,375	-	-	-	1,000
Jabaquara	1,839	-	-	0,269	-	-	1,000
Vila Mariana	-	-	-	-	-	-	-
Região Sul I	1,627	-	0,963	0,238	-	-	1,000
Campo Limpo	1,550	-	0,963	-	0,947	-	1,000
Capela do Socorro	0,703	-	-	-	10,649	-	1,000
Cidade Ademar	-	5,158	0,711	-	-	-	1,000
M'Boi Mirim	0,834	2,360	0,755	0,441	0,319	-	1,000
Parelheiros	-	-	-	16,673	-	-	1,000
Santo Amaro	0,931	-	1,356	0,572	5,219	-	1,000
Região Sul II	0,589	2,417	0,797	1,447	1,262	-	1,000
Total do município	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Fonte: Fundação Seade (2014); Censo Demográfico 2010; Embraesp-CEM (2000-2011).

Obs.: 1. Dados atualizados pelo IGP-DI.

2. Investimento público com valor de setembro de 2014.

ANEXO L

TABELA L.1

A distribuição em 2010 e o crescimento comparado a 2000 da população moradora, por condição de domicílio e RAs de São Paulo
(Em %)

Regiões e subprefeituras	Distribuição em 2010			Crescimento 2000-2010				
	Próprio já quitado	Próprio ainda pagando	Alugado	Total	Próprio	Próprio já quitado	Próprio ainda pagando	Alugado
Sé	47,8	7,1	40,1	27,2	30,8	26,9	65,1	26,8
Região Centro	47,8	7,1	40,1	27,2	30,8	26,9	65,1	26,8
Aricanduva/Formosa/Carrão	65,5	4,8	24,3	10,8	15,3	15,3	14,9	12,7
Mooca	57,0	9,7	28,4	21,2	31,1	28,1	51,9	7,2
Penha	63,2	7,6	23,7	9,5	10,8	17,0	-23,0	16,4
Vila Prudente/Sapopemba	63,2	7,5	22,6	11,5	12,9	18,6	-19,8	22,1
Região Leste I	62,2	7,6	24,5	12,8	16,2	19,4	-4,9	14,8
Cidade Tiradentes	42,4	41,0	9,1	22,3	19,2	158,8	-23,5	123,0
Ermelino Matarazzo	64,8	4,5	23,2	10,2	12,1	9,9	58,0	16,3
Guaianases	65,3	7,1	17,6	16,7	20,2	29,1	-26,6	33,5
Itaim Paulista	61,2	12,9	17,4	15,1	18,9	19,0	18,6	28,3
Itaquera	61,8	12,9	17,5	19,8	21,5	38,8	-24,0	32,1
São Mateus	61,0	10,9	18,4	22,3	23,1	15,7	91,4	46,2
São Miguel	64,7	7,5	19,9	7,2	13,0	9,8	50,7	18,2
Região Leste II	61,0	12,8	17,8	16,3	18,8	25,0	-3,9	31,6
Jaçanã	65,6	5,7	23,3	24,4	23,2	29,3	-19,9	56,3
Santana	63,7	6,5	25,3	13,6	15,9	19,9	-12,7	14,5
Vila Maria	55,3	4,3	35,7	6,1	7,2	8,7	-8,3	12,8
Região Norte I	61,6	5,6	28,0	13,9	15,4	19,1	-14,0	21,8
Casa Verde/Cachoeirinha	58,0	7,5	27,5	8,1	11,1	11,0	12,5	13,7
Freguesia do Ó/Brasilândia	62,7	4,8	23,8	13,8	11,8	15,2	-19,5	31,9
Perus	67,2	4,8	20,9	50,2	48,8	51,1	22,7	159,9
Pirituba	58,7	13,8	20,1	22,3	19,5	18,9	22,4	37,0
Região Norte II	60,7	8,5	23,1	18,2	17,6	18,7	10,2	33,6
Butantã	65,0	10,2	20,4	27,5	28,7	36,1	-4,5	42,7
Lapa	64,2	8,4	23,2	26,9	31,2	31,2	30,7	23,8
Pinheiros	65,6	4,4	25,3	22,4	20,4	21,5	5,8	32,9
Região Oeste	65,0	7,7	22,9	25,6	26,6	29,5	6,9	32,9
Ipiranga	58,5	10,2	26,6	19,3	21,4	23,4	10,9	23,2
Jabaquara	60,8	5,8	27,0	17,3	15,3	18,8	-11,4	24,6
Vila Mariana	65,2	5,5	25,0	24,2	24,3	29,4	-14,6	27,2
Região Sul I	61,5	7,6	26,0	20,7	21,3	24,7	-1,2	24,9
Campo Limpo	62,4	9,4	22,5	34,8	36,2	39,1	19,9	70,2
Capela do Socorro	69,5	3,6	20,3	16,4	14,8	18,0	-24,2	45,5
Cidade Ademar	65,5	3,3	24,3	23,7	30,1	31,9	2,8	44,5
M'Boi Mirim	64,7	4,9	23,7	29,4	26,0	27,3	11,3	56,1
Parelheiros	76,0	1,4	13,8	40,7	39,1	40,4	-7,1	121,5
Santo Amaro	66,2	9,4	19,5	22,8	24,4	24,4	24,7	19,7
Região Sul II	66,1	5,7	21,8	26,3	26,6	28,5	8,1	51,8
Total do município	62,1	8,1	23,5	19,7	21,1	24,2	1,6	30,3

Fonte: Censos demográficos (2000 e 2010).

ANEXO M

TABELA M.1

Domicílios com moradores, contribuintes pagantes e isentos, valor do estoque imobiliário, valor tributável avaliado, imposto arrecadado e alíquota, entre 2000 e 2010

Regiões e subprefeituras	Domicílios particulares permanentes	Igeral	Até 0,6	Entre 0,6-0,7	Acima de 0,7	Fator qualitativo	Contribuição progressiva por qualidade de infraestrutura
Sé	178.278	0,78			X	1,00	299.267.602
Região Centro	178.278	0,78			X	1,00	299.267.602
Aricanduva/Formosa/Carrão	85.188	0,55	X			0,33	11.915.594
Mooca	117.818	0,67		X		0,67	32.959.371
Penha	150.349	0,52	X			0,33	21.029.929
Vila Prudente/Sapopemba	165.163	0,54	X			0,33	23.102.024
Região Leste I	518.518	0,56	X			0,33	89.006.919
Cidade Tiradentes	60.740	0,52	X			0,33	8.495.952
Ermelino Matarazzo	62.696	0,53	X			0,33	8.769.546
Guaianases	77.200	0,45	X			0,33	10.798.280
Itaim Paulista	107.805	0,44	X			0,33	15.079.126
Itaquera	155.863	0,48	X			0,33	21.801.195
São Mateus	123.432	0,43	X			0,33	17.264.939
São Miguel	107.773	0,49	X			0,33	15.074.650
Região Leste II	695.509	0,48	X			0,33	97.283.688
Jaçanã	84.936	0,48	X			0,33	11.880.346
Santana	108.931	0,58	X			0,33	15.236.624
Vila Maria	92.897	0,51	X			0,33	12.993.883
Região Norte I	286.764	0,53	X			0,33	40.110.853
Casa Verde/Cachoeirinha	94.579	0,51	X			0,33	13.229.152
Freguesia do Ó/Brasilândia	122.120	0,43	X			0,33	17.081.424
Perus	42.225	0,55	X			0,33	5.906.183
Pirituba	133.198	0,55	X			0,33	18.630.949
Região Norte II	392.122	0,50	X			0,33	54.847.708
Butantã	135.821	0,52	X			0,33	18.997.839
Lapa	111.257	0,66		X		0,67	93.371.829
Pinheiros	121.422	0,81			X	1,00	203.825.883
Região Oeste	368.500	0,65		X		0,67	316.195.551
Ipiranga	151.599	0,60		X		0,67	127.877.564
Jabaquara	73.200	0,54	X			0,33	10.238.783
Vila Mariana	135.921	0,71			X	1,00	228.164.730
Região Sul I	360.720	0,62	X			0,67	366.281.077
Campo Limpo	185.726	0,43	X			0,33	25.978.255
Capela do Socorro	173.194	0,53	X			0,33	24.225.353
Cidade Ademar	122.914	0,40	X			0,33	17.192.484
M'Boi Mirim	169.509	0,49	X			0,33	23.709.917
Parelheiros	39.490	0,53	X			0,33	5.523.628
Santo Amaro	83.042	0,68		X		0,67	69.692.545
Região Sul II	773.875	0,49	X			0,33	166.322.182
Total do município	3.574.286	0,54	X			0,33	1.429.315.580

Fonte: Censos demográficos (2000 e 2010).

RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA PARA FINANCIAMENTO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Eduardo Alberto Cuscé Nobre¹

1 INTRODUÇÃO

Conforme já visto nos primeiros capítulos deste livro, a adoção da matriz do modelo lógico para avaliar a implantação da rede dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana identificou seis causas críticas para sua viabilização. Entre estas está a ineficiência dos instrumentos jurídicos e financeiros para aquisição de terras e viabilização de projetos públicos, que a partir de uma série de ações apresentará como alguns de seus resultados intermediários o financiamento da implementação dos eixos e a recuperação da valorização imobiliária.

Assim sendo, procura-se neste capítulo compreender os limites e as possibilidades do financiamento da implantação dos eixos e da recuperação da valorização imobiliária relacionados às ações de regulação e gestão da outorga onerosa do direito de construir (OODC) e do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Estes limites são cotejados com outros instrumentos de recuperação de valorização imobiliária, principalmente os certificados de potencial adicional de construção (Cepacs) das operações urbanas consorciadas (OUCs).

Este capítulo se divide em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção relata a experiência internacional de financiamento de projetos de infraestrutura e recuperação da valorização imobiliária. A terceira, por sua vez, contextualiza a experiência paulistana de financiamento de projetos urbanos e a captura da valorização imobiliária. A quarta seção apresenta uma análise da implementação da OODC em São Paulo, enquanto a quinta apresenta uma análise da implementação do Fundurb no município. Por fim, a sexta seção tece as considerações finais deste estudo.

1. Professor de planejamento urbano e regional dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA URBANA E DE RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

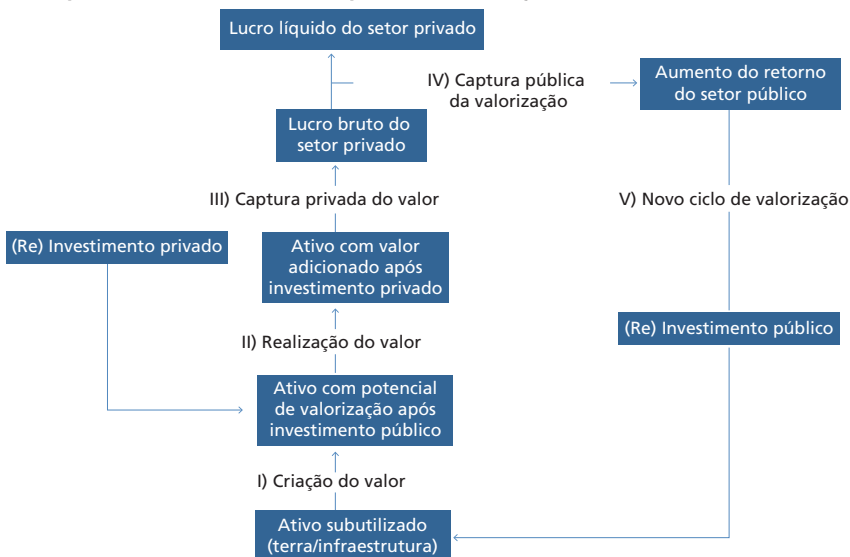
A implementação de infraestrutura urbana sempre representou um grande custo para o poder público, em qualquer esfera do governo. No entanto, isso sempre resultou na valorização dos imóveis e dos terrenos adjacentes a essa infraestrutura, que geralmente é captada pelos proprietários, por meio do aumento dos aluguéis ou do valor de venda. Em função disso, surgiu a cobrança de taxas sobre os melhoramentos realizados em várias cidades do mundo, como forma de recuperar para o poder público parte da valorização advinda dos investimentos realizados.

Hoje em dia, existe uma vasta literatura sobre a captura da valorização imobiliária decorrente da atuação do Estado, seja pela implantação de infraestrutura, seja pela modificação da legislação urbanística ou edilícia. Esses mecanismos de taxação da valorização funcionam como forma de ressarcir o poder público dos custos dessa implantação, possibilitando a sua atuação contínua.

Em seu estudo sobre o metrô de Varsóvia, Medda e Modelewska (2011) defenderam a adoção desses mecanismos como fonte alternativa para o financiamento dos projetos de infraestrutura de transporte coletivo de alta capacidade, tendo em vista o seu custo elevado e as dificuldades econômicas de endividamento pelas quais o Estado vem passando atualmente. Segundo eles, a adoção desses mecanismos poderia resultar em um ciclo de crescimento virtuoso, conforme figura 1.

FIGURA 1

Esquema teórico do ciclo de captura da valorização imobiliária



Fonte: Medda e Modelewska (2011).

Em um primeiro momento, existe um ativo subutilizado (terra ou infraestrutura). Após o investimento público, esse ativo passa a ter potencial de valorização. Após o investimento privado, esse ativo realiza aquele potencial de valorização, representando o lucro bruto do setor privado. Nesse momento é que ocorre a captura pública de parte da valorização por meio desses mecanismos. Como resultado, de um lado, há um lucro líquido do setor privado e, de outro, há a capacidade de reinvestimento do setor público, graças à captura da valorização.

Ainda com relação ao estudo de Medda e Modelewska (2011), existe a definição das formas de captura dessa valorização mediante o estudo de métodos de vários países do mundo. Basicamente, eles se dividem em mecanismos de taxaço (impostos ou taxas), incentivos ou parcerias público-privadas (PPPs), explicados no quadro 1.

QUADRO 1

Métodos alternativos para o financiamento de infraestrutura de transporte

Método	Característica
Imposto sobre valorização fundiária (<i>land value tax – LVT</i>)	O LVT é pensado para capturar o valor criado pela provisão de serviços públicos em geral. Ele pode discriminar o beneficiário do imposto, ou seja, os impostos podem, por exemplo, ser direcionados apenas para um grupo específico de proprietários. Ele avalia o valor da terra em vez de o valor da propriedade e concentra-se nos proprietários.
Financiamento pelo aumento do imposto (<i>tax increment financing – TIF</i>)	Esse método de financiamento estima o nível de desenvolvimento que ocorrerá como resultado da melhoria do transporte e usa essa estimativa como base para financiar a implantação do sistema. O crescimento esperado das receitas das propriedades é titularizado a fim de fornecer fundos para melhorias de infraestrutura. A elevação potencial do valor da propriedade causada pela melhoria de infraestrutura é identificada.
Taxa de serviços de transporte (<i>transportation utility fee – TUF</i>)	Na TUF, uma melhoria do transporte é tratada como um serviço urbano (por exemplo, água, eletricidade) e é paga por uma taxa de usuário. Em vez de se estabelecer uma taxa em relação ao valor da propriedade, ela é estimada pelo número de viagens que a propriedade pode gerar.
Taxa do impacto do empreendimento (<i>development impact fee – DIF</i>)	Essas são taxas cobradas uma só vez pelo poder público local na aprovação do projeto de um empreendimento com a finalidade de financiar uma parte do custo dos equipamentos públicos.
Cobranças negociadas (<i>negotiated extractions</i>)	Trata-se de pagamento por parte dos empreendedores a ser utilizado para a implantação da infraestrutura que atenderá ao empreendimento (melhorias externas, por exemplo, nos sistemas de transporte). Os pagamentos são <i>a priori</i> por meio do fornecimento de terra ou de dinheiro.
Avaliações especiais (<i>special assessments</i>)	É uma taxa cobrada pela prefeitura pela melhoria de serviços da cidade que beneficiam os proprietários. O benefício pode ser um novo sistema de transportes. O cálculo de quanto deve ser cobrado pelo impacto da intervenção é feito por meio de uma variedade de métodos, como a medição da distância do serviço mais próximo e da área total do imóvel.
Direitos de construção (<i>air rights</i>)	São uma forma de captura de valor que envolve o estabelecimento de direitos de construção acima, ou em alguns casos abaixo, de um equipamento de transporte, o que gera um incremento do valor da terra. Por exemplo, pode-se vender os direitos para construir uma estação com espaços comerciais em cima de uma saída de metrô a um agente privado, pois isso aumentaria o valor da terra e seria benéfico tanto para os parceiros públicos quanto para os privados.
Empreendimento associado (<i>joint development</i>)	É uma parceria entre o setor público e os operadores privados e empreendedores, a fim de compartilhar o encargo financeiro do investimento nos transportes.

Fonte: Medda e Modelewska (2011).

Segundo Rybeck (2004), nos Estados Unidos as primeiras iniciativas de cobrança da valorização imobiliária decorrente de obras públicas ocorreram ainda no final do século XIX. Nessa época, a maioria das ruas do Distrito de Columbia não era pavimentada, ocasionando uma série de problemas para a cidade e seus habitantes. A pavimentação das ruas e das calçadas era muito cara e, apesar de beneficiar a todos os habitantes, representava um benefício ainda maior para os proprietários de imóveis fronteiriços a essas ruas, que obtinham uma grande valorização de seus imóveis. Em função disso, o Congresso norte-americano aprovou legislação no início de 1894 exigindo que os proprietários de imóveis adjacentes às obras contribuíssem com 50% do custo da pavimentação.

Posteriormente, a taxação sobre a provisão de infraestrutura foi regulamentada na Lei de Planejamento Urbano Padrão (Standard City Planning Enabling Act), de 1928. Contudo, com o *boom* imobiliário do Pós-Guerra, esse sistema chegou ao limite, visto que os proprietários existentes não concordavam mais em pagar pela expansão da infraestrutura que os novos empreendimentos requisitavam. Em função disso, as municipalidades passaram a cobrar dos novos empreendimentos as taxas necessárias para expansão da infraestrutura urbana, conhecidas como DIFs (Cullingworth e Caves, 2003).

Nesse caso, o racional da taxa não reside na valorização imobiliária decorrente da instalação da infraestrutura, mas na cobrança dos custos de expansão da infraestrutura que os novos empreendimentos acarretarão. De qualquer forma, a lógica do instrumento reside no fato de que o direito de construir, que é um direito à parte do direito de propriedade, acarreta custos para o poder público e estes custos devem ser arcados pelos empreendedores. Dessa forma, diferentemente do imposto territorial – que, como imposto, é cobrado anualmente e desvinculado de qualquer serviço específico –, a DIF é uma taxa a ser paga uma única vez e está vinculada à expansão da infraestrutura urbana necessária para minimizar os impactos do empreendimento.

Essas taxas foram implantadas pela primeira vez em Hinsdale, Illinois (Estados Unidos), em 1947 para financiar a expansão da estação de tratamento de água, quando foi cobrada uma taxa de US\$ 50 por cada nova ligação de esgoto (Cullingworth e Caves, 2003). Após batalha judicial, o Tribunal Superior de Illinois decidiu pela legalidade da cobrança, desde que utilizada para despesas de capital, não para despesas operacionais. A partir dos anos 1950 e 1960, a DIF tornou-se popular para o financiamento de implantação de sistema viário, parques, escolas e, da década de 1980 em diante, passou a ser utilizada também para o financiamento de outros serviços públicos, tais como corpo de bombeiros, delegacias de polícia e bibliotecas.

Além da DIF, outro instrumento norte-americano que trabalha com a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade é a transferência de potencial construtivo (TPC), que permite ao proprietário de um terreno rural ou imóvel protegido pelo interesse histórico transferir o potencial construtivo não utilizado para outro terreno ou imóvel receptor. Desde os anos 1970, cidades como Nova Iorque e Chicago vêm se utilizando desse instrumento para ressarcir os proprietários de eventuais perdas financeiras e preservar as características de interesse, sejam elas de valor cultural ou ambiental.

Outro país que implantou instrumentos de cobrança de OODC foi a França. Desde o Pós-Guerra, esse país já vinha se destacando pela proposição de instrumentos urbanísticos inovadores como as zonas de urbanização prioritária (*zones à urbaniser en priorité* – ZUPs) e as zonas de desenvolvimento consorciadas (*zones d'aménagement concerté* – ZACs)² (United Kingdom, 1989). Na revisão do Código de Urbanismo e Habitação de 1975, foi instituída a criação do teto legal de densidade (*plafond légal de densité* – PLD). Ele foi instituído no valor de 1,5 para 1 em Paris e de 1 para 1 no restante da França, com a finalidade de combater a especulação imobiliária, incentivar a reciclagem das construções e prover de fundos os governos locais (United Kingdom, 1989). Os empreendedores que quisessem construir acima desse teto deveriam recolher à municipalidade uma taxa igual ao valor do terreno, cuja aquisição seria necessária para que a densidade da construção não excedesse esse limite, conforme o art. 3º da Lei nº 1.328, de 31 de dezembro de 1975, que acrescenta ao código o seguinte texto:

Art. L. 112-2 – A construção de uma edificação com densidade superior ao teto legal está subordinada ao pagamento por parte do beneficiário do alvará de construção de valor igual ao de um terreno cuja aquisição seria necessária para que a densidade da construção não excedesse este limite (France, 1976).³

Em 1982, o PLD foi descentralizado, ficando a par das comunas a fixação do valor do teto legal, e a legislação de 1986 tornou o seu uso opcional. Entre as razões da sua revisão estava o fato de que ele trouxe um retorno financeiro bem menor do que o esperado e causou um desincentivo à construção, reduzindo as densidades populacionais das áreas centrais (United Kingdom, 1989). A Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (SRU), de 2000, aboliu de vez o uso do PLD,

2. As ZUPs foram criadas pelo Código de Urbanismo e Habitação (Code de l'Urbanisme et de l'Habitation) de 1954, que instituiu o sistema de planejamento urbano francês, e foram bastante utilizadas na desapropriação de grandes glebas para a construção de grandes conjuntos residenciais (*grands ensembles*) no Pós-Guerra. As ZACs as substituíram na Lei de Ordenamento Fundiário (Loi d'Orientation Foncière), de 1967. Esse instrumento foi elaborado para promover a parceria entre o poder público e os empreendedores privados em grandes projetos urbanos, cabendo ao Estado a desapropriação, a implantação de infraestrutura, a definição do plano de desenvolvimento e a venda do terreno para a iniciativa privada, que desenvolve os empreendimentos.

3. "L'edification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonné au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire d'une somme égale à la valeur de la terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excede pas ce plafond".

em função do estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs) na construção de vias e infraestrutura. Contudo, as comunas que se utilizavam desse instrumento puderam manter a sua utilização até o final de 2014.

Entre os impostos para captura da valorização imobiliária, destaca-se o LVT. A experiência norte-americana do LVT consiste em usar alíquotas diferenciadas para as partes predial e territorial do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), também chamado de *two-rate tax* ou *split-rate tax*. Em vez de se taxar a propriedade toda em 5,0% do seu valor, por exemplo, o imposto é dividido em dois componentes: o territorial e o predial. O componente territorial é taxado a 7,5% de seu valor, enquanto o predial é taxado a 2,5%. Os proprietários que fizerem uma grande benfeitoria no terreno pagarão mais imposto no caso da alíquota única do que na dividida, conforme pode ser visto na tabela 1.

TABELA 1
Exemplo hipotético do IPTU com alíquotas simples e diferenciadas

	Alíquota única	Alíquotas diferenciadas
Alíquota territorial (%)	5,0	7,5
Alíquota predial (%)	5,0	2,5
Valor venal avaliado (US\$)	50.000	50.000
Imposto territorial (US\$)	2.500	3.750
Pequena benfeitoria (US\$)	50.000	50.000
Grande benfeitoria (US\$)	100.000	100.000
Imposto com pequena benfeitoria (US\$)	2.500	1.250
Imposto com grande benfeitoria (US\$)	5.000	2.500
IPTU total com pequena benfeitoria (US\$)	5.000	5.000
IPTU total com grande benfeitoria (US\$)	7.500	6.250

Fonte: Banzhaf e Lavery (2008).

O exemplo mais conhecido de alíquotas diferenciadas de imposto predial e territorial nos Estados Unidos ocorre no estado da Pensilvânia (Hartzok, 1997; Rybeck, 2004; Hughes, 2006; Banzhaf e Lavery, 2008). A estrutura tributária original desse estado favorecia a concentração fundiária, pois os impostos incidiam pesadamente sobre a construção. Em 1911, a Pensilvânia promulga legislação estipulando que a alíquota predial deveria ser no máximo a metade da alíquota territorial. Ocorreu uma reação da elite fundiária, dos comerciantes e dos políticos dizendo que esse tipo de taxação era “ilegal, injusta e antiamericana” (Hughes, 2006, p. 7). Mesmo assim, a legislação passou e hoje a maior parte das cidades do estado apresentam alíquotas bem diferenciadas (tabela 2).

TABELA 2

Estado da Pensilvânia: comparação do IPTU com alíquotas simples e diferenciadas, por cidade

Cidade	Alíquota territorial (%)	Alíquota predial (%)	Territorial sobre o total (%)	Isenção de taxas na benfeitoria da construção (US\$ 1 mil)	População
Aliquippa	7,9	0,7	75,9	1.001	13.374
Clairton	10,0	2,1	53,7	300	9.656
Coatesville	5,2	2,5	33,9	70	11.038
DuBois	5,1	1,3	43,9	31	8.286
Duquesne	8,0	3,8	34,0	134	8.845
Harrisburg	3,2	1,1	36,0	2.533	52.376
McKeesport	10,0	1,9	59,0	865	26.016
New Castle	8,7	2,2	46,6	1.192	28.334
Oil City	8,5	2,7	42,5	478	11.949
Pittsburgh	18,4	3,2	57,4	73.739	369.379
Scranton	6,6	1,2	65,9	3.997	81.805
Washington	17,7	1,8	70,4	1.495	15.791
Total				85.835	636.849

Fonte: Hartzok (1997).

Segundo Rybeck (2004), o fato de a parcela construída, as benfeitorias e as construções serem menos taxadas que a parcela territorial incentiva o aproveitamento máximo da construção e desestimula a retenção especulativa de terrenos. O autor argumenta que a taxação da valorização do terreno é o mais adequado instrumento de recuperação desta, pois o valor da terra é influenciado em boa parte pela infraestrutura urbana e serviços públicos existentes ou construídos. Diferentemente das construções, a terra não é produzida ou construída individualmente e, sim, coletivamente, principalmente pela ação do Estado.

Dessa forma, os proprietários não podem evitar a taxação da terra produzindo menos terra ou mudando seu terreno para uma área de menor taxação. Assim sendo, tal taxação não entra como custo de produção, mas como custo de propriedade. O preço da terra geralmente reflete a capitalização dos benefícios que as pessoas esperam por possuí-la. Dessa forma, para diminuir os custos da taxação territorial, os proprietários e os empreendedores procuram aproveitar ao máximo o potencial construtivo para poder dividir os impostos com novos proprietários e locatários.

Banzhaf e Lavery (2008) avaliam essa técnica do ponto de vista da eficiência econômica, pois o imposto taxa menos a produção e refreia o espraiamento urbano (*smart growth*). Segundo eles, os municípios que se utilizaram do instrumento tiveram um aumento dos alvarás de construção maior que a média, mesmo em tempos de crise econômica, e apresentaram um aumento de até 7% na densidade nos dez anos

seguintes. Além do mais, tendo em vista que o imposto territorial é baseado no valor venal do terreno, a alíquota mais elevada refreia a valorização especulativa dos terrenos.

Entre as experiências de empreendimentos associados, destacou-se na literatura estrangeira a da japonesa Tokyu Corporation (Medda e Modelewska, 2011; Calimente, 2012; Zhao, Das e Larson, 2012). Nesse país, as ferrovias constituem o sistema principal da rede de transportes coletivo. A metrópole de Tóquio, por exemplo, é praticamente toda acessível por esse modal. Visto que boa parte da rede é privatizada, as empresas gerenciadoras do sistema têm criado bairros de alta densidade, uso misto e amigáveis aos pedestres no entorno das estações a fim de aumentar o número de viagens e, conseqüentemente, o lucro.

Os pesquisadores locais definiram esse tipo de empreendimento de comunidades integradas pela ferrovia (*rail integrated community* – RIC), como forma de diferenciá-lo do conceito norte-americano de desenvolvimento orientado pelo transporte (*transit-oriented development* – TOD), apesar das inúmeras semelhanças conceituais entre os dois modelos (Calimente, 2012). Emprego, lazer, compras e serviços públicos concentram-se no entorno das estações ferroviárias, fazendo o uso do automóvel quase desnecessário em várias partes da cidade. Quase todos os aspectos da vida diária podem ser alcançados por trem, ônibus, bicicleta ou mesmo a pé.

A política governamental associada a fatores socioeconômicos e à inventividade por parte das empresas ferroviárias ocasionou o surgimento dessas comunidades. Os operadores do sistema tiveram de encontrar maneiras alternativas para obter lucro desde o início do século XX, primeiramente com a estatização das linhas-tronco e posteriormente com a alta regulamentação das tarifas do serviço ferroviário.

Dessa forma, as empresas ferroviárias de Tóquio sempre atuaram no mercado imobiliário, na construção de bairros no entorno de suas estações, fazendo com que a cidade atingisse altos níveis de utilização do sistema, respondendo por 25,5% das viagens metropolitanas, e que o uso do carro fosse visto mais como um estilo de vida do que uma necessidade, respondendo por 33,2% (Calimente, 2012). Os modos de transporte não motorizados respondem por 36,8%, sendo 14,5% para as bicicletas e 22,3% para os pedestres.

Em função da taxação elevada, dos pedágios, da escassez de espaço para estacionar, das normas restritivas, da inspeção veicular anual e do preço dos combustíveis, a propriedade de um automóvel acaba sendo altamente custosa, resultando num custo médio de ¥ 50 mil por mês (R\$ 1.063,50), ou ¥ 600 mil por ano (R\$ 12.762,00), num país onde muitos trabalhadores ganham entre ¥ 3 milhões e ¥ 4 milhões por ano (de R\$ 63.810,00 a R\$ 85.080,00),⁴ respondendo por 15% a 20% do orçamento.

4. Ao câmbio de 3 de setembro de 2014, conforme *site* do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/PEC/CONVERSAO/CONVERSAO.ASP>>.

Boa parte da implantação das ferrovias privadas foi executada por meio de um empreendimento associado, em que um órgão público ou um ente privado vinculado a um órgão público arrecada os terrenos de proprietários privados, que recebem benefícios na forma de melhorias de sua propriedade (Zhao, Das e Larson, 2012). Em Tóquio, o método mais utilizado é o do reajuste de terras (*land readjustment*), no qual o empreendedor público ou privado organiza os proprietários em uma cooperativa, que o autoriza a realizar o investimento e as melhorias na propriedade, retornando parcelas menores ou partes do empreendimento para os proprietários originais, servidas pelas obras de transporte e de infraestrutura. O empreendedor retém então uma parte do empreendimento como compensação pela implantação dos serviços e obras.

A Tokyu Corporation (Tokyo Kyuko Dentetsu Kabushiki-Gaisha), uma empresa ferroviária privada que atua também como promotora imobiliária, implantou o Tama Denen Toshi, uma comunidade planejada servida por uma linha ferroviária, utilizando-se do modelo de reajuste de terras. Em seguida, a empresa, com suas afiliadas, promoveu o desenvolvimento imobiliário da região, vendendo as terras, construindo moradias, e atraindo centros comerciais e escolas.

O projeto é visto como uma das mais bem-sucedidas iniciativas de desenvolvimento imobiliário realizadas por uma empresa japonesa privada, não exigindo subsídio direto do governo. De 1960 a 1984, a Tokyu Corporation promoveu o desenvolvimento urbano ao longo de uma linha ferroviária de 22 km para transformar uma vasta região montanhosa de 5 mil hectares numa comunidade planejada de 500 mil habitantes, chamada Tama Denen Toshi (Cidade Jardim Tama), que se constitui de quatro cidades novas interligadas ao longo de uma faixa de 15 km a 35 km ao sudoeste de Tóquio.

Com o reajuste de terras, foram formadas 53 cooperativas, o que permitiu a consolidação de mais de 4.900 ha de terra. A maioria dos proprietários originais era de agricultores que acreditavam na capacidade da Tokyu Corporation para desenvolver a área em função do histórico da empresa. Entre os planejadores urbanos japoneses, esta abordagem sem precedentes para o desenvolvimento de cidades novas tornou-se conhecida como o método Tokyu.

Em São Paulo, já existe experiência com empreendimentos associados. A primeira delas foi o *shopping* Metrô Tatuapé, um grande empreendimento imobiliário associado ao sistema metroferroviário, inaugurado em 1997 (Nigriello e Ferreira, 2004). Localizado no lado sul da estação Tatuapé, intermodal de metrô, trem e ônibus, o centro comercial tem 40 mil metros quadrados de área bruta locável, oito salas de cinema, uma sala de espetáculos e estacionamento com vaga para 2 mil veículos. Tem uma frequência de cerca de 80 mil pessoas por dia, sendo responsável por um acréscimo de 14% na demanda diária da estação. De acordo

com Nigriello e Ferreira (2004), a receita obtida pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) com o empreendimento era de aproximadamente US\$ 1,5 milhão por ano em 2004.

Em 2001 foi inaugurado o *shopping* Metrô Santa Cruz, com 110 lojas, catorze salas de cinema e 650 vagas de estacionamento, que obteve um sucesso equivalente ao Tatuapé. Em 2007 foi aberto o *shopping* Itaquera, junto à estação e ao Poupatempo de mesmo nome, com duzentas lojas, oito salas de cinema e 2,3 mil vagas de estacionamento. Nigriello e Ferreira (2004) afirmam que, desde então, vários empreendimentos planejados têm incluído não somente espaços comerciais, mas também universidades, locais de convivência e atividades institucionais, de assistência à saúde etc.

Em 2013, o Metrô obteve uma receita de R\$ 43,09 milhões advinda dos centros comerciais Metrô Tatuapé, Boulevard Tatuapé, Santa Cruz, Itaquera e Tucuruvi, oferecendo 2.500 empregos diretos e indiretos, e representando 2,2% do total das receitas, além de impactar o fluxo de usuários, principalmente nos finais de semana, refletindo-se também no acréscimo de demanda (Metrô, 2014). Contudo, os empreendimentos associados em São Paulo são grandes polos de concentração de pessoas e empregos, baseados primordialmente na estratégia do grande centro comercial. Dessa forma, os princípios do TOD, relacionados à diversidade de usos, inserindo-se também o componente habitação e o adensamento residencial, não são atendidos.

3 O CONTEXTO DA EXPERIÊNCIA PAULISTANA DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS URBANOS E DA CAPTURA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

A discussão sobre a utilização de novos instrumentos urbanísticos, que culminaram nos instrumentos de captura de valorização imobiliária para o financiamento dos projetos urbanos, remonta à década de 1970 na cidade de São Paulo. As experiências espanhola, italiana, francesa e norte-americana desse período tiveram muita influência no estudo e na proposição desses novos instrumentos urbanísticos e dispositivos legais, tais como a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade, o “solo criado”, a urbanização compulsória, o direito de preempção e a TPC (Município de São Paulo, 1979).

Nessas discussões destacou-se principalmente o conceito de solo criado, correspondente à “área construída que exceder a certa proporção da área do terreno” no qual a construção se encontra (Azevedo Netto *et al.*, 1977, p. 9). Esse conceito surgiu em 1975 das reflexões que vinham sendo desenvolvidas por diversos técnicos da administração pública, vinculados principalmente ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior (Moreira *et al.*, 1975). Esse conceito foi amplamente difundido

nos anos seguintes pelo próprio Cepam e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em seminários sobre o tema, assim como pela imprensa em geral e especializada,⁵ resultando na sua proposição na Carta de Embu⁶ (Memorando, 1977).

Baseando-se nesse conceito, foi proposta a utilização de três novos instrumentos: o coeficiente de aproveitamento (CA) único,⁷ a transferência do direito de construir (TDC), e a proporcionalidade entre solos públicos e privados. A partir da fixação do CA único, que é a fixação de um mesmo e igual coeficiente para todos os terrenos de um município, a construção além desse direito só seria possível mediante a TDC de outra área, pela aquisição desse direito de outros terrenos ou do poder público e, neste caso, quer em dinheiro, quer em oferta de outros terrenos de interesse da comunidade. A TDC entre lotes ocorreria mediante certas regras fixadas pelo poder público.

Em resumo, toda essa discussão baseava-se na proporcionalidade entre solos públicos e privados, ou seja, procurava-se uma proporcionalidade entre o adensamento populacional, que seria advindo do adensamento construtivo, e a oferta de terrenos para equipamentos públicos, como creches, escolas, postos de saúde e áreas verdes, ou para projetos de reurbanização. No caso da TDC, a ideia também estava vinculada à preservação de imóveis de interesse histórico, como já era realizado em cidades como Chicago. No estado de São Paulo, o município de São Bernardo do Campo foi o primeiro a adotar o princípio do solo criado no seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), cobrando pela construção superior ao coeficiente único e vinculando os recursos advindos dessa venda ao Fundo de Áreas Verdes (Contador, 1977).

Pode-se perceber que esses conceitos vão fundamentar posteriormente a criação da OODC a fim de obter recursos para o desenvolvimento urbano. Rezende *et al.* (2009), em artigo em que analisam a construção teórica da noção da outorga onerosa, corroboram essa ideia, demonstrando a evolução da linha de pensamento do solo criado desde as décadas de 1970, 1980 e 1990 até a regulamentação desse instrumento pela Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001.

5. A revista *CJ Arquitetura* lançou um número especial sobre o solo criado, discutindo os seus diversos aspectos (econômicos, institucionais, jurídicos, sociais e urbanísticos). Nela, contou com a participação de diversos autores, entre os quais: Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Benno Perelmutter, Cândido Malta Campos Filho, Clementina de Ambrosio, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Ernest Robert de Carvalho Mange, José Celso Contador, Jorge Hori, Pedro Taddei Neto, Miguel Seabra Fagundes e Vicente Greco Filho.

6. Carta de Embu foi um documento promovido pelo Cepam assinado por vários arquitetos, economistas e juristas recomendando a adoção do solo criado pelos municípios.

7. O CA é o índice urbanístico obtido pela divisão da área de uma construção pela área do terreno que ela ocupa. Por vezes, essa área da construção pode ser igual à área total construída; por vezes, corresponde a apenas uma porcentagem dessa área, sendo definida como área computável. A forma exata do cálculo do CA é geralmente definida pela lei do plano diretor municipal ou pela lei de uso e ocupação do solo (zoneamento).

Ainda no final dos anos 1970, a própria Prefeitura do Município de São Paulo considerou a adoção do solo criado, como comprovam estudos desenvolvidos pela Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep),⁸ antecessora da SMDU (Município de São Paulo, 1979). Além da análise das experiências estrangeiras, esses estudos versavam sobre os aspectos econômico-financeiros, físico-urbanísticos e jurídico-institucionais da aplicação do solo criado e da TDC em áreas históricas (Espallargas *et al.*, 1979a; 1979b; 1979c). O prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) chegou a encaminhar projeto de lei regulamentando o solo criado à Câmara Municipal, contudo, o projeto foi retirado de pauta, provavelmente por pressão do ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen, que considerava o instrumento como inflacionário (Memorando, 1977).

Ao longo dos anos, o conceito continuou a ser discutido pelo corpo técnico da prefeitura e em 1991 foi incorporado na proposta de revisão do plano diretor (Município de São Paulo, 1991). Esse projeto de lei propunha a adoção do CA único igual a 1 para todos os terrenos da zona urbana, com exceção das zonas especiais e dos casos previstos em lei.

Definiram-se as zonas adensáveis, nas quais o CA poderia ser ultrapassado mediante contrapartida financeira até o limite do estoque de área edificável disponível. Os recursos arrecadados seriam depositados no Fundurb e deveriam ser utilizados prioritariamente na execução dos programas das zonas especiais de interesse social (Zeis), no atendimento da demanda habitacional, na implantação de áreas verdes, em obras de drenagem e viárias do sistema estrutural de transporte.

Em que pesem os novos conceitos trazidos por esse plano, ele sofreu grande resistência do setor empresarial imobiliário (Plano..., 1991). A questão não era ser contra o coeficiente único, mas sim ser contra o valor igual a 1. Para o setor, o coeficiente deveria ser de ao menos 2,0. Por fim, na época da apresentação à Câmara Municipal, os empresários fizeram forte resistência para manter as “regras do jogo” inalteradas, ou seja, o zoneamento existente (Antonucci, 2002). Destacaram-se na época as críticas feitas por várias pessoas ligadas ao mercado imobiliário, inclusive de arquitetos como Carlos Bratke (1991a; 1991b), que diziam que a adoção da OODC iria tornar a construção civil inviável na cidade de São Paulo.

Contudo, o conceito do solo criado começou a ser utilizado na cidade por meio do instrumento operação interligada (Montandon, 2009). Instituído na Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986, esse instrumento permitia que os

8. A Cogep foi criada pela Lei nº 7.694, de 7 de janeiro de 1972, como uma coordenadoria ligada diretamente ao gabinete do prefeito, com o intuito de instituir o processo de planejamento relacionado à implantação do recém-aprovado PDDI de São Paulo. Em 1978 sofre um processo de reestruturação, passando a ter uma estrutura maior e em 1982 passa a se denominar Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). Em 2005 a Sempla torna-se responsável também pela gestão orçamentária do município. A Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, criou a SMDU, transferindo para esta as funções de planejamento e desenvolvimento urbano e mantendo na Sempla as funções de planejamento econômico.

proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos habitacionais subnormais pudessem requerer à prefeitura a revisão dos índices e das características de uso e ocupação do solo, desde que se obrigassem a construir ou a doar habitações de interesse social (HIS) para a população favelada (Município de São Paulo, 1986). O nome operação interligada veio da necessidade de uma operação casada entre a modificação dos índices urbanísticos, a remoção das favelas e a relocação da população nas unidades habitacionais construídas.

Posteriormente esse instrumento foi modificado na Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995, que passou a permitir a revisão dos índices urbanísticos e dos parâmetros de uso e ocupação do solo de qualquer terreno da cidade mediante contrapartida financeira vinculada ao Fundo Municipal de Habitação (FMH), com exceção dos imóveis localizados em determinadas zonas⁹ e os contidos nos perímetros das operações urbanas (Município de São Paulo, 1995). Por essa lei, o CA revisto poderia chegar até o limite de 4,0 e a taxa de ocupação até 80%.

Conforme relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara Municipal de São Paulo constituída para apurar as operações interligadas, a prefeitura publicava editais de chamamento e os interessados apresentavam propostas (Município de São Paulo, 2002b). Essas propostas, com a documentação do proprietário e a planta que se pretendia aprovar, após serem verificadas pelo setor jurídico da prefeitura, eram encaminhadas para um grupo técnico do Departamento de Planejamento Urbano (Deplano) da Sempla, que analisava os impactos do empreendimento. Caso fossem aprovadas, as propostas eram encaminhadas para deliberação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU).

O cálculo do valor da contrapartida se baseava no conceito de terreno virtual, ou seja, o terreno adicional que seria necessário para se alcançar a área construída pretendida caso não houvesse a outorga do direito de construir. Por exemplo, se um proprietário tivesse um terreno de 1 mil metros quadrados com CA igual a 2, ele poderia construir 2 mil metros quadrados. Caso ele quisesse construir 4 mil metros quadrados (CA igual a 4), ele necessitaria de mais um terreno de 1 mil metros quadrados.

Contudo, o valor da contrapartida não era feito em cima do valor total do terreno, pois, por ser virtual, o proprietário não disporia de mais área no térreo nem no subsolo. Dessa forma, era dado um desconto de 30% sobre o valor de mercado do terreno para chegar ao valor do benefício. Sobre esse valor era feita a negociação da contrapartida, com desconto de até 40% do valor do benefício. Portanto, o valor pago correspondia aproximadamente à metade do valor do terreno onde o imóvel se localizava.

9. Especificamente nas zonas residenciais de densidade baixa (CA igual a 1), de lazer, rurais e de preservação histórica e ambiental (Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z8-100 e Z8-200).

Em 1998, o Ministério Público Estadual entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Tribunal de Justiça do Estado contra o instrumento por ele conceder ao Poder Executivo prerrogativas de mudança do zoneamento inerentes ao Poder Legislativo. O tribunal acatou a ação, suspendendo a utilização do instrumento e em 2000 julgou-o inconstitucional, ficando revogada a sua utilização.

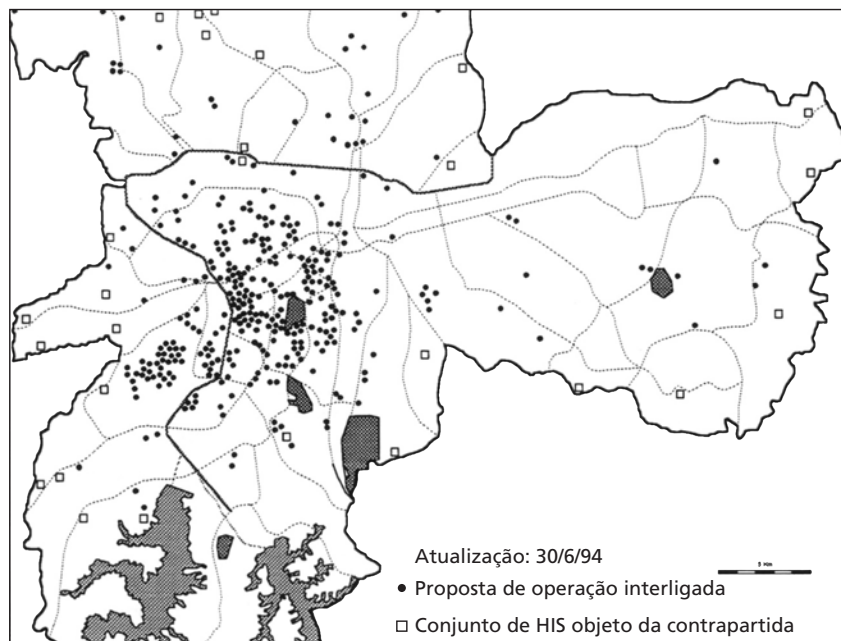
Conforme dados da Câmara Municipal, durante o período de sua utilização, entre 1986 e 1998, foram requeridas 843 adesões, e destas apenas 313 resultaram em termos de compromisso firmado, gerando uma contrapartida no valor atualizado para setembro de 2014 de aproximadamente R\$ 390 milhões,¹⁰ o que seria suficiente para construir 11.102 HIS na época (Município de São Paulo, 2002b). Contudo, a aplicação desse instrumento ocorreu com uma série de irregularidades que justificaram a criação da CPI na Câmara Municipal de São Paulo em 2001. Segundo o relatório dessa comissão, do total arrecadado apenas 18% foi de fato aplicado na construção de HIS, resultando na entrega de apenas 3.348 unidades. O relatório da CPI afirma que até a sua finalização, em 2002, por volta de 65% do total arrecadado ainda não havia sido depositado na conta do FMH. Outra questão apontada pelo relatório foi a do cálculo da contrapartida, que parecia conceder descontos indevidos aos empreendedores imobiliários, com a ausência de critérios técnicos bem definidos.

Além das questões administrativas e financeiras, a operação interligada recebeu também muitas críticas do ponto de vista dos impactos urbanísticos. A maioria delas, segundo Van Wilderode (1995), se localizou na zona predominantemente residencial de densidade baixa (Z2), elevando o CA de 2 para 4, além de sua utilização também para o desenvolvimento de um novo polo terciário na região das margens do rio Pinheiros. O autor chama atenção para o fato de que a operação aumentou a segregação socioespacial em uma cidade já bastante segregada, na medida em que os empreendimentos se concentravam nas áreas mais valorizadas da cidade (principalmente no quadrante sudoeste¹¹), enquanto as unidades de HIS se concentravam na periferia, conforme pode ser visto na figura 2.

10. No Relatório da CPI da Câmara Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 2002) consta que o valor arrecadado com as contrapartidas havia chegado a US\$122.498.608,84 em dezembro de 1998, que ao valor do dólar na época representava R\$ 142.098.386,25 (valor do câmbio de US\$ 1 = R\$ 1,16). Esse valor foi atualizado pela correção da variação do IPCA-IBGE (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) entre dezembro de 1998 e setembro de 2014, chegando-se ao valor percentual de 174,61% ou ao índice de correção de 2,7461592, conforme o Calculador do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>.

11. Segundo Villaça (1998), o quadrante sudoeste da cidade de São Paulo é a região que concentra as camadas de alta renda e, por consequência, os investimentos públicos e privados, resultando numa estrutura urbana altamente diferenciada e segregada. Do ponto de vista administrativo, é composto pelos distritos de Alto de Pinheiros, Campo Belo, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Moema, Morumbi, Pinheiros, Santo Amaro, Vila Andrade e Vila Mariana.

FIGURA 2
Localização das operações interligadas e dos conjuntos de HIS



Fonte: Van Wilderode (1995).

Outro instrumento urbanístico que usou o conceito de solo criado foi a operação urbana. A ideia desse instrumento surgiu de uma série de estudos realizados pela Sempla entre 1983 e 1985. O dossiê resultante destes estudos a definia como “conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do poder público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do plano diretor”. Esse instrumento busca viabilizar a produção de habitação popular, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, em colaboração com a iniciativa privada (Município de São Paulo, 1985¹² *apud* Montandon, 2009, p. 15).

O conceito de operação urbana foi inserido na proposta do Plano Diretor 1985-2000 conforme o conceito supramencionado. Contudo, no plano instituído pela Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988, seu conceito foi simplificado e a sua importância reduzida, visto que a operação interligada já se encontrava em funcionamento (Município de São Paulo, 1988). O conceito foi implementado na operação urbana Anhagabaú, instituída pela Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991, com o intuito de incentivar a preservação do patrimônio histórico,

12. Município de São Paulo. *Dossiê operações urbanas*. São Paulo: Sempla, 1985.

cultural e ambiental urbano, promover o melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e implementar um programa de obras de melhoria do espaço público. Porém, essa operação não obteve muito êxito em função da falta de interesse do mercado imobiliário pelo Centro Histórico da cidade, já que seus investimentos concentravam-se no quadrante sudoeste da cidade.

O instrumento só se consolidou a partir da instituição da operação urbana Faria Lima na Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995. Segundo o seu prospecto de registro na Comissão de Valores Mobiliários, esta operação “foi a primeira a produzir resultados financeiros efetivos, ou seja, a gerar um ambiente de autofinanciamento para a realização das intervenções previstas mediante outorgas onerosas e sem comprometer, portanto, o orçamento e as finanças do município” (Município de São Paulo, 2008, p. 47).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), incluiu esse instrumento urbanístico, redefinindo-o como OUC, que é um conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público municipal, com a participação da iniciativa privada, que visa alcançar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” de uma determinada área (Brasil, 2001, art. 32, § 1º). Em 2002, o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo instituiu no seu perímetro mais nove operações urbanas (Município de São Paulo, 2002a, art. 225, § 2º).

As alterações introduzidas no Estatuto da Cidade e no PDE de 2002, que tornaram as operações consorciadas, permitiram uma nova forma de captação financeira além da OODC. O Cepac é um título emitido pela Prefeitura do Município de São Paulo, comercializado na bolsa de valores, correspondente ao valor mobiliário a ser utilizado como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de direito urbanístico adicional dentro do perímetro de uma OUC. Cada Cepac equivale a determinado valor de metro quadrado para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto.

Existem cinco operações urbanas regulamentadas na cidade de São Paulo: Operação Urbana Consorciada Água Branca (Oucab), criada em 1995 e revisada em 2013; Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Oucae), criada em 2001; Operação Urbana Centro, criada em 1997; Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), criada em 1995 e revisada em 2004; e Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu (OUCRVJ), criada em 2004.¹³ No entanto, esta última, apesar de definida na Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004, não entrou em operação e foi abandonada, pois considerou-se que o instrumento OUC não era o mais adequado para a região.

13. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php>. Acesso em: 20 out. 2014.

Atualmente, já existe uma grande reflexão teórica sobre a utilização desse instrumento em São Paulo. As críticas vão desde os efeitos excludentes em função da “expulsão” das populações de menor renda, o que aumenta a segregação socioespacial (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), passando pelo privilégio de questões imobiliárias de interesse privado em detrimento do público (Castro, 2006), pela falta de um projeto urbano estruturador e pela ênfase nas grandes obras viárias (Vilarinho, 2006; Nobre, 2009), até chegar à questão da regressividade do instrumento, em função da pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados (Montandon, 2007).

Contudo, as operações urbanas demonstraram ser um instrumento com alto poder de captação financeira, pois em dezenove anos de implementação conseguiram arrecadar R\$ 6,3 bilhões, correspondentes a um potencial adicional construtivo de 5,97 milhões de metros quadrados, numa média de R\$ 1.050,99 por metro quadrado. A OUCFL foi a que mais se valorizou, com o valor inicial de comercialização do Cepac variando de R\$ 1.100,00 em dezembro de 2004 a R\$ 4 mil em maio de 2010 (SP-Urbanismo, 2014a; 2014b).

Com relação aos investimentos entre 1994 e 2014, percebe-se um predomínio das obras viárias do montante gasto de todas as operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo. Conforme dados da tabela 3B, 43% foram em obras e serviços, correspondendo principalmente às obras viárias definidas para cada operação.¹⁴ O segundo maior gasto foi em desapropriação para viabilização dessas obras, correspondendo a 19% do montante. Os gastos com transporte coletivo e HIS juntos corresponderam apenas a 31% do total, sendo 14% para o primeiro e 17% para o segundo, justificando em parte as críticas recebidas pela maneira como o instrumento tem sido utilizado.

Cabe ressaltar que as OUCs arrecadam mais, e por consequência concentram mais investimentos, onde já existe um interesse muito grande do mercado imobiliário. Nesse aspecto, as duas operações na região sudoeste da cidade (Oucac e OUCFL) concentraram 89% do montante total arrecadado por todas as operações (tabela 3A). Isso representa uma concentração espacial de investimentos muito grande, pois as áreas dessas duas operações somadas equivalem apenas a 2% da área da cidade e, por definição do Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados nas OUCs só podem ser aplicados no interior do seu perímetro. Isso faz com que as diferenciações socioespaciais só aumentem na cidade.

14. Os principais gastos com obras viárias foram, entre outros: na OUCFL, com o prolongamento da avenida Faria Lima, interligando-a às avenidas Pedrosa de Moraes e Hélio Pelegrino, a construção dos túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer, a implantação de avenida duplicada no eixo formado pelas ruas Funchal e Haroldo Veloso; na Oucac, com a construção da ponte Otávio Frias Filho e do Viaduto Santo Amaro, e o prolongamento da avenida Chucri Zaidan; na Oucab, com a extensão da avenida Auro Soares de Moura Andrade até a avenida Francisco Matarazzo. Os principais gastos em obras não viárias dessas rubricas são: reconversão urbana do Largo da Batata (OUCFL); construção do piscinão Água Espreada e do parque Chuvisco (Oucac); e reurbanização do parque Dom Pedro, remodelação da Praça do Patriarca, da Praça da Sé e da Roosevelt e construção da Praça das Artes (Operação Urbana Centro).

TABELA 3

Resumo da movimentação das operações urbanas (31 ago. 2014)

(Em milhões)

3A – Entradas

	Ouab	OUC	Oucae	OUCFL	Total	%
Leilão de Cepac	0,00	0,00	2.891,30	1.047,90	3.939,20	63
Outorga onerosa	545,30	29,10	0,00	465,30	1.039,70	17
Receita financeira líquida	117,80	17,60	619,40	347,40	1.102,20	18
Cepac (colocação privada)	-	-	55,00	141,00	196,00	3
Outros	-	-	-	4,00	4,00	0
Total	663,04	46,74	3.565,72	2.005,61	6.281,11	100
Porcentagem em relação ao total de entradas	11	1	57	32	100	

3B – Saídas

	Ouab	OUC	Oucae	OUCFL	Total	%
Obras e serviços	- 48,31	- 3,06	- 514,08	- 892,18	- 1.457,63	43
HIS	-	-	- 164,17	- 235,82	- 399,99	12
Transporte coletivo (metrô)	-	-	- 358,25	- 120,50	- 478,75	14
Desapropriação	- 4,66	- 4,02	- 465,18	- 185,52	- 659,37	19
Taxa de administração	- 31,72	- 1,06	- 103,40	- 87,06	- 223,24	7
Desapropriação – HIS	-	-	- 166,92	- 8,42	- 175,34	5
Outros	- 0,21	- 0,14	- 22,97	- 5,95	- 29,27	1
Total	- 84,90	- 8,28	- 1.794,96	- 1.535,45	- 3.423,60	100
Porcentagem em relação aos totais de cada operação	13	18	50	77	55	

3C – Saldo final

	Ouab	OUC	Oucae	OUCFL	Total
Total de entradas	663,04	46,74	3.565,72	2.005,61	6.281,11
Total de saídas	- 84,90	- 8,28	- 1.794,96	- 1.535,45	- 3.423,60
Saldo	578,14	38,45	1.770,76	470,16	2.857,51

Fonte: SP-Urbanismo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/ouc_faria_lima_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>; <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/ouc_agua_espraiada_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>; <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/ou_centro_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>; e <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ou_agua_branca_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>. Acesso em: 22 de set. 2014.

Na revisão desse instrumento no plano diretor atual, parte desses problemas poderá ser sanada, pois, conforme o § 1º do art. 142, “no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos arrecadados deverão ser aplicados em habitação de interesse social no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da OUC,

preferencialmente na aquisição de glebas e lotes” (Município de São Paulo, 2014b). Contudo, a implementação de sistemas de transporte coletivo não foi considerada nesta revisão, dado que os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana não são aplicáveis nas áreas de OUC.

Outra questão que poderá aprimorar a implementação das operações urbanas revisadas pelo PDE de 2014 é que elas passam a ter um controle social maior, visto que seu conselho gestor tem de ser paritário entre o poder público e a sociedade civil. O PDE de 2002, por seu turno, definia vagamente esse controle, pois a lei de cada OUC é que definiria a forma de controle compartilhado com a representação da sociedade civil (Município de São Paulo, 2002a, art. 229, inciso XI).

4 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA OODC EM SÃO PAULO

Apesar de sua utilização nas operações interligadas e nas urbanas, a OODC só veio a ser regulamentada na cidade inteira pelo PDE de 2002, após a sua definição no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que consolidou a utilização do conceito de solo criado em âmbito nacional. De acordo com o estatuto, ao plano diretor municipal será permitido fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAb) adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, devendo definir os limites máximos a serem atingidos, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (Brasil, 2001).

Será permitido fixar também áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Uma lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga do direito de construir e de alteração de uso, determinando: a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e a contrapartida do beneficiário.

O PDE de 2002 regulamentou pela primeira vez a OODC para toda a cidade, definindo-a como a possibilidade de “outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário”, conforme as disposições do Estatuto da Cidade e os critérios definidos pelo próprio plano (Município de São Paulo, 2002a, art. 209). Nas áreas passíveis de outorga onerosa de potencial construtivo adicional, o direito de construir podia ser exercido acima do permitido pelo CAb até o limite estabelecido pela aplicação do coeficiente de aproveitamento máximo (CAm), por meio de contrapartida financeira.

A Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, que instituiu as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo do município (zoneamento), definiu os coeficientes básicos e máximos para cada zona de uso. Na mesma lei, cada

subprefeitura, no seu plano regional estratégico (PRE), estabeleceu os seus parâmetros, sem ultrapassar, contudo, os limites definidos pelo zoneamento (tabela 4).

TABELA 4
Coeficientes de aproveitamento básico e máximo para cada zona de uso da Lei nº 13.885/2004

Zona de uso	CAb	CAm
ZPI ¹	1,0	1,5
ZM-1	1,0	1,0
ZM-2 ²	1,0	2,0
ZM-3a	1,0	2,5
ZM-3b	2,0	2,5
ZCL/Pa	1,0	2,5
ZCL/Pb	2,0	4,0

Fonte: Município de São Paulo (2004).

Notas: ¹ Antiga Z6.

² Antiga Z2.

Obs.: ZPI – zona predominantemente industrial; ZM-1 – zona mista de baixa densidade; ZM-2 – zona mista de média densidade; ZM-3a – zona mista de alta densidade A; ZM-3b – zona mista de alta densidade B; ZCL/Pa – zona de centralidade linear ou polar A; e ZCL/Pb – zona de centralidade linear ou polar B.

Como se pode perceber, a cidade de São Paulo novamente não optou por definir um CA único, tampouco adotou o coeficiente básico igual a 1, variando conforme cada zona. Provavelmente, a reação e o *lobby* do mercado imobiliário contra o Plano Diretor de 1991 na Câmara Municipal fizeram com que a Sempla adotasse uma postura mais precavida: melhor aprovar um plano que esteja consonante com o mercado do que não aprovar nenhum.

Ficaram fora da possibilidade de aquisição da OODC: as zonas residenciais de densidade baixa (ZER – zona estritamente residencial, Z9, Z17, Z18) e os corredores de uso especial lindeiras a estas (Z8-CR), quando não contidos no perímetro de OUCs ou áreas de intervenção urbana; as zonas especiais de preservação cultural (Zepecs); e as zonas de uso especial (Z8), constantes do PDE.

Além do CAm definido para a zona, o potencial construtivo adicional obtido mediante outorga onerosa ficou limitado ao estoque de potencial construtivo adicional de cada um dos 96 distritos da cidade definido na Lei nº 13.885/2004. Os recursos arrecadados com a venda da OODC ficaram vinculados ao Fundurb.

Os maiores empecilhos à arrecadação da OODC foram os dispositivos previstos nos arts. 166 e 297 do PDE de 2002 (Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002). Procurando fazer uma transição do zoneamento anterior para o novo, esses artigos recuperavam a fórmula de Adiron, que previa o aumento do CA, desde que houvesse diminuição da ocupação da área do lote. Segundo esses artigos, nas zonas residenciais de baixa densidade (Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18), o CAb poderia

ser beneficiado de acréscimo até 1, sem o pagamento de contrapartida, mediante a redução da taxa de ocupação permitida, seguindo a seguinte fórmula:

$$CAu = \frac{TO}{TOu} \times CAB \quad (1)$$

Onde:

- CAu era o CA utilizado;
- TO era a taxa de ocupação máxima da zona; e
- TOu , a taxa de ocupação utilizada.

Por exemplo, se numa zona está prevista a TO de 50% da área do lote e o CAB igual a 1, caso o empreendimento reduzisse a ocupação para 25%, o CA passaria automaticamente a 2, sem a necessidade da outorga. O mesmo ocorreria nas zonas de média e alta densidades (Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12), as quais, utilizando-se da mesma fórmula, poderiam chegar a um CA igual a 4 em 2002 e a 3 em 2004.

Certamente esse dispositivo foi colocado como uma transição para que o mercado imobiliário se acostumassem às novas regras. Contudo, o Decreto nº 44.703, de 4 de maio de 2004, que regulamentou a OODC, ratificou no § 2º do art. 5º o uso da fórmula de Adiron, possibilitando que o CAB fosse calculado por ela. Com isso, muitos empreendimentos acabaram por pagar um valor menor de outorga ou nem pagaram, pois o seu CAB foi aumentado.

O conceito da OODC foi revisado no PDE de 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014). O potencial construtivo adicional foi considerado como bem jurídico dominical, de titularidade da prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais, sendo correspondente à diferença entre o potencial construtivo utilizado e o potencial construtivo básico.

Conforme a tabela 5, o CAB foi definido como único e igual a 1, voltando ao conceito original de solo criado e à proposta do Plano Diretor de 1991. Aparentemente, após doze anos de utilização da OODC, o mercado imobiliário já havia se acostumado com o instrumento. O coeficiente máximo igual a 4 foi definido nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê, e nas Zeis 2, 3 e 5. As OUCs definirão seus coeficientes, respeitado o CAB igual a 1. No restante da cidade, o CAM é 2, com exceção das áreas onde já era menor na Lei nº 13.885/2004 e dos empreendimentos resultantes da aplicação da cota de solidariedade. Em função da revogação da fórmula de Adiron, da diminuição do CAB para 1 na cidade toda e do aumento do valor para o cálculo da OODC, há uma expectativa de aumento dos recursos arrecadados, conforme será visto na próxima seção.

TABELA 5
Coefficientes de aproveitamento básico e máximo da Lei nº 16.050/2014

	CAB	CAM
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, e perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê	1,0	4,0
OUCs antigas	1,0	Definido na lei da OUC
OUCs novas	1,0	Definido na lei da OUC ou em um projeto de intervenção urbana (PIU)
Zeis 2, 3 e 5	1,0	4,0
Antigas ZPls	1,0	1,5
Antigas ZER e ZM-1	1,0	1,0
Até revisão da Lei nº 13.885/2004, valem os dispositivos das leis nºs 8.006/1974 (hotéis), 13.703/2003 (teatros), 14.242/2006 (hospitais) e 15.526/2012 (escolas)	1,0	Definidos nas respectivas leis
Demais áreas	1,0	2,0

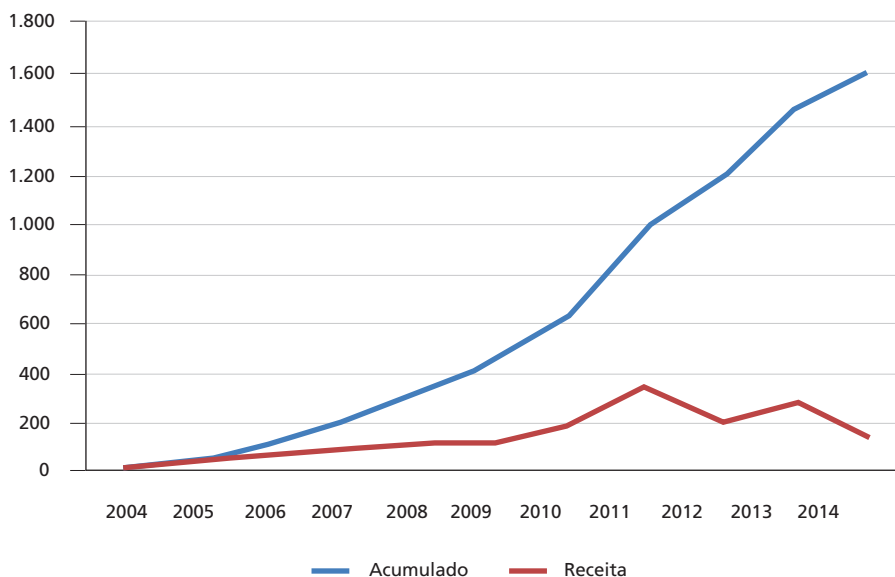
Fonte: Município de São Paulo (2014).

Entre 2004 e janeiro de 2014, o valor arrecadado com as contrapartidas da OODC chegou a R\$ 1,7 bilhão, correspondendo a uma área adicional de 5,2 milhões de metros quadrados, um consumo de 7,9 milhões de metros quadrados de terreno, numa média de valor de R\$ 316,63 por metro quadrado adicional.¹⁵ O valor médio arrecadado por ano corresponde aproximadamente a R\$ 145 milhões. Esse valor vinha subindo desde 2004 até alcançar o pico em 2011 de R\$ 339,9 milhões, caindo para R\$ 203,0 milhões em 2012 e se recuperando para R\$ 258,0 milhões em 2013 (gráfico 1).

Interessante comparar que, se de um lado a quantidade de área adicional é bem próxima da área adicional construída em todas as operações urbanas, de outro, o montante arrecadado corresponde aproximadamente a um quarto, enquanto o valor médio por metro quadrado corresponde a um terço, demonstrando o poder de captação daquele instrumento urbanístico. Isso se deveu a dois fatores: em parte, à planta genérica de valores (PGV) estar desatualizada; e, em parte, ao Cepac ser um ativo financeiro não vinculado a um empreendimento específico, sendo comprado por bancos e investidores, que depois o revendem por um valor maior.

15. Disponível em: <<http://outorgaonerosa.prefeitura.sp.gov.br/relatorios/RelSituacaoGeralProcessos.aspx>>. Acesso em: 20 maio 2014.

GRÁFICO 1
Arrecadação da OODC (2004-2014)
(Em R\$ milhões)



Fonte: SMDU. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443>. Acesso em: 20 set. 2014.

O cálculo da contrapartida financeira da outorga onerosa de potencial construtivo adicional foi definido na Lei nº 13.430/2002, segundo a seguinte equação:

$$Ct = Fp \times Fs \times B \quad (2)$$

Onde:

- Ct era a contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de área construída adicional;
- Fp , o fator de planejamento;
- Fs , o fator de interesse social; e
- B , o benefício econômico agregado ao imóvel.

Os valores de Fp e Fs foram definidos na Lei nº 13.885/2004. O Fs foi definido para a cidade toda, variando entre 0,0 e 1,0, sendo que no uso de HIS o valor era 0,0, não necessitando o pagamento de OODC. Para os outros usos habitacionais, o fator ia crescendo até atingir 1,0 (0,5 para habitação do mercado popular – HMP de até 50 m² de área útil, 0,9 para HMP de até 70 m² e 1,0 para as demais). Para os

usos institucionais, o valor variava de 0,0 (públicos) até 0,7 (hospitais, universidades e escolas particulares). Para os demais usos, o F_s era igual a 1,0.

O F_p , por sua vez, foi definido por cada uma das subprefeituras nos seus PREs, variando entre 0,5 e 1,4. De forma geral, as subprefeituras mais periféricas apresentaram F_p menores, com o intuito de atrair investimentos imobiliários, e as mais centrais, maiores, com o intuito de coibi-los. Com relação aos usos, as subprefeituras periféricas apresentaram F_p menores para usos não residenciais, a fim de atrair investimentos em usos e atividades econômicas, reduzindo a sua dependência dos postos de trabalho da área central e vice-versa. Nas regiões com muitos empreendimentos não residenciais, as subprefeituras aumentaram o F_p para esses usos.

A variável B , benefício econômico agregado ao imóvel, era calculada segundo a equação (3), sendo vt o valor do metro quadrado do terreno fixado na PGV.

$$B = vt / CA_b \quad (3)$$

O PDE de 2014 mudou a fórmula do cálculo da contrapartida financeira. A outorga onerosa de potencial construtivo adicional foi revisada e agora é calculada de acordo com a seguinte equação:

$$C = \left(\frac{At}{Ac} \right) x V x F_s x F_p \quad (4)$$

Onde:

- C é a contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de potencial construtivo adicional;
- At é a área de terreno em metro quadrado;
- Ac é a área construída computável total pretendida no empreendimento em metro quadrado;
- V é o valor do metro quadrado do terreno constante do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa;
- F_s é o fator de interesse social, entre 0 e 1; e
- F_p é o fator de planejamento, entre 0 e 1,3.

A lógica dos fatores de interesse social e de planejamento continuou a mesma, conforme pode ser visto nas tabelas 6 e 7. No F_s , usos residenciais variam de 0,0 a 1,0 de acordo com o tamanho e a destinação social do empreendimento; usos institucionais públicos são isentos; nos privados o valor é 0,7; e nos demais é igual

a 1,0. No *Fp*, as regiões mais centrais (Macroárea de Urbanização Consolidada e Macroárea de Estruturação Metropolitana nos Arcos Tietê, Centro, Tamanduateí, Pinheiros e Jurubatuba) têm o fator maior para usos não residenciais, enquanto nas áreas periféricas esse uso é isento de OODC.

TABELA 6
Quadro 5 do anexo da Lei nº 16.050/2014

Uso	<i>F_s</i>
Uso habitacional	
HIS	0,0
HMP até 50 m ²	0,4
HMP de 51 m ² até 70 m ²	0,6
Habitação com área até 50 m ²	0,8
Habitação com área de 51 m ² até 70 m ²	0,9
Habitação com área maior que 70 m ²	1,0
Uso institucional	
Hospitais públicos	0,0
Escolas públicas	0,0
Demais unidades públicas de saúde e creches	0,0
Unidades administrativas públicas	0,0
Entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical	0,0
Instituições de cultura, esporte e lazer	0,0
Entidades mantenedoras sem fins lucrativos	
Templos religiosos	0,0
Hospitais e clínicas	0,3
Universidades	0,3
Escolas e creches	0,3
Equipamentos culturais e afins	0,3
Outras entidades mantenedoras	
Hospitais	0,7
Universidades	0,7
Escolas	0,7
Equipamentos culturais e afins	0,7
Outras atividades	1,0

Fonte: Município de São Paulo (2014).

TABELA 7
 Quadro 6 do anexo da Lei nº 16.050/2014

Macrozona	Macroárea	Fp residencial	Fp não residencial	
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Macroárea de Estruturação Metropolitana	Noroeste	0,3	0,0
		Arco Jacu-Pêssego	0,3	0,0
		Avenida Cupecê	0,3	0,0
		Arco Leste	0,3	0,0
		Fernão Dias	0,3	0,0
		Arco Tietê	1,2	1,3
		Centro	1,2	1,3
		Arco Tamanduateí	1,2	1,3
		Arco Pinheiros	1,2	1,3
	Arco Jurubatuba	1,2	1,3	
	Macroárea de Urbanização Consolidada	0,7	1,3	
	Macroárea de Qualificação Urbana	0,6	0,5	
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade	0,3	0,0	
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	1,0	0,0	
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	1,0	0,0	

Fonte: Município de São Paulo (2014).

Importante notar as mudanças fundamentais entre as duas fórmulas. Com exceção dos fatores de interesse social e de planejamento, a contrapartida agora é obtida multiplicando-se o valor do terreno pelo inverso do CA utilizado. Isso irá fazer com que o empreendedor procure construir o CAm para reduzir o valor unitário da contrapartida. Apesar de o valor absoluto aumentar, quanto mais ele construir, mais diminuirá o relativo.

Por exemplo, se o empreendedor na área de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana tiver um terreno de 1 mil metros quadrados, com valor de R\$ 12 mil o metro quadrado, e ele construir o máximo permitido, 4 mil metros quadrados, o valor unitário da contrapartida será de R\$ 3 mil por metro quadrado adicional acima do CA. Se ele construísse somente 3 mil metros quadrados, pagaria R\$ 4 mil por metro quadrado adicional. No primeiro caso, o total da contrapartida seria de R\$ 9 milhões e no segundo, de R\$ 8 milhões. Apesar de o primeiro ser maior em termos absolutos, na relação entre o pagamento e a área construída, ele é menor, sendo equivalente a R\$ 2.250,00 por metro quadrado de contrapartida por área total construída, contra R\$ 2.666,00 no segundo.

Em entrevista, o diretor do Departamento do Uso do Solo (Deuso) da SMDU, o arquiteto Daniel Todtmann Montandon, disse que essa fórmula não seguiu a lógica de arrecadação para o município, mas procurou atender ao objetivo urbanístico de

adensar a cidade ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, pois é na sua área de abrangência, em conjunto com as áreas de OUC, que o CA é maior na cidade. Outro fator importante para a arrecadação futura da OODC foi a criação de um valor de terreno para fins de outorga onerosa maior do que o valor venal para fins de cobrança do IPTU. Dessa forma, o cálculo da contrapartida está mais próximo do valor de mercado do terreno e evita-se o desgaste da revisão da PGV, que sempre causa polêmicas.

Em uma simulação realizada para um empreendimento em um dos eixos (o da avenida Ibirapuera), percebeu-se que o aumento da contrapartida por valor unitário não foi tão significativo, enquanto o valor total a ser pago aumentou bastante. Considerou-se um empreendimento não residencial em terreno de 1 mil metros quadrados (20 m por 50 m) na zona de centralidade polar B/04 (ZCP-b/04), conforme a Lei nº 13.885/2004. Os índices urbanísticos para essa zona são: CAB de 2,0, CA_m de 3,0 e taxa de ocupação máxima de 70%. O fator de planejamento é igual a 1,2, o fator de interesse social é igual a 1,0. O valor do metro quadrado pela PGV é R\$ 1.694,00. Utilizando a fórmula definida pelo PDE de 2002, chega-se ao valor de R\$ 1.016,40 por metro quadrado adicional:

$$c = 1,2 \times 1,0 \times \frac{1.694,00}{2} = \text{R\$ } 1.016,40 \text{ por metro quadrado} \quad (5)$$

Considerando que a área construída adicional será de 1 mil metros quadrados, o valor a ser pago será de R\$ 1.016.400,00:

$$C = \text{R\$ } 1.016,40 \times 1.000 = \text{R\$ } 1.016.400,00 \quad (5.1)$$

Com o novo cálculo de acordo com a Lei nº 16.050/2014, o terreno encontra-se na zona de influência dos eixos (200 m de estação de metrô e corredor de ônibus). O CAB é de 1,0, o CA_m é de 4,0 e a taxa de ocupação máxima é de 70%. O fator de planejamento para usos não residenciais é igual a 1,3 e o de interesse social, a 1,0. O valor do terreno para fins de outorga onerosa é de R\$ 4.985,00, quase três vezes o valor da PGV e bem mais próximo do valor de mercado. Utilizando-se da fórmula do PDE de 2014, chega-se ao valor de R\$ 1.620,13 por metro quadrado, valor 60% maior que no exemplo com a fórmula do PDE de 2002:

$$C = 1,3 \times 1,0 \times \frac{1.000}{4.000} \times 4.985,00 = \text{R\$ } 1.620,13 \text{ por metro quadrado} \quad (6)$$

Contudo, o coeficiente básico baixou para 1,0 e pode-se construir até 4 mil metros quadrados. Dessa forma, paga-se pela construção adicional de 3 mil metros quadrados, chegando-se ao valor de R\$ 4.860.000,00:

$$c = 1.620,00 \times 3.000 = R\$ 4.860.000,00 \quad (6.1)$$

Isso sem considerar os incentivos previstos para a fachada ativa, uso misto etc., que podem reduzir esse valor em até 30%. Assim, apesar de o valor da contrapartida por metro quadrado ser 60% maior, o valor absoluto da contrapartida será quase cinco vezes maior.

Dessa forma, espera-se um aumento considerável para a arrecadação da OODC. Segundo estudos da São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo), considerando-se uma média de acréscimo de área bruta vertical residencial e comercial de 3,7 milhões de metros quadrados ao ano, a expectativa de arrecadação líquida com as contrapartidas da OODC é de R\$ 480 milhões ao ano, representando um aumento de três vezes a média arrecadada até agora e um acréscimo de 40% em relação ao ano de maior arrecadação, 2011 (SP-Urbanismo, 2014b). Embora o valor estimado seja maior (R\$ 685 milhões), a empresa considera que a utilização dos instrumentos de incentivo (potencial construtivo de terreno doado, TPC, melhoramentos viários, programas de regularização fundiária, construção de HIS, implantação de áreas verdes públicas) resultarão em um desconto de 30% desse valor (tabela 8).

TABELA 8

Previsão de arrecadação anual da OODC com a Lei nº 16.050/2014

Usos	Arrecadação bruta estimada sem incentivos (R\$ milhões)	Média do desconto concedido pela utilização das ferramentas adicionais (%)	Arrecadação líquida final estimada (R\$ milhões)
Residencial	600	30	420
Não residencial	85	30	60
Total	685		480

Fonte: SP-Urbanismo (2014b).

Com relação à expectativa de área vertical construída adicional, os valores parecem estar condizentes com o que vem ocorrendo na cidade de São Paulo. Segundo dados do Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza (TPCL), entre 2002 e 2012, houve um acréscimo de área vertical construída residencial e comercial da ordem de 41,5 milhões de metros quadrados, ou 4,15 milhões de metros quadrados ao ano, na proporção de 80% a 20%, respectivamente.¹⁶

Outro dado que parece corroborar essa tendência de produção imobiliária vertical, ao menos do setor residencial, é o levantamento realizado pela Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp). De acordo com os dados desse levantamento, essa produção vem crescendo, tendo praticamente dobrado em 25 anos, passando de 2,5 milhões de metros quadrados de área construída total em 1985

16. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=17&titulo=Uso%20do%20Solo%20Urbano>>. Acesso em: 20 out. 2014.

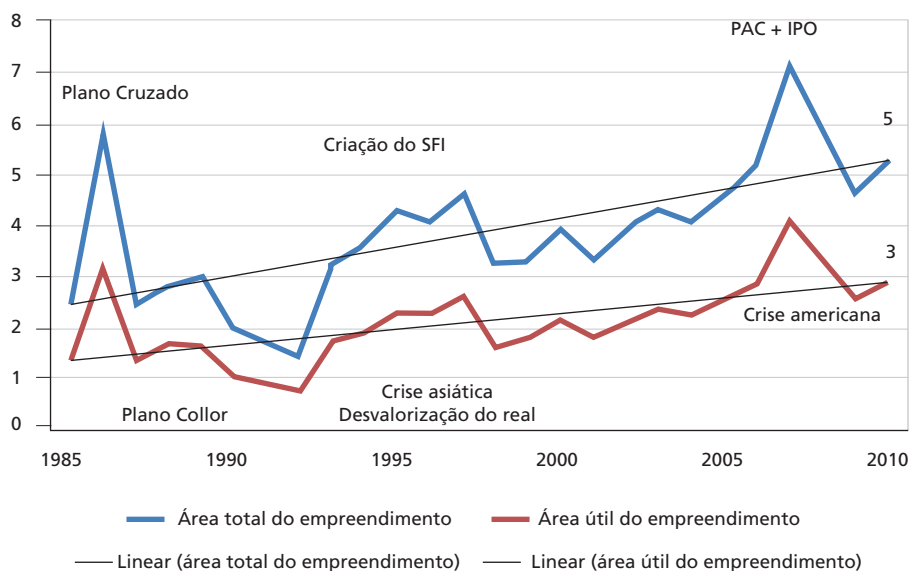
para 5,0 milhões de metros quadrados em 2010, conforme gráfico 2. Considerando apenas a área útil, esse valor passou de 1,5 milhão de metros quadrados para 3,0 milhões de metros quadrados.

Importante notar, que o setor da construção civil é bastante suscetível às mudanças econômicas, sendo o primeiro a diminuir a produção em tempos de crise, retornando rapidamente em tempos de crescimento econômico, conforme pode ser visto também no gráfico 2.¹⁷

GRÁFICO 2

São Paulo: evolução da produção imobiliária residencial vertical (1985-2010)

(Em milhões de metros quadrados)



Fonte: Embraesp.

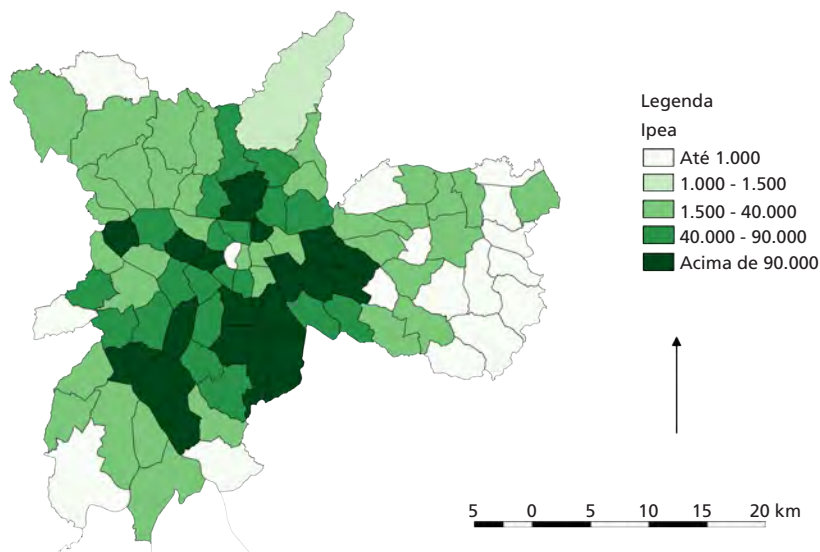
Conforme já mencionado, entre 2004 e janeiro de 2014, o valor arrecadado com as contrapartidas da OODC chegou a R\$ 1,7 bilhão, correspondendo a uma área adicional de 5,2 milhões de metros quadrados, consumindo 7,9 milhões de metros quadrados de terreno, numa média de valor de R\$ 316,63 por metro quadrado adicional. Contudo, essa arrecadação não foi uniforme no município, concentrou-se nas regiões de interesse do mercado imobiliário.

17. No gráfico 2, essas mudanças correspondem ao Plano Cruzado, em 1986; ao Plano Collor, em 1990; à criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997; à crise asiática, em 1997, e russa, em 1998; à desvalorização do real, em 1999; ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007; à oferta pública inicial (*initial public offering* – IPO) das ações das principais empresas do mercado imobiliário entre 2006 e 2007; e à crise dos *subprime* no mercado norte-americano, em 2008.

Com relação ao total da área adicional dos empreendimentos que adquiriram a OODC, dos catorze distritos que concentram 50% da área adicional, cinco são na Zona Centro-Sul (Santo Amaro e Vila Mariana) e na Zona Oeste (Itaim Bibi, Vila Leopoldina e Perdizes);¹⁸ cinco são na Zona Sudeste (Cursino, Mooca, Sacomã, Tatuapé e Vila Formosa); dois, na Zona Sul (Campo Grande e Vila Andrade); um, na Zona Nordeste (Santana); e um, no Centro (Consolação), conforme a figura 3. Vila Andrade, Santo Amaro, Vila Leopoldina, Tatuapé e Vila Mariana, juntos, correspondem a um quarto do total da área adicional (1,3 milhão de metros quadrados).

FIGURA 3

Concentração de área adicional na compra de OODC, por distrito
(Em m²)



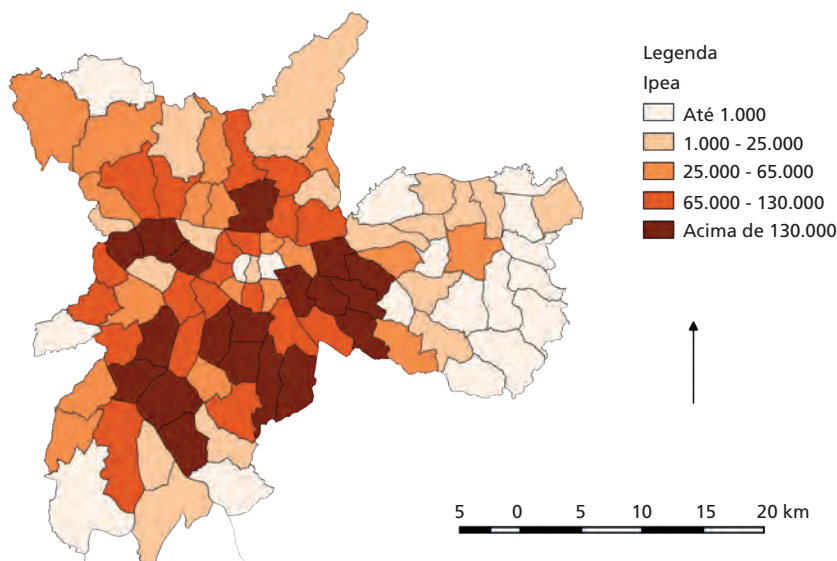
Fonte: SMDU.
Elaboração do autor.

Com relação ao consumo de terrenos desses empreendimentos, percebe-se que a lógica pouco se modifica (figura 4). Dos doze distritos que concentram 50% do consumo de terrenos, cinco estão na Zona Centro-Sul (Santo Amaro e Vila Mariana) e na Zona Oeste (Lapa, Perdizes, e Vila Leopoldina); quatro estão na Zona Sudeste (Cursino, Mooca, Tatuapé e Vila Formosa); dois, na Zona Sul (Campo Grande e Vila Andrade); e um, na Zona Nordeste (Santana). Santo Amaro, Vila

18. Correspondendo ao quadrante sudoeste, tal qual definido por Villaça (1998).

Andrade e Vila Formosa, juntos, correspondem a um quarto do total da área de terreno consumido (1,9 milhão de metros quadrados).

FIGURA 4

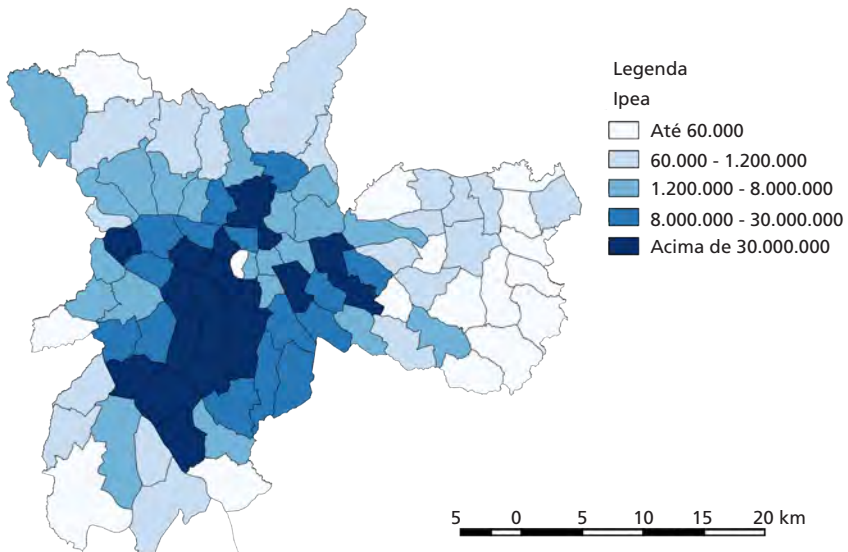
Área de terreno consumido na compra de OODC, por distrito(Em m²)

Fonte: SMDU.
Elaboração do autor.

Quanto à área adicional, o consumo de terrenos mostra-se mais concentrado, não incluindo nenhum distrito das regiões mais centrais, como Consolação. Isso se deve ao fato de que existem poucos terrenos incorporáveis grandes nessas regiões. As áreas que concentraram o consumo de terrenos possuem terrenos maiores, seja por um processo mais recente de urbanização (Vila Andrade), seja pela grande quantidade de glebas industriais em desuso (Campo Grande, Lapa, Mooca, Vila Leopoldina).

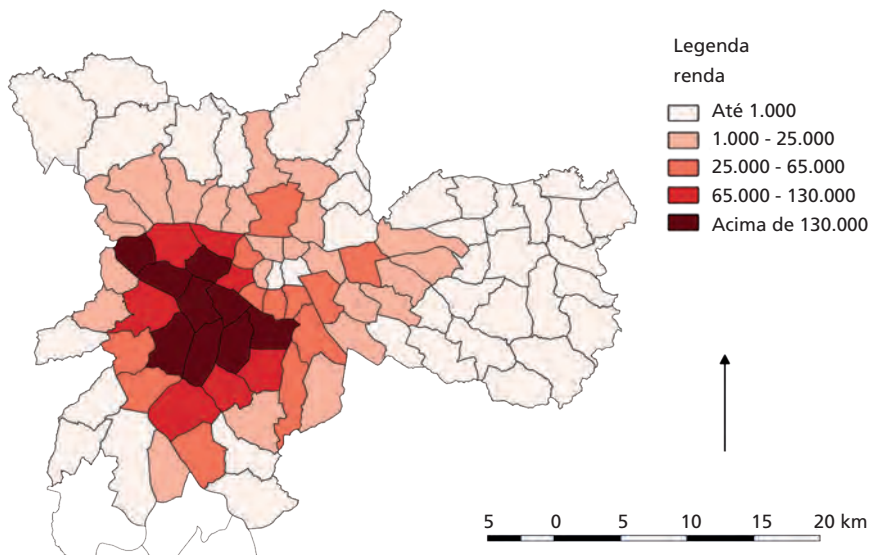
Com relação ao total da arrecadação da OODC, pode-se perceber uma concentração preponderante nas Zonas Centro-Sul e Oeste, correspondendo às áreas de concentração de maior renda, conforme figuras 5 e 6. Do total de arrecadação da OODC, 50% concentraram-se em nove dos 96 distritos da cidade (Itaim Bibi, Vila Mariana, Consolação, Jardim Paulista, Perdizes, Moema, Vila Leopoldina, Santo Amaro e Vila Andrade). Destes, apenas um não está localizado nessas zonas, o distrito de Consolação, na região central da cidade. O distrito de Itaim Bibi, sozinho, concentrou 13% do total de arrecadação da OODC no período, correspondendo a R\$ 222 milhões, seguido por Vila Mariana (R\$ 121 milhões), Consolação (R\$ 118 milhões) e Jardim Paulista (R\$ 81 milhões).

FIGURA 5
Valor total da arrecadação de OODC, por distrito
 (Em R\$)



Fonte: SMDU.
 Elaboração do autor.

FIGURA 6
Concentração de domicílios com rendimento superior a dez salários mínimos (2010)
 (Em %)



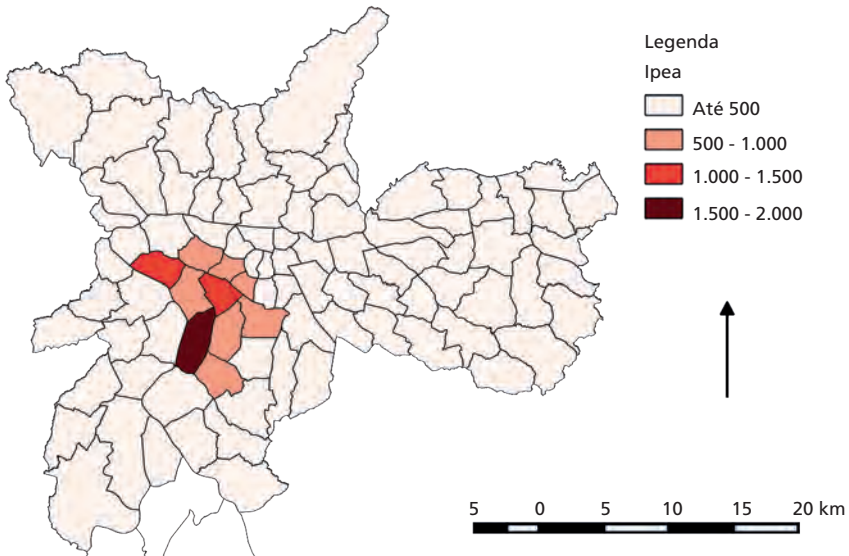
Fonte: SMDU.
 Elaboração do autor.

Interessante notar que o valor médio da outorga no distrito do Itaim Bibi foi um pouco superior ao arrecadado pelo Cepac na OUCFL (R\$ 1.405,58).¹⁹ Isso demonstra que a OODC de fato poderá ter um bom potencial de arrecadação agora que os valores do terreno foram atualizados e estão mais próximos do valor de mercado.

Quanto à distribuição dos empreendimentos de acordo com o zoneamento instituído na Lei nº 13.885/2004, a maioria não se concentrou nas zonas de centralidade B, que apresentavam o maior CA permitido (4,0). Do ponto de vista dos valores totais da contrapartida (33%), da área adicional (25%) e da área do terreno (23%), a concentração de empreendimentos que adquiriram a OODC ocorreu na ZM-3a (tabela 10). Essa zona apresenta CAb igual a 1,0 e CAM igual a 2,5, com a média do CA adicional igual a 0,6.

Isso demonstra que a escolha da localização dos empreendimentos segue mais a lógica dos nichos de mercado das empresas do que necessariamente as intenções de adensamento construtivo do zoneamento. Acredita-se que isto pode ser um problema para a efetivação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana enquanto política de desenvolvimento urbano, tendo em vista que muitos dos empreendimentos ocorridos não atingiram o CAM de 4,0.

FIGURA 7
Valor da OODC, por distrito
(Em R\$/m²)



Fonte: SMDU.
Elaboração do autor.

19. Conforme dados da SP-Urbanismo (2014a), os leilões de Cepacs da OUCFL arrecadaram R\$ 1.047.908.464,18 para uma área adicional de construção de 745.532,33 m².

A média do CA adicional total da cidade também foi baixo (0,6), igual ao da ZM-3a, assim como o valor médio do metro quadrado adicional (R\$ 316,55) se comparado à média de alguns distritos, segundo a tabela 9. A nova fórmula de cálculo da OODC pode modificar isso, aumentando o CA adicional, pois, quanto mais se constrói, menos se paga proporcionalmente o valor da contrapartida conforme visto nesta seção.

TABELA 9

Características dos empreendimentos que adquiriram OODC, por zona, conforme a Lei nº 133.885/2004

Zona	Área adicional (m ²)	Área do terreno (m ²)	Valor da contrapartida (R\$)	CAm	CA adicional	Valor por metro quadrado (R\$)
ZM-1	11.823,00	630.821,81	1.898.354,40	1,0	0,1	160,56
ZPI e Z6	138.164,79	244.532,15	32.939.337,75	1,5	0,6	248,50
Z2 e ZM-2	658.954,06	1.393.307,79	183.446.604,73	2,0	0,5	275,83
ZM-3a	1.167.600,94	1.800.570,85	482.273.873,54	2,5	0,6	413,05
ZM-3b	698.616,32	789.962,95	168.301.224,03	2,5	0,9	240,91
ZCP e ZCLa	924.463,58	1.285.119,48	276.173.950,45	2,5	0,7	598,62
ZCP e ZCLb	751.983,67	584.499,38	252.601.215,45	4,0	1,3	499,36
Z3, Z4 e Z5	264.576,61	1.150.913,13	63.601.705,23	4,0	0,2	240,39
Total	4.616.182,97	7.879.727,54	1.461.236.265,6		0,6	316,55

Fonte: Município de São Paulo (2004) e SMDU.

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores finais da área adicional e do valor da contrapartida estão diferentes em relação aos mencionados anteriormente nesta seção (5,2 milhões de metros quadrados e R\$ 1,7 bilhão), pois foram desconsiderados os empreendimentos que não apresentavam informações sobre a localização nas zonas de uso.

Com relação ao tamanho dos terrenos, pode-se perceber que a maioria dos empreendimentos ocorreu em terrenos com área menor ou igual a 5 mil metros quadrados e que pequena parcela ocorreu em terrenos com área maior que 20 mil metros quadrados, conforme tabela 10 e figura 8.

TABELA 10

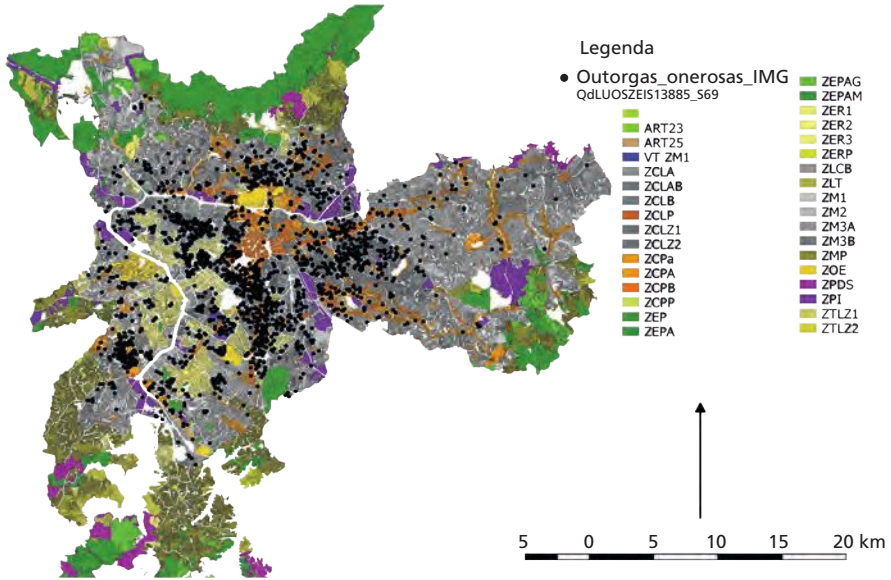
Empreendimentos que adquiriram OODC, por tamanho de terreno

Tamanho do terreno (m ²)	Número de propostas (%)	Área total do terreno (%)	Área total adicional (%)	Valor total da contrapartida (%)	Valor médio da contrapartida por metro quadrado (R\$)	CA adicional
Mais de 20 mil	2	24	8	7	270,71	0,2
De 10 mil a 20 mil	4	13	12	8	205,33	0,6
De 5 mil a 10 mil	11	20	22	17	251,08	0,7
Até 5 mil	84	43	57	68	383,12	0,8
Total	100	100	100	100		

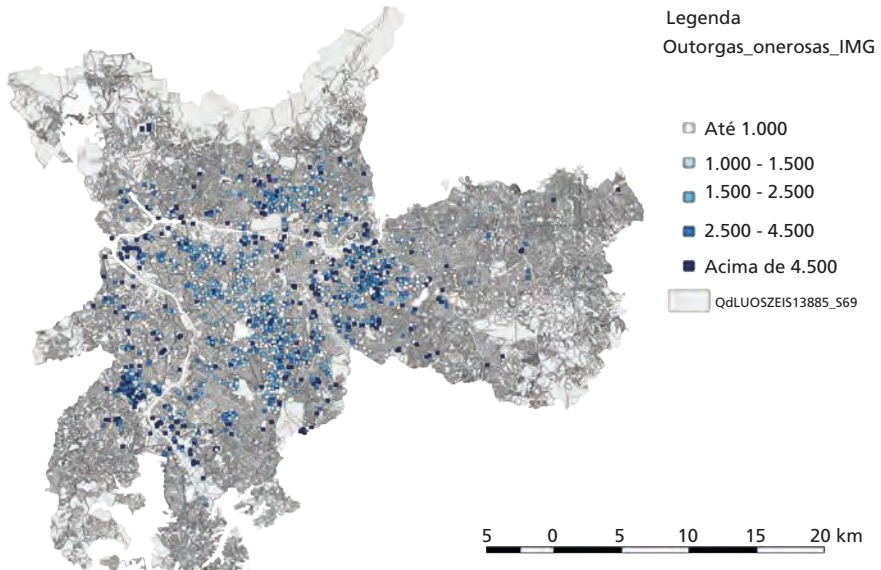
Fonte: SMDU.

Elaboração do autor.

FIGURA 8
Localização dos empreendimentos que adquiriram a OODC
 8A – Por tipo de zona



8B – Por tamanho de terreno



Fonte: Embraesp e SMDU.

Elaboração: Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Da análise da concentração desses empreendimentos conforme o zoneamento (figura 8), pode-se perceber que houve uma concentração grande na ZM-3a e na ZM-3b (cinza claro e escuro) e menor nas zonas de centralidade (laranja claro e escuro). Contudo, do cruzamento desses empreendimentos com as zonas-eixo a serem implementadas (lilás), percebe-se também que houve certa concentração, principalmente nos eixos já consolidados ao longo do metrô, nas linhas 1 (azul), 2 (verde) e 3.

5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDURB

Após vários anos de discussão sobre a implementação do solo criado e o estabelecimento de um fundo para a arrecadação dos recursos provenientes, o Fundurb foi instituído pelos arts. 235 a 238 do PDE de 2002 (Lei nº 13.430/2002) e modificado pelos arts. 337 a 341 do PDE de 2014 (Lei nº 16.050/2014). A vantagem da criação dos fundos municipais setoriais é que os recursos arrecadados são utilizados especificamente para atingir os objetivos do fundo, sendo vedada a utilização para outros fins. Dessa forma, os recursos do Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (Funcap) são utilizados em serviços e obras de restauração, conservação e manutenção, ou na aquisição de bens tombados. Os recursos do FMH são destinados à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, entre outros objetivos.

O Fundurb foi criado com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da lei do PDE, tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município, em obediência às prioridades estabelecidas pelo plano diretor. Com relação à destinação dos recursos, o PDE de 2002 definiu seis possibilidades de aplicação:

- na HIS;
- na mobilidade urbana, no que tange ao sistema de transporte coletivo público;
- na infraestrutura urbana;
- nos equipamentos comunitários e nos espaços públicos;
- no patrimônio histórico; e
- no patrimônio ambiental.

Na revisão de 2014, essas seis hipóteses de investimento se mantiveram, porém ocorreram algumas modificações, acrescentando-se pontos específicos para cada questão, conforme pode ser averiguado no quadro 2.

QUADRO 2

Objetivos de aplicação dos recursos do Fundurb nos PDEs (2002-2014)

Inciso	Lei nº 13.430/2002, art. 238	Lei nº 16.050/2014, art. 339
I	Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária.	Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de parque habitacional público de locação social.
II	Transporte coletivo público urbano.	Sistema de transporte coletivo público, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres.
III	Ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento.	Ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade.
IV	Implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes.	Implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes.
V	Proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zepec [zona especial de preservação cultural].	Proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zepec.
VI	Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.	Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Fonte: Município de São Paulo (2002a; 2014, grifo nosso).

Os recursos do Fundurb são administrados por um conselho gestor. O PDE de 2002 não definiu a composição desse conselho, composto por membros indicados pelo Executivo, mencionando apenas a participação da sociedade civil.²⁰ Essa indefinição fez com que a representação desta ficasse a critério da administração municipal, sendo maior ou menor, conforme a postura mais “progressista” ou “conservadora” da gestão.²¹

Na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), o conselho gestor do Fundurb era composto por seis representantes de secretarias municipais,²² oito de subprefeituras, dois de autarquias municipais,²³ um do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e oito de entidades da sociedade civil (Município de São Paulo, 2003). Dessa forma, a sociedade civil correspondia a 32% dos conselheiros.

20. Conforme § 1º do art. 235 da Lei nº 13.430/2002, “o Fundurb será administrado por um conselho gestor, composto por membros indicados pelo Executivo, garantida a participação da sociedade” (Município de São Paulo, 2002a).

21. Denominamos progressistas as gestões municipais que buscaram uma participação maior da sociedade civil nas definições das políticas públicas urbanas, e conservadoras aquelas que diminuíram essa participação ao mínimo necessário para o cumprimento da lei.

22. As seis são: a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF); a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA); a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab); a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb); a Secretaria do Governo Municipal (SGM); e a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP).

23. Um da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) e um da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab).

Na gestão de Gilberto Kassab (2006-2013), essa composição foi modificada várias vezes, mas sempre com baixa representação da sociedade civil e com grande centralização das decisões, pois os representantes das secretarias passaram a ser os próprios titulares da pasta e não mais representantes indicados. Quando não eram titulares, assumiam as secretarias-adjuntas ou as chefias de gabinete.²⁴ A representação da sociedade civil era feita por representantes provenientes do CMPU.

Originalmente a composição era de oito secretários²⁵ e dois representantes da sociedade civil. Posteriormente o número de secretarias passou a nove, com a inclusão da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), e o de representantes da sociedade civil, a três. Por fim, os representantes das secretarias passaram a dez, quando da divisão da Sempla em Sempla e SMDU em 2009. Dessa forma, a sociedade civil correspondeu respectivamente a 20%, 25% e 23% dos representantes.

O PDE de 2014 tomou para si o aumento significativo da participação da sociedade civil no conselho gestor, não deixando a sua regulamentação por decreto, que, conforme visto, poderia mudar muito de acordo com a gestão. A representação do conselho gestor passou a ser paritária, pois o art. 341 da Lei nº 16.050/2014 definiu a sua composição em dez membros, sendo cinco representantes do poder público municipal e cinco representantes da sociedade civil, provenientes de outros conselhos municipais.

Os cinco representantes do poder público municipal não foram definidos, cabendo ao prefeito defini-los por decreto. Os cinco representantes da sociedade civil, por sua vez, são provenientes dos seguintes conselhos: dois do CMPU; um do Conselho Municipal de Habitação (CMH); um do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT); e um do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cades).

Outra questão é que o Fundurb ganhou mais autonomia com relação à versão anterior do PDE. Em 2002, seu plano de aplicação de recursos financeiros deveria ser debatido pelo CPMU e encaminhado anualmente, anexo à lei orçamentária, para a aprovação da Câmara Municipal. Na versão de 2014, este plano de aplicação passa a ser aprovado somente pelo conselho gestor do fundo e encaminhado anualmente, anexo à lei orçamentária, para a aprovação da Câmara Municipal. Porém, a Secretaria Executiva do Fundurb deverá encaminhar ao CMPU, semestralmente, relatório detalhado dos recursos e das respectivas aplicações realizadas no período.

24. Conforme os decretos nºs 47.661, de 6/9/2006, 47.688, de 14/9/2006, 50.101, de 10/10/2008, e 51.437, de 26/4/2010.

25. Sendo eles: o secretário da Sempla (presidente); o secretário da SF; o secretário da SVMA; o secretário da Sehab; o secretário da Secretaria de Infraestrutura Urbana (Siurb); o secretário da SGM; o secretário da SMSP; e o secretário da Secretaria Municipal de Transportes (SMT).

Os recursos do Fundurb são depositados em conta corrente especial e são provenientes de:

- dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;
- repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do estado de São Paulo a ele destinados;
- empréstimos de operações de financiamento internos ou externos;
- contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- contribuições ou doações de entidades internacionais;
- acordos, contratos, consórcios e convênios;
- rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio;
- OODC (de onde a maior parte dos recursos é oriunda, conforme os relatórios financeiros) e TPC;
- contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na lei do PDE, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas;
- receitas provenientes de concessão urbanística;
- retornos e resultados de suas aplicações;
- multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações; e
- outras receitas eventuais.

A grande inovação da aplicação dos recursos instituída no PDE de 2014 foi a fixação de ao menos 30% para a aquisição de terrenos destinados à produção de HIS localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como Zeis 3; e de ao menos 30% para a implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres. Esses 60% referentes à habitação e ao sistema de transporte público coletivo deverão ser depositados em contas específicas para cada um desses fins. Aos 30% da habitação somar-se-ão os recursos arrecadados com a cota de solidariedade, isto é, aqueles dos empreendimentos com área construída computável superior a 20 mil metros quadrados, obrigados a destinar 10% da área construída computável para HIS, que optarem por depositar no Fundurb 10% do valor da área total do terreno, calculado de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa (inciso III do art. 112 da Lei nº 16.050/2014).

Dessa forma, as duas principais questões do PDE de 2014, habitação social e mobilidade urbana, ficam com recursos garantidos para sua implementação, conforme veremos a seguir. Os recursos específicos da habitação que não forem executados no montante mínimo estabelecido deverão permanecer reservados por um ano; após este prazo, o conselho gestor poderá destiná-los para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de HIS. Ambos os recursos de habitação e transporte que não forem executados no montante mínimo estabelecido, por sua vez, deverão permanecer reservados por dois anos; após este prazo, o conselho gestor poderá redirecioná-los para as outras hipóteses de aplicação. O conselho gestor do fundo deverá analisar anualmente a prestação de contas do exercício anterior e aprová-la, se a considerar adequada e correta, garantindo sua publicação na página de internet da prefeitura.

A Resolução Fundurb/SMDU nº 2, de 27 de junho de 2011, definiu o regimento interno do conselho gestor do fundo, constituído de uma presidência, uma secretaria executiva e membros. A presidência, a partir da composição instituída pelo PDE de 2014, passou a ser exercida pelo secretário da SMDU, cabendo a ele convocar e presidir as reuniões, submeter ao plenário os assuntos da pauta e proferir voto de desempate. O secretário executivo, indicado em conjunto pela Sempla e SMDU, é encarregado de: elaborar relatório anual de atividades e proposta do plano de aplicação de recursos financeiros a serem apreciados anualmente, consideradas as demandas dos órgãos competentes responsáveis por seu cumprimento; executar as funções de apoio técnico e administrativo; elaborar as pautas e as atas das reuniões; e proceder à publicação no Diário Oficial da cidade dessa documentação, dos pareceres e das decisões do conselho. É atribuição dos demais membros proferir votos, pedir informações, sugerir ao presidente o exame de assuntos pertinentes ao conselho gestor, e outros atos atinentes às suas funções.

Desde 2013, os recursos são vinculados a um projeto específico e não mais a uma rubrica (Fundurb, 2013). Isso faz com que o controle sobre os recursos seja maior, pois o projeto tem início e fim, enquanto as rubricas são permanentes. Nessa época, foram definidos os critérios de priorização dos projetos elegíveis:²⁶ projetos que propiciem resultados com impacto local para o desenvolvimento de bairros; projetos paradigmáticos e indutores de desenvolvimento urbano e social; e projetos vinculados ao programa de metas.

O fluxo interno se dá em quatro etapas:

- recurso vinculado a um projeto específico (alteração de destinação deverá passar pelo conselho gestor do Fundurb);

26. Os projetos elegíveis são aqueles que atendem aos incisos do art. 238 da Lei nº 13.430/2002 e, a partir de 1ª de agosto de 2014, do art. 339 da Lei nº 16.050/2014.

- apresentação prévia de projetos com informações detalhadas, de acordo com o formulário para a liberação dos recursos;
- cadastramento no Sistema de Gestão Informatizado (Simesp);²⁷ e
- prestação de contas trimestral, que deverá ser apresentada em forma de relatório e fotos.

Conforme Felipe Garofalo Cavalcanti, secretário executivo do conselho gestor do Fundurb, essas alterações foram fundamentais para garantir que a execução dos recursos do fundo cumpra com as funções definidas pelo PDE. Segundo ele, anteriormente a essa regulamentação, os recursos do Fundurb eram distribuídos de forma pouco discriminada, atendendo mais às necessidades orçamentárias das secretarias envolvidas, sem que houvesse um questionamento aprofundado da utilização desses nem um planejamento dos gastos condizente com os objetivos principais de uma política urbana.

Com o estabelecimento desses critérios, agora é possível fazer uma classificação dos projetos apresentados pelas diversas secretarias segundo os critérios do impacto local, do desenvolvimento urbano e social, e do atendimento ao programa de metas. Como exemplo, o secretário executivo citou a implementação do plano cicloviário do Jardim Helena, projeto apresentado pela SMT e SMSP que previu uma série de obras estruturantes e de mobilidade para esse bairro.

Apesar da criação do Fundurb pelo PDE de 2002, a primeira reunião ordinária do fundo ocorreu somente em outubro de 2003 (Fundurb, 2003). Nessa reunião, foi instaurado oficialmente o conselho, dada a posse aos conselheiros e aprovado o seu regimento interno. O presidente Jorge Wilhem discorreu sobre a importância do fundo, tendo em vista a cobrança de OODC para toda a cidade, e sobre a responsabilidade do órgão na distribuição anual dos recursos auferidos mediante um plano de investimentos, os quais beneficiariam diversas áreas: meio ambiente, transporte, habitação, infraestrutura etc. Na reunião seguinte, ainda na administração de Marta Suplicy (2001-2005), ficou decidido pela não aplicação dos recursos, dado o montante arrecadado ainda não ser significativo (apenas R\$ 22,9 milhões), pois os coeficientes básicos e máximos para todas as zonas da cidade haviam acabado de ser definidos pela nova lei de zoneamento, Lei nº 13.855/2004 (Fundurb, 2004).

A terceira reunião do fundo só veio a ocorrer em 2006, na gestão Kassab (2006-2013), para a definição dos investimentos de 2007. Essa administração caracterizou-se pela previsão de divisão de recursos seguindo o seguinte padrão: 10% para a SMSP; 20% para a SMC; 20% para a Sehab; 20% para a Siurb; 10% para a SMT; e 20% para a SVMA (tabela 11).

27. O Simesp controla o fluxo de implementação de projetos da administração municipal.

TABELA 11
Plano de alocação de recursos do Fundurb, por secretaria (2007-2012)

	R\$ milhões						%	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Total
SMSP	10	25	35	15	16	24	125.000	10
SMC	22	50	50	34,8	35	30	221.800	20
Sehab	40	50	60	32,4	31	30	243.400	20
Siurb	38	50	60	32,4	31	30	241.400	20
SMT	10	25	35	15	16	16	117.000	10
SVMA	40	50	60	32,4	31	30	243.400	20
Total	160	250	300	162	160	160	1.192.000	100

Fonte: Atas de reuniões do Fundurb. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243>. Acesso em: 30 set. 2014.

Contudo, caso alguma secretaria necessitasse de mais recurso para a implementação de algum programa, poderia solicitar remanejamento de outra que não tivesse utilizado os seus recursos, solicitação essa que deveria ser aprovada pelo conselho gestor. Dessa forma, o gasto real nessa administração ocorreu conforme a tabela 12. Pode-se depreender o privilégio à Siurb, responsável pelas obras viárias e de drenagem (30%). Na sequência, vieram: Sehab (25%), SVMA (17%), SMC (16%), SMT (7%) e SMSP (6%).

TABELA 12
Recursos do Fundurb gastos, por secretaria (2008-2012)

	R\$ milhões						%	
	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado	Total	
SMSP	9,71	1,56	2,47	11,04	24,54	49,31	6	
SMC	6,42	7,10	39,53	43,97	46,05	143,07	16	
Sehab	30,57	51,08	26,19	52,13	54,47	214,44	25	
Siurb	59,51	56,41	8,50	37,68	96,46	258,55	30	
SMT	19,43	13,88	1,67	11,74	15,54	62,26	7	
SVMA	23,19	38,79	23,79	34,67	23,85	144,29	17	
Total	148,83	168,83	102,14	191,21	260,90	871,92	100	

Fonte: SF.

Conforme as atas desse período, pode-se perceber o privilégio às obras de canalização de córregos com a criação de viário nas margens (Siurb); a remoção de favelas das várzeas e a criação de parques lineares (SMVA); a regularização fundiária advinda das ações anteriores e a implementação do programa Renova São Paulo (Sehab). As obras da SMC, por sua vez, foram relacionadas ao Projeto de Requalificação da Área Central, com viés em grandes equipamentos culturais,

principalmente na Praça das Artes, na vila Itororó e na reforma do edifício Sampaio Moreira. Dessa forma, a SMT e a SMSP ficaram com os menores valores, gastando em obras de pequena monta, como reformas de passeio público e implantação de equipamentos coletivos. Pelas atas, não foi possível a localização desses investimentos com relação à sua concentração espacial.

Felipe Garofalo Cavalcanti disse que a atuação do conselho gestor do Fundurb nesse período atendia às demandas pontuais cotidianas de atuação de cada secretaria, sem que essas obras estivessem vinculadas a projetos estruturantes integrados, que procurassem atingir os objetivos do PDE. Na opinião dele, essa atuação mudará a partir da aprovação da nova forma de previsão e da aprovação de recursos por projeto (não mais por rubrica), e a partir da vinculação de 30% dos gastos em aquisição de terrenos para HIS e de 30% para as obras de implantação dos corredores.

Isso de certa forma já pode ser comprovado na análise dos gastos da atual gestão (Haddad), pois algumas modificações no padrão de distribuição dos recursos podem ser percebidas. Conforme comentado anteriormente, os recursos passam a ser vinculados a projetos e não mais a rubricas. Dessa forma, projetos paradigmáticos estruturantes com impacto no desenvolvimento local passam a ser o foco da distribuição dos investimentos. Com relação às secretarias envolvidas, percebe-se um aumento da importância da Siurb e da Sehab, que aumentaram sua participação em 18% e 5%, respectivamente, enquanto a SVMA e a SMC perderam 16% e 9%, respectivamente (tabela 13).

TABELA 13
Recursos do Fundurb gastos, por secretaria (2013-2014)

	R\$ milhões			%	
	2013	2014	Total	Total	Diferença para o período 2008-2012
SMSP	22,75	20,20	42,96	8	2
SMC	20,58	17,84	38,42	7	-9
Sehab	80,38	73,11	153,49	30	5
Siurb	74,93	171,75	246,68	48	18
SMT	19,59	11,38	30,96	6	-1
SVMA	0,41	0,00	0,41	1	-16
Total	218,64	294,27	512,91	100	

Fonte: SMDU.

Analisando os projetos que foram implementados pelas duas secretarias que receberam mais recursos em 2013 e 2014 (Siurb e Sehab), percebe-se a preocupação com os objetivos de inclusão social e mobilidade urbana, definidos para os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (tabela 14).

TABELA 14
Recursos do Fundurb gastos, por projeto (2013-2014)

Projeto	Gasto (R\$ milhões)	Total (%)
Urbanização de favelas e regularização fundiária	144,62	28
Implantação dos corredores de ônibus	106,38	21
Obras no sistema viário	80,02	16

Fonte: SMDU.

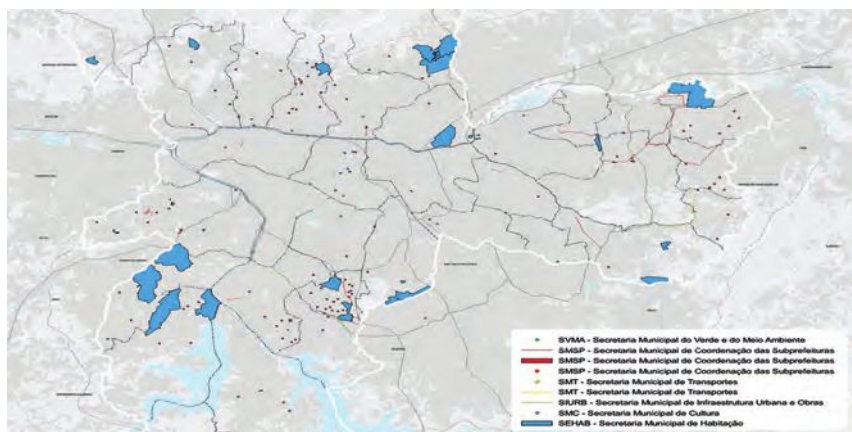
Dos recursos investidos pela Sehab, 94% correspondem a obras de urbanização de favelas e processos de regularização fundiária, representando 28% do total dos recursos investidos pelo Fundurb. Dos recursos investidos pela Siurb, 43% correspondem a obras de implantação dos corredores de ônibus (corredores Inajar de Souza, Binário Santo Amaro, Leste Radial 1, Leste Radial 2, M'Boi Mirim, Capão Redondo Campo Limpo-Vila Sônia, Berrini, Leste Itaquera, Leste Aricanduva), representando 21% do total dos recursos do Fundurb.

Os recursos gastos com obras no sistema viário também foram significativos (16%). Contudo, metade destes foram investidos em uma obra só, a implantação do sistema viário estrutural em Itaquera, em função dos compromissos assumidos pela prefeitura na matriz de responsabilidade das ações previstas para a Copa do Mundo de 2014.

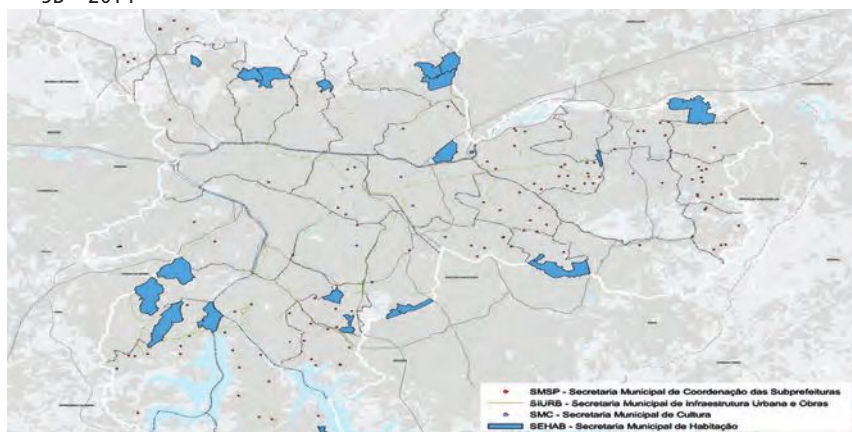
Com relação à concentração espacial dos recursos, pode-se perceber que nessa gestão foi dada prioridade à periferia (figura 9). De fato, analisando os gastos com obras da SMSP em 2014, conclui-se que 62% deles foram no anel periférico; 26%, no anel intermediário; e 12%, no anel central.²⁸ Quanto aos gastos da SMC, ocorreu o contrário: 78% dos recursos foram gastos no anel central; 16%, no intermediário; e somente 6%, no periférico. Isso demonstra que talvez seja necessário um indicador de prioridade das regiões a receber os investimentos em geral, promovendo a sua desconcentração.

28. Anel periférico formado pelas zonas Leste 2 (subprefeituras de Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaim Paulista e São Miguel Paulista); Noroeste (Freguesia-Brasília, Perus e Pirituba); e Sul (Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'Boi Mirim e Parelheiros). Anel intermediário formado pelas zonas Leste 1 (subprefeituras de Ermelino Matarazzo, Itaquera, Penha e São Mateus); Nordeste (Casa Verde, Jaçanã-Tremembé, Santana-Tucuruvi, Vila Maria-Vila Guilherme); e Sudeste (Aricanduva, Ipiranga, Mooca e Vila Prudente). Anel central formado pelas zonas Central (subprefeitura de Sé); Centro-Sul (Jabaquara, Santo Amaro e Vila Mariana); e Oeste (Butantã, Lapa e Pinheiros).

FIGURA 9
Investimentos do Fundurb
9A – 2013



9B – 2014



Fonte: Prefeitura de São Paulo.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise da experiência internacional e paulistana de financiamento de projetos de infraestrutura e de implementação dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária, foi possível aprofundar uma das causas críticas identificadas na matriz do modelo lógico para a implementação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ineficiência dos instrumentos jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e viabilização dos projetos públicos). Também foi possível identificar os limites e as possibilidades das ações necessárias para a obtenção

de resultados intermediários do financiamento da implementação dos eixos e a recuperação da valorização imobiliária, na causa crítica 4.

O financiamento da implantação de infraestrutura urbana e a recuperação da valorização imobiliária decorrente dessas obras ocorrem de forma variada por meio de impostos, taxas ou contribuições de melhoria,²⁹ conforme pôde ser visto na experiência internacional e paulistana na implementação desses instrumentos. Com relação aos impostos, a utilização diferenciada do IPTU no estado norte-americano da Pensilvânia mostrou ser uma experiência importante, que procura desincentivar a retenção especulativa de terrenos, na medida em que prevê alíquotas maiores para o componente territorial do imposto em relação ao predial. Dessa forma, os proprietários são compelidos à utilização máxima de seus terrenos, pois diluem o custo do componente territorial em um número maior de unidades construídas.

Com relação à aplicabilidade desse instrumento em São Paulo, não existe empecilho do ponto de vista da legislação nacional, pois, conforme o art. 33 do Código Tributário Nacional, a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, não especificando a distribuição das alíquotas nos componentes prediais ou territoriais, que são competência do município (Brasil, 1966). Porém, os instrumentos de indução à função social da propriedade, previstos no art. 182 da CF/1988 e regulamentados no Estatuto da Cidade, com a implementação do IPTU progressivo no tempo, já cumprem essa função de induzir o aproveitamento de terrenos e imóveis subutilizados, e a sua regulamentação e implementação em São Paulo, por meio da criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), caminha nesse sentido.

Contudo, para uma maior efetividade desse instrumento e a viabilização da ocupação e do adensamento nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, a municipalidade poderia cogitar a adoção da progressividade no espaço,³⁰ ou seja, a adoção de alíquotas diferenciadas conforme a localização do terreno na cidade, possibilidade prevista na CF/1988. Se um dos objetivos urbanísticos do PDE de 2014 é o adensamento ao longo dos eixos, a combinação de majoração da alíquota territorial do IPTU e a sua diferenciação no espaço poderiam induzir a ocupação máxima dos terrenos subutilizados nessas áreas.

Há ainda que se considerar que as alterações no IPTU se configuram como fator de contexto negativo, em função da forte reação dos meios de comunicação, da classe empresarial e da elite patrimonial paulistana e brasileira às tentativas de revisão da PGV, aproximando o valor venal ao real valor de venda dos imóveis.

29. Definição dada pelo Código Tributário Nacional (Brasil, 1966).

30. Conforme o § 1º do art. 156 da CF/1988: "sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (...) II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel" (Brasil, 1988, grifo nosso).

A batalha jurídica impetrada contra a municipalidade em 2014 é a prova mais cabal dessas dificuldades.

Apesar disso, a revisão dos valores venais, assim como a adoção da progressividade no espaço e no tempo são fundamentais para a reversão das distorções históricas da matriz tributária. Conforme Afonso e Castro (2014), embora a carga tributária brasileira seja da ordem de 37,4% do produto interno bruto (PIB), a tributação patrimonial foi responsável apenas por 1,3% do PIB, ou 3,6% de toda a arrecadação dos tributos,³¹ enquanto os impostos sobre o consumo (bens e serviços) responderam por 15,4% do PIB, ou 41,2% do total da arrecadação.

Além de a arrecadação dos impostos patrimoniais no Brasil estar muito aquém da média dos países de capitalismo avançado, a predominância dos impostos sobre o consumo mostra uma matriz tributária regressiva que incide da mesma maneira sobre as diversas classes sociais, enquanto os impostos patrimoniais incidem na parcela da população que tem patrimônio, levando em consideração, portanto, a renda. No caso de São Paulo, o peso dessa distribuição é mais equilibrado, pois o Imposto sobre Serviços (ISS) foi responsável por 45,0% da arrecadação dos impostos municipais em 2010 (25,5% do orçamento do município), ao passo que o IPTU e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), juntos, responderam por 38,7% da arrecadação (18,0% do orçamento do município).³²

Contudo, o fato de o IPTU ser um imposto faz com que ele seja um tributo de caráter genérico, que independe de qualquer atividade ou serviço do poder público em relação ao contribuinte. A aplicação posterior será para o custeio da administração e dos serviços públicos em geral, não sendo relacionada a uma obra específica. Em outras palavras, não seria possível vincular a implantação das alíquotas diferenciadas especificamente com o financiamento da implantação dos eixos, porém a sua revisão nos termos aqui propostos poderia induzir maior adensamento ao longo destes, além de ocasionar um retorno social maior na tributação municipal.

No entanto, a experiência nacional e internacional apresentou um vasto cabedal de taxas e contribuições que estão relacionadas à prestação de um determinado serviço público ou à recuperação da valorização imobiliária decorrente de obras públicas. Por serem taxas relacionadas a essas obras ou a melhorias específicas, são depositadas em fundos criados especialmente para essa finalidade. Dessa forma, os recursos depositados nos fundos municipais setoriais são vinculados para a utilização de seus objetivos, sendo vedada a utilização para outros fins. Diferentemente dos recursos advindos do IPTU, que acabam sendo utilizados

31. Segundo os autores, a divisão da arrecadação dos impostos em 2013 foi a seguinte: bens e serviços, 41,2% do total (15,4% do PIB); salários e mão de obra, 25,5% (9,6% do PIB); renda, lucros e ganhos, 19,9% (7,5% do PIB); patrimônios, 3,6% (1,3% do PIB); e demais, 9,8% (3,5% do PIB).

32. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em: 27 out. 2014.

para finalidades genéricas, a implementação dessas taxas tem maior potencial de utilização na implantação dos eixos.

Nesse aspecto destacaram-se duas metodologias para o cálculo dessas taxas. A primeira é baseada na permissão de construção adicional mediante contrapartida financeira, conforme visto no PLD francês, e nas operações interligadas, nas OUCs e na OODC paulistanas. Nesse caso, utiliza-se o método de cálculo do terreno virtual, ou seja, o custo de aquisição de outro terreno que seria necessário para se atingir a mesma área construída se o CA não fosse majorado. A segunda metodologia é baseada no levantamento real dos custos necessários de ampliação da infraestrutura e dos serviços públicos decorrentes do adensamento populacional e/ou construtivo de uma determinada área. Nesta metodologia, utilizada na DIF norte-americana e na contribuição de melhoria no Brasil, o custo total é dividido proporcionalmente entre os novos proprietários.

Atualmente a Consolidação da Legislação Tributária do município de São Paulo prevê a utilização da contribuição de melhoria para obras de pavimentação, apesar de o Código Tributário Nacional (CTN) permiti-la para quaisquer obras públicas que resultem em valorização imobiliária (Município de São Paulo, 2011). O PDE de 2014 previu a sua utilização também nas obras públicas realizadas decorrentes de sua aplicação. Contudo, não existe definição maior sobre este instrumento nesse plano. Assim sendo, há o predomínio em São Paulo do primeiro método de cálculo de taxaço, com as operações interligadas, as OUCs e a OODC como instrumentos de recuperação da valorização imobiliária.

Não obstante a aplicação dos recursos arrecadados com esses instrumentos em obras tidas como sociais (HIS, equipamentos comunitários e transporte coletivo) estar aumentando historicamente, a análise de sua implementação demonstrou uma tendência nos dois primeiros casos (operações interligadas e OUCs) ao agravamento das disparidades socioespaciais em uma cidade já bastante segregada.

No caso das operações interligadas, a construção dos conjuntos de HIS na periferia da cidade como contrapartida das alterações na legislação urbanística representou a remoção da população moradora das favelas e dos aglomerados subnormais de uma localização privilegiada no centro expandido para uma situação de precariedade urbana nas regiões periféricas, carentes de serviços e de infraestrutura urbana. De qualquer forma, o uso desse instrumento foi declarado inconstitucional. No caso das OUCs, o predomínio da utilização dos recursos arrecadados em obras viárias de grande porte, algumas voltadas exclusivamente para os meios de transporte individual, demonstra uma opção que vai contra os objetivos da universalidade das políticas públicas e da justiça social, pois apenas um terço das viagens diárias metropolitanas é realizado por esse modal e justamente pela população de maior renda (Metrô, 2007).

Além disso, as duas operações urbanas de maior sucesso na arrecadação de recursos localizam-se justamente nas regiões mais valorizadas e mais dotadas de infraestrutura urbana da cidade, motivo pelo qual interessam ao mercado imobiliário. Por restrições impostas pelo Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados nas OUCs só podem ser investidos dentro do perímetro da operação. Dessa forma, em vez de um ciclo virtuoso, cria-se um ciclo vicioso de investimento-valorização-reinvestimento-valorização, aumentando as disparidades socioespaciais. O fato de essas duas operações urbanas representarem apenas 2% da área do município e disporem de quase quatro vezes mais recursos para investir que o Fundurb é outro fator que demonstra a distorção da utilização desse instrumento.

O PDE de 2014 procurou reverter um pouco esses aspectos negativos, definindo que 25% dos recursos arrecadados devem ser destinados à aquisição de terrenos para a construção de HIS no interior do seu perímetro, mas não definiu nada sobre a implantação de sistemas de transporte coletivo. Como os eixos não são autoaplicáveis dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana, onde se localizam as operações urbanas, elas em nada contribuem para a implantação destes sistemas.

Nesse aspecto, a OODC é o único instrumento que pode contribuir, e já está contribuindo, para a implantação dos eixos. A recente regulamentação da obrigatoriedade de investimento de 30% dos recursos na aquisição de terrenos destinados à produção de HIS e de 30% na implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres garante que 60% dos recursos sejam investidos em objetivos que coadunam com os objetivos dos eixos.

Contudo, é necessário aprimorar ainda mais a implementação desse instrumento, principalmente no que tange aos investimentos dos recursos arrecadados pelo Fundurb. A análise desses investimentos mostrou a prioridade dada pela atual gestão na implantação dos eixos. Contudo, os recursos não destinados ao transporte coletivo e à HIS foram gastos pelas secretarias de modo distinto. Enquanto a SMSP privilegiou as obras de estruturação e qualificação urbana da periferia, a SMC concentrou quase 80% dos seus recursos em obras e equipamentos culturais no centro expandido. Dessa forma, sugere-se, além da destinação de 60% dos recursos já definidos pelo PDE, a adoção de algum indicador socioeconômico que priorize os projetos de investimentos nas áreas mais carentes da cidade, principalmente para os 40% restantes.

Pela nova regulamentação do Fundurb, os projetos apresentados serão classificados conforme o impacto local nos bairros; a indução ao desenvolvimento urbano e social; e a sua vinculação ao Programa de Metas do Município. A adoção de um indicador socioeconômico poderia entrar também como mais um item a ser atendido para a melhor classificação do projeto.

Por fim, a comparação do montante de recursos arrecadados pela OODC no Fundurb e pelas OUCs mostra as disparidades nos valores cobrados nas áreas adicionais construídas em cada um desses instrumentos, pois, para áreas adicionais construídas próximas a 5,2 milhões de metros quadrados, a outorga arrecadou R\$ 1,7 bilhão, enquanto as operações urbanas arrecadaram R\$ 6,3 bilhões.

A revisão do cálculo da outorga aproximará os valores arrecadados pelos dois instrumentos; contudo, a implementação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT), em estudo pela SP-Urbanismo, representa um risco real à arrecadação da OODC, tendo em vista que vários distritos localizados no interior do seu perímetro (Ipiranga, Lapa, Mooca, Sacomã e Vila Leopoldina) tiveram uma grande quantidade de empreendimentos adquirindo área construtiva adicional na cidade fora das áreas de operações urbanas entre 2002 e 2014, conforme visto.

Em função desses fatos, parece que um dos maiores empecilhos à resolução da causa crítica em tela e da viabilidade da implantação dos eixos é a concorrência que as OUCs fazem na captação de recursos e no investimento territorializado destes. Se os princípios que regem o atual PDE do município de São Paulo são o da busca da função social da propriedade, o da equidade e da inclusão socioterritorial, e o do direito à cidade, a implementação do programa dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana pode contribuir, mas para o seu financiamento será necessária uma postura firme da administração municipal no sentido de buscar uma maior justiça social e evitar a regressividade característica da OUC.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. **IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial**. Rio de Janeiro: Ibre, 2014. (Texto para Discussão, n. 63).
- ANTONUCCI, D. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. *In*: SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. (Org.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX**. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002. p. 162-175.
- AZEVEDO NETTO, D. T. *et al.* O “solo criado”. **C. J. Arquitetura**, São Paulo, n. 16, p. 9-11, abr. 1977.
- BANZHAF, H. S.; LAVERY, N. **How “smart” is the split-rate property tax? Evidence from growth patterns in Pennsylvania**. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1-5, 11 jul. 2001.

BRATKE, C. Novo Plano Diretor – custos podem mudar. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 14 mar. 1991a. Cotidiano - 2.

_____. São Paulo e o futuro. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 abr. 1991b. Cotidiano - 2.

CALIMENTE, J. Rail integrated communities in Tokyo. **The Journal of Transport and Land Use**, v. 5, n. 1, p. 19-32, Primavera 2012.

CASTRO, L. G. R. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar?** 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CONTADOR, J. C. Um modelo para propiciar equilíbrio urbano. **C. J. Arquitetura**, São Paulo, n. 16, p. 82-89, abr. 1977.

CULLINGWORTH, B.; CAVES, R. **Planning in the USA: policies, issues and processes**. New York: Routledge, 2003.

ESPALLARGAS, H. *et al.* Compilação das análises desenvolvidas sobre o solo criado. *In*: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos**. São Paulo: Cogep, 1979a. p. 113-126.

_____. Estudo de implantação do instrumento transferência dos direitos de construir (solo criado) aplicado às áreas históricas do município de São Paulo. *In*: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos**. São Paulo: Coordenadoria Geral de Planejamento, 1979b. p. 187-192.

_____. Solo criado: análise das experiências estrangeiras. *In*: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos**. São Paulo: Cogep, 1979c. p. 87-111.

FIX, M. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreiada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

FRANCE. Loi nº 1.328, du 31 décembre 1975. Portant réformé de la politique foncière. **Journal Officiel de la République Française**, Paris, p. 132-140, 3 janv. 1976.

FUNDURB – FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Ata da 1ª reunião ordinária do conselho gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Fundurb/SMDU, 2 out. 2003. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/2003_ATA_1aRO_FUNDURB_02_10_03.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Fundurb/SMDU, 23 nov. 2004. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/2004_ATA_2aRO_FUNDURB_23_11_04_2.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Fundurb/SMDU, 17 jun. 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

HARTZOK, A. Pennsylvania's success with local property tax reform: the split rate tax. **American Journal of Economics and Sociology**, *New York*, v. 56, n. 2, p. 205-213, Apr. 1997.

HUGHES, A. M. **Why so little Georgism in America?** Using the Pennsylvania case files to understand the slow, uneven progress of land value taxation. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 215-250.

MEDDA, F. R.; MODELEWSKA, M. **Land value capture as a funding source for urban investment: the Warsaw metro system**. Varsóvia: Ernst & Young Poland, 2011. Better Government Program.

MEMORANDO. **C.J. Arquitetura**, São Paulo, n. 16, p. 3-7, abr. 1977.

METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **Pesquisa origem-destino**. São Paulo: Metrô, 2007.

_____. **Relatório da administração 2013**. São Paulo: Metrô; Secretaria dos Transportes Metropolitanos, 2014.

MONTANDON, D. T. Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. **Anais...** Belém: Anpur; UFPA, 2007. p. 1-21.

_____. **Operações urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, A. C. M. L. *et al.* **O solo criado**. São Paulo: Cepam; Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo, 1975.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos**: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos. São Paulo: Coordenadoria Geral de Planejamento, 1979.

_____. Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 10 dez. 1986.

_____. Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 5-16, 8 nov. 1988.

_____. Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1-16, 16 mar. 1991. Suplemento.

_____. Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o Programa “Direito à Moradia”, visando à obtenção de recursos para a construção da residência destino dos moradores de habitação subnormal. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 18 maio 1995.

_____. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1-13, 14 set. 2002a.

_____. **Processo Administrativo nº 111/2001**: requer constituição de comissão parlamentar de inquérito para apurar as operações interligadas (Lei nº. 10.209/1986 e nº. 11.426/1993) realizadas no Município de São Paulo desde a promulgação da Lei nº. 10.209/1986. São Paulo: Câmara Municipal, 2002b.

_____. Decreto nº 43.231, de 22 de maio de 2003. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 2, 25 maio 2003.

_____. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 6 out. 2004.

_____. **Prospecto de registro (o “prospecto”) da operação urbana consorciada Faria Lima**. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2008.

_____. Decreto nº 52.703, de 5 de outubro de 2011. Aprova a Consolidação da Legislação Tributária do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 6 out. 2011.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1-352, 1 ago. 2014. Suplemento.

NIGRIELLO, A.; FERREIRA, L. A. C. **A criação de “territórios de oportunidade” junto ao sistema metro-ferroviário**: em prol de uma parceria mais efetiva nos processos de transformação urbana no entorno das estações. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES, 4. São Paulo: Latin America Real Estate Society, 2004. p. 1-6.

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009.

PLANO diretor desagrada construtores e sem-teto. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 20 jan. 1991. Cotidiano - 3.

REZENDE, V. F. *et al.* Outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.

RYBECK, R. Using value capture to finance infrastructure and encourage compact development. **Public Works Management & Policy**, v. 8, n. 4, p. 249-260, abr. 2004.

SP-URBANISMO – SÃO PAULO URBANISMO. **Histórico de leilões** – OUC Faria Lima: posição em 20/09/2014. São Paulo: SP-Urbanismo, 2014a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/ouc_faria_lima_historico_leiloes_30_09_2014.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **PDE 2014**: estudos e cenários preliminares de transformação até 2030. São Paulo: SP-Urbanismo; SEP, 2014b. Apresentação em PPT.

UNITED KINGDOM. **Planning control in Western Europe**. London: Her Majesty Stationery Office, 1989.

VAN WILDERODE, D. J. **Desregulamentação urbana**: as operações interligadas. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

VILARIÑO, M. D. C. **Operação urbana**: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP/ Lincoln Institute, 1998.

ZHAO, Z. J.; DAS, K. V.; LARSON, K. Joint development as a value capture strategy for public transit finance. **The Journal of Transport and Land Use**, v. 5, n. 1, p. 5-17, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000**. São Paulo: Sempla, 1985.

SP-URBANISMO – SÃO PAULO URBANISMO. **Eixos de estruturação**: estudos econômicos. Versão para validação da Superintendência de Estruturação de Projetos. São Paulo: SP-Urbanismo; SEP, 2013. Apresentação em PPT.

AQUISIÇÃO DE TERRAS E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Patrícia Cezário Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Partindo da questão central da pesquisa desenvolvida pelo Ipea em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura de São Paulo que originou esta publicação – qual seja, a aplicação inovadora de instrumentos urbanísticos na implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana –, propomos neste capítulo a investigação do potencial de aplicação da cota de solidariedade. Esta cota articula dois temas fundamentais da política urbana em São Paulo: a aquisição de terras pela municipalidade e a produção de habitação de interesse social (HIS). Esses temas refletem a causa crítica 3 da matriz lógica: regulação e gestão de uso e ocupação do solo voltadas à realização de interesses corporativos, não promovendo a otimização da infraestrutura nem a diversidade social. A aplicação da cota de solidariedade é obrigatória para a obtenção do certificado de conclusão de obra de empreendimentos com área computável maior que 20 mil metros quadrados, vinculando o licenciamento de grandes empreendimentos à doação de unidades de HIS, de terrenos ou de recursos financeiros ao município, à escolha do empreendedor.

Tal cota apresenta potencial de redução da segregação socioespacial ao prever a destinação de HIS em localizações que permitem amplo acesso à rede urbana de empregos, infraestrutura e serviços. Essa é uma das quatro possibilidades de aplicação da cota, à escolha do empreendedor. A opção por doação de terrenos ao município, por sua vez, pode ser chave não somente para a implementação da política de HIS, mas também para o fomento de políticas intersetoriais, atuando diretamente no gargalo representado pela aquisição de terras e evitando processos de desapropriação, que são usualmente de longa duração, o que dificulta ou mesmo inviabiliza programas e projetos da municipalidade.

Este estudo apresenta uma simulação do potencial de produção de HIS e de aquisição de terrenos por meio das quatro alternativas de aplicação da cota de solidariedade, tomando como base empreendimentos imobiliários lançados no

1. Doutora em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

município de São Paulo entre 2000 e 2010. O capítulo conta com cinco seções, além desta introdução. A segunda seção destina-se a explicar a relevância da análise do instrumento urbanístico cota de solidariedade. A terceira apresenta a dinâmica territorial no município, enquanto a quarta demonstra a produção habitacional de interesse social deste. Na quinta seção, averigua-se qual é o potencial de produção de HIS por meio da cota de solidariedade, explorando as quatro alternativas de aplicação deste instrumento urbanístico em subseções específicas. Por fim, a sexta seção é voltada para a conclusão do estudo.

2 POR QUE ANALISAR A COTA DE SOLIDARIEDADE

Políticas públicas de desenvolvimento urbano demandam terrenos para sua implantação. Se não há disponibilidade de terras públicas localizadas onde se busca implantar equipamentos e serviços públicos, a desapropriação costuma ser o caminho habitual para a aquisição. Se o tempo ou os recursos necessários para desapropriar terrenos não forem compatíveis com o tempo e o orçamento viáveis para implantar um projeto, este pode ser inviabilizado pela indisponibilidade de terras. Em entrevista do secretário da SMDU, Fernando de Mello Franco, ele define a aquisição de terras como um gargalo e, em seguida, expõe hipóteses que vêm sendo pensadas para superá-lo.

Pegando o exemplo dos corredores, eles trazem duas questões do ponto de vista da produção, do fazer a cidade. De um lado, ele implica consequências que vão afetar setores produtivos como o comércio varejista de rua, a indústria do lazer etc. Por outro lado, fazer o corredor implica algo que é a própria lógica de produção da cidade, tanto do ponto de vista econômico, jurídico quanto político. Do ponto de vista econômico, e que tem a ver um pouco com o jurídico, já que essas terras não são públicas, nossas linhas de financiamento existem para as obras e inexistem para aquisição de terra, ainda que a desapropriação seja necessária (...). Então, a aquisição de terra é um gargalo. (...) Por exemplo, qual é uma hipótese para a gente desapropriar já que não tem verbas de transportes para desapropriar esse terreno? Eu tenho verba na educação? Eu tenho verba na Sehab [Secretaria Municipal de Habitação]? Tenho. Por que eu não cotizo essas verbas, desaproprio esse terreno e no térreo eu implanto uma creche e em cima, um edifício? Então, se eu otimizar as verbas disponíveis nas diversas instâncias, eu otimizoo a incidência do valor do terreno para todas as políticas e, acima de tudo, eu – entendemos assim – crio uma cidade melhor.²

O gargalo da aquisição de terras aplica-se às políticas públicas municipais em geral e também à de HIS. Ainda que haja recursos disponíveis no orçamento ou em programas do governo federal para a construção de empreendimentos de HIS, duas situações podem ser constatadas. Primeira, os terrenos municipais desocupados estão em localizações onde já há uma alta densidade residencial e o

2. Franco, Fernando de Mello. Entrevista concedida à equipe de pesquisadores do Ipea e da SMDU, São Paulo, 24 jan. 2014.

que se deve adensar são as oportunidades de emprego, serviços, transporte, lazer etc. Segunda, nas localizações onde seria ideal adensar a oferta de HIS, não há disponibilidade de terrenos, fazendo-se necessário passar por longos e custosos processos de desapropriação. O Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, propõe uma forma de regulação dos usos do solo que aproxime à oferta de moradia a oferta de empregos existente, principalmente ao incentivar a construção de empreendimentos de uso misto ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Para a iniciativa privada, a aquisição de terras é também limitadora da capacidade de produção de HIS, que vem sendo fomentada em grande medida pela ampliação da oferta de financiamento e crédito para camadas de mais baixa renda da população, por meio do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Preço e complexidade de licenciamento são apontados pelos empreendedores imobiliários como os maiores entraves a essa produção.

O PDE 2014 apresenta inovações ao prever instrumentos urbanísticos cuja aplicação permite articular aquisição de terrenos pelo município e produção de HIS, buscando ampliar o número dessas unidades habitacionais (UHs) produzido tanto por iniciativa pública como privada. A transferência de potencial construtivo, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, a ampliação das áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e a cota de solidariedade são exemplos desse caminho. A cota é, inclusive, um instrumento urbanístico com potencial de transformação do padrão de produção de HIS, pois propõe o equacionamento de gargalos da política municipal de habitação, seja por meio da doação de terrenos à municipalidade para a produção de HIS, seja pela produção de HIS em localizações junto a grandes empreendimentos.

As duas questões principais que propomos responder neste estudo estão enumeradas a seguir.

- 1) Qual é o potencial de produção de HIS e de aquisição de terrenos para esse fim por meio da aplicação da cota de solidariedade?
- 2) Qual é o potencial de transformação da desigualdade socioespacial desse instrumento urbanístico?

3 DINÂMICA TERRITORIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A PARTIR DE 2000

A produção habitacional na cidade de São Paulo teve um grande salto a partir dos anos 2000. O chamado *boom* imobiliário paulistano ocupou principalmente terrenos vazios localizados em áreas periféricas, e lotes com usos industriais, comerciais e residenciais em áreas consolidadas.

De acordo com dados do Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza (TPCL)³ do município de São Paulo, as tipologias de uso que mais ampliaram sua ocupação no território entre 2000 e 2013 foram as residenciais verticais de alto, médio e baixo padrão,⁴ nesta ordem. O território ocupado por empreendimentos residenciais verticais de alto padrão foi ampliado em aproximadamente 4,4 milhões de metros quadrados, num crescimento de quase 66% entre 2000 e 2013. A tipologia residencial vertical de médio padrão ampliou a área de terreno ocupada em aproximadamente 4,0 milhões de metros quadrados, um incremento de 28% no período. O território ocupado pelos usos residenciais de baixo padrão, por sua vez, cresceu cerca de 3,6 milhões de metros quadrados, caracterizando-se como a tipologia que mais ampliou proporcionalmente sua presença no território municipal, sendo 70% maior a superfície de terras ocupadas em 2013 em relação a 2000.

A área construída da tipologia residencial vertical de baixo padrão teve o maior incremento percentual entre todas as tipologias avaliadas, por volta de 80%, apesar de o aumento nominal de área construída ter sido maior para a tipologia de usos residenciais verticais de alto padrão. Os empreendimentos residenciais verticais de baixo padrão ocupam muito mais área de terreno em relação à área construída que os de alto e médio padrão, principalmente por acomodarem no pavimento térreo as garagens e muitas vezes apresentarem baixo gabarito para evitar a implantação de elevadores. A relação entre a ampliação da área construída e aquela da área de terreno ocupada entre 2000 e 2013 indica que os empreendimentos residenciais verticais de alto e médio padrão produzidos nesse período apresentaram coeficiente de aproveitamento médio de 5,4, enquanto para os residenciais verticais de baixo padrão esse coeficiente ficou em 1,5.

3. O TPCL foi utilizado no desenvolvimento desta pesquisa principalmente por ser o banco de dados que traz o maior número de informações e o maior recorte temporal sobre uso do solo no município de São Paulo. De acordo com nota da SMDU no site do Infocidade, "certos cuidados na interpretação de fenômenos e tendências referentes à ocupação do solo e à evolução do espaço construído são obrigatórios quando se utiliza o TPCL como base de informações. Se, por um lado, é possível atribuir elevado grau de confiabilidade aos dados sobre as áreas de urbanização consolidada do município, por outro, verifica-se uma perda no grau de precisão nos dados relativos às áreas periféricas, especialmente as situadas ao sul, a leste e a noroeste do núcleo urbano central. (...) Finalmente observamos que as flutuações nos valores de área de terreno total para o município de São Paulo, ocorridas a partir do ano 2002, podem ter diversas explicações: desapropriações totais ou parciais (para abertura ou alargamento de logradouros, por exemplo); retificações das áreas constantes das matrículas (o lançamento pode ter sido feito originalmente com uma área teórica de 1.000 m², mas o proprietário promove a retificação desta área para constar o seu valor efetivo – 983 m², por exemplo); imprecisão das frações ideais lançadas em condomínios (por exemplo, em um terreno de 2.000 m² é construído um condomínio, cuja soma das frações ideais totaliza 99% em vez de 100% – no cômputo da área total da quadra, a soma das frações será de 1.980 m² em vez de 2.000 m², com redução de 20 m²). Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?sub=notas&cat=17&titulo=Uso%20do%20Solo%20Urbano&subtitl=%20-%20Notas%20T%E9cnicas>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

4. Os conceitos de baixo, médio e alto padrão residencial utilizados nesta pesquisa são os definidos pela SMDU com base no TPCL, mantidos pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF) da Prefeitura de São Paulo. A SMDU estabeleceu uma metodologia de agregação resultante do cruzamento entre os valores Uso e Padrão atribuídos pelo TPCL, para cada imóvel cadastrado, gerando as dezesseis tipologias de uso H relacionadas na tabela *Descrição de tipologias de uso do solo – H* (disponível em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/17_tipologias_de_uso_do_solo_2014_466.html>). O uso predominante na quadra fiscal foi identificado pela maior proporção da área construída de uma categoria (60% ou mais da área construída total da quadra). Para as quadras em que não foi possível identificar um uso predominante, aplicou-se a categoria de uso misto.

TABELA 1

Município de São Paulo: variação de área de terreno ocupada, área construída e número de lotes, por tipologia de uso (2000-2013)

Tipologia de uso	Área de terreno		Área construída		Número de lotes	
	m ²	%	m ²	%	Unidade	%
Residencial vertical de alto padrão	4.389.023	65,79	23.810.568	68,23	102.100	66,08
Residencial vertical de médio padrão	3.989.486	27,97	21.574.878	36,75	212.548	35,49
Residencial vertical de baixo padrão	3.575.176	70,42	5.272.240	79,80	73.508	71,49
Coletivo (cinema, clube, templo etc.)	2.946.845	14,03	2.845.357	43,54	1.453	18,14
Comércio e serviço vertical	2.755.660	24,80	10.660.624	33,23	49.574	43,74
Outros (uso e padrão não previsto)	2.192.045	44,32	2.168.813	59,74	6.915	53,02
Escola	1.041.879	6,12	2.321.840	32,51	-94	-1,41
Residencial horizontal de baixo padrão	762.467	0,65	4.665.040	9,68	31.015	5,50
Garagens não residenciais	633.492	31,20	297.712	33,70	2.349	23,63
Especial (hotel, hospital, cartório etc.)	443.985	1,69	3.473.690	42,73	24.120	517,93
Residencial horizontal de médio padrão	179.219	0,16	6.110.169	7,81	36.760	6,99
Armazéns e depósitos	173.752	1,37	814.357	12,28	464	6,43
Residencial horizontal de alto padrão	-96.776	-0,34	1.696.073	10,19	3.533	7,19
Comércio e serviço horizontal	-296.923	-0,37	5.764.183	10,57	5.778	2,67
Industrial	-7.167.407	-20,61	-4.221.462	-18,80	-1.551	-10,54
Terrenos vagos	-22.092.704	-21,23	-	-	-30.521	-21,44

Fonte: Departamento de Produção e Análise de Informação (Deinfo) da SMDU, com base no banco de dados TPCL da SF. Elaboração da autora.

Terrenos vagos e industriais foram os usos que mais perderam território no município, seguidos com grande diferença pelo comércio e serviço horizontal, e pelos residenciais horizontais de alto padrão, nesta ordem. Os terrenos vagos tiveram redução de sua área ocupada em aproximadamente 22 milhões de metros quadrados, ou 21%, entre 2000 e 2013. O uso industrial reduziu sua superfície ocupada em pouco mais de 7 milhões de metros quadrados, tendo perdido 20% da sua área ocupada nesse período. O uso pelo comércio e serviço horizontal, bem como o uso residencial horizontal de alto padrão diminuíram muito pouco em superfície ocupada entre 2000 e 2013: o primeiro em 0,37%, cerca de 297 mil metros quadrados; e o segundo em apenas 0,34%, menos de 100 mil metros quadrados. Onde antes havia terrenos vazios, galpões industriais, comércios e residências unifamiliares horizontais de alto padrão construtivo, agora há empreendimentos residenciais verticais tanto luxuosos como populares.

Esses números parecem animadores na medida em que o grande incremento na tipologia residencial vertical de baixo padrão trata da produção oficial de moradias de baixo custo, ou de interesse social, e em princípio estariam contribuindo para reduzir o *deficit* habitacional e a desigualdade socioespacial na cidade de São Paulo.

Entretanto, a relação entre a ampliação do uso residencial de baixo padrão e a redução do *deficit* não é direta, pois nem sempre as famílias de menor renda são as que têm acesso a esses imóveis. A oferta de habitação para as rendas mais baixas cresce muito menos que para as rendas médias.

Identificar as localizações onde ocorreu essa importante expansão de terras ocupadas por uso vertical de baixo padrão na cidade de São Paulo é necessário para que se teste a hipótese de redução da desigualdade socioespacial. Na tabela 2, organizamos a variação de ocupação territorial por terrenos vagos nos distritos do município de São Paulo entre 2000 e 2013.

TABELA 2
Área de terrenos vagos
(Em m²)

Distrito	2000	2013	2000-2013
Capão Redondo	2.396.370	1.098.743	-1.297.627
Vila Andrade	3.859.236	2.701.325	-1.157.911
Raposo Tavares	1.686.443	923.057	-763.386
Grajaú	3.852.205	3.164.223	-687.982
Itaquera	3.143.534	2.483.012	-660.522
Vila Maria	1.169.069	526.000	-643.069
Jabaquara	1.367.210	730.025	-637.185
Rio Pequeno	1.525.022	901.800	-623.222
Campo Limpo	1.781.403	1.165.525	-615.878
Morumbi	1.793.186	1.192.804	-600.382
São Mateus	1.714.766	1.115.147	-599.619
Vila Sônia	1.801.333	1.203.275	-598.058
Lajeado	2.174.492	1.580.599	-593.893
Brasilândia	2.085.783	1.520.486	-565.297
Vila Jacuí	1.295.047	753.007	-542.040
São Domingos	1.623.873	1.155.556	-468.317
Cidade Líder	2.478.012	2.014.318	-463.694
Jardim São Luís	3.715.055	3.284.769	-430.286
Cursino	1.188.215	768.068	-420.147
Vila Curuçá	1.022.016	618.608	-403.408
Guaianases	1.601.213	1.200.969	-400.244
Artur Alvim	899.100	507.088	-392.012
Vila Prudente	1.184.226	837.790	-346.436
Cidade Dutra	2.481.769	2.137.977	-343.792
Sacomã	1.939.472	1.598.178	-341.294

(Continua)

(Continuação)

Distrito	2000	2013	2000-2013
Pirituba	1.733.168	1.396.472	-336.696
Itaim Bibi	750.298	417.207	-333.091
Jaraguá	1.914.781	1.586.692	-328.089
Penha	847.332	525.550	-321.782
Mandaqui	2.158.512	1.868.378	-290.134
Itaim Paulista	1.420.522	1.143.524	-276.998
São Lucas	636.899	361.407	-275.492
Consolação	345.903	70.837	-275.066
Cidade Ademar	920.911	651.293	-269.618
Parque do Carmo	871.727	602.500	-269.227
Cangaíba	937.529	675.485	-262.044
Freguesia do Ó	1.008.773	780.911	-227.862
Cachoeirinha	1.040.157	818.902	-221.255
Tremembé	2.088.238	1.869.865	-218.373
Jardim Ângela	4.696.326	4.481.901	-214.425
Jardim Helena	1.983.817	1.771.903	-211.914
Ermelino Matarazzo	1.007.427	804.256	-203.171
Alto de Pinheiros	663.719	470.333	-193.386
Vila Matilde	478.290	292.999	-185.291
Vila Guilherme	482.868	315.963	-166.905
Pedreira	3.207.945	3.041.772	-166.173
Jaçanã	384.725	224.538	-160.187
Limão	400.530	249.284	-151.246
Parelheiros	3.403.477	3.254.858	-148.619
Santo Amaro	1.070.983	931.532	-139.451
Ponte Rasa	402.535	264.788	-137.747
Vila Formosa	479.082	341.392	-137.690
Bela Vista	440.145	308.979	-131.166
Tatuapé	471.703	343.419	-128.284
Perus	526.676	399.505	-127.171
Lapa	329.133	202.642	-126.491
Campo Belo	401.167	285.007	-116.160
São Rafael	455.282	341.598	-113.684
Socorro	747.438	635.163	-112.275
Carrão	249.992	139.795	-110.197
Santana	450.478	341.132	-109.346
Barra Funda	513.654	404.591	-109.063

(Continua)

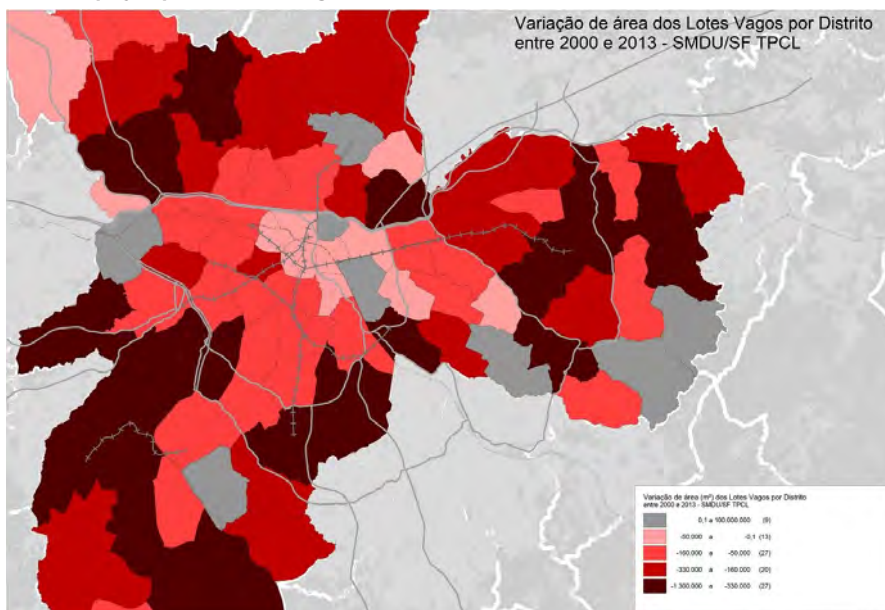
(Continuação)

Distrito	2000	2013	2000-2013
Moema	283.030	182.152	-100.878
Ipiranga	511.671	414.427	-97.244
Perdizes	188.934	96.841	-92.093
Vila Mariana	357.280	273.962	-83.318
José Bonifácio	541.534	460.434	-81.100
São Miguel	482.531	402.692	-79.839
Butantã	431.136	356.499	-74.637
Saúde	276.999	207.115	-69.884
Jardim Paulista	133.223	64.842	-68.381
Casa Verde	396.993	328.720	-68.273
Pinheiros	354.801	288.312	-66.489
Barra Funda	140.862	75.798	-65.064
Liberdade	154.191	99.823	-54.368
Água Rasa	311.406	267.437	-43.969
Santa Cecília	147.656	107.498	-40.158
Belém	93.806	55.247	-38.559
Anhanguera	1.283.622	1.246.879	-36.743
Cambuci	126.334	94.251	-32.083
Bom Retiro	99.342	74.947	-24.395
Brás	99.342	74.947	-24.395
Vila Medeiros	357.583	335.912	-21.671
Marsilac	1.212.387	1.198.309	-14.078
Jaguara	233.535	222.556	-10,979
Aricanduva	552.610	543.311	-9,299
Sé	50.280	43.310	-6,970
República	53.430	50.637	-2,793
Pari	68.494	90.653	22,159
Vila Leopoldina	449.806	472.418	22,612
Campo Grande	698.309	724.101	25,792
Sapopemba	2.025.573	2.077.504	51,931
Tucuruvi	530.259	602.107	71,848
Mooca	276.582	367.635	91,053
Jaguaré	574.088	800.158	226,070
Iguatemi	711.567	982.241	270,674
Cidade Tiradentes	237.851	547.743	309,892

Fonte: Deinfo/SMDU, com base no banco de dados TPCL da SF.
Elaboração da autora.

A figura 1 mostra os distritos onde a maior área de terrenos vagos foi ocupada por outros usos entre 2000 e 2013. Esses distritos localizam-se nos limites do centro expandido, assim como nas periferias mais distantes. O primeiro colocado foi o distrito de Capão Redondo, que teve aproximadamente 1,3 milhão de metros quadrados de terrenos vagos ocupados por novos usos no período, 54% do total cadastrado em 2000. O segundo distrito que mais variou negativamente em área de terrenos vagos foi Vila Andrade, que reduziu o estoque de terrenos vazios em 30%, tendo perdido 1,2 milhão de metros quadrados. Localizados no vetor sudoeste da cidade, os dois distritos que mais perderam terrenos vazios representam uma fronteira de expansão de empreendimentos tanto de alto como de baixo padrão, reproduzindo o modelo de segregação socioespacial dos vizinhos Panamby e favela de Paraisópolis. Capão Redondo foi o segundo distrito que mais ampliou a área ocupada por uso residencial vertical de baixo padrão, num incremento de 372% entre 2000 e 2013, no entanto, não houve variação de área ocupada pelo alto padrão no mesmo período. Vila Andrade, por seu turno, registrou um movimento reverso: houve incremento de 141% no território ocupado por uso residencial vertical de alto padrão e nenhuma variação de área ocupada pelo baixo padrão.

FIGURA 1
Ocupação por terrenos vagos (2000-2013)



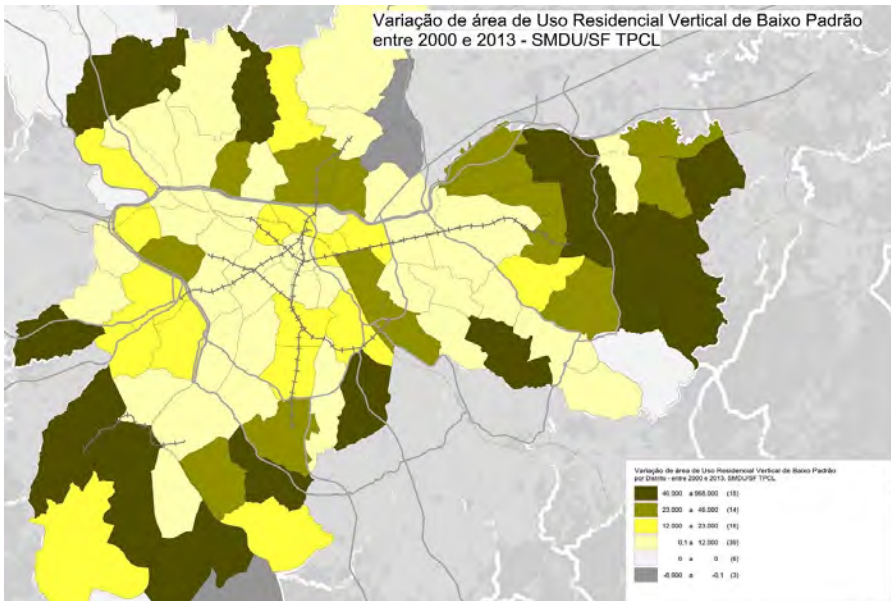
Fonte: Deinfo/SMDU, com base no banco de dados TPCL da SF.
Elaboração da autora e de Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O terceiro e o quarto distritos que mais perderam área de terrenos vagos para outros usos entre 2000 e 2013 estão localizados nas periferias extremas do município. Os distritos de Raposo Tavares, no limite oeste, e de Grajaú, no limite sudeste da cidade, deram lugar a outros usos substituindo terrenos vagos em aproximadamente 760 mil metros quadrados e 690 mil metros quadrados, respectivamente. O uso de galpões e armazéns foi o que mais cresceu em ocupação de terras no distrito de Raposo Tavares, aproveitando a acessibilidade às rodovias Raposo Tavares, Régis Bittencourt e Rodoanel. No Grajaú, o uso que mais ganhou terreno foi o residencial horizontal de baixo padrão, reproduzindo o padrão de crescimento periférico paulistano de décadas anteriores.

O uso residencial vertical de baixo padrão, de acordo com dados do TPCL, ampliou em 70,42% a área de terrenos ocupada de 2000 a 2013. Percentualmente, foi o uso que mais expandiu em área ocupada no período. Nominalmente, a área de terrenos ocupada por esse uso cresceu 35.751.176 m², terceira maior ampliação no período, depois dos usos verticais de alto e médio padrão. A localização desse crescimento, notadamente nos distritos periféricos do município, foi registrada na figura 2.

FIGURA 2
Ocupação por uso residencial vertical de baixo padrão (2000-2013)



Fonte: Deinfo/SMDU, com base no banco de dados TPCL da SF.

Elaboração da autora e de Édson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os distritos que mais ganharam área ocupada pelo uso residencial vertical de baixo padrão estão organizados na tabela 3. Cidade Tiradentes, no extremo leste do município, foi o primeiro, com 967.853 m², o que representa crescimento de 1.186% em treze anos. Esses números incorporam, além da produção do distrito no período, uma ampliação relacionada ao cadastramento de usos anteriormente irregulares, o que justifica o grande crescimento dos números aferidos. Em seguida, o distrito de Capão Redondo, no extremo sudoeste do município, ganhou 212.969 m² de área ocupada por uso residencial vertical de baixo padrão, num salto de 372% entre 2000 e 2013. Campo Limpo, também no limite sudoeste da cidade, e Sapopemba, na borda sudeste, ampliaram a área em 172.755 m² e 156.361 m², respectivamente, tendo Campo Limpo incrementado esse uso em 146,62% e Sapopemba, em 67,78%. O distrito de Cachoeirinha, no limite norte do município, o quinto que mais ampliou sua área ocupada por uso residencial vertical de baixo padrão, teve incremento de 121.442 m², ou 393,32%, entre 2000 e 2013. Raposo Tavares, no limite oeste da cidade, ganhou 117.286 m², numa variação de 110% no período. O sétimo até o vigésimo colocados estão, se não na borda do município, bem próximos dela. Oito deles estão localizados no extremo leste da cidade: Itaquera, José Bonifácio, Vila Jacuí, Itaim Paulista, Lajeado, Guaianases, Ermelino Matarazzo e Artur Alvim. Três distritos estão no limite sudeste: Sacomã, Cidade Dutra e Cidade Ademar. Dois encontram-se no extremo norte: Jaraguá e Limão. Há apenas um distrito na borda sul do município, o Jardim São Luís.

TABELA 3
Área de terrenos ocupada por uso residencial vertical de baixo padrão
(Em m²)

Distrito	2000	2013	2000-2013
Cidade Tiradentes	81.602	1.049.455	967.853
Capão Redondo	57.186	270.155	212.969
Campo Limpo	117.829	290.584	172.755
Sapopemba	230.685	387.046	156.361
Cachoeirinha	30.876	152.318	121.442
Raposo Tavares	106.605	223.891	117.286
Jardim São Luís	16.537	112.593	96.056
Itaquera	221.479	315.838	94.359
Sacomã	232.436	320.013	87.577
José Bonifácio	757.740	834.671	76.931
Vila Jacuí	8.968	85.698	76.730
Cidade Dutra	161.200	234.880	73.680
Itaim Paulista	123.922	197.504	73.582

(Continua)

(Continuação)

Distrito	2000	2013	2000-2013
Lajeado	5.984	73.645	67.661
Jaraguá	119.938	185.970	66.032
Cidade Ademar	49.652	112.900	63.248
Guaianases	111.470	172.952	61.482
Ermelino Matarazzo	30.068	76.362	46.294
Limão	46.780	89.111	42.331
Artur Alvim	526.208	567.700	41.492
Alto de Pinheiros	2.521	42.351	39.830
Jabaquara	19.845	58.258	38.413
Jardim Helena	159	33.539	33.380
Mooca	40.871	72.087	31.216
Campo Grande	69.610	100.746	31.136
Vila Curuçá	792	31.439	30.647
Cangaíba	162.840	192.866	30.026
Santana	50.040	79.895	29.855
Ponte Rasa	4.138	33.973	29.835
Vila Prudente	29.972	58.759	28.787
Vila Guilherme	20.889	49.084	28.195
Parque do Carmo	8.100	32.471	24.371
Mandaqui	101.686	124.614	22.928
Morumbi	1.271	24.066	22.795
Vila Sônia	4.586	26.638	22.052
Pedreira	27.563	48.114	20.551
Cidade Líder	17.437	37.770	20.333
Ipiranga	124.899	145.229	20.330
Brás	6.489	24.636	18.147
Vila Mariana	12.086	29.719	17.633
Belém	10.282	26.975	16.693
São Domingos	7.767	24.042	16.275
Butantã	6.542	21.601	15.059
Jardim Ângela	19.319	33.937	14.618
Vila Leopoldina	3.041	17.169	14.128
Bom Retiro	6.036	19.204	13.168
Saúde	9.871	22.829	12.958
Santa Cecília	20.380	32.646	12.266
Pirituba	45.987	57.905	11.918
Freguesia do Ó	21.089	32.793	11.704

(Continua)

(Continuação)

Distrito	2000	2013	2000-2013
Penha	4.103	15.296	11.193
São Miguel	14.809	25.526	10.717
República	18.708	28.433	9.725
Vila Andrade	0	9.376	9.376
Tatuapé	20.697	29.726	9.029
São Rafael	0	8.928	8.928
Aricanduva	29.739	38.295	8.556
Bela Vista	23.797	32.353	8.556
Liberdade	7.175	15.455	8.280
Vila Maria	29.768	37.710	7.942
Rio Pequeno	25.668	33.418	7.750
Tucuruvi	148.346	155.881	7.535
Tremembé	3.375	10.410	7.035
Cambuci	31.823	38.400	6.577
Socorro	0	6.527	6.527
Itaim Bibi	7.683	13.354	5.671
Brasilândia	379	5.835	5.456
Pari	2.643	7.797	5.154
Vila Matilde	800	5.545	4.745
Perdizes	13.028	17.165	4.137
Casa Verde	3.217	7.174	3.957
Jaguará	45.888	49.792	3.904
Pinheiros	65.771	69.397	3.626
São Lucas	51.352	54.229	2.877
Campo Belo	8.645	11.306	2.661
Sé	6.620	9.137	2.517
Consolação	5.320	7.828	2.508
Lapa	57.830	60.235	2.405
Água Rasa	11.783	13.859	2.076
São Mateus	179.394	181.227	1.833
Cursino	27.267	28.121	854
Carrão	7.848	8.694	846
Jardim Paulista	7.735	8.575	840
Moema	2.660	3.331	671
Santo Amaro	27.313	27.879	566
Barra Funda	1.632	2.082	450
Vila Formosa	10.217	10.218	1

(Continua)

(Continuação)

Distrito	2000	2013	2000-2013
Anhanguera	0	0	0
Iguatemi	310	310	0
Jaguara	0	0	0
Marsilac	0	0	0
Parelheiros	0	0	0
Perus	0	0	0
Vila Medeiros	60.747	60.590	-157
Jaçanã	35.728	35.254	-474
Grajaú	183.732	178.690	-5.042

Fonte: Deinfo/SMDU, com base no banco de dados TPCL da SF.
Elaboração da autora.

4 PRODUÇÃO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

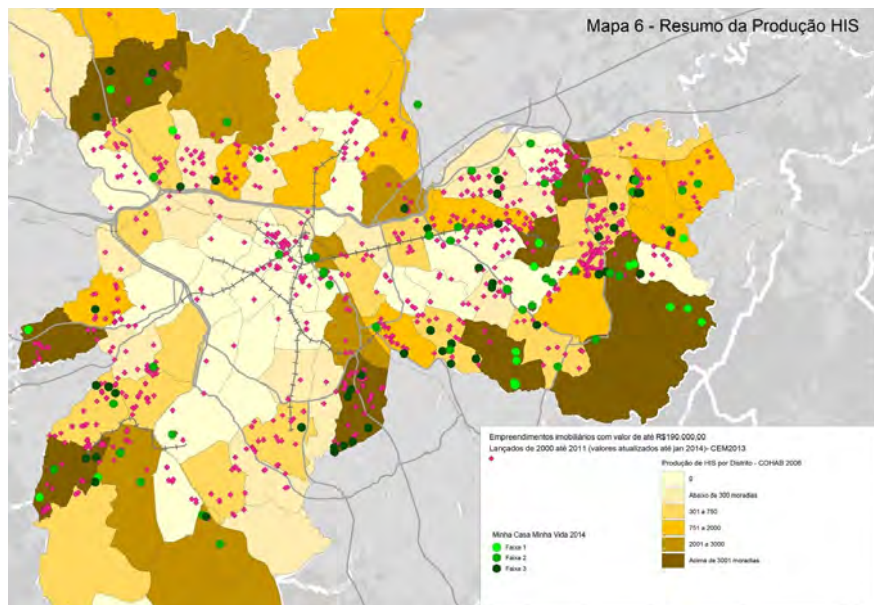
A fim de analisar a produção destinada à HIS no município de São Paulo e seu padrão de localização, consideramos os empreendimentos residenciais produzidos pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab) até 2006, os empreendimentos do MCMV contratados entre 2009 e 2013, e a produção do mercado imobiliário com preço máximo de R\$ 190 mil por unidade,⁵ equivalente ao teto do valor da unidade do programa do governo federal para o município.⁶ Esses empreendimentos estão distribuídos conforme a figura 3.

Os empreendimentos privados de interesse social localizam-se em geral nos limites do município, apresentando concentração significativa na Zona Leste, assim como os empreendimentos destinados à faixa 2 do MCMV. Ainda mais próximos das bordas da cidade, localizam-se os empreendimentos destinados à faixa 1 do programa. Mais ao centro da capital, próximos às Zeis 3, demarcadas em edifícios subutilizados na área central, há alguns empreendimentos privados de interesse social, e alguns destinados às faixas 2 e 3 do MCMV.

5. Valores retirados da base de dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) sobre lançamentos imobiliários comerciais, de 1985 a 2013, na região metropolitana de São Paulo, sistematizados pela Empresa Brasileira de Patrimônio (Embraesp). Os dados foram atualizados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) para janeiro de 2014.

6. De acordo com o quadro 1 da Lei nº 16.050/2014: "HIS é aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos: a) HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 (dois mil cento e setenta e dois reais) ou renda *per capita* de até R\$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais); b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 (dois mil cento e setenta e dois reais) ou R\$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais) *per capita* e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 (quatro mil trezentos e quarenta e quatro reais) ou R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) *per capita*". Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/QUADROS/PDF/PDE2013_SUBST2_Quadro_1_CA_Definicoes.pdf>. No programa MCMV, há uma segmentação em faixas de rendimentos. A faixa 1 atende a famílias com rendimentos de até R\$ 1.600,00; a faixa 2, até R\$ 3.100,00; e a faixa 3, até R\$ 5.000,00.

FIGURA 3
Localização de empreendimentos de HIS (2000-2010)



Fonte: Base de dados do CEM, Prefeitura de São Paulo e Rolnik (2014).

Elaboração da autora e de Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5 QUAL O POTENCIAL DE PRODUÇÃO DE HIS POR MEIO DA COTA DE SOLIDARIEDADE?

Instituída pelo PDE de 2014, a cota de solidariedade é aplicável a empreendimentos com área construída computável maior que 20 mil metros quadrados. De acordo com os arts. 111 e 112 da Lei nº 16.050/2014:

Art. 111. Fica estabelecida como exigência para o certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos a cota de solidariedade, que consiste na produção de habitação de interesse social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município para fins de produção de habitação de interesse social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

Parágrafo único. A doação prevista no *caput* não exime a necessidade de destinação de áreas ao município nos termos da legislação de parcelamento do solo.

Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área

construída computável para habitação de interesse social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei.

§ 1º A área construída destinada à habitação de interesse social no empreendimento referido no *caput* desse artigo será considerada não computável.

§ 2º Alternativamente ao cumprimento da exigência estabelecida no *caput* deste artigo, o empreendedor poderá:

I – produzir empreendimento de habitação de interesse social com no mínimo a mesma área construída exigida no *caput* desse artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

II – doar terreno de valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa, situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

III – depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb, em sua conta segregada para habitação de interesse social, 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em Zeis 3.

§ 3º Atendida a exigência estabelecida no *caput*, inclusive pelas alternativas previstas no § 2º, o empreendimento poderá beneficiar-se de acréscimo de 10% (dez por cento) na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa.

§ 4º O Executivo deverá fiscalizar a destinação das unidades, garantindo o atendimento da faixa de renda prevista no *caput* deste artigo.

§ 5º A obrigação estabelecida no *caput* se estende aos empreendimentos com área construída computável inferior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados), quando:

a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei, com área computável equivalente superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados), calculada conforme a equação a seguir:

$ACce = (ACc \times AT\bar{o}) / ATd$, onde:

$ACce$ – área construída computável equivalente;

ACc – área construída computável do terreno desmembrado;

$AT\bar{o}$ – área do terreno original;

ATd – área do terreno desmembrado.

§ 6º A doação de área prevista do inciso II do § 2º deste artigo só será aceita após a análise e aprovação do órgão competente.

§ 7º Os empreendimentos de uso não residencial localizados em áreas onde o fator de planejamento para os usos nR é igual a zero, de acordo com o quadro 6 desta lei, ficam dispensados da obrigação determinada no *caput* (Município de São Paulo, 2014).

A cota de solidariedade conecta diretamente o resultado da produção imobiliária de grande porte à viabilização da produção de HIS. Estabelece como condição para a obtenção do certificado de conclusão da obra a destinação das unidades de HIS e a doação de terrenos ao município ou de valor monetário ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), por meio de uma das quatro opções enumeradas a seguir, à escolha do empreendedor.

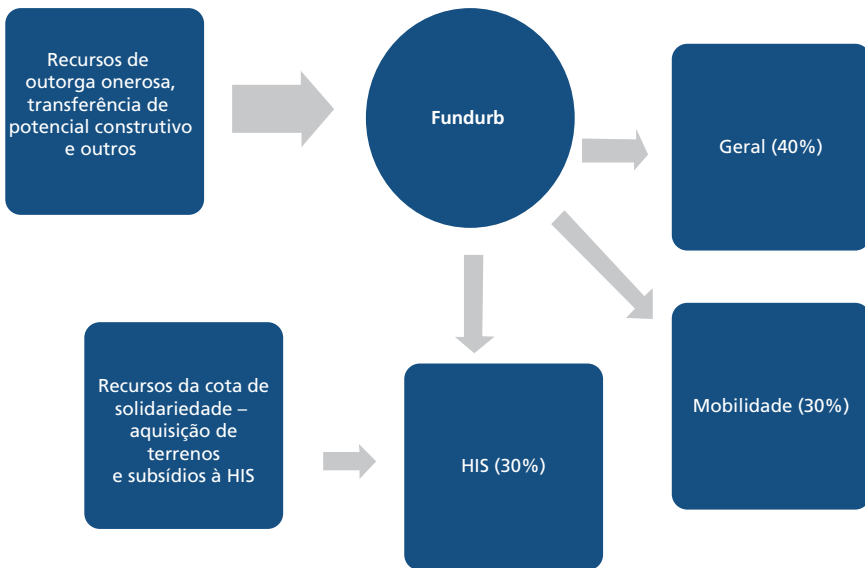
- 1) Destinação de área equivalente a 10% da área construída computável do empreendimento em unidades de HIS 1 ou HIS 2. Essa porcentagem é adicional ao empreendimento original, ou seja, a área equivalente aos 10% de HIS não é considerada área computável para o cálculo do coeficiente de aproveitamento definido pela zona de uso. Teríamos, nesse caso, um possível incremento de 10% na densidade construída de grandes empreendimentos e um lucro adicional ao empreendedor pela venda dos 10% da área computável. Não fica claro no PDE o que significa “destinação”, nem a forma de gestão das unidades a serem destinadas à HIS, o que deverá ser definido por meio de decreto municipal regulamentando a aplicação da cota de solidariedade.
- 2) Construção de empreendimento de HIS com área computável equivalente a no mínimo 10% da área computável do empreendimento gerador da cota de solidariedade em terreno localizado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana. Também essa opção não deixa clara a forma de utilização dos imóveis de HIS após a sua produção. A localização permitida para esses empreendimentos abrange uma grande parte da cidade com acesso a infraestrutura e serviços urbanos bastante diversificados. Os terrenos vagos que poderiam ser utilizados para essa opção de aplicação da cota são: *i*) os maiores de 500 m² localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, os quais, aplicando-se o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4, resultam em empreendimentos maiores que 2 mil metros quadrados (10% de 20 mil metros quadrados); e *ii*) os maiores de 1 mil metros quadrados localizados fora dos eixos, cujo coeficiente máximo é 2. São 178 lotes vagos com essas condições, somando quase 65 milhões de metros quadrados, com grande variação na superfície dos lotes e nos valores por metro quadrado, conforme quadro 14 do PDE. Além dos terrenos vagos, terrenos construídos na prática também deveriam ser utilizados para

essa produção. No entanto, por ser muito difícil prever essa dinâmica, a metodologia aplicada considera para a simulação apenas os terrenos vagos.

- 3) Doação de terreno com valor equivalente a 10% do valor do terreno do empreendimento gerador da cota, localizado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana.
- 4) Doação de valor equivalente a 10% do valor do terreno gerador da cota, em depósito no Fundurb. Esse recurso será direcionado à conta segregada para a HIS do fundo, suplementarmente aos 30% destinados à HIS por definição do PDE de 2014.

FIGURA 4

Modelo simplificado de origem e destinação dos recursos do Fundurb



Fonte: Município de São Paulo (2014).

Para a avaliação do potencial de produção de HIS por meio da aplicação da cota de solidariedade, utilizamos dados de área útil como *proxy* de área computável, devido à inexistência de dados sistematizados sobre área computável.

Uma análise inicial de dados sobre lançamentos imobiliários produzidos pela Embrasp mostrou que, entre 2000 e 2010, dos 6.828 lançamentos imobiliários residenciais e não residenciais no município de São Paulo, 159 contavam com área útil maior que 20 mil metros quadrados, sendo 138 residenciais, 8 comerciais e 13 *shopping centers*. Esse número representa apenas 2,5% do total de lançamentos

imobiliários no período. A área útil total produzida e a área de terrenos consumida pelos empreendimentos com área útil maior que 20 mil metros quadrados lançados entre 2000 e 2010 representam 14% do total.

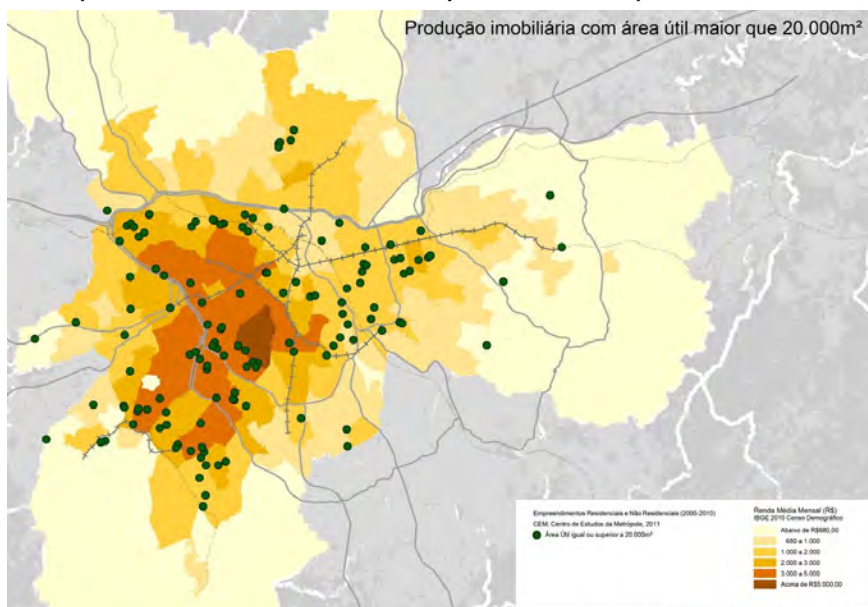
Os empreendimentos aos quais se aplicaria a cota de solidariedade consumiram 2.107.907 m² de terreno, produzindo 4.483.983 m² de área útil e 28.944 UHs. Apresentam, em média, 13.257 m² de área total de terreno, 28.201 m² de área útil total e 210 UHs por empreendimento, o que equivale a um coeficiente de aproveitamento médio de 2,13.

TABELA 4
Produção imobiliária com área útil maior que 20 mil metros quadrados (2000-2010)

	Lançamentos	Área total do terreno (m ²)	Área útil total (m ²)	UH
Total de empreendimentos	6.828	15.147.851	32.578.320	355.106
Empreendimentos com mais de 20 mil metros quadrados de área útil	159	2.107.907	4.483.983	28.944
Porcentagem em relação ao total	2,5	14	14	8

Fonte: Base de dados do CEM e Associação Brasileira de Shopping Centers (Abrascce).
Elaboração da autora.

FIGURA 5
Empreendimentos com área útil maior que 20 mil metros quadrados (2000-2010)



Fonte: Município de São Paulo (2014) e base de dados do CEM.

Elaboração da autora e de Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 5
Empreendimentos com área útil maior que 20 mil metros quadrados, por distrito
(2000-2010)

Distrito	Empreendimentos com mais de 20 mil metros quadrados de área útil
Campo Grande	12
Barra Funda	11
Vila Leopoldina	10
Santo Amaro	10
Itaim Bibi	9
Ipiranga	7
Mooca	7
Vila Andrade	7
Moema	6
Tatuapé	6
Campo Belo	5
Carrão	5
Mandaqui	4
Morumbi	4
Jaguare	3
Pinheiros	3
Rio Pequeno	3
Vila Prudente	3
Vila Sônia	3
Alto de Pinheiros	3
Campo Limpo	3
Butantã	2
Cidade Líder	2
Consolação	2
Jaguara	2
Lapa	2
Liberdade	2
Sacomã	2
Santana	2
Vila Formosa	2
Vila Mariana	2
Bela Vista	1
Belém	1
Brás	1
Cambuci	1
Cursino	1
Jabaquara	1
Jardim Paulista	1
Jardim São Luís	1

(Continua)

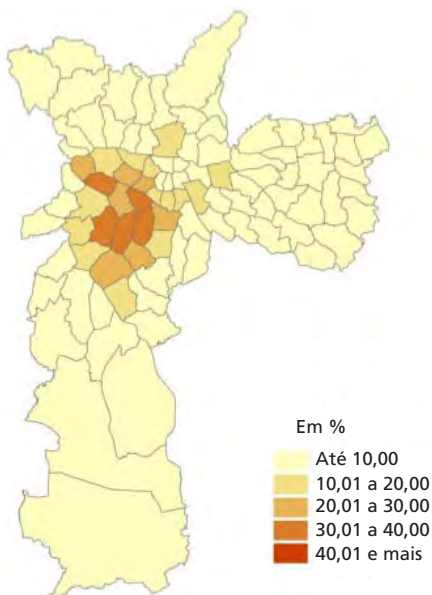
(Continuação)

Distrito	Empreendimentos com mais de 20 mil metros quadrados de área útil
Pari	1
Perdizes	1
Ponte Rasa	1
Raposo Tavares	1
Santa Cecília	1
Sapopemba	1
Itaquera	1
Total	159

Fonte: Base de dados do CEM.
Elaboração da autora.

Entre os 159 empreendimentos que teriam gerado cota de solidariedade se esse instrumento fosse aplicável no período entre 2000 e 2010, 48% estão localizados no setor sudoeste⁷ da cidade, coincidindo com a concentração de domicílios de alta renda e de oferta de empregos, como vemos nas figuras 6 e 7.

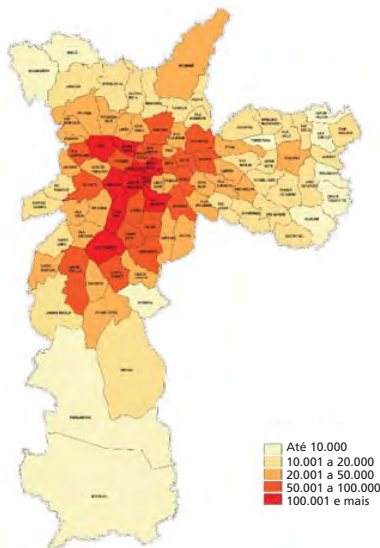
FIGURA 6
Domicílios com renda domiciliar maior que vinte salários mínimos



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração: Deinfo/SMDU.

7. O setor sudoeste da cidade de São Paulo, conforme Villaça (1998), é formado pelos distritos de Alto de Pinheiros, Bela Vista, Butantã, Campo Belo, Campo Grande, Consolação, Itaim Bibi, Jabaquara, Jardim Paulista, Lapa, Liberdade, Moema, Morumbi, Perdizes, Pinheiros, Santa Cecília, Santo Amaro, Saúde, Vila Andrade, Vila Mariana e Vila Sônia.

FIGURA 7
Distribuição do emprego formal (2012)



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Elaboração: Deinfo/SMDU.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A fim de elaborar uma avaliação do potencial de produção de HIS da cota de solidariedade, tomamos como base a produção imobiliária no município de São Paulo entre 2000 e 2010. O potencial tanto numérico como de localização varia muito entre as quatro opções de aplicação do instrumento apresentadas nas subseções a seguir.

5.1 Destinação de 10% da área computável adicional em HIS no mesmo local

Na primeira opção, a aplicação da cota de solidariedade por meio da destinação de área equivalente a 10% do empreendimento em UHs de interesse social teria produzido 448.398 m² de área útil de HIS entre 2000 e 2010. Se localizadas no mesmo empreendimento, as unidades adicionais não contam como área computável, ou seja, os empreendimentos poderão ter coeficiente de aproveitamento 10% maior que o permitido para o terreno, sem o pagamento de outorga onerosa.

Considerando-se a área útil mínima da unidade de HIS de 24 m² de terreno,⁸ teria sido possível produzir até 18.683 unidades por meio da aplicação da cota de solidariedade entre 2000 e 2010, o que representa 4% do *deficit* habitacional

8. "As edificações do conjunto vertical deverão, ainda, observar: I – área útil mínima da unidade habitacional igual a 24,00 m² (vinte e quatro metros quadrados)" (Município de São Paulo, 2004, art. 48).

urbano no município de São Paulo em 2010, que era de 471.612 domicílios (FJP e SNH, 2013). Se a área útil mínima considerada for de 39 m², que é de fato a menor UH em apartamento permitida de acordo com o programa MCMV,⁹ a produção poderia ter sido de até 11.497 unidades de HIS, o equivalente a 2,4% do *deficit* habitacional urbano.

Esse potencial fica bastante reduzido se a produção resultante da cota de solidariedade seguir o padrão da média de lançamentos com preço de venda de até R\$ 190 mil, que é o teto do valor dos empreendimentos do programa MCMV. Adotando-se a média dos lançamentos entre 2000 e 2010 com esse preço, que é de 2.983 m² de terreno por empreendimento, 83 UHs por empreendimento e 54 m² de área útil por unidade, o potencial de produção é de até 8.303 unidades de HIS, ou o equivalente a 1,8% do *deficit* habitacional.

TABELA 6

Opção 1: potencial de produção de HIS por aplicação da cota de solidariedade com base na produção imobiliária (2000-2010)

Área útil por unidade (m ²)	UH	Deficit habitacional (%)
24	18.683	4,0
39	11.497	2,4
54	8.303	1,8

Fonte: Município de São Paulo (2004; 2014) e base de dados do CEM.
Elaboração da autora.

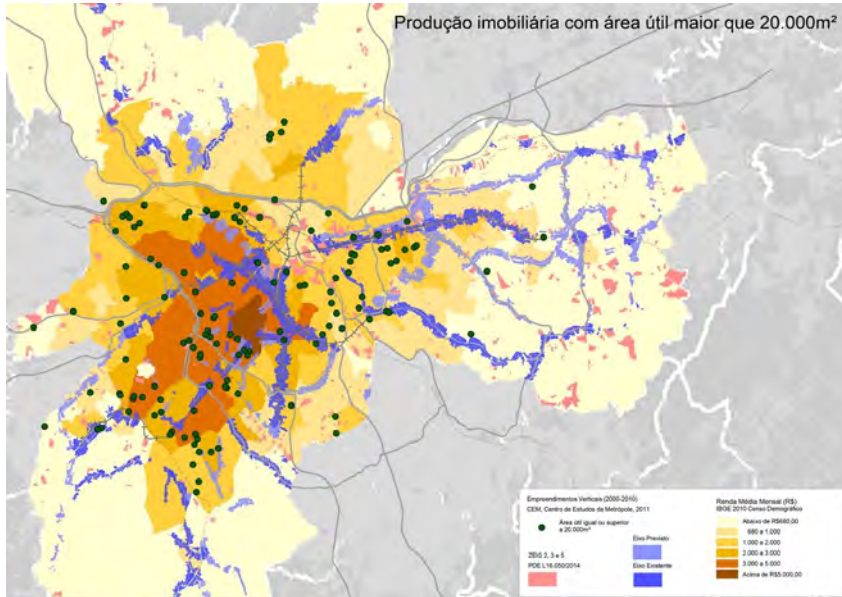
A inovação que a cota de solidariedade pode trazer é a mescla de populações de diferentes níveis de renda em localizações muito bem servidas de oferta de empregos e serviços. Essa seria uma chave para a diminuição da segregação social e para a melhoria da mobilidade na cidade.

No entanto, entendemos que há uma possibilidade muito remota de que esta opção seja escolhida por empreendedores. Mesmo com as vantagens concedidas ao empreendedor em relação à ampliação do coeficiente de aproveitamento sem pagamento de outorga onerosa, não há sinais de disposição em compor unidades de HIS com apartamentos de médio ou alto padrão em um mesmo empreendimento, especialmente por não ser essa uma obrigatoriedade, mas uma entre quatro opções dadas ao empreendedor.

9. Item 7.1 do anexo I da Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013 (Brasil, 2013). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/especificacoes_apartamento_port168.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2015.

FIGURA 8

Opção 1: potencial de localização da produção de HIS por aplicação da cota de solidariedade com base na produção imobiliária (2000-2010)



Fonte: Município de São Paulo (2014) e base de dados do CEM.

Elaboração da autora e de Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5.2 Destinação de 10% da área computável em HIS adicionais em outro local

Na segunda opção de aplicação da cota de solidariedade, a área construída a ser destinada à produção de HIS é a mesma que na primeira opção; a localização, contudo, pode variar muito. Os empreendimentos de HIS gerados pela aplicação do instrumento podem localizar-se nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana ou na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana.

Considerando-se que os empreendimentos aos quais se aplica a cota de solidariedade são os que apresentam área computável maior que 20 mil metros quadrados, e a produção de HIS deve equivaler a 10% dessa área, os terrenos aptos a receber essa produção são: *i*) os maiores que 1 mil metros quadrados, que, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2, geram 2 mil metros quadrados de área computável; ou *ii*) os maiores que 500 m² localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que apresentam coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 e também resultam em empreendimentos maiores que 2 mil metros quadrados.

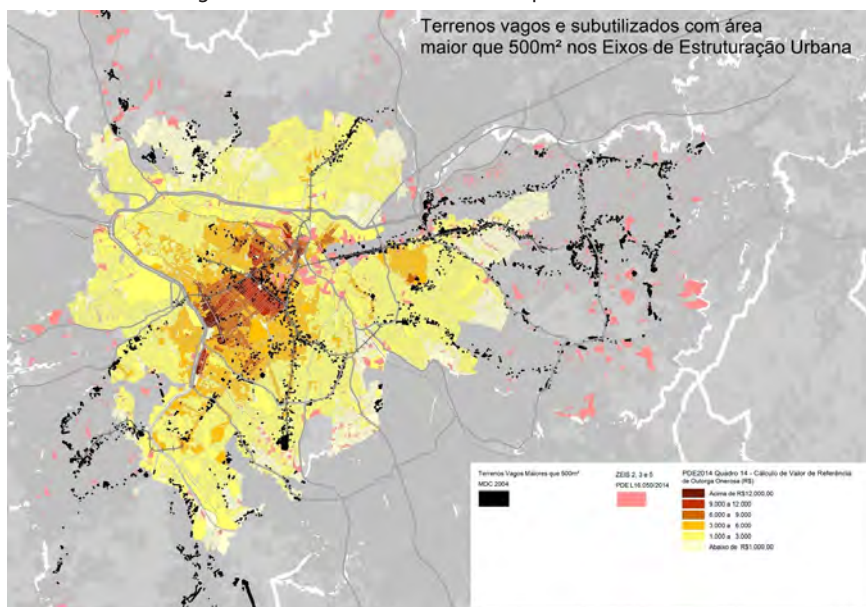
Na figura 9A, visualizamos os lotes vagos maiores que 500 m² localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. No total, são 178 lotes vagos na cidade. Desses, 113 localizam-se nos eixos, somando pouco mais de 13 milhões de metros quadrados, ou, como referência, aproximadamente 1.316 quadras de 10 mil metros quadrados. Se todos os lotes vagos ao longo dos eixos fossem prioritariamente ocupados, o potencial de produção seria de 52.642.201 m² de área computável, 117 vezes maior que o potencial de produção pela aplicação da cota de solidariedade, considerando o período entre 2000 e 2010, que é de 448.398 m².

Na figura 9B, vemos os lotes vagos maiores que 1 mil metros quadrados localizados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana, e excluídos os eixos de estruturação. São 65 terrenos que somam 51.348.626 m², ou 513 quadras, o que permitiria uma produção de 102.697.153 m² de área computável de HIS, 229 vezes o potencial de produção de HIS por meio da cota de solidariedade, considerando o período entre 2000 e 2010.

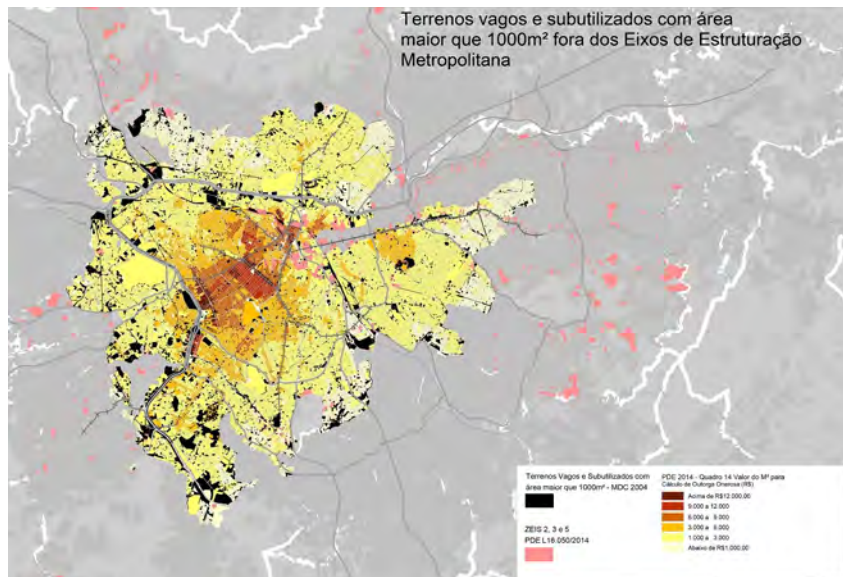
FIGURA 9

Opções 2 e 3: potencial de localização da produção de HIS nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (2000-2010)

9A – Terrenos vagos e subutilizados com área maior que 500 m²



9B – Terrenos vagos e subutilizados com área maior que 1 mil metros quadrados



Fonte: Município de São Paulo (2014) e base de dados do CEM.

Elaboração da autora e de Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5.3 Doação de terreno com valor equivalente a 10% do valor do terreno do empreendimento gerador da cota de solidariedade

A terceira opção é a que contém o maior potencial de transformação da política habitacional de interesse social. Considerando-se que a maior dificuldade para a produção de HIS é a aquisição de terras, tanto pelos altos valores definidos em processos de desapropriação como pelo longo tempo de tramitação e conclusão desses processos, a doação de terrenos para o município atua diretamente no gargalo da política habitacional de interesse social.

Definidas as terras de propriedade municipal onde se construirão as UHs, fica a critério da municipalidade a tipologia a ser utilizada. Esta pode variar de acordo com a localização, a demanda a ser atendida, entre outros critérios, o que possibilita o distanciamento do padrão repetitivo produzido pelo mercado.

A simulação da aplicação dessa alternativa é de difícil cálculo. O terreno a ser doado deve ter preço equivalente a 10% do valor do terreno a ser licenciado, tomando como referência os valores do metro quadrado para o cálculo da outorga onerosa dos dois terrenos. Por exemplo, se o terreno a ser licenciado tem 10 mil metros quadrados,¹⁰ e o metro quadrado, de acordo com a tabela de referência,

10. Cabe lembrar que a média de área de terreno dos empreendimentos maiores que 20 mil metros quadrados de área computável lançados entre 2000 e 2010 foi de 13.257 m².

custa R\$ 5 mil, temos que o valor do terreno será de R\$ 50 milhões. Portanto, o valor do terreno a ser doado no nosso exemplo deverá ser de R\$ 5 milhões (10%).

O tamanho do terreno a ser doado vai resultar de uma combinação entre localização e área. Se for localizado em uma área muito valorizada de acordo com a tabela de referência, cujo valor do metro quadrado pode chegar a R\$ 20 mil, a área será de 250 m². Supondo que esse terreno esteja localizado nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, será possível a construção de 41 unidades de HIS em uma localização provavelmente muito boa, na qual, de acordo com os padrões vigentes, dificilmente teríamos oferta de HIS. Contudo, se o terreno a ser doado estiver localizado em uma área onde o metro quadrado valha, pela tabela de referência, R\$ 1 mil, esse terreno teria uma área de 5 mil metros quadrados, cujo potencial construtivo chegaria a 20 mil metros quadrados no caso de o terreno estar localizado em um eixo, ou 208 unidades de HIS de 24 m² de área computável cada uma.

Realizando os cálculos do exemplo citado, pergunta-se o que seria mais efetivo para a política habitacional na escala do município: 41 unidades de HIS em uma localização excelente, onde de acordo com o padrão produtivo vigente não se teria nenhuma oferta desse tipo de habitação, ou 208 unidades de HIS onde o padrão de urbanização já é de predomínio de residenciais de interesse social. Pequena escala pontualmente, ou maior escala de mais do mesmo?

A seguir, propomos uma simulação do potencial de área de terrenos a serem doados ao município. Para facilitar essa simulação, consideramos que os terrenos a serem licenciados e aqueles a serem doados estão localizados em uma região isonômica de valores por metro quadrado. A visualização da figura 10 facilita o entendimento dessa hipótese.

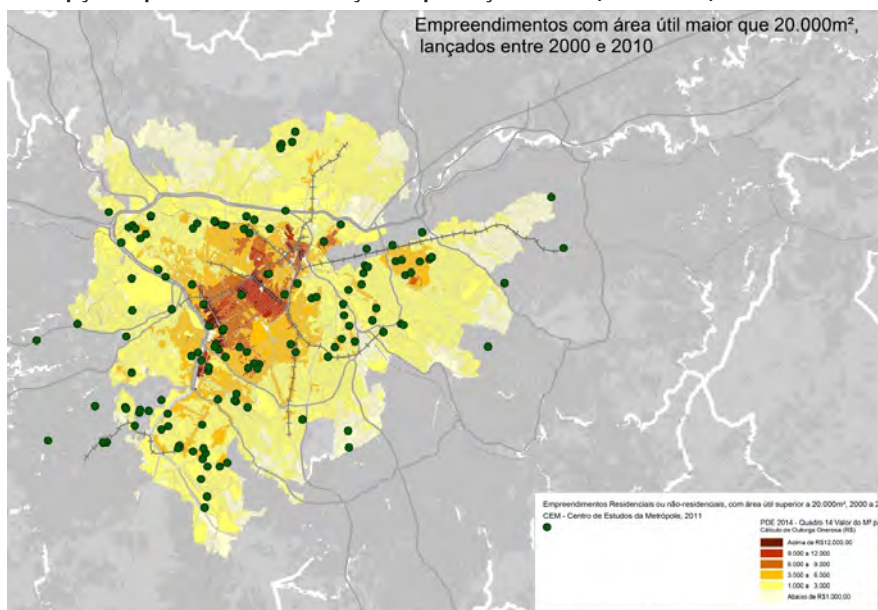
A produção de empreendimentos entre 2000 e 2010 com área computável maior que 20 mil metros quadrados consumiu 2.107.980 m² de terreno. Para facilitar a simulação e a análise, pela aplicação desta opção da cota de solidariedade, consideremos que os terrenos a serem licenciados e aqueles a serem doados localizam-se em áreas de mesmo valor do metro quadrado. Teríamos, assim, um potencial de doação de terrenos ao município de 210.798 m².

O potencial de produção de HIS a partir da utilização desses terrenos pode variar muito de acordo com a tipologia e a localização. Se for adotada a tipologia dos empreendimentos produzidos pelo mercado privado entre 2000 e 2010 com preço de venda de até R\$ 190 mil,¹¹ que utilizaram em média 2.983 m² de terreno por empreendimento, com 83 UHs por empreendimento e 54 m² de área útil por unidade, como visto anteriormente, teríamos um potencial de produção de 5.865 UHs,

11. Preço máximo de comercialização de UHs pelo programa MCMV em 2014.

que representam apenas 1,2% do *deficit* habitacional no município de São Paulo em 2010. Em caso de adotada a área mínima de unidades de HIS conforme o Decreto nº 44.667/2004, que é de 24 m² de área útil, o potencial de unidades de HIS a serem produzidas é de 35.133 unidades para terrenos localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (coeficiente de aproveitamento igual a 4), o equivalente a uma redução de 7,5% do *deficit* habitacional em dez anos, e de 17.566 unidades, aproximadamente 4% do *deficit* habitacional, para terrenos localizados fora dos eixos.

FIGURA 10

Opção 3: potencial de localização da produção de HIS (2000-2010)

Fonte: Município de São Paulo (2014) e base de dados do CEM.

Elaboração da autora e de Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 7

Opção 3: potencial de aquisição de terrenos e de produção de HIS por aplicação da cota de solidariedade com base na produção imobiliária (2000-2010)

Coefficiente de aproveitamento	Área útil por unidade (m ²)	UH	Deficit habitacional (%)
4 ¹	24	35.133	7,5
	39	21.620	4,6
2 ²	24	17.566	4,0
	39	10.810	2,3
-	54	5.865	1,2

Fonte: Município de São Paulo (2004; 2014) e base de dados do CEM.

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Dentro dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

² Fora dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

A localização dos terrenos a serem doados nos eixos de estruturação possibilita dobrar o potencial de produção de HIS, além de agilizar, por meio da disponibilização imediata de terrenos, a implementação da política habitacional de interesse social. Essa alternativa de aplicação da cota de solidariedade deveria ser incentivada em comparação às outras.

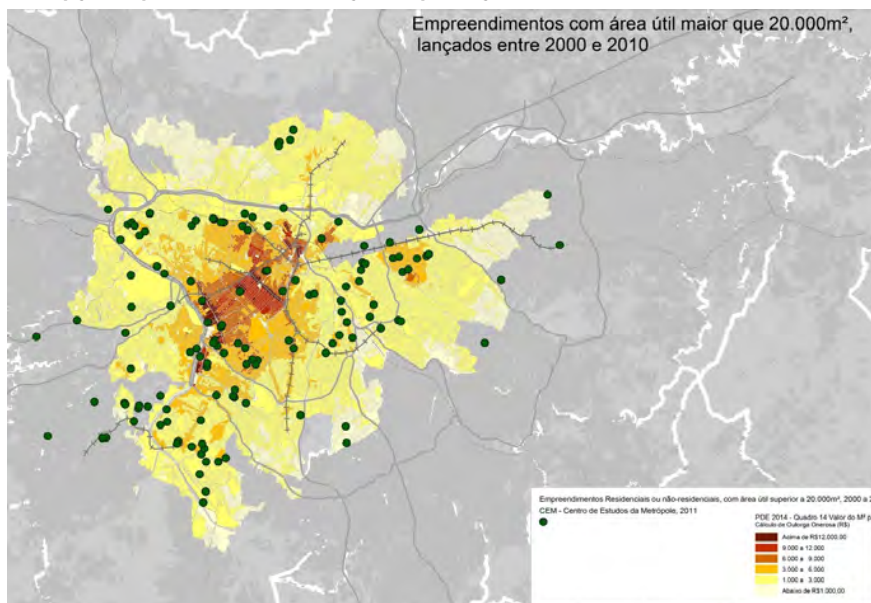
5.4 Doação de valor correspondente a 10% do valor do terreno objeto do empreendimento gerador de cota de solidariedade para o Fundurb

Na quarta opção de aplicação da cota de solidariedade, o empreendedor faz uma doação ao Fundurb no valor equivalente a 10% do preço do terreno a ser licenciado. Este valor é calculado de acordo com o quadro 14 da Lei nº 16.050/2014, que estabelece valores por metro quadrado de terrenos para fins de cálculo da outorga onerosa no município.

A figura 11 mostra a localização dos empreendimentos com mais de 20 mil metros quadrados de área útil lançados entre 2000 e 2010. Supondo que a cota de solidariedade estivesse vigente à época, seriam esses os empreendimentos a que se aplicaria a quarta opção. A figura mostra também faixas de valor de terreno calculadas por composição das faces de quadras, conforme valores do quadro 14 da supracitada lei.

FIGURA 11

Opção 4: potencial de localização da produção de HIS (2000-2010)



Fonte: Município de São Paulo (2014) e base de dados do CEM.

Elaboração da autora e de Edson Capitânio.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Elaboramos, ainda, um cálculo para simulação do valor que potencialmente seria depositado no Fundurb caso a cota de solidariedade estivesse vigente entre 2000 e 2010, e todos os empreendedores optassem pela alternativa de depósito de 10% do valor do terreno do fundo. Para isso, utilizamos a localização dos empreendimentos e a área total dos terrenos em que foram implantados,¹² verificamos o valor por metro quadrado dessa localização no quadro 14 da lei e, por meio desse cálculo, obtivemos o valor de cada terreno. Então calculamos o valor total dos 159 terrenos em que foram implantados os empreendimentos com área maior que 20 mil metros quadrados lançados entre 2000 e 2010. O equivalente a 10% desse total é o montante de recursos que potencialmente seria destinado ao Fundurb como resultado da aplicação da cota de solidariedade, somando R\$ 636,25 milhões.

Considerando que esses recursos seriam utilizados para a desapropriação de terrenos em localizações com acesso excelente a infraestruturas, serviços e equipamentos, onde se deseja e se necessita que moradias de interesse social sejam implantadas, utilizamos para a simulação do potencial de terrenos a serem adquiridos um valor de R\$ 6 mil por metro quadrado, que é o valor limite para terrenos localizados na área apontada em laranja na figura 11, bastante similar ao limite do centro expandido do município. Esse cálculo indica a capacidade de desapropriar 106.041 m² de terrenos em boas localizações com recursos advindos da cota de solidariedade, ou um pouco mais que a metade da capacidade de aquisição de terrenos por doação direta (opção 3 de aplicação da cota). Por sua vez, caso fossem desapropriados terrenos no limite entre as áreas em laranja e em amarelo escuro – onde se localiza a maioria dos empreendimentos com área útil maior que 20 mil metros quadrados lançados entre 2000 e 2010, com valor estimado de R\$ 3 mil por metro quadrado –, a capacidade de desapropriação seria de 212.083 m², bem próxima à capacidade detectada na opção 3.

Embora o potencial numérico das alternativas de doação de terrenos e recursos ao Fundurb possa ser similar de acordo com as condições de localização dos empreendimentos a serem licenciados e dos terrenos a serem doados, em termos de tempo e custo de implantação de projetos de HIS, a opção por doação direta ao município é bastante vantajosa. Isto porque ela prescinde da etapa de desapropriação de terrenos, apontada por gestores públicos como o grande gargalo da implementação de políticas públicas.

12. Dados de 2000 a 2010 retirados da base de dados do CEM, alimentada com informações adquiridas pela Embraesp.

TABELA 8

Opção 4: potencial de aquisição de terrenos e de produção de HIS por aplicação da cota de solidariedade com base na produção imobiliária (2000-2010)

Coefficiente de aproveitamento	Área útil por unidade (m ²)	UH	Deficit habitacional (%)
4 ¹	24	17.673	3,7
	39	10.876	2,3
2 ²	24	8.836	1,9
	39	5.438	1,1
-	54	2.950	0,6

Fonte: Município de São Paulo (2014).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Dentro dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

² Fora dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

6 CONCLUSÕES

A abrangência do instrumento cota de solidariedade é pequena, aplicável a apenas 2,5% da produção imobiliária do município no período estudado como referência, de 2000 a 2010, quando essa produção deu um grande salto. De acordo com a simulação realizada nesta pesquisa, a aplicação de tal cota poderia ter resultado na aquisição de pouco mais de 210 mil metros quadrados de terrenos ou, ainda, na produção de cerca de 450 mil metros quadrados de área útil de HIS. Entre aproximadamente 6 mil e 35 mil novas UHs poderiam ter sido produzidas, dependendo da tipologia utilizada e da opção entre destinação de unidades de HIS, doação de terrenos ou de recursos ao Fundurb.

O menor potencial de produção de HIS resultaria da implantação de empreendimentos com mesmo padrão dos empreendimentos residenciais de até R\$ 190 mil lançados entre 2000 e 2010, que têm em média 2.983 m² de terreno e 83 unidades, sendo 54 m² por unidade. A adoção dessa opção equivaleria à produção de 35.133 novas unidades, ou o equivalente a 1,2% do *deficit* habitacional urbano do município de São Paulo em 2010, que era de 471.612 domicílios (FJP e SNH, 2013).

O maior potencial de produção de HIS por meio da cota de solidariedade resultaria da doação de terrenos à municipalidade. Considerando que haveria isonomia de valores por metro quadrado (conforme o quadro 14 da Lei nº 16.050/2014), teríamos a aquisição por doação de 210.798 m² de novos terrenos municipais. Se localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que apresentam coeficiente de aproveitamento igual a 4, sem pagamento da outorga onerosa, esses terrenos admitiriam a construção de 843.192 m² de área computável, produzindo 35.133 UHs com área útil de 24 m², área mínima da unidade residencial de acordo com o Decreto nº 44.667/2004. Essa hipótese representa uma produção equivalente a 7,5% do *deficit* habitacional do município de São Paulo.

Apesar do potencial transformador das desigualdades socioespaciais apresentadas pelas duas alternativas de aplicação do instrumento descritas, elas tendem a ser preteridas em favor de outras duas opções: a doação de 10% do valor do terreno gerador de cota ao Fundurb, de aplicação mais simples e rápida para o empreendedor em geral; e a produção de 10% da área computável do empreendimento gerador de cota em HIS em outra localidade, que pode ser bastante interessante para grupos de empresas imobiliárias que atuam simultaneamente em setores residenciais de alta e baixa renda. Essas duas últimas opções, ao contrário das alternativas de doação de terrenos ou destinação de HIS no próprio empreendimento a ser licenciado, atuam de forma a reproduzir o padrão histórico de localização dessas unidades em periferias distantes de São Paulo, frustrando assim o potencial de inovação almejado pelo instrumento da cota de solidariedade.

Pela combinação dos motivos apresentados no desenvolvimento desta pesquisa, entendemos que deve ser fortemente incentivada a adoção pelos empreendedores da opção por doação de terrenos localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, integrante do programa Minha Casa Minha Vida. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 71, p. 101-106, 15 abr. 2013. Seção 1.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; SNH – SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Déficit habitacional no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, nov. 2013. 78 p. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004. Regulamenta as disposições da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Interesse Social e aos respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1-8, 27 abr. 2004.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 59, n. 140, p. 1-352, 1º ago. 2014. Suplemento.

ROLNIK, R. (Coord.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo: FAU/USP, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relat%C3%B3rio.pdf>>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**. Brasília: Ipea, set. 2010. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100924_notatec6disoc.pdf>.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1-13, 14 set. 2002.

SP-URBANISMO – SÃO PAULO URBANISMO. **PDE 2014**: estudos e cenários preliminares de transformação até 2030. São Paulo: SP-Urbanismo; SEP, 2014. Apresentação em PPT.

INOVAÇÕES E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO URBANA EM SÃO PAULO

Pedro do Carmo Baumgratz de Paula¹
Flávia Xavier Annenberg²

1 INTRODUÇÃO

Quais são os principais desafios para a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo? De acordo com o secretário de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Melo Franco, esses se resumem a: regulação, barreiras jurídico-institucionais (especialmente aquelas judiciais e as referentes a procedimentos de implantação de políticas inadequados à escala e ao tempo dos projetos específicos) e financiamento.

A questão do financiamento dos eixos se desdobra em diversas outras, implicando temáticas distintas e complementares. No entanto, um aspecto que é crítico³ para a atual gestão é a aquisição de terras.⁴ As barreiras jurídicas e institucionais também são inúmeras: impossibilidade de aquisição de terras com verbas transferidas do Orçamento Geral da União (OGU) – em especial, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2; dificuldades decorrentes da judicialização de disputas políticas; ausência de fluxos e processos específicos às necessidades impostas pela implantação dos eixos; forte resistência do Judiciário ao experimentalismo institucional na administração pública (Sabel e Simon, 2011); baixa capacidade institucional – da prefeitura e do Judiciário – para lidar com o volume de desapropriações que seria necessário; elevada duração média dos

1. Professor de direito econômico da Universidade São Judas Tadeu; e advogado.

2. Assessora da Secretaria de Governo Municipal da Prefeitura de São Paulo; e advogada.

3. A identificação desse aspecto como crítico decorre da relevância dada a ele pelo próprio secretário, assim como pela fala de todos os diretores entrevistados.

4. Nas palavras do secretário: “pegando o exemplo dos corredores, eles trazem duas questões do ponto de vista da produção, do fazer a cidade. De um lado, eles implicam consequências que vão afetar setores produtivos como o comércio varejista de rua, a indústria do lazer etc. e tal. Por outro lado, o fazer corredor implica algo que é a própria lógica de produção da cidade, tanto do ponto de vista econômico e jurídico quanto político. Do ponto de vista econômico, e que tem a ver um pouco com o jurídico, já que essas terras não são públicas, nossas linhas de financiamento existem para as obras e inexistem para a aquisição de terra; e a desapropriação é necessária. (...) Então, a aquisição de terra é um gargalo. Existem mecanismos jurídicos para o bem, o próprio direito de desapropriação da prefeitura. Mas existem também processos administrativos e mesmo jurídicos [judiciais] que tornam isso uma coisa muito alongada e difícil. Então, como é que a gente viabiliza os corredores? E viabiliza fundamentalmente na aquisição da terra?” (Entrevista concedida à equipe de pesquisa, em janeiro de 2014).

processos de desapropriação que são judicializados, entre outras questões. Desse modo, a questão da aquisição de terras pode ser encarada como um desafio de dupla ordem: de financiamento e relativo às barreiras institucionais.

Portanto, a respeito das desapropriações, questiona-se: como desenhar arranjos jurídicos que permitam dar celeridade às desapropriações? Como viabilizar um aumento de mais de 1.000% no volume de desapropriações a serem realizadas sem inviabilizar a implantação dos eixos?⁵ Quais mecanismos permitem dar conta desses problemas?

Para responder a essas perguntas, far-se-á necessário realizar uma descrição dos fluxos de desapropriação, destacar os obstáculos e, a partir daí, identificar possíveis saídas. No entanto, já é possível vislumbrar (a partir de dados que serão mais bem expostos no decorrer do trabalho e da preocupação externada pelos gestores entrevistados) que, se a aquisição de, aproximadamente, 1,4 milhão de metros quadrados de terreno⁶ depender exclusivamente de procedimentos de desapropriação, não haverá recursos financeiros e humanos suficientes para dar conta do projeto.

Algumas alternativas foram, e estão sendo, pensadas para transpor essas barreiras. Entre elas, destaca-se na fala dos gestores públicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) a utilização de um instrumento que – em tese – poderá criar um atalho institucional⁷ para alcançar os objetivos da política pública por meios jurídicos não tradicionais. Este instrumento é a transferência do potencial construtivo (TPC) do terreno objeto de interesse público para outra área mediante a doação deste ao município. Acredita-se que, com a devida utilização em larga escala desse instrumento, solucionar-se-á a questão financeira,

5. Esse aumento seria decorrente da necessidade de aquisição de terra para a implantação dos corredores previstos na meta 93 do Programa de Metas 2013-2016 da atual gestão.

6. De acordo com o Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo, pretende-se construir 150 km de corredores até o final da atual gestão. Contudo, de acordo com a simulação da primeira fase realizada pelas empresas São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo) e São Paulo Transporte S/A (SPTrans), os corredores dessa fase, previstos no mapa 3A do Plano Diretor Estratégico (PDE), alcançariam 200 km e abarcariam 1,4 milhão de metros quadrados de terreno.

7. Tradução literal de *institutional bypass*, conforme definido por Mariana Mota Prado. Para a autora, o termo seria definido e teria as seguintes virtudes: “o que é um atalho institucional? Como uma ‘ponte de safena’, na qual veias são usadas para criar um novo caminho para circulação em volta de uma veia obstruída, um atalho institucional cria novos caminhos em torno de instituições bloqueadas, obstruídas. (...) Mais especificamente, sustento aqui que atalhos institucionais podem superar, ou evitar, três obstáculos comuns das reformas institucionais: fatores histórico-socioculturais, ausência de recursos e problemas de economia política. Um atalho institucional evita as barreiras histórico-socioculturais ao criar um novo caminho com menos (ou nenhuma) ligações aos caminhos tradicionais. Ao não modificar as instituições existentes, o atalho também não gera resistência às reformas que estão geralmente associadas à cultura institucional e a equilíbrios estáveis por meio dos quais práticas e valores sociais e culturais prevalecem e determinam o comportamento das pessoas. O atalho institucional também mitiga limitações impostas por orçamentos restritos, uma vez que os menores, como o Poupatempo, podem começar como projetos-piloto, de forma altamente experimental e sem comprometer o funcionamento do sistema já existente. Isso é possível porque as instituições tradicionais são mantidas, e os rompimentos para com a sociedade são mantidos em níveis mínimos. Por fim, o atalho institucional reduz problemas de economia política uma vez que ele não muda as instituições preexistentes. O atalho institucional evita esse obstáculo ao não perturbar grupos que poderiam oferecer resistência à mudança (ao menos não inicialmente ou explicitamente), ao mesmo tempo que oferece uma alternativa para aqueles que querem alguma mudança” (Prado, 2011, p. 3-4, tradução nossa).

mediante o autofinanciamento dos eixos, e evitar-se-á a judicialização de demandas, dinamizando o processo de aquisição de terras e minimizando a necessidade de movimentar ações judiciais, o que evita os gargalos institucionais mencionados.

A respeito da TPC, questiona-se: quais são suas reais potencialidades e problemas? Como deve ser utilizada? Em suma, qual o desenho institucional de utilização do instrumento adequado às necessidades da política dos eixos?

Para responder a esse segundo grupo de questões, foi necessária a realização de um mapeamento nacional e internacional sobre a utilização desse instrumento em outras municipalities, com vistas a destacar as características institucionais que possibilitaram seu melhor uso. Em seguida, foi feita uma análise das necessidades e das possibilidades específicas no ambiente institucional brasileiro e do município de São Paulo para subsidiar a elaboração de um desenho adequado à realidade local.

Para tratar dos temas e dos problemas mencionados, este capítulo conta com cinco seções além desta introdução. A segunda seção é atinente à evolução da pesquisa coletiva e ao enquadramento da pesquisa individual nela, bem como às matizes metodológicas aportadas pelo Ipea neste estudo e às premissas teóricas de que parte o trabalho. Em outras palavras, a seção refere-se às teorias sobre as alternativas e o aprendizado institucional, e sobre a fundamentação sociológica do estudo dos instrumentos da ação pública.

As demais seções consistem na busca de respostas aos problemas aventados, iniciando-se pelo tratamento das questões de desapropriação, revelando, na terceira seção, as alternativas e o experimentalismo institucional na implantação dos eixos. Em seguida, na quarta, passa-se para o desenho institucional de um mercado de TPC como uma alternativa aos obstáculos da desapropriação, apresentando mecanismos para a criação deste mercado. A quinta revela a proposta de um modelo que viabilize as transferências segundo os fins da política dos eixos. Por fim, na sexta seção, são mapeados os principais achados e indicações decorrentes da pesquisa, concluindo-se ser possível otimizar os fluxos de atuação administrativa por meio da criação de alternativas institucionais pensadas com vistas às necessidades específicas e contextuais dos eixos e com base na noção de aprendizado institucional.

2 PREMISSAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

A pesquisa que origina este capítulo se enquadra na linha específica de análise das formas de financiamento e gestão dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, previstas no plano conjunto de trabalho do Ipea e da SMDU. Entre seus objetivos estão:

- Considerar que há eixos em territórios onde prevalece o interesse de fundos privados para a reestruturação urbana, implicando eminentemente a necessidade de estratégias

de regulação para o desenvolvimento urbano orientado, e territórios de urbanização precária e vulnerabilidade social, que requerem eminentemente a promoção de fundos públicos e a articulação de políticas setoriais para o seu desenvolvimento.

- Analisar instrumentos, mecanismos, formas de gestão específicas a cada estratégia, além de prever possibilidades de incentivos para a transformação urbana prioritária e provável atração do mercado imobiliário nos eixos em regiões mais periféricas (Macroárea de Vulnerabilidade Social).

- Pesquisar as possibilidades e modelos de financiamento e autofinanciamento em corredores, com base em casos congêneres, conforme a análise do Potencial de Transformação Urbana em relação a instrumentos urbanísticos (OUC, AIU etc.)⁸ e em relação a PPPs [parcerias público-privadas].

- Considerar as especificidades das estratégias locais para a implantação dos eixos, onde seja possível estabelecer parcerias e onde o seu desenvolvimento requer fundamentalmente fundos públicos e incentivo para a atração do mercado imobiliário.

- Analisar a articulação de políticas e programas setoriais afins, para avaliação de modelagem econômica e urbanística dos eixos, prevendo a articulação com políticas, programas, orçamento e legislação, inclusive dos demais entes da Federação.

- Levantar a adesão social à transformação urbana real prevista com os eixos e com relação aos mecanismos de desapropriação e remembramento de lotes, pesquisando a viabilidade de implantação de instrumentos como o reajuste urbanístico, remembramento de lotes e a concessão urbanística, articulado às formas de gestão desses projetos de transformação urbana.

O referencial metodológico utilizado pela pesquisa coletiva foi o do modelo lógico, nos termos descritos por Cassiolato e Guerresi (2010) e apresentados nos capítulos introdutórios deste livro. No que concerne a sua inserção nas causas críticas do problema em análise, esta pesquisa específica se enquadra na causa crítica nº 4, *Ineficiência dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e viabilização dos projetos de interesse público*.

Em concreto, para além dessas premissas, buscou-se realizar uma análise institucional calcada em entrevistas semiestruturadas e na análise de conteúdo de documentos legais. As entrevistas foram realizadas em duplas de pesquisadores e transcritas integralmente. A identificação dos problemas e das propostas de solução foi traduzida para o texto, em vez de ser transcrita literalmente, para fins de fluidez textual. Mas a íntegra das transcrições foi disponibilizada aos coordenadores da pesquisa para verificação dos dados trabalhados.

A partir da identificação de problemas e de soluções cotejadas, buscou-se mapear as experiências com os instrumentos estudados para fins de comparação e

8. Operação Urbana Consorciada (OUC) e Área de Intervenção Urbana (AIU).

informação das propostas de desenhos institucionais aqui realizadas. Nesse ponto, as técnicas de pesquisa, mapeamento e crítica,⁹ confundem-se com os marcos teóricos da pesquisa.

Por acreditar que as instituições são os fatores determinantes do desenvolvimento econômico (Rodrik, Subramanian e Trebbi, 2002), o mapeamento de desenhos institucionais e a tentativa de criticá-los e adaptá-los à realidade local¹⁰ foram a postura adotada na pesquisa. Portanto, a construção do desenvolvimento a partir de alternativas institucionais locais e geradas autonomamente é um dos fundamentos da visão adotada neste trabalho e foi chamada por Sabel (2004, p. 6-7, tradução nossa) de *bootstrapping development*:

não há atores no processo ou na visão *bootstrapping*¹¹ com esse tipo de visão abrangente. Todos os pontos de vantagem são parciais. Do mesmo modo que os atores privados tipicamente necessitam da ajuda pública para superar limites de informação e problemas de coordenação, os atores públicos que fornecem essa ajuda precisam, eles próprios, da assistência de outros atores, públicos e privados, para superar suas próprias limitações. Em vez de tentar construir instituições públicas invioláveis cuja perfeição garante, de uma vez por todas, uma igualmente inviolável, mas totalmente privada, ordem de mercado, o processo [*bootstrapping*] visa à corrigibilidade: instituições que, reconhecendo a presunção da perfeição, podem ser – desde o início – reconstruídas, diversas vezes, por combinações em constante alteração de atores públicos e privados, em face às mutações das limitações sociais que suas próprias atividades auxiliam a serem enxergadas.¹²

É justamente a partir da noção de *bootstrapping development* que se formula a ideia de alternativas institucionais subjacente a este estudo. Essas alternativas

9. Conforme Zanatta (2014, p. 49-50), “a prática da análise jurídica como imaginação institucional possui dois momentos dialeticamente ligados: o mapeamento e a crítica. Segundo Unger, o mapeamento (*mapping*) é a tentativa de descrever em detalhes a ‘microestrutura institucional juridicamente definida’ da sociedade em relação a seus ideais juridicamente ‘articulados’. A crítica (*criticism*) é a tarefa de explorar a inter-relação entre os arranjos institucionais detalhados da sociedade, tal como representado no direito, e os ‘ideais professados ou programas’ que esses arranjos frustram ou tornam real. (...) De acordo com método de análise jurídica proposto por Unger, a primeira tarefa que o jurista deve propor a si próprio é a de entender as situações institucionais existentes como estruturas complexas e contraditórias, afastando-se das abstrações como ‘economia mista’, ‘democracia representativa’ ou ‘sociedade industrial’. Entretanto, ao elaborar tal cenário a partir da análise dos materiais jurídicos disponíveis, o jurista não deve buscar uma ‘reconstrução racional’ que justifique e interprete a estrutura existente como expressão de um sistema em evolução de concepções morais e políticas”.

10. “Explore globalmente, reinvente localmente” (Stiglitz, 1999, p. 1, tradução nossa).

11. Processo de aprendizado institucional a partir da construção de capacidades próprias, conforme explicado no capítulo 1 de Zanatta (2014).

12. “There are no actors in the process or bootstrapping view with this kind of overarching vision. All vantage points are partial. So just as private actors typically need public help in overcoming information limits and coordination problems, the public actors who provide that help themselves routinely need assistance from other actors, private and public, in overcoming limitations of their own. Instead of trying to build inviolate public institutions whose perfection guarantees, once and for all, an equally inviolate, but wholly private, market order, the process view aims for corrigibility: institutions which, acknowledging the vanity of perfectibility the from the beginning on can be rebuilt, again and again, by changing combinations of public and private actors, in light of the changing social constraints on market activity that their activity helps bring to notice”.

são, portanto, instrumentos, mecanismos e arranjos institucionais¹³ interna e autonomamente construídos por um determinado país ou entidade política para fins de desenvolvimento econômico e social. Por essas razões, esta pesquisa é realizada com base nas premissas de que as instituições de fato importam para o desenvolvimento, mas que sua definição é específica a contextos institucionais, históricos e culturais e que, por isso, a compreensão empírica de realidades distintas é essencial ao estudo do direito nas políticas públicas.

3 AS ALTERNATIVAS E O EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL NA IMPLANTAÇÃO DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Como mencionado na seção anterior, na perspectiva teórica adotada nesta pesquisa, as instituições – e o direito – cumprem um importante papel na promoção do desenvolvimento. A construção de arranjos institucionais adequados às finalidades pretendidas pelas políticas públicas surge como uma questão central na obtenção dos resultados esperados e da capacidade de se aprimorarem as políticas subsequentes a partir do aprendizado gerado pelas primeiras.

Nesse sentido, cumpre indagar: por que falar de alternativas institucionais na implantação dos eixos? Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana configuram elemento central da transformação urbana pretendida pelo PDE de São Paulo. Por ser um projeto ambicioso e extremamente abrangente, envolvendo mudanças dos padrões de ocupação imobiliária da cidade a partir de uma complexa combinação de zoneamento, oferta de serviços públicos (principalmente, mas não somente, transporte público), incentivos a determinadas atividades e tipos de ocupação, entre outras medidas, seu sucesso dependerá, em grande parte, da adequação dos arranjos institucionais construídos para alcançar os objetivos pretendidos.

Dessa forma, e utilizando-se da visão dos gestores na indicação dos potenciais problemas centrais à implantação dos eixos, este estudo tem como objetos específicos

13. Ao elucidar o que entendem por “arranjos institucionais”, Gomide e Pires (2014) também apresentam a noção de “ambiente institucional”, ambos os conceitos úteis para este trabalho. A visão dos atores sobre o papel da construção de arranjos institucionais adequados às finalidades das políticas públicas também é um dos pressupostos deste estudo: “se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e o desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas. (...) Assim, para efeitos deste livro, o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas” (Gomide e Pires, 2014, p. 21-22).

os mecanismos de aquisição de terra da desapropriação e da doação mediante recebimento de TPC. No que diz respeito a esses dois mecanismos, os obstáculos são de duas ordens: financeiros e institucionais.

Do ponto de vista financeiro, as obrigações públicas no processo de desapropriação aliadas à escala dos projetos de transformação urbana em São Paulo fazem com que os recursos necessários para realizar as desapropriações sejam consideravelmente elevados. Segundo estimativa realizada pela empresa estatal de planejamento e desenvolvimento urbano do município, a SP-Urbanismo, os 200 km de corredores de ônibus e áreas adjacentes ligadas aos eixos implicariam uma demanda aproximada de 1,4 milhão de metros quadrados de aquisição de terra. Ainda de acordo com essa estimativa, o valor de mercado dessa quantidade de terra a ser adquirida, caso sua totalidade se operasse por meio de desapropriações, seria da ordem de R\$ 4,8 bilhões.¹⁴ Tais números dão a dimensão financeira do problema.

No entanto, esse não é o único obstáculo, há também aquele de ordem institucional, como mencionado. Atualmente, em média, o prazo entre o ajuizamento da ação de desapropriação e a obtenção da imissão na posse do imóvel (procedimento explicado na próxima subseção) é de 421 dias.¹⁵ Considerando-se que para a propositura da ação há a necessidade de realização de diversos procedimentos administrativos prévios (igualmente detalhados na próxima subseção), pode-se supor que, desde a identificação da necessidade de desapropriação de um imóvel para utilização em um projeto já devidamente aprovado, todo o processo levará, ao menos, 450 dias para ser executado.

Esse cenário foi mapeado tomando-se por base o volume regular de desapropriações. Contudo, com a implantação da política dos eixos, a evolução desse montante será exponencial. A projeção realizada pela SNJ da Prefeitura de São Paulo é de que, até 2016, haja um aumento de aproximadamente 1.400% no número de ações de desapropriação movidas.

Sendo assim, ainda que os obstáculos financeiros não existissem, isto é, eliminando-se a variável “recursos” dos empecilhos à implementação dos eixos, os procedimentos administrativos e judiciais envolvidos no fluxo de desapropriações ainda constituiriam barreiras institucionais à viabilização dessa política pública.

14. Importante destacar que este estudo não busca verificar o número exato de desapropriações ou o valor preciso a ser despendido com aquisição de terras, mas sim vislumbrar alternativas institucionais para otimizar esses procedimentos. Por isso, a utilização das estimativas em números gerais e sem questionamento de metodologias utilizadas, dado que se prestam a informar o raciocínio com base nas previsões feitas pela própria administração pública para fins internos.

15. As projeções e os dados relativos à desapropriação foram obtidos em apresentação da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SNJ) e do Departamento de Desapropriações (Desap) da Procuradoria-Geral do Município (PGM) à equipe de pesquisadores do projeto de que esta pesquisa faz parte. A ela são feitas as mesmas ressalvas realizadas a respeito das projeções de aquisição de terra, seu caráter é informativo e a metodologia utilizada para fins de precisão dos dados quantitativos não é objeto de questionamento por este estudo, já que é com base nesses dados que a atuação administrativa se realiza e este estudo se insere nessa realidade e nesse ambiente institucional.

O prazo demandado somente para a aquisição de terras culminaria por inviabilizar o planejamento estatal realizado com base em uma visão do cenário urbano de um dado momento. A política planejada para afetar uma realidade se prolongaria de tal forma que o objeto a ser transformado não seria mais o mesmo e a adequação dos meios de ação escolhidos dificilmente se manteria.

Como os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são elementos centrais da renovação urbana, da promoção da mobilidade e da integração do planejamento urbano e imobiliário com as dimensões econômicas e sociais da cidade (todos essenciais ao PDE) e como os desafios postos são enormes, diversas alternativas institucionais para sua implantação devem ser colocadas em prática, de forma conjunta e articulada. Dessa forma, passa-se a analisar em detalhe o fluxo de desapropriações e as formas de utilização da TPC.

3.1 Fluxo de desapropriações: diálogo, coordenação e aprendizado institucionais

Como apontado anteriormente, o fluxo dos processos de desapropriação é um dos principais desafios para a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo. A Constituição Federal exige que a desapropriação ocorra “mediante justa e prévia indenização em dinheiro” (Brasil, 1988, art. 5º, inciso XXIV). O procedimento para desapropriação por utilidade pública é estabelecido no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, enquanto a desapropriação por interesse social está prevista na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.

Em São Paulo, o Decreto nº 53.799, de 26 de março de 2013, estabelece procedimentos para a desapropriação de bens úteis ou necessários aos interesses do município. Tendo em vista a necessidade de terrenos para que as demandas de serviços públicos de forma geral sejam adequadamente atingidas, o fluxo organizado por esse decreto é uma ferramenta fundamental para a concretização do plano de metas municipal.

Em síntese, o processo previsto na legislação tem início com a manifestação da secretaria interessada, que requer a realização dos procedimentos preparatórios à publicação do decreto de utilidade pública (DUP) ou do decreto de interesse social (DIS).¹⁶ Ao manifestar-se, a pasta deve indicar desde logo a destinação da área, sua localização exata e os imóveis atingidos pela desapropriação. É preciso indicar também se há urgência no processo e comprometer-se com a existência de meios para cumprir a futura imissão na posse. O processo administrativo, acompanhado da planta de DUP, tramita com essas informações da secretaria interessada ao Desap, do Desap à PGM e da PGM à SNJ antes de ser encaminhado

16. O DUP perde a validade cinco anos após a sua publicação, e o DIS, após dois anos. Uma vez esgotados esses prazos, é preciso esperar um ano para a publicação de uma nova declaração sobre a mesma área.

à Secretaria do Governo Municipal (SGM) para publicação mediante decisão do prefeito.

Com a publicação do DUP ou do DIS, inicia-se a fase de elaboração do material expropriatório. Esse material é desenvolvido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb)¹⁷ e inclui, além da planta expropriatória, a realização de vistorias e a obtenção de certidões de título dominial. Ou seja, passa a ser necessária também a identificação dos ocupantes do imóvel.

De acordo com o estabelecido no Decreto nº 53.799/2013, em regra, as ações de desapropriação são ajuizadas com a oferta do valor correspondente ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI). Excepcionalmente, em casos autorizados pela PGM (por exemplo, quando há algum fator de desvalorização evidente), deve ser realizada uma avaliação administrativa para a definição do valor de oferta. Essa avaliação é obrigatória e deve necessariamente ser feita pelo Desap da PGM caso pretenda-se conduzir um processo de desapropriação extrajudicial.¹⁸ Uma vez definido o valor a ser ofertado na propositura da ação judicial, a secretaria interessada transfere o valor para o Desap, reservando 30% para uma eventual necessidade de complementação decorrente de laudo pericial divergente.¹⁹

A efetiva propositura da ação depende de autorização do titular da SNJ. Quando necessário, a imissão na posse é requerida com urgência. A Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem entendido que esse pedido não pode ser deferido com o depósito do valor do ITBI ou da avaliação administrativa, exigindo a definição do valor da indenização ao proprietário por meio de um laudo feito por um perito nomeado pelo juiz.²⁰

Os honorários desse perito são pagos pelo poder público, sendo que o juiz costuma requisitar que ele determine um valor provisório a ser recebido antes do início dos trabalhos de avaliação. Recebido o laudo, o município pode contestá-lo ou, se necessário, depositar o valor complementar ao que fora inicialmente ofertado. Havendo a complementação, o município requer a expedição do mandado de imissão na posse, sendo que a secretaria interessada e a subprefeitura local compartilham a

17. No momento, o trabalho está sendo realizado por empresas contratadas por meio de ata de registro de preços.

18. A desapropriação é "extrajudicial quando o poder expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço e pode, por isso, concretizar-se a aquisição compulsória mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se, então, sem intervenção do Poder Judiciário" (Bandeira de Mello, 2012, p. 864).

19. Conforme consta do art. 7º do Decreto Municipal nº 53.799/2013, "com o cálculo do valor a ser ofertado nas ações expropriatórias, os autos do processo administrativo serão remetidos ao órgão ou ente solicitante para as seguintes providências: (...) II - reserva de montante equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do valor da avaliação, para atender à hipótese de complementação judicial da oferta, por força de eventual laudo pericial divergente" (Município de São Paulo, 2013).

20. Esse entendimento está fixado na Súmula 30 do Órgão Especial do TJSP: "cabível sempre avaliação judicial prévia para imissão na posse nas desapropriações" (Estado de São Paulo, 2010).

responsabilidade de garantir os meios para seu cumprimento e de zelar pela posse do imóvel ou terreno. Se houver algum tipo de discussão a respeito de quem pode levantar o valor depositado, a questão deve ser tratada no âmbito da ação judicial sem que isso obste a imissão na posse.

O procedimento inclui, portanto, duas fases principais. A primeira delas ocorre no universo administrativo e a segunda em âmbito judicial. Desde o início de 2013, foi feito um esforço pela administração municipal para compreender os principais gargalos e desafios em cada uma dessas fases que serão abordadas em detalhe a seguir.

3.2 Processo administrativo

A primeira dificuldade do município diz respeito à localização de terrenos ou imóveis com perfil adequado para comportar os projetos dos melhoramentos públicos. É importante ressaltar que a administração deve levar em conta diversos fatores, buscando otimizar as melhorias para a região e minimizar os impactos. No caso dos eixos, isso significa desenhar um traçado que responda às demandas locais, contribuindo com a cidade do ponto de vista urbanístico, mas que também ocasione o menor número de desapropriações possível.

Ainda em âmbito interno, o desenho do trâmite entre os diferentes órgãos municipais foi repensado de modo a otimizar as funcionalidades de cada um deles. Isso ocorreu principalmente com a edição do Decreto nº 53.799/2013, que possibilitou a comunicação eletrônica de algumas informações entre diferentes secretarias, bem como exigiu que as pastas já tomassem algumas providências fundamentais às desapropriações desde o início, evitando que o processo administrativo tivesse que ser tramitado diversas vezes entre órgãos da administração. Esse decreto também estabeleceu prazos para que as secretarias respondessem às consultas necessárias à edição do decreto expropriatório.

As alterações de procedimento advindas desse novo decreto foram, em grande parte, fruto de sugestões de pastas que começaram a se reunir semanalmente, desde o início da gestão, para discutir e acompanhar as desapropriações das áreas de educação e saúde. Esse grupo de trabalho intersecretarial foi criado com o intuito de organizar um espaço de diálogo mais direto entre as diversas pastas envolvidas no processo de desapropriação, facilitando a troca de informações e o monitoramento de cada uma das etapas desse processo. Algumas dificuldades operacionais, como a ausência de equipe técnica para a elaboração de plantas, também são mais bem orquestradas a partir desse contato.

A criação do grupo de trabalho intersecretarial consiste em condição indispensável à implementação dos projetos integrados característicos dos eixos. Ao buscar integrar medidas atinentes à mobilidade urbana, à habitação, a atividades

econômicas, a empreendimentos sociais, entre outros, em um mesmo projeto, há a necessidade de se construírem procedimentos com cujas consequências a prefeitura terá que lidar, de modo a não resultar em ausência de responsabilidades específicas. O risco, aqui, seria de dupla ordem: *i*) inviabilização prévia de projetos integrados e intersecretariais em virtude de problemas gerenciais na articulação de interesses, na catalisação de recursos e na atribuição de responsabilidades; e *ii*) ocorrência de um vácuo gerencial das atribuições decorrentes dos procedimentos de desapropriação, uma vez iniciados os procedimentos necessários à implementação do projeto, em virtude do caráter intersecretarial dos projetos e da ausência de definição clara de responsáveis diretos por obrigações específicas. O procedimento que envolve um órgão intersecretarial, ao mesmo tempo que canaliza a atribuição de responsabilidades e a solução de problemas, legitima de forma mais ampla as intervenções urbanas.

Além disso, adotou-se como padrão o ajuizamento da ação expropriatória com base no valor do ITBI. Ou seja, a avaliação administrativa, que é um processo lento e complexo, deixou de ser necessária na maior parte dos casos. Ainda que a utilização por meio do valor do ITBI não permita a exclusão do laudo posterior,²¹ ela agiliza e padroniza o procedimento de definição de valores “para dentro” da administração pública, tornando essa fase do procedimento mais célere que seria mediante avaliação administrativa.

Nos casos excepcionais em que o poder público precisa realizar a avaliação administrativa, esse procedimento é concentrado na Siurb, que o exerce por meio de empresas de engenharia contratadas em uma ata de registro de preços, o que também torna o processo de contratação de avaliadores mais célere. Esse modelo é fruto de uma opção da administração baseada na ideia de que, com a migração dos serviços de engenharia para a Siurb, eles seriam separados do espaço de definição de estratégia jurídica no Desap, resultando em maior eficiência em ambos os espaços.

O fluxo interno do processo administrativo está representado no quadro 1.

21. Conforme o já mencionado entendimento da Súmula 30 do Órgão Especial do TJSP.

QUADRO 1
Fluxo interno do processo administrativo

Processo administrativo de desapropriação	Descrição	Gargalo	Providências
1) Identificação do imóvel ou terreno	Identificação do imóvel ou terreno a expropriar.	Dificuldade de encontrar imóveis e terrenos apropriados aos projetos.	Avaliação conjunta do desenho dos corredores e eixos pelas pastas interessadas. Levantamento realizado pela SMDU.
	Consultas a diversos órgãos da prefeitura.	Falta de resposta das pastas às consultas.	Melhoria da comunicação entre as pastas por meio do grupo de trabalho.
			Obrigatoriedade de resposta em trinta dias (decreto).
2) Abertura do processo administrativo	Manifestação da pasta interessada na declaração de utilidade pública ou interesse social acompanhado da planta de DUP ou DIS e com pedido de urgência, se for o caso.	Equipe técnica insuficiente em algumas secretarias.	Organização de auxílio técnico por meio de grupo de trabalho com secretarias interessadas em desapropriações.
		Dificuldade de ingresso nas propriedades quando necessário para topografia e sondagem.	
3) Publicação do decreto	Tramitação entre departamentos, secretarias e a PGM.	Demora na tramitação.	Redução da quantidade de tramitações necessárias em âmbito administrativo.
4) Procedimento preparatório	Elaboração do material expropriatório.	Algumas equipes técnicas insuficientes ou sem todo o conhecimento necessário.	Concentração da engenharia na Siurb e contratação de empresas por meio de ata de registro de preços, agilizando o processo.
		Dificuldade de ingresso nas propriedades e de obtenção dos títulos em cartório.	
	Avaliação administrativa.	Demora na apresentação da avaliação.	Adoção do ITBI como regra para o valor da oferta.
	Encaminhamento para ajuizamento autorizado pela SNJ.	Demora na tramitação interna até chegar ao Desap para ajuizamento.	Alteração dos fluxos internos, evitando que o processo administrativo tenha que voltar à pasta interessada para confirmação do interesse.

Fonte: SNJ e Desap.
Elaboração dos autores.

3.3 Processo judicial

No que concerne ao procedimento que se inicia com o ajuizamento da ação, foi feito um diagnóstico de que, desde a distribuição da ação até a imissão na posse, o tempo médio de duração ultrapassava 365 dias. Ou seja, apenas para poder dar início a uma obra em propriedade obtida pelo poder público, era necessário esperar um trâmite de mais de um ano.

Com esse cenário delineado, a prefeitura realizou tratativas com o TJSP²² e encaminhou algumas sugestões que poderiam resultar em maior celeridade na nomeação de peritos e na avaliação pericial, entre outros. Uma primeira melhora relevante em termos de redução do tempo dos trâmites processuais resultou da adoção do processo eletrônico pela Fazenda Pública, uma vez que a distribuição do processo se dá de maneira mais célere.

Ainda nessa fase, foi percebida uma demora da própria administração na transferência dos recursos para o pagamento dos honorários periciais e a complementação da oferta. Houve, portanto, uma mudança de fluxo interno para reduzir as etapas da tramitação necessária para que o valor determinado pelo juiz fosse efetivamente depositado. Antes, o processo administrativo de pagamento precisava tramitar não apenas para o Tesouro, mas também para a PGM, detentora da dotação orçamentária. No atual modelo, a competência da PGM foi delegada ao Desap. No entanto, percebeu-se uma demora também por parte dos peritos, que muitas vezes não conseguem finalizar os laudos no prazo fixado pelo juiz. Quanto a isso, a municipalidade tem feito esforços para manter um acompanhamento intensivo do andamento processual, a fim de perceber e comunicar os casos em que tal prazo não é cumprido.

No que concerne à complementação, foi inserida no Decreto nº 53.799/2013 uma previsão obrigando a reserva prévia de 30% do valor da oferta. Apesar da exigência, essa etapa tem se mostrado um gargalo no processo de desapropriação, de forma que a prefeitura ainda está elaborando formas de agilizar o processo. A reunião periódica das pastas interessadas nas desapropriações no grupo de trabalho é um exemplo de mecanismo que visa deixar todos os que participam do processo em contato, facilitando o trânsito de informações. Dessa forma, as providências necessárias à obtenção e à transferência do recurso complementar podem ser iniciadas independentemente do trâmite interno do processo administrativo.²³

Nesse ponto, reside ainda outro problema. Como as ações passaram a ser ajuizadas com base no ITBI, o resultado da avaliação judicial tornou-se mais imprevisível. Quando a avaliação administrativa era a regra, também não era possível saber de antemão o que esperar do valor da complementação, porém o uso do ITBI torna isso ainda mais improvável porque o perito judicial considera uma

22. Mais especificamente, com o Centro de Apoio aos Juizes da Fazenda Pública e Acidentes de Trabalho (Cajufa), entidade não institucional composta por magistrados das varas da Fazenda Pública que visam aprimorar a prestação jurisdicional (Cajufa..., 2014).

23. Isso porque há processos internos nos setores financeiros das pastas que exigem tempo para que sejam finalizados, mas já podem ser iniciados a partir da comunicação do valor que será necessário. Ainda, nos casos em que as secretarias precisam de suplementação de recursos, cabe à Junta Orçamentário-Financeira (JOF) autorizá-la e, para isso, as pastas devem instruir um pedido formal cuja apreciação pode ser mais rápida se aqueles que compõem a JOF estiverem cientes da urgência.

série de fatores ausentes no cálculo desse imposto que valorizam ou desvalorizam o bem a ser desapropriado.

Aos poucos, ficaram evidentes também desafios no fim do processo. Entre eles, a dificuldade de conciliação do cronograma de licitação e contratação das obras com o momento do deferimento da imissão na posse. De um lado, é problemático para a municipalidade celebrar as contratações sem que tenha a segurança de que poderá dar início à obra; de outro, é negativo obter a imissão sem que as empresas estejam contratadas porque se criam espaços ociosos que demoram a começar a atender ao interesse público.

Ainda, há melhoramentos públicos que ocupam o espaço de mais de um imóvel ou terreno e, portanto, precisam de mais de uma desapropriação concluída para que seja possível abrir uma frente de obras. Isso faz com que, mesmo que haja contrato em andamento, o município tenha que providenciar a guarda do local até que outras ações judiciais avancem e cheguem a essa mesma fase. Por vezes, a municipalidade também é responsável por garantir abrigo provisório aos ocupantes e por disponibilizar meios e depósitos para assegurar que os pertences desses ocupantes fiquem em boas condições.

Para tratar desse tipo de gargalo, foi criado um comitê de composição intersecretarial com a finalidade de coordenar os procedimentos necessários às providências exigidas nas imissões, como as já mencionadas guarda dos bens, abrigo provisório, segurança, assistência aos ocupantes etc. O grupo é coordenado pela SGM e dele participam as secretarias de Habitação, Assistência Social, Coordenação das Subprefeituras, Negócios Jurídicos e Segurança Urbana (Município de São Paulo, 2014c).

A criação desse comitê é, também, uma importante alternativa institucional aos problemas gerenciais decorrentes das características dos projetos integrados dos eixos, conforme já mencionado no tópico anterior a respeito do grupo de trabalho intersecretarial criado pelo Decreto nº 53.799/2013.

Ainda, em casos em que há exploração de uma atividade comercial na área a ser desapropriada, o fundo de comércio não é contabilizado na indenização. Isso pode se tornar um problema quando aquele que explora essa atividade não é o proprietário. Nessa situação, o proprietário recebe a indenização pelo bem desapropriado, porém o comerciante precisa ingressar com uma ação judicial própria para requerer que seu ponto comercial também seja indenizado. Isso pode levar à suspensão da ação expropriatória até que se resolva a questão na outra ação. Tal desafio tem sido enfrentado na implantação de corredores de ônibus em avenidas margeadas por imóveis que servem à atividade comercial.

O fluxo de atos da ação expropriatória pode ser resumido conforme o quadro 2.

QUADRO 2
Fluxos da ação expropriatória

Ação expropriatória	Descrição	Gargalos	Providências
1) Pagamento do perito	Ajuizamento e distribuição do processo.	Demora na distribuição.	Implementação do protocolo eletrônico na Fazenda Pública.
	Nomeação do perito pelo juiz e estabelecimento dos honorários.	Demora na nomeação do perito e no estabelecimento do valor dos honorários.	Tratativas do município junto ao TJSP.
	Pagamento dos honorários e comprovante anexado aos autos.	Lentidão nos processos administrativos para pagamento do perito.	Alteração do fluxo interno. Delegação de competência para o Desap efetuar diretamente o pagamento.
2) Laudo judicial	Intimação do perito sobre pagamento dos honorários.	Demora na publicação do despacho.	Tratativas do município junto ao TJSP.
	Realização de vistorias. Laudo anexado aos autos judiciais.	Extrapolação do prazo fixado pelo juiz para a apresentação do laudo.	Acompanhamento intensivo dos trabalhos dos peritos.
3) Complementação da oferta	Encaminhamento do processo administrativo à pasta para a transferência do recurso.	Falta de planejamento das pastas para a reserva de recurso complementar. Falta de recursos e necessidade de aprovação de suplementação orçamentária pela JOF.	Decreto obrigando a reserva prévia de 30% do valor da oferta. Criação de grupo de trabalho para que as necessidades de recurso sejam comunicadas nesse espaço. Possibilidade de utilização de verbas do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para fins de complementação de oferta e destravamento do processo expropriatório.
	Empenho, liquidação e depósito da complementação. Comprovante da complementação anexado aos autos.		
4) Deferimento da imissão na posse	Requerimento da imissão na posse do imóvel.	Não identificados.	Não identificadas.
	Deferimento pelo juiz da causa.		
	Expedição do mandado.		
5) Cumprimento do mandado de imissão na posse	Envio à central de mandados.	Lentidão dos procedimentos internos do Poder Judiciário.	Colaboração do município com o TJSP.
	Designação do oficial de justiça responsável por constatar as condições do imóvel e pelo cumprimento.		
	Fornecimento dos meios necessários ao cumprimento.	Atuação desarticulada das secretarias municipais para o fornecimento dos meios necessários à imissão na posse. Dificuldade de conciliar os cronogramas da desapropriação e da contratação da obra.	Obrigações de declarar desde o início a existência de condições para imissão (decreto). Criação de comitê intersecretarial para acompanhar os procedimentos necessários à imissão na posse.

Fonte: SNJ e Desap.
Elaboração dos autores.

3.4 Possíveis soluções aos desafios apontados

Como visto, em termos gerais, os desafios podem se resumir em dois grupos. Na fase administrativa dos procedimentos expropriatórios, os desafios impostos pela

natureza integrada dos projetos dos eixos consistem em criar fóruns, procedimentos e instrumentos hábeis a viabilizar um efetivo planejamento integrado. Há iniciativas nesse sentido, padronizando-se procedimentos, criando-se grupos de trabalho, entre outras. Contudo, a concretização dos eixos dependerá de arranjos mais sólidos, com clara definição de competências e recursos orçamentários.

Na fase judicial, por sua vez, mais que planejamento, os desafios encontram-se relacionados à gestão integrada e fluida da própria administração pública. O gerenciamento das contratações por parte das diversas secretarias é condição para que a posse dos imóveis se torne útil e não cause maiores problemas à gestão. No entanto, a identificação dessa necessidade de aprimoramento gerencial também tem suas raízes no planejamento integrado; os melhoramentos pretendidos para terrenos e projetos de múltiplas finalidades não podem depender de tempo e recursos isolados e descasados. Há, novamente, a necessidade de se definirem de forma clara as competências, os recursos orçamentários e, em última análise, uma possível gestão unificada dos projetos nos eixos.

Para além das providências já adotadas narradas nas subseções anteriores, a prefeitura e o Poder Judiciário têm desenvolvido outros esforços conjuntos para a solução dos desafios mencionados. Um deles diz respeito à formação de comissões de peritos, em especial para desapropriações necessárias à implementação de grandes obras lineares, como viários, drenagem, corredores de ônibus etc. Essas comissões, ao entrarem em contato com o projeto, produzem uma avaliação do local para estabelecer um valor padrão para o metro quadrado. Esse valor é aplicado em todas as ações expropriatórias, evitando a demora nas avaliações judiciais. Como as ações são distribuídas livremente entre as varas judiciais e um mesmo melhoramento pode estar sendo tratado por diversos juízes e peritos diferentes, esse processo tem também como vantagem centralizar a análise de projetos inteiros nos mesmos peritos. Tanto para o Judiciário quanto para o município é vantajoso que os projetos sejam vistos em sua totalidade e não de forma fragmentada.

A administração municipal tem discutido ainda a possibilidade de se utilizar um mesmo equipamento público para mais de uma finalidade. Isso exige uma forte integração entre as secretarias em todo o processo, desde a elaboração do projeto até a imissão na posse, passando pela transferência de recursos. Nesse mesmo sentido, foi proposta a inserção nas hipóteses de utilização de recursos do Fundurb²⁴ da possibilidade de uso das verbas presentes nesse fundo para fins de complementação de depósito nos casos dos eixos, a fim de “destravar” o processo e reduzir o prazo médio do interregno entre o ajuizamento e a imissão na posse.

24. Vale destacar que essa medida, curiosamente, foi imaginada em recente reunião entre membros da SMDU, da SP-Urbanismo, da SNJ, do Desap e pesquisadores do projeto vinculado ao Ipea sobre os fluxos processuais da desapropriação. Na ocasião, buscava-se pensar justamente mecanismos diferenciados para acelerar e otimizar os procedimentos de desapropriação e aquisição de terra quando destinadas aos eixos.

Ainda, tem-se a perspectiva de incentivo ao uso do instrumento da desapropriação extrajudicial em locais cujas características permitam que ela seja realizada. Para isso, é necessária a combinação de diversos fatores, tais como a inexistência de fundo de comércio, a comprovação inequívoca da titularidade do imóvel e a segurança quanto à inexistência de penhora ou gravames sobre o imóvel a ser expropriado.

Por fim, deve-se considerar que, atualmente, as grandes obras são objeto de audiência pública na comunidade que será afetada por elas. Trata-se de uma oportunidade para que a sociedade se envolva com o projeto e opine sobre o planejamento da prefeitura (por exemplo, sobre o traçado de um corredor de ônibus). Ainda assim, a administração tem buscado desenvolver mecanismos que, desde o início, esclareçam àqueles que estão sendo desapropriados o escopo da desapropriação, os procedimentos que serão adotados, seus direitos, entre outros. Algumas subprefeituras costumam enviar cartas aos cidadãos cujo imóvel está na área onde será construído um melhoramento, mas não há um procedimento padrão.

A publicação dos decretos no Diário Oficial garante, legalmente, a publicidade das declarações do poder público, mas isso não torna necessariamente a informação acessível. De um lado, porque nem sempre o fato de publicar o DIS ou o DUP significa que a administração dará andamento imediato ao desenvolvimento de um equipamento naquele local e, de outro, porque são publicadas no Diário Oficial apenas as referências do perímetro que será atingido. Seria interessante que o desenho dessa área, sobreposto a um mapa da região, fosse publicado de forma eletrônica para que os cidadãos pudessem de fato visualizar se seu imóvel está na área delimitada. Diversas secretarias da prefeitura têm dialogado, no âmbito do governo aberto,²⁵ para tentar desenvolver esse tipo de mecanismo.

Esse procedimento de diálogo com os cidadãos e de facilitação da compreensão dos procedimentos, para além de representar uma postura mais próxima à população nas desapropriações, pode ser aproveitado para promover a informação sobre as alternativas, como desapropriações extrajudiciais e doações. Ao mostrar claramente, em mapas e com valores para cada matrícula cadastrada na área prevista no DUP ou no DIS, as possíveis vantagens e desvantagens de cada opção, a administração facilitaria a escolha do cidadão e permitiria que ele aderisse a opções eventualmente mais favoráveis, como pode ser o caso da TPC, abordada a seguir.

25. Conforme o art. 1º do Decreto nº 54.794, de 28 de janeiro de 2014, do município de São Paulo: "art. 1º Fica instituída no âmbito municipal a São Paulo Aberta, iniciativa de governo aberto, que visa integrar e articular as ações e políticas públicas voltadas para: I - o aumento da transparência e acesso às informações públicas; II - o aprimoramento da participação social; III - o fomento à inovação tecnológica; IV - o fortalecimento da integridade pública, por meio da prevenção e do combate à corrupção; V - o aprimoramento da governança pública; VI - a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa" (Município de São Paulo, 2014a).

4 A CRIAÇÃO DE UM MERCADO DE TPC: UMA ALTERNATIVA AOS OBSTÁCULOS DA DESAPROPRIAÇÃO

Ainda que todas as propostas de melhorias incrementais nos procedimentos de desapropriação sejam implementadas e surtam os efeitos esperados, elas não serão capazes de solucionar os problemas atinentes à aquisição de terras isoladamente.²⁶ Há de se pensar em conjugação de alternativas institucionais para superar os já mencionados obstáculos postos à política pública dos eixos. Nesse sentido, a utilização do instrumento da TPC tem sido vista pela administração municipal como uma forma de encontrar novos caminhos à aquisição de terras e, conseqüentemente, facilitar a implantação dos eixos.

Na desapropriação, os procedimentos gerais já estão definidos em legislação federal e o fluxo interno também já está posto em decreto municipal, por isso, sua análise se restringiu à identificação de obstáculos e à proposição de alternativas incrementais. Diferentemente, a TPC tem apenas suas possibilidades de utilização previstas no Estatuto da Cidade, enquanto suas principais características, como fórmulas de definição de valores e competências para os atos centrais, estão definidas no próprio PDE (artigos 122 a 133). A determinação do fluxo de atos e processos internos ainda não foi devidamente regulamentada, dando ensejo à possibilidade de a análise aqui empreendida culminar em proposição de desenhos institucionais para o procedimento e a criação desse mercado.

4.1 TPC – características básicas e legislação

Na legislação nacional, a TPC (ou transferência do direito de construir – TDC) está prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, nos seguintes termos:

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

26. Essa afirmação decorre das estimativas de custos financeiros diretos e indiretos resultantes do grande número de desapropriações a serem realizadas, bem como dos obstáculos já mapeados à realização dessas.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir (Brasil, 2002, p. 266).

Curioso notar que a utilização do instrumento é referida como uma faculdade do cidadão-proprietário, independentemente do caso em que seja usada. No entanto, na prática, sua utilização mais comum pouco possui de facultatividade. Isso porque o instrumento da TPC é regularmente utilizado para a hipótese do inciso II, de modo a preservar patrimônio relevante ao interesse público. Nesses casos, o proprietário poderá usar todo seu potencial construtivo em outra localidade ou simplesmente “perderá” seu solo criado em virtude de limitações administrativas.²⁷ Na realidade, portanto, é uma imposição e não uma parceria.

Contudo, para fins de análise de alternativas institucionais à implantação dos eixos, o que importa é justamente o inciso I e sua conjugação com o §1º do artigo. Nesses casos, trata-se de real facultatividade e há a mencionada possibilidade de parcerias.

A interpretação conjunta desses dispositivos leva à possibilidade de utilização do instrumento da TPC decorrente da doação de imóveis de declarado interesse público como efetivos substitutos à desapropriação. No município de São Paulo, a utilização do instrumento está regulamentada pelo PDE, e suas características gerais estão previstas no art. 123:

Art. 123. Fica autorizada a transferência do potencial construtivo de imóveis urbanos privados ou públicos, para fins de viabilizar:

I - a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural;

II - a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus;

III - a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;

IV - a preservação de áreas de propriedade particular, de interesse ambiental, localizadas em Zepam [Zona Especial de Proteção Ambiental], situadas na Macrozona de

27. “Podemos definir limitação administrativa como todo condicionamento ou redução do âmbito do exercício de liberdades e propriedades, operada pela administração pública com base em lei ou na Constituição, ponderando-as com outros valores constitucionais, mas sem atingir o núcleo essencial de tais liberdades e propriedades. (...) As limitações administrativas são expressões do poder de polícia, podendo consistir na imposição de obrigações positivas (fazer – ex.: obrigar os proprietários de casas a manter o gramado aparado), negativas (não fazer – ex.: recuos e gabaritos das construções) ou permissivas (deixar fazer – ex.: dever de permitir a vistoria do Corpo de Bombeiros em elevadores). (...) As limitações administrativas diferem das restrições civis de vizinhança (arts. 554 e segs., CC): ambas incidem sobre a propriedade privada, mas essas advêm de normas civis destinadas à proteção dos direitos individuais dos vizinhos, enquanto aquelas decorrem de normas de ordem pública destinadas à proteção dos interesses da coletividade como um todo e, apenas reflexamente, dos direitos individuais dos outros particulares” (Aragão, 2012, p. 177-180).

Estruturação e Qualificação Urbana, que atendam aos parâmetros estabelecidos na LPUOS [Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo];

V - programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

VI - programas de provisão de Habitação de Interesse Social.

§ 1º A prefeitura poderá receber imóveis para o atendimento às finalidades previstas neste artigo, oferecendo como contrapartida ao proprietário a possibilidade de transferência do potencial construtivo do bem doado, nas condições previstas nesta lei.

§ 2º A transferência prevista no *caput*, nos casos em que não houver doação do imóvel cedente, fica condicionada às disposições previstas em lei, em especial ao atendimento às providências relativas à conservação do imóvel cedente, e caso estas providências não forem tomadas, o proprietário do imóvel ficará sujeito às sanções cabíveis.

§ 3º O controle da transferência de potencial construtivo será realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que expedirá, mediante requerimento, Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e Certidão de Transferência de Potencial Construtivo (Município de São Paulo, 2014b).

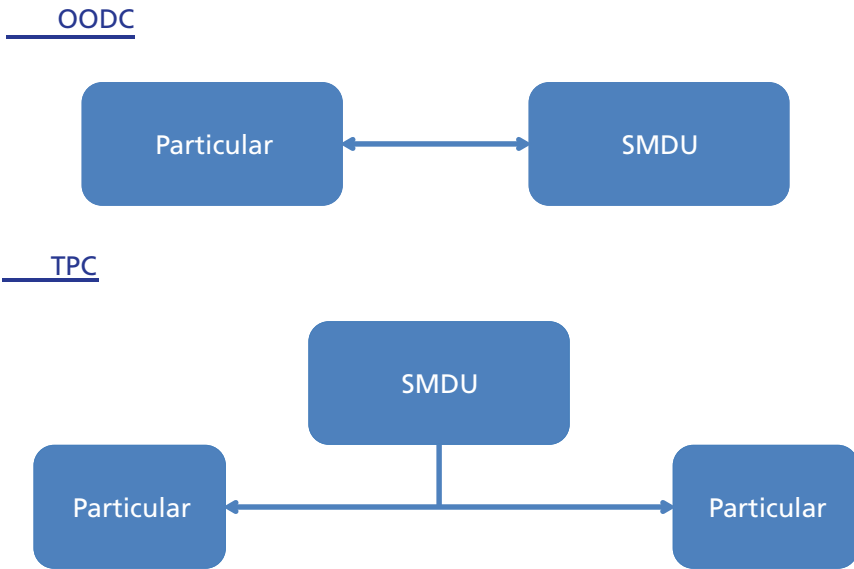
Da leitura do dispositivo pode-se depreender que a hipótese genérica do art. 35, inciso I, do Estatuto da Cidade foi especificada no art. 123, incisos II, III, V e VI, do PDE. Isto é, os equipamentos de interesse público capazes de possibilitar a geração de potenciais construtivos são somente os corredores, parques e aqueles ligados à regularização fundiária e habitação. Também se extrai desse dispositivo a competência da SMDU para gerir o instrumento e seus processos.

4.2 Relação entre a TPC e os eixos

Ao possibilitar a doação de um imóvel de interesse do município em troca de potencial construtivo, o Estatuto da Cidade e o PDE instituíram uma forma de aquisição de terra para o poder público que independe de desembolso e de procedimentos judiciais de desapropriação. Desse modo, em tese, a utilização em larga escala do instrumento poderia superar ambos os obstáculos à aquisição de terras por desapropriação para os corredores: inexistência de recursos financeiros suficientes e gargalos institucionais.

Embora esse potencial seja efetivo, há de se ponderar sobre esses dois obstáculos. Quanto ao primeiro, ao não se despendem recursos orçamentários em desapropriações “substituídas” por doação mediante TPC, supre-se a necessidade de realização de desembolsos, mas cria-se uma renúncia de receitas oriundas da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Isso porque a existência de potenciais adicionais a serem vendidos para eventuais interessados concorre diretamente com a venda de potenciais construtivos feita pelo município por meio da OODC.

FIGURA 1
OODC versus TPC: interação público-privada



Elaboração dos autores.

Dessa forma, ainda que a eliminação da necessidade de desembolso possa ser vantajosa, deve-se ter sempre em mente a renúncia de arrecadação operada ao criar um substituto perfeito para a OODC, que é a grande responsável pela geração de recursos para o Fundurb.

Quanto ao segundo obstáculo, a eliminação do processo de desapropriação somente ocorrerá caso o particular adira voluntariamente ao instrumento. Ou seja, ao manifestar interesse em determinado imóvel, a municipalidade não tem meios de coagir seu proprietário a realizar a doação. Sua alternativa, caso esse não tenha interesse no modelo criado pela TPC, é a desapropriação.

Dada a facultatividade de adesão, o sucesso da utilização da TPC depende que ele seja interessante para o particular e que esse o perceba claramente como tal. É justamente o desenho institucional da utilização do instrumento que se passará a analisar.

4.3 TPC – a experiência mapeada

Como forma de gerar insumos à elaboração de alternativas institucionais ao modelo de TPC para o município de São Paulo, realizou-se revisão de literatura envolvendo casos de aplicação desse instrumento em Curitiba, Porto Alegre e em diversas cidades nos Estados Unidos.

No que diz respeito a Curitiba, a experiência foi limitada ao estádio do Clube Atlético Paranaense e os certificados de potencial construtivo emitidos serviram de garantias de empréstimo. Não houve a preocupação em se criar um mercado e se buscarem doadores e compradores, mas sim em viabilizar um empreendimento singular com um único proprietário.²⁸ Sendo assim, suas características de desenho institucional pouco informam o estudo aqui realizado.

No caso de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, a recente utilização da TPC traz importantes evidências empíricas a serem levadas em consideração no desenho do modelo paulistano. De acordo com dados apresentados pelo município,²⁹ com a finalidade de implantar equipamentos de transporte público urbano – Bus Rapid Transit (BRT) e metrô – ligados às obras da Copa do Mundo de 2014, a prefeitura encontrava-se em situação semelhante à de São Paulo: inexistência de recursos para as obras, limitação de disponibilidade orçamentária para a aquisição de terras e necessidade de agilidade na implantação dos projetos.

As despesas projetadas com aquisição de terras e com gastos decorrentes de reassentamentos alcançavam R\$ 254 milhões. Previu-se, assim, a possibilidade de os imóveis de interesse público para utilização nos melhoramentos serem doados e os doadores receberem certificados de TPC e contrapartida financeira. Como estímulo à adesão ao programa, criou-se um fator de incentivo adicional de 20% sobre o total para os aderentes nos primeiros trinta dias e de 10% nos primeiros trinta dias após a manifestação de interesse da administração pública. O modelo resultou em adesão de 22% dos imóveis via TPC e em uma redução do desembolso de aproximadamente R\$ 22 milhões.

Nessa experiência, a administração municipal de Porto Alegre constatou vantagens de utilização do instrumento que serão descritas a seguir.

- 1) Para o município:
 - a) maior adesão à negociação administrativa;
 - b) rapidez na liberação de canteiro de obras;
 - c) prazos estabelecidos pelo município;

28. “Em outra interessante aplicação da TDC, a cidade de Curitiba levantou os recursos, estimados originalmente em US\$ 45 milhões e depois incrementados para US\$ 62 milhões, para as obras de renovação do estádio de futebol Joaquim Américo, de propriedade do Clube Atlético Paranaense, que se faziam necessárias para cumprir com as regras da Fifa [Fédération Internationale de Football Association] para seu uso em jogos da Copa do Mundo de 2014. Para reconstruir o estádio, o governo estadual do Paraná recebeu um empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para ser transferido ao clube, o qual, por sua vez, recebeu direitos de construir da administração municipal para serem usados como garantia do empréstimo. Os críticos deste esquema financeiro argumentaram que o grande número de direitos de construir emitidos pela prefeitura desvalorizaria o terreno e colocaria em perigo toda a operação” (Smolka, 2014, p. 43).

29. Dados constantes de apresentação realizada a servidores da SMDU e da SP-Urbanismo por servidores municipais de Porto Alegre em 2014.

- d) redução de custos operacionais (eliminação de custos judiciais); e
 - e) colaboração do doador na solução de problemas documentais.
- 2) Para o doador:
- a) títulos bem aceitos no mercado de construção civil;
 - b) negociação de prazos;
 - c) rapidez no recebimento das indenizações;
 - d) custas judiciais evitadas; e
 - e) recebimento imediato de documentação.

Há, também, referência na literatura a outra experiência de Porto Alegre quando buscava finalidades similares às recentes e às de São Paulo, conforme relatado por Smolka (2014, p. 42):

em um caso bem-sucedido de TDC,³⁰ o município de Porto Alegre, no Brasil, logrou adquirir uma extensa área para uma nova via arterial, a 3ª Avenida Perimetral, compensando os proprietários com direitos de construir que podiam ser utilizados em outras áreas da cidade. Como resultado dos 13,2 hectares de terras adquiridos ao longo da avenida de 12,3 quilômetros de extensão e 40 metros de largura, incluindo faixas exclusivas para operação de BRT, 50% dos custos (US\$ 9,8 milhões) foram cobertos por TDCs, o que representou 65% das terras adquiridas, sem a necessidade de desapropriações e evitando demandas judiciais.

Os estudos de caso dos Estados Unidos, por sua vez, embora inseridos em outro ambiente institucional, conforme conceito de Gomide e Pires (2014), também forneceram importantes subsídios acerca da lógica de funcionamento de um mercado de TPC.

Pruetz e Stamridge (2009) avaliaram os desenhos institucionais de 191 programas de TPC para fins de preservação ambiental (voluntários e resultantes em inutilização da área pelo particular; logo, comparáveis ao caso aqui estudado). Ao selecionarem os vinte casos de maior sucesso (isto é, os vinte programas de TPC que mais movimentaram potenciais construtivos, em metros quadrados), destacaram as dez características mais recorrentes nesses casos:

- existência de demanda por potenciais construtivos;
- áreas receptoras adequadas;
- regulação estrita das áreas provedoras;
- pouca ou nenhuma alternativa à TPC para adquirir potenciais construtivos;

30. Smolka (2014) faz referência à TDC, que, conforme mencionado no início do tópico 4.1, é o mesmo instrumento que a TPC, havendo duas formas de denominar o mesmo instrumento.

- incentivos de mercado – fórmulas de transferência e fatores de conversão favoráveis;
- certeza do direito de usar a TPC;
- forte suporte público à política pública (no caso, preservação ambiental);
- simplicidade de compreensão e de utilização;
- promoção e facilitação da TPC; e
- banco gestor (*clearing house*).

Kaplowitz *et al.* (2008) realizaram *survey* com os gestores responsáveis por mais de cinquenta programas de TPC acerca das características que impactam o sucesso e obtiveram como principais respostas:

- objetivos claros para a administração pública e para a população;
- existência de bancos gestores de TPC ou outra entidade facilitadora;
- clara definição da demanda por potenciais; e
- estudos de embasamento do programa.

5 A PROPOSTA DE UM MODELO

A partir desses estudos e com base em revisão de literatura (Lane, 1998; Alochio, 2008; Manzato, 2007; entre outros), construiu-se uma categorização analítica de desenhos institucionais composta de quatro grandes grupos: *i*) finalidade da utilização do instrumento; *ii*) atratividade; *iii*) modo de transação; e *iv*) canais de comunicação e informação.

5.1 Finalidade da utilização do instrumento

A finalidade da utilização do instrumento deve ser a primeira categoria analítica a se investigar no desenho institucional de um programa desse tipo. Acredita-se que, conforme já exposto, os obstáculos financeiros e institucionais sejam os grandes motivadores da utilização desse instrumento no município de São Paulo. Sendo assim, as finalidades devem ser compreendidas como redução de desembolso e eliminação de processos de desapropriação.

No entanto, essas são as finalidades imediatas. Ao se estruturar o desenho do programa, a finalidade central e mediata deve estar sempre em mente: a implantação dos eixos. Quando se tem esse objetivo em mente, importantes repercussões na escolha do desenho ocorrerão, como orquestrar um fluxo tal que permita agilidade e grande escala, sem as quais o programa não gerará os resultados necessários e esperados.

5.2 Atratividade

Para gerar tais resultados, o instrumento e o programa como um todo precisam ser atrativos, dada a facultatividade de adesão. A atratividade econômica da utilização do instrumento deve estar presente em ambos os lados, gerador de TPC e comprador de certidões de transferência de potencial construtivo (CTPCs).

Para ser atrativo ao proprietário-doador, o valor gerado na TPC deve ser maior e/ou mais facilmente obtido que aquele potencialmente gerado via desapropriação. Em outras palavras, haverá menos desgastes administrativos burocráticos e menor lapso temporal para o recebimento da totalidade do valor do imóvel (já que o proprietário do imóvel objeto de desapropriação pode levantar a parte do valor incontestado desde o ajuizamento da ação). Isso implica dizer que, para o doador, a obtenção de CTPCs deve se dar por um procedimento ágil e simples e deve haver um mercado em que esses títulos possuam alta liquidez. Para o comprador de certidão, por seu turno, a atratividade é facilmente identificável, basta a CTPC ser mais barata que a OODC.

Uma forma interessante de conferir maior atratividade e agilidade de adesão de interessados é o estabelecimento de fatores de incentivo temporais, para além dos territoriais já existentes. Assim como visto na experiência de Porto Alegre, a adesão rápida de doadores pode poupar tempo de execução dos projetos e evitar que ações de desapropriação sejam movidas desnecessariamente.

5.3 Modo de transação

A forma de transação também terá consequências na geração dos resultados esperados. Se a lógica adotada na utilização das CTPCs – como títulos transacionáveis – seguir a lógica cartorária dos negócios imobiliários no Brasil, muito provavelmente a função “agilidade” do instrumento, para o doador, ficará anulada.

Para viabilizar um grande volume de emissões de CTPCs e, igualmente, um grande volume de transações entre particulares, o mercado de potenciais construtivos criado para implantar os eixos deverá ser de fácil acesso e compreensão pelo cidadão comum (perfil desejado do doador, em virtude das razões mencionadas) e facilitar as trocas entre os atores. Do contrário, a “porta de saída” dos títulos (sua venda a potenciais construtores) dependerá de intermediários.

A criação de intermediários, além de criar um ato adicional em um fluxo que poderia ser direto, gera custos de transação, que, muito provavelmente, incidirão no valor percebido pelo doador. Explica-se: como a equação, do lado do comprador de CTPCs, é relativamente simples – o preço que ele se disporá a pagar será sempre limitado, no máximo, ao valor imediatamente inferior à OODC –, qualquer “ineficiência” trazida para o sistema impactará a outra ponta do mercado, o vendedor de potenciais. Por essa razão, acredita-se que o modelo deva prezar

pela facilitação de contato direto entre compradores e vendedores, mitigando os potenciais de dominação de mercado, via assimetrias informacionais, financeiras e operacionais, destes sobre aqueles.

No entanto, tendo em vista as assimetrias de informação existentes entre pessoas físicas atuantes uma única vez no mercado e pessoas jurídicas detentoras de poder econômico e com conhecimento angariado por serem atores com experiência e possibilidade de agir diversas vezes (*repeated players*) nesse mercado, as condições de negociação se contornariam de modo prejudicial ao vendedor (potencialmente uma pessoa física e cidadão comum que doou seu único imóvel). Uma forma de evitar os efeitos maléficos dessas assimetrias de capacidade e de informação é despersonalizar e abrir completamente as transações por meio de mercado eletrônico.

A experiência com o pregão eletrônico na administração pública já demonstrou que a possibilidade de um concorrente ingressar na transação a qualquer momento, sem custos de entrada no mercado, reduz substancialmente as ineficiências das compras públicas.³¹ A lógica aqui seria a mesma, utilizar-se de uma plataforma *online* em que vendedores e compradores cadastrariam suas CTPCs e seus interesses, respectivamente, trocando-os por intermédio de um mediador, seja um banco gestor, seja uma empresa estatal capaz de regular e atuar no mercado (por exemplo, a SP-Urbanismo). Desse modo, caso o mercado não esteja “comprando” os títulos no início, como forma de baixar os preços, a empresa poderá fazer estoque e regular o valor de mercado “por dentro”.

Outra característica essencial para esse programa atingir seus objetivos de forma coerente aos preceitos do PDE é a replicação da lógica da OODC no que diz respeito à utilização do título que confere o potencial construtivo. Ou seja, se for permitido que o título (CTPC) seja transacionável inúmeras vezes, poderá haver a criação de intermediários profissionais e a geração de especulação sobre o título. A limitação ao número de transações, portanto, é indispensável para que a correspondência entre valor de mercado e valor de uso (esse sempre comparado ao valor da OODC) seja a mais próxima possível. Ainda que se decida permitir mais de uma transação, a lógica da CTPC deve ser a de um título de “vida curta”.

Ressalta-se que essa lógica já foi compreendida e adotada no art. 127 do PDE, ao prever a seguinte fórmula:

$$PCr = (PCpt \times VTcd) / (Cr \times CAmxcd). \quad (1)$$

31. A demonstração empírica dessa experiência foi feita por Astone (2015), em trabalho de conclusão de curso de pós-graduação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo, ainda não publicado quando do fechamento deste capítulo. O arquivo foi gentilmente cedido pelo autor para fins deste estudo. Os fundamentos teóricos dessa constatação, contudo, já são bem mais conhecidos; encontram-se na teoria dos jogos, especificamente nos jogos de horizonte ilimitado. Para todos, ver Dixit e Nalebuff (1991).

Onde:

- PCr é o potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor;
- $PCpt$, o potencial construtivo passível de transferência, conforme consta da declaração expedida pela SMDU;
- $VTcd$, o valor unitário do metro quadrado do terreno cedente ou doado de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa vigente na data de referência ou doação, conforme consta da declaração expedida pela SMDU;
- Cr , o valor unitário do metro quadrado da contrapartida da outorga onerosa no imóvel receptor; e
- $CMaxcd$, o coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente ou doado vigente na data de referência ou de doação, conforme consta da declaração expedida pela SMDU.

Ao vincular o potencial construtivo do imóvel receptor a uma fórmula em que o valor unitário do metro quadrado do terreno doador é considerado à data da doação e é dividido pelo valor unitário do terreno receptor à data da utilização, a equação induz à utilização dos potenciais antes da renovação do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. Dado que essa renovação implica regularmente majoração do valor unitário do metro quadrado, ela induz a uma vida curta do título, mas não limita as transações durante o período, daí porque a eventual necessidade dessa limitação cogente no número de transações tendo como objeto um mesmo título.

Todo sistema de transações proposto nesta subseção pressupõe uma mudança na lógica tradicional dos negócios imobiliários. Para fins de transação eletrônica de CTPC, pressupõe-se que tal título seja um documento digital. Para tanto, basta estabelecer que todo o procedimento de TPC será regido por meio de certidões digitais, assinadas e validadas mediante as regras da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP), instituída pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Assim, basta que o potencial doador cadastre um certificado de assinatura digital em uma unidade autorizada (por exemplo, uma agência dos Correios) e a quase totalidade dos atos será realizada *online*.

Por fim, a plataforma de transações eletrônicas fornece a vantagem de permitir ao poder público o controle diuturno do estoque de potenciais em circulação no mercado, bem como do montante de renúncia de OODC operado por transações de CTPC, funcionando como mercado eletrônico para o programa de TPC (face externa do sistema) e base de dados para gestão financeira municipal (face interna).

5.4 Canais de comunicação e informação

Finalmente, os canais de comunicação e informação são fatores importantes no desenho institucional do modelo por duas razões. Em primeiro lugar, permitem abertura democrática à população e, com isso, abrem as possibilidades de provocação da reformulação do sistema, em seus erros e naquilo que for disfuncional.

Em segundo, estabelecem mecanismos de diálogo com os proprietários das áreas dos eixos para criar um sistema induzido de doações. Explica-se: há a possibilidade de um doador oferecer seu imóvel ao município para fins diversos, mas este não pode se encontrar em área já declarada de interesse público. Nesse caso, o poder público decidirá, dentro da sua discricionariedade, se possui interesse no recebimento do imóvel para o potencial melhoramento. Esse modelo é aqui denominado sistema passivo.

Nas áreas dos eixos, contudo, o poder público poderá selecionar aqueles imóveis cujo cálculo de geração de CTPC lhe seja economicamente interessante em termos de renúncia de OODC e antecipar, nos termos e condições da declaração de interesse público, sua aceitação de doação, notificando os proprietários e acelerando o procedimento de expedição das respectivas CTPCs. Esse modelo é aqui denominado sistema induzido.

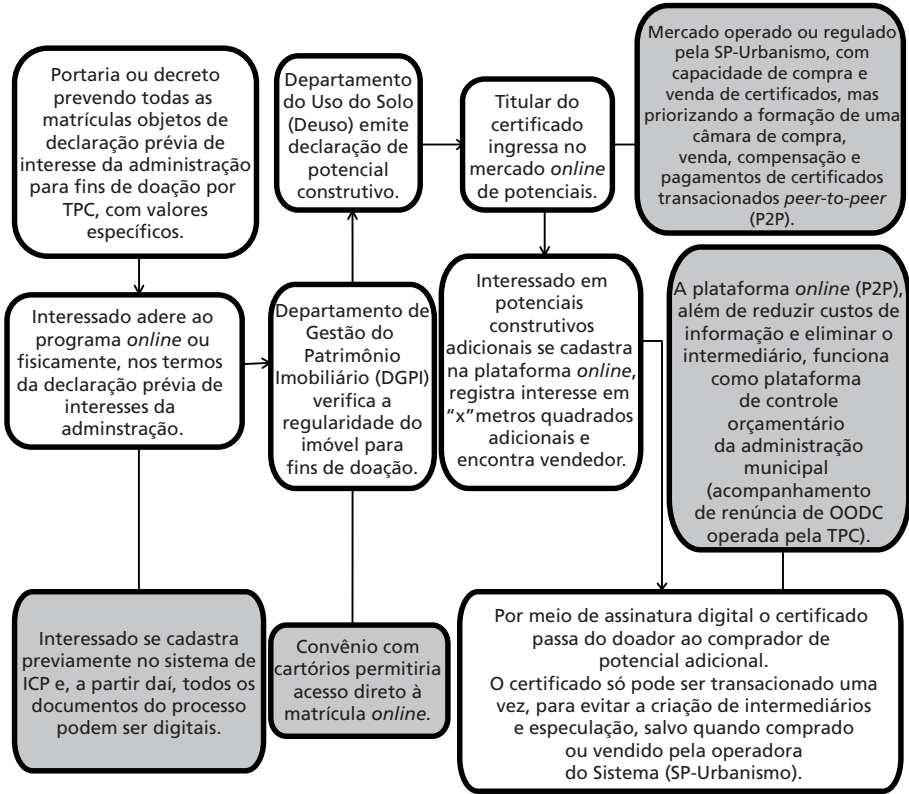
O modelo baseado nos quatro grupos detalhados nesta seção pode ser mais facilmente observado na figura 2.³²

Contudo, acredita-se que o modelo desenhado ao longo desse tópico possa demandar preparação e ajustes da estrutura administrativa municipal que podem tomar mais tempo do que seja factível para a gestão. Por isso, com base nas premissas desse modelo, mas de forma mais simplificada e menos baseada em transações eletrônicas, propõe-se um modelo de aplicação imediata na figura 3. Essa segunda proposta coaduna-se com a essência experimentalista inerente à noção de *institutional bypasses* (Prado, 2011). Ela busca um desenho de fácil implementação que permita adequação futura às necessidades constatadas quando da sua operação.

A previsão da SP-Urbanismo, já como potencial entrante no mercado de CTPCs no modelo imediato, foi pensada como mecanismo de indução das transações, caso necessárias, e principalmente como forma de possibilitar experimentação institucional incremental da atuação dessa empresa estatal na regulação interna do preço e das formas de transação dos títulos. Desse modo, acredita-se que esse modelo inicial tem o potencial de gerar aprendizado para melhor implementar um modelo similar ao eletrônico anteriormente exposto ou alguma outra forma de evolução institucional decorrente de necessidades constatadas na prática.

32. Essa figura já sofreu influência da proposta de decreto regulamentador do sistema de TPC que está em elaboração, devido ao diálogo constante dessa pesquisa com a gestão pública.

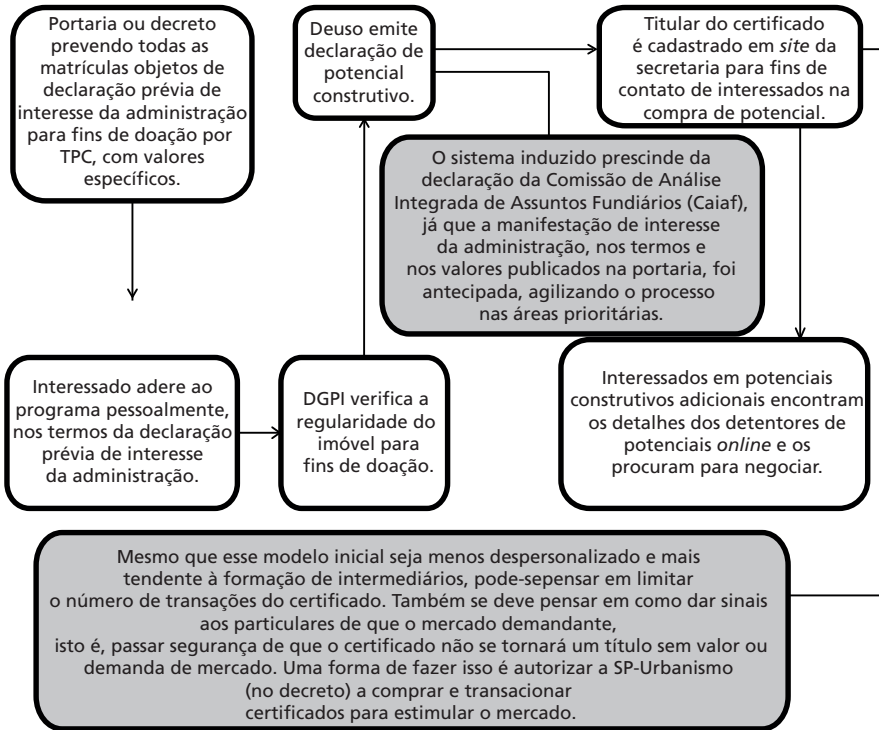
FIGURA 2
Proposta de modelo por meio eletrônico



Elaboração dos autores.

FIGURA 3

Proposta de modelo imediato



Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste breve estudo, buscou-se descrever duas formas de aquisição de terras para a implementação dos eixos. O intuito dessa descrição foi identificar gargalos e alternativas institucionais de forma a otimizar os mecanismos existentes e propor desenhos institucionais para dar conta de uma nova realidade administrativa que compreende maior integração de projetos e, igualmente, maior escala de atuação.

No que diz respeito ao mecanismo típico de aquisição de terras para finalidades de interesse público, a desapropriação, pode-se constatar que os fluxos procedimentais, embora aprimorados, ainda carecem de melhor definição de objetivos comuns, competências e orçamento para os projetos dos eixos. Essas carências acarretam diversos entraves durante as fases administrativas e judiciais.

É possível associar tais entraves, para além da já mencionada falta de recursos e obstáculos judiciais, a uma forma de agir setorial da administração pública. Em sua maioria, os problemas decorrentes da falta de planejamento integrado (na fase

administrativa) e das dificuldades de gerenciamento temporal das desapropriações (na fase judicial) decorrem de uma visão secretarial da implementação de políticas públicas. Ao prever múltiplos usos e finalidades para projetos comuns, os eixos inovam, mas trazem dificuldades à gestão, que precisa da definição clara de atribuições. Uma das possíveis sugestões advindas dessa constatação pode ser a necessidade da criação de um gestor dos projetos dos eixos, formalmente competente e com recursos para tanto. Outra forma de solucionar a questão pode ser o aprofundamento da criação de fóruns de diálogo já timidamente iniciados.

No entanto, como já repetido, a escala dos projetos em um curto período impõe pressões financeiras e temporais à administração municipal. Por essas razões, mapeou-se uma das alternativas institucionais à desapropriação, a TPC. Ao se verificar a existência de experiências bem-sucedidas, nacional e internacionalmente, pode-se constatar a necessidade de criação de um mercado desses títulos para sua adesão em larga escala pela população. A propositura de um desenho para esse mercado levou em consideração necessidades específicas do caso de São Paulo. No entanto, deve-se destacar que ela parte da premissa de que alternativas institucionais podem e devem ser flexíveis para fins de adaptação às reais necessidades da política.

Seja por gerar necessidades integradas de planejamento e gestão às quais a administração pública não está habituada, seja por gerar pressões financeiras e de capacidade estatal para a gestão da política pública igualmente não costumeiras, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana requerem novas formas de pensar a estruturação jurídica das políticas públicas em concreto. Os instrumentos tradicionais e os desenhos institucionais já em prática mostraram não dar conta das necessidades impostas por esse programa. Há de se buscar, a partir de abordagens experimentais, cada vez mais, alternativas para a implementação dos eixos que contemplem suas finalidades: integração e grande abrangência.

REFERÊNCIAS

ALOCHIO, L. H. O direito do urbanismo e a transferência do direito de construir: requisitos de limitação nas leis locais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, 2008.

ARAGÃO, A. S. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

ASTONE, D. **Evidências sobre o papel da incerteza e da definição de resultados nas contratações públicas**. 2015. Monografia (Pós-Graduação em Direito) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, C. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out. 1988.

_____. **Estatuto da Cidade**: guia para implantação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

CAJUFA – auxílio aos magistrados que atuam no direito público. **TJSP Notícias**, 31 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Institucional/CanaisComunicacao/Noticias/Noticia.aspx?Id=23628>>.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, set. 2010. (Nota Técnica Disoc, n. 6). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/100924_notatec6disoc.pdf>.

DIXIT, A. K.; NALEBUFF, B. J. **Thinking strategically**: the competitive edge in business, politics and everyday life. Nova York: W. W. Norton & Company, 1991.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Súmula 30. **Diário de Justiça de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 7 dez. 2010.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

KAPLOWITZ, M. D. *et al.* Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. **Land Use Policy**, v. 25, p. 378-387, 2008.

LANE, R. Transfer of development rights for balanced development. **Land Lines**, v. 10, n. 2, 1998.

MANZATO, M. C. B. **Transferência do direito de construir como uma das formas de indenização do tombamento**. 2007. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 53.799, de 26 de março de 2013. Estabelece o procedimento a ser observado para a desapropriação de bens úteis ou necessários aos interesses da Administração Municipal. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 58, n. 58, p. 1, 27 mar. 2013.

_____. Decreto nº 54.794, de 28 de janeiro de 2014. Institui a São Paulo Aberta e o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo – CIGA-SP. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 29 jan. 2014a.

_____. Lei nº 16.050, de 30 de junho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 59, 31 jun. 2014b.

_____. Decreto Municipal nº 55.594, de 13 de outubro de 2014. Institui o Comitê Gestor para Imissões e Reintegrações de Posse. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 59, n. 192, p. 1, 14 out. 2014c.

PRADO, M. M. **Institutional bypass**: an alternative for development reform. Toronto: University of Toronto; Faculty of Law, 19 Apr. 2011. (Working paper, 2011). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815442>.

PRUETZ, R.; STAMRIDGE, N. What makes transfer of development rights work? **Journal of the American Planning Association**, v. 75, n. 1, 2009.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. **Institutions rule**: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. Cambridge: National Bureau of Economic, 2002. (Research Working Paper Series, n. 9305). Disponível em: <www.nber.org/papers/w9305>.

SABEL, C. **Bootstrapping development**: rethinking the role of public intervention in promoting growth. *In*: THE PROTESTANT ETHIC AND SPIRIT OF CAPITALISM CONFERENCE. Cornell: Cornell University, Oct. 2004. p. 2-21.

SABEL, C.; SIMON, W. H. **Minimalism and experimentalism in the administrative state**. Columbia: Columbia Law School's Public Law; Legal Theory Working Paper Group, 2011. (Working Paper, n. 10238). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1600898>>.

SMOLKA, M. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina**: políticas e instrumento para o desenvolvimento urbano. Brasília: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

STIGLITZ, J. Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge. *In*: GLOBAL DEVELOPMENT NETWORK CONFERENCE, 1., 1999, Bonn. **Anais...** Bonn, 1999. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1491/Stiglitz_ScanGlobally.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

ZANATTA, R. A. F. **Direito, desenvolvimento e experimentalismo democrático**: um estudo sobre os papéis do direito nas políticas públicas de capital semente no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das Intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

CARVALHO, C. H. R. *et al.* Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. A mobilidade urbana no Brasil. **Comunicados do Ipea**, n. 94, 2011. (Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro). Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2012.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Ed.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Edunesp, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)** – mobilidade urbana. Brasília: Ipea, 4 maio 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2012.

LE GALES, P.; LASCOUMES, P. A ação pública abordada por seus instrumentos. **Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/1331/1048>>.

PRADO, M. M. Like a coronary bypass, for governments. **Nexus Magazine**, Toronto, p. 30-31, 2010.

ROSENAU, P. V. (Org.). **Public-private policy partnerships**. Cambridge: The MIT Press, 2000.

SABEL, C.; REDDY, S. Learning to learn: undoing the Gordian knot of development today. **Challenge**, v. 50, n. 5, p. 73-92, 2007. Disponível em: <http://www.sanjayreddy.net/storage/papers/journal-articles/5Learning_to_learnChallenge.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

UNGER, R. M.; LOTHIAN, T. **Crisis, slump, superstition and recovery thinking and acting beyond vulgar Keynesianism**, 2011. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/english/pdfs/JOINT_PIECE.pdf>.

PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA COMO ARTICULADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ligia Pinheiro de Jesus¹

1 INTRODUÇÃO

O objetivo das pesquisas que originaram este artigo foi avaliar em que medida o instrumento urbanístico denominado Projeto de Intervenção Urbana (PIU), previsto pelo novo Plano Diretor da cidade de São Paulo, pode ser estratégico para a integração das políticas setoriais e a conformação dos eixos, e quais os principais gargalos e possíveis avanços, em termos da constituição técnica e de desenho institucional do instrumento, poderiam ser aprimorados.

Um exemplo bastante emblemático de aplicação de uma política integrada como estratégia para articulação e execução de projetos urbanos é o instrumento utilizado em Medellín, na Colômbia, conhecido como Proyecto Urbano Integral, que articula plano, programas, projetos e recursos de diferentes setores municipais em uma área específica da cidade, a partir de um arranjo institucional coordenado por uma empresa pública de implantação da política.

Com base na análise dos mecanismos de operação desse instrumento e na avaliação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos estabelecidos como autoaplicáveis para as áreas de influência dos eixos previstos pelo Plano Diretor Estratégico (PDE), fica evidenciado que não bastam os arcabouços técnico e legal para que se faça cumprir sua finalidade. É preciso o desenvolvimento de dispositivos institucionais específicos para que sejam criadas condições efetivas para sua implementação na forma de um programa que atenda aos objetivos de reestruturação do território.

Assim, propõe-se, inicialmente, um mapeamento dos gargalos que ocorrem nos instrumentos previstos para implantação dos eixos e, posteriormente, a elaboração de orientações no que diz respeito ao aprimoramento do PIU, tendo em vista seu potencial como dispositivo articulador das políticas setoriais.

1. Arquiteta urbanista; doutoranda pelo departamento de Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP); e professora de urbanismo nas Faculdades Integradas Alcântara Machado-Faculdades de Artes Alcântara Machado (Fiam-Faam).

O novo Plano Diretor de São Paulo, Lei Municipal nº 16.050/2014, adotou, como uma das principais estratégias de transformação territorial, a rede de estruturação e transformação urbana, composta principalmente por dois elementos estruturadores do território: a macroárea de estruturação metropolitana (MEM) e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Os eixos, definidos por áreas de influência ao longo dos corredores de ônibus e das estações do transporte público de média e alta capacidade, são as porções do território municipal onde se propõe maior adensamento populacional e construtivo com vistas a uma reestruturação da cidade, orientada pelo transporte público. Esta regulação também orienta a produção dos espaços públicos e privados por meio de diretrizes que incentivam o uso multifuncional dos edifícios, sobretudo nos térreos, a fim de potencializar o caráter coletivo desses espaços, que, sem isso, seriam somente privados.

Com o intuito de viabilizar essas diretrizes, uma série de parâmetros foi disposta no novo plano diretor, de forma compulsória ou por incentivos, definindo critérios às novas edificações, de forma que estas respondam aos objetivos dos eixos e para que possam converter-se em espaços coletivos da cidade. Parte destes instrumentos urbanísticos tem o caráter de autoaplicabilidade, ou seja, entram em vigor simultaneamente à ativação dos eixos. São da ordem dos incentivos a uso misto dos edifícios e fachadas ativas nos térreos, alargamento de calçadas, restrições ao número de vagas de automóvel, fruição pública como obrigatoriedade aos grandes empreendimentos – ou na forma de incentivo para empreendimentos de menor porte –, adensamento populacional combinado ao adensamento construtivo pela conjugação do coeficiente de aproveitamento do terreno a uma cota-parte máxima de terreno.

Além destes, há ainda outros dois parâmetros que têm como objetivo a geração e a qualificação dos espaços públicos em contrapartida à produção de grandes empreendimentos. No primeiro caso, como forma de mitigação do impacto de empreendimentos em lotes com mais de 40 mil metros quadrados, está prevista a doação de 20% de área do total do lote para implantação de espaços verdes e equipamentos públicos. No segundo caso, está previsto, como contrapartida aos proprietários que doarem área do lote para execução de melhoramentos públicos, o aumento de potencial construtivo ou a transferência deste potencial para outras localizações.

Considerando, contudo, que os eixos são estratégicos para a viabilização de uma política de reestruturação urbana, efetuada por meio da associação entre a localização de altas densidades e a proximidade do transporte público coletivo, somente a autoaplicabilidade dos instrumentos que regulam a produção imobiliária privada não parece ser capaz de induzir à transformação qualificada da cidade. Isso porque a maior parte dos incentivos citados depende do interesse de atuação do mercado e, sobretudo nos trechos de eixos que cruzam com situações de

irregularidades da propriedade da terra, onde será necessário maior número de desapropriações para abertura de vias para construção de corredores de ônibus, supõe-se que o mercado não terá interesse.

Por isso, é imperativa a atuação do Estado no sentido da criação de estratégias para que haja uma distribuição espacial justa das transformações pretendidas com a implantação de uma rede de eixos. É, portanto, necessário avançar no aprimoramento de instrumentos e arranjos institucionais que permitam que o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura e transporte seja elaborado a partir de agendas intersetoriais, aproveitando assim as sinergias a serem obtidas por meio da coordenação de ações integradas no território.

Por parte de gestores da Secretaria de Desenvolvimento Urbano há um consenso acerca da necessidade de serem criadas condições para o desenvolvimento de projetos estruturados, que efetivem e deem celeridade aos processos de reestruturação da cidade, em conformidade com a regulação urbana. Segundo o secretário municipal de desenvolvimento urbano, Fernando de Mello Franco, em entrevista realizada em janeiro de 2014, a falta de desenvolvimento de projetos estruturados é um grande gargalo para o país. O secretário destaca que esse é um dos fatores que resultam na sobra de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No caso específico dos eixos, o secretário sintetiza da seguinte forma.

A grande questão, talvez, que esteja sendo colocada pela gestão e que está no PDE é que não se está imaginando que uma pura e simples expansão da rede de transportes seja feita através dos sistemas, está se concebendo que a expansão dos investimentos na rede e na oferta de transporte tem que estar absolutamente imbricada/relacionada/articulada com as demais políticas públicas e com as regulações que vão direcionar o desenvolvimento imobiliário da cidade. Então, a gente está renomeando, não chamamos de corredores de ônibus ou de transporte, chamamos de eixos urbanísticos. Isso traz um conceito fundamental. Isso significa que um eixo urbanístico é aquele que é organizado a partir de uma maior oferta de infraestrutura e de serviços, sobretudo de mobilidade, que demandam investimento público, mas que, na verdade, articulam as políticas setoriais de provisão de habitação, equipamentos, serviços, espaços públicos etc., com a regulação e o estímulo da ação do mercado imobiliário a partir disso.

Então, os eixos são uma estratégia ao mesmo tempo de articulação dos investimentos, de oferta de uma perspectiva de desenvolvimento e crescimento da cidade – que precisa e é necessário, o *deficit* é gigantesco e toda cidade precisa crescer, não deve se congelar – e, ao mesmo tempo, é uma estratégia de estruturação da cidade como um todo; não apenas da cidade mas da metrópole, a partir do momento que a gente organiza o desenvolvimento do sistema que garante as dinâmicas metropolitanas.

Fica evidente, nos objetivos da política de desenvolvimento urbano instrumentalizada pelo PDE e na fala do secretário, que a política pública em questão deve ser uma política pública integrada.

Para o diretor da São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo), Gustavo Partezani, é necessário que os projetos dos eixos sejam estruturados, ou seja, que haja uma correlação entre os elementos urbanísticos, econômicos, sociais, jurídicos e ambientais. Ele destaca que, dada a dimensão e a complexidade da gestão de uma cidade como São Paulo, onde as competências são setorizadas, a efetividade dos eixos só se faz possível com o alinhamento destas competências.

De acordo com o diretor do Departamento do Uso do Solo (Deuso), Daniel Todtmann Montandon, para que os objetivos dos eixos sejam alcançados, cabe à prefeitura desenvolver projetos urbanos ao longo destes corredores, de acordo com as situações específicas e em níveis de detalhamento que variam conforme cada caso. Dessa forma, alguns projetos teriam de ser mais rigorosos, e outros poderiam seguir um padrão de desapropriação e execução das obras a partir de ações mais programáticas. Além disso, o diretor destaca que a prefeitura poderia, em certos casos, desenvolver e implementar projetos de forma a ter uma ação mais proativa que o empreendedor.

Ao mesmo tempo que faz com que a política seja coerente nas suas mais diversas frentes, a necessidade da efetivação dos eixos, por meio de medidas integradas, como destacado pelos gestores, impõe dificuldades de formulação, implementação e gestão que a administração pública não está habituada a solucionar. Nesse ponto, cabe destacar que uma ação integrada, que envolve um conjunto mais amplo de atores, exige maior capacidade de coordenação, articulação e autoridade institucional. A esse respeito, Bronzo (2008) confirma o argumento de que um elemento central para o desenvolvimento de políticas integradas é a articulação intersetorial.

A perspectiva da intersetorialidade acena para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas, das quais a intersetorialidade é apenas uma das alternativas possíveis (Bronzo, 2008, p. 128).

De acordo com o autor:

a intersetorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente (*idem, ibidem*).

Isso reforça a ideia de que somente os instrumentos autoaplicáveis definidos pelo novo plano diretor não serão suficientes para efetivação dos eixos. De modo a criar condições para a implementação dos eixos por meio de uma política integrada,

o plano prevê a possibilidade de uso do instrumento PIU, que, elaborado pelo poder público, objetiva subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais de forma integrada para áreas específicas.

Para utilização do PIU é necessária a aplicação de um instrumento de ordenamento e reestruturação urbana conforme prevê o plano. Um desses instrumentos é denominado área de estruturação local (AEL), que é direcionado para a implementação do PIU em zonas definidas como eixos. Segundo o art. 149 do PDE, as AELs são porções do território destinadas à transformação urbana local mediante a integração de políticas públicas setoriais associadas à rede de estruturação da transformação urbana, implantadas por meio de PIU. Ainda segundo o mesmo artigo, a priorização dos projetos em AEL deverá considerar o grau de precariedade urbana e ambiental e de vulnerabilidade social, justamente as áreas com menor interesse do mercado imobiliário.

Da forma como estão inseridos no plano, entretanto, esses instrumentos não definem claramente como serão operados. Tanto para o instrumento de desenvolvimento de projetos específicos, o PIU, quanto para o instrumento da AEL, que determina as áreas prioritárias de ações integradas, as atribuições de competências referentes a elaboração, execução e financiamento das ações não estão claras.

Tendo em vista a implantação de uma política pública que se baseia na integração, como é o caso dos eixos, é necessário ter instrumentos, mecanismos e arranjos concretos para que a integração seja efetivamente posta em prática na implementação e não caracterize simplesmente um objetivo da política.

Diante desse panorama, o objetivo deste capítulo é avaliar os parâmetros e instrumentos urbanísticos estabelecidos para a implantação dos eixos, de forma a estabelecer recomendações para o aprimoramento das condições de desenvolvimento de projetos urbanos integrados para áreas específicas da cidade, onde será preciso o uso de instrumentos que permitam a transformação da estrutura urbana, tendo em vista as diferentes situações as quais os eixos atravessam.

2 PLANO E PROJETO: OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DOS EIXOS

A atual gestão do município de São Paulo traz uma perspectiva de inflexão das possibilidades de o projeto estar inserido na política urbana. Ainda que não haja um consenso em torno da definição da palavra, no discurso da gestão, o projeto passa a ser visto como mecanismo de articulação política, que permite criar pactuações entre a sociedade, a favor de um objetivo comum, que é transformar e qualificar continuamente a cidade. Essa forma de compreensão do projeto pode significar um passo no caminho de uma inversão da cisão que, ao longo da história, separou o arquiteto que projeta e o urbanista que formula.

Ascher (2010) qualifica o atual contexto do urbanismo como sendo um neourbanismo, ou como um “urbanismo de dispositivos, no qual se trata menos de fazer planos do que de aplicar dispositivos que os elaborem, discutam, negociem, que os façam evoluir” e que seja reflexivo, pois a “análise já não precede a regra e o projeto, mas está presente permanentemente”. Em outras palavras, “o conhecimento e a informação são produzidos antes, durante e depois da ação”, isto é, o projeto torna-se, plenamente, um instrumento de conhecimento e negociação.

A análise a seguir busca identificar os instrumentos do novo Plano Diretor Municipal que estão relacionados ao projeto como articulador e negociador da transformação urbana e que possam ser acionados como dispositivos que auxiliem a implantação de projetos estratégicos.

Nesse sentido, destacamos os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana como um território que concentra instrumentos que associam o raciocínio projetual à formulação da legislação. Isso se faz a partir de uma série de instrumentos normativos que incidem sobre as áreas de influência dos eixos, os quais, embora não definam propriamente o desenho, orientam a produção dos espaços públicos e privados por meio do estímulo a usos e formas de ocupação dos lotes coerentes com a transformação urbana pretendida.

A lógica trazida pelos eixos parte da oportunidade que a meta de construção de novos corredores de ônibus e ampliação das linhas de metrô gera. Ou seja, na medida em que se fará necessário abrir vias e desapropriar imóveis para a construção da infraestrutura de mobilidade, é possível pensar a reestruturação da cidade de forma mais ampla, a partir das áreas de influência dos eixos e, com isso, reverter o desequilíbrio entre localização da moradia e do trabalho, substituindo o modelo de polos de centralidades pelo modelo de rede.

Os parâmetros dispostos em diversos artigos do plano diretor visam orientar a produção imobiliária ao longo dos eixos, de modo que, associados ao sistema de transporte de alta e média capacidade, o uso e a ocupação do solo sejam otimizados como um sistema estruturante da metrópole.

Para fins da análise, classificamos estes parâmetros em cinco diferentes dimensões de contrapartida, que dizem respeito aos objetivos dos eixos: *i*) diversidade de usos; *ii*) adensamento residencial; *iii*) mitigação do impacto de grandes lotes; *iv*) interface entre espaços públicos e privados; e *v*) restrição ao uso do transporte individual.

A primeira dimensão se refere à diversidade de uso, e o parâmetro correspondente é de incentivo ao uso misto no lote, previsto pelo art. 78 do PDE. Segundo este artigo, a instalação de usos residenciais (R) e não residenciais (nR) no mesmo lote está condicionada somente ao atendimento de duas disposições

definidas no âmbito da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS),² que se referem à largura mínima da via e ao embarque, desembarque, carga, descarga e parâmetros de incomodidade.³ Como contrapartida, fica dispensado o atendimento ao número mínimo de vagas para estacionamento.

A dimensão de contrapartida que trata do adensamento residencial utiliza o mecanismo da quota máxima, descrito pelo § 1º do art. 79. De acordo com este artigo, é estabelecida uma equação que define o número mínimo de unidades residenciais por lote, a fim de evitar que o adensamento incentivado nos eixos seja exclusivamente construtivo, sem que haja aumento populacional.

Quanto à mitigação do impacto dos grandes lotes, os parâmetros são divididos em duas faixas, por tamanho de terreno. A primeira, descrita no § 3º do art. 79, obriga que os novos empreendimentos construídos em glebas ou lotes com área de terreno maior que 40 mil metros quadrados façam doação, ao poder público, de 20% da área do terreno para serem destinados à construção de áreas verdes e equipamentos públicos. Também poderá ser exigido que parte da área doada seja destinada à circulação de pedestres entre logradouros. Ainda como forma de evitar o impacto dos grandes empreendimentos e, nesse caso, o impacto à permeabilidade visual entre o espaço privado e o público, a vedação por muros não poderá exceder 25% da testada do lote. A segunda faixa impõe restrições aos novos empreendimentos em lotes com área entre 5 mil metros quadrados e 40 mil metros quadrados. Nesses, conforme prevê o § 4º do mesmo artigo, é obrigatório a destinação de 20% da área do lote para fruição pública, seja em área livre ou edificada, desde que permanentemente aberta. É válido também, para estes grandes empreendimentos, a restrição da vedação em no máximo 25% a área do lote.

Os parâmetros relacionados à criação de maior interface entre o espaço público e o espaço privado dos lotes, de forma geral, objetivam a ativação de atividades e acessos no nível da rua, a fim de permitir mais opções para recreação e lazer como complemento à ampla e obrigatória circulação de pedestres.

Nessa dimensão, encontram-se dispostos no plano diretor quatro parâmetros diferentes, conforme a seguir.

- 1) O § 7º e o § 8º do art. 79 preveem a doação de área do lote para alargamento de calçada e, como contrapartida, a dispensa do recuo obrigatório de frente e cálculo de coeficiente de aproveitamento (CA) feito sobre a área original do lote.

2. Até que a revisão da LPUOS seja aprovada, ficam valendo as disposições dos arts. 178, 179 e 180 da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

3. Os parâmetros de incomodidade estão atualmente em revisão na LPUOS.

- 2) A criação de fachada ativa, que corresponde ao incentivo à destinação de usos não residenciais no nível da rua, tendo como contrapartida que estas áreas sejam consideradas não computáveis, conforme especifica mais detalhadamente o art. 80 do PDE.
- 3) As áreas de lotes privados doados à prefeitura para execução de melhoramentos públicos podem receber as contrapartidas em potencial construtivo, desconto de outorga onerosa ou transferência total ou parcial do direito de construir, dependendo do percentual de lote doado, visando à qualificação do espaço público nas áreas dos eixos, conforme estabelecido pelo art. 81.
- 4) A destinação de parcela do lote para fruição pública, desde que atenda aos critérios de área mínima de 250 m², que esteja localizada junto ao alinhamento da via, no nível do passeio público, sem fechamento e não ocupada por construções ou estacionamento de veículos, que permaneça aberta e seja averbada em cartório de registro de imóveis, tem como contrapartida o cálculo de CA feito sobre a área original do terreno e desconto na outorga onerosa.

Com relação à dimensão referente à restrição ao uso do transporte individual, está previsto no plano que, em áreas de influência dos eixos, a vaga para estacionamento passe a ser limitada em uma por unidade habitacional ou uma para cada 70 m² para unidades não residenciais consideradas áreas construídas não computáveis. Vale lembrar que, no plano anterior, de 2002, o estabelecimento de vagas de estacionamento era de no mínimo uma por unidade residencial.

No quadro 1 estão sistematizados os instrumentos normativos que constam no PDE como autoaplicáveis para as áreas de influência dos eixos, separados em função da dimensão de contrapartida, da exigência mínima para sua implantação, da contrapartida decorrente do seu uso e da referência do artigo no plano diretor.

De maneira geral, este conjunto de instrumentos colocados para as áreas de influência dos eixos tem como pano de fundo, para a orientação do desenho urbano, a relevância da dimensão humana no planejamento da cidade e busca criar o que o secretário Fernando de Mello Franco chamou de novas narrativas que versem sobre a vida cotidiana das pessoas na cidade, colocando-as em relação com o espaço urbano.

Há, entretanto, diversas áreas que os eixos cruzam onde somente a autoaplicabilidade dos parâmetros previstos não parece suficiente para orientar a produção da cidade, de forma a promover a integração do sistema de transporte a um melhor aproveitamento do uso e ocupação do solo.

QUADRO 1
Instrumentos autoaplicáveis previstos para as áreas de influência dos eixos

Dimensão da contrapartida	Instrumento/parâmetros	Exigência	Contrapartida	Artigo PDE
Diversidade de usos	Uso misto (no lote e na edificação)	Largura mínima da via e parâmetros de incomodidade.	Dispensado o atendimento ao número mínimo de vagas.	Art. 78.
Adensamento residencial	Q - quota máxima	Número mínimo de unidades habitacionais por lote variando conforme área do terreno, CAs e cota estipulados de acordo com macrozona.	-	Art. 79, § 1º.
Mitigação do impacto de grandes lotes	Glebas/lotes > 40.000 m ²	Doação de 20% de terreno para área verde (15%); equipamento público (áreas públicas localizadas junto ao alinhamento da via e com acesso em nível; poderá ser exigido que parte da área a ser doada se destine à circulação de pedestres entre logradouros; taxa de permeabilidade de no mínimo 20%; vedação por muro não poderá exceder 25% da testada do lote.	-	Art. 79, § 3º.
	Lotes > 5.000 m ² <= 40.000 m ²	Destinação de 20% do lote para fruição pública, fruição em espaço livre ou edificado, ao nível do passeio público ou no pavimento térreo; taxa de permeabilidade de no mínimo 20%; vedação por muro não poderá exceder 25% da testada do lote.	-	Art. 79, § 4º.
	Doação de área para alargamento de calçada	5 m (em lotes com frente para corredores) e 3 m (nas demais quadras do eixo)	Dispensado o recuo obrigatório de frente; CA calculado sobre área original.	Art. 79, § 7º e § 8º.
Interface público privado	Fachada ativa	Usos nR1 ou nR2 = áreas construídas no nível da rua, com acesso direto ao logradouro, em lotes com testada superior a 20 m, até o limite de 50% da área do lote. Empreendimentos de uso misto e habitação de interesse social (HIS) = a área destinada aos usos nR, até o limite de 20% da área construída computável total do empreendimento.	Área considerada não computável.	Art. 80 (incisos IV e V).
	Doação de área do imóvel para execução de melhoramentos públicos	Quando a parcela doada ultrapassar 30% da área do lote = declaração de potencial construtivo passível de transferência que será emitida em nome do proprietário do imóvel.	Potenciais construtivos calculados sobre área original; não será cobrada outorga onerosa relativa ao potencial construtivo máximo da área doada; transferência total ou parcial do direito de construir.	Art. 81.
Desincetivo ao uso de transporte individual	Destinação de parcela do lote para fruição pública	Área mínima de 250 m ² ; junto ao alinhamento da via, ao nível do passeio público, sem fechamento e não ocupada por construções ou estacionamento de veículos; permanecer aberta; averbada em cartório de registro de imóveis.	CA calculado sobre área original do terreno e desconto de outorga.	Art. 82.
	Vaga máxima de veículos por unidade	Nos usos R, uma vaga por unidade habitacional; nos usos nR, uma vaga para cada 70 m ² de área construída computável.	Área considerada não computável.	Art. 80.

Fonte: PDE.
Elaboração da autora.

Como foi dito, a maior parte dos incentivos citados depende do interesse de atuação do mercado e, sobretudo nos trechos de eixos que cruzam áreas periféricas da cidade, com situações de irregularidades da propriedade da terra e a necessidade de um número maior de desapropriações em virtude da necessidade de abertura de vias para construção de corredores de ônibus, o mercado não tem interesse. É, por isso, imperativa a atuação do Estado no sentido de alcançar as transformações pretendidas com a implantação dos eixos.

Assim, os instrumentos autoaplicáveis, descritos anteriormente, avançam na relação entre plano e projeto, visto que orientam a atuação dos agentes que produzem a cidade na direção dos objetivos de transformação da forma e da paisagem previstos no plano diretor para as áreas dos eixos. Em áreas mais complexas, entretanto, onde o mercado imobiliário não tiver interesse de produção, para a implantação articulada dos eixos, será necessário o uso de instrumentos urbanísticos para o desenvolvimento de projetos estruturados.

Nesse sentido, o plano diretor prevê, na seção III, *Dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana*, alguns instrumentos urbanísticos cujo objetivo é promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação via o desenvolvimento de PIUs.

Este mecanismo de projeto, PIU, previsto para ser elaborado de forma participativa e sob a responsabilidade do poder público, deve estar associado a uma unidade territorial de estudo e planejamento previsto pelo plano diretor, entre eles os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Além dos eixos, o PIU pode ser utilizado como dispositivo de projeto para a macroárea de estruturação metropolitana (MEM), a rede hídrica ambiental, a zona especial de interesse social (Zeis) 3, a área de estruturação local (AEL), a área de intervenção urbana (AIU), a operação urbana consorciada (OUC) e a concessão urbanística.

O quadro 2 apresenta uma síntese de como o PIU aparece no PDE em associação às diversas unidades de planejamento.

O PIU é disposto como potencial de dispositivo projetual que precisa de definição de área específica, metodologia para seu desenvolvimento e estar associado a uma das unidades de planejamento descritas anteriormente. Entretanto, ainda que esteja prevista a possibilidade do desenvolvimento de PIUs como mecanismo para possibilitar ações integradas e de forma mais ágil, falta avançar na definição dos mecanismos institucionais, dos critérios de planejamento e das metodologias de projeto para que o instrumento possa fazer a integração das diversas demandas de implantação dos eixos em áreas mais complexas.

QUADRO 2

Instrumentos que podem utilizar o PIU segundo o PDE

Unidade territorial de planejamento	Trecho do PDE que relaciona ao PIU
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana	Parágrafo único. Nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, poderão ser desenvolvidos PIUs para promover os objetivos estabelecidos no <i>caput</i> desse artigo.
MEM	§ 4º - Para alcançar os objetivos previstos, deverão ser elaborados, nos prazos previstos no art. 76, PIUs nos subsetores da MEM que poderão ser viabilizados por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no capítulo III do título II desta lei.
Rede hídrica ambiental	Subseção II - Da rede hídrica ambiental. § 3º. Poderão ser desenvolvidos PIUs.
Zeis 3	§ 1º - O projeto de intervenção, no caso das Zeis 3, poderá ser elaborado como uma AEL ou AIU e poderá utilizar o reordenamento urbanístico integrado, previsto no arts. 134, 145 e seguintes desta lei.
AIU	§ 3º - As leis específicas que regulamentarão as AIUs conterão, no mínimo: II - PIU, com a definição das intervenções propostas que atendam às demandas sociais e equacionem os problemas urbanísticos existentes ou decorrentes da implantação de novas infraestruturas, respeitando e integrando as áreas de valor histórico, cultural e ambiental; art. 148 - Os PIUs poderão ser elaborados e implantados utilizando-se quaisquer instrumentos de política urbana e de gestão ambiental previstos neste PDE, além de outros deles decorrentes.
AEL	§ 2º - Os PIUs das AELs devem estar em consonância aos planos regionais estratégicos, aos planos de bairro e aos planos setoriais das políticas dos sistemas urbanos e ambientais.
OUC	§ 6º - A prefeitura poderá estabelecer mecanismos que estimulem a implementação do PIU da operação urbana por meio da vinculação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), podendo prever estímulos e desestímulos em função do tempo decorrido entre o leilão do Cepac e a sua vinculação.
Concessão urbanística	§ 2º - O PIU a que faz referência o <i>caput</i> deverá ser elaborado pelo Executivo previamente à solicitação de autorização à Câmara Municipal.
Reordenamento urbanístico integrado	§ 2º - Nas áreas contidas nos perímetros dos PIUs, o Executivo municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o reordenamento urbanístico integrado, que trata do processo de reorganização fundiária, associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior parcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida.

Fonte: PDE.
Elaboração da autora.

Com base na leitura e análise do art. 136 do PDE, que trata dos elementos que devem constituir o escopo de um PIU, podemos destacar três principais gargalos para que este possa ser efetivado como dispositivo de projeto integrado. O primeiro diz respeito à definição de competências e responsabilidades quanto à execução dos elementos que compõem o escopo do projeto. O segundo gargalo refere-se à definição quanto às fontes de financiamento. O último trata da necessidade de serem definidas as formas de legitimação democrática do projeto em todas as suas fases.

Nas considerações da pesquisa, retomamos as questões dos gargalos do PIU a fim de refletir sobre as possibilidades de avanços desse instrumento para a implantação dos eixos.

3 AS AÇÕES DE PROJETO NO PLANEJAMENTO

Corroborando a hipótese de que o projeto aparece nesse novo plano diretor como um dispositivo da transformação urbana associado ao planejamento, uma série de ações para o aprimoramento das políticas urbanas e de projetos foi criada de maneira articulada ao processo de revisão do plano diretor e do zoneamento. O objetivo destas ações é aproximar da esfera de investigação do poder público a dimensão dos projetos. Como exemplo destas ações, coordenadas pela Secretaria de Desenvolvimento, podemos destacar o Concurso Ensaio Urbanos, o Ateliê Ensaio Urbanos, o Centro Diálogos Abertos e, talvez a principal delas, como experiência de projeto articulado, os Territórios Céus.

O Concurso Ensaio Urbanos teve como principais desafios a serem enfrentados pelas equipes: *i*) o enfrentamento de questões historicamente polêmicas no zoneamento de São Paulo; *ii*) a experimentação de configurações espaciais em diferentes escalas (quadra, lotes, eixos viários), dado que o zoneamento historicamente atuou estritamente ao lote; *iii*) as experimentações ou proposições de recortes e estratégias territoriais que extrapolassem os critérios funcionais e quantitativos com possibilidades inovadoras; e *iv*) apresentar consistência conceitual e ter coerência com as diretrizes do plano diretor.

Em decorrência das discussões e dos resultados gerados, surgiu a ideia de desdobramento do Concurso para um Ateliê de Ensaio Urbanos. Esta iniciativa funciona como uma rede de articulação entre as universidades e a prefeitura, tendo como objetivo subsidiar o processo de revisão do zoneamento a partir de uma produção acadêmica que, por meio de pesquisa, disciplina de projetos, entre outros formatos possíveis, vai desenvolver ensaios sobre questões a serem definidas pela LPUOS. O fórum formado por quase vinte instituições apresentou os resultados no final do ano de 2014.

A outra ação é o Centro Diálogos Abertos, que vem desenvolvendo projetos -piloto, como os do Largo São Francisco e do Largo Paissandu, que receberam, a partir de processos coletivos, instalações temporárias de eventos e programas para serem testados como novas formas de uso e de resignificação desses espaços, que poderão ser analisadas não de forma abstrata, mas pela prática do usuário, pelo modo como a população apropria-se dos espaços e os incorpora ao seu cotidiano.

Essas ações demonstram avanços importantes na direção de aproximar da esfera de investigação do poder público a dimensão dos projetos, no sentido de pensá-los como dispositivos. Falta, contudo, consistência institucional que seja capaz de criar as condições de fato para uma atuação mais consistente e integrada do ponto de vista de uma nova cultura urbanística a ser implantada, sobretudo no que diz respeito à implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

4 O PROJETO URBANO INTEGRADO EM MEDELLÍN COMO REFERÊNCIA AO PIU

Com o objetivo de refletir sobre processos e instrumentos que possam auxiliar no aprimoramento das condições de implantação dos eixos a partir de projetos integrados, analisamos o instrumento utilizado em Medellín, conhecido como Proyecto Urbano Integral, que será referido neste trabalho como Projeto Urbano Integrado (PUI). Partimos do pressuposto que, embora não seja viável e nem indicada a reprodução do PUI, dadas as diversas diferenças de contexto entre as cidades, alguns mecanismos de operação do instrumento podem orientar uma transposição desta experiência para a nossa realidade, por meio do aprimoramento do instrumento PIU previsto pelo PDE do município de São Paulo.

O PUI é um instrumento de intervenção urbana que busca criar melhorias das condições de vida dos habitantes de zonas específicas da cidade, mediante a implantação de obras de infraestruturas associadas à aplicação de metodologias de participação comunitária.

A criação do PUI, a partir de 2004, é resultado de estudos que demonstraram que a intervenção estatal realizada de forma inadequada, ou seja, feita a partir de ações isoladas e descontínuas, acarreta maior desconfiança das comunidades ante as ações institucionais do Estado. Por isso, a criação do instrumento parte dessa percepção e propõe atuar de maneira integrada a partir de três componentes: o físico, o social e o institucional. Esse instrumento de intervenção concentra iniciativas, programas, planos, projetos, recursos e ferramentas de diferentes secretarias municipais em um objetivo concreto e de maneira sincronizada, por intermédio de uma gestão interinstitucional que articula diferentes secretarias e entidades municipais, para executar sinergicamente programas sociais e projetos de intervenção na cidade. Os PUIs apontam para a necessidade da implementação de políticas públicas de transformação do espaço urbano, mediante ações estruturadas e com a participação comunitária.

Em Medellín, o PUI é parte de um conjunto de instrumentos de intervenção urbana do chamado urbanismo social empregado desde o início da década de 2000. Sua primeira implementação, na Zona Nordeste da cidade (PUI Nororiental), estabeleceu a continuidade para outros três PUIs, o PUI Comuna 13, PUI Centroriental e PUI Noroccidental, sendo que todas essas experiências de aplicação são nas zonas de maiores vulnerabilidades sociais, de acordo com os estudos do Índice de Desenvolvimento Urbano (Silva, 2013).

Na medida em que as lições de um contexto não podem ser transferidas sem adaptações a outro contexto social, político e econômico, é indispensável conhecer os antecedentes para que se possam compreender as condições que tornaram possível a transformação urbana realizada pela administração pública de Medellín.

para financiar os metrocables⁴ e os projetos de desenvolvimento complementares. Para se ter uma ideia do montante que é repassado da EPM para o poder público destinar para ações de desenvolvimento, entre 2010 e 2011, o aporte foi de US\$ 877 milhões (EDU, 2014).

Portanto, antes de seguir com a análise dos mecanismos de operação do PUI, é importante ressaltar que os resultados alcançados, a partir da aplicação do PUI, também estão diretamente relacionados às características do sistema de planejamento local e à capacidade de financiamento público das intervenções.

A análise a seguir está dividida em seis diferentes temas relacionados aos elementos de operação do PUI julgados importantes para a compreensão do instrumento e também para servirem de referência para a discussão seguinte, sobre possíveis aprimoramentos do instrumento PIU como mecanismo de projeto integrado para implantação dos eixos. Os temas são: critérios para implantação, componentes estratégicos, modelo institucional, metodologia de intervenção, estrutura de financiamento e mecanismos de participação.

5 CRITÉRIOS DE LOCALIZAÇÃO E DIMENSÃO DE UM PUI

Dois parâmetros importantes, que antecedem a implantação de um PUI, dizem respeito à definição da localização de aplicação do instrumento e de seu perímetro.

O critério de prioridade para implantação de um PUI segue os menores índices de desenvolvimento humano e de qualidade de vida. Por exemplo, o PUI Nororiental, que inclui as comunas 1 e 2, apresentava os índices mais baixos de desenvolvimento humano e de qualidade de vida e os mais altos em número de homicídios. Os demais casos de uso do instrumento também seguiram esses critérios, conforme mostram as figuras a seguir.

Outro elemento considerado para definição do PUI é a existência de linhas de metrocable. Também no caso do projeto-piloto, esse fator foi bastante importante, pois possibilitou maior interface dos projetos de infraestrutura com as demais intervenções.

O segundo parâmetro está relacionado à dimensão do perímetro de intervenção. Frequentemente, em Medellín, os projetos tinham como ponto de partida divisões administrativas como zonas, setores, comunas e bairros. O PUI, por sua vez, tem como premissa, para a delimitação do perímetro de atuação, aspectos ambientais e sobretudo sociais. É preferível que a área de intervenção não tenha grandes proporções, para que o impacto provocado não se torne diluído em decorrência de desarticulações do projeto.

4. Desde 2004, a companhia de metrô de Medellín inaugurou o Metrocable, um sistema de transporte similar a um teleférico de alta capacidade, que conecta a malha metroviária existente às regiões mais altas e periféricas da cidade.

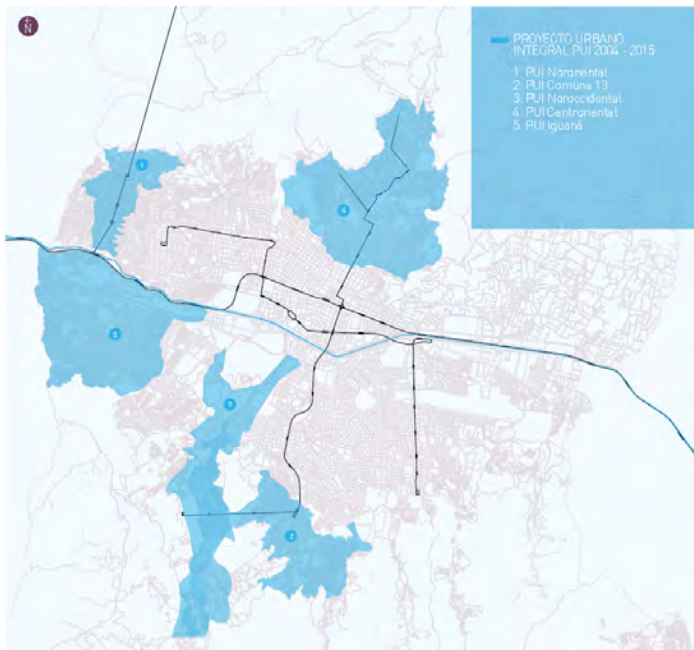
FIGURA 2
Índice de Desenvolvimento Humano (2003)



Fonte: EDU. Disponível em: <<http://ingenieria.udea.edu.co/portal/ingenierios/presentacion6.pdf>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3
Zonas definidas para implementação do PUI (2004-2015)



Fonte: EDU (2014).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 OS COMPONENTES ESTRATÉGICOS DO PUI

O instrumento de PUI é formado por três componentes principais que perpassam todo o processo: a intervenção física, a coordenação interinstitucional e a gestão social.

O componente físico diz respeito às intervenções físicas que ocorrem nas áreas de maior vulnerabilidade da cidade e buscam reverter os problemas sociais, ambientais e urbanos por meio do desenvolvimento urbano. O componente inclui ações de construções e melhoramentos dos espaços públicos, ordenamento da mobilidade, transformação e construção de equipamentos públicos. Incorpora, também, a construção de habitações.

O componente social se apoia na estratégia metodológica de fortalecimento da organização comunitária, com o objetivo de recuperar o tecido social, assim como articular a participação ativa da comunidade em todas as etapas do processo.

Já o componente institucional se fundamenta no princípio de integração entre as secretarias municipais e os departamentos públicos. Promove parcerias intersetoriais com o setor privado, organizações não governamentais (ONGs), agências nacionais e internacionais e organizações comunitárias. Este componente é responsável por articular internamente as secretarias municipais, e está com a comunidade.

7 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

A gestão e a execução do PUI ficam a cargo da EDU, entidade municipal que atua como pessoa jurídica com autonomia administrativa e financeira própria. Sua atribuição abrange gestão e operação urbana e imobiliária, desenvolvimento, execução, assessoria e consultoria em planos, programas e projetos urbanos e imobiliários de âmbito municipal, departamental, nacional e internacional, e desde 2002 a EDU é também responsável por executar os PUIs (EDU, 2014).

O escopo da EDU é constituído por três principais eixos de atuação. O primeiro diz respeito a sua função de gestor do solo, o que permite, além de aplicar os instrumentos de gestão do solo, formular e operar os planos de desenvolvimento, renovação e expansão urbana. O segundo eixo trata da execução de projetos de caráter urbanístico e arquitetônico derivados de políticas públicas municipais de planejamento. Nesse sentido, a EDU elabora os desenhos urbanísticos das infraestruturas e de espaços públicos, além de coordenar a implantação e a gestão social dos projetos. Por fim, o terceiro eixo – dado o caráter empresarial e para diversificar a atividade econômica – está ligado às atividades de consultoria local, nacional e internacional de projetos urbanos que a EDU desenvolve.

Por ser uma empresa pública autônoma, o manejo do orçamento e os processos de contratação são mais ágeis. Também vale ressaltar que, embora grande parte de

seu orçamento seja proveniente de recursos públicos, a EDU tem ampliado suas fontes de financiamento por meio de parcerias público-privadas.

Na gestão e execução dos PUIs, a EDU tem papel-chave para que as intervenções ocorram de forma articulada e ágil. Isso se dá pela criação de uma gerência de nível estratégico, supervisionada pelo secretário particular do prefeito, que facilita a convocação das entidades públicas e privadas (como Empresas Públicas de Medellín, Instituto de Habitação Social de Medellín, secretarias de mobilidade, a empresa de metrô etc.) para participarem – de acordo com suas competências – de ações específicas no projeto. Além disso, facilita a comunicação direta entre a EDU e o prefeito, o que ajuda a desbloquear muitos entraves na realização dos projetos.

8 METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO

O PUI é um dos instrumentos urbanos que têm o objetivo de viabilizar a implantação de programas e projetos estratégicos previstos pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de Medellín que visam alcançar igualdade territorial. Entre essas diretrizes estratégicas, o PUI é o instrumento que tem como princípio priorizar o investimento de recursos – por meio de ações simultâneas no espaço físico, em intervenções sociais com gestão institucional e participativa – nas áreas mais pobres e violentas da cidade.

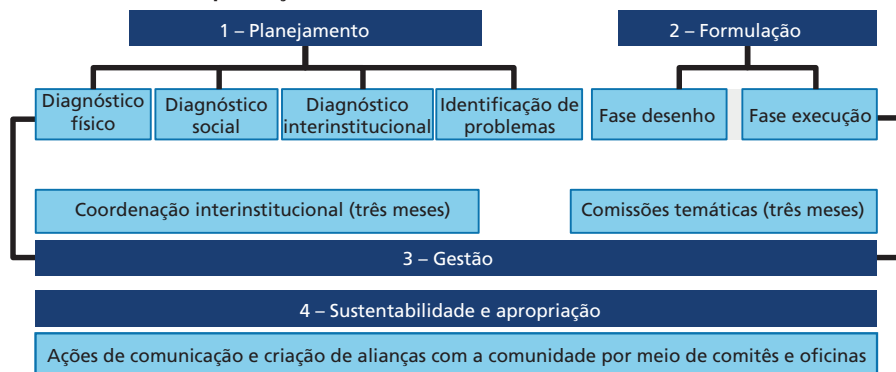
A metodologia de intervenção do PUI é baseada na experiência da aplicação do projeto-piloto, PUI Nororiental, ainda que, em cada caso, a metodologia possa ser adaptada em função do tamanho da intervenção e das características locais.

O desenvolvimento do projeto-piloto se apoia em quatro eixos, conforme mostra a figura 4. O primeiro eixo é o planejamento, fase em que se realiza um reconhecimento das problemáticas da área por meio de um diagnóstico. Esta fase é composta pelo diagnóstico físico-espacial, diagnóstico social, identificação de políticas e programas públicos (diagnóstico interinstitucional) e identificação de problemáticas.

Em seguida, ocorre a fase de formulação, na qual são desenvolvidos os desenhos das estratégias que buscam solucionar e minimizar os problemas diagnosticados. Esta etapa é composta pela fase de desenho e execução dos projetos. A fase do desenvolvimento de desenho da intervenção é iniciada pelo processo coletivo de desenho com a comunidade.

Esta formulação coletiva se dá a partir de oficinas comunitárias (*talleres de imaginários*), nas quais, por meio de uma metodologia social, a comunidade é envolvida na formulação dos projetos, mediante utilização de práticas de desenho participativo e de visualização da imagem.

FIGURA 4
As fases de implantação do PUI



Fonte: Apresentação da EDU, em 2006. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/EDUMedellin/modelo-de-transformacin-urbana-proyecto-urbano-integral-pui-zona-nororiental?utm_source=slideshow02&utm_medium=ssemail&utm_campaign=share_slideshow_loggedout>. Acesso em: dez. 2014.
Elaboração da autora.

O objetivo das oficinas é reconhecer, a partir das propostas dos participantes, as ações prioritárias para atingir uma igualdade territorial. Esta etapa tem como resultado o desenvolvimento de um *master plan* que compila os insumos, os diagnósticos e as análises realizadas em um conjunto de estudos, a fim de constituir um plano geral, com a definição das áreas de intervenção, as diretrizes urbanas e arquitetônicas para subsidiar o desenho final e a execução do projeto. Com o desenho definido, inicia-se a fase de execução, na qual é feita uma licitação pública aberta a empresas privadas. São definidos os prazos para início da obra e como se dará a participação da comunidade nesse processo de execução.

Os outros dois eixos, gestão e sustentabilidade, se desenvolvem de forma transversal a todo o processo. O modelo de gestão, como já apresentado anteriormente, fica a cargo da EDU e se baseia no princípio de participação dos agentes envolvidos com o desenvolvimento da área e na formação de um sistema institucional da política municipal que dá suporte para que a ação seja feita de maneira conjunta, institucional e intersecretarialmente. A gestão de um PUI está associada às fases de projeto, e sua operação é realizada a partir de um esquema de coordenação conjunta, de forma a alcançar os objetivos de transformação do modelo de ocupação espacial nas áreas específicas de aplicação do instrumento. Todo PUI deve implementar o esquema específico de organização definido pela EDU, no qual são estabelecidos os papéis de atuação, as responsabilidades e os compromissos.

Por fim, o eixo de sustentabilidade e apropriação tem o objetivo de criar condições para que os cidadãos se integrem ao reconhecimento da transformação física do entorno e ao desenvolvimento potencial da zona PUI. É também nesta

fase que se efetiva a intervenção fundamental de comunicação, que implica, desde o início, a capacitação dos líderes comunitários que assumem responsabilidade de adquirir um determinado nível de informação, o qual, por sua vez, repercutirá na apropriação e sustentabilidade dos projetos por parte dos cidadãos. Essa estratégia de comunicação deve ocorrer em todo o processo do projeto, tanto antes como depois da execução das obras.

Para se atingir a sustentabilidade é fundamental que haja continuidade de ações por parte da prefeitura, seja pela manutenção das obras, seja pela implementação de atividades culturais. Na metodologia do PUI, é previsto um modelo de “pacto cidadão”, o qual, por intermédio de uma estratégia pedagógica estabelecida por um manual de convivência, propõe um acordo entre a comunidade e a Prefeitura de Medellín.

Este acordo está orientado para a construção de um novo aprendizado sobre a apropriação pelo público do uso social e sustentável de uma transformação para a cidade em todos os níveis – educativo, de convivência, segurança, social e urbanístico. O processo de pacto cidadão, por ser o PUI uma intervenção integrada, conta com intervenções culturais com propósitos pedagógicos que ajudam na ressignificação de espaços que antes estiveram associados a problemas e tragédias, e ganharam novos significados referentes ao encontro e à superação de barreiras físicas e de convivência.

9 FINANCIAMENTO DO PUI

O financiamento da implantação de um PUI conta, além de recursos da EDU, com convênios estabelecidos entre diferentes secretarias do governo municipal, além da captação de recursos privados e com agências de cooperação internacional. No caso do primeiro PUI implementado, o convênio foi com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid) (Mazo e Tamayo, 2014).

10 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Os PUIs são executados a partir da metodologia do urbanismo cívico-pedagógico, uma prática do governo de Medellín que visa transformar fisicamente a cidade mediante o desenho e a execução de projetos que utilizam ferramentas educativas e modelos pedagógicos de consulta, diálogo, avaliação e retroalimentação de saberes com as comunidades incluídas nos projetos. Neste processo, do qual participam ativamente diversos agentes, entre eles a comunidade, empresas e o Estado, o propósito é gerar capacidade instalada e proporcionar as condições para a sustentabilidade e a corresponsabilidade diante dos bens e processos públicos.

A metodologia de participação comunitária inclui debates, orçamento participativo, pacto cidadão, criação de comitês de bairros, consultas populares e metodologias de projeto coletivo.

Depois de criados, os comitês são dinamizados por uma pessoa da equipe social do projeto, que serve de articulação entre a comunidade e a EDU. Os comitês se reúnem em média uma vez por semana para realização de atividades e são formados por representantes das organizações sociais da área de intervenção, líderes comunitários, grupos de terceira idade e de jovens, e qualquer pessoa que, mesmo não estando em nenhum grupo, queira participar.

Em seguida, o comitê e a equipe técnica do projeto realizam uma dinâmica de reconhecimento do bairro, para analisar o que pode ser feito em cada zona e recuperar muito do saber local sobre a área de intervenção. Posteriormente, é posta em prática a metodologia das oficinas imaginárias. A partir dos resultados das oficinas, as equipes técnicas geram imagens tridimensionais, e novamente se discute com a população para gerar, então, os anteprojetos. Finalizados os anteprojetos, são licitadas as empresas construtoras e estas são apresentadas ao comitê, que irá selecionar mão de obra local para a contratação. Finalizadas as obras, são promovidas inaugurações festivas, acompanhadas de atividades em cada um dos equipamentos construídos, para que a população reconheça as transformações em sua zona.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo, é necessário que o poder público disponha de dispositivo capaz de criar as condições para desenvolvimento de projeto estruturado, tendo em vista os dois principais problemas a serem enfrentados, o da desarticulação das políticas setoriais e o da viabilidade de implantação dos eixos em diferentes áreas da cidade, sobretudo as periféricas, onde, para a implantação dos corredores, será preciso fazer maior número de desapropriações.

Nos dois casos, o desenvolvimento de projetos estruturados – não no sentido arquitetônico da palavra, mas naquele ressaltado pelo diretor da SP-Urbanismo, Gustavo Partezani, em que os elementos urbanísticos, econômicos, sociais, jurídicos e ambientais estão orquestrados – vai assegurar melhor aproveitamento dos recursos dispensados e maior sustentabilidade das ações de implantação dos eixos.

Nesse sentido, a análise dos instrumentos do PDE apontou o PIU como um instrumento com capacidade de atuar na implantação dos eixos. Para tanto, os gargalos indicados precisam ser revistos. Assim, essa parte final da pesquisa tem o objetivo de apontar recomendações para os avanços do instrumento, tendo como base para isso a sua análise inicial e o estudo do instrumento de PUI utilizado em Medellín.

Partindo-se da análise do instrumento, três principais gargalos foram destacados. O primeiro diz respeito à competência, ou seja, faltam definições de atribuições e de responsabilidades para o desenvolvimento e a aplicação do

instrumento. O segundo gargalo refere-se ao orçamento, mais especificamente à definição do mecanismo de financiamento, tanto do processo de desenvolvimento dos projetos quanto de sua execução. Por fim, o terceiro gargalo apontado versa sobre a legitimação democrática, no sentido de que faltam ser desenvolvidas metodologias participativas para a implantação dos eixos, definindo quem participa e como participa.

Como subsídio ao enfrentamento desses gargalos foi proposta uma análise dos mecanismos de operação do instrumento colombiano PUI, no que diz respeito a seis dimensões dele: os critérios para implantação, os componentes estratégicos, o modelo institucional, a metodologia de intervenção, a estrutura de financiamento e os mecanismos de participação social. De forma geral, as características da viabilidade do instrumento podem ser traduzidas por meio dos aspectos listados a seguir.

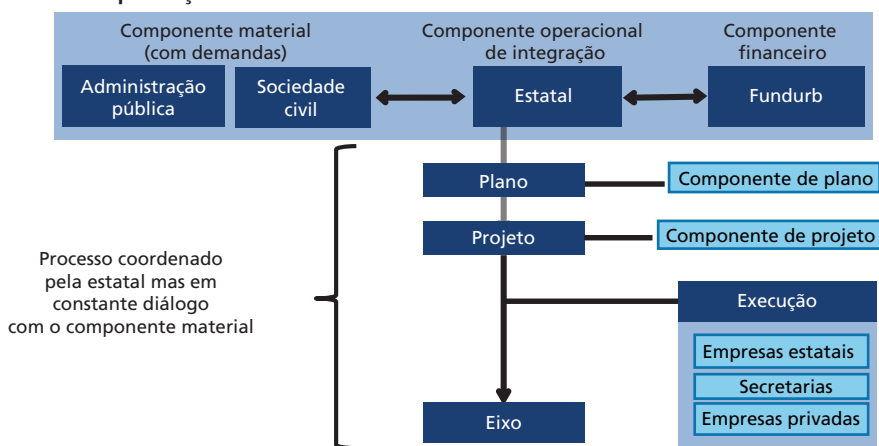
- 1) A prioridade de aplicação do instrumento está associada ao baixo índice de desenvolvimento humano, logo, um dos princípios de sua aplicação é a redução da desigualdade socioespacial, a partir do incremento das infraestruturas e programas sociais nas áreas mais pobres da cidade. Também é premissa do PUI a sua associação às linhas do sistema de transporte de cabos, Metrocables.
- 2) O escopo do PUI é composto por três principais eixos: a intervenção física, a coordenação interinstitucional e a gestão social. A orquestração desses componentes é fundamental para que os objetivos do instrumento sejam alcançados.
- 3) A operação é centralizada em uma empresa pública que realiza as gestões intersecretarial, envolvendo as secretarias de acordo com a demanda específica do projeto, e intersetorial, com a participação de instituições de ensino, empresas, ONGs e sociedade civil.
- 4) A metodologia de aplicação do instrumento consta de uma fase de planejamento, na qual se desenvolve diagnóstico do perímetro do PUI; e outra de formulação, da qual fazem parte o desenvolvimento do projeto arquitetônico e urbanístico e a execução das obras. Outras duas etapas são transversais a estas primeiras, a gestão intersetorial e a sustentabilidade, por meio das quais as ações de participação são realizadas. Vale ressaltar que as metodologias de participação são acionadas desde a formulação e o desenho até a execução das obras.
- 5) O financiamento da implantação dos PUIs é realizado por meio de convênios com as diferentes secretarias do governo municipal, além de recursos privados e agências de cooperação internacional.

Diante desses aspectos, conclui-se que é necessário avançar em algumas direções para o aprimoramento do PIU, para que ele seja capaz de auxiliar a implantação dos eixos de forma estruturada. Nesse sentido, apontamos para a necessidade da regulamentação de um desenho institucional para que o PIU defina além das atribuições, as prioridades e a determinação dos recursos para sua aplicação.

Em parceria com o pesquisador Pedro do Carmo Baumgratz de Paula, uma primeira proposta de desenho institucional foi elaborada para que possa ser posteriormente discutida no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Nessa proposta, conforme mostra a figura 5, o PIU é constituído de três componentes: o material, o operacional de integração e o financeiro.

O componente operacional de integração propõe que uma empresa estatal tenha a função de criar e operar as condições de participação da sociedade civil em todos os processos de implantação do PIU e de criar as condições para a integração setorial dos projetos. Também cabe a essa empresa gerir o recurso de execução dos eixos via PIU. Sobre o componente financeiro, tendo em vista a possibilidade de criação de um instrumento que possibilite o desenvolvimento de projeto intersetorial, ou seja, que possa reunir as diversas demandas de determinada área, propõe-se que o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) seja destinado para a implantação dos eixos quando desenvolvidos por meio do uso do instrumento PIU.

FIGURA 5
Proposta preliminar de desenho institucional e operacional para aplicação do PIU na implantação dos eixos



Elaboração da autora, em parceria com o pesquisador Pedro do Carmo Baumgratz de Paula.

Com relação aos avanços necessários, no sentido da definição das prioridades de implantação dos eixos por meio da aplicação do PIU, a recomendação é que isso ocorra por meio da associação do PIU a outro instrumento definido pelo PDE, como

a AEL. Segundo o art. 149 do PDE, as AELs são porções do território destinadas à transformação urbana local que ocorre mediante a integração de políticas públicas setoriais associadas à rede de estruturação da transformação urbana, implantadas por meio de PIU e destinadas ao desenvolvimento urbano, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental.

REFERÊNCIAS

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BRONZO, C. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 35, 2008.

EDU – EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Equidad Territorial en Medellín**: la empresa de desarrollo urbano como motor de la transformación urbana. Medellín: Colômbia, 2014. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/EDUMedellin/equidad-territorial-en-medelln-la-empresa-de-desarrollo-urbano-edu-como-motor-de-la-transformacin-urbana>>.

MAZO, L. M. S.; TAMAYO, A. L. G. Cidade construída a várias mãos – práticas recentes de intervenção urbana em áreas informais: Projeto Urbano Integral, Zona Nororiental de Medellín (Colômbia). *In*: ZUQUIM, M. L.; D’OTTAVIANO, C. (Org.). **Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina**. São Paulo: Fauusp, 2014. p. 49-72.

SILVA, E. **Inclusión de habitantes en la ciudadanía plena**: experiencias de desarrollo urbano e inclusión social en América Latina. Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2013.

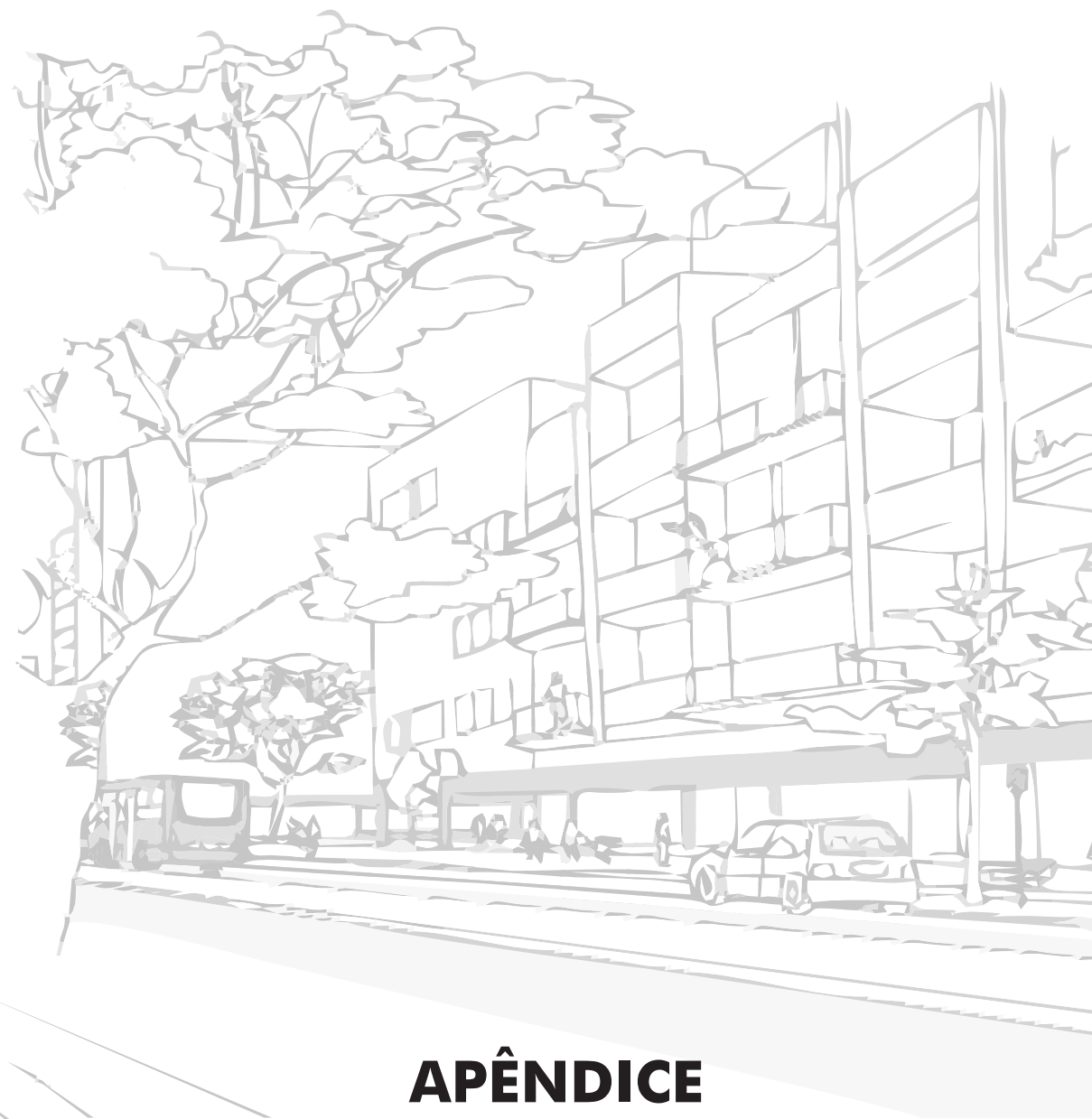
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

CISDP – OBSERVATÓRIO CIUDADES INCLUSIVAS. **Medellín, Colombia**: Proyecto Urbano Integral zona Nororiental, 2010. Disponível em: <http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf>.

FELDMAN, S. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Edusp; Fapesp, 2005.

SOLÀ-MORALES, M. Ações estratégicas de reforço do centro. *In*: ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO (Org.). **Os centros das metrópoles**: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Terceiro Nome, 2001.

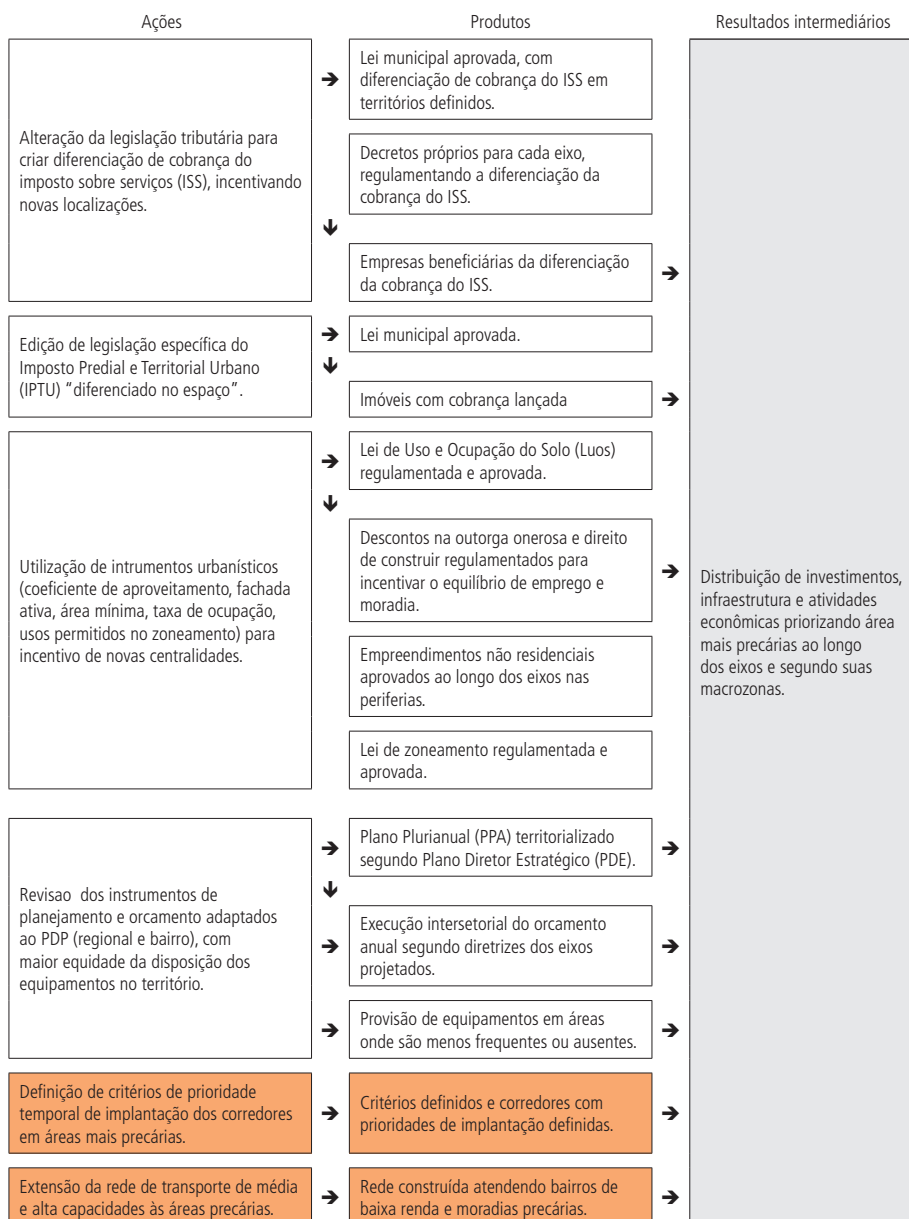


APÊNDICE

FIGURA A.2

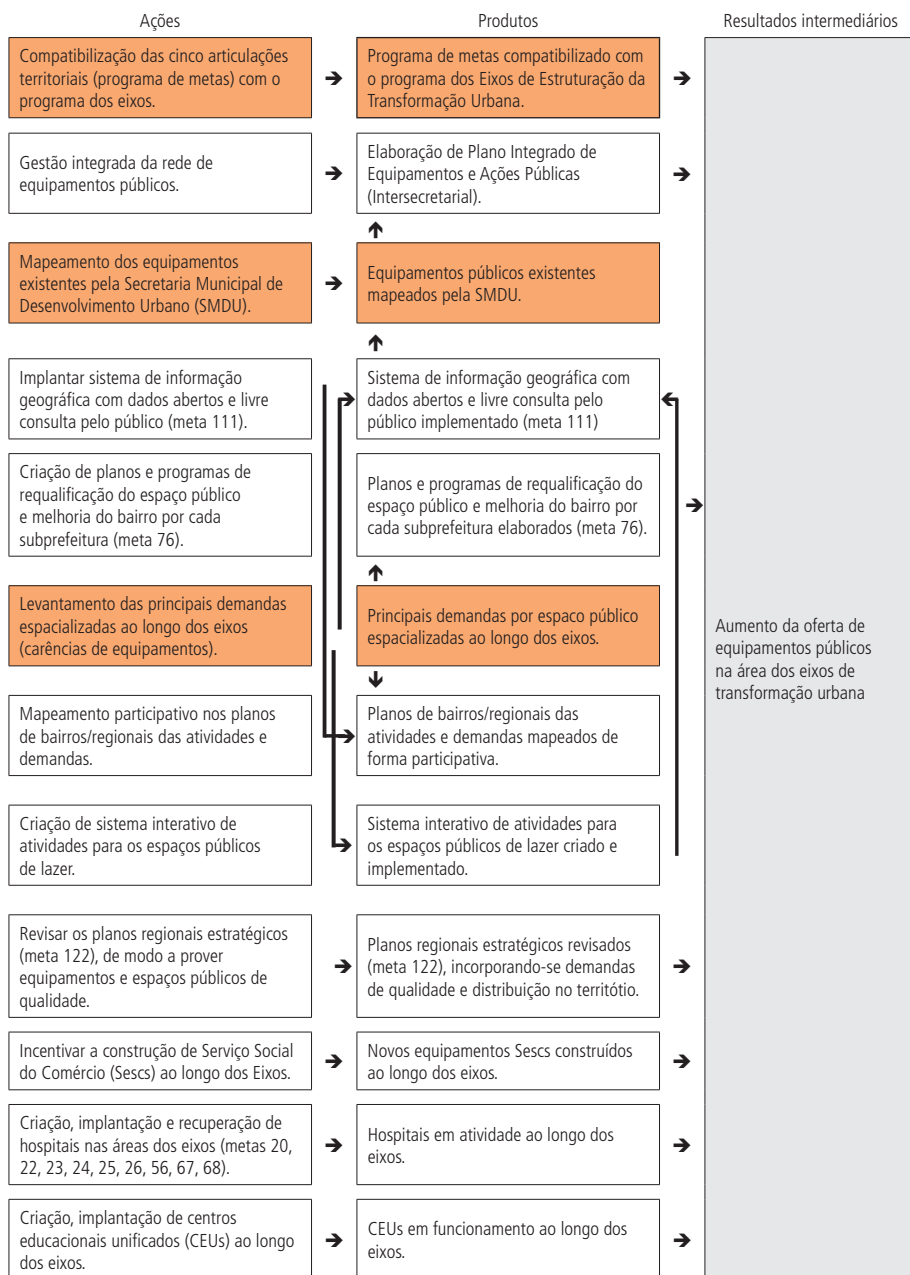
Matriz do modelo lógico

CAUSA CRÍTICA 1

Concentração de investimentos públicos/privados em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento dos princípios de igualdade social

CAUSA CRÍTICA 2

Insuficiência de equipamentos e espaços públicos de qualidade para fruição da vida cotidiana



(Continua)

(Continuação)

Ações	Produtos	Resultados intermediários
Criação e Implantação de faculdades e universidades nas áreas dos eixos (metas 14, 82).	Faculdades e universidades construídas e operando nas áreas dos eixos (metas 14, 82).	
Criação do Parque Tecnológico em Itaquera e apoio à criação do Centro Tecnológico Estadual do Jaguaré (meta 80).	Parque Tecnológico em Itaquera e Centro Tecnológico Estadual do Jaguaré construídos (meta 80).	
Criação, Implantação e Reforma de Centros Culturais e Pontos de Cultura nas áreas dos eixos (metas 27, 30).	Centros culturais e pontos de cultura nas áreas dos eixos construídos, implantados, reformados e operando (metas 27, 30).	
	Bibliotecas e videotecas construídos e operando nas áreas dos eixos.	
	Galerias implantadas e operando nas áreas dos eixos.	
	Cinemas implantados e operando nas áreas dos eixos.	
	Teatros implantados e operando nas áreas dos eixos.	
	Museus implantados e operando nas áreas dos eixos.	
	Telecentros e áreas de conexão <i>wi-fi</i> criados e operando nas áreas dos eixos (meta 73).	Aumento da oferta de equipamentos públicos na área dos eixos de transformação urbana
Criação e implantação e requalificação de praças, parques e áreas de descanso nas áreas dos eixos (meta 72, 86, 105).	Parques e áreas de descanso construídas ou requalificadas nas áreas dos eixos (metas 72, 86, 105).	
Ampliação do número de áreas de lazer e ações culturais pelo fechamento de vias e viadutos de forma temporária (metas 29, 47).	Áreas de lazer e ações culturais pelo fechamento de vias e viadutos de forma temporária nos eixos (metas 29, 47).	
Criação, implantação e requalificação de quadras de esporte e centros esportivos nas áreas dos eixos (metas 45, 46, 47, 48, 49).	Quadras de esporte e centros esportivos construídos ou reformados nas áreas dos eixos (metas 45, 46, 47, 48, 49).	
Criação e implantação de mercados de bairro nas áreas dos eixos.	Mercados de bairro implantados nas áreas dos eixos.	
Criação e implantação de centros profissionalizantes nas áreas dos eixos (metas 7, 82).	Centros profissionalizantes construídos e operando nas áreas dos eixos (metas 7, 82).	
Construção de conselho tutelar modelo em Itaquera (meta 66).	Conselho tutelar modelo construído em Itaquera (meta 66).	

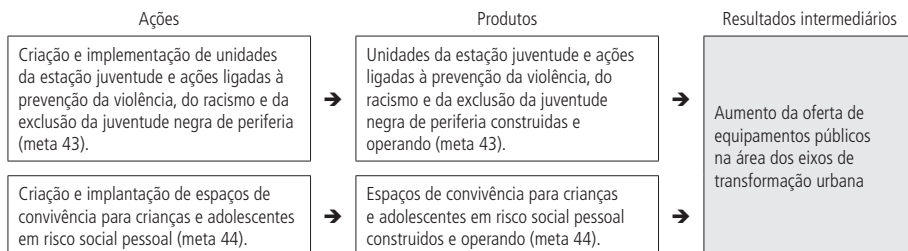
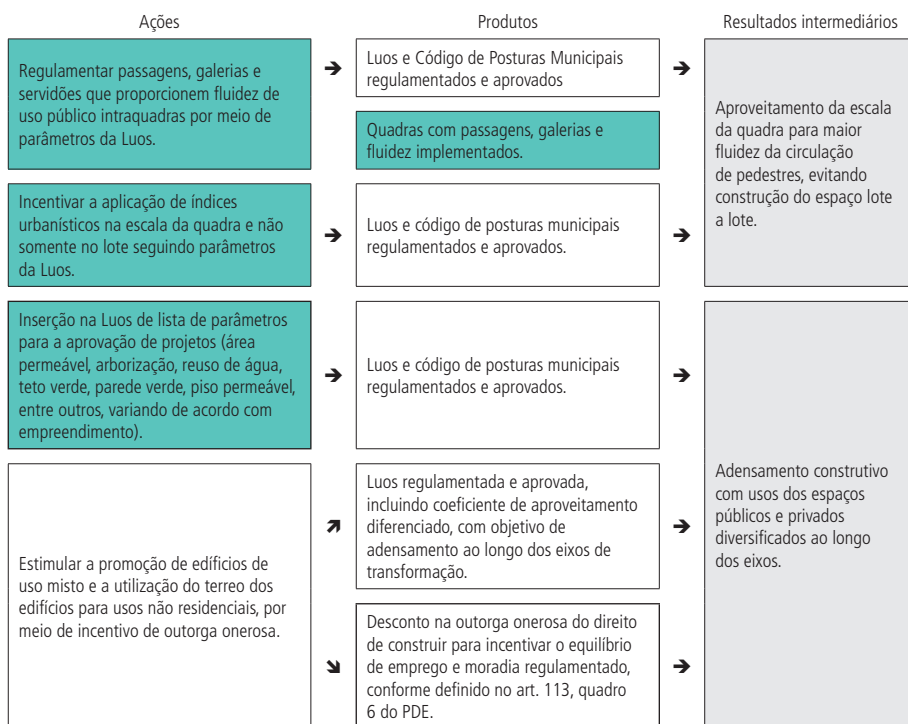
(Continua)

(Continuação)

Ações	Produtos	Resultados intermediários
Criação e implantação de espaços públicos e equipamentos para ações cadastrais da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS (metas 1 e 2).	→ Espaços públicos e equipamentos para ações cadastrais da SMADS implementados →	Aumento da oferta de equipamentos públicos na área dos eixos de transformação urbana
Criação e Implantação de Centro de Referência de Assistência Social – Cras (meta 3).	→ Cras implantados (meta 3). →	
Criação e Implantação de Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas (meta 4).	→ Creas implantados (meta 4). →	
Criação, implantação e recuperação de postos de saúde nas áreas dos eixos (metas 20, 22, 23, 24, 25, 26, 56, 67, 68).	→ Postos de saúde (incluindo-se produtos específicos para a recuperação de dependentes químicos, cuidado de idosos, mulheres, crianças e adolescentes nas áreas dos eixos construídos, recuperados e em operação). →	
Criação, implantação e ações referentes a escolas e creches nas áreas dos eixos (metas 16, 17, 18, 19, 54, 71, 82).	→ Escolas e creches nas áreas dos eixos construídas e operando (metas 16, 17, 18, 19, 54, 71, 82). →	
Criação e Implementação de unidades de Instituição de Longa Permanência do Idoso (Ilpi) meta 70.	→ unidades de Ilpi construídos e operando. →	
Criação e Implementação de Residências Inclusivas para portadores de deficiência (meta 55).	→ Residências inclusivas para portadores de deficiência construídas e operando (meta 55). →	
Criação e implantação de restaurantes comunitários nas áreas dos eixos (meta 9).	→ Restaurantes comunitários construídos e operando nas áreas dos eixos (meta 9). →	
Criação e Implantação de centros de acolhimento de população de rua (meta 10).	→ Centros de acolhimento de população de rua construídos e operando (meta 10). →	
Implementação de Consultórios na rua (meta 11).	→ Consultórios na rua implementados (meta 11). →	
Criação e Implantação de centros de referência de segurança alimentar e nutricional (meta 13).	→ Centros de referência de segurança alimentar e nutricional construídos e operando (meta 13). →	
Criação e implantação de equipamentos de segurança civil nos eixos (metas 40, 42).	→ Equipamentos de segurança civil construídos e operando nos eixos (metas 40, 42). →	
Criação e implementação de Casa de Abrigo e Casa de Passagem, além de centros de cidadania da mulher para atendimento de mulheres vítimas de violência (metas 41, 60).	→ Casas de Abrigo e Casas de Passagem, além de centros de cidadania da mulher para atendimento de mulheres vítimas de violência construídos e operando (metas 41, 60). →	

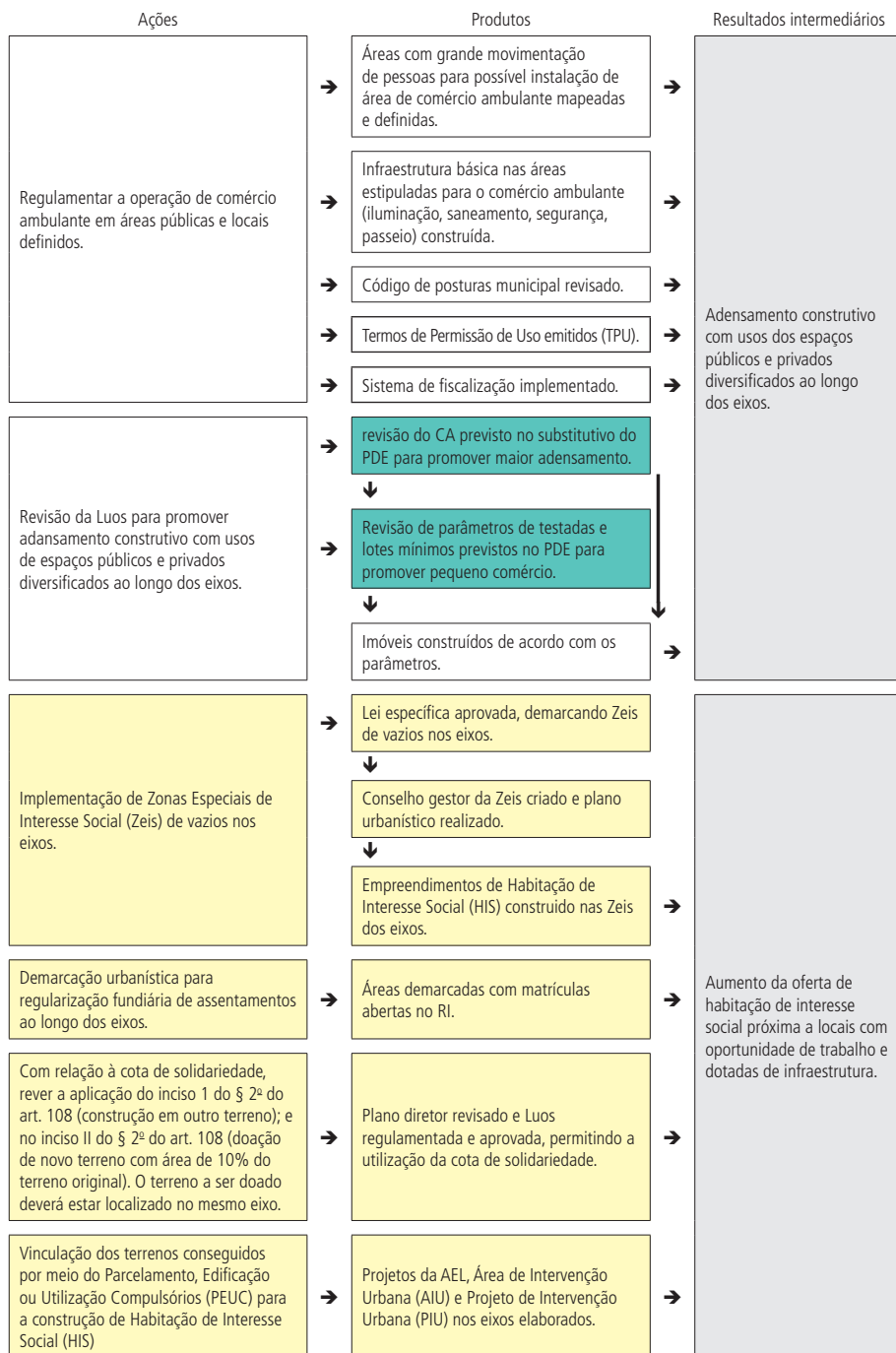
(Continua)

(Continuação)

**CAUSA CRÍTICA 3****Regulação e gestão de uso e ocupação do solo voltadas à realização dos interesses corporativos, não promovendo a otimização da infraestrutura nem a diversidade social**

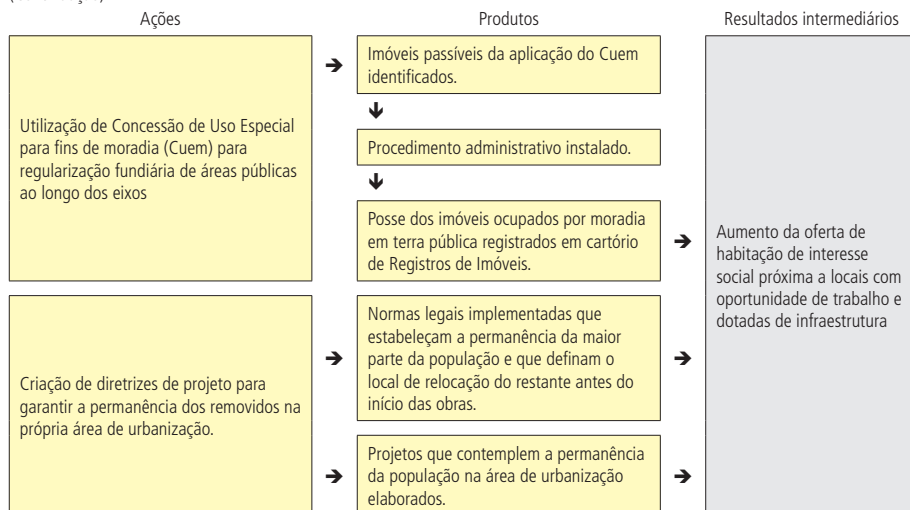
(Continua)

(Continuação)

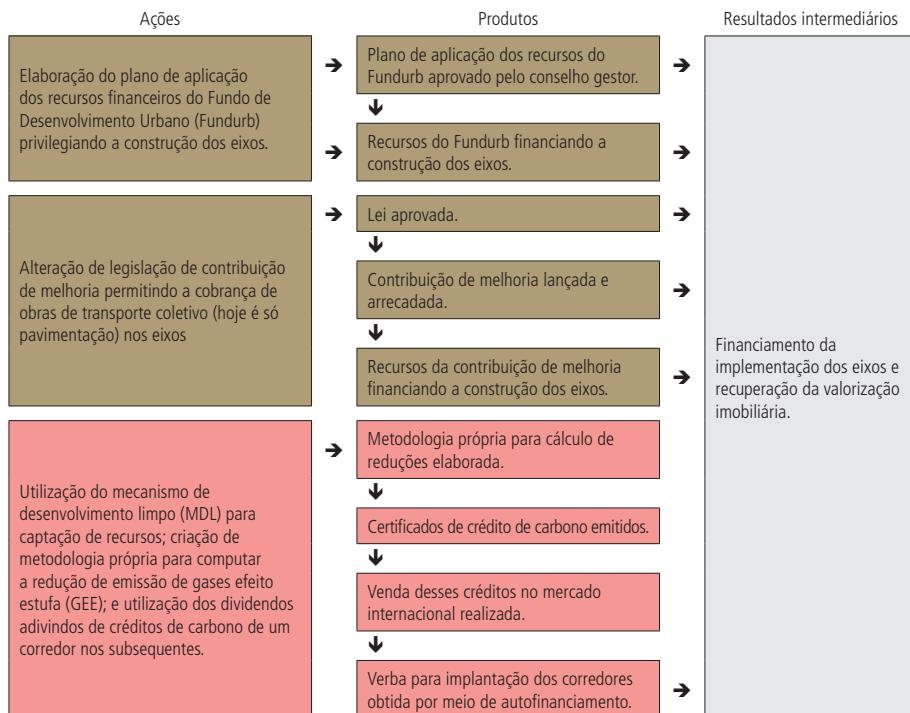


(Continua)

(Continuação)

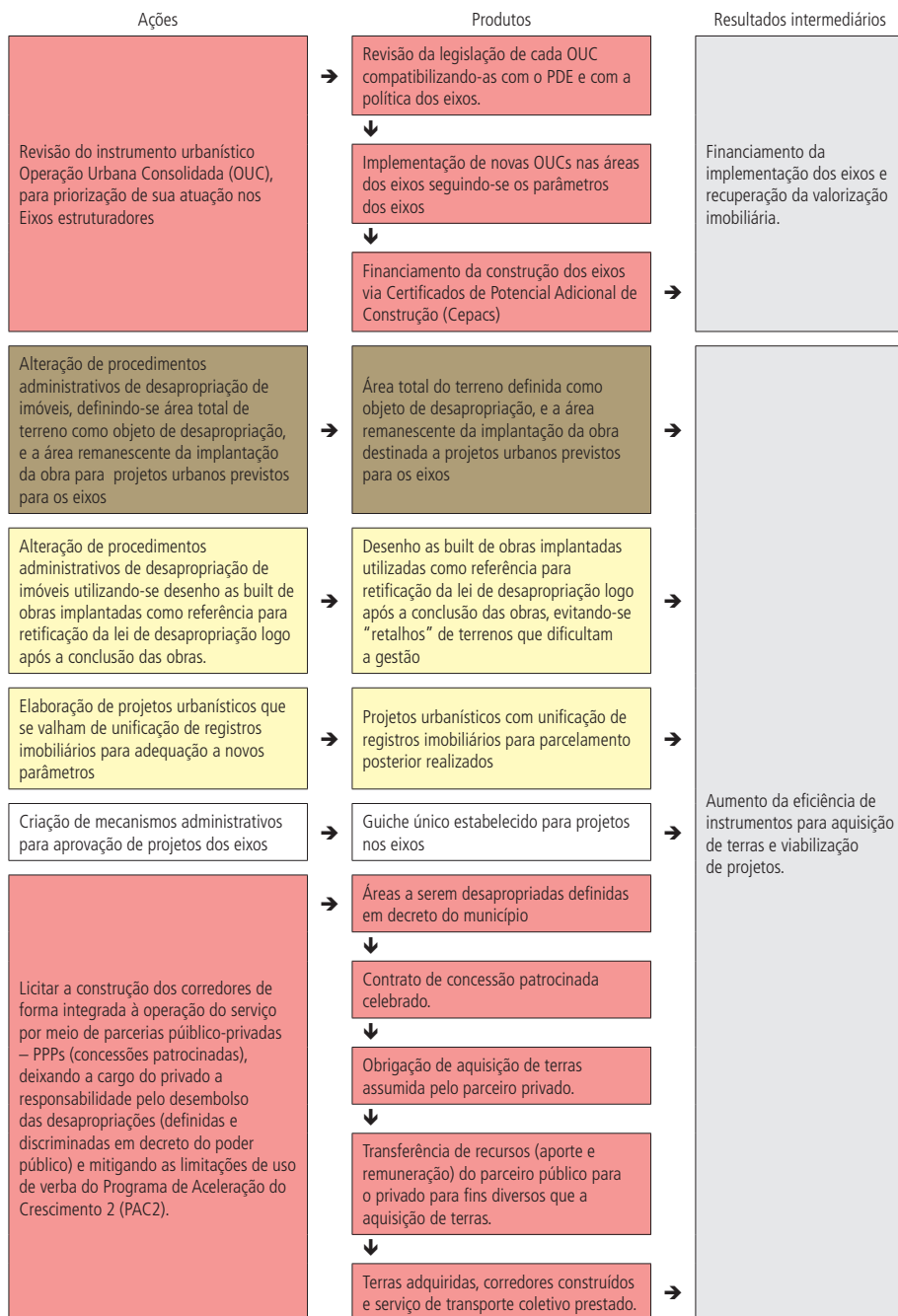


CAUSA CRÍTICA 4

Ineficiência dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e a viabilização dos projetos de interesse público

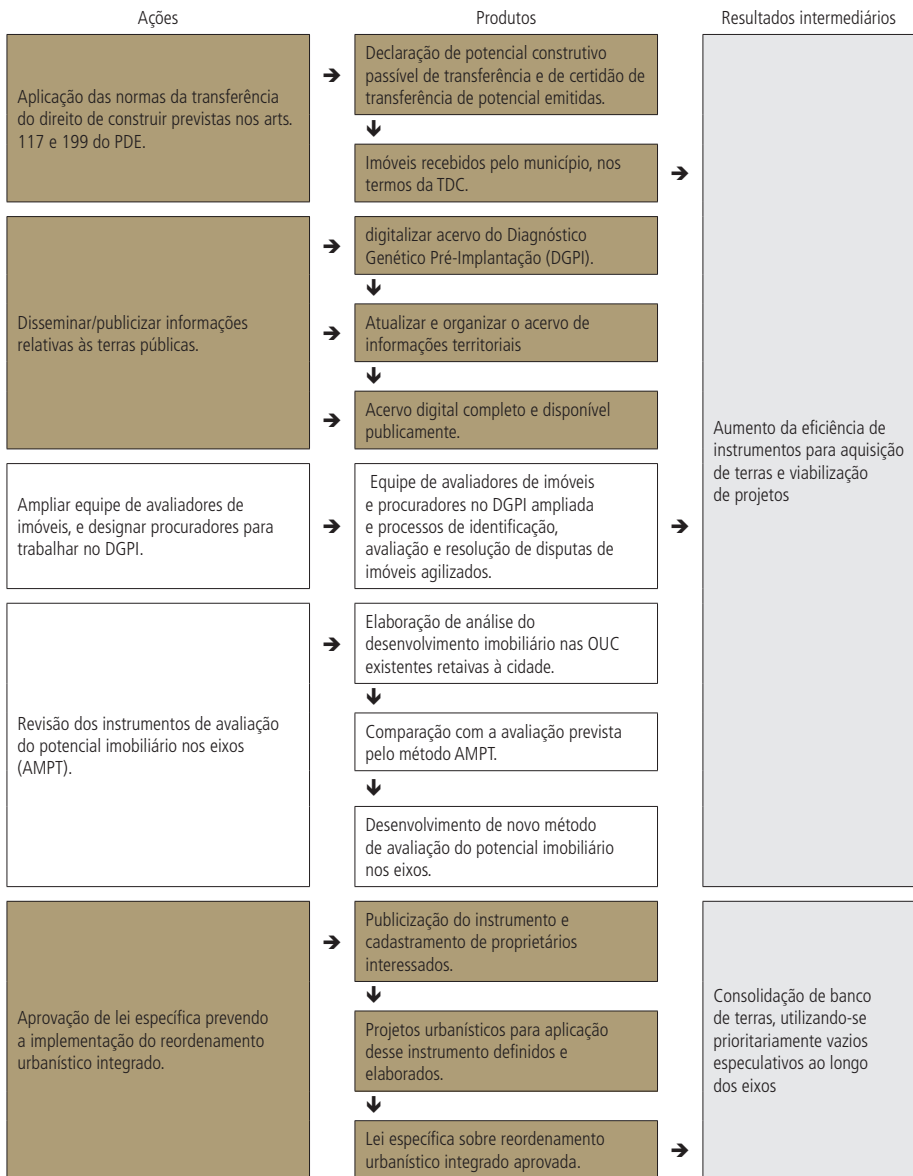
(Continua)

(Continuação)



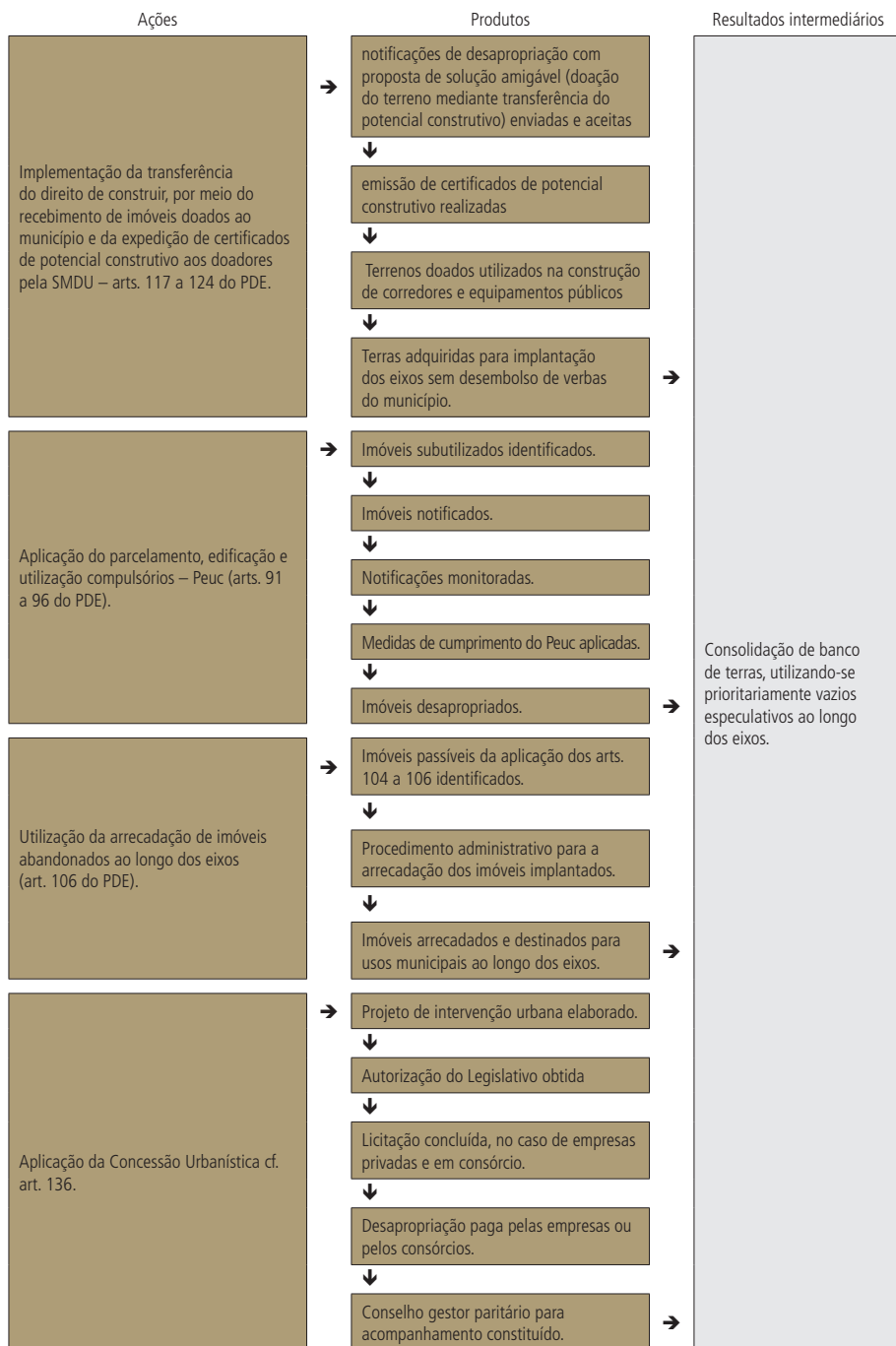
(Continua)

(Continuação)



(Continua)

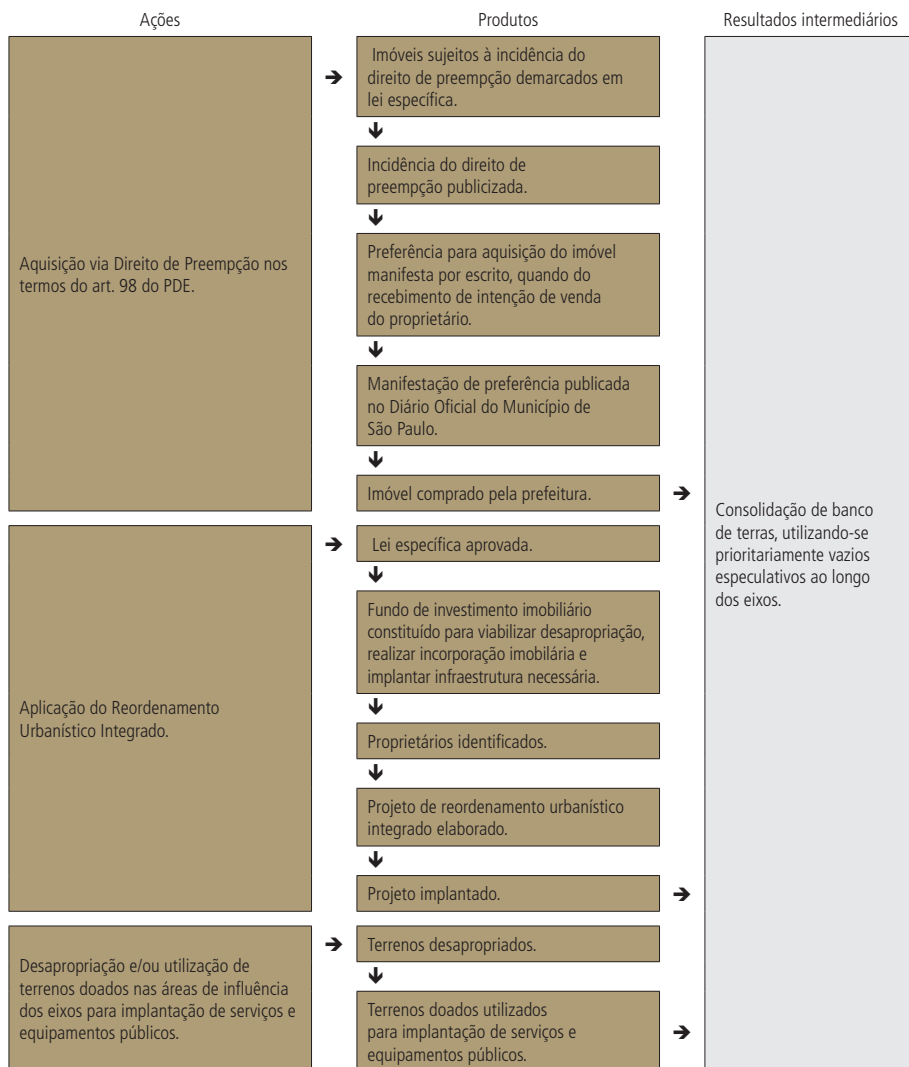
(Continuação)



Consolidação de banco de terras, utilizando-se prioritariamente vazios especulativos ao longo dos eixos.

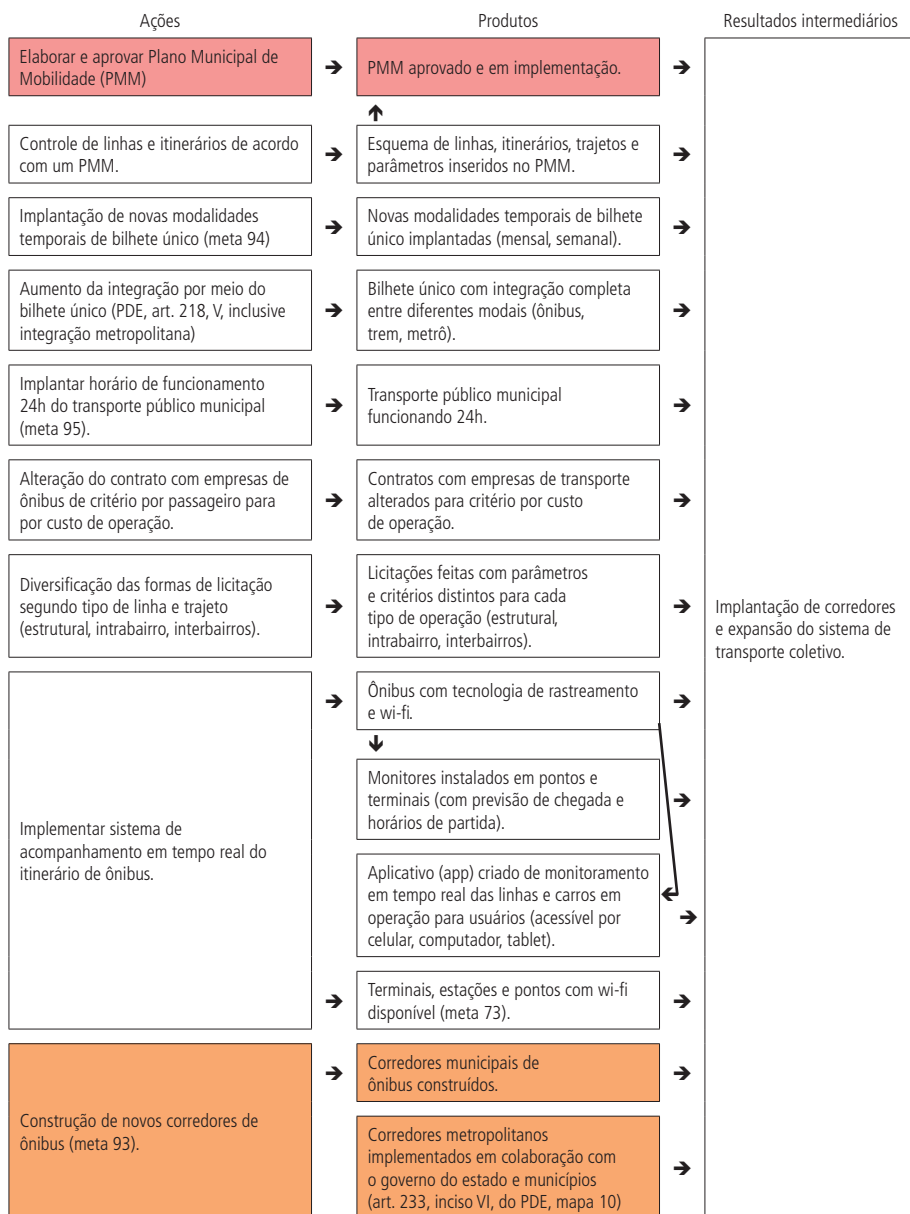
(Continua)

(Continuação)



CAUSA CRÍTICA 5

Sistema de transporte desconectado do uso do solo e da provisão de equipamentos e serviços sociais dificultando o acesso à cidade



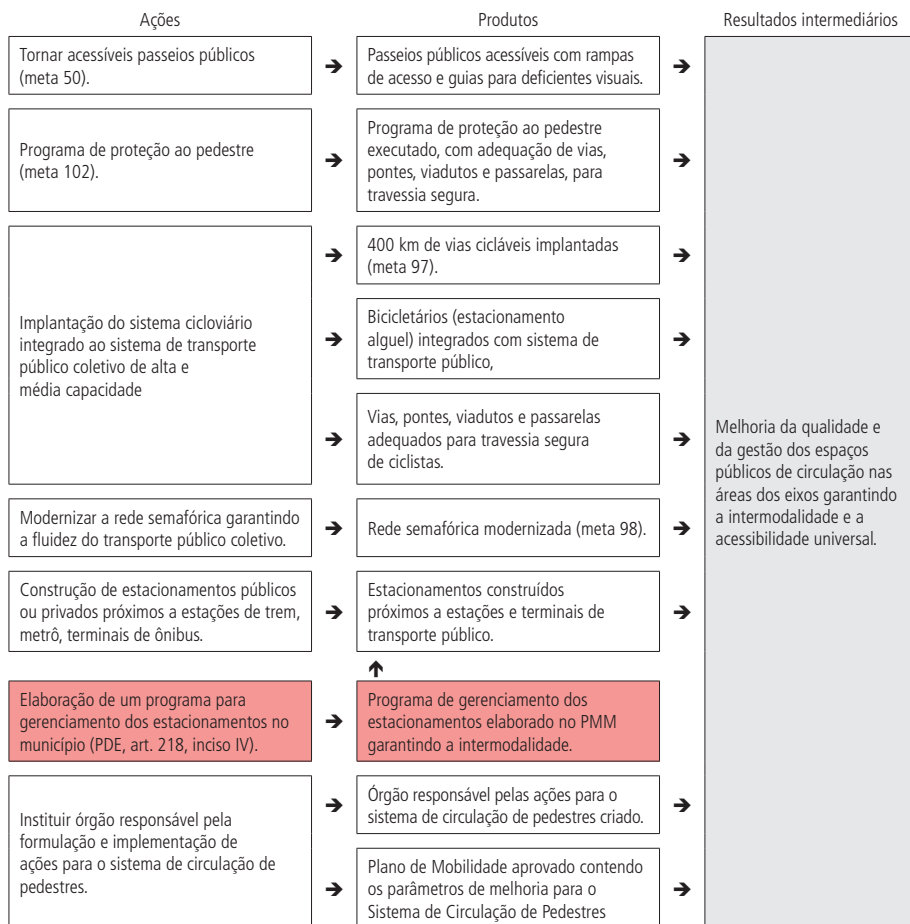
(Continua)

(Continuação)

Ações	Produtos	Resultados intermediários
Implantação de quatro terminais de ônibus para troncalização com os bairros (meta 93)	→ Terminais Municipais Implantados	Implantação de corredores e expansão do sistema de transporte coletivo.
	→ Terminais metropolitanos implementados em colaboração com o governo do estado e municípios (art 233, inciso VII, do PDE, mapa 10).	
Implantação de estações de transferência.	→ Estações de transferência implantadas.	
Implantação de conexões.	→ Conexões implantadas.	
Colaborar com a implantação de novas linhas e estações do sistema de transporte coletivo de alta capacidade (trem e metrô) – PDE art. 233, VIII, mapa 10.	→ Áreas públicas municipais previstas destinadas para implantação de linhas e estações de sistema de transporte de alta capacidade.	
	→ linhas de ônibus integradas com sistema de transporte de alta capacidade.	
Melhoria das condições e acesso a pontos, terminais , estações pelos usuários do transporte público PDE art. 221	→ Componentes do sistema de circulação de pedestres (calçadas, vias de pedestres, faixas de pedestres, lombofaixas, transposições, passarelas, e sinalização específica) melhorados, segundo diretrizes do PDE e do PMM.	
Estabelecimento de 150 km de faixas exclusivas para ônibus (meta 96).	→ Faixas exclusivas de ônibus estabelecidas.	
Aumentar acessibilidade da frota de ônibus (meta 51).	→ Aumento da frota de ônibus equipada para transporte de portadores de deficiência física e com dificuldade de locomoção.	
Vinculação do uso do solo com sistema de transportes através da Luos.	→ Luos regulamentada e aprovada, com coeficiente de aproveitamento diferenciado para adensamento ao longo dos eixos de transformação.	
	→ Descontos na outorga onerosa e direito de construir regulamentados na Luos para incentivar o equilíbrio de emprego e moradia.	
	→ Limite estabelecido de uma vaga apenas como área não computável para imóveis construídos nos eixos.	
Aproveitar área construtiva adicional dos terminais e estações de transferência com destinação para equipamentos públicos municipais, usos comerciais e serviços PDE art 233, VIII, parag 2 e 3	→ Terminais com oferta de equipamentos públicos, serviços, comércio.	
Articulação do sistema de transporte público coletivo com ofertas de habitação de interesse social.	→ Unidades de habitação de interesse social ofertadas nas imediações de oferta de transporte público.	

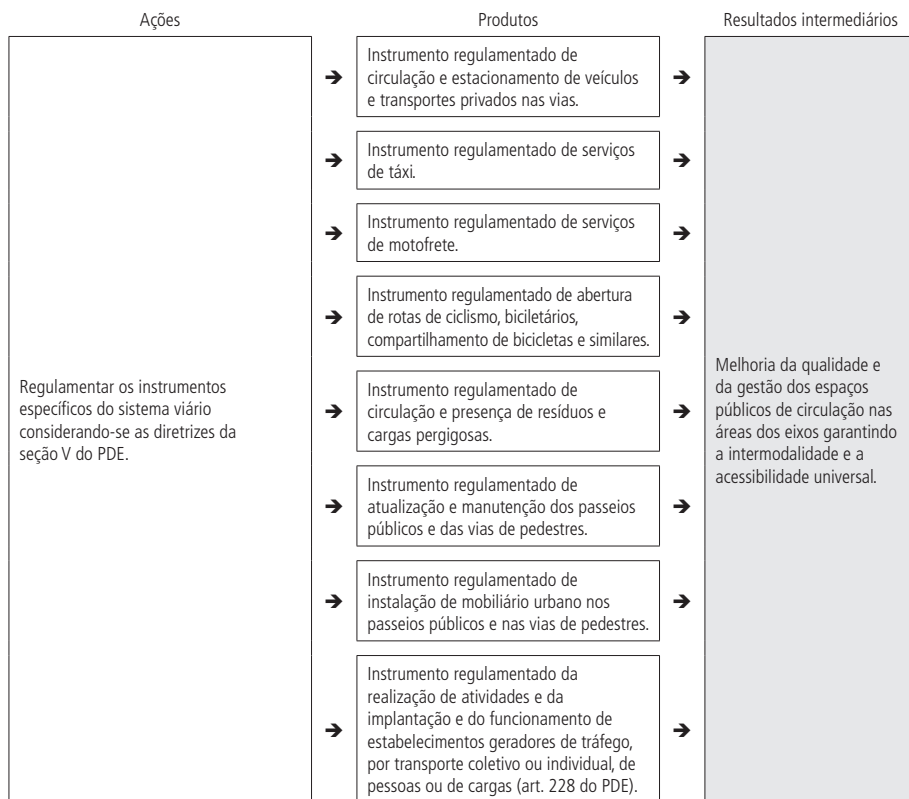
(Continua)

(Continuação)



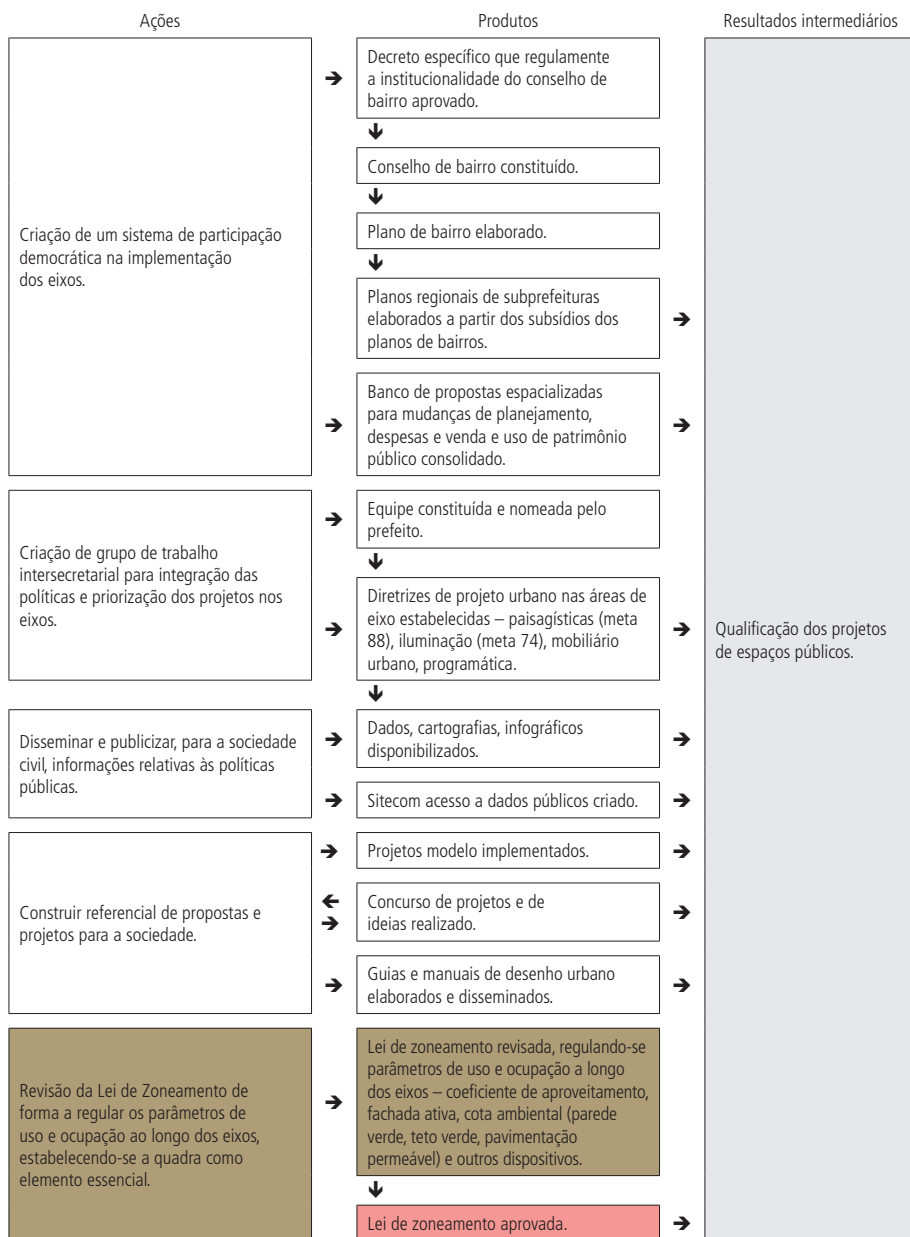
(Continua)

(Continuação)



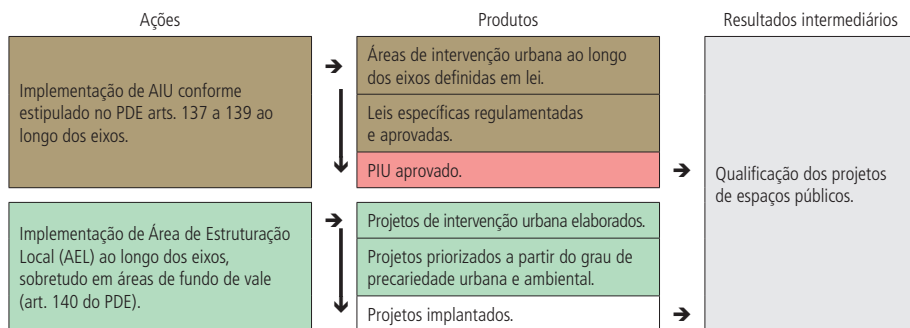
CAUSA CRÍTICA 6

Ausência de projetos urbanos mediando os conflitos e as disputas de uso do espaço urbano



(Continua)

(Continuação)



Fonte: Relatório Final referente ao Convênio 01/2013 Ipea/PMSP-SMDU - Modelos de Avaliação de Gestão e Inovações - São Paulo, janeiro de 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Gláucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

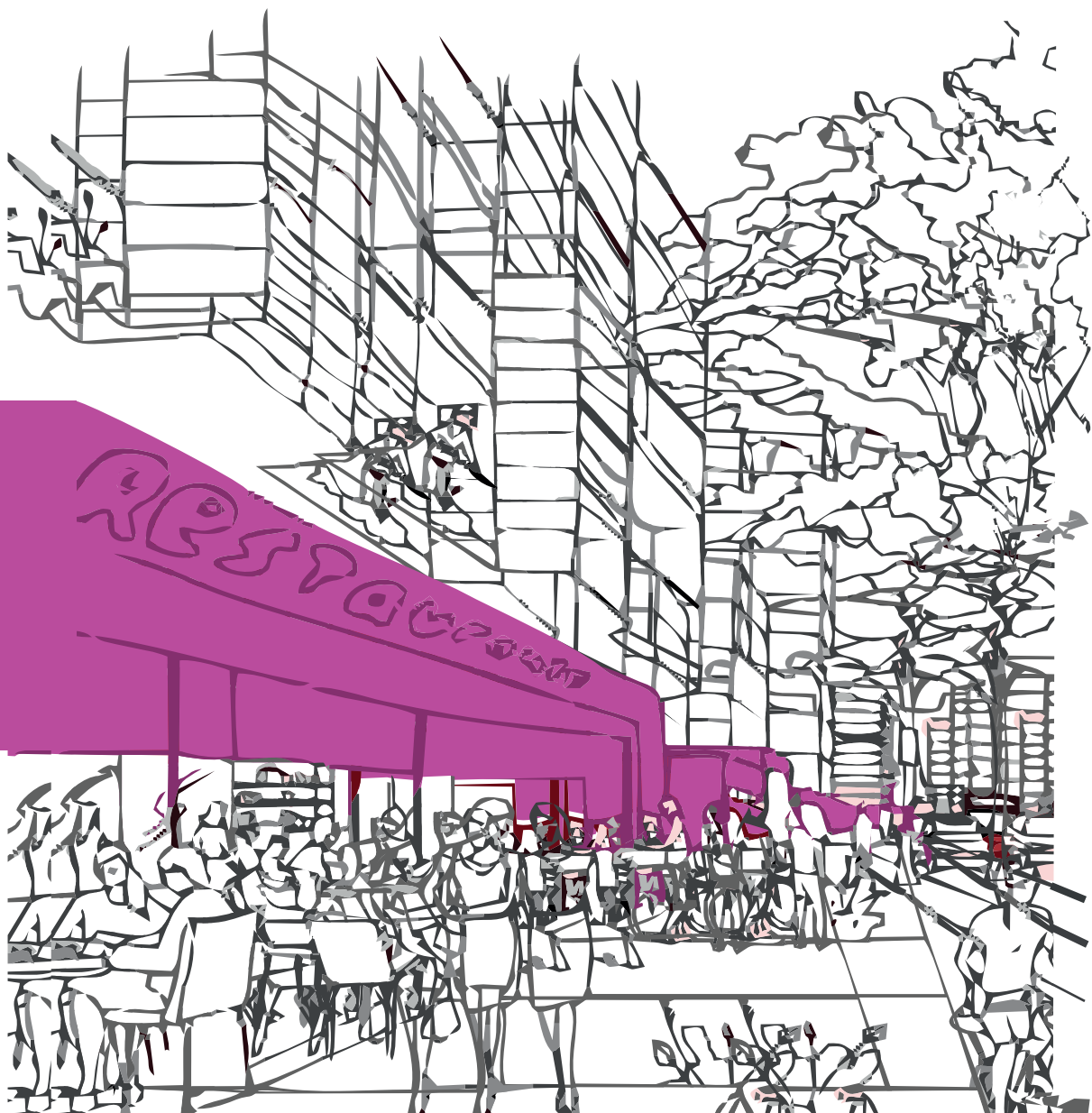
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ISBN 978-85-7811-278-3



 **PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
DESENVOLVIMENTO URBANO

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO


BRASIL
GOVERNO FEDERAL