

Subsídios para a revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo de 2014: avaliação dos avanços e retrocessos da sua implementação climática

Subsidies for the Revision of the 2014 Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo: Evaluation of the Advances and Setbacks of its Implementation

Eduardo A. C. Nobre

Graduado (1989), doutor (2000) e livre-docente (2018) em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP, mestre em Desenho Urbano pela Oxford Brookes University, Inglaterra. Atualmente é professor associado III, presidente da comissão de pós-graduação e docente do Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional do Departamento de Projeto da FAU-USP e pesquisador do Núcleo de Apoio e Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído (NAPPLAC/USP) nos seguintes temas: planejamento urbano e regional, políticas públicas urbanas, legislação urbanística e grandes projetos urbanos.

E-mail: eacnobre@usp.br

Resumo: A Constituição Federal definiu que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, definindo os parâmetros do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, sendo que o Estatuto da Cidade instituiu que ele deve ser revisto pelo menos a cada dez anos. O município de São Paulo instituiu seu primeiro Plano Diretor Estratégico seguindo essas diretrizes em 2002, que foi revisto pela lei nº 16.050/2014 previsto para um prazo de quinze anos. Em 2021 a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Smul) iniciou o processo de revisão intermediária do plano. O presente trabalho busca contribuir para as discussões desta revisão trazendo resultados de pesquisa que contou com financiamento do Edital Universal do CNPq e do Projeto Regular da Fapesp. A primeira seção faz algumas considerações sobre os objetivos e as inovações implantadas pelo plano, a segunda analisa sua implementação, considerando os impactos sobre o mercado imobiliário, a captura da valorização imobiliária e sua redistribuição através das obras públicas e o atendimento dessas aos objetivos do plano, considerando a gestão municipais envolvidas, para concluir sobre a evolução de implementação do plano.

Palavras-chave: Planejamento urbano e regional. Políticas públicas urbanas. Plano diretor. São Paulo.

Abstract: The Federal Constitution defined that the master plan is the basic instrument of the urban development policy, defining the parameters for the fulfilment of the social function of the property and of the city. The City Statute established that it should be revised at least every ten years. The Municipality of São Paulo enacted its first Strategic Master Plan following these guidelines in 2002, which was revised by Law 16,050/2014 for a fifteen year period. In 2021 the Urban Development and Licencing Department started the plan mid-term review process. The present work seeks to contribute to the discussions of this review by bringing research results that were funded by CNPq Universal Call and Fapesp Regular Project. The first section makes some considerations about the objectives and innovations implemented by the plan, the second analyses its implementation, considering the impacts on the real estate market, the land value capture and its redistribution through public works and their fulfilment of the objectives of the plan, considering the municipal administrations involved, to conclude on the evolution of the plan's implementation.

Keywords: Urban and regional planning. Urban public policies. Master plan. São Paulo.

1 Introdução

A Constituição Federal definiu que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo que o Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001), no parágrafo 3º do artigo 40, instituiu que ele deve ser revisto pelo menos a cada dez anos. A Prefeitura de São Paulo elaborou seu primeiro plano diretor seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade em 2002, com a promulgação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDEMSP), na lei nº 13.430/2002, e realizou sua revisão em 2014, instituída pela lei nº 16.050/2014.

O PDEMSP 2014 foi elaborado para um período de quinze anos, buscando melhorar a qualidade de vida da população, reduzir as desigualdades socioeconômicas e tornar a cidade mais inclusiva e ambientalmente equilibrada. O plano tem vigência até 2029 e prevê uma revisão participativa, visando eventuais ajustes de seus dispositivos às transformações que ocorrerem. A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Smul) adiantou para o ano de 2021 o processo de revisão intermediária do PDE; contudo, devido à pandemia, houve prorrogação de prazo para o desenvolvimento dos trabalhos em virtude de decisão judicial.

Considerando os nove anos de implantação do PDE 2014 e os sete anos da Lei de Zoneamento que o regulamentou (lei nº 16.402/2016), o presente trabalho procura fazer uma avaliação crítica de sua implementação a partir de pesquisas desenvolvidas no âmbito do NAPPLAC da FAU-USP¹ para servir de subsídio ao seu processo de revisão. A próxima seção faz algumas considerações sobre os objetivos e as inovações implantadas pelo

1 Núcleo de Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído, sediado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

plano. A seguinte analisa sua implementação, considerando os impactos sobre o mercado imobiliário, a captura da valorização imobiliária e sua redistribuição através das obras públicas e o atendimento dessas aos objetivos do plano. Essa avaliação considerou a evolução temporal de sua implementação ao longo três administrações municipais: Fernando Haddad (2013-2016); João Dória/Bruno Covas (2017-2020) e Bruno Covas/Ricardo Nunes (2021-presente).

2 O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014

O atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi implantado pela lei nº 16.050/2014. Fruto de processo participativo, capitaneado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, o marco regulatório da cidade de 2014 procurou rever os instrumentos regulamentados na legislação de 2002, a fim de torná-los mais efetivos, e também propôs novos instrumentos para alcançar seus objetivos principais, a saber: promover a função social da cidade e da propriedade urbana; a equidade e inclusão socioterritorial; a gestão democrática; e o direito à cidade.

A administração do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) se empenhou para aprimorar o marco legal e administrativo propostos no PDE 2014. Os instrumentos de indução à função social da propriedade – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), IPTU progressivo no tempo e desapropriação – foram revistos com a criação de um departamento específico para sua implementação (Departamento de Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano).

A mobilidade urbana ganhou destaque com as Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), incentivando o crescimento urbano ao longo dos eixos de transporte coletivo, em conformidade com os preceitos do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (Dots).²

O cálculo do instrumento de captura da valorização fundiária, a Outorga Onerosa do Direito de Construir³ (OODC), foi modificado com vistas a se aproximar do valor real de mercado e a provocar maior efeito indutor no tocante à orientação do crescimento da cidade. Os recursos advindos dessa arrecadação são depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), cujo objetivo é financiar projetos vinculados ao PDE e ao Programa de Metas. No plano, foi priorizado o investimento destes recursos para a implementação de ações de mobilidade urbana (melhorias no transporte coletivo, sistema cicloviário e circulação de pedestres) e para a aquisição de terrenos na Macroárea de Estruturação

2 Segundo a WRI Brasil (WRI BRASIL, 2018), o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (Dots) é uma estratégia de planejamento urbano que integra o planejamento do uso do solo à mobilidade urbana com o objetivo de promover a cidade compacta, conectada e coordenada, promovendo cidades mais sustentáveis. Por meio dos planos diretores, é possível propor estratégias e catalisar ações que levarão a essa mudança no modelo de crescimento urbano.

3 A OODC é o instrumento urbanístico pelo qual o empreendedor imobiliário compra da municipalidade potencial construtivo adicional, entre o coeficiente de aproveitamento básico e o máximo, quando da aprovação do projeto junto à Prefeitura. O valor dessa contrapartida é baseado em fórmula que leva em consideração o valor do terreno em que ocorrerá o empreendimento. A lógica desse cálculo reside na ideia de que o novo empreendimento deveria financiar a compra de terrenos nas proximidades para minimizar os impactos do adensamento, com a provisão de áreas verdes ou equipamentos públicos. A ideia de sua formulação vem da década de 1970 e foi muito influenciada pelo instrumento francês *Plafond Legal de Densité* (PLD) (NOBRE, 2019).

Metropolitana para a produção de Habitação de Interesse Social⁴ com o gravame de 30% do total de gastos para cada um desses temas. Do mesmo modo, 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) passaram também a ser destinados para aquisição de terrenos para Habitações de Interesse Social (HIS).

As áreas gravadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), destinadas à recuperação urbanística-ambiental, regularização fundiária e à promoção de HIS, foram duplicadas e sua regulamentação, modificada, a fim de garantir maior efetividade, sobretudo no atendimento às famílias de menor renda. Foi criada a Cota de Solidariedade, que destina o equivalente a 10% da área computável de novos empreendimentos de grande porte para a produção de HIS. As Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepec) foram revistas, com a inclusão da categoria das Áreas de Proteção Cultural (APC) e a revisão da regulamentação Transferência do Direito de Construir (TDC) para os imóveis tombados.

Adicionalmente, vários outros instrumentos foram incorporados aos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, tais como os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), as OUC, as Áreas de Intervenção Urbana (AIU) e as Áreas de Estruturação Local (AEL).

Em face dessa visão estrutural e das inovações dos instrumentos previstos, o Plano Diretor de 2014 recebeu os prêmios de melhor compromisso urbano do renomado site internacional de arquitetura ArchDaily e de melhor prática inovadora da Nova Agenda Urbana (NUA) da ONU-Habitat (ARCHDAILY, 2015).

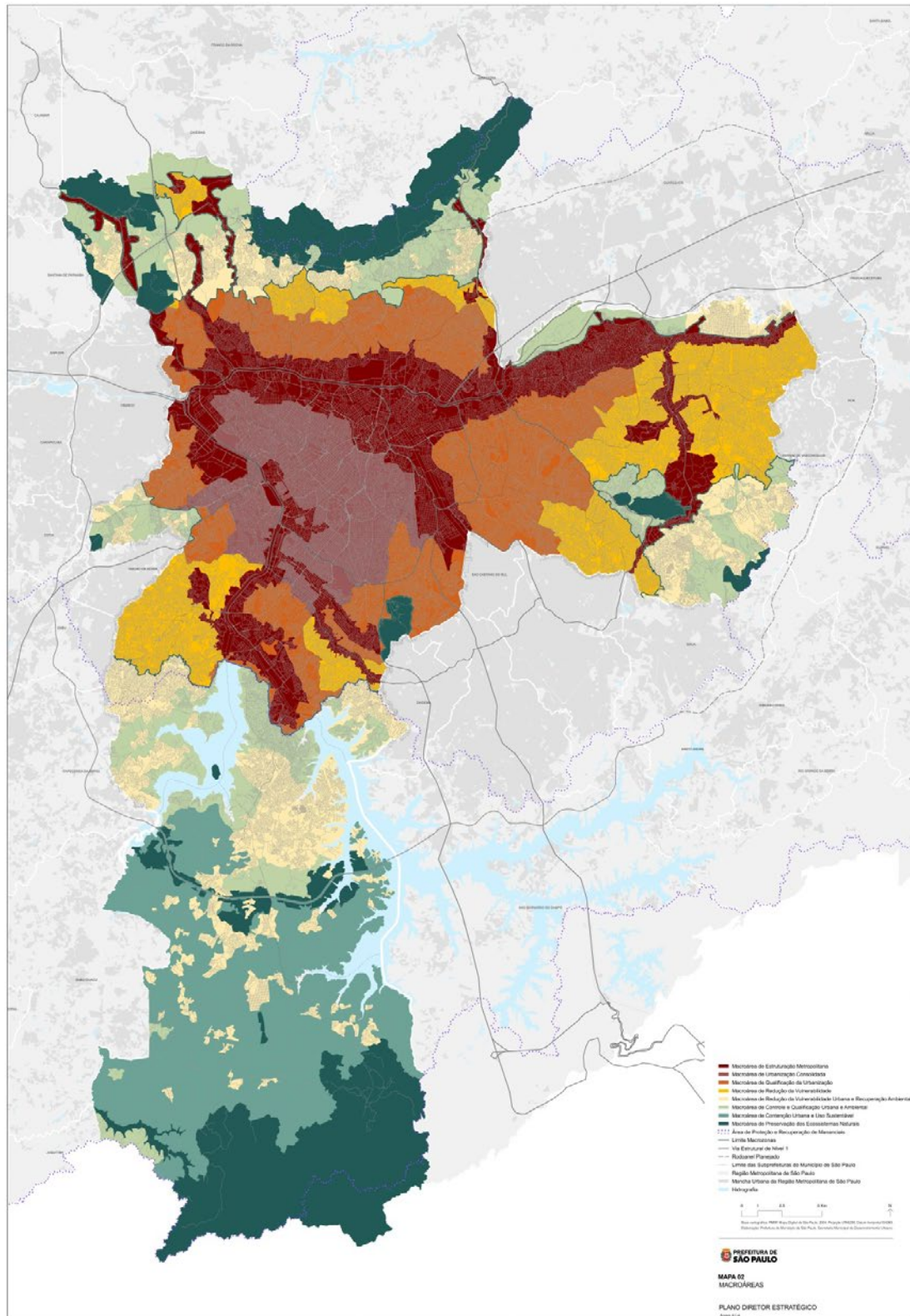
3 Resultados parciais da implementação do PDE 2014

Passados nove anos da promulgação do PDE 2014 (SÃO PAULO (CIDADE), 2014) e sete anos da promulgação da Lei de Zoneamento que o regulamentou (SÃO PAULO (CIDADE), 2016a), é possível fazer algumas análises dos avanços e retrocessos na sua implementação. Contudo, é importante ressaltar que a aprovação do PDE 2014 ocorreu na administração Fernando Haddad (2013-2016) e sua implementação vem ocorrendo nas administrações seguintes de João Dória/Bruno Covas (2017-2020) e Ricardo Nunes (2021-), de oposição à primeira. Esse dado é importante, pois diversas ações propostas no plano, que dependeriam de uma ação mais efetiva do poder público, foram diminuídas ou descontinuadas nas administrações seguintes.

Do ponto de vista da visão estrutural de direcionamento do crescimento urbano, o plano propõe duas visões, por vezes até conflitantes. Uma primeira, que pretende promover a reestruturação urbana da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), nos vales dos rios Tietê e Pinheiros, considerando o seu potencial de transformação, principalmente por meio da implementação de projetos urbanos consorciados (OUC, PIU e AIU), conforme mapa da Figura 1. E outra que pretende promover o adensamento construtivo e populacional ao longo da rede estrutural de transporte coletivo na Zona de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), baseado nos princípios do Dots, que pode ser visto em mapa da Figura 2.

4 Segundo o Quadro 1 anexo à lei nº 16.050/2014, Habitação de Interesse Social (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 ou renda per capita de até R\$ 362,00; b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 ou 362,00 per capita e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 per capita.

Figura 1 – Mapa das macroáreas do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014

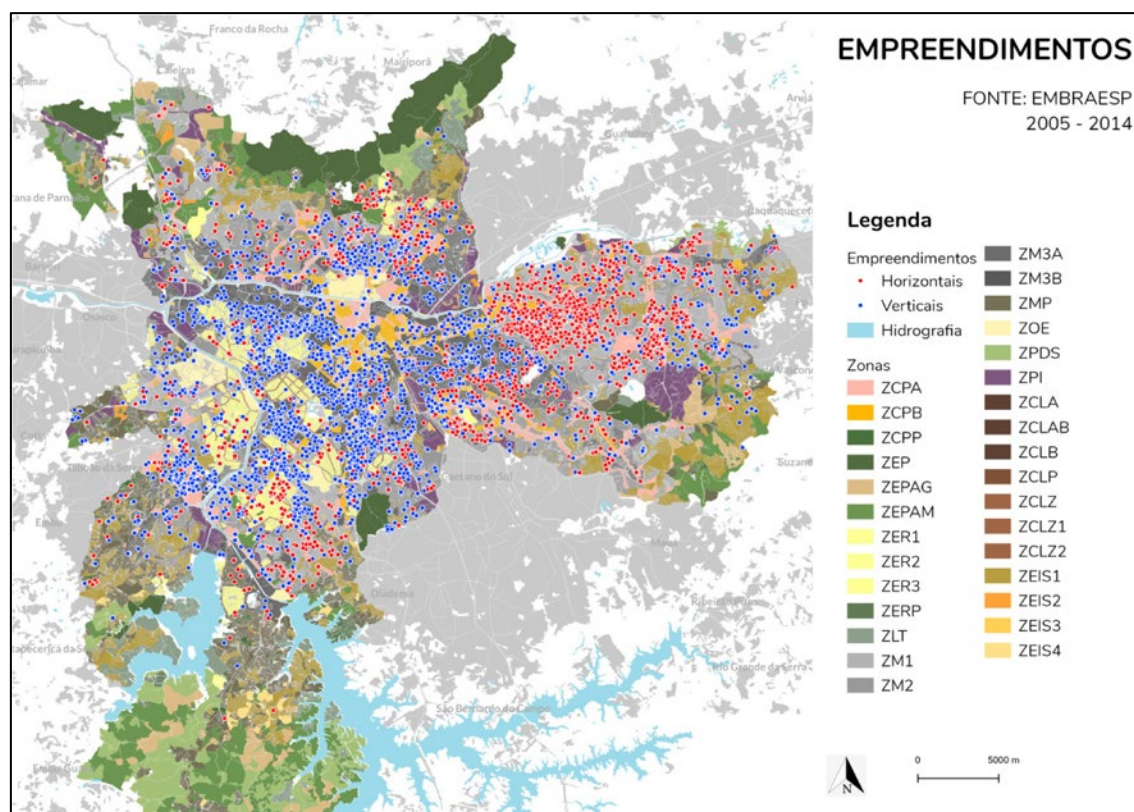


Fonte: SÃO PAULO, 2014.

Nesta última, além dos coeficientes de aproveitamento máximo dos terrenos serem maiores (quatro vezes a área do terreno podendo chegar a seis), o cálculo do montante de recursos a serem pagos pela OODC privilegia a utilização dos coeficientes máximos, pois, quanto mais se constrói, menos se paga proporcionalmente por metro quadrado adicional construído. Dessa forma, o objetivo urbanístico se sobrepõe ao objetivo fiscal, pois com o barateamento proporcional da outorga pretende-se atingir o adensamento construtivo máximo nos Eixos.

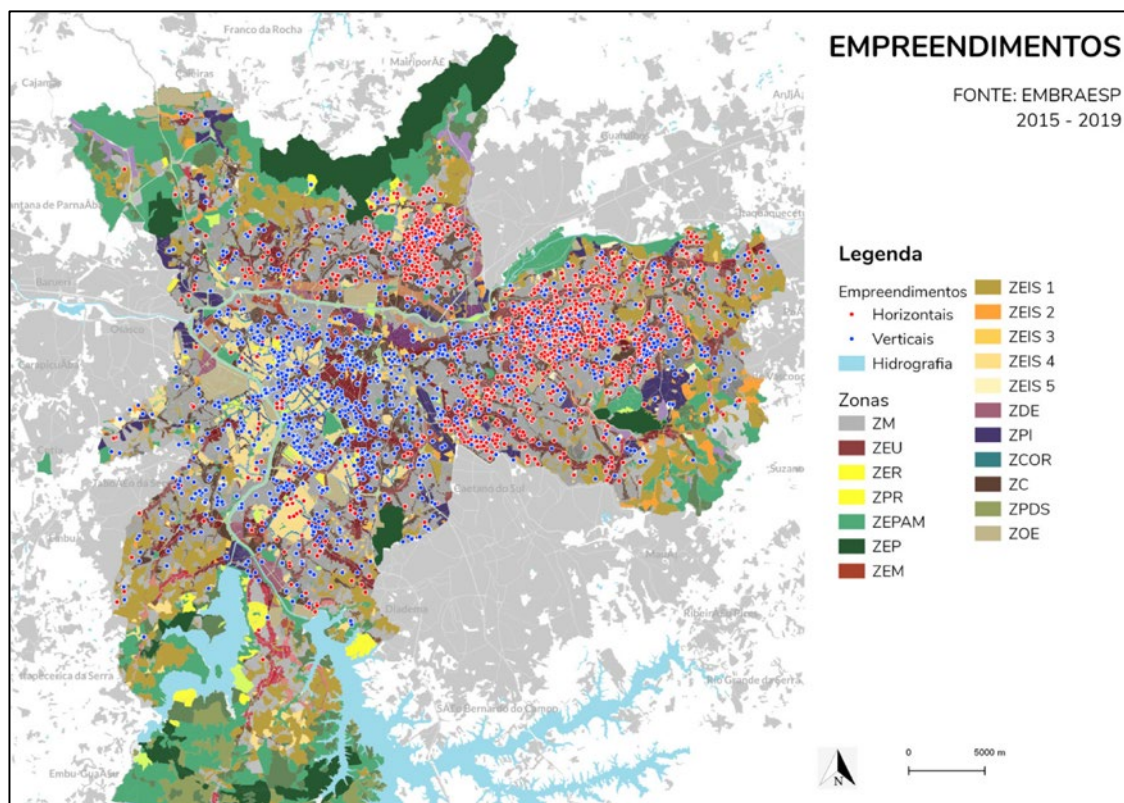
O resultado da implementação desses conceitos resultou de fato em um redirecionamento da localização dos empreendimentos imobiliários verticais residenciais na cidade. Mapeamento realizado por Nobre, Seo e Marques (2021) a partir de levantamento feito na base de dados da Embraesp (EMBRAESP, s.d.), importante empresa de consultoria imobiliária de São Paulo, demonstra que os lançamentos imobiliários verticais se apresentavam dispersos no marco legal anterior (2002-2014) e que no marco legal atual (2014-2029) se concentraram ao longo das ZEU conforme pode ser visto nos mapas das figuras 3 e 4.

Figura 3 – Mapa dos lançamentos imobiliários em São Paulo de 2005 a 2014



Fonte: elaborado por Marina Marques, 2020, a partir de dados da Embraesp (s.d.) e base do Geosampa.

Figura 4 – Mapa dos lançamentos imobiliários em São Paulo de 2015 a 2019

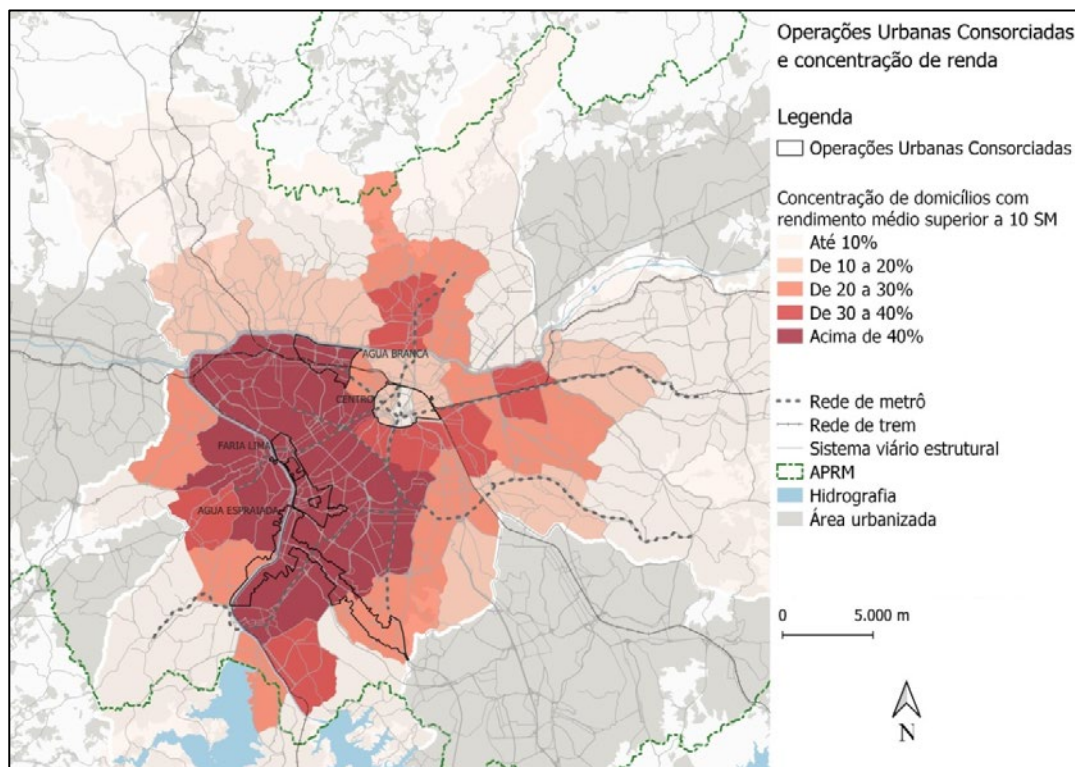


Fonte: elaborado por Marina Marques, 2020, a partir de dados da Embraesp, s.d., e base do Geosampa.

Muitos desses empreendimentos não apresentam vagas de garagem, procurando incentivar o uso do transporte coletivo e suas unidades têm sua área limitada pela quota residencial para promover de fato um adensamento populacional. Contudo, nessa pesquisa não foi realizado nenhum levantamento para aferir a classe de renda que está ocupando esses imóveis. Porém, a falta de uma política pública habitacional, que poderia direcionar o uso desses empreendimentos, fez com que muitos deles sejam financiados por fundos de investimento imobiliário e direcionados ao mercado de hospedagem temporária de aluguel, reservados por plataformas de internet. Dessa forma, o objetivo de adensamento dos eixos com unidades habitacionais mais baratas parece não ter sido atendido.

Já na MEM, o desinteresse das administrações subsequentes fez com que os novos projetos urbanos consorciados, que deveriam ser aprovados pela Câmara Municipal, não saíssem do papel. Dessa forma, os únicos projetos implementados foram as OUC, que já vinham sendo desde a década de 1990. Importante ressaltar que a maioria das OUC está localizada no Centro Expandido da cidade. Nesse aspecto, as que tiveram maior sucesso estão localizadas na região que Villaça (1998) chama de Quadrante Sudoeste, constituído pelos distritos onde mora a população de maior renda no município, conforme pode ser visto no mapa da Figura 5.

Figura 5 – Mapa das operações urbanas consorciadas e concentração de renda em São Paulo



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2021) e base do Geosampa.

Dessa forma, dos R\$ 7,4 bilhões arrecadados desde o início das OUC (1995), 87% se concentraram nas Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima (OUCFL) e Água Espraiada (OUCAE) que abrangem os bairros da elite paulistana (NOBRE, 2019 e 2021). Do ponto de vista dos gastos desses recursos, predominaram aqueles relacionados a obras de melhorias no sistema viário (44%) e com a desapropriação dos terrenos necessários à implantação dessas obras (26%), totalizando 70%, conforme pode ser visto na Tabela 1. Por outro lado, os gastos com maior retorno social, produção de HIS e implantação de transporte coletivo, representaram apenas 24% desse total.

Tabela 1 – Entradas, saídas e distribuição de recursos no conjunto das OUC em R\$ milhões

Balanco	Total	Porcentagem
Entradas	7.379	
Saídas	5.998	100%
Obras	2.612	44%
Desapropriação	1.531	26%
Habitação Social	850	14%
Transporte Coletivo	592	10%
Outros	413	7%
Balanco	1.381	

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da SP Urbanismo, 2019.⁵

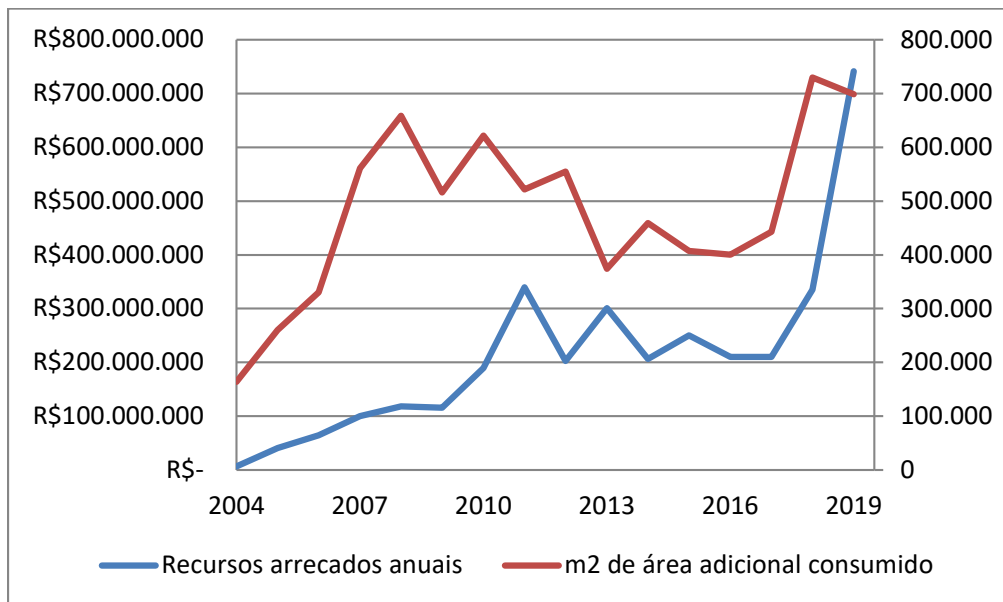
De qualquer forma, fica evidente a concentração de recursos nessas áreas, pois, enquanto as OUC conseguiram arrecadar esse montante, os recursos advindos pela arrecadação da OODC desde 2004 atingiram R\$ 3,4 bilhões, aproximadamente 50% do montante das OUC, conforme será visto a seguir. Contudo, enquanto os recursos das OUC são adquiridos *a priori* e devem ser gastos no interior destas, segundo regramento do Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados pela OODC são cobrados no momento em que cada empreendedor aprova seu projeto junto à Prefeitura e depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para serem gastos na cidade toda.

Considerando que a área das OUC representa apenas 3% do total do município, conclui-se que a Prefeitura dispõe de quase cem vezes mais recursos por metro quadrado para serem gastos no interior das OUC do que para serem gastos no restante da cidade, demonstrando o tremendo efeito concentrador desse instrumento (NOBRE, 2019).

Por outro lado, as mudanças na fórmula e nos valores de cobrança da OODC fizeram que de fato a arrecadação com esse instrumento aumentasse consideravelmente, passando de R\$ 365/m² para R\$ 1.061/m² entre 2012 e 2019, quase triplicando o total anual de aproximadamente R\$ 300 milhões em 2013 para cerca de R\$ 741 milhões em 2019, conforme Gráfico 1. Contudo, esses valores ainda estão muito baixos se comparados aos valores praticados na compra dos Cepac, que variam em média de R\$ 2.200/m², na Operação Urbana Consorciada Água Espriada, a R\$ 3.950/m² na Operação Faria Lima.

⁵ Dados disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Gráfico 1 – Recursos arrecadados de OODC × metros quadrados de área adicional consumida



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Prefeitura do Município de São Paulo.⁶

Considerando o gasto dos recursos do Fundurb, desde 2013 eles são vinculados a um projeto específico, e não mais a uma rubrica (CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 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. São eles:

1. Projetos que propiciem resultados com impacto local para o desenvolvimento de bairros.
2. Projetos paradigmáticos e indutores de desenvolvimento urbano e social.
3. Projetos vinculados ao Programa de Metas do governo.

Entre 2013 e 2018, foram gastos R\$ 1,3 bilhão (NOBRE e VALEIRO, 2021), conforme abaixo:

- 25% para obras de transporte coletivo, ciclovias e melhorias para pedestres;
- 24% para desapropriação de terrenos, aquisição de edifícios e produção de HIS;
- 17% para obras de urbanização de favelas, drenagem e contenção de encostas;
- 14% gastos na contratação de serviços técnicos e projetos;
- 9% na reforma/construção de equipamentos culturais e educacionais;
- 4% na reforma do sistema viário;
- 7% em outros.

⁶ Os dados foram obtidos no site Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo, disponível em: <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>.

De acordo com vários documentos oficiais da Prefeitura entre 2014 e 2020 (SÃO PAULO, 2016, 2019 e 2021), é possível avaliar a implementação de várias dessas propostas constantes no PDE 2014, envolvendo três administrações, a de Fernando Haddad (2013-2016), que fez o plano, e a de João Dória/Bruno Covas (2017-2020) e Bruno Covas/Ricardo Nunes (2021-) posteriores e de oposição à primeira. Pela análise desses dados é possível ver que a atuação foi muito maior e mais efetiva na primeira administração, em que pese o fato de contar apenas com dois anos para tanto a partir da promulgação do plano, conforme dados da tabela.

Tabela 2 – Implementação das ações propostas no Plano Diretor entre 2013 e 2020

Área	Ação	2013-2016	2017-2020	Total
Função Social	Imóveis notificados	1.314 (75%)	432 (25%)	1.746 imóveis
	Imóveis desapropriados	-	-	-
Mobilidade	Corredor de ônibus	7 (78%)	2 (22%)	9 km
	Faixa exclusiva de ônibus	423 (95%)	24 (5%)	447 km
	Ciclovias/ciclofaixas	447 (76%)	139 (24%)	586 km
Habitação	Novas unidades HIS	14.951 (58%)	10.850 (42%)	25.801 UHIS
	Regularização fundiária	202.000 (62%)	122.000 (38%)	324.000 domicílios
	Urbanização de favela	14.114 (72%)	5.356 (28%)	19.470 domicílios

Fonte: elaborado pelo autor a partir de São Paulo (2016c, 2019 e 2021).

Com relação à indução da função social da propriedade, foram notificados 1.746 imóveis vazios, sendo 75% na primeira administração e 25% nas demais. Nenhum imóvel foi desapropriado, pois o período legal previsto entre a notificação, IPTU progressivo e desapropriação é de sete anos, portanto, os primeiros imóveis notificados em 2014 só poderiam ser desapropriados em 2021.

Do ponto de vista da política de mobilidade urbana, essa lógica se repete. A construção dos corredores de ônibus, em ambas as administrações ficou muito abaixo do esperado (10%). O Plano Diretor previa a construção de 87 km, aumentando a rede atual para 218 km. Contudo, essa meta foi inviabilizada, pois ainda na administração Haddad, o Tribunal de Contas do Município (TCM) suspendeu o processo de desapropriação dos imóveis necessários a essas obras por alegado problema de sobrepreço.

Com relação às demais ações de mobilidade, contudo, é possível perceber que houve um empenho maior da primeira administração na implementação das metas aderentes ao plano diretor (implantação de faixas exclusivas para ônibus, ciclovias/ciclofaixas). Esse fato não surpreende tendo em vista que a segunda administração foi eleita com o mote “Acelera, São Paulo” e reviu várias das propostas de mobilidade, privilegiando mais o transporte individual, inclusive com aumento nos limites de velocidade. Recursos que tinham sido destinados à construção do Terminal Itaquera de ônibus foram redirecionados para o

programa “Asfalto Novo”, para recapeamento dos bairros de elite da cidade (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2018).

Com relação aos programas habitacionais, foram construídas 25.800 novas unidades de HIS, 19.470 famílias foram beneficiadas com o programa de urbanização de favelas e 324 mil foram contempladas com o programa de regularização fundiária, sendo que novamente é possível averiguar uma realização maior na administração 2013-2016. A administração Haddad deu ênfase nos projetos de urbanização de favela.

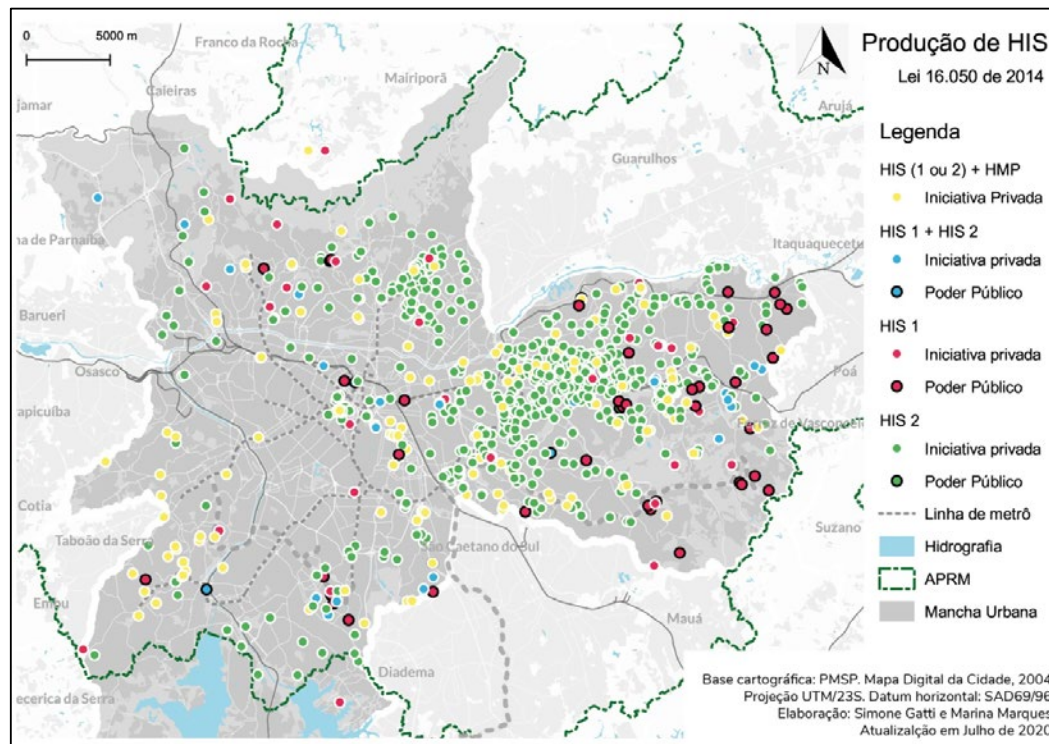
Nesse aspecto, a Secretaria Municipal de Habitação naquela administração lançou o Plano Municipal de Habitação em 2016, com metas bastante ambiciosas (SÃO PAULO (CIDADE), 2016b): construção de 110 mil unidades novas de HIS, obras de urbanização atendendo a 320 mil domicílios e regularização fundiária de interesse social atendendo a outros 600 mil domicílios até 2032. Como o plano é estabelecido por lei, ele foi enviado para a Câmara Municipal como projeto de lei naquele ano e até hoje não foi apreciado pelos vereadores.

As administrações seguintes apostaram na fórmula das parcerias público-privadas (PPP) para procurar atender à demanda habitacional por meio da atuação do mercado via Programa Casa Paulista do governo do estado de São Paulo ou com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal. Gatti (2021), em levantamento realizado dos empreendimentos entre 2014 e 2019 aprovados pela Prefeitura como HIS segundo as regras do PDE 2014, identificou 1.103 empreendimentos, sendo que 94% foram realizados pela iniciativa privada (956) e apenas 6% foram realizados pelo poder público (57).

Com relação aos grupos sociais beneficiados, apenas 9% (93) dos empreendimentos foram aprovados como HIS 1, destinados a famílias com renda até 3 salários mínimos, apesar do fato desse grupo social representar 92% do déficit habitacional da cidade. Por outro lado, 62% dos empreendimentos foram aprovados como HIS 2, destinados a famílias com renda superior a 3 e inferior a 6 salários mínimos. Apenas 24% (239) dos empreendimentos foram realizados dentro dos perímetros das Zeis. Análise dos dados da atuação do PMCMV demonstra também a mesma lógica: 88% dos valores contratados (R\$ 13,2 bilhões) com financiamento desse programa nesse período foram para a Faixa 2, que atende família com renda entre 4 a 7 salários mínimos, enquanto que apenas 6% (R\$ 900 milhões) foram para a Faixa 1, abaixo dessa renda.

Do ponto de vista da lógica da localização desses empreendimentos, é possível ver sua concentração na Zona Leste da cidade, conforme pode ser conferido no mapa da Figura 6, região que historicamente se configurou como área de expansão da população de baixa renda em função das condições ambientais (várzea de inundação do rio Tietê) e pela presença da Estrada de Ferro Central do Brasil (EFCB), que liga São Paulo à cidade do Rio de Janeiro, que estruturou diversos bairros industriais no entorno de suas estações.

Figura 6 – Mapa de empreendimentos aprovados como HIS entre 2014 e 2019



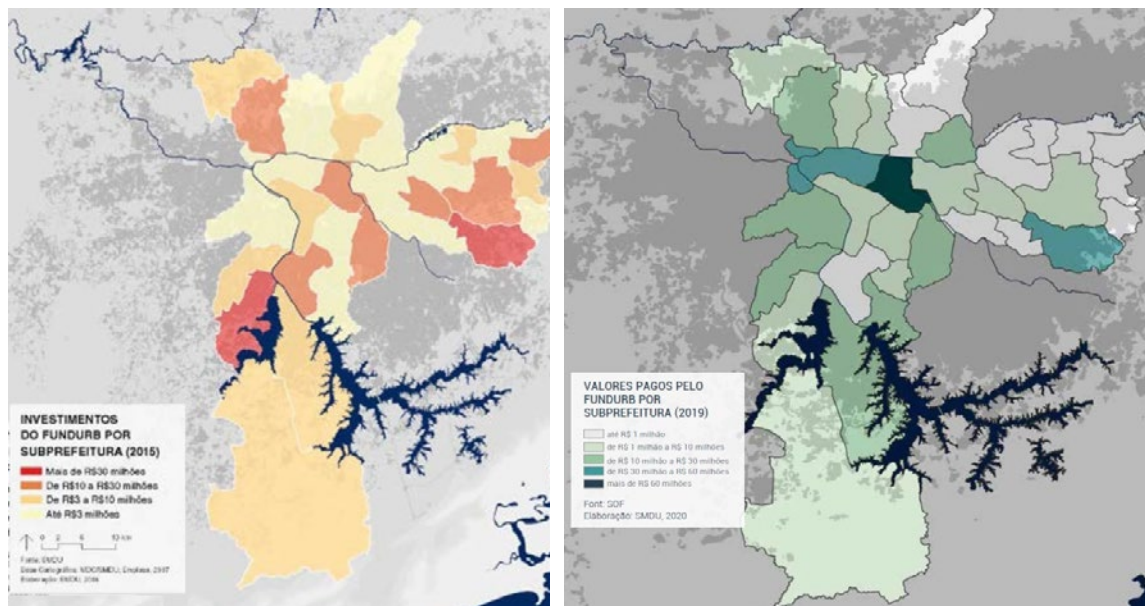
Fonte: Gatti e Marques (2021).

Por fim, com relação à priorização dos investimentos do Fundurb, também é possível ver certa regressão à lógica histórica anterior de concentração dos investimentos nas regiões mais ricas da cidade, conforme atestam os mapas da localização dos recursos para os anos de 2015 e 2019 da Figura 7 (SÃO PAULO, 2015 e 2019). Por esses mapas, é possível ver que em 2015 houve a concentração de mais de R\$ 30 milhões em investimentos do Fundurb nas subprefeituras periféricas de M’Boi Mirim e São Mateus. Já em 2019, mais de R\$ 60 milhões foram investidos apenas na subprefeitura da Sé, que compreende o centro histórico da cidade.

Maior parte desses recursos foi investida na requalificação do Vale do Anhangabaú,⁷ que consumiu R\$110 milhões em três anos. Um dos principais espaços públicos da cidade, essa área foi remodelada dentro da lógica neoliberal, pois o seu gerenciamento e manutenção passaram para a iniciativa privada. Como remuneração por esses serviços, o gestor pode promover festas e eventos privados com cobrança e restrição de acesso ao público, nos moldes das FanFests que ocorreram durante a Copa do Mundo Fifa de 2014.

7 O vale do córrego do Anhangabaú divide duas colinas em que se localizam o local de fundação da cidade de um lado (Centro Velho) e a expansão urbana do século XVIII do outro (Centro Novo). Na primeira década do século XX, os fundos das casas que davam para ele foram desapropriados para a criação de um parque projetado pelo arquiteto paisagista francês Joseph Bouvard. Na década de 1930, o parque foi rasgado pelas avenidas propostas pelo Plano de Avenidas. Na década de 1980, concurso de projetos propôs o rebaixamento da avenida Prestes Maia, principal via Norte-Sul da cidade, e a criação de uma imensa laje com um parque em cima, retomando a ideia do parque do Anhangabaú.

Figura 7 – Mapa de investimentos do Fundurb por subprefeitura em 2015 e 2019



Fonte: São Paulo (2015 e 2019).

Esse projeto tem ocasionado imensas críticas. Primeiro, por concentrar uma enorme quantidade de recursos na remodelação de um espaço que estava em boas condições. Segundo, pela supressão da vegetação e de áreas verdes para criar um grande espaço livre central. Por fim, por promover a privatização do espaço público, pois movimentos sociais recentemente tiveram de conseguir um mandado de segurança na justiça para ter o direito de uso do espaço do Vale para manifestações políticas e, mesmo assim, o acesso foi grandemente dificultado pelo “gestor”. Segundo reportagem da *Folha de S.Paulo*, desde que foi concedido à iniciativa privada em dezembro de 2021, o Vale permaneceu por mais de 100 dias (20% do período) cercado, restringindo o acesso dos munícipes (ZVARICK, 2023).

4 Considerações finais

Conforme visto neste trabalho, o Plano Diretor 2014 tinha como objetivos promover a equidade e inclusão socioterritorial; a gestão democrática; e o direito à cidade, baseando-se em três principais temas: na indução à função social da propriedade, na promoção da mobilidade urbana e da moradia digna. O plano apresentava também aderência a temas do urbanismo contemporâneo defendidos pela Nova Agenda Urbana (NUA), tal como o Dots, promoção da mobilidade ativa, valorização dos espaços urbanos voltados para o pedestre.

Sua implementação subentendia uma postura mais proativa e efetiva do poder público municipal na produção do espaço urbano no sentido de reverter a lógica de segregação socioespacial e de concentração dos investimentos em áreas e obras que beneficiassem às classes de mais alta renda.

Na análise de sua implementação é possível ver que as mudanças de orientação política que ocorreram na Prefeitura inviabilizaram sua aplicação com a diminuição das ações

do poder público e redirecionamento de recursos. Apesar de a instituição do plano e seu zoneamento terem resultado no redirecionamento da localização dos novos empreendimentos imobiliários verticais, a falta de atuação do poder público impossibilitou a transformação da lógica excludente de produção da cidade.

Do ponto de vista de arrecadação da valorização imobiliária e sua redistribuição, a excessiva captura e reinvestimento de recursos em áreas já privilegiadas da cidade demonstra a necessidade de um plano de gestão desses recursos, pois o empreendedor imobiliário desenvolve o empreendimento na região em cuja taxa de lucratividade será maior, na maioria das vezes não atendendo os objetivos maiores do planejamento urbano.

A priorização novamente de obras e medidas legais que privilegiam o modo de transporte individual automóvel e a inexpressiva implementação das propostas de transporte coletivo e de mobilidade ativa colocam em xeque as transformações na mobilidade urbana. Proposta recente do prefeito Ricardo Nunes de utilizar recursos do Fundurb para o reaparelhamento de vias parece também ir contra os princípios de incentivar o uso do transporte coletivo e a mobilidade ativa do plano.

As diversas parcerias público-privadas, concessões e privatizações em andamento submetem a lógica do espaço público e da produção habitacional ao lucro privado, privilegiando grupos sociais que dispõem de renda para usufruir desses espaços ou adquirir esses imóveis, em detrimento da população em geral e dos grupos de menor renda em especial.

Dessa forma, é possível concluir que a promulgação do plano por si só, sem as políticas públicas necessárias sua implementação, resultou apenas num subsídio à lei do zoneamento. Assim, há que se pensar em maneiras de se tornar obrigatórias a implementação de planos setoriais e suas políticas públicas se de fato se objetiva transformar a lógica excludente de produção da cidade e promover a justiça socioambiental.

Por fim, a pressão exercida pelo mercado imobiliário e acatada pela atual administração municipal antecipou em seis anos a revisão do PDE 2014, que por lei só precisaria ser revisado em 2029. Essa pressão decorreu do descontentamento do setor imobiliário pela redução das áreas nas quais é possível construir edifícios em altura e outras restrições impostas pelo novo zoneamento por um lado e pelo aumento expressivo na cobrança da OODC por outro.

Referências

ARCHDAILY. Architecture's Most Inspiring Leaders, Projects & People in 2015.

ArchDaily: the world's most visited architecture website, 2015. Disponível em: <<https://www.archdaily.com/778937/architectures-most-inspiring-leaders-projects-and-people-in-2015>>. Acesso em: 6 set. 2021.

CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, em 17/06/2013. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano / FUNDURB / Reuniões 2013**, 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.

DIÁRIO DO TRANSPORTE. Mais uma vez Doria retira recursos milionários de corredores de ônibus para Asfalto Novo. **Diário do Transporte**, 2018. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2018/03/26/mais-uma-vez-doria-retira-recursos-milionarios-de-corredores-de-onibus-para-asfalto-novo/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

GATTI, S. F. Políticas públicas e produção habitacional nas Zeis em São Paulo: estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas das Zeis 3. *In*: NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K. **Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano**. São Paulo: FAUUSP, 2021. pp. 169-216.

NOBRE, E. A. C. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grande projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019.

NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K.; MARQUES, M. P. Contexto territorial da cidade de São Paulo: a dinâmica imobiliária e sua relação com a aplicação dos instrumentos urbanísticos no município. *In*: NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K. **Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano**. São Paulo: FAUUSP, 2021. pp. 9-32.

NOBRE, E. A. C.; VALEIRO, M. Avaliação da implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb): da regulamentação à aplicação de recursos. *In*: NOBRE, E. A. C.; SEO, H. N. K. **Aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano**. São Paulo: FAUUSP, 2021. pp. 64-93.

SÃO PAULO (CIDADE). **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, 14 set. 2002^a, pp. 1-13.

SÃO PAULO (CIDADE). **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^o ago. 2014. Suplemento, pp. 1-352.

SÃO PAULO (CIDADE). **Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2015.

SÃO PAULO (CIDADE). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 23 mar. 2006a, pp. 1-31.

SÃO PAULO (CIDADE). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo: caderno para discussão pública**. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2016b.

SÃO PAULO (CIDADE). Prefeitura da Cidade de São Paulo cumpre 82,3% do Programa de Metas 2013-2016. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, 31 dez. 2016c. Suplemento.

SÃO PAULO (CIDADE). **Fundo de Desenvolvimento Urbano: Relatório anual de trabalho 2019: Plano de trabalho 2020**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2019.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 1998.

WRI BRASIL. **Dots nos planos diretores**: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável no planejamento urbano. São Paulo: World Resources Institute Brasil, 2018.

ZVARICK, L. Após concessão, Anhangabaú passa mais de 100 dias cercado. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 4 maio 2023. B1.