

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANA CLARA DE ALMEIDA PIMENTA

**FINANCEIRIZAÇÃO E ESPAÇOS SOCIAIS: AS ZONAS
ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO
MERCADO CONTESTADO**

**SÃO CARLOS
2024**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FINANCEIRIZAÇÃO E ESPAÇOS SOCIAIS: AS ZONAS
ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO
MERCADO CONTESTADO**

Ana Clara de Almeida Pimenta

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Donadone

Coorientadora: Profa. Dra. Magaly Marques Pulhez (Unifesp-SP)

SÃO CARLOS

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado da candidata Ana Clara de Almeida Pimenta, realizada em 11/12/2024.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Julio Cesar Donadone (UFSCar)

Profa. Dra. Magaly Marques Pulhez (UNIFESP)

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade (UFSCar)

Profa. Dra. Elaine da Silveira Leite (UFPEl)

Prof. Dr. Martin Mundo Neto (FATEC)

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho acadêmico nunca é um resultado individual, mas um produto constituído pela confluência de encontros e partilhas, de afetos, apoios afetivos e materiais. Vivenciar o doutorado em meio à pandemia, com cortes constantes de verbas das universidades públicas, representou um ato de resistência. Durante este período, testemunhei o empenho incansável de professores, orientadores, servidores e grupos de pesquisa para se fazerem presentes, ainda que distantes. Essa rede de apoio construída no âmbito acadêmico, em meio à interrupção das atividades presenciais, demonstrou, mais uma vez, a força desses profissionais que levam a educação e a pesquisa com tamanha seriedade. O trabalho das Universidades nunca parou, as pesquisas, em meio a tantos desafios, continuaram. Nós, alunos e pesquisadores, nunca estivemos sós. Meu profundo agradecimento a todos vocês que tornaram isso possível.

De forma um pouco mais personalista, não posso deixar de externar minha gratidão a cada um dos componentes que estiveram próximos durante essa longa caminhada.

Inicialmente, agradeço ao meu orientador, Dr. Júlio César Donadone, principal responsável por esta jornada. Agradeço imensamente pela disponibilidade para dialogar e construir essa pesquisa; pelos debates enriquecedores e por sempre me fazer questionar algumas de minhas certezas. Obrigada pelo incentivo constante à escrita de artigos, por ressaltar a importância da internacionalização no âmbito da pesquisa e, sobretudo, por demonstrar, desde as primeiras reuniões do NESEFI, o valor de uma ciência coletiva e engajada. Afinal, o caminho da pós-graduação não se percorre sozinho. Seu compromisso com a docência é uma inspiração.

De igual maneira, uma segunda presença foi fundamental neste processo, a da professora Dra. Magaly Marques Pulhez, por quem nutro extrema admiração teórica e que aceitou, generosamente, o desafio de me coorientar. Obrigada pelos diálogos enriquecedores, por sua leitura atenta, sua gentileza e por me fazer acreditar que a tese era possível.

Ao professor Philippe Steiner pela generosidade de ler alguns capítulos desta tese, ainda durante a fase de elaboração, e me mostrar os caminhos possíveis a seguir. Aos membros da banca, profa. Dra. Elaine da Silveira Leite, prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi, prof. Dr. Martin Mundo Neto, prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

pela generosidade em dedicar seu tempo e conhecimento à avaliação deste trabalho. As reflexões e provocações apresentadas durante a defesa não apenas enriqueceram esta pesquisa, mas também contribuirão para a ampliação de seus desdobramentos futuros.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agradeço pelo apoio financeiro fundamental para a realização desta pesquisa, por meio da concessão de bolsa de estudos e dos recursos indispensáveis ao desenvolvimento desta tese.

Agradeço imensamente aos professores do doutorado pelo valioso conhecimento compartilhado e pelo empenho excepcional em garantir a continuidade das aulas durante o período pandêmico. Vocês representam uma verdadeira inspiração e são um exemplo notável de compromisso com a docência. Sinto-me privilegiada por ter tido a oportunidade de contar com lições de doutores com tamanha autoridade intelectual em suas respectivas áreas. Gostaria de agradecer também a cada um dos integrantes do NESEFI (Núcleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças) que contribuíram de fato para desorganizar algumas de minhas teorias. Aprender com vocês é uma oportunidade única. E à toda equipe do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.

Aos professores Dra. Sylvia Iasulaitis, Dr. Gabriel Casalecchi, Dr. Pablo Viana, minha profunda gratidão por me ensinarem o valor de um exercício leve e criativo da docência. A cada um de vocês, devo lições que ultrapassam o conhecimento acadêmico, inspirando-me a cultivar um olhar atento e inovador no exercício do ensino.

Agradeço aos servidores da Câmara Municipal de São Paulo pelo apoio fundamental durante a realização desta pesquisa. A agilidade na disponibilização de documentos e informações foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos felizes encontros que a trajetória acadêmica possibilitou. Aos colegas da turma de doutorado (2020) pelos momentos compartilhados. Agradeço especialmente ao meu grande amigo André Eiras, por estar sempre presente (desde à época do mestrado) com uma escuta atenta, desconstruindo vários de meus argumentos, lendo e relendo meus projetos, artigos e tese. Essa trajetória não seria a mesma sem você. Ao Matheus Botelho, pela interlocução e companheirismo durante todos esses anos. E ao João Sartori, que desde o começo do doutorado me deixou intrigada com sua ousadia em desbravar áreas distantes de sua formação original. Sou grata pela amizade durante todos esses anos, pela inspiração e por partilhar das inquietudes teóricas ao longo da pós-graduação.

Aos amigos que a vida me presenteou há mais de uma década. Amandita, minha amiga-irmã, por estar sempre presente, me apoiando e abraçando cada uma de minhas ideias. Você é incrível, uma verdadeira inspiração. Aos meus amigos de longa data, Túlio e Rafaella, pelo vínculo genuíno que construímos que não se arrefece com a distância. Obrigada por tanto, sempre. Vocês sabem o quanto os admiro. Ao Renanzito, pelo olhar sempre atento, por enxergar coisas em mim, antes mesmo que eu pudesse reconhecê-las. Obrigada por sempre abrir as portas da sua casa e me receber nas inúmeras idas a São Paulo. Ao Gui, amigo de uma vida, por sempre me receber em sua casa em São Paulo durante a execução da pesquisa. À Mari Campos, por demonstrar que distâncias são relativas. Agradeço também ao meu amigo e treinador, Ricardo Vieira, por sua generosidade, acolhimento e por compartilhar inúmeros ensinamentos.

Por fim, agradeço àqueles que constituem minha base e meu alicerce: meus pais, Renata e Luis Henrique, que nunca pouparam esforços para que eu pudesse alcançar meus sonhos e que, não raro, colocaram minhas necessidades acima das deles. Sou incapaz de escrever qualquer coisa que se aproxime do tamanho da admiração, gratidão e amor que sinto por vocês. Aos meus Tios, primos, minha vó e Su (que me acompanha desde a infância e que tenho como parte de minha família), agradeço o papel essencial que desempenham em minha vida. O suporte incondicional, o incentivo constante e a torcida incansável foram fundamentais ao longo dessa jornada. Em muitos momentos, vocês acreditaram mais em mim do que eu mesma, e foi essa força que me trouxe até aqui.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABRAIN**C- Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
- AEIS**- Áreas Especiais de Interesse Social
- BID**- Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CA**- Coeficiente de Aproveitamento
- CDB**- Central Business District
- CDHU**- Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
- CDO**- Collateralized Debt Obligations
- CEPAC**- Certificado de Potencial Adicional de Construção
- COHAB**- Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
- CPP**- Companhia Paulista de Parcerias
- ALESP**- Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
- CRI**- Certificado de Recebíveis Imobiliários
- CVM** – Comissão de Valores Mobiliários
- DEM**- Democratas
- EETU**- Eixos de Estruturação da Transformação Urbana
- EMURB**- Empresa Municipal de Urbanização
- ETF**- Exchange Traded Fund
- FGTS**- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FII**- Fundo de Investimento Imobiliário
- FIPE**- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
- FMI**- Fundo Monetário Internacional
- HIS**- Habitação de Interesse Social
- HMP**- Habitação de Mercado Popular
- IAB**- Instituto dos Arquitetos do Brasil
- LCI**- Letras de Crédito Imobiliária
- LIG**- Letras Imobiliárias Garantidas
- LM**- Lei Municipal
- LPUOS**- Lei de Parcelamento, uso e ocupação do solo
- MIP**- Manifestação de Interesse Privado
- MUC**- Macroárea de Urbanização Consolidada
- MUHAB**- Movimentos Unidos pela Habitação

MVA- Maximização do Valor ao acionista

OUC- Operação Urbana Consorciada

PDE- Plano Diretor Estratégico

PIU- Projeto de Intervenção Urbana

PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMI- Procedimento de Manifestação de Interesse

PPB- Partido Progressista Brasileiro

PPP- Parceria Público-Privada

PREZEIS- Plano de Regularização das ZEIS

PSD- Partido Social Democrático

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileiro

PSOL- Partido Socialismo e Liberdade

PT- Partido dos Trabalhadores

SECOVI- Sindicato das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e Comerciais de São Paulo

SIB- Social Impact Bonds

SMDU- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

UMM- União dos Movimentos de Moradia

UPP- Unidade de Polícia Pacificadora

ZC- Zonas de Centralidade

ZEIS- Zona Especial de Interesse Social

ZER- Zonas Exclusivamente Residenciais

ZM- Zonas Mistas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Delineando a financeirização do Estado	22
Figura 2: Mapa das ZEIS na LPUOS/2004	52
Figura 3: Levantamento de cortiços, moradias precárias, imóveis ociosos e oportunidades imobiliárias no PRIH da Luz realizado pela SEHAB.....	54
Figura 4: Balanço quantitativo das contribuições apresentadas na primeira etapa de revisão do Plano Diretor de São Paulo	61
Figura 5: Resumo etapa 01 da revisão do Plano Diretor de São Paulo 2014	62
Figura 6: Resumo etapa 02 da revisão do Plano Diretor de São Paulo 2014	65
Figura 7: Resumo etapa 03 da revisão do Plano Diretor de São Paulo 2014	65
Figura 8: Detalhamento da etapa 01 do Plano Diretor 2023	74
Figura 9: Detalhamento da etapa 02 do Plano Diretor 2023	75
Figura 10: Tabela elaborada pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS e fora de ZEIS 2014 a 2019	76
Figura 11: Tabela elaborada pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS e fora de ZEIS por agente promotor	77
Figura 12: Gráfico elaborado pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS e fora de ZEIS por agente promotor	77
Figura 13: Tabela elaborada pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS 2014 a 2019	78
Figura 14: Gráfico elaborado pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS por agente promotor.....	78
Figura 15: Protesto pela democratização do Plano Diretor	87
Figura 16: Protesto pela democratização do Plano Diretor	88
Figura 17: Alameda Glette na última década do século XIX	93
Figura 18: O Santuário Sagrado Coração e o Liceu	93
Figura 19: Palácio dos Campos Elíseos (1930).....	94
Figura 20: Mapa das regiões de São Paulo.....	95
Figura 21: Praça Júlio Prestes e Estação Rodoviária em 1975.....	96
Figura 22: Oficina Cultural Oswald de Andrade.....	100
Figura 23: Sala São Paulo após projeto de adequação	101
Figura 24: Mapa Cortiços Interditados no perímetro Nova Luz.....	107
Figura 25: Comparativo projeto original com o projeto ampliado.....	108
Figura 26: Mapa Planta dos imóveis inseridos no Projeto Nova Luz que estariam sujeitos à Concessão Urbanística.....	110
Figura 27: Área atingida pelo projeto de revitalização.....	113
Figura 28: Mapeamento da área abrangida pela PPP Polo Administrativo 2024.....	116
Figura 29: Propriedades da Porto Seguro	119

Figura 30: Mapeamento do complexo cultural na região da Luz promovido por projetos de revitalização	140
Figura 31: Mapeamento das demolições no projeto Nova Luz	141
Figura 32: Mapeamento das Parcerias Público-Privadas	142

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1- OS CEGOS E O ELEFANTE: OS DISTINTOS MODELOS EXPLICATIVOS DA FINANCEIRIZAÇÃO	8
1.1- Financeirização do capitalismo	10
1.1.1-O primórdio do crédito e suas transformações	11
1.1.2-O colapso do Bretton Woods e o impulso a financeirização	15
1.1.3-A difusão da financeirização do capitalismo	15
1.1.4- A intrusão do capitalismo financeirizado nos rendimentos pessoais	16
1.2- Financeirização do Estado	19
1.3- Financeirização da gestão corporativa (<i>Shareholder value</i>)	30
1.4- Financeirização da vida cotidiana	35
1.5- Financeirização da terra e do ambiente construído	37
1.6- Comparando as variáveis	42
2- CARTOGRAFIA DAS DISPUTAS: DOS ESPAÇOS AUTOCONSTRUÍDOS ÀS ZEIS	44
2.1- A gênese das Zonas Especiais de Interesse Social	46
2.2- A inserção das ZEIS no Plano Diretor de São Paulo	51
2.3- As ZEIS III na revisão do Plano Diretor de São Paulo (2013): agentes, demandas e disputas	59
2.4- Conflitos de inclusão: as disputas na revisão do Plano Diretor de 2023	71
3- BREVE HISTÓRICO DA LUZ – DISPUTAS EM TORNO DA CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO	91
3.1- A trajetória da constituição do território	92
3.2- Os inúmeros projetos de intervenção de grande porte na região da Luz	98
3.2.1- Luz Cultural	99
3.2.2- Formação Polo Luz	100
3.2.3- Projeto Nova Luz	103
3.2.4- Parceria Público-Privada Habitacional e o projeto Centro Administrativo Campos Elíseos	112
4- AS ZEIS COMO MERCADO CONTESTADO	122
4.1- A habitação como mercadoria impossível: o caso das ZEIS	124
4.2- A transmutação das ZEIS em espaços rentáveis	127

4.3- O papel do poder público no desenvolvimento desses mercados contestados.....	134
4.3.1- As ZEIS como fronteira de expansão do capital	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145

RESUMO

A aproximação entre o setor financeiro e o ambiente construído exige uma metamorfose constante das estratégias mobilizadas para apropriação do espaço. Caracterizada por sua fixidez e finitude, a terra enquanto mercadoria impõe ao capital o desafio de desbravar e expandir constantemente novas fronteiras para que possa explorar e se apropriar das rendas potenciais que permeiam os perímetros circunscritos da metrópole. Contrapondo-se a este avanço, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) emergem como uma força disruptiva, constituindo “fronteiras urbanas” demarcadas em uma tentativa de barrar processos especulatórios com objetivo de tornar as cidades mais justas, incluídas e democráticas. Sua demarcação traz em seu cerne lutas coletivas contra desigualdades historicamente legitimadas protagonizadas por camadas da população impossibilitadas de acessar a moradia através do mercado habitacional formal. Não obstante tenham sido idealizadas como espaços de “não-mercado”, priorizando em sua normativa o bem-estar social sobre dinâmicas puramente mercadológicas, essas áreas vêm se transformando em novas fronteiras de expansão para o capital, se convertendo em um suporte para formas mais sofisticadas de mercado, como a financeirização. Diante do referido cenário, esta tese busca compreender como áreas de ZEIS III e V, que emergem como espaços de não-mercado, se transformam em novas fronteiras de aterrissagem do capital. No esforço de concluir a tarefa acima aventada, o estudo utiliza a teoria dos mercados contestados, desenvolvida pelo Prof. Dr. Philippe Steiner e pela Profa. Dra. Marie Trespeuch. Através desta teoria, objetiva-se compreender como esses espaços se transformaram em uma arena de conflito onde diferentes agentes buscam influenciar estruturas legais e regulatórias a seu favor.

Palavras-chave: Financeirização; ZEIS; mercados contestados; região da Luz; parceria público-privada; revitalização.

ABSTRACT

The rapprochement between the financial sector and the built environment requires a constant metamorphosis of the strategies used to appropriate space. Characterized by the fixity and because it is finite, land as a commodity imposes on capital the challenge of constantly exploring and expanding new frontiers so that it can explore and appropriate the potential income from the circumscribed perimeters of the metropolis. In contrast to this advance, the Special Zones of Social Interest (SZSI) have come as a disruptive force, constituting “urban borders” demarcated in an attempt to prevent speculative processes with the aim of transforming cities into more just, inclusive and democratic ones. Their demarcation brings with it collective struggles against historically legitimized inequalities led by segments of the population unable to access housing through the formal housing market. However, having been conceived as “non-market” spaces, prioritizing social well-being over purely market dynamics in their regulations, these areas have been transformed into new frontiers of expansion for capital, becoming a support for more sophisticated forms of market, financialization. Given this scenario, this thesis seeks to understand how areas of SZSI III and V, which appear as non-market spaces, become new frontiers for the installation of capital. In an effort to complete the aforementioned task, the study uses the theory of contested markets, developed by Ph.D. Philippe Steiner and Ph.D. Dr. Marie Trespeuch. Through this theory, the aim is to understand how these spaces have become a place of conflict where different agents seek to influence legal and regulatory structures in their favor.

Keywords: Financialization; Special Zones of Social Interest; contested markets; Luz region; public-private partnership; revitalization.

INTRODUÇÃO¹

A mudança ocasionada no sistema financeiro pós-crise de 1970 desencadeou profundas transformações no processo de acumulação capitalista, potencializando a centralidade das finanças em âmbito global (HARVEY, 2005; BELLUZZO, 2009; SANFELICI, 2013; LAPYDA, 2011). Essa dinâmica deu origem a inúmeros desdobramentos, ampliando a busca por novas formas de extração de excedentes, impactando de maneira direta a produção e consumo do ambiente construído, promovendo sua crescente virtualização. Todavia, devido às suas características singulares- como a fixidez, finitude e sua existência prolongada- a terra, enquanto mercadoria, impõe ao capital a necessidade de expandir frequentemente suas fronteiras para extrair novos rendimentos (HARVEY, 2013; SANFELICI, 2009; PEREIRA, 2015). Dessa forma, a integração mais estreita entre o setor financeiro e o mercado imobiliário pressupõe a reconfiguração ininterrupta do espaço urbano, com a finalidade de diversificar o portfólio de ativos e promover a maximização das rendas potenciais (PEREIRA, 2015).

Contrapondo-se a este avanço, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) emergem nesse cenário como uma força disruptiva, constituindo fronteiras urbanas demarcadas em uma tentativa de barrar processos especulatórios em determinadas áreas, tornando as cidades mais justas, incluídas e democráticas (GATTI, 2015; PEREIRA, 2015). Muito além da institucionalização de um instrumento urbanístico, seu delineamento traz em seu cerne insurgências coletivas contra desigualdades historicamente legitimadas e um longo antecedente de lutas pela efetivação do direito à cidade protagonizadas por camadas da população impossibilitadas de acessar a moradia através do mercado habitacional formal. A partir de sua implementação, moradores de assentamentos não planejados conquistaram o direito de permanecer nos locais em que residiam, onde construíram vínculos identitários e mais do que isso, que habitações de interesse social fossem construídas em áreas vazias demarcadas como ZEIS. Sua finalidade vai além da regularização fundiária em periferias “autoconstruídas”, mas assegura também o direito à moradia para população de baixa renda em áreas centrais,

¹ O texto final para depósito foi gramaticalmente e ortograficamente revisado e corrigido utilizando recursos de inteligência artificial. Embora alguns trechos possam ter sido reestruturados para aprimorar a coesão e adequá-los às normas gramaticais vigentes, não houve qualquer interferência na formulação de conceitos, na estruturação da argumentação ou na originalidade do conteúdo.

dotadas de infraestrutura e mais atrativas para o mercado. Todavia, um dos maiores desafios deste instrumento consiste na missão contracíclica de coibir processos especulatórios na região e o repasse das habitações construídas nessas áreas para grupos pertencentes a camadas sociais mais elevadas ao ponto de descaracterizar essa política de inclusão (GATTI, 2015).

As políticas habitacionais, que historicamente compõem pautas de movimentos que lutam pela concretização deste direito, destacam-se nesse cenário como elementos centrais. Inserida em um contexto paradoxal, a moradia, embora consagrada como um direito fundamental interrelacionado com a fruição dos mais distintos direitos², desponta de forma crescente como peça fundamental deste mosaico financeirizado, transformando-se em um importante ativo que lastreia o capital fictício comercializado em mercados secundários (ROLNIK, 2012). Desde a década de 1990, uma miríade de artifícios jurídicos e institucionais com forma específica vêm se consolidando no Brasil com objetivo de impulsionar a ampliação da produção privada de moradias por grandes empresas, abrangendo de forma gradual grupos pertencentes a faixas de renda que, até então, não eram atendidos pelo mercado formal (SHIMBO, 2010; PEREIRA, 2015).

A inserção de mecanismos de mercado no desenho das políticas habitacionais brasileiras não é algo novo no país (SHIMBO, 2010), todavia, elas vêm ganhando novos contornos adquirindo formatos híbridos de gestão (PULHEZ, 2016). Nesta forma de ser, a política assume um caráter dual, com o aparato estatal presente, mas subordinado a agentes privados que direcionam a produção e consumo do ambiente construído (PULHEZ, 2016). Somado a isso há ainda uma integração mais estreita entre as finanças e o setor imobiliário (PEREIRA, 2015) marcada pela abertura de capital das construtoras e incorporadoras, emersão de Fundos de Investimento Imobiliário (FII), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's) e elevação de recursos dos principais fundos públicos e semipúblicos [Fundos de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)] para financiar a construção de moradias operacionadas por grandes empresas para famílias com rendas mais baixas (SHIMBO, 2010). O resultado dessa coalizão foi denominado por Lúcia Shimbo (2010) como habitação social de mercado. A contumaz crítica apresentada ao produto clássico deste modelo é que suas

² Considerada como pauta crescente, os movimentos sociais defendem “a moradia como porta de entrada para todos outros direitos” pois através da conquista da moradia digna, pessoas conseguem lutar pela concretização de outros direitos, como educação, saúde, saneamento... A conquista do espaço habitacional é a base para alavancar a vida dessas famílias.

proposições, por vezes, não lograram êxito em incorporar de fato a maior faixa da população que sofre com o déficit habitacional. Segundo alguns autores (ROYER, 2010; ROLNIK, 2015) apesar de aparentemente atender as distintas coalizões, a inserção de mecanismos de mercado no desenho desses programas habitacionais, transmuta o direito à moradia em uma conquista meritocrática e um privilégio de consumo. Os efeitos dessa política única, que opera através da concessão de carta de crédito, ficam ainda mais evidente em áreas de ZEIS.

Embora haja um amplo arcabouço legal destinado a formar um enclave nestas áreas, garantindo a proteção e permanência dos moradores, em uma tentativa de barrar processos centrífugos de exclusão físico-espacial e o avanço de processos especulatórios em ZEIS, a criação de leis e demarcação desses territórios ainda se mostra insuficiente. Remoções forçadas em áreas centrais de São Paulo e um novo desenho da política habitacional fundado em Parcerias Público-Privadas explicitam que essas áreas vêm sendo utilizadas progressivamente por empresas como novas “fronteiras” para o avanço do capital. Na contramão das demandas de movimentos sociais que lutam pela desmercantilização da moradia, pela adoção de modelos alternativos como mutirões, reformas de imóveis já existentes, reforma de habitações coletivas e aluguel social voltados à inclusão da faixa de maior déficit habitacional nos desenhos destas políticas em áreas de ZEIS, o poder público permite através do desenho atual do contrato de PPP, que o capital financeiro aterrisse em espaços que seriam considerados como não mercado destinados às políticas sociais inclusivas transmutando-as em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos (*bankable*) (JONES, 2012; GAGO, 2018; SANTORO, CHIAVONE, 2020).

A problemática que entrelaça esta tese dialoga diretamente com a teoria dos mercados contestados desenvolvida pelo Prof. Dr. Philippe Steiner e pela Profa. Dra. Marie Trespeuch. Partindo dessas considerações, é necessário esclarecer de antemão o conceito aqui mobilizado de mercados contestados. Não obstante o tema seja abordado de forma mais aprofundada no capítulo quatro, compreende-se como mercado contestado aquele em que bens moralmente contestados são mercantilizados. Ao precisar a definição desse termo observa-se uma certa fluidez e dinamicidade em seus elementos, que podem sofrer variações de acordo momentos históricos e com os questionamentos que envolvem a legitimidade da mercadoria. Esses mercados, muitas vezes já institucionalizados, têm como ponto central a redefinição dos limites éticos, sociais, ambientais e legais que permitem ou não a mercantilização de um conjunto de atividades sociais que até então

não poderiam ser precificadas. Os “novos mercados”, por vezes, ocasionam um rearranjo no campo de forças e embaralham noções de público e privado, levando ao questionamento do que pode ser passível de transações econômicas e quais são os limites para objetificação dessas transações mercantis (STEINER, TRESPEUCH, 2014). Essa contestação moral dos mercados, nos leva a um conceito central amplamente trabalhado por esses autores: o de populações vulneráveis que deveriam ser protegidas do mercado. Não obstante seja um conceito um tanto fluido, que pode assumir posições distintas, sua definição genérica reside na contraposição entre uma parte que busca a expansão da atuação do mercado para determinadas áreas e uma população vulnerável que pode sofrer sobremaneira com os efeitos desse processo.

Neste contexto, embora as ZEIS tenham sido pensadas como espaços de “não mercado”, regulamentadas e geridas com uma lógica que prioriza o bem-estar social sobre as dinâmicas puramente mercadológicas, essas áreas se convertem em um suporte para uma forma mais sofisticada de mercado, a financeirização, por meio da construção do que Shimbo (2010) denomina de habitação social de mercado ou de sua forma mais aprimorada, as parcerias público-privadas para construção de habitação nestas regiões. Através da teoria, objetiva-se compreender como esses espaços se transformaram em uma arena de conflito, na qual diferentes agentes buscam influenciar estruturas legais e regulatórias a seu favor, como a existência de “populações vulneráveis” e como os critérios para o acesso à moradia implicam em escolhas políticas que refletem a moralidade em jogo.

Partindo das proposições acima expostas, este trabalho tem como mote responder a seguinte questão: “como áreas de ZEIS, que emergem como espaços de “não mercado”, se transformam em novas fronteiras de aterrissagem do capital?” Para tanto, como foco analítico empírico, buscar-se-á analisar as disputas em torno das ZEIS III e V na região central da Luz em São Paulo. O privilégio conferido a essa cidade como lócus de pesquisa se deve a alguns fatores relevantes, dentre eles, sua capacidade de ser ao máximo representativa dos efeitos ocasionados por determinadas políticas. Já a escolha da região central da Luz, uma das únicas remanescentes da estrutura fundiária no município, se deve ao fato de concentrar um número considerável de ZEIS III e V, por ser palco de disputas constantes pela apropriação do espaço, pelos inúmeros projetos de intervenção de grande porte e pela atratividade dessas áreas centrais para o capital³.

³ Cf em **O Centro da metrópole**: reflexões e propostas para cidade democrática do século XXI. São Paulo: Editora Terceiro Nome: Viva o Centro, 2010. No âmbito dessa discussão cumpre notar o que foi dito por

De acordo com a hipótese que norteia essa pesquisa, as ZEIS, considerando sua finalidade precípua, podem ser compreendidas como espaços de mercado contestado. Embora a mercadoria seja legal, o mercado é contestado em razão da moralidade, por existir uma população "vulnerável" que deveria ser protegida dos processos especulatórios em razão da característica normativa inclusiva dessas áreas. Não obstante haja todo um arcabouço legal para garantir a permanência da população de baixa renda nessas regiões centrais, através de um hiato legislativo, construtoras aproveitam as vantagens de ZEIS (um dos mais altos potenciais construtivos da cidade) e destinam as construções de habitação de interesse social para faixas de maior renda, ou seja, famílias que auferem entre 6 a 10 salários mínimos. Somado a isso, os formatos híbridos de gestão da política habitacional colaboram e legitimam a abertura de um novo portfólio de atuação para agentes privados.

Este trabalho reside na intersecção entre a Ciência Política, Sociologia Econômica e Urbanismo. Não se pretende, todavia, limitar o debate a esses territórios sob o risco de ignorarmos variáveis essenciais para a investigação do objeto. Nesse sentido, a tese desenvolve um diálogo com diversas áreas do saber, buscando de forma ampla, responder algumas questões que transcendem a fronteira disciplinar.

No esforço de concluir a tarefa proposta, a tese se estrutura em quatro capítulos. O primeiro capítulo desenvolve algumas coordenadas teóricas que atuarão como fio condutor para as análises realizadas ao longo da tese. Realizamos, neste capítulo, uma ampla reflexão bibliográfica sobre as principais vertentes teóricas que investigam o processo de financeirização. Mais do que simplesmente mapear o debate, este momento da pesquisa possui como intuito verificar quais são as principais variáveis utilizadas nestes estudos, estabelecendo-se critérios objetivos para as análises que serão desenvolvidas ao longo deste trabalho. Foram identificadas ao menos cinco principais abordagens que dissertam sobre a financeirização distribuídas entre esses três níveis de análise. A abordagem de nível macro inclui a denominada “financeirização do capitalismo” e a “financeirização do Estado”, também denominada de “*shareholding state*”. Em um segundo momento, analisaremos a vertente de nível meso que investiga a

François Ascher no Seminário Internacional Centro XXI, em 1995, promovida pela Associação Viva o Centro, juntamente com a FAUUSP e Agência Habitat da ONU em São Paulo: “As grandes metrópoles confrontam-se cada vez mais diretamente com a concorrência urbana internacional. Elas precisam atrair investimentos internacionais, empresas estrangeiras e mão-de-obra qualificada. Para tanto, devem dispor de um ou mais centros bem conectados aos sistemas internacionais, capazes de acolher as funções econômicas estratégicas e as atividades comerciais de alto nível.” (ASCHER, 2001. p. 62)

financeirização da gestão corporativa, também conhecida como *Shareholder Value*. Já no micronível, destacam-se as vertentes que teorizam sobre a “Financeirização da vida cotidiana” e sobre a “financeirização da terra e do ambiente construído”. Como se verá ao longo do capítulo, todos esses caminhos ao certo não se excluem, mas se entrecruzam e colocam em evidência pontos de complementariedade entre essas perspectivas teóricas.

O segundo capítulo concentra-se na criação das ZEIS e sua institucionalização em diferentes níveis. Para tanto, três objetivos se entrelaçam no desenvolvimento do capítulo. O primeiro consiste em compreender o contexto macro de criação e institucionalização das ZEIS em nível nacional. Não por outra razão iniciaremos o capítulo traçando um panorama com recortes históricos que remontam os primórdios das lutas pela gênese e concretização das ZEIS ainda na década de 1980 em Recife, Belo Horizonte e cidades como Diadema, Santo André e São Bernardo. Uma introdução sobre a origem desse importante instrumento urbanístico apresenta inegável pertinência para que o leitor consiga compreender as reivindicações que compunham este processo até conquistarem sua institucionalização em âmbito federal, expandindo de forma permanente sua fronteira de alcance. No tópico seguinte, deslocaremos o foco para uma análise mais aprofundada sobre a inclusão das ZEIS no Plano Diretor de São Paulo. O objetivo, aqui, em um primeiro momento, foi aclarar as disputas envolvendo sua inclusão neste importante instrumento normativo e em sua demarcação. No avanço da compreensão desse processo analisamos as principais mudanças ocorridas no Plano Diretor nos anos de 2013 e de 2023. Com vistas a auxiliar na elucidação do problema de pesquisa, o tópico retrata o interesse embrionário das construtoras em ZEIS, ressaltando as principais vantagens para o setor e a conformação conflituosa das políticas habitacionais desenvolvidas nestas áreas.

O terceiro capítulo destina-se a uma análise das disputas em torno dos inúmeros projetos de intervenção de grande porte na região da Luz em São Paulo. Para tanto, utilizamos como ponto de partida alguns debates teóricos que indicam a importância das áreas centrais para difusão da imagem da cidade e atração de investimentos. No segundo tópico deslocaremos o foco de análise para nosso objeto de estudo, a região da Luz em São Paulo. Esse tópico tem por objetivo tecer uma contextualização histórico-geográfica dessa área ressaltando os projetos que foram implementados na região no decorrer dos anos. O item final analisa a recente política de habitação em ZEIS delineada através de uma parceria público-privada e do projeto recém-anunciado: o Centro Administrativo Campos Elíseos.

No avanço da compreensão das dinâmicas e conflitos que permeiam esses espaços, o capítulo quatro tem por objetivo entrelaçar a problemática trabalhada ao longo da tese. Para tanto, como a habitação se apresenta como vértice central, interseccionando pautas de diferentes grupos e agentes, será trabalhada de forma breve a teoria da habitação como mercadoria impossível Christian Topalov (1987). A justificativa para mobilização dessa teoria, ao tratar sobre o tema, reside no fato da existência das ZEIS indicar o reconhecimento da “impossibilidade” da habitação se realizar plenamente como mercadoria, evidenciando a necessidade de formas alternativas de políticas (aluguel social, mutirões...) e, sobretudo, da intervenção do Estado para corrigir falhas do mercado. Realizada essa reflexão inicial, mobilizaremos de maneira central a teoria de Philippe Steiner (2014, 2023) para refletirmos sobre a ideia das ZEIS como um mercado contestado. Embora esses espaços tenham sido idealizados, geridos e regulamentados como espaços de “não mercado”, guiados por dinâmicas de bem-estar social que se sobrepõem a lógica puramente mercadológica, o estudo indica que as ZEIS foram convertidas em novas fronteiras que dão suporte para uma forma mais sofisticada de mercado, a financeirização, por meio da construção do que Shimbo (2015) denomina de habitação social de mercado ou de sua forma mais aprimorada, as parcerias público-privadas para construção de habitação. Através da teoria dos mercados contestados, objetiva-se compreender como diferentes grupos buscam influenciar estruturas legais e regulatórias com objetivo de restringir a atuação do mercado para alguns ou promover sua expansão para outros, e como a existência de uma “população vulnerável” implica em escolhas políticas que refletem a moralidade em jogo.

1- OS CEGOS E O ELEFANTE⁴: OS DISTINTOS MODELOS EXPLICATIVOS DA FINANCEIRIZAÇÃO

A crise deflagrada em 2007/2009, que teve como ápice a quebra do Lehman Brothers, colocou em evidência os riscos entremeados no crescimento exponencial das finanças e de sua dominância (SANFELICI, 2013; FIX, 2011; CARVALHO FILHO, 2020). A expansão da virtualização de ativos somada à intrusão de uma engenharia financeira nos mais diversos setores da vida social suscitou novas questões de interpretação e despertou uma miríade de estudos em diversas áreas do conhecimento sobre a financeirização e seus efeitos (CHRISTOPHERS, 2015; CARVALHO FILHO, 2020).

Em razão da ressonância do termo em pesquisas, uma variedade de significados pode ser atribuída à financeirização resultando em uma imprecisão conceitual que pode, por sua vez, prejudicar a clareza analítica. Assim como ocorre em vários ramos da Ciência Política, à medida que determinado conceito passa a ser reiteradamente aplicado a eventos concretos, essas definições podem ser expandidas ou variáveis podem ser agregadas às incursões teóricas pré-existente resultando em diversas acepções aplicadas a um único termo (RIXEN; VIOLA, 2015). Por outro lado, como bem aponta Aalbers (2020), esse fato demonstra a complexidade empírica das pesquisas e mais do que isso, evidencia que não vivemos em um sistema fechado com causas lineares, unidimensionais e escalares.

Ao mesmo tempo que aplicar um único conceito a diferentes casos nos permite fazer comparações e desenvolver análises sem que seja necessário a criação de novas expressões conceituais para cada um dos fenômenos analisados, Rixen e Viola (2015) alertam para o risco de distorção conceitual ou o que Sartori (1970) denomina de “alongamento conceitual”. Para evitar que isso ocorra, é necessário avaliar os limites

⁴ O título do capítulo faz referência à uma parábola de origem Asiática, descrita por Mader, Mertens, van der Zwan (2020). De acordo com essa passagem, um grupo de pessoas com olhos vendados se depara com um elefante e nunca tendo tido contato com esse animal, um deles resolve corajosamente estender a mão e se defronta com a perna do elefante e a descreve como sendo parecida com o tronco de uma árvore. Uma segunda pessoa ao estender a mão se depara com a lateral do elefante a descrevendo como algo próximo a uma parede. O que toca a cauda do elefante a descreve como uma corda; o que tem contato com as presas do animal as descreve como lanças. Como cada uma dessas pessoas teve acesso a uma variante diferente, há discordância sobre a natureza do animal. Após longas discussões e compreendendo que cada um estava parcialmente correto, reconhecem que para compreender o todo precisariam interseccionar as diferentes experiências (adaptado).

lógicos e conexões entre os conceitos existentes, delimitando sua finalidade analítica. A teoria ganha rigor quando claramente delimitada (RIXEN; VIOLA, 2015).

Em razão da abrangência das definições, a financeirização apresenta-se nos dias correntes com um eminente caráter polissêmico, sendo qualificada por autores (CARVALHO FILHO, 2020; CRISTOPHERS, 2015; MADER, MERTENS, VAN DER ZWAN, 2020) como uma expressão “guarda-chuva” ou uma ideia desgastada em razão de seu uso desmesurado e de sua falta de precisão conceitual, o que dá azo a diferentes interpretações. Neste sentido, Cristophers (2015) apud Carvalho Filho (2020) alerta que o uso excessivo do termo de modo genérico e estendido pode contribuir para sua fragmentação ou ruptura. O problema enfrentado por pesquisadores de diferentes áreas que investigam o processo de financeirização passa a ser, portanto, a elasticidade conceitual e as diferentes variantes que se difundiram no espaço acadêmico (CRISTOPHERS, 2015; MADER, MERTENS, VAN DER ZWAN, 2020; CARVALHO FILHO, 2020).

Com objetivo de transcender algumas barreiras impostas e desenvolver um termo que de certa forma permita uma viagem conceitual ao ser aplicado a casos concretos, Aalbers (2015) apud Carvalho Filho (2020) tece uma definição mais abrangente sobre financeirização apresentando-a como a “dominância crescente de atores, mercados, práticas, medidas e narrativas financeiras, em múltiplas escalas, resultando na transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias”⁵. De modo geral, essa formulação contribui com elementos genéricos necessários para uma avaliação inicial sobre a financeirização. Todavia, como foi acima mencionado, definições abrangentes podem prejudicar a clareza analítica transmutando conceitos diversos em financeirização.

Com vista a delimitar seu escopo analítico e delinear contornos à teoria, diversos pesquisadores (VAN DER ZWAN, 2014; MADER, MERTENS, VAN DER ZWAN, 2020; CARVALHO FILHO, 2020; SANFELICI, 2013; PERUCHI, SACOMANO NETO, DONADONE, 2022) utilizam como forma recorrente para mapear o debate a distinção da financeirização em três níveis de análise: abordagens do nível macro, que adotam como prisma as transformações dos padrões de acumulação capitalista e a dicotomia Estado/mercado no processo de financeirização; o nível meso, que dedica seu olhar às mudanças ocorridas dentro das corporações e a complexa rede de poderes

⁵ AALBERS (2015) apud CARVALHO FILHO, Nelson Diniz de. **A financeirização na longa duração: dinheiro, tempo e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. PÁG. 49.

(propriedade e controle), assim como às mudanças nas relações corporativas com os mercados financeiros; e abordagens em micronível, que possuem como principal pilar a intrusão das finanças no modo de vida das famílias caracterizada, principalmente, pela expansão do crédito, ampliando as práticas e a racionalidade financeira (MADER, MERTENS, VAN DER ZWAN, 2020).

Neste sentido, há ao menos cinco principais abordagens que dissertam sobre a financeirização distribuídas entre esses três níveis de análise. A abordagem de nível macro inclui a denominada “financeirização do capitalismo” e a “financeirização do Estado”, também denominada de “*shareholding state*”. A principal vertente de nível meso que se difundiu no espaço acadêmico é a financeirização da gestão corporativa, também conhecida como *Shareholder Value*. Destacam-se no micronível as vertentes que teorizam sobre a “Financeirização da vida cotidiana” e sobre a “financeirização da terra e do ambiente construído”. Como se verá adiante, todos esses caminhos ao certo não se excluem, mas se inter cruzam e colocam em evidência pontos de complementariedade entre essas perspectivas teóricas.

Como esta pesquisa tem por objetivo analisar como espaços que nascem como mercados contestados transmutam-se em novas fronteiras de aterrissagem do capital, a interposição de uma breve discussão teórica em torno dessas distintas vias que se difundiram no espaço acadêmico sobre a financeirização possui inegável pertinência. Mais do que simplesmente mapear o debate, este momento da pesquisa possui como intuito verificar quais são as principais variáveis utilizadas nestes estudos, estabelecendo-se critérios objetivos para as análises que serão desenvolvidas ao longo deste trabalho. Para tanto, iniciaremos a exposição das teorias partindo do nível macro.

1.1 – Financeirização do capitalismo

As alterações nas relações entre o sistema de crédito e a economia capitalista atuaram como uma força disruptiva no longo ciclo de investimento em capital fixo. As mudanças vivenciadas no sistema financeiro pós-crise de 1970 trouxeram consigo consequências nada desprezíveis, como por exemplo: desaquecimento da economia em escala global, queda vertiginosa nas taxas de lucro e aumento exponencial dos níveis de desigualdade. Todavia, um dos desdobramentos desse processo que pode ser mais claramente identificável reside no reposicionamento das finanças em âmbito mundial e o escoamento de vultosos excedentes para instituições financeiras (SANFELICI, 2013).

Neste contexto, o conjunto de construções teóricas desenvolvido por Braga et. al. (2017) define a financeirização do capitalismo como um padrão sistêmico de riqueza, que tem como característica latente o vertiginoso protagonismo dos ativos financeiros. A transmutação de ativos em capitais fictícios (ações, títulos públicos e privados, contratos de derivativos, produtos estruturados, etc.) que podem ser negociados em mercados secundários, traz consigo novas injunções, uma nova forma de gestão da riqueza e características distintas daquelas observadas em estágios anteriores do capitalismo.

A compreensão dessa teoria perpassa por algumas matrizes teóricas difundidas no espaço acadêmico (CARVALHO FILHO, 2020). As passagens históricas trazidas por diferentes autores se complementam delineando um prisma de análise mais completo, como será demonstrado adiante. Para uma melhor compreensão deste processo, iniciaremos com uma breve exposição sobre a gênese do crédito e suas transformações, buscando compreender, sobretudo, o papel desempenhado pelo sistema de crédito e do capital fictício no processo de financeirização. Seguiremos a análise inter cruzando questões sobre imperialismo e a financeirização. Analisaremos ainda como o colapso do Bretton Woods atuou como impulsionador deste processo; assim como a difusão desigual da financeirização. Seguiremos a análise sobre a questão de absorção de excedentes financeiros observando como a transferência de capital do circuito primário para o circuito secundário pode evitar a ocorrência de sucessivas crises. Por fim, trataremos das questões de expropriação financeira vivenciada na bolha de *subprime* e o efeito dominó da financeirização do capitalismo.

1.1.1- Os primórdios do crédito e suas transformações

Não obstante haja uma indissociável natureza interrelacional entre finanças, crédito e o que se convencionou denominar esfera real da economia, ao analisarmos abordagens desenvolvidas pelo senso comum, deparamo-nos, não raro, com uma oposição rígida entre sistema financeiro e a ideia de “economia real” (SANFELICI, 2013). Diferindo-se da abordagem anteriormente descrita, o conjunto de construções teóricas desenvolvido por Marx (2014) considera que a gênese do crédito está estreitamente entrelaçada com a origem do dinheiro. Neste contexto, o sistema de crédito assume, determinada centralidade na regulação do movimento do capital e mais do que

isso, emerge como uma tentativa de romper os obstáculos justapostos pelas contradições internas inerentes ao capitalismo (HARVEY, 2013).

Partindo de tal premissa, Marx desenvolve um caminho lógico-dedutivo para demonstrar a gênese e importância adquirida pela moeda na evolução da economia e das práticas mercantis (SANFELICI, 2013; BELLUZZO, 2009). Conforme se verá com mais exatidão, de acordo com as incursões teóricas desenvolvidas pelo autor, a compreensão do dinheiro vai além da circulação do capital, incorporando um caráter dual da antítese do valor de uso e do valor de troca, desempenhando papel-chave na economia capitalista (HARVEY, 2013; SANFELICI, 2013, BELLUZZO, 2009).

Entre as múltiplas funções discernidas por este teórico, a segunda dispõe sobre o importante papel desempenhado pela moeda como meio de circulação, atuando como intermediária nas trocas de mercadorias (HARVEY, 2013; BELLUZZO, 2009; SANFELICI, 2013). Fator central apontado pelo autor é a ruptura temporal entre a venda e a compra, bem como a face adquirida pelo dinheiro com sua transmutação em reserva de valor. Diferenciando-se das economias de escambo, cuja característica central se fundava na necessidade de convergência de interesses nas trocas entre os agentes, a moeda instituiu horizontes espaciais e temporais de intercâmbio mais amplos, possibilitando o recebimento de moedas sem a necessidade de seu dispêndio imediato, viabilizando, assim, o acúmulo de capital (BELLUZZO, 2009; SANFELICI, 2013). Nas palavras de Harvey (2013) “o dinheiro permite a separação das vendas e compras no espaço e tempo”⁶. Essa desvinculação enseja a possibilidade de um eventual desequilíbrio e o engendramento de uma crise no sistema.

Prosseguindo seu raciocínio, Marx concebe o dinheiro creditício com “raízes naturais-espontâneas”⁷, como algo decorrente das relações mercantis. Em outros termos, para o autor, alguns ciclos de produção podem ser mais longos que outros, dessa forma, o vendedor está sujeito a “estar pronto para vender, antes que outro esteja pronto para comprar. [...] O comprador, portanto, compra a mercadoria antes de pagar”⁸. Além disso, em razão dos excedentes financeiros gerados no circuito primário, somados à escassez de oportunidades de investimento, os detentores do capital buscam novas formas de aplicação. Não por outra razão, a gênese do crédito, para Marx, possui raízes decorrentes

⁶ HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. Pág. 328.

⁷ Ibidem, pág. 328.

⁸ MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro II**. São Paulo: Boitempo, 2014. pág 232

das relações mercantis e da necessidade de viabilizar a circulação do capital, podendo desempenhar um papel basilar na mitigação temporária das contradições inerentes ao valor de troca, ainda que, a longo prazo, possa provocar a irrupção de crises sistêmicas. O crédito não é, portanto, um elemento exógeno à produção, mas um produto orgânico inerente ao funcionamento do sistema produtivo, emergindo das necessidades concretas dos produtores independentes⁹, despontando como instrumento central no processo de acumulação e como uma forma estruturante para ampliar a escala de produção (BELLUZZO, 2009; SANFELICI, 2013)

Em razão da necessidade de coadunar as temporalidades presentes no ciclo de produção e circulação de mercadorias, o crédito adquiriu progressivamente densidade, sendo incorporado ao sistema financeiro com a função de dinheiro creditício (SANFELICI, 2013). Na acepção empregada por Marx: “a mercadoria é vendida não em troca de dinheiro, mas de uma promessa escrita de pagamento a ser realizada em determinado prazo”¹⁰. A letra de câmbio desponta, nesse contexto, como a forma primitiva assumida pelo crédito nos albores do capitalismo. Bastante emblemática nesse sentido, a proliferação desses títulos se apresenta como fator determinante para o desenvolvimento das instituições financeiras. Ao emitirem títulos próprios e descontarem letras de câmbio circulantes, os bancos passaram a centralizar os excedentes monetários. Em outros termos, títulos emitidos por particulares foram gradualmente substituídos por moedas bancárias, com legitimidade mais abrangente. Desse modo, “o banco procura institucionalizar o que era antes uma relação de confiança e credibilidade entre capitalistas individuais. A maioria das letras que se originam dos capitalistas individuais serão livremente convertidas em moeda bancária”¹¹.

A origem dos bancos decorre, portanto, da necessidade de estabelecer um arranjo institucional capaz de intermediar relações financeiras, transmitir confiabilidade como reserva de valor e formalizar transações de crédito. A função de intermediação exercida por essas instituições coleta e centraliza recursos ociosos provenientes das rotas de capital e os redireciona ao sistema de crédito. Através da concessão de empréstimo a

⁹ Para mais detalhes Cf. Sanfelici, pág. 31

¹⁰ MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política (Livro III). São Paulo: Boitempo, 2017, p. 451. De forma complementar, Harvey considera que: “O dinheiro creditício, em contraste, é o dinheiro privadamente criado que pode servir a um propósito social quando colocado em circulação. Quando a dívida original é saldada, no entanto, o dinheiro creditício desaparece da circulação. O dinheiro creditício está sendo perpetuamente criado e destruído através das atividades dos indivíduos privados. Essa é uma concepção de vital importância (HARVEY, 2013, p. 329).

¹¹ HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 330

juros, os bancos obtêm lucros a partir do diferencial entre o excedente cobrado dos tomadores e o valor pagos aos depositantes, retendo, dessa forma, uma parcela considerável da riqueza gerada no circuito produtivo.

Mais do que compreender o processo histórico da gênese do crédito é de substancial importância atentar para seu enraizamento nas relações mercantis e no processo de acumulação do capital (SANFELICI, 2013). A ampliação em grande escala desse sistema originou uma reconfiguração estrutural no modo em que essas instituições operam, trazendo implicações importantes para análise. A primeira delas foi o processo de securitização desenvolvido pelos bancos, que consiste na virtualização de contratos de crédito em títulos negociados em mercados secundários, desvinculando-se do valor intrínseco dos ativos subjacentes. Nesta linha de análise, podemos citar como exemplo da financeirização os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs): créditos hipotecários que são transmutados em títulos financeiros, cujo valor reflete projeções de rentabilidade futura, por vezes, alheias ao valor do imóvel que lastreia o crédito. Através do processo de securitização, créditos são convertidos em ativos financeiros negociados em mercados secundários, ensejando uma expectativa de valorização atrelada a retornos futuros. Esse fator ganha especial relevo ao se considerar que as instituições financeiras estão inseridas em um ambiente de ampla concorrência, assumindo posições cada vez mais arriscadas a fim de elevar seu percentual de lucro. A combinação desses elementos pode originar um cenário instável e suscetível a crises, como ocorreu com o subprime nos EUA (SANFELICI, 2013).

Pelo breve caminho percorrido ao longo dessa seção, intentou-se demonstrar a importância do crédito na circulação e na produção capitalista, acelerando seus ciclos e concedendo fluidez às mercadorias. Como bem aponta Marx, a gênese do capital portador de juros possui suas raízes nos primórdios do capitalismo. Todavia é possível observar sua transformação com decurso do tempo. O capital se reinventa e se transfigura com a fim de superar obstáculos impostos por eventuais crises. Embora este item tenha se dedicado a demonstrar o papel desenvolvido pela autonomização do capital portador de juros nas raízes da financeirização, para a compreensão de sua forma sistêmica é necessário trilhar um caminho um pouco mais aprofundado. Os recortes históricos levantados nos próximos itens cumprirão o papel de descortinar e aprofundar sobre as demais forças que influenciaram na financeirização do capitalismo.

1.1.2- O colapso do Bretton Woods e o impulso à financeirização

Firmados no ano de 1944, os acordos internacionais de Bretton Woods tiveram como objetivo estabelecer as regras econômicas que seriam adotadas no pós-guerra, a fim de evitar novas crises. A partir de então o dólar assumiu o *status* de moeda universal, garantindo taxas de câmbio estáveis, corrigindo algumas assimetrias, estimulando a produção e emprego (BRAGA, et. al.; 2017). Este fato refletiu o peso e a influência da economia e a força geopolítica dos Estados Unidos. Possíveis distorções nas transações internacionais entre Estados eram corrigidas por pequenas alterações na taxa de câmbio. No entanto, o intenso fluxo de investimentos de empresas e bancos americanos em mercados da Europa Ocidental, através de eurodólar, originou um fluxo de capital especulativo tornando insustentável a manutenção de taxas fixas (SANFELICI, 2013).

O padrão dólar-ouro foi abandonado em meados dos anos 1970, engendrando novas diretrizes monetárias internacionais definidas por um padrão dólar de câmbio flutuante (BRAGA, et. al.; 2017). O abandono do câmbio fixo originou um cenário de instabilidade propenso a oscilações em lapsos temporais menores, esse fator poderia redundar custos mais elevados para atividades que envolvem diferenças cambiais. Neste cenário, diante da necessidade das empresas se protegerem dessas oscilações, novos produtos financeiros foram desenvolvidos (derivativos financeiros). Através do mercado de derivativos, investidores poderiam estabelecer através de negociação as variações esperadas nos preços dos ativos. Inseridas neste ambiente, instituições financeiras logo perceberam o potencial especulativo dessas operações (SANFELICI, 2013). Esse processo de expansão ganhou maior repercussão em razão da atuação das agências de classificação de crédito que avaliam a capacidade dos negociadores de cumprirem as obrigações acordadas, evitando-se o surgimento de bolhas. Os novos mercados financeiros foram impulsionados pelo investimento de agentes institucionalizados, como fundos de pensão, fundos de investimento e companhias de seguro, que ganharam certo protagonismo em razão do volume de recursos geridos (BRAGA, et. al.; 2017).

1.1.3- A difusão da financeirização do capitalismo

No decorrer da década de 1980 e 1990 foi implementado um conjunto de reformas que iam ao encontro do “livre mercado”, objetivando seu progressivo fortalecimento e o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social na Europa. Neste

cenário, a limitação da previdência pública foi considerada como um dos importantes vetores para o processo de financeirização da economia. Somado a isso, a flexibilização de investimentos promovidas pelo governo para atrair aplicações dos fundos de pensão, impulsionaram seu crescimento, garantindo sua continuidade e tornando-os importantes agentes financeiros na década de 2000. Cabe mencionar que essa nova modelagem econômica é constituída não apenas por grandes fundos de pensão, mas também por poupanças familiares que se veem arrastadas para o portfólio dos fundos mútuos (*mutual funds*) (SANFELICI, 2013).

A necessidade de escoamento do grande volume de dinheiro excedente advindo desses investimentos, somado à combinação de desregulamentação, globalização e informatização transformou profundamente às finanças (GUTTMANN, 2008; CHESNAIS, 2008; SANFELICI, 2013). Esse ambiente favoreceu um rearranjo no campo de forças contribuindo para a aproximação entre fundos de pensão- que necessitavam de novos investimentos para escoar seus excedentes- e entidades financeiras. Em virtude das alterações ocorridas no *modus operandi* do sistema financeiro, os bancos foram perdendo cada vez mais espaço para o protagonismo do mercado de capitais.

Outro aspecto a ser considerado é o impacto direto que o neoliberalismo exerceu para o avanço da financeirização, contribuindo principalmente com o aumento da disparidade de renda. Melhor explicando, a adoção de medidas voltadas para liberalização da economia, somada ao recuo do Estado de Bem-Estar Social e ao impacto gerado pela elevação da taxa de juros nos EUA, desencadeou um processo de maior concentração de renda nas mãos de poucas famílias. Diante desse cenário, uma parcela significativa da população passou a recorrer ao crédito para prover despesas básicas como: saúde, moradia e educação. Os resultados desse processo contribuíram com o agravamento da segregação social e para um intenso endividamento das famílias. Esse fator assume substancial importância ao fornecer elementos que auxiliam na compreensão das dimensões que precederam o estouro da bolha imobiliária nos EUA (SANFELICI, 2013). O assunto, todavia, será tratado de forma mais aprofundada nos subitens seguintes.

1.1.4- A intrusão do capitalismo financeirizado nos rendimentos pessoais

Embora haja uma vertente dedicada a aprofundar os estudos sobre o avanço da financeirização nos rendimentos pessoais, as investigações sobre a financeirização do capitalismo também perpassam brevemente sobre o tema, demonstrando como uma

parcela da população, antes desconectada dessa ordem, foi arrastada para esfera das finanças. Como foi acima demonstrado, o crédito constitui-se como sistema nervoso central no capitalismo hodierno, coordenando a captação de recursos ociosos e sua alocação em atividades com maior potencial de lucro. Não por outra razão, Sanfelici (2013) aponta que o capitalismo exige a reconfiguração constante dos mecanismos de crédito, tornando-o progressivamente mais sofisticado para sua reprodução. Sob esse viés, a financeirização pode ser compreendida como a hiperextensão das finanças em distintos setores e dimensões da vida cotidiana.

Conforme citado anteriormente, as transformações neoliberais juntamente com o processo de desintermediação financeira desencadearam uma série de mutações nas atividades bancárias, despertando, por efeito, seu interesse no segmento dos rendimentos pessoais. Após empresas privadas começarem a financiar investimentos de forma direta por meio da emissão de ações e debêntures, os bancos viram-se forçados a reformular a estrutura do sistema de crédito. Essas instituições aprimoraram suas tecnologias de análise do perfil dos clientes e passaram a ofertar crédito para o financiamento de produtos relacionados a atividades cotidianas como: saúde, educação e moradia e consumo de bens (SANFELICI, 2013). Outra consequência decorrente da elevação das taxas de juros, foi a atração de pequenos investidores para o mercado financeiro através do *mutual funds*. Esses investimentos eram vantajosos pois ofereciam maiores retornos já que não estavam subordinados às normas dos bancos comerciais.

A mutação do perfil de clientes gerada pela expansão de crédito exigiu que as instituições financeiras aprimorassem a tecnologia de análise de crédito para ampliar o atendimento aos pequenos credores. Dessa forma, o personalismo cedeu lugar a modelos computadorizados capazes de combinar variáveis diversas - tais como histórico de crédito, renda e estabilidade - indicando a capacidade do credor de saldar a dívida e remunerar o capital financeiro com segurança (SANFELICI, 2013). O acesso desigual a informação, somado à necessidade de crédito pelas famílias para financiar serviços básicos, possibilitou que as instituições financeiras fixassem juros abusivos nestas operações.

Um outro fator que deve ser levado em conta neste processo, refere-se à criação de mecanismos de securitização de ativos. Nestes casos, ocorre a transmutação da dívida em ativos passíveis de negociação, ou seja, direitos obrigacionais são metamorfoseados em capitais ativos. A securitização de títulos emerge como uma nova fronteira de espraiamento das atividades bancárias, permitindo que instituições

originárias se arrisquem cada vez mais em operações que em outras circunstâncias não seriam passíveis de financiamento (PEREIRA, 2015; DYMSKY, 2012).

O estouro da crise financeira de 2008 ilustrou de forma mais evidente esse processo de securitização e a intrusão do processo de financeirização nos rendimentos pessoais das famílias de menor poder aquisitivo nos Estados Unidos. No processo de securitização imobiliária, dívidas de baixa liquidez (*subprime*) voltadas à aquisição de imóveis foram metamorfoseadas por instituições financeiras (com concordância expressa ou tácita das autoridades monetárias) em títulos de alta liquidez. Até meados dos anos 1990 os indícios de formação de bolhas eram quase nulos, já que o mercado de *subprimes* era mais restrito. No entanto, após o estouro da bolha das empresas de tecnologia na bolsa de Nasdaq, o Federal Reserve reduziu as taxas de juros com intuito de dinamizar a economia. A partir do ano de 2003 observou-se a elevação do preço dos imóveis que eram considerados excelentes garantias aos empréstimos. Por sua vez, essa elevação representava ao credor oportunidade de refinanciar débitos hipotecários por valores menores. Ocorre que, as taxas de inadimplência ocasionaram a queda no valor dos imóveis e a redução do crédito imobiliário. A dívida das famílias assumiu a condição de “*negative equity*”, quando o valor da dívida ultrapassa o do imóvel dado em garantia (SANFELICI, 2013).

Sanfelici (2013) afirma que os efeitos ocasionados por essa intrusão das finanças no cotidiano das famílias de menor poder aquisitivo não são desprezíveis. Um dos mais evidentes talvez seja o processo de expropriação financeira que ocorre quando famílias são arrastadas para esse sistema de crédito, oferecidos inicialmente a juros baixos, mas que repentinamente sofrem elevações súbitas tornando a dívida difícil de ser quitada. Em razão de não conseguirem refinanciar a dívida, milhões de famílias foram expropriadas por instituições financeiras. Aqui merece destaque as ações do governo norte americano que disponibilizou bilhões de dólares para recuperar os fundos de investimento e pouco ou nada fez pelas famílias que perderam suas casas com estouro da bolha imobiliária dos *subprimes*.

Todavia, como foi acima mencionado, autoridades norte-americanas subestimaram as fragilidades do sistema de securitização utilizado. Os agentes envolvidos na criação e repasse desses títulos geraram um efeito em cadeia, iniciado pelos bancos e entidades de crédito. Como o setor passava por um período alvissareiro, com alta liquidez para esses títulos, essas instituições financeiras criavam e repassam os créditos subestimando os riscos embutidos. Por sua vez, como a remuneração das agências de

avaliação era diretamente proporcional à quantidade de ativos emitidos que eram adquiridos, essas agências atribuíam, de maneira assíncrona, avaliações excelentes a créditos direcionados a mutuários com baixa credibilidade. A cadeia de comercialização desses papéis de baixa confiabilidade expandiu-se no tecido global e alicerçava-se no interesse desses agentes financeiros de expandir seu portfólio de rendas potenciais (SANFELICI, 2013).

Essa modelagem econômica baseada na emissão de títulos de alto risco, opacos, revestidos de confiabilidade atingiu seu ápice com o engendramento dos derivativos como CDO (*Collateralized Debt Obligations*). Esses títulos condensavam uma gama significativa de operações creditícias (empréstimos de diversas naturezas, inclusive hipotecário, cartões de crédito, dentre outros). Como esses títulos ofereciam remuneração elevada e acreditava-se que eram seguros, vários agentes financeiros contraíram empréstimos para adquiri-los. No entanto, com a elevação da taxa de inadimplência das hipotecas houve uma inflexão drástica neste sistema, ocasionando uma paralisia quase completa. Somente com a intervenção do Banco Central não houve uma paralisia completa (SANFELICI, 2013).

A financeirização do capitalismo representada através dos recortes históricos acima descritos demonstra uma nova forma de gestão da riqueza. As mudanças trazidas por este sistema afetaram diretamente o setor imobiliário, através da virtualização do território em títulos negociáveis em bolsa. Todavia, essas aplicações só serão atrativas se oferecerem retorno em pequenos lapsos temporais.

1.2 – Financeirização do Estado

O Estado é uma peça fundamental na engrenagem que compõe esse complexo processo de financeirização. A reacomodação de suas funcionalidades, moldadas por este fenômeno, fica mais evidente quando se analisa os arranjos locais, cuja característica latente passa a ser a emergência de um caráter empreendedor conectado às novas estratégias de espraiamento do portfólio do capital. Ao caracterizar a financeirização do Estado Karwowski (2019) a define como: “a crescente influência das lógicas, instrumentos, mercados e estratégias de acumulação financeiras nas atividades do Estado”¹². Partindo dessa conceituação, a autora estrutura sua análise a partir de duas

¹² KARWOWSKI, Ewa. **Towards (de-)financialisation: the role of the State**. Cambridge Journal of Economics 2019, 43, pág. 1001–1027. Pág 1002. Tradução nossa.

dimensões centrais: (1) política fiscal e (2) política monetária. A primeira envolve prestações sociais e a possibilidade de transmutar serviços em ativos que podem ser negociados; a segunda, através da reconfiguração do papel dos bancos centrais na regulação dos mercados financeiros e na gestão da liquidez. Apontadas essas questões mais gerais, este item tem por mote estabelecer as particularidades que possam evidenciar a financeirização do Estado em contextos diversos e tecer uma reflexão sobre o caso brasileiro. Embora sejam distintos os instrumentos do Estado financeirizado, os estudos se complementam e revelam um quadro mais geral com diferentes formas de atuação.

Uma das formulações teóricas mais influentes sobre financeirização do Estado é a tese elaborada por Ying Yao Wang (2015) em seu artigo “*The rise of the ‘shareholding state’: financialization of economic management in China*”. O autor utiliza como ponto de partida a transformação histórica do Estado Chinês em um investidor institucional. Wang (2015) elegeu como objeto de análise a *Central Huijin Investment Ltd. (“Central Huijin”)*, uma empresa estatal de investimento, criada pelo Estado Chinês com o objetivo de gerenciar as participações acionárias do Estado em grandes empresas financeiras, como os principais bancos estatais da China. A pesquisa conduzida pelo autor aduz que a empresa não apenas obteve um crescimento exponencial, mas também participou do patrocínio de produtos financeiros estruturados com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura e urbanização no país.

A proposição elaborada por Wang contesta dois pressupostos amplamente difundidos na literatura especializada. Em um primeiro momento, a dimensão apresentada pelo autor desafia a premissa de que o processo de financeirização conduziria à retração do aparato estatal. De acordo com este modelo, em oposição ao que se verificou em algumas economias ocidentais — onde o avanço do processo de financeirização esteve intrinsecamente articulado a diretrizes de desregulamentação e privatização —, a experiência chinesa indica um cenário dissonante. Neste contexto, o Estado não apenas preservou, mas ampliou sua capacidade de intervenção, valendo-se de instrumentos financeiros como alavancas estratégicas. Delinea-se, assim, uma inflexão singular, em que a financeirização atua não como um vetor de esvaziamento, mas de edificação da presença estatal. Ademais, este modelo desafia uma segunda hipótese segundo a qual a financeirização resultaria, inevitavelmente, na redução do investimento produtivo. Contrapondo-se à parte da literatura que indica que a lógica financeira adotada nas organizações tende a reorientar os capitais financeiros para o retorno imediato aos acionistas, em detrimento da alocação de recursos em infraestrutura e inovação. O autor

indica que a China traçou caminhos distintos, valendo-se da financeirização do Estado como mecanismo propulsor para investimentos estratégicos, fortalecendo setores basilares para seu desenvolvimento econômico.

O “*shareholding state*”, ou Estado Acionário, assim denominado pelo autor, traduz, portanto, a ideia da transmutação do Estado em um agente apto a operar como investidor institucional (CARVALHO FILHO, 2020). Essa dinâmica perpassa por alguns processos, como: “(I) a introdução da lógica de geração de valor aos acionistas no âmbito da gestão de ativos estatais; (II) a expansão dos órgãos de gestão de ativos estatais; e (III) a criação de investimentos estruturados [...] para financiar inversões em ativos fixos”¹³. Por fim, o autor demonstra como funciona esse modelo politicamente endógeno, no qual o Estado não apenas facilita o crescimento do setor financeiro, mas também se torna um dos principais agentes.

As formulações teóricas desenvolvidas por Ewa Karwowski (2019) seguem um caminho distinto daquelas elaboradas por Wang (2015), ao analisar as mudanças políticas e as mutações nas instituições públicas que ancoram o processo de financeirização do Estado. Para a pesquisadora, a presença da financeirização em contextos democráticos se apresenta como fator determinante, moldando o processo de tomada de decisão pública, constituindo uma complexa rede de poderes que mina o controle democrático nos processos e decisões pelos cidadãos. O modo como Karwowski (2019) concebe teoricamente a intrusão do processo de financeirização no Estado pode ser representado como a crescente inserção de mecanismos de mercado e adoção de estratégias de acumulação financeira em suas atividades.

Ao tentar compreender as dinâmicas que conformam este processo de financeirização, a autora ressalta que seus desdobramentos podem incidir de forma distinta sobre as políticas fiscais e monetárias. A proposição elaborada por Karwowski (2019) fornece uma base consistente e indica que em se tratando de políticas fiscais a financeirização pode ser verificada na (1) criação e aprofundamento de mercados secundários da dívida pública ou (2) na transmutação da provisão pública social em ativos financeiros que podem ser negociados. Na sua visão, em políticas monetárias, a financeirização obteve um caminho facilitado em razão dos processos de desregulamentação financeira. Exemplificando, a autora aponta para políticas financeirizadas adotadas neste âmbito como: metas de inflação e operações de curto prazo

¹³ CARVALHO FILHO, Nelson Diniz de. A financeirização de longa duração: dinheiro, tempo e poder. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. Pág. 73-74

direcionadas à gestão de liquidez, operadas por Bancos Centrais. A imagem abaixo, retirada de seus estudos (2019, p. 1002) ilustra a conceituação de financeirização do Estado apresentada pela autora.

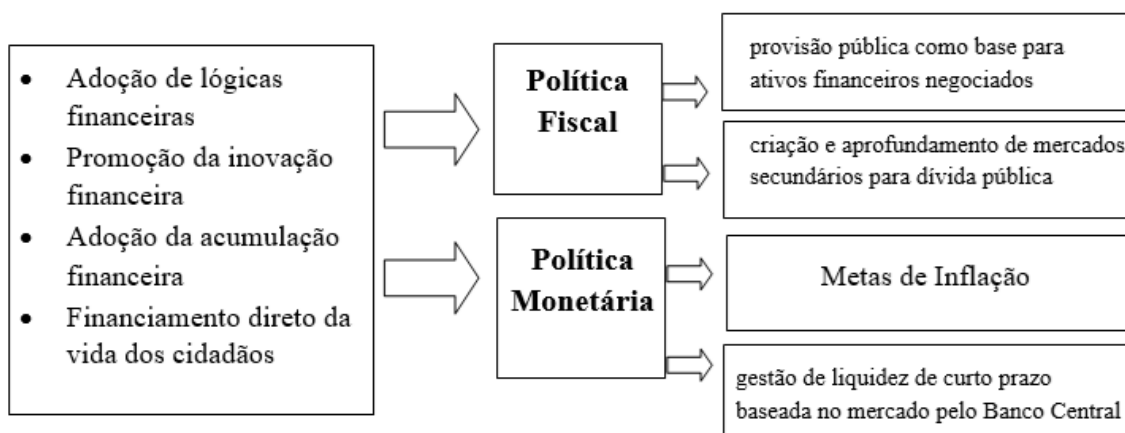


Figura 1- “Delineando a financeirização do Estado”
 Fonte: [Karwowski \(2019, p. 1002\)](#), adaptado

Não obstante as investigações sobre financeirização do Estado utilizem os níveis da dívida pública como um importante indicador (cf. FASTENRATH et al, 2017; PREUNKERT, 2017), Karwowski (2019) chama atenção para algumas lacunas na utilização exclusiva desses métodos de análise quantitativa para compreensão deste fenômeno. Embora reconheça que esse mecanismo se apresenta como um aporte complementar para verificar a existência da financeirização, afirma que esse processo não pode ser utilizado exclusivamente, medindo-se o volume da dívida pública. Para a pesquisadora, pensar a financeirização sob esse prisma de análise exige que se considere também como os instrumentos da dívida são concebidos, emitidos e geridos. A partir dessas considerações, a autora propõe-se a tentar compreender a emergência da financeirização do Estado, para isso utiliza dois vieses de análise: a política fiscal e a política monetária. Ainda que interligadas e complementares, as análises aqui desenvolvidas enfatizarão a vertente da política fiscal, demonstrando de maneira breve o papel central da transmutação dos serviços públicos em ativos negociáveis e da transformação do Estado em um importante agente financeiro na dinâmica de financeirização trabalhado ao longo deste item.

Em que pese o neoliberalismo possa ser considerado como um impulsionador da financeirização, não se deve retratá-la como mera continuação do processo neoliberal, da onda de privatizações ou ainda, como termo intercambiável (DAVIS; WALSH, 2017). Alguns estudos recentes retratam, de forma equivocada, a emergência da financeirização

como um resultado orgânico do neoliberalismo. Todavia, essa é uma construção falaciosa, pois a existência do neoliberalismo não pode ser considerada uma pré-condição para a emergência da financeirização ou mesmo a financeirização como um produto natural do neoliberalismo (KARWOWSKI, 2019). Karwowski (2019) adverte que a financeirização pode se manifestar em arranjos institucionais diversos, como indica o contexto chinês, em que foi adotada como uma estratégia estatal. A autora afirma ainda que este processo não deve ser interpretado como algo exógeno, como uma condição imposta ao Estado por agentes financeiros privados. Ao contrário, como demonstrado no estudo de Wang (2015), este fenômeno pode, não raro, ser ocasionado por um movimento endógeno, decorrente da reconfiguração interna das estruturas estatais, que passa a operar como um agente financeiro. Essas considerações tornam-se relevantes para que não se utilize esses termos de maneira intercambiável. Feitas essas considerações, passaremos à análise mais detalhada dos argumentos apresentados pela autora.

A arena local assume substancial importância para se compreender a reacomodação das funcionalidades estatais e os desdobramentos e alcances deste processo de financeirização do Estado. Ainda que seja inadequado estabelecer analogias diretas entre as experiências vivenciadas no capitalismo avançado com àquelas vivenciadas no capitalismo periférico (SANTOS, 2023; OLIVEIRA, 2003; FURTADO, 2007; MARICATO, 2002), Pereira (2015) sustenta que “é possível reconhecer vetores de mudança nas estratégias de desenvolvimento urbano e nos padrões de intervenção do Estado que apontam para uma direção semelhante”¹⁴. Neste sentido, a transição paradigmática do “administrativismo urbano” para o modelo do “empreendedorismo urbano” foi decisiva para criação de novas fronteiras de extração de excedentes econômicos no ambiente construído (HARVEY, 2005; VAINER 2013; PEREIRA, 2015).

O empreendedorismo urbano tem como pilar seu caráter dual, permeado por uma racionalidade estratégica privada direcionada a reorientar políticas cidadinas voltadas à atração de novos investimentos. Na década de 1970, diante da recessão econômica vivenciada, emergiu um discurso crescente que defendia a transposição das lógicas que norteiam as práticas empresariais para o campo da política urbana (PEREIRA, 2015). Sua dimensão mais evidente é o planejamento estratégico e a ideia de “*market lead city planning*”, em que a cidade adota novas estratégias de acumulação, preconizando a busca

¹⁴ PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015. Pág. 48

por lucros em detrimento de políticas sociais. Ao refletir sobre a transição assumida no urbano, Vainer (2013) enfatiza que essa cidade-empresa (como a denomina) deverá ser produtiva, ágil e, sobretudo, oferecer vantagens que atendam às expectativas do capital financeiro. Essa mudança não consiste em uma não-intervenção estatal, mas em ações deliberadas que direcionam a produção e consumo do ambiente construído indo ao encontro das demandas privadas. Nesse sentido, Ascher (1994) salienta que: “não se tratava de abandonar toda intervenção pública e sim fazer com que ela dependesse das exigências dos atores privados”¹⁵.

Na esteira deste processo de financeirização do Estado, os arranjos regulatórios incorporados ao ordenamento jurídico se apresentam como seu principal alicerce. Há a necessidade da cidade se libertar da normalização urbana rígida se adequando às demandas do capital privado. Nestes casos, não há a extinção da norma, mas sua flexibilização seletiva objetivando adaptar-se a determinados casos. Manuel Aalbers ao refletir sobre o tema, conceitua esse fenômeno como “desregulamentação regulada”, já que não ocorre a revogação normativa e sim sua flexibilização seletiva. O núcleo duro desta lógica se traduz nas novas funções assumidas por determinados instrumentos, exemplificados por Pereira (2015), “como as operações urbanas consorciadas, um recurso de flexibilização de normas de zoneamento em lugares específicos cujo funcionamento pressupõe a manutenção da incidência de normas rígidas no território circundante”¹⁶.

As operações urbanas consorciadas permitem a negociação do potencial construtivo além daquele previsto no parâmetro das normas gerais de zoneamento. Também conhecidos como “terrenos virtuais”, este potencial construtivo é negociado através dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC’s), que são leiloados por meio de ofertas públicas e podem ser negociados em um mercado secundário assumindo características de um ativo financeiro. O controle e fiscalização dos CEPAC’s é feito pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), exigindo-se para sua comercialização o registro prévio da Operação Urbana perante a CVM (PEREIRA, 2015; FIX, 2010).

¹⁵ ASCHER, François, Projeto Público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 83-96, abr. 1994, p. 86.

¹⁶ PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos:** modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015. Pág 58.

Diferentemente de seu formato embrionário desenvolvido em São Paulo na década 1990, que previa o direcionamento de parcelas dos lucros adquiridos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para construção de habitações sociais; sua nova roupagem imprimiu uma lógica iminentemente mercadológica, com cálculos de lucros e riscos. Embora existam pontos de contato entre estas versões, seu novo desenho prevê que os excedentes devem ser obrigatoriamente utilizados no perímetro da Operação Urbana, contribuindo para um processo de valorização da área e para o reposicionamento das finanças no ambiente construído. De forma semelhante as lógicas adotadas pelo mercado de capitais e pela “*shareholder value*”, a Operação Urbana funda-se na expectativa de uma valorização imobiliária futura que condiciona os preços do CEPAC. Como o retorno dos investidores está condicionado a este processo de valorização imobiliária na área da Operação Urbana, é necessário que as transformações ocorram dentro prazo esperado e que se construa uma imagem convincente de que essas intervenções promoverão alteração no padrão urbanístico, garantindo assim o retorno esperado pelos investidores. Dessa forma, o Estado empreendedor não apenas emite os títulos, mas também se subsume a uma lógica empresarial/especulativa, direcionando suas ações para atender às estratégias de rentabilidade dos investidores privados. De forma semelhante, Dowling (2016) identifica um versão da financeirização do Estado-Providência, como é chamado por diversos autores (cf. DOWLING, 2017; KARWOWSKI, 2019; LAGNA, 2016), através da transmutação de prestações de bem-estar social (ligadas à habitação, saúde, previdência e educação) em instrumentos financeiros (títulos de impacto social- *social impact bonds* -SIBs).

Neste sentido, a autora argumenta que esse processo é caracterizado pela introdução de uma lógica iminentemente mercadológica que conduz a uma nova forma de privatização. Através da criação dos títulos de impacto social, o Estado exerce um papel singular, atuando como facilitador da acumulação financeira privada. O que ocorre neste modelo é a transferência das prestações sociais para o ente privado, o Estado, por sua vez, se compromete a remunerar os investidores quando as intervenções alcançarem um impacto social identificável na resolução dos problemas propostos. A provisão de bem-estar social, desse modo, fica vinculada a mecanismos financeiros que subordinam a política pública às lógicas de rentabilidade e risco inerentes ao mercado. Warner apud Santoro e Chiavone (2020) descreve a forma de funcionamento desses títulos:

Primeiro, é preciso uma intervenção que tenha sido testada e que se prove apresentar uma determinada taxa de sucesso. Pode ser um programa de reinserção de presos que reduza a reincidência em certo grau ou um programa de pré-escola que reduza o encaminhamento para educação especial ao garantir que mais crianças estejam aptas a entrar na educação primária. O elemento-chave é que o sucesso deve ser cuidadosamente mensurado e monetizado, de modo a ser utilizado para estruturar o investimento privado. Além disso, são necessários parceiros interessados: governo, investidores, executores e avaliadores. A maioria dos programas envolve um intermediário que coordena investidores, executores do programa e avaliadores. Enquanto o governo estabelece os termos do acordo, em última análise ele cede a maior parte do controle ao intermediário. Isso torna a configuração do processo especialmente importante e difícil. SIBs também requerem investidores dispostos. Até o momento, investidores têm vindo primordialmente de organizações sem fins lucrativos e fundações – capital paciente, disposto a assumir alto risco e com interesse em gerar retornos sociais. Por fim, são necessários avaliadores, uma vez que as melhoras e os impactos devem ser cuidadosamente monitorados para que se calcule precisamente o retorno a ser pago (ou não) aos investidores. (pp. 304-305)

Os pontos positivos apontados por seus defensores (Social Investment Research Council, 2015) consistem em não apenas transferir para o privado os riscos da atividade, como também permitir “financiar o que não é bancável”, ou seja, áreas que originalmente não seriam atrativas para o mercado¹⁷. Clifford e Jung (2016) ressaltam que os defensores desses títulos afirmam que entre suas vantagens estão o melhor desempenho e menor custo dos serviços públicos prestados, inovação nas soluções apresentadas e compartilhamento de boas práticas. Todavia, Dowling (2017) aponta para algumas inconsistências existentes no modelo. A primeira delas é o custo elevado das intervenções, como ocorreu na prisão de Peterborough. Embora tenham conseguido reduzir o índice de reincidência, não gerou a redução do valor das despesas públicas. Por essa razão, o Estado se viu obrigado a criar um “fundo de resultados” para garantir o retorno financeiro aos investidores. Outro ponto de debilidade apontado pela autora consiste na formação de um hiato democrático nestes casos, transformando agentes financeiros privados em decisores das políticas públicas. As agendas de políticas passam então a ser moldadas de acordo com a perspectiva do agente privado (DOWLING, 2017; SANTOS, 2023). Embora ainda não tenha sido desenvolvido um sistema de securitização desses títulos, a autora alerta para possibilidade dos SIBs serem transmutados em ativos que podem ser negociados em mercados secundários, aprofundando a exposição desses

¹⁷ Dowling, E., 2016. In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. *New political economy*, 22 (3), 294–310. pág 11

serviços sociais às oscilações do mercado e às dinâmicas de rentabilidade e retorno sobre o investimento.

Diferentemente das vertentes acima descritas, Karwowski (2019) apresenta um panorama mais amplo sobre os mecanismos de financeirização do Estado, ressaltando que sua estrutura basilar perpassa por dois vértices ligados à seguridade social: previdência e saúde. A autora avança e aborda questões da financeirização do Estado ligadas à educação e parte da infraestrutura enfatizando a questão da habitação social. O fenômeno caracterizado pela pesquisadora fornece uma base conceitual empírica consistente e capta aspectos importantes do processo de financeirização indireta do Estado.

Um dos pilares que merece ser abordado, diz respeito aos fundos previdenciários, um dos mais importantes investidores institucionais. Não obstante, em sentido estrito, não guarde uma relação direta com o processo de financeirização do Estado, estes fundos foram utilizados para financiar programas sociais ou investimentos em infraestrutura. Os fundos de pensão não só concentram grande parte da poupança de trabalhadores, como também se tornaram importantes agentes institucionais na mundialização financeira. Por essa razão, emergiram como importantes agentes de capitalização entre as décadas de 1980 e 1990, centralizando reservas financeiras dos trabalhadores, valorizando-as no mercado financeiro para o momento da aposentadoria (MAGNANI, JARDIM, DA SILVA, 2020; SAUVIAT, 2005). Ao discorrer sobre o papel dos fundos de pensão, Datz apud Magnani, Jardim, da Silva (2020), afirma que:

Os fundos de pensão são atores regulados que desempenham um papel cada vez mais importante nos mercados domésticos dos países em desenvolvimento, ajudando a financiar não apenas dívidas públicas, mas também empresas públicas e privadas, bem como — recentemente — um grande número de projetos de infraestruturas e imobiliários (Datz, 2014, p. 484).¹⁸

Os autores (DATZ, 2014; MAGNANI; JARDIM; JARD DA SILVA, 2020) demonstram que o desenvolvimento dos fundos não é diretamente proporcional à retração do Estado, mas eles atuam como “alavancas financeiras” através de um engajamento colaborativo. Em outros termos, os fundos de pensão, não raro, atuam como atores-chave

¹⁸ MAGNANI, Maira; JARDIM, Maria Aparecida Chaves; JARD DA SILVA, Sidney. Os fundos de pensão como agentes do capital: estado da arte da literatura recente. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 93, p. 1-22, 2020.pág.3

financiando investimentos relevantes para o Estado. Ao investigar a aproximação desses fundos com o governo brasileiro, em especial o governo Lula, Jardim (2007) os denomina como “agiotas do governo”, em razão da aquisição de títulos da dívida por esses fundos. Embora tenham sido criados no Brasil durante o regime militar, após tomar posse, o presidente Lula enfatizou que os fundos poderiam ser utilizados para resolver problemas que pareciam insolúveis e mais do que isso, poderiam ser canalizados para projetos sociais do governo¹⁹. Esse “engajamento colaborativo”, citado por Datz (2014), consiste na utilização pelos Estados dos fundos de pensão para financiar seus projetos sem ter que depender de créditos estrangeiros ou de créditos de instituições privadas; os fundos, por sua vez, utilizam o Estado para investimentos mais seguros a longo prazo.

No Brasil, esses agentes, em seus albores, tiveram uma participação direta na privatização das empresas estatais, tornando-se coproprietários de algumas e viabilizando lances de leilões durante o governo Collor (GRÜN, 2003; MAGNANI, JARDIM, JARD DA SILVA, 2020). Da mesma forma, em seus dois mandatos, Fernando Henrique Cardoso utilizou os fundos de pensão como instrumentos para políticas de privatização (GRÜN, 2003, JARDIM, 2009; MAGNANI, JARDIM, JARD DA SILVA, 2020). Todavia, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, houve uma mudança paradigmática na utilização desses fundos através da transformação do papel desempenhado por esses agentes que passaram a financiar políticas de inclusão. Não por outra razão que Jardim (2009) denomina esse processo como a “moralização do capitalismo”. Lula inicia o que a autora (2011) denomina de domesticação do mercado, regulamentando-o e inserindo através de discursos uma nova ideia de inclusão social via mercado, deixando claro como essas pensões poderiam e deveriam ser utilizadas a favor dos trabalhadores. Como citado anteriormente, Lula utilizou recursos provenientes dos fundos de pensão para financiar projetos como o PAC e estimular a aquisição de títulos públicos do governo (MAGNANI; JARDIM; JARD DA SILVA, 2020).

¹⁹ “Estejam certos que nunca na história deste país se discutiu tanto sobre fundos de pensão, como vamos discutir nesses próximos anos. Primeiro, tentando incentivar as mais diferentes categorias de trabalhadores do nosso país a criarem o seu próprio fundo (...). Segundo, discutindo com nossos parceiros de outros países que também participam de fundos de pensão, para que a gente possa fazer parcerias e muitos investimentos em nosso país. Terceiro, para que a gente discuta de uma vez por todas, como os fundos possam ajudar a resolver parte dos problemas que parecem insolúveis no nosso país (...) os fundos de pensão podem começar a pensar que o seu papel daqui para frente deverá ser mais nobre, do ponto de vista social, do que foi até os dias de hoje (Lula, Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do 1º Seminário Internacional de Fundos de Pensão Hotel Sofitel, Rio de Janeiro-RJ, 28 de maio de 2003)”. Cf. em JARDIM, Maria A. Chaves. **Estado e Mercado no Governo Lula: convergências e divergências no mercado de fundos de pensão**. Revista Agenda Política, Vol. 04- nº2 maio/agosto 2016. Pág 333-362. Pág 345.

Embora os fundos privados tenham alcançado destaque nos últimos decênios, são os de empresas públicas, como PREVI/BB, Petros e Funcef²⁰, que ainda detêm o protagonismo econômico. Esses fundos atuaram como importantes financiadores da economia durante o primeiro governo Lula, participando do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente no setor da construção civil e investindo em renda fixa (JARDIM, 2016). Como se tornaram importantes investidores e impulsionadores da financeirização, Karwowski (2019) argumenta que a ascensão de fundos de pensão privados contribuiu para financeirização, pulverizando um risco sistêmico. Os críticos argumentam que a difusão desses fundos e a busca desses investidores institucionais por um portfólio rentável provoca inflação do preço dos ativos. Nesta linha de análise, demonstram como esses agentes contribuíram de maneira direta para o estouro da bolha de ativos digitais. Embora o papel dos fundos tenha certa relevância na compreensão das facetas do processo de financeirização do Estado, Karwowski (2019) avança na reflexão e insere um novo elemento: a financeirização de infraestruturas.

Em estudo sobre a financeirização e a governança de infraestruturas, O'Brien e Pike (2017) argumentam que, neste contexto, o Estado se apresenta como um agente relevante, reforçando a financeirização. Esse processo, cujo núcleo é o setor de infraestrutura, não resulta necessariamente na retração do agente público, mas configura um modelo híbrido de gestão, em que a presença estatal permanece como um elemento essencial para o planejamento, regulação e, não raro, para o cofinanciamento, ao mesmo tempo em que há uma forte atuação do setor privado. Os autores (2015) enfatizam que muito embora durante os últimos decênios o Estado tenha assumido o protagonismo em obras de infraestrutura, o financiamento sempre foi um desafio. Como os recursos são limitados e advêm, normalmente, da arrecadação de tributos, a coalizão entre público e privado, por meio de parcerias público-privadas, emerge como uma alternativa para o financiamento. O setor de infraestrutura desponta, neste contexto, como um “novo” ativo ao lado de títulos, moedas e ações. O processo de financeirização é definido por O'Brien e Pike (2017) como “a influência crescente dos mercados de capitais e intermediários na vida econômica social e política”²¹. No entanto, esse processo não se desenvolve de forma

²⁰ Cf. em <https://www.gov.br/previc/pt-br/publicacoes/informe-estatistico-trimestral/2023/informe-estatistico-trimestral-2-trimestre-2023/view>

²¹O'BRIEN, Peter; PIKEN, Andy. The financialization and governance of infrastructure. In: Handbook on the Geographies of Money and Finance, 2017. Pág. 01

homogênea, assumindo dinâmicas distintas conforme os contextos institucionais e geográficos.

No Brasil, por exemplo, mais especificamente no estado de São Paulo, observa-se a partir da década de 1990, a presença crescente de agentes financeiros no setor de infraestrutura rodoviária. Nota-se que em ambientes liberalizados e progressivamente privatizados, os Estados passaram a transferir a responsabilidade do financiamento de infraestrutura para setores privados, constituindo um modelo no qual grandes grupos econômicos e fundos de investimento assumem papéis basilares na gestão e operação da malha rodoviária. Neste cenário, Peruchi (2020) demonstra a presença crescente de agentes financeiros no setor de infraestrutura de transporte rodoviário através da concessão de elevados percentuais da malha rodoviária paulista ao Consórcio Infraestrutura Brasil, composto pela gestora de Investimentos Pátria e pelo fundo soberano de Singapura GIC. O autor indica que no setor destacam-se sete grandes grupos responsáveis por controlar 77% da rede viária concedida no país. Por sua vez, as organizações, em razão de sua composição acionária (destacando-se a presença dos fundos de investimento) produziram alterações em suas estruturas, altamente voltadas para o universo das finanças. Cada vez mais condicionadas às dinâmicas dos mercados financeiros, as decisões sobre infraestrutura, historicamente ligadas ao planejamento estatal, refletem o avanço da financeirização do Estado.

As formulações teóricas concebidas no nível macro captam aspectos importantes da financeirização, demonstrando principalmente como o Estado se apresenta como um importante agente neste processo. Todavia, para compreensão da financeirização em sua inteireza é necessário observar as transformações ocorridas nas organizações empresariais. A seção seguinte será dedicada a tratar desse tema com maior profundidade.

1.3 – Financeirização da gestão corporativa (*Shareholder value*)

A reconfiguração do padrão de acumulação capitalista pós-crise de 1970, associada a uma nova modelagem criada pelo protagonismo das finanças resultou em uma modificação revolucionária nas empresas. A ascensão dos valores da governança corporativa calcados na primazia do acionista ocasionou uma mudança nas práticas de gestão empresarial e deslocou o vértice de competitividade das empresas, antes pautado pelo processo de produção, agora voltado a processos externos de avaliação pelo mercado

de ações. Estudos focalizados na financeirização corporativa (KRIPPNER, 2005; LAZONICK, O’SULLIVAN, 2000) indicam que a ampliação de fontes de lucro através de canais financeiros no tecido global assumiu substancial importância na mitigação dos efeitos da crise de baixa rentabilidade das empresas norte-americanas nos setores produtivo e comercial. Esse processo redirecionou a lógica empresarial para estratégias voltadas à valorização acionária (ERTURK, 2020).

A doutrina da primazia do acionista reside na concepção de que os mercados de ações operam como mecanismos disciplinadores capazes de promover uma lógica de concorrência entre as empresas de modo socialmente ideal em uma economia de mercado (ERTURK, 2020). A competitividade empresarial, antes pautada nos arranjos de produção, virtualiza-se e adquire novos contornos passando a ser moldada através de narrativas performativas avaliadas através do mercado de ações. Esse rearranjo estrutural ocorreu, segundo Philon (2005), Lazonick e O’Sullivan (2000) e Fligstein (2005), através da aproximação das finanças com gestores das empresas contribuindo para uma mudança no próprio controle da organização produtiva. Um aspecto fundamental neste processo foi a adoção da estratégia de “reduzir e distribuir” em detrimento de “reter e reinvestir”. Essa lógica subverte a função original das empresas ao canalizar grande parte de seus recursos para distribuição de dividendos e recompra de ações (ERTURK, 2020; FLIGSTEIN, SHIN, 2004).

Sarti e Hiratuka (2019) afirmam que esse processo de financeirização baseado no valor do acionista tem como um dos vértices a “teoria do custo de agência”, cujo argumento principal baseia na ideia de que o amplo grau de autonomia concedido à alta gerência poderia resultar em escolhas de alocação de capital ineficientes. Nesse sentido, a estratégia de reter e investir poderia resultar em maior remuneração da alta gerência, contrariando os interesses dos acionistas. Contrapondo-se a essa visão, as métricas de mercado despontam como uma solução válida para esse conflito de interesse (reduzindo o custo de agência) já que será o setor financeiro quem avaliará o desempenho da empresa (ou seja, o risco, retorno esperado e o preço da ação). Dentre as métricas adotadas por esses agentes financeiros para avaliação do desempenho corporativo estão: capacidade de geração de fluxo de caixa, adoção da estratégia de maximização do valor do acionista (MVA), nível adequado de alavancagem financeira e operacional, grau de flexibilidade, liquidez e risco dos ativos (ações das empresas), entre outras²². Todavia, em razão da

²² SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio Maximização do valor do acionista (MVA) e os impactos nas estratégias das grandes corporações não-financeiras: o caso da Vale. Pág 4

possibilidade de desvalorização via mercado, caso essas métricas não sejam atendidas, a maximização do valor do acionista pode se transformar em um processo coercitivo (SARTI; HIRATUKA, 2019).

Para Erturk et. al. (2005, 2020), a criação de valor ao acionista a curto prazo se deve principalmente à venda e recompra de ações operadas por investidores institucionais. Os autores entendem que como essas empresas, em grande parte não possuem uma base econômica sólida para inovação, não conseguem sustentar a criação de valor e retornos satisfatórios aos acionistas a longo prazo. Em consonância com essa vertente, o autor (2020) afirma que Milberg e Winkler (2008) apontam que “empresas norte-americanas em geral priorizam o desempenho do mercado de ações em detrimento do crescimento produtivo a longo prazo, não apenas através de decisões financeiras dos gestores (como a recompra de ações e a fixação de dividendos mais elevados), mas também através da reorganização dos circuitos de trabalho e de produção através de cadeias de abastecimento globais”.²³

Embora sua gênese tenha se dado nos EUA, o processo de financeirização difundiu-se ao redor do mundo, impulsionado principalmente, pela desintermediação, desregulamentação e internacionalização financeira (SARTI, HIRATUKA, 2019). Nesse cenário, dois fatores foram decisivos para expansão do circuito financeiro global: a securitização dos ativos e regularização da participação de agentes institucionais no mercado secundário. A crise deflagrada na década de 1970 demandou a alteração dos valores pré-existentes adotados nas organizações para aqueles aptos a produzir crescimento econômico e maior geração de lucros (FLIGSTEIN, 1990). Alguns agentes, advindos de empresas privadas, fundos de pensão, de bancos de investimento e companhias de seguro, ganharam destaque neste cenário trazendo consigo propostas transplantadas do mundo negócios objetivando desafiar a ordem vigente (FLIGSTEIN; SHIN, 2004).

A ideia de “maximização do valor para o acionista” agrega uma dupla concepção. É possível concebê-la tanto como um conjunto de estratégias criadas e difundidas por agentes advindos de grandes corporações ou como uma ideologia. Inúmeras formulações teóricas em campos disciplinares distintos dedicaram-se a investigar os principais agentes formuladores da concepção do valor para o acionista e

²³ Erturk, I. (2020). Shareholder Primacy and Corporate Financialization. In P. Mader, D. Mertens, & N. van der Zwan (Eds.), *The Routledge International Handbook of Financialization* (pp. 43-55). Routledge. Pág. 47. Tradução nossa.

como estavam relacionados (de forma direta ou indireta) com os dirigentes das maiores corporações. Os dados levantados corroboram a presença de agentes importantes advindos do mercado financeiro, tais como: analistas de corretoras, fundos de investimento, banqueiros e companhias de seguro (FLIGSTEIN; SHIN, 2004).

Os alicerces do “*Shareholder value*”, como acima mencionado, advêm da teoria da agência. Essa nova dinâmica empresarial pressionava os gestores a reorientarem as práticas adotadas a fim de atender os interesses dos acionistas, buscando produzir gradativamente retornos mais elevados sobre os seus ativos. Um fator implícito à concepção de maximização de valor para o acionista envolve o monitoramento, e um sistema de recompensa e sanção de gestores para obter o maior retorno possível. Caso esses agentes não atendam às expectativas do mercado, os conselhos organizacionais são pressionados a mudar a equipe de gestão. Em último caso, os mercados acionários poderão punir as empresas, através da venda em massa de suas ações, ocasionando a queda do valor global da empresa, possibilitando uma aquisição hostil. Por sua vez, quando isso ocorre, os novos proprietários e sua equipe de gestores ao assumirem a organização poderão colocar em prática a adoção da maximização do valor para acionistas (FLIGSTEIN; SHIN, 2004).

As consequências desse novo modelo de gestão reverberaram também na gestão do trabalho. As estratégias de maximização do valor perpassavam pela redução de custos, que envolvia a demissão de trabalhadores (principalmente os sindicalizados), o fechamento de instalações e o investimento em novas tecnologias para aumentar a produtividade. Essa retórica passou a dominar o controle estratégico dos gestores, cujas decisões sobre “onde investir quais trabalhadores substituir e como utilizar a tecnologia para aumentar a produtividade”²⁴, eram motivadas, sobretudo, pelo anseio em atender as demandas do conselho de administração, dos analistas financeiros e dos mercados (FLIGSTEIN; SHIN, 2004).

Esses ajustes operados na gestão do trabalho dentro das empresas, pautavam-se na ideia de que os sindicatos aumentam os custos salariais, pressionando as organizações para que paguem mais benefícios; reduzindo sua flexibilidade de gerenciamento de mão de obra. Um ponto de debilidade neste sistema, apontado pelos adeptos da teoria do “*Shareholder value*”, era que as empresas direcionam mais atenção aos interesses dos trabalhadores do que aos interesses dos acionistas que “financiam” em

²⁴ FLIGSTEIN, Neil; SHIN, Taek-Jin. Shareholder Value and the Transformation of the U.S. Economy. Sociological Forum, v. 19, n. 4, p. 461-489, 2004.

grande parte a empresa. Uma segunda estratégia formulada por esses agentes objetivando aumentar lucros e reduzir custos, perpassava pelo investimento em novas tecnologias que poderiam aumentar a produtividade, reduzindo por sua vez, o poder dos trabalhadores (FLIGSTEIN; SHIN, 2004).

Os massivos investimentos em novas tecnologias permitiram que múltiplas tarefas fossem executadas em um lapso temporal menor, demandando menos mão de obra. Essa automatização da empresa permitiu, além disso, um maior controle de estoques e vendas, possibilitando que mantivessem estoques mais reduzidos. Esses efeitos foram sentidos de forma veemente no mundo do trabalho, ao provocar a dispensa em massa de trabalhadores menos qualificados, substituindo-os posteriormente por uma mão de obra altamente qualificada (FLIGSTEIN; SHIN, 2004). Muito embora essa teoria tenha alcançado grande repercussão e assumido importante papel para explicar uma das facetas que compõem o processo de financeirização, Mundo Neto e Donadone (2023) apresentam a emergência de uma nova estrutura no capitalismo, caracterizada pela ampliação do poder dos grandes gestores de ativos financeiros com consequências nada desprezíveis em termos de gestão corporativa.

Os autores destacam a atuação de agentes, como BlackRock, Vanguard e State Street, identificados como “*Big Three*,” nas principais empresas de capital aberto globais. A dinâmica, caracterizada como “capitalismo de índices”, demonstra uma reconfiguração no padrão de governança corporativa à medida que decisões financeiras passam cada vez mais a ser pautadas por índices do mercado. Nesse cenário, esses grandes gestores mantêm participações acionárias minoritárias em empresas de capital aberto, consolidando uma expressiva influência mesmo sem controle direto. Dessa maneira, esses agentes influenciam decisões estratégicas, instaurando uma nova camada de poder no ambiente corporativo.

Em razão da dimensão dessas gestoras e do seu potencial econômico, a inclusão ou exclusão de empresas das carteiras de índices pode afetar de maneira direta as organizações. Mundo Neto e Donadone (2023) classificam essa nova configuração de gestores de ativos como “organizadores do capitalismo” ou “proprietários permanentes,” assinalando a centralidade dos ETFs na mobilização de títulos e ações diversas. Vale enfatizar que a dimensão e o poder econômico desses agentes consolidam uma configuração estrutural na arena de disputas financeiras que tem na bolsa de valores um palco privilegiado, enfatizando a criação de excedentes. Essa aproximação entre emissores de de ETFs e grandes gestores reforça o processo de financeirização,

priorizando a rentabilidade dos índices financeiros, não raro desvinculada de perspectivas de ação de longo prazo, desenvolvimento econômico sustentável ou de impacto social. Os fatores acima apontados indicam uma reconfiguração no campo de disputas, colocando em relevo novas estruturas de controle.

Embora o “*Shareholder value*” assuma certo protagonismo nas investigações sobre o processo de financeirização, uma avaliação mais abrangente desse fenômeno não pode ignorar suas influências e efeitos na vida cotidiana e no ambiente construído. Adentraremos com mais profundidade em cada um desses temas nos subtópicos seguintes.

1.4- Financeirização da vida cotidiana

Os estudos recentes apontam, exaustivamente, que a financeirização não se limita ao ambiente organizacional e produtivo. Seus valores, práticas e consequências permeiam múltiplos domínios (AALBERS, 2019) incluindo sua intrusão na vida cotidiana das famílias (LANGLEY, 2008; SANFELICI, 2013; PEREIRA, 2015). As necessidades de reprodução do capital estão diretamente interligadas ao aprimoramento crescente do sistema de crédito. Considerado peça-chave no sistema de acumulação capitalista, o crédito permitiu uma disruptura entre os lapsos temporais de compra e venda (HARVEY, 2013), além de assumir uma função coordenadora dando rotatividade ao dinheiro ocioso advindo das poupanças, alocando-o em atividades aptas a produzir mais-valia (SANFELICI, 2013).

A gênese do processo de financeirização da vida cotidiana possui suas raízes no processo de desintermediação financeira ocorrido pós-crise de 1970. Com o autofinanciamento das empresas, através da emissão e comercialização de ações e debêntures, houve a necessidade de reformular a estrutura bancária de crédito. O personalismo característico no atendimento das pessoas jurídicas, cedeu lugar a eficientes softwares capazes de combinar variáveis indicando a probabilidade de o credor saldar a dívida e remunerar o capital com segurança. Tecnologias foram aprimoradas para atender pessoas físicas em grande escala, que almejavam financiar produtos relacionados a atividades cotidianas como: moradia, educação, saúde e aquisição de bens móveis. As elevadas taxas de juros fixadas pelos bancos seriam capazes de abarcar todo risco contido nessas operações (SANFELICI, 20). A passagem a seguir sintetiza a visão de Sanfelici (2013) sobre a intrusão da financeirização na vida cotidiana:

O que importa registrar aqui, todavia, é que esse surto na concessão de crédito pessoal representou um entrelaçamento profundo e inaudito das cadeias de crédito nos interstícios mais recônditos da vida social, com consequências relevantes. Cada vez mais, o crédito e as finanças medeiam a relação entre os indivíduos, impõem ritmos no uso do tempo e engendram um *ethos* que define as expectativas e modela as disposições subjetivas dos indivíduos. Paul Langley chama a atenção para esse gênero de mudanças subjetivas ao observar, a respeito dos devedores, que ‘na esteira do *boom* de crédito ao consumidor, (...) a prudência e a parcimônia foram substituídas por novas autodisciplinas morais e calculadoras relacionadas com o repagamento, a gestão e a manipulação de um volume crescente de obrigações financeiras pendentes’ (Langley, 2006, p. 135).²⁵

A expansão do crédito para pessoas físicas, incluindo aquelas de baixo poder aquisitivo (como ocorreu na bolha dos *subprimes* nos EUA), alicerça-se na necessidade de os bancos expandirem seus portfólios para recompensarem eventuais perdas de receitas ocasionadas pelo processo de autofinanciamento das atividades produtivas (PEREIRA, 2015). Além dos juros elevados, desenvolveu-se nesse sistema uma nova engenharia financeira através da securitização de ativos. Ou seja, uma operação jurídica complexa, em que títulos são emitidos conferindo características de ativos a direitos obrigacionais (direitos creditícios originados por bancos). Essa securitização de ativos permite que instituições originárias geradoras do crédito se arrisquem cada vez mais em operações que não seriam passíveis de financiamento (PEREIRA, 2015; DYMSKY, 2012; SANFELICI, 2013). No Brasil, embora o sistema de securitização seja incipiente, houve a criação dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) atuando de maneira substancial para expansão dos financiamentos neste setor.

O estouro da crise financeira de 2007 ilustrou de forma mais evidente esse processo de securitização e a intrusão do processo de financeirização nos rendimentos pessoais das famílias de menor poder aquisitivo nos Estados Unidos. Como os empréstimos eram garantidos pelo preço dos imóveis que estavam supervalorizados, houve, neste processo a transmutação, operacionada por instituições financeiras, de dívidas de baixa liquidez (*subprime*) em títulos de alta liquidez. No entanto, as taxas elevadas de inadimplência dos empréstimos ocasionaram a queda nos valores dos imóveis. A dívida das famílias assumiu a condição de “*negative equity*”, quando o valor da dívida ultrapassa o do imóvel dado em garantia (SANFELICI, 2013).

²⁵ SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE (Santiago)*, v. 39, n. 118, p. 25-42, 2013.

Sanfelici (2013) afirma que os efeitos ocasionados por essa intrusão das finanças no cotidiano das famílias de menor poder aquisitivo não são desprezíveis. Um dos mais evidentes talvez seja o processo de expropriação financeira que ocorre quando famílias são arrastadas para esse sistema de crédito, oferecidos inicialmente a juros baixos, mas que repentinamente sofrem elevações súbitas tornando a dívida difícil de ser quitada. Em razão de não conseguirem refinanciar a dívida, milhões de famílias foram expropriadas por instituições financeiras. Aqui merece destaque as ações do governo norte americano que disponibilizou bilhões de dólares para recuperar os fundos de investimento e pouco ou nada fez pelas famílias que perderam suas casas com estouro da bolha imobiliária dos *subprimes*.

Uma outra ponta deste processo que não deve ser desconsiderada é a atração gradativa de pequenos investidores para o mercado financeiro. Inicialmente atraídos pelos juros mais altos dos *mutual funds*, a participação de pequenos investidores ao longo dos anos em mercados secundários foi cristalizada (SANFELICI, 2013). Haiven (2014) demonstra que a financeirização muito além de se restringir a um fenômeno econômico, se enraizou culturalmente, moldando subjetividades, refletindo de maneira direta na forma como pessoas percebem o mundo e a si mesmas. Hodiernamente, com a prevalência de redes sociais e com a disseminação de *influencers* financeiros, multiplica-se a retórica de que qualquer pessoa é capaz de investir em mercados secundários com pouco dinheiro (diversas aplicações começam com o valor de R\$50,00). Importante salientar que parte desses *influencers* possui parceria com corretoras. O discurso estratégico de destemor e empoderamento atrai de forma crescente populações diversas com “raso saber-poder” a investirem no mercado secundário (HENNIGEN; FOLETTO, 2022; DUARTE, 2022).

A Financeirização da vida cotidiana está diretamente interligada a uma das facetas da financeirização da terra e do ambiente construído. Como se verá na subseção seguinte, as investigações neste viés condensam um pouco de cada uma das vertentes acima trabalhadas.

1.5- Financeirização da terra e do ambiente construído

A metamorfose sofrida pelo sistema financeiro pós-década de 1970 ensejou transformações na produção do espaço urbano, convertendo-o em títulos financeiros aptos a serem negociados em mercados secundários. A dinâmica de extração de

excedentes no tecido urbano transmuta-se e se aprimora dando origem a um extenso portfólio para extração de rendas potenciais (PEREIRA, 2015). Como esses espaços abrigam algumas particularidades que os diferenciam como mercadorias, dentre elas estão sua fixidez e finitude, torna-se necessário transpor essas barreiras. O espaço urbano passa, então, a ser ininterruptamente reconfigurado, marcado por uma integração cada vez mais estreita entre finanças e o ambiente construído, transformando o solo em capital fictício. Essa formulação alicerça-se no interesse do mercado em encontrar novas oportunidades que garantam retornos maiores em menores lapsos temporais. Neste contexto, uma miríade de arranjos regulatórios foi criada para dar suporte a essas transformações.

A financeirização da terra pode ser compreendida a partir de duas vertentes complementares. A primeira abrange a financeirização fundiária em seu sentido mais amplo. Sob essa perspectiva teórica, analisa-se processos de concentração de terras vinculados à dinâmica global, como é o caso de *land grabbing* (FAIRBAIRN, 2020; LIBERTI, 2013; FARIA, 2023; GOMES, 2020; SPADOTTO, 2023), joint ventures (VILELLA, 2008), atuação de grandes investidores institucionais, como fundos de *private equity* e REITs (*Real Estate Investment Trusts*) (NASCIMENTO, 2019), emersão de novos instrumentos financeiros como Cédulas de Crédito Imobiliário (CCIs), Fiagros (BOECHAT, 2024) e a difusão das *megafarms* e a financeirização da agricultura (MUNDO NETO, 2019). A esses pontos, articula-se uma segunda vertente que possui como prisma de análise a financeirização da terra e do ambiente construído. Esse processo opera através de uma relação de simbiose entre seus múltiplos canais. Entre os principais pontos observados nos estudos recentes, verificamos: a articulação crescente entre a ideia propagada de aquisição da casa própria (FIX, 2011), a intrusão das finanças na vida cotidiana das famílias de menor poder aquisitivo através da expansão do crédito (SANFELICI, 2013), a mudança estrutural nas organizações (especialmente estatais) (PULHEZ, 2014), a criação de condições regulatórias adequadas para existência de capitais fictícios (PEREIRA, 2015), o processo de abertura de capitais das empresas ligadas a construção do urbano (SANFELICI, 2013), a emersão de um mercado secundário de securitização (PEREIRA, 2015) e a chamada financeirização 2.0 da moradia protagonizada por tecnologias digitais (FIELDS, 2019; GUERREIRO, 2020). Esses estudos possuem destacada importância para compreender o reposicionamento das finanças no ambiente construído.

Apesar das distintas condições iniciais, se comparada ao contexto de países do capitalismo avançado, a investigação da financeirização (tardia) da terra e do ambiente construído no Brasil dividiu-se em três principais vertentes: a primeira pauta-se na investigação sobre o desenvolvimento da camada regulatória que ancora a financeirização e a criação dos títulos que permitem a virtualização da terra e do ambiente construído (PEREIRA, 2011; FIX, 2010); a segunda dispõe sobre a abertura de capitais das construtoras (SANFELICI, 2013; SHIMBO, 2010); e uma terceira aborda a financeirização da habitação (ROYER, 2009; ROLNIK, 2015), incluindo o modelo 2.0 protagonizado por tecnologias digitais que transmutam a moradia em serviço e se comportam como “proprietários automatizados”. Neste contexto, é possível visualizar seu entremeamento entre todas as faces da financeirização trabalhadas ao longo deste capítulo. Tentaremos demonstrar nesta seção, de forma ampla e breve, cada uma dessas variantes demonstrando que estes estudos se complementam.

O ambiente construído enquanto mercadoria é dotado de algumas características próprias relativas à sua forma de circulação. Sua fixidez e finitude permitem que apenas um número limitado de pessoas detenha a propriedade em determinado espaço ou em locais considerados geograficamente privilegiados. A fim de transpor essas barreiras que circundam o imobiliário, criou-se uma miríade de arranjos regulatórios conferindo mobilidade a ativos que seriam, em sua essência, fixos e com baixa liquidez (RIBEIRO; DINIZ, 2017). Esse processo de financeirização marcado pela virtualização da terra é caracterizado pela coalizão de forças distintas em um intrincado mosaico de agentes com interesses que se cruzam e se interpenetram de forma nuançada, originando um arsenal jurídico complexo que ancora este processo. Não obstante tenha se desenvolvido tardiamente, se comparado a contextos do capitalismo avançado, entre os vários títulos desenvolvidos no Brasil estão os CEPAC's, os Fundos de Investimento Imobiliário (FII), as Letras Imobiliárias Garantidas (LIG), Letra de crédito imobiliária (LCI), Cédulas de crédito imobiliária (CCI) e Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) (PEREIRA, 2015).

Sua origem está embasada na necessidade diminuir o peso orçamentário dos recursos canalizados para financiamento imobiliário proveniente de fundos públicos e de créditos bancários deslocando-o para os mercados secundários. Destacam-se neste sentido os FII's e os CRI's. Os Fundos de Investimento Imobiliário são responsáveis por captar recursos necessários para empreendimentos de grande porte sem fragmentar a propriedade do imóvel (ZANANDREA, 2018). Em outros termos, esse instrumento

possibilita a construção de empreendimentos sem que haja necessidade de repartição dos andares e salas entre os investidores. Apesar de investirem, em sua essência em construções de alto padrão (como shoppings, galpões, torres de escritório...), recentemente, a gestora de fundos Hedge, criou um FII²⁶ direcionado apenas a investimentos no programa “minha casa minha vida”, justificando que são tempos propícios diante dos recursos e incentivos governamentais para o segmento. Os fundos de investimento imobiliário podem ser integrados não apenas por imóveis ativos, como também por cotas de participação, em debêntures emitidos por empresas do setor imobiliário, CRI’s ou CEPAC’s, conforme dispõe a instrução normativa nº. 472, de 31 de outubro de 2008, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (PEREIRA, 2015).

Os CRI’s, por sua vez, alteraram a forma da atuação bancária, viabilizando a ampliação da concessão de crédito (PEREIRA, 2015; FIX, 2011). Além de terceirizarem o risco dessas operações, Wainwright (2012) apud Pereira (2015) afirma que “os ganhos dos bancos e demais instituições originadoras de crédito imobiliário passaram a advir cada vez menos dos juros dos empréstimos concedidos, progressivamente transferidos para terceiros por meio de securitização, e cada vez mais na cobrança de taxas e comissões pela transmissão dos créditos originados”²⁷. Em outros termos, os bancos alcançam patamares lucrativos cada vez maiores com menos riscos (TORRES; TONUCCI FILHO; ALMEIDA, 2022).

Além desse modelo tradicional de securitização através da emissão de CRI’s, a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04) previu um novo modelo destinado exclusivamente a garantia do pagamento das obrigações contraídas por parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais, em razão das parcerias público-privadas. O § 4º do artigo 16 desta Lei dispõe que: “a integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial”. No mesmo sentido, no entanto, de maneira mais elaborada (DI PIETRO, 2019) a Lei paulista de parcerias (Lei nº 11.688/2004) prevê um sistema próprio de securitização através da Companhia Paulista

²⁶ Cf em

https://www.hedgeinvest.com.br/arquivos/YEES/Documentos_Legais/2023_12_01_YEES_Comunicado_Inicio_1a_Emissao.pdf. Acesso em: 12/01/2024.

²⁷ PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015. p. 104

de Parcerias (CPP). Esta Lei autoriza que o Poder Público constitua pessoa jurídica, sob a forma de sociedade de ações, a fim de prestar garantias em parcerias público-privadas (DI PIETRO, 2019). O processo de financeirização se dá nestes casos, através da transformação do patrimônio público, principalmente fundiário, em fluxo de recebíveis (PIMENTA, 2020). Há de ressaltar ainda que empresas públicas vão perdendo paulatinamente seu espaço no processo de formulação de políticas públicas centrais do urbano (como habitação, espaços comuns, de cultura e lazer), sendo substituídas por agentes privados através do mecanismo de manifestação de interesse privado (MIP), dos Projetos de intervenção urbana (PIU's), das parcerias público-privadas ou das gerenciadoras de contrato que vão de maneira contínua cedendo espaço aos agentes privados.

A perspectiva analítica adotada por Sanfelici difere-se das acima descritas ao inserir no debate uma nova variante: o processo de abertura de capitais das construtoras e incorporadoras no Brasil. O processo de abertura de capital dessas empresas, em grande parte familiares, teria sido impulsionado pela expansão do crédito habitacional. Diante da inviabilidade de financiarem a larga expansão da produção, os proprietários optaram pela abertura de capitais, emitindo ações e debêntures para arrecadarem capital para compra de vários terrenos. Sanfelici (2013) compara o número de unidades lançadas por ano entre as empresas, um exemplo citado pelo autor foi da empresa MRV que lançava em média 3000 unidades/ano em 2006 elevando a produção para 50000 unidades/ano já em 2010. As empresas necessitavam encontrar investimentos seguros que oferecessem o retorno esperado pelos investidores. A solução foi ampliar os empreendimentos expandindo o mercado para faixas mais baixas dos programas habitacionais (SANFELICI, 2013; SHIMBO, 2010). De modo geral, essa formulação contribui com elementos necessários capazes de indicar que a financeirização da terra e do ambiente construído perpassa todas as teorias da financeirização trabalhadas ao longo do capítulo.

Após uma breve reflexão sobre as distintas vertentes que investigam o processo de financeirização, nota-se pontos de complementariedade entre essas acepções teóricas. Não por outra razão, em algumas análises torna-se necessário uma integração entre essas incursões a fim de elevar seu potencial explicativo. A financeirização, sob apreciação nessa pesquisa, pode ser compreendida sob o prisma conceitual da “financeirização da terra e do ambiente construído”. Essa abordagem nos parece vantajosa por abarcar todo o processo de construção habitacional e a gestão dessa política pública pelo Estado. Além disso, essa vertente nos permite analisar as transformações

ocorridas no interior das construtoras (abertura de capital, criação de valor acionário) e as mudanças de governança ocorridas no Estado.

A integração estreita entre o processo de financeirização e o ambiente construído se torna possível através do desenvolvimento de uma miríade de instrumentos jurídicos que ancoram esse fenômeno. No contexto local da cidade-mercadoria, o Plano Diretor se revela como instrumento central para frear este fenômeno ou incentivá-lo. Neste contexto de disputa pelo espaço urbano, em meio aos conflitos de inclusão, emergem as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para tentar barrar processos históricos de exclusão. Muito embora tenham sido criadas como espaços de não mercado, essas áreas sofrem com a expansão do capital, tornando-se um campo de disputas políticas e morais. Deslocaremos, portanto, o foco de análise no capítulo seguinte para firmar algumas coordenadas teóricas sobre os embates em torno da institucionalização das ZEIS em diferentes ambientes geográficos, enfatizando o município de São Paulo.

1.6 Comparando as variáveis

Teorias	Principais Variáveis
Financeirização do capitalismo	Subversão da atividade produtiva, rentismo como traço característico
Financeirização do Estado	Estado empreendedor/ transmutação da prestação social (previdência, educação, saúde, infraestrutura) em ativos negociados no mercado secundário
	Emissão de títulos pelo Estado
	Estado acionário: Estado apto a operar como investidor institucional
<i>Shareholder value</i>	Abertura de capital das empresas e adoção da doutrina da primazia do valor do acionista

<i>Shareholder value</i>	Nova fase: gestores de ativos como novos organizadores do capitalismo
Financeirização da vida cotidiana	Expansão do crédito para famílias
	Securitização do crédito
	Atração dos pequenos investidores para o mercado secundário
Financeirização da terra e do ambiente construído	Virtualização da terra e do ambiente construído: criação dos títulos e do arcabouço regulatório que ancora a financeirização
	Financeirização da terra em sentido amplo: <i>Land grabbing</i> , criação de títulos financeiros atrelados à produção agropecuária (LCA, CRA, Contratos futuros e derivativos agrícola, FIAGRO); <i>Big farms</i> e a financeirização do agro; <i>joint ventures</i>
	Abertura de capital das construtoras e incorporadoras
	Presença das <i>Big Three</i> como investidoras nas construtoras brasileiras
	Financeirização da habitação e seu avanço com o modelo 2.0, o papel das tecnologias na reconfiguração do mercado imobiliário de aluguéis
	PPP: poder público constitui sociedade de ações, a fim de prestar garantias em parcerias público-privadas (ex. CPP). á a transformação do patrimônio público, principalmente fundiário, em fluxo de recebíveis

2- CARTOGRAFIA DAS DISPUTAS: DOS ESPAÇOS AUTOCONSTRUÍDOS ÀS ZEIS

A conformação do espaço urbano e da política habitacional brasileira é permeada por embates e dinâmicas de conflito social que possuem como vértice fundante o hiato entre proprietários e não proprietários. A dimensão espacial põe em relevo sua indissociável característica inter-relacional com a fruição dos mais distintos direitos. Muito além da clivagem histórica, o acesso “formal” à propriedade redundou em uma composição antagônica entre cidadãos, fato que transmutou o acesso à moradia e às políticas inclusivas em elementos-chave para consolidação da cidadania em seu sentido mais amplo (HOLSTON, 2013; MILANO, 2016). Neste contexto, a composição das arenas decisórias e a compreensão do intrincado mosaico de atores, trajetórias e interesses que se cruzam e se interpenetram de forma nuançada na elaboração de políticas públicas adquirem um peso relativo, especialmente, por sua capacidade de impulsionar transformações sociais ou de incorporar mecanismos que reproduzem desigualdades (PULHEZ, 2016; MENICUCCI, 2003).

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) emergem nesse cenário como fronteiras urbanas demarcadas para tentar barrar processos centrífugos de exclusão físico-espacial, tornando as cidades mais justas, includentes e democráticas (PEREIRA, 2015). Muito além de um simples instrumento urbanístico, a demarcação dessas áreas traz em seu âmago um processo de insurgência contra desigualdades historicamente legitimadas e a reivindicação da efetivação do direito à cidade por camadas da população impossibilitadas de acessar a moradia através do mercado habitacional formal. A partir de sua implementação, ocupantes de áreas que abrangiam cortiços, periferias “autoconstruídas”, terrenos e imóveis vazios receberam o direito de permanecer no local onde desenvolveram vínculos sociais e identitários. Sua finalidade não se limita a regularização fundiária, mas também assegura o direito à moradia para população de baixa renda em áreas geograficamente privilegiadas, dotadas de infraestrutura, atrativas para o mercado imobiliário. Um dos maiores desafios desse instrumento consiste na missão contracíclica de coibir processos especulatórios na região e o repasse dessas habitações para grupos pertencentes a camadas sociais mais elevadas ao ponto de descaracterizar essa política de inclusão (GATTI, 2015).

Institucionalizadas de forma inovadora em Recife, em meados dos anos 1980 através da Lei nº 14.511/83, o primeiro formato das Zonas Especiais de Interesse Social

(ZEIS) servia para demarcar as áreas de “assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”²⁸ (SANTO AMORE, 2013, GATTI, 2015). No decorrer da década de 1980, houve a demarcação de forma semelhante dessas áreas na cidade de Belo Horizonte. Nos anos subsequentes, Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo demarcaram áreas não ocupadas com o objetivo de destiná-las à construção de habitação de interesse social. No entanto, foi o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001) que lançou suas bases no âmbito federal e expandiu de forma permanente sua fronteira de alcance. Estabelecidas no Plano Diretor Estratégico de 2002 do município de São Paulo, as ZEIS, entre suas distintas classificações, se constituem como territórios de resistência e apregoam o reconhecimento e a consolidação de assentamentos informais intensificando a ocupação do espaço construído, especialmente em áreas centrais dotadas de ampla infraestrutura, por setores da população que, por vezes, se encontram impossibilitados de acessar a moradia via mercado.

Decorridas aproximadamente quatro décadas desde sua criação, as ZEIS se tornaram um dos mais importantes instrumentos da política fundiária no país (LIMA et. al., 2023). Em razão de seu papel destaque, neste capítulo, apresentamos um histórico mais detalhado sobre sua criação e institucionalização em âmbito nacional com a finalidade de compreender quais foram os objetivos primígenos de sua formulação. Em um segundo momento, deslocamos o foco de análise para cidade de São Paulo, objeto de estudo desta tese. Nesta seção analisamos o contexto de inserção das ZEIS no Plano Diretor de 2002. A discussão avança no tópico seguinte com a análise das disputas em torno das ZEIS no Plano Diretor de 2014. O objetivo deste item é analisar as mudanças que ocorreram ao longo dos anos, que de alguma forma, favoreceram o avanço do capital para essas áreas. Um ponto-chave sobre essa questão é compreender como os diferentes grupos buscam influenciar essas estruturas legais e regulatórias com objetivo de restringir a atuação do mercado ou para promover sua expansão. Como ponto de partida para obtenção dos dados foram utilizadas as atas das audiências públicas realizadas no período entre a proposição e aprovação do novo Plano Diretor de São Paulo de 2014 e documentos relacionados (manifestos, resumo das contribuições...). Por fim, analisaremos brevemente as disputas em torno da revisão do Plano Diretor ocorrida em 2023.

²⁸ Art. 14, II da Lei nº 14.511/83 de Recife que define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências.

2.1- A gênese das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A distribuição desigual do espaço urbano possui centralidade no processo histórico de constituição das cidades brasileiras²⁹. A profunda cisão entre proprietários e não proprietários somada a uma política habitacional restrita transformou os assentamentos informais no principal meio de acesso à terra para grande parte da população (MILANO, 2016; HOLSTON, 2013). Esses espaços autoconstruídos se apresentam como paradoxos: de um lado emergem como espaços de insurgência e resistência representando segmentos da população que não conseguiriam acessar a terra urbana via mercado; de outro, propriedades contestadas marcadas pela ilegalidade e informalidade jurídica (HOLSTON, 2013). A tensão entre o direito à moradia, consagrado na Constituição de 1988, e a informalidade do acesso à propriedade orbita de forma constante esses espaços. Como forma de barrar as sucessivas ameaças de despossessão, foi instituída em Recife de forma inédita as Zonas Especiais de Interesse Social.

Figurando como marco emblemático de um processo de resistência protagonizado pelos moradores dos assentamentos de Brasília Teimosa, Coque e Coelhos, a gênese das ZEIS alicerça-se em um amplo contexto de reivindicações, que tensionaram os debates acerca do urbano e da ocupação fundiária (MIRANDA; MORAES, 2007). A proposição inicialmente formulada previa a demarcação de vinte e sete áreas de periferias autoconstruídas, não incorporando aproximadamente 200 assentamentos informais (ROLNIK, 1998). Gradualmente, com o decorrer dos anos, a política de regularização fundiária espalhou-se para outras áreas, incorporando sessenta e seis territórios como Zonas Especiais de Interesse Social, englobando aproximadamente 250 conjuntos habitacionais (GATTI, 2015; MIRANDA; MORAES, 2007).

Demarcando “assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”³⁰, as ZEIS apresentaram um significativo avanço como instrumento de regularização fundiária em Recife em meados dos anos 1980 (SANTO AMORE, 2013).

²⁹ Para mais detalhes Cf. capítulo 02 em MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

³⁰ Lei nº 14.511/83 de Recife que define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências.

Não obstante estivesse prevista na Lei nº. 14.511 de Uso e Ocupação de Solo, não havia dentro desta legislação parâmetros que pudessem orientar o processo de intervenção pública para regularização desses assentamentos (MIRANDA; MORAES, 2007). Com objetivo de ampliar a abrangência de sua atuação, a Lei nº. 14.947/87, denominada de PREZEIS, foi proposta pelos movimentos sociais que lutavam por moradia em conjunto com a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Recife e Olinda. Além da expansão do processo de demarcação de ZEIS, seu corpo normativo previa a criação das Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) que consistia em uma forma de gestão participativa com espaço de diálogo entre representantes da comunidade e o Poder público. A proposição das ZEIS, sua demarcação e inclusão na normativa municipal garantiam não apenas a regularização fundiária para camadas da população que vivenciavam uma tensão constante de ameaça de despossessão fundiária, mas também emergia como uma política inovadora que incluía grupos sociais vulneráveis até então dispostos à margem das políticas habitacionais vigentes (GATTI, 2015; ROLNIK, 1998).

Embora esse instrumento de inclusão urbanística tenha alcançado grande repercussão e exercido um importante papel impondo barreiras às práticas de despejos forçados em conflitos fundiários urbanos, Miranda e Moraes (2004) apresentam críticas contundentes e alguns hiatos existentes no PREZEIS. Para os autores, as ações relacionadas à implantação de infraestrutura e à realocação das famílias nos assentamentos informais não foram coordenadas. A esse fenômeno alia-se ao fato que o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), que previa uma gestão participativa, apresentava algumas lacunas, não atingindo as metas estabelecidas, especialmente no que diz respeito à melhoria das condições de vida dos moradores (GATTI, 2015).

A política urbana recém-definida despontou como referência nacional, sendo adaptada e implementada em diversas cidades brasileiras com uma nova roupagem (MORAES, 2023). Em 1983, indo de encontro com o movimento de remoção de periferias autoconstruídas, o município de Belo Horizonte instituiu o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), por meio de sua inclusão na legislação municipal (Lei nº. 3.235/83). Este programa tinha como finalidade precípua demarcar e reconhecer ocupações irregulares. Não obstante a delimitação dessas áreas representasse um importante avanço na normativa municipal, emergindo como obstáculo ao despejo das famílias que ocupavam essas áreas, a proposta de integração foi instituída em poucos assentamentos (ROLNIK; SANTORO, 2013).

Embora essas inovações tenham seu peso, foi na década de 1990, no

município de Diadema, que o instrumento das ZEIS progrediu de forma significativa prevendo não apenas a regularização fundiária, com o reconhecimento do direito de posse dos moradores, mas também a existência de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) de vazios, reservando parcelas territoriais para construção de habitações de interesse social (ROLNIK; SANTORO, 2013). Caracterizada na década de 1980 por ser um dos municípios com maior índice de exclusão territorial do estado de São Paulo (ROLNIK, 1998), o Plano Diretor previu a demarcação das AEIS-2 em periferias autoconstruídas que abrigava grande parte da população do município e mais 3% de suas áreas como AEIS-1, ou seja, áreas vazias com terrenos não edificados ou subutilizados (GATTI, 2015). De acordo com uma determinação expressa na Legislação, áreas de AEIS deveriam ser destinadas à construção de habitação para população de baixa renda que auferia até dez salários mínimos. Esse mecanismo de controle ocasionou a redução do preço da terra nessas áreas, ampliando sua oferta para construção de habitações de interesse social, regularizando ocupações informais. As ações acima mencionadas, ao reduzirem o preço da terra, possibilitaram que cooperativas habitacionais, que construíam casas em regime de mutirão, adquirissem faixas de terra para construção de habitações de interesse social. Os avanços em Diadema ocorreram em razão do estabelecimento de um canal direto entre os moradores de bairros precários, que se organizaram e se tornaram interlocutores permanentes da política urbana do município, participando das negociações sobre as estratégias de investimento na política urbana (ROLNIK, 1998).

Na esfera nacional, esse movimento não se distanciou das ações que se delineavam em âmbito local. A década de 1980 emerge como um marco histórico relevante, em razão da redemocratização vivenciada no país. Na esteira desse processo, as pautas que demandavam a construção de cidades mais justas, incluídas e democráticas despontaram de forma emblemática congregando urbanistas e estudiosos em uma ampla mobilização social (PEREIRA, 2015). Esse movimento se apresentou como fator determinante, alcançando importantes mudanças legislativas com a incorporação de pontos centrais das demandas urbanas no texto constitucional (PEREIRA, 2015; MILANO, 2016). Entre as mudanças inseridas na Constituição Federal de 1988 estavam: a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade, a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor em municípios com mais de vinte mil habitantes, a previsão da usucapião em imóveis urbanos destinados à habitação e a inclusão do direito à moradia através de Emenda Constitucional no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º (PEREIRA, 2015).

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) constitui um ponto de inflexão na orientação progressista das políticas urbanas no Brasil, ao incorporar em seu arcabouço normativo diversos instrumentos urbanísticos que visaram concretizar os direitos constitucionais em prol da construção de uma cidade justa, inclusiva e democrática. Sua estrutura jurídica apresentou perceptíveis inovações como a previsão da demarcação de ZEIS, instituição de IPTU progressivo, usucapião especial urbana, dentre outros. Ao dissertar sobre o tema, Alfonsín apud Barreto (2008) argumenta que, enquanto as inovações presentes no texto constitucional forneceram as bases para o desenvolvimento de cidades mais justas e inclusivas, a promulgação do Estatuto da Cidade iniciou a construção dos fundamentos institucionais necessários para uma mudança estrutural no âmbito urbano.

Não obstante este diploma normativo tenha contribuído para concretização dos direitos sociais é necessário destacar seu caráter ambivalente. Sua formulação congregou interesses plurais e, por vezes, conflitantes, ao introduzir instrumentos que atendem tanto às demandas de reestruturação urbana quanto a interesses específicos, como a previsão de Operações Urbanas Consorciadas (PEREIRA, 2015). Somado a isso, uma série de Leis Federais foram aprovadas para complementar o Estatuto da Cidade. Entre elas, destaca-se a Lei nº 11.079/2004, que regulamenta as Parcerias Público-Privadas (FERNANDES, 2013). Pereira (2015) observa que a interpretação de conceitos abertos presentes na legislação permitiu que se atribísse a eles um significado diferente daquele originalmente previsto na elaboração normativa. Como afirma o autor:

Ao identificar a chamada captura da valorização imobiliária como um mecanismo de justiça fiscal, por exemplo, esses discursos deixam de atentar para o fato de que a afirmação de um princípio como esse abria margem para que as políticas urbanas se alinhassem cada vez mais à lógica de um modelo de produção do espaço que tem a valorização imobiliária como seu vetor fundamental, e para que passassem a estimular processos de valorização imobiliária como forma de aumentar a arrecadação tributária.³¹

Embora as alterações regulatórias promovidas pelo Estatuto da Cidade tenham desempenhado um papel singular no avanço das transformações no tecido urbano, essas modificações coexistiram com pautas associadas aos ajustes macroeconômicos

³¹ PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.pág. 132

implementados nos últimos decênios (PEREIRA, 2015). Nesse contexto, as escalas de poder assumiram novos contornos, conferindo centralidade aos governos locais na disputa por investimentos. A pretensão de um modelo de gestão urbana orientado pela lógica da eficiência e da competitividade, em consonância com os preceitos neoliberais, levou à substituição do planejamento regulatório por abordagens gerenciais mais flexíveis e adaptadas às dinâmicas mercadológicas (VAINER, 2013).

Bastante emblemática nesse sentido foi a transposição dos parâmetros e modelos de gestão empresarial para a política urbana, redundando na substituição do Plano Diretor regulatório administrativista por um modelo de planejamento estratégico (VAINER, 2013). Essa perspectiva preconiza que, em razão das similitudes, a administração das cidades deve seguir uma lógica de gestão empresarial, visando maior eficiência e competitividade no tecido global. Souza (2016) sintetiza três definições centrais desenvolvidas por Tim Brindley:

O planejamento subordinado às tendências do mercado limita-se, como o nome indica, a acompanhar as tendências sinalizadas pelo próprio mercado, abdicando, diversamente do que era o apanágio do planejamento regulatório, de tentar controlar ou disciplinar aquele. **O planejamento de facilitação** representa um grau a mais na escala da mercadofilia: longe de apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, aqui o planejamento serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias de isenções tributárias a terrenos e infraestrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas. Quanto ao **planejamento de administração privada**, ele deve seu nome ao fato de incorporar os próprios métodos e a experiência da iniciativa privada, enfatizando parcerias público-privadas (grifo nosso)³².

De acordo com os defensores dessa vertente, há semelhanças entre os desafios enfrentados pelas empresas e pelas cidades. As alterações estruturais delineadas pelo planejamento estratégico refletem a prevalência da racionalidade econômica sobre os perímetros urbanos, em um cenário no qual cidades competem entre si para atrair investimentos privados. Essa analogia da cidade-empresa, que a considera inserida em um mercado global competindo com outras cidades na busca por investimentos, consolidou o argumento de que o urbano deve ser pensado e administrado utilizando metodologias gerenciais (VAINER, 2013).

³² SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016, p. 32.

2.2- A inserção das ZEIS no Plano Diretor de São Paulo

A década de 1990 trouxe consigo importantes transformações para a política urbana, especialmente no que tange às questões de regularização fundiária. A primeira tentativa de institucionalização de ZEIS no município de São Paulo precedeu o Estatuto da Cidade, sendo proposta na década de 1990 na gestão de Luiza Erundina (PT; 1989/1992) (GONÇALVES; COSTA, 2023). O projeto englobava periferias autoconstruídas ocupadas por assentamentos informais e áreas vazias, todavia, sua normalização sofreu resistência por parte do Legislativo, e o Plano Diretor não foi aprovado (GATTI, 2015; GONÇALVES; COSTA, 2023). Esse contexto exigiu a reelaboração desse instrumento, vinculando-o de maneira articulada às operações urbanas interligadas. Em outros termos, os lucros advindos dessas operações seriam alocados no Fundo Municipal de Habitação, destinado à construção de habitações sociais nos perímetros abrangidos por essas intervenções (GONÇALVES; COSTA, 2023; FIX, 2010).

Apenas oito anos depois, nos anos 2000, durante o segundo mandato da prefeita Marta Suplicy (PT; 2001/2004), foi retomada a discussão sobre a institucionalização das ZEIS no Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo. De acordo com alguns autores, a normatização e demarcação de ZEIS integravam uma das principais pautas dos movimentos sociais. Introduzidas de forma inovadora no Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2002, foram regulamentadas no artigo 171, definidas como “porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social- HIS ou Mercado Popular- HMP [...] incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local [...]”. A demarcação de ZEIS, particularmente em áreas centrais já consolidadas, estava fundamentada na função social da propriedade. O dispositivo dialogava diretamente com um dos objetivos da política urbana previsto no art. 76, XII, que visava “evitar a expulsão dos moradores de baixa renda de áreas consolidadas da Cidade, providas de serviços e infra-estrutura urbana” (TSUKUMO, 2007).

Quatro tipologias foram utilizadas para classificar as ZEIS: a primeira (ZEIS I) compreendia áreas predominantemente ocupadas por população de baixa renda, de forma precária e seriam áreas destinadas à regularização fundiária e à recuperação urbana, empregadas para construção de habitações de Interesse Social e equipamentos urbanos

sócio-culturais; a segunda (ZEIS II) compreendia áreas e terrenos não edificados, adequados à urbanização e construção de HIS e HMP; a terceira classificação das ZEIS (ZEIS III) compreendia áreas com construções subutilizadas, dotadas de localização geográfica privilegiada, com ampla infraestrutura e destinadas a promover ou ampliar a oferta de HIS ou HMP e melhorar as condições habitacionais da população residente; por fim, a quarta classificação das ZEIS (ZEIS IV) correspondia às áreas destinadas à proteção de mananciais ou proteção ambiental.

A criação de um Conselho Gestor, destinado a atuar como elo entre moradores, comerciantes e poder público, teve como objetivo primordial fomentar diálogos para a avaliação de intervenções futuras em ZEIS. O Plano Diretor Estratégico de 2002 previa no artigo 176 a obrigatoriedade de construção de HIS em ZEIS determinando destinação mínima de 70% da área construída em ZEIS I e II para HIS em lotes que ultrapasassem 250m² e de 50% da área construída total em ZEIS III com lotes que ultrapasassem 500m². Essa determinação legal foi alterada pela Lei de Parcelamento, uso e ocupação do solo (LPUOS) de 2004, passando a prever para ZEIS I ocupação mínima de 80%, sendo que 50% deveriam obrigatoriamente ser destinados a construção de HIS e os outros 30% poderiam ser tanto de HIS quanto de HMP; nas ZEIS II e III ficou disposto que deveria ser garantida a destinação de 80% para habitação, sendo 40% obrigatoriamente HIS e 40% destinadas ou a HIS ou a HMP; para ZEIS IV ficou prevista a obrigatoriedade de 70% de HIS. A legislação elaborada foi extremamente permissiva, desonerando o pagamento de outorga onerosa do direito de construir nessas áreas. Essa normativa previu ainda algumas exceções à destinação mínima estabelecida. De acordo com os artigos 139 e 140, as ZEIS II e III localizadas na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) não precisavam cumprir o percentual mínimo de HIS, podendo destinar 80% da área construída integralmente para HMP (TANAKA, 2018). Nas palavras de Tanaka (2018): “a LPUOS/2004 entendia que nas áreas mais ricas do Município não eram necessários empreendimentos voltados à população de renda mais baixa, justificando a criação de um subterfúgio legal para se desvelar da principal característica das ZEIS de vazios”³³.

³³ TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. “ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018. Pág. 93.

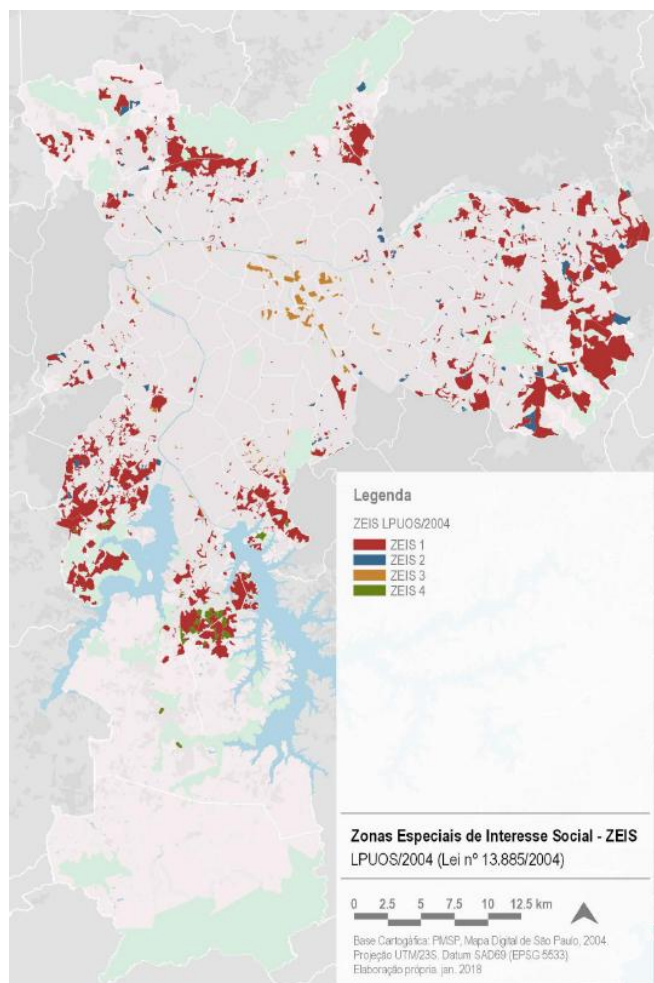


Figura 2: Mapa das ZEIS na LPUOS/2004
 Fonte: Tanaka, 2018, p. 92

Técnicos do Legislativo e do Executivo, juntamente com assessores de movimentos sociais, já destacavam há algum tempo a necessidade de demarcação de ZEIS em áreas centrais da cidade. O primeiro levantamento das áreas disponíveis ocorreu antes da elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2002, englobando regiões urbanas com um elevado número de cortiços, moradias precárias e oportunidades imobiliárias. Com o intuito de possibilitar a participação popular nesse processo, a Câmara Municipal de São Paulo promoveu a capacitação de lideranças comunitárias, permitindo que representantes da população indicassem áreas para a demarcação de ZEIS, além das que já haviam sido sugeridas pelas assessorias. A partir da colaboração entre assessores técnicos contratados pela Cohab-Procentro (Peabiru), o Fórum dos Mutirões e a União dos Movimentos de Moradia (UMM), foi criada a Frente Popular pelo Plano Diretor, com o objetivo de mapear as ZEIS (TSUKUMO, 2007). Foram mapeadas inclusive áreas “que

o setor imobiliário queria que tirasse”³⁴.

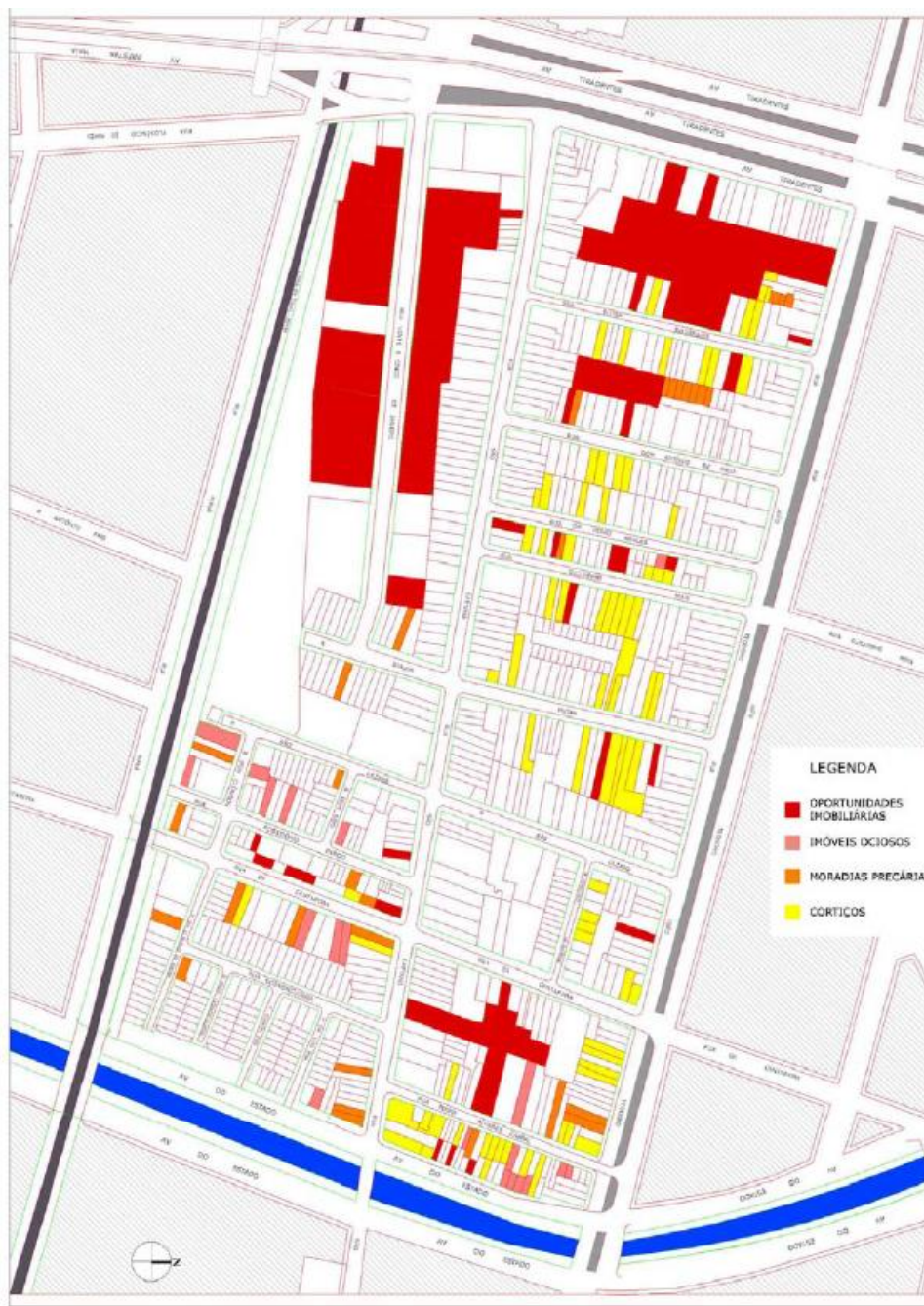


Figura 3: Levantamento de cortiços, moradias precárias, imóveis ociosos e oportunidades imobiliárias no PRIH da Luz realizado pela SEHAB
Fonte: TSUKUMO, 2007

Na área central, especificamente no perímetro da Subprefeitura da Sé, foram demarcadas 31 áreas destinadas à ZEIS III. Durante as discussões dos Planos Regionais,

³⁴ Entrevista concedida por Ângela Amaral, arquiteta e assessora do Vereador Nabil Bonduki em novembro de 2005 à TSUKUMO, 2007. pág. 152.

houve a participação tanto de movimentos sociais de moradia quanto de empreendedores imobiliários. Os movimentos sociais atuaram ativamente no mapeamento de imóveis abandonados que poderiam ser reformados e transformados em HIS. A Secretária de Habitação na gestão de Marta Suplicy, em entrevista à Tsukumo (2007), destacou que um dos fatores considerados para a demarcação das ZEIS em áreas centrais foi a busca por uma equação viável entre o preço da terra e a produção de HIS (TSUKUMO, 2007).

Em razão da heterogeneidade das áreas, decidiu-se à época da demarcação que imóveis existentes no perímetro demarcado, que estivessem em uso ou cumprindo a função social da propriedade, deveriam ser preservados, evitando assim, demolições. Nos casos em que esses requisitos não fossem atendidos, os imóveis poderiam ser desapropriados e destinados à HIS. Embora as disposições sobre a demarcação dos imóveis estivesse prevista nos artigos 171 a 178 do PDE, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei municipal nº. 13.885/04) trouxe em seu corpo normativo algumas modificações (TSUKUMO, 2007). O artigo 140 da referida Lei estabeleceu um coeficiente de aproveitamento semelhante ao já previsto no PDE, ou seja,

- coeficiente mínimo de 0,3
- coeficiente básico 1,0
- coeficiente máximo 4,0

Entre as vantagens oferecidas em ZEIS, destacavam-se a desoneração do pagamento de outorga onerosa do direito de construir e um dos mais altos potenciais construtivos da cidade, classificado como nível 04 (MIRANDA et. al., 2019). O objetivo central da previsão normativa desses incentivos era impulsionar a atuação do mercado nessas áreas. Nas palavras de Ângela Amaral: “A ideia era, ao invés de micar as áreas, incentivar. Ser mais vantajoso construir lá do que no terreno ao lado, que está fora de ZEIS”³⁵. Tsukumo (2007) ressalta que a definição do coeficiente de aproveitamento foi um dos principais pontos de embate entre Executivo, Legislativo e Mercado imobiliário. Durante as discussões do Plano Diretor, um dos aspectos que mais interessava ao SECOVI (Sindicato das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e Comerciais de São Paulo) era a questão do coeficiente de aproveitamento. De acordo com Vilaça (2005), o setor argumentava que a redução do coeficiente para 01³⁶

³⁵ Ibidem, pág.156.

³⁶ “Esse coeficiente é dado pela relação entre a área construída (soma das áreas de todos os pavimentos) de um edifício e a área do terreno onde esse edifício é construído.” (VILAÇA, 2005, pág. 47)

oneraria significativamente o segmento, ocasionando desemprego e encarecendo o preço da moradia.

Uma das principais e mais controversas alterações entre o PDE e a LUOS foi o aumento da porcentagem destinada à HIS e à HMP. De acordo com o PDE, somente 50% das novas edificações ou reformas precisariam ser destinadas à HIS, permitindo que os outros 50% fossem destinados a outros usos. Com a implementação da LUOS, o percentual foi estabelecido em 40% para HIS (destinadas às faixas 01 e 02- que auferem de 0 a 06 salários mínimos) e 40% para HMP (destinadas a faixa que auferem até 10 salários mínimos), podendo os 20% restantes serem destinados a qualquer uso. Nas palavras de Ana Lúcia Ancona, arquiteta da Sehab na gestão de Marta Suplicy, em entrevista concedida a Tsukumo (2007):

A gente achou que em São Paulo não era o caso de congelar a infraestrutura fundiária. Então bolamos esse mecanismo de destinação obrigatória- porcentagem obrigatória de HIS nessas áreas. E isso teria que ser uma coisa meio dentro do mercado imobiliário, se não, não ia passar, não ia ser aceitável. Primeiro estabelecemos uma porcentagem. Uma parte em função de questão de mercado, que servisse tanto para o poder público como para iniciativa privada. Levando em consideração que a iniciativa privada não trabalha sem lucro. E que também a cidade deve ter uma diversidade de usos.³⁷

A arquiteta e urbanista ressalta que, à época, o mercado imobiliário possuía um forte interesse no segmento voltado para classe média. Corroborando a afirmação acima, João Teixeira, consultor de negócios imobiliários, afirma em entrevista que: “o setor imobiliário está interessado mesmo na HMP. HIS não interessa. O que eles queriam mesmo é que a obrigatoriedade pudesse ser exercida em outro local, como já havia funcionado nas operações interligadas e nas operações urbanas”³⁸.

Dados levantados por Gatti (2015) junto à SMDU-SEHAB demonstram que, dos 58 empreendimentos em ZEIS III, 24 foram realizados pelo setor público e 24 pela iniciativa privada. Os 06 empreendimentos restantes foram direcionados para setores com renda mais elevada, indo de encontro com os objetivos das ZEIS. A autora apresenta um gráfico que ilustra os lançamentos habitacionais na área entre os anos de 2002 e 2014, vejamos:

³⁷ TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Habitação social no centro de São Paulo**: legislação, produção, discurso. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Pág. 155.

³⁸ *Ibidem*.

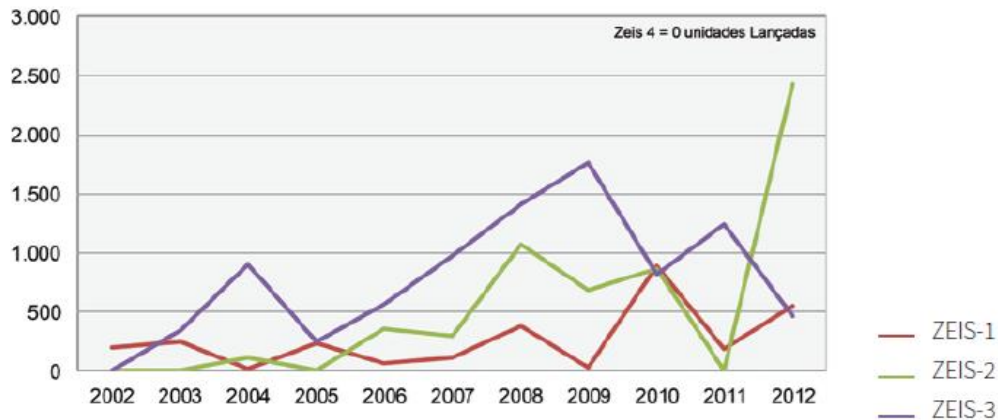


Gráfico 1: Lançamentos imobiliários em ZEIS (por n.º de unidades) elaborado pela SECOVI em 2013.

Fonte: GATTI, 2015, pág. 55.

Embora durante este período os lançamentos de empreendimentos habitacionais em ZEIS III tenham sido significativos, Gatti (2015) demonstra através de trechos retirados de documentos disponibilizados pelo Secovi que “[...] a vantagem da possibilidade de aplicação de um CA superior e isento de contrapartida financeira pela outorga de potencial adicional não tem se mostrado capaz de motivar os empreiteiros privados”³⁹. De acordo com o Sindicato, o setor imobiliário preferia construir em áreas fora de ZEIS em razão do receio do mercado de que houvesse desvalorização das unidades de maior valor e dificuldade de venda das HMP. Contudo, a autora demonstra que algumas empresas, como a Englux, se especializaram na construção e incorporação de HIS e HMP em ZEIS, considerando esse segmento altamente lucrativo quando manejado adequadamente, vez que não havia normas que dispusessem sobre a obrigatoriedade de se construir para a faixa 01 (de 0 a 3 salários mínimos) (GATTI, 2015).

Antes de 2005, apenas empresas públicas ou conveniadas podiam investir em habitação de interesse social. Com a aprovação do Plano Diretor de 2002, o mercado aprofundou-se na compreensão das linhas de crédito, das necessidades tipológicas habitacionais adequadas à capacidade de endividamento e das linhas de financiamento (GATTI, 2015). Shimbo (2010) explicita que foi criado um “segmento econômico” nas empresas voltado a atender, mesmo que teoricamente, a faixa de maior déficit habitacional (pessoas que auferiam até três salários mínimos). A autora salienta que,

³⁹ GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais.** 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Pág. 57.

convenientemente, criou-se uma confusão entre habitação de interesse popular e habitação de mercado popular, fundindo-se no que denominou, em sua tese, de “habitação social de mercado”. Dessa forma, empresas antes especializadas em construções de alto padrão se adaptaram para atender, diante da confluência com linhas de crédito incentivadas pelo Estado, um segmento econômico que, em anos anteriores, não era absorvido pelo mercado, mas que também não correspondia à faixa de maior déficit habitacional, de até 03 salários mínimos.

Um ponto que merece destaque é o número de incentivos disponibilizados no município de São Paulo para a construção de HIS e HMP em ZEIS. Destaca-se, nesse contexto, o potencial construtivo 04, um dos mais elevados, concedido sem a necessidade de pagamento de outorga onerosa. Esse incentivo resultava, de acordo com Gatti (2015), em um valor do metro quadrado (m²) inferior ao de outras áreas da cidade. A autora ressalta ainda algumas vantagens dispostas na legislação municipal para construção de HIS:

- LM 13.259-2002 e DM 42.095-2002: permite negociar o próprio imóvel como forma de pagamento de tributos ou IPTU. Importante instrumento para aquisição de imóveis pelo poder público;
- LM 13.402-2002: isenta o pagamento do ITBI para construção de HIS;
- LM 13.476-2002: isenta o pagamento de ISS para construção de HIS;
- LM 13.657-2003: isenta o pagamento de taxas para aprovação do empreendimento para construção de HIS e HMP;
- LM 13.736-2004: permite a remissão da dívida para aquisição de imóveis com dívida tributária para produção de HIS.⁴⁰

Entre as primeiras empresas a ter um empreendimento aprovado em ZEIS III, estava a Engelux Engenharia. Com os slogans “A retomada do Centro” e “O Centro tem tudo, só falta você” as 673 unidades habitacionais localizadas no bairro da Luz foram todas vendidas. O empreendimento era composto por três edifícios, um de HMP chegando ao total de 270 unidades, e dois de HIS cotabilizando o total de 403 unidades. Corroborando as informações levantadas por Shimbo, Gatti (2015) constata que a maior parte das unidades de HIS comercializadas foi vendida para famílias que auferiam mais de cinco salários mínimos. Ou seja, as construtoras usufruem das vantagens de construir em ZEIS, como potencial construtivo 4, sem necessidade de pagar outorga, mas direcionam

⁴⁰ Id., pág 59.

suas construções para classe média; enquanto a população que sofre com o maior déficit habitacional (de 0 a 03 S.M.), que necessita morar próximo aos seus empregos para reduzir custo com transporte, permanece excluída dessas políticas (GATTI, 2015). Em entrevista concedida à Gatti (2015) em maio de 2013, o diretor de desenvolvimento comercial da Englux, Mário Lamberti Júnior, afirmou que a empresa empreende em ZEIS “porque consegue o terreno mais barato e utiliza 4 vezes. [...] você não tem esse índice em nenhum outro lugar”⁴¹. Além disso, a grande parte dessas ZEIS III está situada em regiões centrais estruturadas, valorizadas, próximas a transportes públicos e comércios.

Não obstante a inserção e demarcação de ZEIS no Plano Diretor de 2002 de São Paulo possa ser considerada uma conquista dos movimentos sociais que lutam por uma cidade mais justa, incluyente e democrática, sua consolidação, especialmente em áreas centrais, enfrenta o desafio de conter o avanço de processos especulatórios, elaborar políticas habitacionais que consigam incluir populações pertencentes ao maior déficit habitacional (de 0 a 3 s.m.) e evitar o repasse das HIS para grupos pertencentes a camadas sociais mais elevadas ao ponto de descaracterizar essa política de inclusão. Decorridos dez anos desde o início de sua vigência, essas pautas foram amplamente levantadas pelos movimentos de moradia durante as cinco etapas de revisão do Plano Diretor. A próxima seção será destinada a uma análise mais aprofundada sobre as disputas relacionadas a este processo de revisão, com foco nas discussões sobre as ZEIS e a política habitacional nestas áreas.

2.3- As ZEIS III na revisão do Plano Diretor de São Paulo: agentes, demandas e disputas

Em razão da capacidade de despontar grupos específicos através da criação de incentivos que reforçam suas atividades e de limitar a formação e influência de outros (MENICUCCI, 2003), a compreensão do intrincado mosaico de atores, trajetórias e interesses que se cruzam e se interpenetram de forma nuançada na elaboração de leis e de políticas públicas adquire peso considerável, especialmente, por sua capacidade de impulsionar transformações sociais ou de incorporar mecanismos que reproduzem desigualdades (PULHEZ, 2016; HOLSTON, 2013; MILANO, 2016). Dessa forma, o

⁴¹ Id. Pág. 63.

jogo decisório que envolve o perfilamento de leis, instituições e políticas coloca em voga a necessidade de investigar a interação e influência de grupos de interesse e de agentes determinantes no processo de elaboração de políticas públicas (PULHEZ, 2016). Neste contexto, o Plano Diretor, elaborado de forma participativa, é capaz de indicar em suas disposições as disputas, forças e conflitos que permeiam o processo de construção da cidade.

A revisão do Plano Diretor de São Paulo iniciou-se no ano de 2013, na gestão de Fernando Haddad (PT), e foi marcada pela presença de três principais grupos em todas as etapas: (1) empresas construtoras e incorporadoras imobiliárias, representadas principalmente pela Secovi-SP; (2) representantes dos movimentos sociais juntamente com arquitetos e urbanistas; (3) membros da sociedade civil. Seu principal objetivo era avaliar a aplicação dos instrumentos urbanísticos inseridos no plano de 2002 e revisar a estrutura urbana, já que havia decorrido mais de dez anos desde o último reexame. Este processo ocorreu em cinco etapas de trabalho: as quatro primeiras coordenadas pelo Executivo (a cargo da SMDU) e a última etapa coordenada pelo Legislativo (com relatoria do vereador Nabil Bonduki)⁴².

A primeira etapa ocorreu entre os dias 27 de abril e 26 de junho de 2013 e tinha como principal objetivo mapear as mudanças ocorridas na cidade entre os anos de 2002 e 2013. Para avaliação temática do plano vigente, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) convocou outras secretarias para formarem grupos de trabalho (ao todo foram formados oito grupos: meio ambiente, habitação, mobilidade, saneamento, cultura, equipamentos, gestão de áreas públicas, instrumentos urbanísticos e centralidades) divididos de acordo com cada especialidade. Durante a audiência pública destinada a avaliação temática da habitação, que ocorreu no dia 04 de maio de 2013, as ZEIS assumiram um papel central nas discussões. Entre as principais contribuições feitas por movimentos sociais e membros da sociedade civil estavam: a reivindicação por construções de habitação de interesse social destinadas à faixa de 0 a 3 salários mínimos em ZEIS; maior rigor do Legislativo e do Executivo no cumprimento da Lei de Zoneamento para barrar o avanço de processos especulatórios para as ZEIS (neste caso

⁴² De acordo com entrevista concedida por Anderson Kazuo Nakano para Bruno Avellar Alves de Lima, havia grande interesse do vereador contribuir na condução do processo de revisão do Plano Diretor desde a primeira etapa, ainda que de forma indireta. Cf. em LIMA, Bruno Avellar Alves de Lima. Para além da forma urbana: conflitos e contradições socioambientais da cidade compacta proposta para eixos de adensamento do Plano Diretor Estratégico de 2014. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e do Ambiente da Universidade de São Paulo. 2021, pág. 158.

citam que há inúmeros empreendimentos construídos nestas áreas direcionados para uma faixa de renda mais elevada e nenhum que abranja a faixa de maior déficit habitacional); prioridade na construção de HIS, dentro da parceria público-privada, para faixa que auferir de 0 a 3 salários mínimos (diante da ineficácia das políticas municipais para garantir a permanência dessas famílias nestas áreas, os movimentos sugeriram que o poder público fornecesse as terras para construção destes empreendimentos de modo a tornar viável a construção de habitação para essa faixa de renda) e, por fim, inúmeras manifestações sobre o avanço da especulação imobiliária em ZEIS. O gráfico abaixo, extraído dos documentos disponibilizados pela Prefeitura de São Paulo, demonstra de forma detalhada as demandas apresentadas.

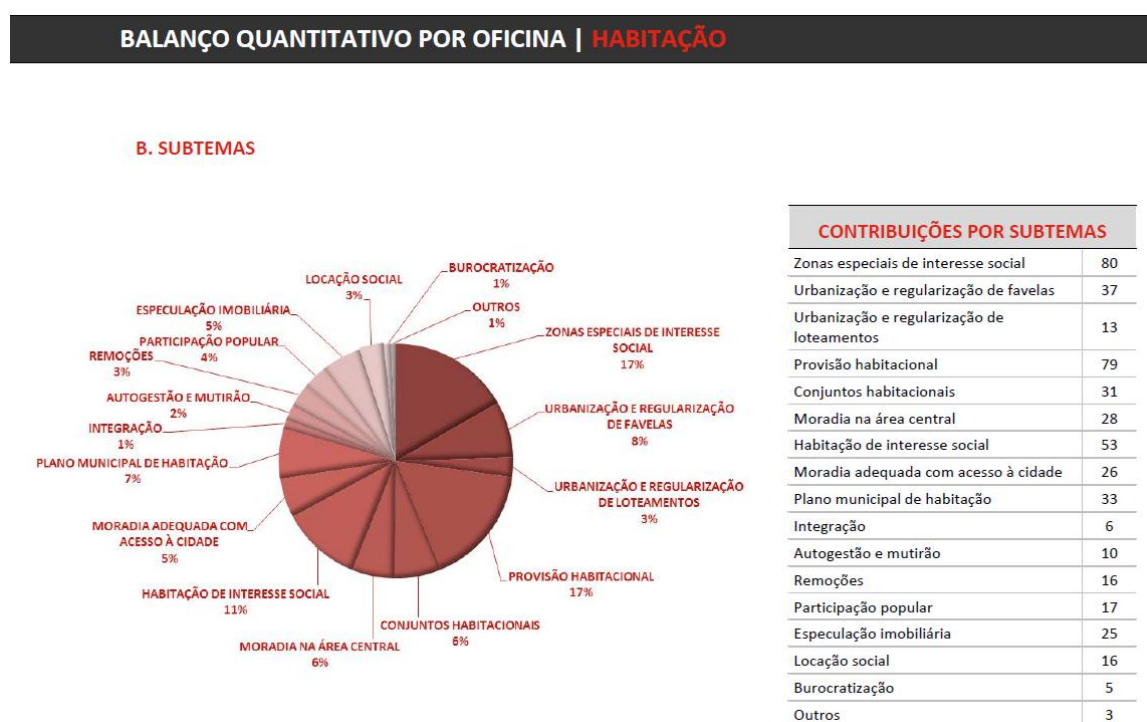


Figura 4: Balanço quantitativo das contribuições apresentadas na primeira etapa de revisão do Plano Diretor de São Paulo
 Fonte: PMSP, 2013

Principais pontos e propostas apresentadas:

MUHAB	Ineficácia do Poder Público em barrar o avanço dos processos especulatórios para ZEIS
MUHAB	Aprovação de empreendimentos voltados às faixas de renda mais elevadas em áreas de ZEIS
MUHAB	Ausência de políticas habitacionais que contemplem a faixa de renda que compõe o maior déficit habitacional (0 a 3 s.m.)

MUHAB	Destinação de no mínimo 30% das unidades habitacionais que serão construídas através da PPP para famílias que auferem até 3 s.m.
Glória	Participação efetiva da sociedade civil nos Conselhos Gestores
Glória	Poder Público ministre cursos e oficinas para capacitar a sociedade para que consigam contribuir de maneira efetiva na elaboração de políticas urbanas
Graça	Necessário que o poder público municipal financie moradias para população de 0 a 3 s.m. Decreto para congelar preço das terras em ZEIS
Grupo 01	Ausência de fiscalização das ZEIS- parte dessas áreas foi “capturada” pelo mercado
Grupo 01	Desapropriação de imóveis vazios em ZEIS III
Grupo 01	Necessária a aprovação popular em projetos de intervenção em ZEIS
Grupo 01	Produção habitacional insuficiente para famílias que auferem de 0 a 3 s.m.
Grupo 05	Mutirão para construção de HIS
Grupo 05	PDE não garante a permanência da população residente em ZEIS
Pedro	Desapropriar terrenos em ZEIS II e III para baratear o custo da HIS voltada para faixa que auferem até 3 s.m.
Dito	Espelhar na “Lei da solidariedade” da França, em que a cada imóvel de alto padrão, são construídos 03 imóveis voltados para famílias de renda mais baixa

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do documento de avaliação temática (área de habitação) PMSP,2013

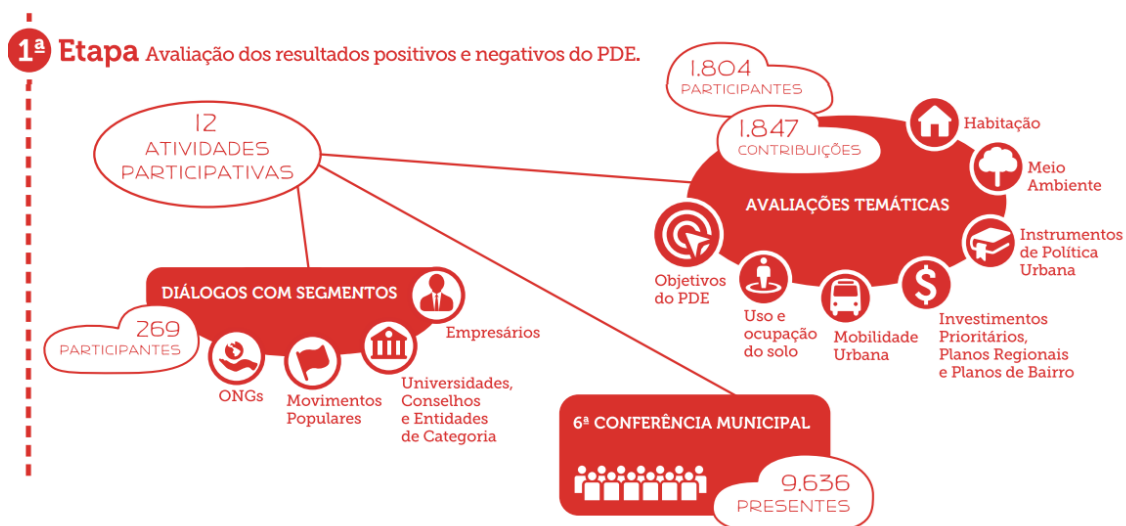


Figura 5: Resumo etapa 01 da revisão do Plano Diretor de São Paulo
 Fonte: PMSP, 2013

A partir dos dados apresentados, é possível apreender que as disputas que permeavam as ZEIS estavam centradas substancialmente na apropriação desses territórios e na questão da moradia como vértice principal. Ocupando posição destaque entre as demandas expressas por representantes da sociedade civil e de movimentos sociais estava a proposição de construções de HIS para faixa I que, frequentemente, permanece excluída do mercado formal de habitação. Os fatores apontados demonstram que a adoção de um modelo de política habitacional alicerçado predominantemente na provisão de moradias por meio de financiamento revela-se insuficiente para famílias inseridas na maior faixa do déficit habitacional (aquelas que auferem renda entre 0 a 3 salários mínimos). Um fator a ser levado em conta ao se refletir sobre a predominância de mecanismos de mercado no desenho dessa política é que essa parcela da população é composta, em grande parte, por trabalhadores desprovidos de vínculo formal de emprego (como ambulantes, faxineiras...), o que dificulta a comprovação de renda, requisito necessário para obtenção de crédito. Contumaz crítica a esse modelo incide no fato da moradia ser transmutada em um privilégio de consumo, subordinando famílias que mais necessitam a um regime de endividamento.

Os fatores acima, evidenciam a necessidade de elaboração de políticas híbridas pelo Poder Público que incluam alternativas como aluguel social, parcerias com movimentos sociais em mutirões para construção de HIS-I e a criação de incentivo a linhas de crédito específicas para essa faixa de renda. Os fatores acima mencionados ganham relevo especialmente em áreas demarcadas como ZEIS, cuja finalidade é garantir uma ocupação urbana mais justa, inclusiva e democrática. Não obstante a inclusão dessas áreas no Plano Diretor tenha contado com a ampla participação dos movimentos sociais e de representantes da sociedade civil, esse dispositivo normativo será insuficiente enquanto não houver uma fiscalização efetiva da destinação dessas construções e a incorporação de instrumentos capazes de barrar ou mitigar o avanço dos processos especulatórios para essas áreas. Não por outro motivo, nota-se que estes pontos foram os de maior incidência nas demandas apresentadas por representantes da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Esses agentes reivindicaram, em diversas audiências públicas, a inserção de mecanismos fiscalizatórios que assegurassem a permanência da população vulnerável em áreas centrais, dotadas de infraestrutura consolidada e mais atrativas para o mercado⁴³.

⁴³ Nesse sentido é o depoimento da sra. Cida Pontes em audiência pública realizada em 14/11/2013: "Há muitas empreiteiras se aproveitando exatamente das ZEIS, para construir para o mercado. Há muitas

Os participantes argumentaram que a previsão das ZEIS na legislação não assegura, por si só, a produção de HIS, principalmente para faixa I. Embora sua institucionalização e o processo inclusivo de demarcação sejam importantes conquistas, é igualmente imprescindível uma gestão eficaz, que garanta não apenas incentivos e recursos alocados, mas a elaboração e implementação de políticas habitacionais inclusivas que não funcionem como vetores de expulsão dos residentes. É necessário formular políticas alternativas, já que o mercado imobiliário opera sob a lógica do lucro, tornando difícil a conciliação com a demanda de HIS, em que custos e retornos financeiros não se ajustam à lógica especulativa⁴⁴.

Para além da ampliação das áreas de ZEIS, os movimentos sociais destacaram a importância de sua localização em áreas centrais, dotadas de transporte público e infraestrutura. A preocupação dos Movimentos Unidos pela Habitação (MUHAB), destacada em diversas audiências públicas, centrou-se na importância de demarcar ZEIS próximas aos eixos de transporte público: “Nossa maior preocupação são os corredores, porque é ali que os ônibus vão passar, levando nossa gente para trabalhar na cidade. Esses corredores precisam ter ZEIS 2 e ZEIS 3, pois as pessoas precisam morar perto do trabalho para garantir, e serem garantidas, em sua qualidade de vida”⁴⁵. A disputa por essas áreas tornou-se novamente central na revisão do Plano Diretor de 2023.

A segunda etapa, realizada entre 8 de junho e 27 de julho de 2013, incluiu oficinas participativas regionais, organizadas aos sábados, em locais de fácil acesso para a população. Essas oficinas foram planejadas para garantir ampla participação e engajamento, resultando na presença de 5.927 pessoas e na elaboração de 4.425 propostas. A iniciativa buscou captar as demandas locais, dos movimentos e representantes de empresas, integrando as sugestões dos moradores e do setor imobiliário na construção do Plano Diretor, enfatizando a importância da construção de um planejamento urbano participativo (SMDU, 2013; GESTÃO URBANA, 2020). Isso fica demonstrado no trecho abaixo extraído dos documentos da SMDU:

As oficinas tiveram como foco a **construção coletiva de propostas** e, nesse sentido, foi desenhada uma metodologia que estimulou a explicitação dos conflitos, divergências e convergências dos diversos interesses presentes na sociedade e a composição conjunta de propostas,

construtoras que eram de alto padrão e hoje viraram para o “social”. Vão fazer moradias populares! E vão aproveitar do nosso trabalho, da nossa luta, da nossa dificuldade.”

⁴⁴ Baseado na fala do vereador Nabil Bonduki

⁴⁵ Fala dos representantes do MUHAB em Audiência Pública

permitindo um espaço de tempo maior do que as plenárias para exposição de propostas. Ainda assim, foi assegurado também espaço para apresentação de propostas individuais, em formulários específicos, para todos os interessados⁴⁶



Figura 6: Resumo etapa 02 da revisão do Plano Diretor de São Paulo
Fonte: PMSP, 2013

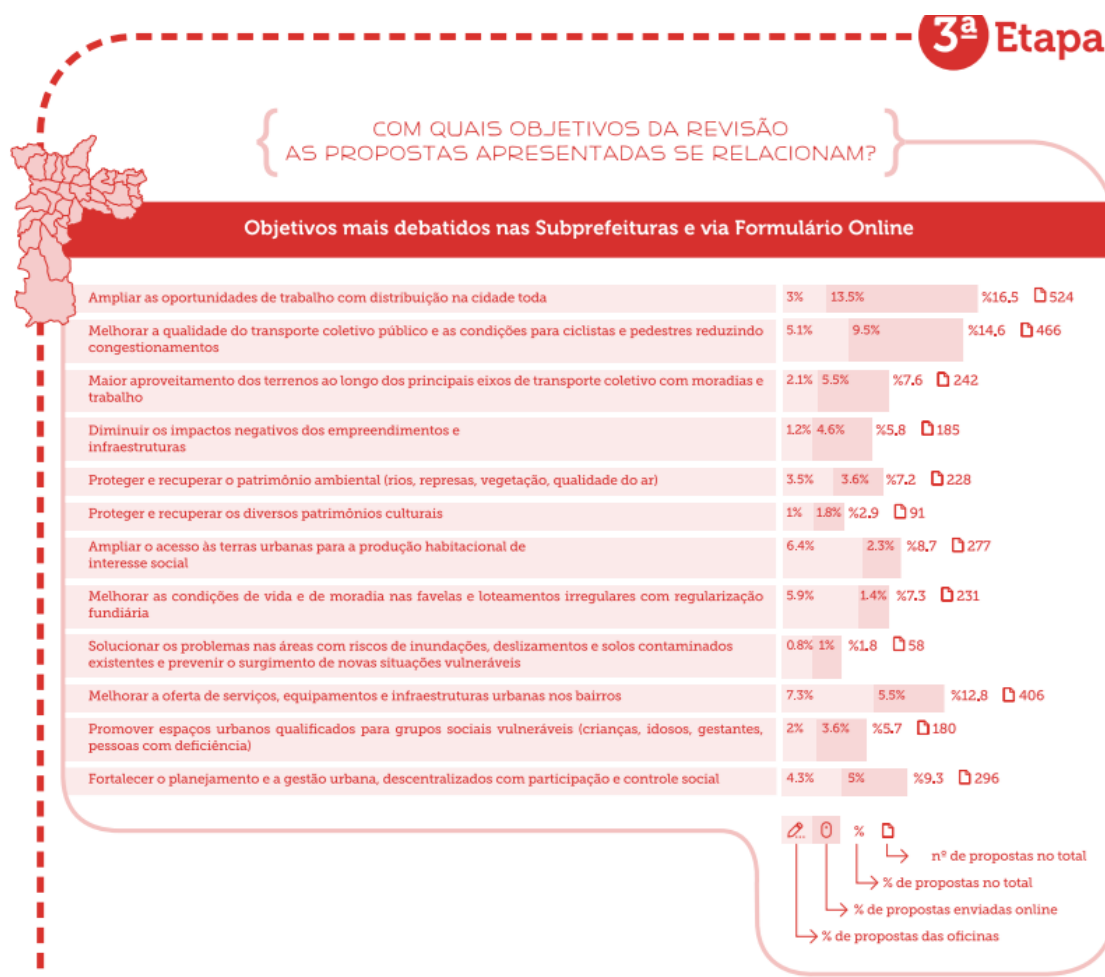


Figura 7: Resumo etapa 03 da revisão do Plano Diretor de São Paulo

⁴⁶ SMDU, 2013, P. 16. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_1_Etapa_parte_1_OK.pdf. grifos no original

As 4.424 proposições apresentadas nas fases iniciais foram compiladas pela SMDU e segmentadas em três grupos de acordo com sua origem: (1) propostas coletivamente formuladas durante as oficinas; (2) propostas individuais coletadas presencialmente; e (3) propostas enviadas por meio do portal de Gestão Urbana (SMDU, 2013; LIMA, 2021). Essas proposições foram tratadas em cinco fases distintas (conforme demonstra a tabela abaixo), garantindo uma análise mais detalhada e a incorporação de contribuições pertinentes na redação final das diretrizes do Plano Diretor.

FASE	CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO
Fase 01	Classificação das propostas: pertinentes ou não pertinentes
Fase 02	Classificação das propostas pertinentes de acordo com os objetivos estratégicos do PDE
Fase 03	Agrupamento das propostas em palavras-chave, compondo nuvem de palavras
Fase 04	Encaminhamento das nuvens de palavras aos GTs
Fase 05	Elaboração do relatório disponibilizado no site de Gestão urbana da PMSP

Tabela 2: Fases de classificação das propostas
Fonte: LIMA, 2021, Pág. 162

A quarta etapa de revisão do Plano Diretor, destinada às atividades devolutivas, ocorreu entre os dias 24 de agosto e 05 de setembro de 2013. O objetivo desta fase era apresentar os principais resultados das fases anteriores e a minuta do Projeto de Lei elaborada pela SMDU. Ao todo, foram realizadas 15 atividades: 08 temáticas, 05 com segmentos da sociedade e 02 audiências públicas. Após a conclusão desta etapa, o Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 688/2013 ao Legislativo para debate, dando início à quinta e última fase do processo de revisão do Plano Diretor (LIMA, 2021).

Um manifesto, elaborado e assinado por diversas entidades e movimentos de moradia, foi encaminhado à Câmara Municipal assim que o Projeto de Lei foi protocolado, tecendo críticas à minuta do Plano Diretor. O documento explicitava conflitos de inclusão, argumentando principalmente que a proposição elaborada se distanciava das demandas expressas pelos movimentos sociais durante o processo participativo. Dentre as principais reivindicações, destacam-se: (1) a criação de novas ZEIS, especialmente Macroáreas de Estruturação Metropolitana e Macroáreas de

Qualificação da Urbanização Consolidada; (2) a destinação prioritária de moradias em ZEIS para famílias de baixa renda, sobretudo, para aquelas que auferem até três salários mínimos, combatendo a especulação imobiliária nessas áreas; (3) vedação à mudança de zoneamento através de decreto. Os movimentos sociais argumentavam que essa prática poderia se tornar uma ameaça às ZEIS; (4) a redução de despejos e remoções forçadas. Em outros termos, o manifesto defendia a incorporação das diretrizes da Portaria nº 17/2013 do Ministério das Cidades ao Plano Diretor, garantindo a moradia adequada e segurança na posse, evitando deslocamentos forçados de famílias em favelas ou loteamentos populares. Nesse âmbito, os agentes solicitaram que obras públicas e privadas garantissem moradia digna e a participação dos moradores em todas as etapas; (5) a autogestão na habitação como estratégia para combater o déficit, permitindo a produção de moradias com qualidade, menor custo e participação dos beneficiários, tornando a política mais inclusiva e (6) a exclusão das concessões urbanísticas, argumentando-se que essas medidas encorajam fluxos financeiros, direcionam o mercado e avanço de processos especulatórios em áreas centrais.

Nas quatro primeiras fases conduzidas pelo Executivo foi possível identificar, além da presença constante dos representantes dos movimentos sociais, a participação ativa de associações corporativas como: SECOVI-SP (Sindicato das Empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo), o SINAECO (Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura, Engenharia e Consultoria) e SINDUSCON (Sindicato de Construção Civil do Estado de São Paulo). É possível extrair a presença de aproximadamente 35 empresas ligadas ao setor da construção civil (incorporadoras, construtoras, escritórios de arquitetura e gestoras de fundo), dentre elas: Odebrecht, Engelix, Queiroz Galvão, Gafisa, Camargo Corrêa, Vitacon, entre outras⁴⁷. Uma das principais pautas levantadas pelo setor foi a necessidade de extinguir os estoques de potencial construtivo definidos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo de 2014. Diante do aquecimento do mercado imobiliário havia uma demanda para liberar o máximo de potencial construtivo na cidade. Nesse sentido, o então diretor do Departamento de Urbanismo (DEURB) em entrevista concedida a Bruno Avellar Alves de Lima, em 2018, afirma:

Em 2004 a gente aprovou a Lei de uso do solo, e a Lei de uso do solo definiu qual era o máximo de área construída adicional por distrito.

⁴⁷ Dados extraídos das listas de presença disponibilizadas pela PMSP.

Tinha o Coeficiente de aproveitamento básico (CA), o coeficiente máximo (CAM) e um potencial de área possível. A partir daquela área esgotada tinha que rediscutir, e refazer uma revisão do Plano. Porque o Plano discutia os coeficientes num certo limite. [...] Bom, mas ele foi bem conservador. Pra você ter uma ideia, o potencial construtivo máximo, distribuído nos 96 distritos, era 10 milhões de metros quadrados adicionais. Isso era, assim, o equivalente, um pouco mais do que vinha sendo a média, do que vinha sendo os últimos anos. [...] Ou seja, em algumas regiões, o mercado queria mais, mas acabava, acabava... Mesmo onde tinha um número alto, assim, em tese, alto, 200 mil metros quadrados para distribuir no distrito, acabava. [...] Começava a acabar, mas não fizeram a revisão então ficava estrangulado. [...] E aconteceu isso, naquele período quando acabou os estoques entre um Plano e outro, o mercado foi se virando, ele fazia prédio com coeficiente um, porque não podia comprar, então ele tinha que comprar mais terreno, ele se virou... onde não tinha e ele queria construir. [...] Então ele tinha que se virar com coeficiente um, ou com coeficiente dois que era autorizado em certas zonas. Sem outorga onerosa.⁴⁸

Como um vasto campo para a extração de excedentes econômicos, os espaços delimitados da metrópole apresentam certas especificidades, entre elas sua fixidez, finitude e o desafio imposto para sua circulação como mercadoria. Sua fixidez confere ao proprietário da terra o monopólio de determinado espaço. Em outros termos, apenas um número limitado de pessoas poderá deter a propriedade da terra em áreas geograficamente privilegiadas. Esses fatores se apresentam como peças-chave quando analisamos as demandas apresentadas pelo setor imobiliário (SANFELICI, 2009). O plano diretor ao instituir o CA baixo impede ou dificulta a construção de grandes empreendimentos. Como foi demonstrado na seção anterior, a demarcação do coeficiente de aproveitamento sempre foi uma pauta presente na agenda das construtoras em revisões anteriores da legislação urbanística de São Paulo.

Kazuo Nakano em entrevista a Bruno Avellar afirma que já havia uma pressão desde o início do processo de revisão do Plano Diretor para extinção dos estoques de potencial construtivo:

(...) havia uma pressão por prazo, porque aí o Fernando Haddad queria mandar logo o projeto de lei do Plano Diretor novo para Câmara Municipal, pra que se iniciasse logo a revisão da Lei de Zoneamento pra que a gente acabasse com o estoque de potencial construtivo que a Lei de Zoneamento de 2004 definiu por distrito porque, com o boom

⁴⁸ Ivan Carlos Maglio em entrevista concedida a LIMA, Bruno Avellar Alves de. Para além da forma urbana: conflitos e contradições socioambientais da cidade compacta proposta para os eixos de adensamento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021 pág. 176.

imobiliário que aconteceu, os estoques se esgotavam e o Fernando Haddad, ele usava uma expressão que era “a gente precisa destravar a cidade”. Só que é destravar a cidade para o mercado imobiliário de incorporação. Então, são as ambiguidades do governo⁴⁹.

Uma das principais pautas defendidas pelo setor imobiliário durante as discussões foi a flexibilização das normas de construção e o aumento do CA em áreas estratégicas da cidade, com intuito de viabilizar empreendimentos de grande porte. A liberalização do uso do solo em regiões centrais e em eixos de transporte transformou-se em um elemento fulcral para construtoras, em razão da maximização do potencial construtivo possibilitando maiores lucros e maior rentabilidade. Coeficientes de aproveitamento mais elevados permitem que construtoras edifiquem prédios mais altos, com maiores áreas, atraindo públicos com maior poder aquisitivo, deslançando ondas especulativas.

A estratégia de estabelecer um CA elevado em ZEIS foi adotada com o objetivo de tornar essas áreas mais atrativas à iniciativa privada, em comparação com outras zonas do município, para construção de HIS. Todavia, como indicam Cymbalista e Tsukumo (2009, p. 110), a intenção de demarcar CAs mais altos para incentivar o avanço do mercado para as ZEIS se mostrou insuficiente ao longo dos anos (GATTI, 2015; TANAKA, 2018).

A obrigatoriedade de HIS em ZEIS gerou uma disputa tensionada entre o setor imobiliário e os movimentos sociais durante o processo de revisão do Plano Diretor. Não obstante as ZEIS tenham sido concebidas para garantir a regularização fundiária e a produção de HIS, esses espaços se tornaram um campo de disputas entre os diversos agentes envolvidos. O setor imobiliário argumentava contra a imposição de um percentual de unidades habitacionais direcionadas a faixa I, alegando que inviabilizaria financeiramente os projetos. Contrapondo-se a essa argumentação, os movimentos sociais defendiam o percentual de HIS em ZEIS como forma de garantir o acesso à moradia digna para as camadas mais vulneráveis da população.

As ZEIS V emergiram como produto resultante de um intenso processo de negociação com o setor imobiliário. Essa medida decorreu da reação do mercado à proposta apresentada pelo poder público de reduzir as faixas de renda para enquadramento em HIS-1 e HMP. As construtoras argumentaram que essa mudança comprometeria severamente a viabilidade dos projetos, prejudicando o atendimento dessa

⁴⁹ Id. 176-177.

nova demanda. A solução acordada foi a criação das ZEIS V, delineadas para atender às necessidades e expectativas da iniciativa privada. Essas novas áreas destinam-se à construção, principalmente, de HIS-2 e HMP, preservando os critérios de destinação que eram aplicados às ZEIS II e III. Em termos de delimitação territorial, as ZEIS V abrangem áreas das ZEIS II ou III que foram transformadas, além de novas demarcações em conjuntos de quadras localizadas nas proximidades dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. A estratégia de inclusão desses perímetros no Plano Diretor tinha como objetivo equilibrar a necessidade de construção de HIS e HMP com as demandas do mercado, ilustrando a complexidade dessas interações (TANAKA, 2018).

No âmbito legislativo, o Projeto de Lei tramitou entre 24 de outubro de 2013 e 16 de junho de 2014, período em que foram realizadas 58 audiências públicas, contando com a participação de aproximadamente 6.000 pessoas. Durante o processo, três substitutivos foram apresentados, e houve a coleta de 1.200 contribuições por meio de falas abertas no plenário, além de 531 submissões feitas de forma online e cerca de 500 documentos protocolados nas audiências públicas. Ao todo, 365 emendas foram elaboradas para o primeiro substitutivo, aprovado na primeira votação em 30 de abril de 2014, e mais 117 emendas foram apresentadas em plenário em 26 de junho de 2014. O Plano Diretor foi aprovado em 30 de junho de 2014, com 44 votos favoráveis e 8 contrários, sendo sancionado pelo então prefeito Fernando Haddad (PT) em 31 de julho de 2014, como Lei Municipal nº 16.050/2014. Devido ao seu processo participativo, o Plano ganhou visibilidade internacional e foi reconhecido com diversos prêmios, entre eles o Mayors Challenge 2016 e o Prêmio de Melhores Políticas Urbanas, concedido pela ONU-Habitat em 2017.

A complexa dinâmica de negociações entre interesses divergentes representada no Plano Diretor de 2014 coloca em evidência os embates entre diferentes grupos e agentes que atuam no ambiente construído. Ao tentar conciliar as demandas do setor imobiliário, que necessita expandir frequentemente seu portfólio, com as necessidades dos movimentos sociais, que defendem o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, o plano revela as tensões inerentes à formulação de políticas urbanas. Esses embates, como será demonstrado na seção seguinte, persistiram de forma semelhante na revisão intermediária do Plano Diretor realizada entre 2021-2023.

2.4- Conflitos de inclusão: as disputas na revisão do Plano Diretor de 2023

Em razão da centralidade desse dispositivo normativo para constituição e desenvolvimento dos perímetros circunscritos da metrópole, o processo de revisão do Plano Diretor de São Paulo é historicamente marcado por embates e disputas nos mais diversos níveis, protagonizado por variados agentes. Desde seus albores- nas etapas preliminares coordenadas pelo Executivo- passando pela tramitação no Legislativo, com inúmeras audiências públicas, houve uma mobilização que congregava representantes da sociedade civil, movimentos sociais, órgãos de classe e representantes do mercado imobiliário. Esse engajamento reflete a relevância do Plano no âmbito citadino e desnuda algumas questões basilares, demonstrando como seus dispositivos são capazes de influenciar o valor do solo urbano, desencadear ou barrar ondas especulativas e dispor sobre modelos de construção que impactam, de maneira direta, a qualidade de vida dos habitantes. Nesta linha de análise, como se verá adiante, algumas semelhanças são notáveis entre os embates travados e as reivindicações presentes no processo de revisão do Plano Diretor de 2023 e o processo de elaboração do Plano Diretor de 2014.

Originalmente previsto para ocorrer no ano de 2020, o processo de revisão do Plano Diretor de 2014 foi postergado por um ano em virtude da deflagração da pandemia de COVID-19. Em 2021, em meio a amplo processo de resistência e contestação, foi publicado no dia 12 de abril o Edital de chamamento público para o cadastro de entidades interessadas em participar desse processo de revisão intermediária. Seu principal objetivo era aperfeiçoar pontos específicos da legislação, ampliando a efetividade de seus instrumentos. No dia 13 de abril, foi realizada uma reunião da Câmara Municipal para apresentar o projeto de revisão intermediária do Plano Diretor. Inúmeros vereadores, no entanto, apresentaram ressalvas quanto ao prosseguimento das discussões em razão do cenário pandêmico e da dimensão dos seus efeitos na participação popular⁵⁰.

Apesar das ressalvas apresentadas, o Poder Público realizou algumas conferências para a explanação das diretrizes e etapas do projeto junto à comunidade universitária. Uma das primeiras ações promovidas foi o webinar “Debate Aberto | Gestão Democrática - Revisão do Plano Diretor Estratégico”⁵¹. Na ocasião, o Secretário

⁵⁰ Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=__R07ucKJcE&list=PLYt3a0f9wjCnqrFPXJUz1zLjcfliXwXa9&index=4

⁵¹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=gzK1rH-_rqQ. Acesso em: 10/06/2024.

Municipal de Urbanismo e Licenciamento apresentou um cronograma preliminar prevendo a realização do processo em quatro etapas que seriam realizadas até o mês de dezembro, adotando um modelo híbrido de participação. Neste mesmo evento, a Professora Dra. Patrícia Cezario Silva, apresentou um painel, enfatizando que não havia urgência para revisão do plano em meio a uma crise pandêmica. Entre os pontos defendidos pela pesquisadora, enfatizou-se a impossibilidade de reuniões presenciais e a dificuldade de viabilizar um amplo processo participativo, em razão do agravamento de muitas vulnerabilidades socioeconômicas desencadeadas por este contexto.

A proposição inicial apresentada pelo Poder Público contemplava a possibilidade de se realizar discussões em formato virtual. Todavia, representantes da sociedade civil pleitearam o adiamento do processo de revisão fundamentando na incerteza quanto aos desdobramentos e alcances das implicações que a pandemia ocasionaria no ambiente construído e na ocupação do solo. Ademais, argumentou-se que o formato remoto poderia limitar a participação de segmentos sociais menos assistidos, ocasionando efeitos não desprezíveis à efetividade da participação democrática na revisão do Plano Diretor. Em consonância com essa perspectiva, várias associações (375 ao todo) alicerçaram a denominada “Frente por uma Cidade pela Vida”, solicitando sua postergação até o término da pandemia. Em uma carta aberta, destacaram que, de acordo com pesquisas, 25% da população não dispõe de acesso à internet. Dessa forma, a realização de reuniões virtuais privilegiaria o setor imobiliário em detrimento da ampla participação popular⁵². No mesmo sentido, em agosto de 2021, o Ministério Público de São Paulo por intermédio dos Promotores de Justiça de Habitação e Urbanismo elaboraram uma Recomendação pelo adiamento das audiências públicas, diante da limitação do acesso da sociedade civil e de uma série de irregularidades⁵³.

Apesar do amplo movimento contestatório, o Poder Público manteve as reuniões temáticas do plano diretor, conforme previsto no cronograma inicial. As sessões foram realizadas entre os meses de agosto a setembro de 2021, conduzidas de forma remota. Com intuito de facilitar as discussões e organizar o debate, os encontros foram divididos em eixos temáticos, totalizando 14 reuniões que versavam sobre: desenvolvimento econômico e social, mobilidade, instrumentos de política urbana, meio ambiente e habitação. Paralelamente às reuniões síncronas, a administração municipal

⁵² Cf. documento anexo

⁵³ Disponível em: https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2686452.pdf/b6ffccba-7e2d-0b77-febb-19f6c3202a62

lançou a plataforma “Participe +” para ampliar o acesso da sociedade civil às discussões, incentivando que apresentassem propostas, de forma semelhante ao que ocorreu na revisão do Plano Diretor de 2014.

No que tange ao tema de ZEIS, objeto central de investigação desta pesquisa, vale destacar algumas proposições apresentadas no transcorrer das reuniões temáticas sobre habitação. Dentre as demandas apresentadas perpassava uma questão há muito reivindicada pelas construtoras em planos anteriores: a revisão dos parâmetros urbanísticos aplicáveis, com vistas à ampliação do Coeficiente de Aproveitamento. Embora o setor imobiliário tenha tratado essa questão de forma geral em revisões predecessoras, o CA sempre figurou como vértice central em suas solicitações. Um dos participantes argumentou que, com as mudanças trazidas pelo Plano Diretor de 2014 a produção de HIS em ZEIS teria se tornado menos atrativa. O participante sugeriu a elevação do CA para lotes com metragem inferior a 500m², a fim de viabilizar empreendimentos de menor porte em ZEIS III. De acordo com os dados apresentados, o CA em lotes de até 500m² em ZEIS III é 2, ao passo que, para terrenos superiores a essa metragem o CA é o dobro. Foi citado que áreas classificadas como Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), o CA é 6, suscitando questionamentos sobre os incentivos e necessidade de adequação desses parâmetros para ZEIS III.⁵⁴ Durante a reunião muitos participantes questionaram sobre a restrita abrangência dos programas de aluguel social e levantaram questões sobre a insuficiência de incentivos para construção de HMP. A última representante enfatizou que as ZEIS não alcançaram o desempenho esperado na promoção de HIS, sobretudo, para atender a faixa I. A participante ressaltou a necessidade de ampliar a associação de diversos programas de financiamento como por exemplo, o Programa Pode Entrar, da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) para facilitar a aquisição de habitações em ZEIS. Também foi ressaltada a necessidade de ampliação dos programas de assistência habitacional, dada a persistente demanda por moradia adequada nas camadas de menor renda. Não obstante sejam reuniões preliminares, em ambas se observou o baixo índice de participação dos representantes de movimentos sociais historicamente ligados à luta por moradia.

Em dezembro de 2021, diante da tutela recursal concedida na Ação Popular nº 1042037-31.2021.8.26.0053, que determinou a suspensão da contratação dos serviços técnicos de apoio vinculados ao processo de revisão do Plano Diretor, o prefeito Ricardo

⁵⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dRXzzvruDio>.

Nunes encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 0742/2021, que solicitava a postergação do prazo de revisão para 2022⁵⁵. O pedido foi aprovado pela Câmara ampliando o prazo até julho do ano supramencionado⁵⁶.

Em março de 2022, foram retomadas as discussões temáticas sobre os pontos de revisão do Plano Diretor, com a apresentação detalhada de um novo cronograma, etapas e metodologias sistematizadas a serem aplicadas em cada uma das fases. As imagens abaixo foram extraídas da apresentação virtual da reunião sobre habitação social e direito à cidade:

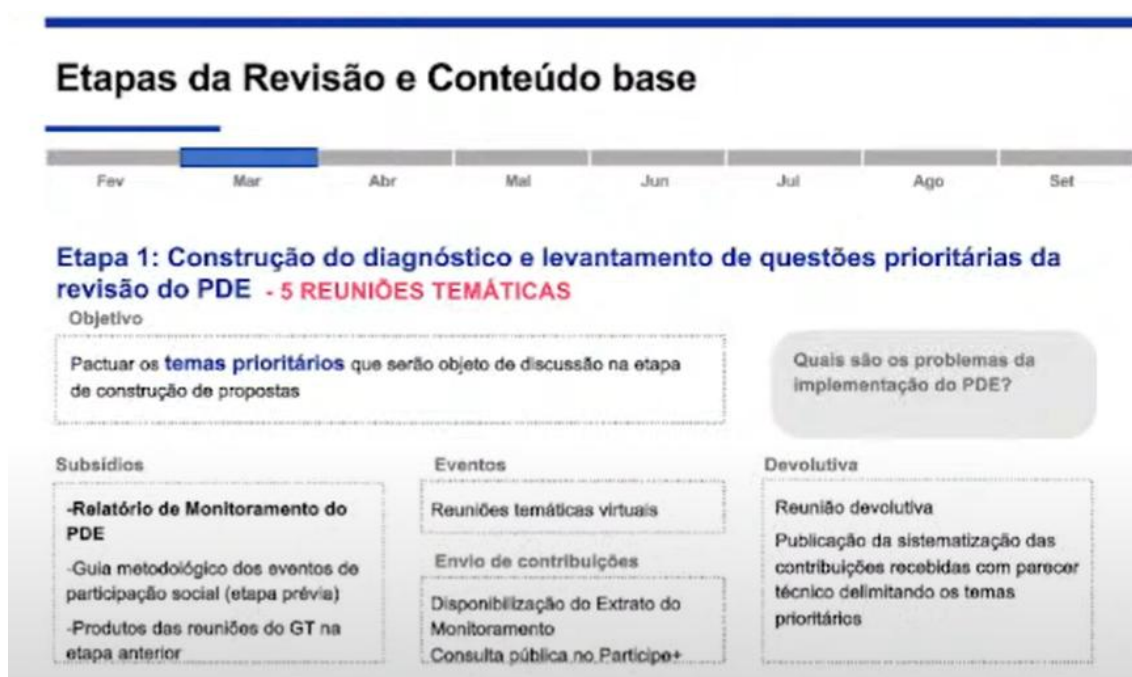


Figura 8: Detalhamento da etapa 01 do Plano Diretor
Fonte: PMSP, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=KCxr7LjX--s>

⁵⁵ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proj&connectSearch=init&exprSearch=%22PROJETO%20DE%20LEI%22&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Etshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=h=742&indexSearch=%5EnPj%5ELN%FAmero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2021&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Etshort%5EyDATABASE>

⁵⁶ Lei municipal nº. 17.725 de 15 de Dezembro de 2021.

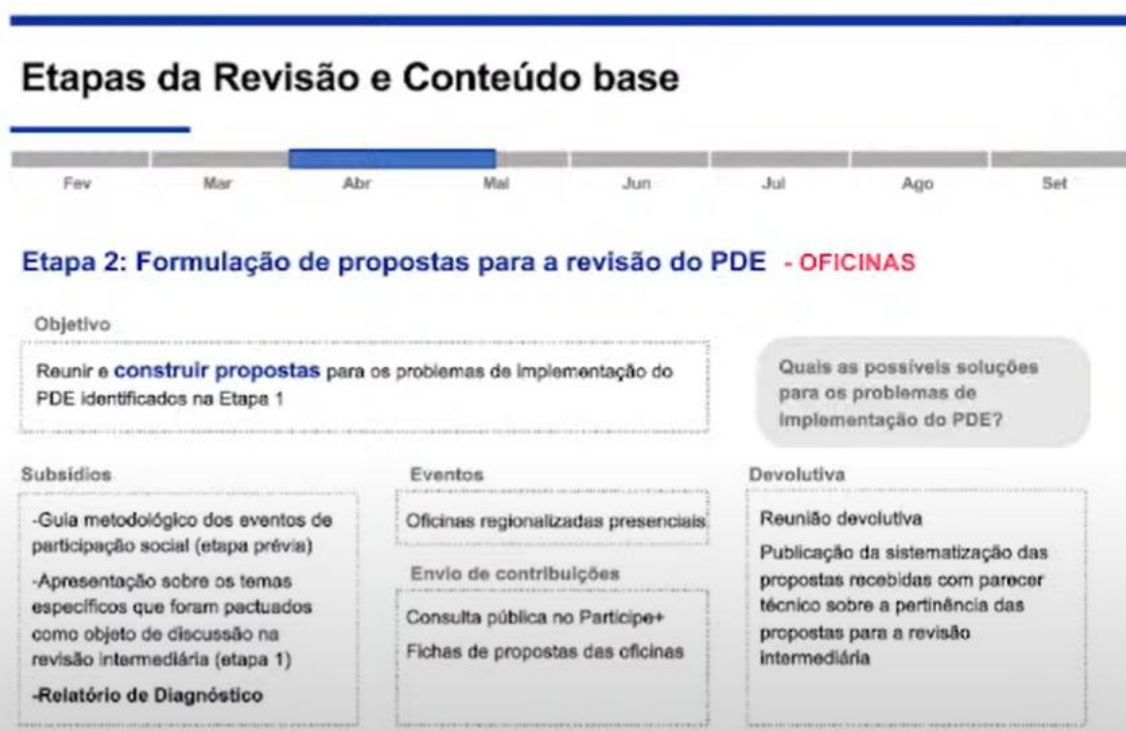


Figura 9: Detalhamento da etapa 02 do Plano Diretor
 Fonte: PMSP, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=KCxr7LjX--s>

Ao longo da primeira semana de março, foram promovidas cinco reuniões temáticas em formato virtual. Não obstante essa etapa tenha contado com a presença de alguns representantes de movimentos sociais, notou-se uma participação mais restrita dos setores da população. Essa limitação provocou questionamentos se a transmutação dos espaços de diálogo para o ambiente virtual seria suficiente para abarcar as demandas populares.

No decorrer desta etapa, os representantes do poder público expuseram um amplo panorama sobre a produção habitacional de interesse social em ZEIS. Os dados apresentados pelos expositores, conforme ressaltado na apresentação, foram extraídos do sistema e da base de dados de licenciamento do SisACOE⁵⁷. No decorrer da explanação, os apresentadores ressaltaram a possibilidade de um *gap* entre os pedidos de licenciamento e a efetiva concretização das obras. Os dados apresentados evidenciam a predominância da produção de HIS e HMP por agentes privados (conforme exposto nos gráficos e imagens abaixo), todavia, não foram expostos elementos que indiquem o perfil socioeconômico médio dos proprietários desses imóveis. O hiato existente na

⁵⁷ Para mais detalhes conferir apresentação de dados completa, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KCxr7LjX--s>.

apresentação dos dados evidencia uma questão central recorrentemente levantada pelos movimentos sociais (inclusive no processo de elaboração do Plano Diretor de 2014, conforme ressaltado na seção anterior): a necessidade de inserir dispositivos regulatórios capazes de barrar o avanço de processos especulatórios para ZEIS e garantir que as unidades habitacionais construídas nestes espaços sejam efetivamente destinadas para famílias que se enquadrem na faixa de renda prevista. Como é possível aferir nos gráficos e tabelas abaixo, apresentadas pela administração municipal, os incentivos à produção de HIS citados na seção anterior de fato foram capazes de incentivar a produção dessas habitações por agentes privados dentro e fora de ZEIS. Contudo, indo ao encontro das demandas apresentadas por movimentos sociais ao longo dos anos, é importante o desenvolvimento de elementos legislativos de controle que permitam qualificar o perfil socioeconômico atendido. Esses mecanismos permitirão barrar ou mitigar a amplitude dos processos especulatórios, especialmente em áreas de ZEIS. Como se verá adiante, esta foi uma importante conquista dos agentes para controle do mercado habitacional inserida no Plano Diretor de 2023.

Ano	Em ZEIS		Fora de Zeis		Total por Ano	
	HIS	HMP	HIS	HMP	HIS	HMP
2014	9.768	3.310	1.449	5.226	11.217	8.536
2015	9.353	2.592	2.070	2.889	11.423	5.481
2016	10.036	3.282	4.452	4.875	14.488	8.157
2017	16.602	4.535	5.183	8.070	21.785	12.605
2018	29.621	8.937	12.206	5.436	41.827	14.373
2019	18.980	5.505	23.853	6.972	42.833	12.477
Total	94.360	28.161	49.213	33.468	143.573	61.629

Fonte: SISACOE. Elaboração SMUL/PLANURB.

Figura 10: Tabela elaborada pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS e fora de ZEIS 2014 a 2019

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>, pág. 303

Tabela . Unidades Licenciadas em ZEIS e fora de ZEIS – HIS e HMP por Agente Promotor

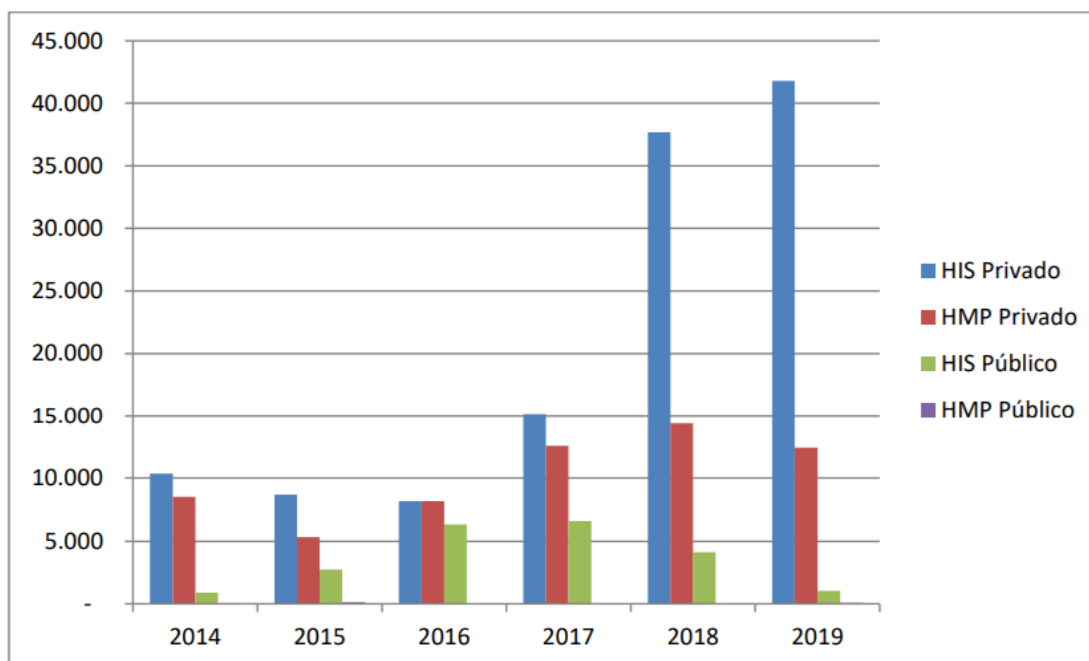
Ano	Iniciativa Privada		Poder Público		Total por ano	
	HIS	HMP	HIS	HMP	HIS	HMP
2014	10.334	8.482	883	54	11.217	8.536
2015	8.668	5.345	2.755	136	11.423	5.481
2016	8.137	8.157	6.351	0	14.488	8.157
2017	15.156	12.565	6.629	40	21.785	12.605
2018	37.692	14.373	4.135	0	41.827	14.373
2019	41.789	12.405	1.044	72	42.833	12.477
Total	121.776	61.327	21.797	302	143.573	61.629

Fonte: SISACOE. Elaboração SMUL/PLANURB.

Figura 11: Tabela elaborada pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS e fora de ZEIS por agente promotor

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>, pág. 308.

Gráfico 2. Unidades Licenciadas em ZEIS e fora de ZEIS – HIS e HMP por Agente Promotor



Fonte: SISACOE. Elaboração SMUL/PLANURB.

Figura 12: Gráfico elaborado pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS e fora de ZEIS por agente promotor

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>, pág. 309.

Tabela 8. Unidades Licenciadas de HIS por Natureza do Agente Promotor – em ZEIS 2014 a 2019

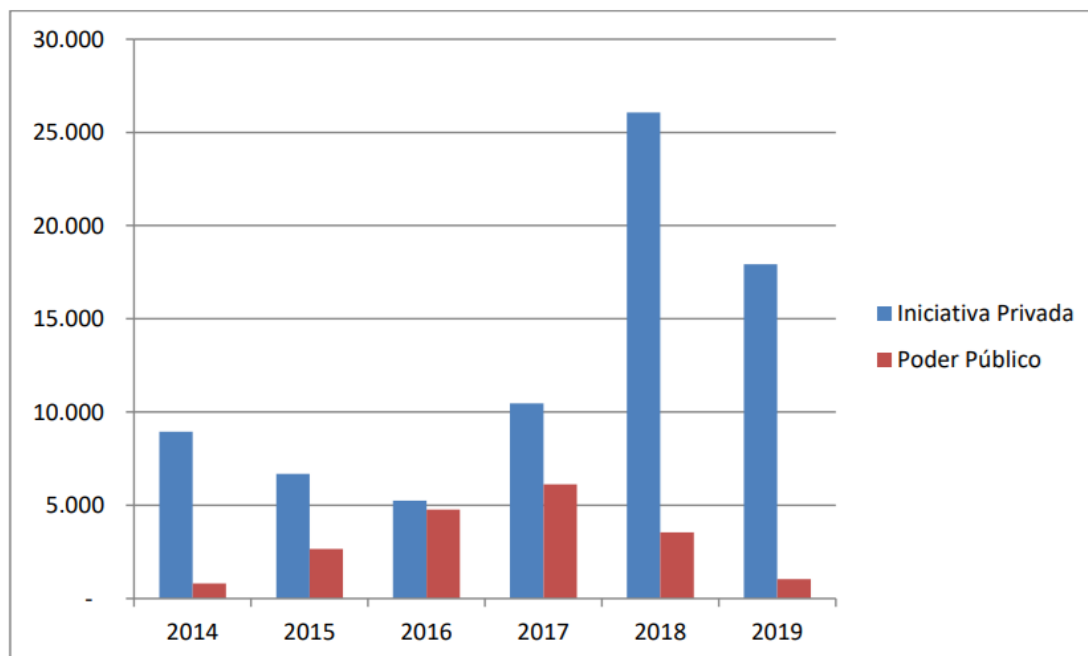
Ano	Iniciativa Privada		Poder Público		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
2014	8.952	91,65	816	8,35	9.768	100
2015	6.691	71,54	2.662	28,46	9.353	100
2016	5.257	52,38	4.779	47,62	10.036	100
2017	10.473	63,08	6.129	36,92	16.602	100
2018	26.064	87,99	3.557	12,01	29.621	100
2019	17.936	94,50	1.044	5,50	18.980	100
Total	75.373	79,88	18.987	20,12	94.360	100

Fonte: SISACOE. Elaboração SMUL/PLANURB.

Figura 13: Tabela elaborada pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS 2014 a 2019

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>, pág. 310.

Gráfico 3. Unidades Licenciadas de HIS por Natureza do Agente Promotor – em ZEIS



Fonte: SISACOE. Elaboração SMUL/PLANURB.

Figura 14: Gráfico elaborado pela PMSP- Unidades Licenciadas de HIS e HMP, em ZEIS por agente promotor

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>, pág. 310.

A prefeitura iniciou no mês de maio audiências temáticas virtuais noturnas e oficinas presenciais nas subprefeituras. Contrastando com a elaboração coordenada em 2014, o processo de revisão intermediária enfrentou algumas ações judiciais, em razão das dificuldades na efetivação da participação popular. Em maio, a Defensoria Pública de São Paulo ajuizou uma ação civil pública⁵⁸, requerendo a suspensão do processo revisional, fundamentando-se na ausência de acessibilidade na Plataforma Participe+ para pessoas com deficiência e idosos. Em decisão liminar, a juíza deferiu o pedido, argumentando que a prefeitura não observou o princípio da isonomia e a participação democrática, elementos essenciais à revisão de um instrumento normativo de tamanha magnitude.

Transcorridos dois meses, as audiências e demais atividades foram retomadas, alternando entre atividades presenciais e virtuais, predominantemente, no período noturno. Neste contexto, ressaltam-se as reuniões setoriais vespertinas dirigidas a segmentos específicos, como os movimentos populares, setor empresarial e representantes da comunidade acadêmica. No diálogo com movimentos sociais, emergiram questões sobre HIS em ZEIS. Diante do avanço de processos especulatórios para essas áreas, a principal demanda ressaltava a necessidade de inserir instrumentos efetivos de fiscalização que assegurassem a destinação de HIS para famílias que atendessem ao critério de renda, conforme é possível extrair da fala do representante do Movimento de Regularização Fundiária e Urbanização, que também integra o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) pelo Instituto Inácio Monteiro e o Conselho Municipal de Habitação pela União de Moradores da Zona Sul:

“[...] outra questão é sobre as ZEIS. Foi uma luta para nós, dos movimentos, demarcar essas ZEIS “no papel”, no projeto do PDE. Áreas de ZEIS que deveriam produzir HIS acabam sendo muito cobiçadas pelo mercado imobiliário. Em muitos casos, onde deveria produzir habitação para famílias de baixa renda, estão produzindo outro tipo de habitação para pessoas de renda mais alta ou para mera especulação imobiliária, para fundos de investimento. Parece que essa é a nova fronteira da especulação financeira. Essa é uma preocupação que nós temos”⁵⁹.

Observa-se que as demandas e preocupações levantadas pelos movimentos sociais de moradia são semelhantes às aquelas do Plano Diretor de 2014. Em relação às

⁵⁸Autos 1022650-93.2022.8.26.0053 – 16ª Vara da Fazenda Pública.

⁵⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BYb9r7uOx68>

parcerias público-privadas habitacionais, sua implementação, especialmente em territórios populares de não mercado, voltados à regularização fundiária, como é o caso das ZEIS, suscita preocupações específicas.

Ao instituir este modelo de política nestes espaços, o Poder Público permite que o capital aterrisse em novas fronteiras destinadas a políticas sociais inclusivas transmutando-as em novos campos de extração de excedentes. Não obstante esse formato de provisão habitacional possa funcionar em diversas áreas da cidade, nos territórios populares e em ZEIS há a necessidade de que a gestão municipal elabore políticas que atendam de fato às demandas dos moradores e não se tornem um vetor de expulsão. A aplicação desse modelo em territórios autoconstruídos foi citado como um fator a ser considerado na revisão do Plano pelo Conselheiro da FACESP, que também atua como Conselheiro Participativo Municipal da Casa Verde/Limão/Cachoeirinha e representante da Macrorregião Norte no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU):

“[...] Na questão da HIS, olha o que está acontecendo: **além de não ter uma política, até agora, de construção de moradia popular, a prefeitura tem priorizado, atualmente, as parcerias público-privadas. O que significa dizer que não temos moradias populares.** Eu vou dar um exemplo: na região aqui, nós temos uma área com 6000 famílias. São comunidades consolidadas há 32 anos, há 25 anos... Casas, em sua maioria esmagadora, de alvenaria. A população reivindica há muito tempo um processo de urbanização e regularização fundiária. A prefeitura resolveu fazer uma PPP para construção de 3000 apartamentos. Só que desses 3000 apartamentos, só 1800 são para faixa de 01 a 03 salários mínimos, depois tem 1600 unidades para faixa 03 a 06 salários mínimos e 600 moradias de mercado popular. E mesmo para esses 1800, as pessoas têm que ter crédito aprovado por banco comercial. Quem mora em comunidades populares, não tem registro, tem dívidas, não tem emprego regular, é quem mais precisa, mas é quem será excluído. Desses 1800, só 270 apartamentos (15%) poderão ser distribuídos com outros critérios estabelecidos pela COHAB, que não sabemos ao certo quais serão. **Ou seja, onde tem uma comunidade consolidada imensa, com casas de alvenaria, comércios, empresas, etc. pedindo a urbanização via regularização fundiária, a prefeitura, como política de habitação, “bota todo mundo para dormir embaixo do viaduto” ou com R\$400 de auxílio aluguel que não paga nem um barraco na favela (na Zona Norte é aproximadamente R\$700), para fazer 3000 apartamentos que não são para essa população.”**⁶⁰ [...] **Não é ser um dos instrumentos, é ser o instrumento errado.** Eu não consigo entender qual é a lógica de deixar

⁶⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BYb9r7uOx68>

6000 famílias sem casa para “dar” casa para no máximo 3000. Ela pode ser interessante em outras realidades. [...]”⁶¹ (grifo nosso)

Em resposta às demandas apresentadas, a Sra. Heliana Lombardi Artigiani, coordenadora de PLANURB afirmou que:

“[...] Existe essa preocupação sobre HIS1 e HIS2, essa preocupação também é nossa. **Temos um número bastante interessante de licenciamentos de HIS. O que nós precisamos assegurar é que essas unidades realmente cheguem a pessoas com essa faixa de renda.** Lembrando que tem o problema que foi levantado que é o financiamento bancário. Infelizmente esse é nosso método, na verdade federal, de acolher essas famílias para aquisição da habitação própria. **Porém, o que a gente precisa ter no radar é que há outras formas de provisão habitacional dignas para essas pessoas,** principalmente para pessoas em situação de informalidade e refugiados. [...] **Esse é o momento de indicar caminhos.** Em relação aos eixos, por uma configuração de legislação, não tem mesmo ZEIS nos eixos, mas há bastante incentivo para produção de HIS nessas áreas. Acredito que são incentivos maiores que o das próprias ZEIS.”⁶² (grifo nosso)

Essas reuniões temáticas, diferentemente do processo conduzido em 2014, caracterizaram-se por uma participação mais restrita dos movimentos sociais, sendo vistas como um retrocesso em relação ao Plano Diretor de 2014, que, apesar das tensões, contou com maior envolvimento popular. As limitações na participação pública, decorrentes da migração das discussões para ambiente virtual, desencadearam questionamentos sobre a capacidade da revisão do Plano Diretor responder de forma efetiva às demandas da população. Como ressaltou a Sra. Nilda Neves (MUHAB):

“[...] Essa audiência é muito importante para nós, dos movimentos. Para nós dos movimentos, acho que o que a gente sempre espera em uma audiência como essa, primeiro é a participação maior. Infelizmente, a gente está vendo pouca participação. Os movimentos, normalmente, têm maior participação, mas acho que esse formato digital atrapalha um pouco. A gente espera que nas audiências presenciais tenha mais participação e que a gente consiga contribuir mais no processo de revisão do PDE.”⁶³

⁶¹ Disponível também de forma resumida em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/PDE_ata_reuniao_segimento_movimentos_populares_2022_07_20_revisada_SEI.pdf

⁶² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BYb9r7uOx68>

⁶³ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BYb9r7uOx68>

O poder público realizou aproximadamente 25 reuniões presenciais com conselhos e comitês municipais⁶⁴ e aproximadamente 32 oficinas presenciais regionais seccionadas de acordo com a subprefeitura. Em 23 de março de 2023 o PL 127/2023 foi encaminhado à Câmara Municipal aos cuidados do vereador Milton Leite. A proposta era composta por 75 artigos que alteravam diversos pontos do Plano Direto de 2014. Entre as alterações que tangenciam o objeto dessa pesquisa estavam:

“- **ZEIS:** estabelecimento de competência ao Executivo de regulamentar os procedimentos do funcionamento dos Conselhos Gestores das ZEIS 1 e 3; incentivo à implantação de EZEIS em porções das ZEIS 2 e 5 localizadas em quadras integralmente contidas nas áreas alcançadas pelos critérios de definição das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana ativadas, conforme os critérios legais, mediante a permissão do acréscimo de 50% do coeficiente de aproveitamento máximo (CA max) previsto especificamente para o licenciamento de EZEIS, sendo que a empreendimentos em ZEIS -5 estão condicionados a destinação de no mínimo 20% da área computável para HIS-1; revisão dos procedimentos referentes ao plano de urbanização de ZEIS-1 e aos projetos de intervenção em ZEIS-3, fundidos no plano de ação integrada, com consolidação dos artigos 50 e 51 e consequente revogação do art. 52 do PDE;

- **HIS:** aperfeiçoamento da caracterização das tipologias de habitação de interesse social (HIS) e do mercado popular (HMP), em função da renda familiar e per capita; estabelecimento de obrigações ao promotor privado de HIS e HMP, de modo a aprimorar o controle da destinação.”⁶⁵

Durante a fase do processo participativo conduzida pelo Legislativo, foram promovidas aproximadamente 52 audiências públicas, abrangendo audiências temáticas, regionais externas e macrorregionais. Um dos principais pontos de contestação popular durante a audiência pública sobre ZEIS foi a proposta apresentada pelo Executivo, que relativizava a obrigatoriedade de constituição de conselhos gestores nessas áreas. A transferência da decisão sobre a obrigatoriedade desses mecanismos participativos e de controle para esfera estatal enfraquece a aceção de ZEIS como instrumentos capazes de tornar o espaço urbano mais justo e democrático, correndo risco de ampliar e intensificar processos de gentrificação e remoções forçadas da população residente. Neste sentido foi a fala do Defensor Público Dr. Allan:

⁶⁴ Para mais informações cf. <https://planodiretor.sp.prefeitura.sp.gov.br/processo-participativo/>

⁶⁵ Disponível no ofício encaminhando o projeto de lei à Câmara municipal, pág. 2. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisao-pde/wp-content/uploads/sites/43/2023/03/Projeto-de-Lei-Revisao-do-Plano-Diretor-Estrategico-2023.pdf>

A revisão intermediária, no entender da DP, propõe um enfraquecimento das Zonas Especiais de Interesse Social. [...] As ZEIS 1 e 3, que são tipologias de ZEIS estabelecidas no Plano Diretor, estabelecem como uma garantia democrática a formação dos Conselhos Gestores que são compostos por moradores, sociedade civil e, também o poder público, para pensar, monitorar as intervenções na área que pela proposta modificadora passam a ser chamadas de Plano de Ação Integrada. Essa formação democrática do Conselho Gestor obedece ao princípio da gestão democrática previsto no artigo 5º do PDE[...] **O PL 127/2023, tal como concebido na sua versão original, proposta pelo Sr. Prefeito, descaracteriza a obrigatoriedade de formação do conselho gestor, isso porque, pela redação do plano diretor hoje, não há dúvida que essa constituição é obrigatória e essa obrigatoriedade é respaldada e chancelada por muitas decisões judiciais, em primeira e em segunda instância, que a própria defensoria e a advocacia popular conseguem para neutralizar ameaças de remoção da população moradora das ZEISs.** Então, em nenhum momento, essa obrigatoriedade da Constituição foi questionada até o momento, mas, **pela previsão do artigo 48, parágrafo 5º, caberá ao Poder Executivo regulamentar o funcionamento das ZEISs, inclusive as hipóteses de obrigatoriedade. Ou seja, a alteração não permite apenas uma regulamentação, mas ela questiona a obrigatoriedade do conselho gestor e atribui essa decisão sobre a obrigatoriedade ao Poder Executivo, algo que não estava questionado na versão original do plano diretor.** Essa proposta alteradora, primeiro, desconsidera um ciclo participativo robusto de 2014, muito mais robusto do que esse de 2023. Ou seja, não dá para comparar a participação social com 114 audiências públicas, em 2014, com a participação social da revisão intermediária, tanto na sua fase administrativa quanto legislativa, a obrigatoriedade de o conselho gestor estar de acordo com as diretrizes, princípios e objetivos estratégicos definidos, no plano diretor. Ou seja, a retirada da obrigatoriedade contraria esses parâmetros e o seu enfraquecimento, o enfraquecimento das ZEISs é um claro retrocesso social quanto à participação da população na definição desses perímetros.⁶⁶ (grifo nosso)

Em sentido complementar, foi a fala da Sra. Inês, integrante do Conselho Participativo Municipal do bairro Bela Vista, ao destacar a importância e o papel fundamental desempenhado pelos Conselhos Gestores durante a concepção de políticas habitacionais em ZEIS e na defesa dos residentes na elaboração e execução de projetos

⁶⁶ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisaopde/audiencia/audiencia-publica-tematica-zonas-especiais-de-interesse-social/>
<https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisaopde/wp-content/uploads/sites/43/2023/03/AudienciaPublica-Urb-2023-04-11.pdf> pág. 17-19.

de grande porte⁶⁷. Outro ponto levantado pela conselheira diz respeito à necessidade de uma fiscalização e acompanhamento mais rigoroso quanto à destinação de HIS em perímetros de ZEIS. Em sua colocação ela afirma:

inclusive, me parece que tem no Ministério Público nove mil empreendimentos que estão sendo analisados, porque não há nenhuma fiscalização da venda desses empreendimentos⁶⁸. Ou seja, não se sabe se eles foram efetivamente destinados para a população que estava ali. É completamente inaceitável que isso permaneça dessa forma. Não só os que já foram executados têm que ser revistos, e punidos os responsáveis, como também a gente tem que executar a fiscalização dos próximos e dos atuais, porque vemos muitas obras sendo executadas em ZEIS-3, aqui na Bela Vista sem placa de obra. Não é que não tem conselho, não tem nem placa de obra. Não sabemos nem quem é o responsável pela obra, muito menos qual vai ser a destinação daquele imóvel. Isso é muito grave.⁶⁹ (Grifo nosso)

Em onze de maio de 2023, a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) apresentou uma carta contendo 26 propostas para a revisão do Plano Diretor⁷⁰. Muitas dessas proposições foram incorporadas aos substitutivos e ao texto final promulgado, refletindo a influência do setor imobiliário no processo de

⁶⁷ “com relação às ZEIS, a primeira coisa que eu gostaria de colocar é que está sendo realizado pela própria Prefeitura o censo dos cortiços, em que está sendo mapeado uma alteração muito grande na localização dos imóveis de vulnerabilidade aqui do Centro. E infelizmente isso foi desconsiderado na revisão desse plano. Nós sabemos que aqui na Bela Vista houve um adensamento dos cortiços e eu acho que tem que ser ampliada a área de ZEIS 3 aqui na Bela Vista, justamente por causa dessas constatações e esse censo está para ser promulgado e a gente acha que isso tem que ser considerado na revisão desse Plano. Outra coisa importante é em relação aos Conselhos de ZEIS porque vários empreendimentos estão sendo executados e construídos, inclusive em ZEIS 3, sem a constituição do Conselho de ZEIS e essa alteração no Plano que está propondo de fazer por decreto a instalação do Conselho é extremamente irregular, porque isso permite que a própria prefeitura determine se vai ser ou não constituído o Conselho e ainda pior, nas questões como do PIU do setor Central a gente ter a possibilidade que esse conselho não seja considerado em relação a todo projeto que vai ser promulgado aqui para o centro. [...] toda reconformação do espaço tem que ser considerado para as famílias que estão lá e o que a gente está vendo é que famílias estão sendo expulsas do Centro e não está sendo considerado, os Conselhos não estão sendo formados e elas não estão sendo ouvidas e isso é muito grave. (Id., pág. 12-14)

⁶⁸ O Ministério Público de São Paulo por meio da “Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital ajuizou nesta terça-feira (28/01/2025) ação civil pública contra o município de São Paulo visando à suspensão da política pública de produção privada de unidades habitacionais de interesse social (HIS) e de mercado popular (HMP) até que seja demonstrada, no processo, sua readequação, mediante a adoção de medidas eficazes que, comprovadamente, segundo critérios de razoabilidade e pertinência técnica e jurídica, atendam, no mínimo, aos seguintes parâmetros: (i) controle prévio de concessão de incentivos públicos, que leve em conta os limites de renda estabelecidos para o público-alvo das unidades HIS 1 e 2 e HMP; (ii) fiscalização; (iii) monitoramento; (iv) aplicação de penalidades e (v) aferição de resultados.” Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/w/nota-a-imprensa-14>.

⁶⁹ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisaopde/audiencia-publica-tematica-zonas-especiais-de-interesse-social/>
<https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisaopde/wp-content/uploads/sites/43/2023/03/AudienciaPublica-Urb-2023-04-11.pdf> pág.13-14.

⁷⁰ A carta foi assinada por trinta e cinco sindicatos e associações ligadas ao setor imobiliário. Cf. anexo I.

elaboração das diretrizes urbanísticas da cidade de São Paulo. Entre as sugestões apresentadas pelo setor estavam: unidades de garagem nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU); cota máxima de terreno por unidade; cumprimento da cota de solidariedade em outro terreno ou outras localidades; gabarito de altura máxima; extinção da obrigatoriedade de construção de 20% de HIS-I em ZEIS V; incentivo para a produção de HIS 1 por transferência de potencial construtivo; direito de protocolo; inclusão de antigas Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER, hoje já classificadas como Zonas Mistas - ZM ou Zonas Centralidades - ZC, nos Eixos de Estruturarão da Transformação Urbana; inclusão da locação como possibilidade de destinação da unidade de habitação de interesse social (HIS); regramento da transição de finalização das OUCs; outorga onerosa e regularização de edificações⁷¹.

A inserção das ZEIS V no Plano Diretor, desde sua concepção, objetivou atender uma demanda apresentada pelo setor imobiliário, como indica Tanaka (2018). Apesar de receber incentivos atribuídos às ZEIS, a essas áreas não foi imposta a obrigatoriedade de construção de HIS-1, predominando HMP e HIS-2. Durante a fase administrativa do processo de revisão do Plano Diretor, discutiu-se a necessidade de aumentar o CA nessas áreas, permitindo maior adensamento e maior número de unidades. Neste contexto, representantes da sociedade civil ressaltaram a essencialidade de se incluir um percentual mínimo de HIS-I em ZEIS V, como forma de ampliar a oferta de moradias bem localizadas a famílias de baixa renda. As Associações e Corporações Imobiliárias, em carta protocolada na Câmara Municipal, por outro lado, defenderam a exclusão da exigência da destinação de 20% a HIS-1, prevista no PL. Argumentaram que os custos elevados dessas unidades dificultam sua viabilização, demandando altos incentivos e mais subsídios. Além disso, de acordo com o documento, a imposição do percentual torna essas áreas menos atrativas para o mercado, vez que, nos eixos de estruturação urbana (ZEU), é oferecido CA (6,0) sem a necessidade de construção de HIS-1, tornando essas áreas menos onerosas. Como se verá adiante, essa demanda foi atendida tanto no substitutivo, quanto no texto final do PD.

Um ponto bastante controverso presente na carta elaborada pelo setor imobiliário foi a inserção da modalidade de aluguel para habitações de interesse social. A demanda por políticas alternativas de moradia, que não perpassem pela compra e venda de imóveis, é uma pauta historicamente defendida por movimentos sociais e foi um ponto

⁷¹ Cf. anexo I contendo a carta na íntegra.

amplamente debatido na fase administrativa de revisão, sobretudo, no que se refere ao atendimento de pessoas que possuem vínculos trabalhistas informais e que, em razão disso, encontram limitação de acesso ao crédito habitacional através de instituições financeiras. Sua inserção no Plano Diretor representa, simultaneamente, uma conquista expressiva para os movimentos sociais e um risco latente de ampliação da financeirização, através da transmutação da moradia como um serviço⁷².

Esse cenário foi observado principalmente nos Estados Unidos, pós-crise de 2008, quando a combinação de alguns fatores originou um novo campo de atuação dos grandes fundos: o mercado de aluguéis. Com a desvalorização dos ativos imobiliários, restrição do crédito e a ampliação da demanda por locação, os fundos de *private equity* adquiriram uma série de imóveis, convertendo-os em um novo meio de rentabilização da moradia: o mercado de aluguéis. Em um segundo momento lançaram novos instrumentos financeiros baseados na securitização dos fluxos de aluguel (FIELDS, 2017; 2019). Nesse sentido, Fields (2017) demonstra como pessoas são arrastadas involuntariamente para a financeirização, todavia, como bem ressalta a autora, esse processo é permeado por embates e resistências. Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022) aprofundam e ampliam a análise, demonstrando como, através do aluguel, a moradia pode ser transmutada em um serviço, emergindo como uma nova fronteira para financeirização. As autoras citam os modelos *multifamily*, em que empresas desenvolvem ou adquirem empreendimentos exclusivos para locação. A inserção da possibilidade de locação de HIS no Plano Diretor, ao mesmo tempo que emerge como uma importante conquista dos movimentos, pode se tornar uma fronteira ainda mais atrativa para o capital financeiro, vez que empresas podem se beneficiar de incentivos direcionados a este tipo de empreendimento, ao mesmo tempo em que essa moradia é reconfigurada como um serviço, viabilizando um amplo processo de securitização e sua exploração por fundos de investimento.

Guerreiro (2020), em importante pesquisa sobre o caso brasileiro, realiza uma análise abrangente sobre a atuação da Alpop e da Caiena, empresas complementares no processo embrionário de financeirização do mercado de aluguel popular em São Paulo. A autora demonstra como a Alpop se tornou uma das principais intermediárias no processo de locação de habitações populares, através de uma plataforma digital que dispensa a necessidade de fiador, caução ou outros meios de garantia, ao mesmo tempo

⁷² Cf. GUERREIRO, I. de A., ROLNIK, R., & MARÍN-TORO, A.. (2022). Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrópole*, 24(54), 451–476. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5401>.

que assegura aos proprietários os pagamentos, independente da adimplência dos inquilinos, se responsabilizando por qualquer intercorrência como processos de despejo. A Caiena, por sua vez, além de sócia majoritária, atua como principal financiadora através do Fundo de Impacto Social Caju constituído através de Fundos de Investimento em Participações (FIPs), com o propósito de promover "impacto social positivo". Neste contexto, em 2016, foi proposto um projeto de lei na Câmara Municipal de São Paulo (PL 258/2016) para criar um programa destinado à locação social. Um dos pontos previstos no projeto era a intermediação de imobiliárias licitadas e cadastradas pelo poder público municipal, facilitando a locação subsidiada. Outra medida proposta pelo PL, posteriormente vetada pelo ex-prefeito Bruno Covas, era a criação de Fundo Gestor e Garantidor administrado por agentes privados para intermediar contratos de aluguel com demanda pública no mercado privado. O fundo tinha como objetivo possibilitar a emissão de títulos lastreados em recebíveis de aluguel, promovendo a securitização e a captação de recursos no mercado financeiro. O projeto foi vetado integralmente em janeiro de 2020 por Bruno Covas em razão de sua incompatibilidade com o Plano Diretor de 2014.⁷³

Em abril a Frente São Paulo pela Vida organizou uma manifestação em frente a Câmara Municipal de São Paulo para denunciar a limitação da participação popular durante o processo de revisão e demandar a inclusão das pautas apresentadas pela sociedade no texto final.



Figura 15: protesto pela democratização do Plano Diretor

Fonte: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/04/27/manifestantes-pedem-democratizacao-do-plano-diretor-em-protesto-em-frente-a-camara-municipal-de-sp.ghtml>

⁷³ Para mais detalhes cf. GUERREIRO, Isadora de Andrade. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756, set./dez. 2020.



Figura 16: protesto pela democratização do Plano Diretor
Fonte: Redes sociais Frentesppelavida

Apesar da contumaz crítica apresentada pela Defensoria Pública, movimentos sociais e representantes da sociedade civil, o texto final do Plano Diretor manteve a redação originalmente apresentada no PL, relativizando a obrigatoriedade de constituição de conselhos gestores nas ZEIS. O art. 48, § 5º do Plano Diretor passou a vigorar, portanto, com a seguinte redação: “§ 5º O Executivo deverá regulamentar, por decreto, o funcionamento dos conselhos gestores de ZEIS contendo, no mínimo, as situações em que haverá a obrigatoriedade de instituição do conselho e as regras e os procedimentos para sua composição e funcionamento”⁷⁴. Além disso, manteve-se a dispensa de obrigatoriedade de construção de 20% de HIS em ZEIS V, atendendo a demanda do setor imobiliário. Inclui-se no art. 57, § 5º a possibilidade de acréscimo de 50% do CA máximo nas ZEIS 2,3,5 localizadas integralmente em ZEU. O artigo passou a vigorar com a seguinte redação: “Para as ZEIS 2, 3 e 5 localizadas em quadras integralmente contidas nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana existentes ou ativados, fica permitido o acréscimo de 50% (cinquenta por cento) do coeficiente de aproveitamento máximo previsto especificamente para o licenciamento de EZEIS, exceto nos casos de sobreposição com áreas de interesse de preservação cultural ou ambiental”. A previsão de locação social de HIS também foi mantida.

⁷⁴ Redação instituída pela Lei municipal nº 17.975, DE 08 de julho de 2023.

A revisão do Plano Diretor introduziu uma normativa historicamente reivindicada por movimentos de moradia e representantes da sociedade civil: a restrição da alienação de unidades de HIS exclusivamente a compradores que atendam ao perfil socioeconômico disposto na legislação. Essa norma tem por objetivo assegurar que as unidades projetadas e viabilizadas pelo Plano Diretor e demais legislações sejam, de fato destinadas a população de maior déficit habitacional. Busca-se, dessa forma, barrar ou mitigar o avanço de ondas especulatórias, especialmente em áreas demarcadas como ZEIS. Os incisos do art. 47, § 1º do Plano Diretor passaram a vigorar com a seguinte redação:

§ 1º Para fins de proporcionar o atendimento, de forma permanente, da destinação das unidades habitacionais produzidas no regime jurídico tratado neste artigo, os imóveis produzidos utilizando os benefícios trazidos nesta Lei sujeitam-se às seguintes regras:

I - deverá ser realizada a averbação, na matrícula de cada unidade habitacional das tipologias de HIS 1, HIS 2 e HMP produzidas mediante adesão ao regime jurídico exposto neste artigo, de que tais receberam os benefícios previstos nesta Lei e que deverão ser destinadas a famílias com o perfil de renda declarado no licenciamento do empreendimento;
II - a destinação destas unidades dependerá de emissão de certidão atestando o enquadramento das famílias na respectiva faixa de renda estabelecida no art. 46 desta Lei.

Para assegurar a efetividade dessas normas e instituir um sistema efetivo de fiscalização, a legislação incorporou a previsão de sanções aplicáveis em caso de descumprimento, tanto por parte das empreiteiras, quanto dos adquirentes. Neste sentido, o § 2º estabelece as seguintes sanções:

- a) **ao promotor do empreendimento**, o dever de pagamento integral do potencial construtivo adicional utilizado, impostos, custas e demais encargos referentes à sua implantação, além de multa equivalente ao dobro deste valor financeiro apurado, devidamente corrigido;
- b) a **terceiros adquirentes**, cobrança dos valores indicados no item anterior, calculados de forma proporcional à fração ideal do imóvel adquirido, estando autorizado o Poder Público a adotar as medidas processuais análogas às previstas nos incisos I e II do art. 107 desta Lei.

Complementando as disposições do Plano Diretor, em janeiro de 2024, o poder público expediu o Decreto nº 63.130, regulamentando o controle da destinação das unidades habitacionais (HIS, HMP) produzidas mediante adesão ao regime jurídico nos processos de alienação e de locação dos bens. Tanto o decreto, quanto a Plano Diretor preveem a possibilidade de o “Poder Público [...] celebrar acordo com o Serviço

Registrário Imobiliário para fins de receber notificações sobre a comercialização de imóveis caracterizados como HIS 1, HIS 2 e HMP produzidos mediante adesão ao regime jurídico”⁷⁵. A inclusão dessas medidas no Plano Diretor reflete o compromisso cidadão de inclusão, fortalecendo políticas habitacionais inclusivas em um contexto de crescente avanço da especulação imobiliária.

Ainda que o Plano Diretor se apresente como um eixo central nas disputas pela apropriação dos espaços urbanos, outras esferas também se configuram como terrenos de disputa, como as políticas de revitalização em áreas centrais que envolvem as ZEIS. O próximo capítulo destina-se a expor a trajetória histórica da área analisada nesta tese, abordando recortes históricos que retratam tentativas de revitalização e evidenciam os conflitos de inclusão nela imbricados.

⁷⁵ Art. 9º do Decreto nº 63.130/2024 e art. 47, § 3º, I do Plano Diretor de São Paulo.

3- BREVE HISTÓRICO DA LUZ - DISPUTAS EM TORNO DA CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO

Nos últimos decênios, o Centro da cidade tornou-se alvo inúmeras transformações. Em contraste com as tendências de suburbanização características do pós-guerra, a cidade contemporânea vivencia o movimento de regresso às áreas centrais consolidadas (PEREIRA, 2015). Por constituir um território vívido, que congrega distintas identidades culturais, essas regiões assumem destacada importância nas estratégias de valorização em razão da sua capacidade de alçar territórios e de projetar uma imagem positiva da cidade no mercado internacional, favorecendo uma conexão com fluxos econômicos globais (ASCHER, 2001). Ocupando posição destaque em agendas políticas, essas localidades voltaram a ser objeto de reinvestimentos e dinâmicas múltiplas.

Inserida neste contexto, a região da Luz, uma das únicas remanescentes da estrutura fundiária no Centro de São Paulo, vem figurando como palco de sucessivos projetos de reurbanização protagonizados pelo Poder Público. Em razão de sua localização geográfica privilegiada, por ser um importante espaço de densidade simbólica e por deter atributos urbanísticos peculiares, as políticas implementadas nessa área são permeadas por conflitos que se manifestam em diversas dimensões. É importante pontuar que em contraste com o padrão histórico centrífugo de segregação, a região Central congrega grande parte das ZEIS III e V engendrando um importante processo de resistência. Ao analisar esses espaços sob o prisma da teoria dos mercados contestados, não há como ignorar o importante papel a conformação das disputas em torno das políticas de revitalização e o efeito não desprezível da atuação do Estado em diferentes frentes neste contexto. Para tanto, o capítulo inicia-se com uma breve análise histórico-geográfica da região, com o objetivo de compreender os movimentos de sístole e diástole do capital, destacando os principais projetos de grande porte pensados e implementados no Centro nas últimas décadas. Como as pesquisas se complementam, resgataremos um extenso levantamento com recortes históricos trabalhados durante a pesquisa de mestrado. Muito além de situar o leitor sobre o processo de constituição dessas áreas, o capítulo destina-se a descortinar os embates e disputas que envolvem esses projetos, aprofundando a hipótese defendida das ZEIS como um mercado contestado.

3.1- Constituição e transformações do bairro da Luz: das elites ao Centro popular

Nos últimos decênios, o Centro de São Paulo vem figurando como palco de sucessivas intervenções protagonizadas pelo poder público. Em razão de sua localização privilegiada, sua relevância histórica e seus atributos urbanísticos singulares, esta região exerce, desde sua conformação, um expressivo papel simbólico e econômico (MOSQUEIRA, 2007; JOSÉ, 2010). Com a finalidade de compreender as disputas em torno desta área singular da cidade e analisar os principais projetos nela desenvolvidos, torna-se necessário resgatar alguns recortes históricos das mudanças ali sedimentadas.

Constituída predominantemente por chácaras até o final do século XVIII, a região da Luz, como posteriormente viria a ser conhecida, dispunha de uma localização geográfica privilegiada, em uma planície alagadiça as várzeas dos rios Tietê e Tamanduateí. Dentre as propriedades, destacava-se a de Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá (MOSQUEIRA, 2007). A partir das primeiras obras de urbanização, o panorama local começou a ser alterado, sofrendo forte influência do desenvolvimento ferroviário, com a primeira estação de passageiros construída em um terreno cedido pelo Horto (Jorge, 1988). Por ser de fácil acesso às demais regiões da cidade, a estação exerceu um papel substancial na integração e no desenvolvimento urbano (MOSQUEIRA, 2007).

Ao final da década de 1870, Frederico Glette adquiriu terrenos adjacentes à chacara Mauá com propósito de promover a abertura de lotes. Com ruas amplas e edificações inspiradas na arquitetura francesa, a iniciativa de Glette trazia uma inovação no conceito de loteamento, abarcando ruas arborizadas, avenidas largas e uma infraestrutura voltada à determinado segmento social. Não obstante a literatura não esteja sedimentada quanto a origem do nome Campos Elíseos, autores como Branquinho (2007) indicam uma possível influência da cultura francesa, considerando o simbolismo que o nome carregava, remetendo a uma das mais nobres regiões de Paris. Neste sentido, o autor ressalta que o traçado das ruas, os prédios públicos e residências seguiam o modelo europeu. Construções suntuosas mesclavam com construções mais simples, como bem ilustra a imagem abaixo (PIMENTA, 2020).



Figura 17: Alameda Glette na última década do século XIX
Fonte: BRANQUINHO, 2007, P. 41

Sua expansão ocorreu de maneira gradual, marcada, primeiramente, pela inauguração do Santuário do Sagrado Coração de Jesus, seguida pela instalação do Liceu de Comércio, Artes e Ofícios localizado em suas adjacências. O Liceu exerceu um relevante papel na constituição da identidade do bairro, atraindo estudantes provenientes de áreas diversas da cidade (BRANQUINHO, 2007).



Figura 18: o Santuário Sagrado Coração e o Liceu, acervo Salesianos
Fonte: Branquinho, 2007, p. 62

Seguindo a tendência da elite cafeeira, em 1890, Elias Chaves inicia a construção de seu Palacete na Avenida Rio Branco. Considerado um marco na transformação da arquitetura, o Palacete foi projetado por Matheus Hausser. A edificação se transformaria em um ponto de encontro da elite local, assim como de diversas manifestações artísticas, reunindo grandes nomes do movimento modernista como:

Oswald de Andrade, Tarsila do Amaral, Mário de Andrade e Anita Malfatti, também residentes no bairro (BRANQUINHO, 2007). Anos depois, após o falecimento de Elias Chaves em razão de dificuldades financeiras, a família transferiu o palacete para o governo do estado de São Paulo. O edifício passou a ser denominado como Palácio Campos Elíseos, tornando-se a residência oficial do Governo. A sede do governo permaneceu no local entre os anos de 1932 a 1945. Com a mudança, outros órgãos públicos se instalaram nos arredores, alterando a dinâmica do bairro, antes, exclusivamente residencial (PIMENTA, 2020).



Figura 19: Palácio dos Campos Elíseos (1930)
Fonte: Fonte: Branquinho, 2007, p. 65

Assumindo destacada importância como um espaço de densidade simbólica, o bairro passou a ser permeado por instituições de relevo, como a Pinacoteca, o Grupo Escolar Prudente de Moraes e a Escola de Belas Artes (1920). Fruto de um empreendimento da elite cafeeira, a estação Júlio Prestes foi construída com o propósito de interligar a capital paulista às regiões do interior. Não obstante as obras tenham se iniciado no ano de 1926, em razão da crise enfrentada pelo setor cafeeiro, sua construção foi interrompida, sendo inaugurada apenas 25 anos depois (BRANQUINHO, 2007). Com o promissor desenvolvimento industrial na década de 1960, inúmeros imóveis destinados à moradia de operários foram edificadas na região da Luz (MATOS, 1955). A expansão urbana, nesse período, era majoritariamente conduzida e promovida por agentes privados, enquanto a ação estatal restringia-se a ações corretivas e pontuais, destinadas à valorização da área (REIS, 2004).

A diversidade de instituições instaladas na região da Luz e a proximidade da estação ferroviária promoveram uma transformação gradual no perfil da população residente. A configuração espacial dessa área foi sendo alterada à medida que a elite se

afastava do Centro, migrando em direção a sudoeste. Subsequentemente, o aparato estatal acompanhou este fluxo, transferindo o gabinete do prefeito para a região do Ibirapuera e a sede do Governo de São Paulo para o Morumbi (década de 1960), passando a ser denominada como Palácio dos Bandeirantes (KARA-JOSÉ, 2010; BRANQUINHO, 2007). De acordo com Toledo (2004), citado por Mosqueira (2007) as mudanças ocorridas em Campos Elíseos estão associadas a “um dos fatores condicionantes do surgimento do bairro, a proximidade com a estação, acabou, aos poucos, contribuindo para sua decadência, dado ao ruído e a intensa movimentação de veículos de carga local⁷⁶”.

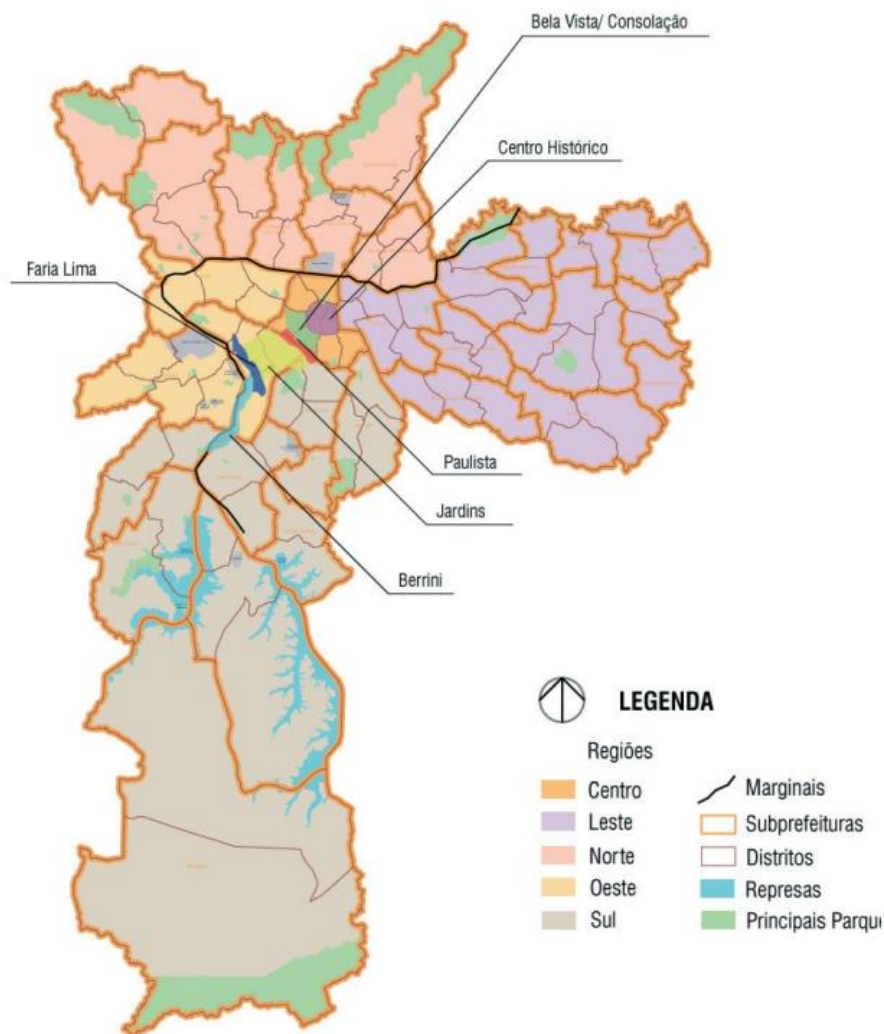


Figura 20: Mapa das regiões de São Paulo
 Fonte: KARA-JOSÉ, 2010.

⁷⁶MOSQUEIRA, Tatiane Meza. **Reabilitação da região da Luz- Centro histórico de São Paulo: Projetos urbanos e estratégias de intervenção.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2007. P. 32.

A esses fenômenos alia-se a instalação da estação rodoviária nas proximidades da Praça Júlio Prestes, contribuindo de maneira direta para deterioração e desvalorização da área. O tráfego intenso de ônibus em uma região originalmente projetada para suportar o trânsito de veículos leves ocasionou a degradação da estrutura viária e uma reconfiguração espacial culminando na demolição de várias construções que foram transformadas em lotes para estacionamento de transportes coletivos. O aumento do fluxo populacional na região atraiu um novo perfil de ocupação com a instalação de pensões de baixo custo, pequenos hotéis, restaurantes, comércio ambulante e meretrício (BRANQUINHO, 2007). Essa transformação trouxe consigo um aumento nos índices de criminalidade, agravando a sensação de insegurança e contribuindo para a rápida decadência do bairro. As atas da Associação de Caridade de Nossa Senhora de Lourdes do Sagrado Coração de Jesus documentam esse processo:

A nossa Paróquia por se achar próxima da Rodoviária e das Redes Ferroviárias, tornou-se uma “Paróquia em Trânsito”. A ela afluindo quase que diariamente, pedintes e desajustados. (11/03/1980, p. 164) Sobre o levantamento [pessoas carentes], aqui, no Bairro não adeanta, mudam muito e há situações lamentáveis. Só se houve falar em assaltos, crimes e mortes. É uma decadência incrível, um bairro nobre, de outros tempos, tão tradicional, é uma pena! Quem sabe quando mudar a rodoviária vai melhorar! (12/10/1981, p. 174 verso)⁷⁷



Figura 21: Praça Júlio Prestes e Estação Rodoviária em 1975
Fonte: BRANQUINHO, p. 95

⁷⁷ Atas da Associação de caridade de Nossa Senhora de Lourdes do Sagrado Coração de Jesus apud BRANQUINHO, Evânio dos Santos. **Campos Elíseos no centro da crise: a reprodução do espaço no Centro de São Paulo.** Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2007. P. 97.

Na década de 1970, com o aumento exponencial da criminalidade, a região da Luz passou a ser denominada como “Boca do Lixo” (OKUMA, 2019). Após a inauguração do Elevado Costa e Silva, conhecido como Minhocão, propriedades próximas à via expressa sofreram significativa desvalorização em razão da poluição sonora, atmosférica e visual por ele ocasionada. Moradores de maior poder aquisitivo que ainda residiam naquela área migraram para outras regiões da cidade. Nesse período, a região Central sofreu uma mutação no perfil socioespacial, passando a ser ocupada, predominantemente, por uma população flutuante (BRANQUINHO, 2007).

Aliado a um extenso processo de degradação, após a transferência do terminal rodoviário para o Tietê em 1982, a região central se consolidou, ao longo da década de 1990, como foco de vulnerabilidade devido a disseminação expressiva de usuários e traficantes de crack. Em razão do intenso fluxo, a área passou a ser conhecida de maneira estigmatizada como “Cracolândia”.

Os recortes históricos apresentados até aqui pretendem evidenciar a importância de um dos primeiros bairros planejados de São Paulo, constituído pela elite cafeeira e por notáveis artistas do movimento modernista. O centro é vivo, é dinâmico. Sua importante localização, com inúmeros imóveis tombados remontam um vívido trecho da história de São Paulo. Em razão de sua importância econômica e cultural, somadas a ampla infraestrutura existente, a região central despontou no radar dos projetos de intervenção urbana que visam recuperar áreas que sofreram um longo período de deterioração.

As políticas de reestruturação urbana de áreas centrais consolidadas assumem, não raro, um caráter ambivalente, sendo permeadas por conflitos que se manifestam em diversas dimensões. Sua dimensão mais evidente possui como vértice irrupções sociais contestatórias pela apropriação e ocupação desses espaços. Residindo no epicentro dessas áreas alvo de revitalização, há um contingente de pessoas que edificou sua história e que possui vínculo identitário com esses espaços. Esses grupos travam conflitos de inclusão, demandando ao Poder Público que as políticas elaboradas para região considerem a população residente e que não atuem como mero vetor de expulsão. Um patamar um pouco mais nuançado de controle e apropriação do ambiente construído, mas muito presente nesses projetos, é a dimensão simbólica que carregam, ocasionando por vezes, a descaracterização desses territórios, ao ponto que antigos moradores não reconhecem mais os espaços que viviam. Essas políticas de reurbanização impulsionadas por intervenções deliberadas do Poder Público, frequentemente se configuram como uma

estratégia para a reinserção de áreas centrais desvalorizadas, que, até então, não despertavam interesse do mercado, nos circuitos de valorização do capital. Tais intervenções, ao reconfigurarem o espaço urbano, buscam atrair investimentos e promover uma nova dinâmica econômica nas regiões alvo, muitas vezes em detrimento das camadas populares que ocupavam esses territórios.

3.2- Os inúmeros projetos de intervenção de grande porte na região da Luz

Figurando como alvo de intervenções desde os primórdios da década de 1970, a revitalização da região central constitui uma pauta de dissensos. Embora a requalificação dessa área figure como uma demanda recorrente de movimentos sociais, que reivindicam uma ocupação mais heterogênea e inclusiva, sobretudo no que tange à moradia popular, as políticas de revitalização implementadas nesses espaços vêm, em grande parte, utilizando como âncora projetos voltados à valorização cultural. Com um rico acervo composto pela Pinacoteca, Oficina Cultural Oswald de Andrade, Sala São Paulo, Memorial da Resistência, SESC, teatros, escola de música, o Estado, aliado com agentes privados vem, em uma conjunção de forças, tentando transformar a região em um polo artístico há alguns anos (OKUMA, 2019). Diante da limitada capacidade desses projetos em promover transformações substanciais na região, o Poder Público desenvolveu novas estratégias direcionando o mercado para áreas que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital. A partir da confluência do Estado e agentes privados novos projetos foram elaborados, desencadeando efeitos não desprezíveis para ocupação dessas áreas, como: a Parceria Público-Privada (PPP) habitacional, a construção de um hospital (Pérola Byington) em um terreno de ZEIS III por meio de PPP, e, mais recentemente, o projeto de mudança da sede administrativa por meio de parceria público-privada. Ao longo desta seção, resgataremos alguns recortes históricos que ilustram os principais planos de reestruturação do tecido metropolitano implementados e elaborados para a região central

O primeiro projeto urbano realizado na área, no decorrer da década de 1970, tinha como prioridade recuperar espaços degradados, incrementar o uso do solo e melhorar o sistema de circulação e transporte. A proposta de intervenção decorreu de um estudo prévio intitulado “Área da Luz: Renovação Urbana em São Paulo”, no qual foram adensadas algumas sugestões de intervenção pautadas de acordo com as necessidades locais. Entre as metas propostas estavam: a inclusão de uma estrutura comercial mesclada

com áreas residenciais, recuperação de edifícios deteriorados ou obsoletos, melhor aproveitamento do espaço público e a construção de conjuntos habitacionais para diversificar os padrões de moradia. Não obstante o levantamento prévio sugerisse o adensamento e renovação predial, a proposta não despertou o interesse do mercado imobiliário.

Neste mesmo projeto, foi proposta a preservação de edifícios históricos dotados de inestimável valor cultural, além da ampliação de áreas verdes e de lazer. Para salvaguardar esse rico acervo arquitetônico, desenvolveu-se uma categoria denominada Z8-200 que englobava: o Mosteiro da Luz, o Jardim da Luz e os edifícios históricos da Politécnica. O projeto de renovação urbana implementado priorizou espaços de importância histórico-patrimonial, focando, sobretudo, na conservação e valorização dos imóveis tombados.

3.2.1- Luz Cultural

Coordenado pela Secretaria Estadual de Cultura com a finalidade de aproveitar a infraestrutura disponível na área, o projeto “Luz Cultural” foi desenvolvido no decorrer da década de 1980. Em um mapeamento prévio realizado, constatou-se a existência de sessenta e três pontos de interesse cultural incluindo escolas, igrejas, museus, teatros, áreas verdes, bibliotecas e edifícios institucionais representativos. O projeto de revitalização proposto abrangia não só a região da Luz, mas também áreas centrais adjacentes como Bom Retiro, Santa Cecília e Campos Elíseos (MOSQUEIRA, 2007).

Diferenciando-se dos modelos anteriores, a proposta tinha como um dos objetivos atrair a participação da comunidade através dos equipamentos culturais, tornando os habitantes aptos a elaborar propostas de melhoria desses espaços, considerando as demandas da população residente. A atuação do Estado seria secundária, limitando-se à execução das obras sugeridas após a apresentação de um levantamento detalhado das necessidades reais da comunidade. Esse projeto de revitalização destacava-se pelo desenho participativo, valorizando o diálogo com os agentes locais (IZZO JR., 1999).

O Jardim Luz, que até então possuía um aspecto degradado, despontou como um importante espaço cultural (IZZO JR., 1999), congregando atividades organizadas pela Pinacoteca do Estado em parceria com a Secretaria de Cultura, como desenho, leitura

e apresentações destinadas ao público infantil. Os espetáculos musicais promovidos pela banda da Polícia Militar também contribuíram para interação entre os residentes. Reforçando as ações de valorização cultural, um dos marcos desse projeto foi a instalação da Oficina Cultural Oswald de Andrade na antiga Escola de Farmácia e Odontologia da Universidade de São Paulo (PIMENTA, 2020).



Figura 22: Oficina Cultural Oswald de Andrade

Fonte: <https://infoteatro.com.br/teatro/oficina-cultural-oswald-de-andrade/>

Entre as reivindicações centrais pautadas pelos moradores na primeira etapa do projeto, estava a revitalização da Praça Coronel Fernando Prestes. A demanda previa a transformação de uma área utilizada como estacionamento em um espaço público destinado ao lazer da comunidade. Todavia, o projeto não se concretizou por não conseguir atrair investimentos do setor privado (MOSQUEIRA, 2007; PIMENTA, 2020). Na década seguinte, o poder público, juntamente com instituições não governamentais, representadas sobretudo pela Associação Viva o Centro, elaborou outros projetos que utilizavam como âncora os atrativos culturais da área central.

3.2.2- Formação Polo Luz

Durante a década de 1990, a cultura foi novamente utilizada como vetor estratégico para atrair investimentos privados destinados à revitalização da área. O projeto denominado “Polo Luz” foi elaborado através da coalizão entre o poder público e a associação Viva o Centro, composta por representantes de grupos empresariais como, Porto Seguro, BM&F, Bovespa, instituições bancárias e de ensino superior⁷⁸. Entre as

⁷⁸ Cf. obra Os Centros das metrópoles organizada pela Associação Viva o Centro. No âmbito dessa discussão cumpre notar o que foi dito por François Ascher no Seminário Internacional Centro XXI, em 1995, promovida pela Associação Viva o Centro, juntamente com a FAUUSP e Agência Habitat da ONU

principais intervenções estava a reestruturação da Pinacoteca do Estado, com a reforma das estruturas elétricas e hidráulicas, recuperação das estruturas e dos pisos. As obras realizadas tinham como objetivo primordial, adequar a construção à função de museu, com salas devidamente climatizadas, oficinas para restauração de obras de arte e a instalação de uma biblioteca especializada, tornando o ambiente apto a receber exposições de todo gênero (MOSQUEIRA, 2007; OKUMA, 2019; KARA-JOSÉ, 2007).

A reforma da antiga estação Júlio Prestes foi viabilizada por meio de uma parceria público-privada no ano de 1999. O prédio foi transformado em um importante símbolo cultural da região, a Sala São Paulo, sediando a Orquestra Sinfônica do Estado. Projetada em 1997, pelo escritório Nelson Dupré, a reforma foi planejada para construir um isolamento acústico e melhorar a propagação do som. Embora a participação do setor privado se restrinja a 4% do total dos investimentos, sua presença foi bastante elogiada, vinculando esses agentes à Sala, que remetia à alta cultura (MOSQUEIRA, 2007; OKUMA, 2019; PIMENTA, 2020). O valor total investido no projeto de reforma e adequação da Estação Júlio Prestes foi de aproximadamente 50 milhões de reais. A vultosa quantia investida e o contraste gerado com a região adjacente- denominada de forma pejorativa como “cracolândia”- despertou uma série de reações. O Governo apresentou como principal justificativa a necessidade de estabelecer um marco cultural capaz de desencadear um processo de revitalização na área, atraindo novos investimentos (MOSQUEIRA, 2007).



em São Paulo: “As grandes metrópoles confrontam-se cada vez mais diretamente com a concorrência urbana internacional. Elas precisam atrair investimentos internacionais, empresas estrangeiras e mão-de-obra qualificada. Para tanto, devem dispor de um ou mais centros bem conectados aos sistemas internacionais, capazes de acolher as funções econômicas estratégicas e as atividades comerciais de alto nível.” (ASCHER, 2001. p. 62). Cabe ressaltar ainda, um trecho da apresentação do presidente da diretoria executiva da Associação Viva o Centro, Marco Antônio Ramos de Almeida: “A requalificação das áreas centrais inclui-se hoje nos projetos de desenvolvimento das nações e muitas cidades já vem recuperando e modernizando os seus centros como inserção na ordem mundial. [...] O Centro está se tornando o maior pólo de atividades culturais da região metropolitana de São Paulo [...]” (ALMEIDA, 2001. P. 9)



Figura 23: Sala São Paulo após projeto de adequação

Fonte: Fonte: <https://www.galeriadaarquitetura.com.br/projeto/dupre-arquitetura-coordenacao/sala-sao-paulo/1357>

Mosqueira (2007), ao dissertar sobre o tema, afirma que “estes equipamentos culturais, e principalmente o Complexo Cultural Júlio Prestes, têm a intenção deliberada de isolar-se de seu entorno, de ser um enclave no meio da degradação que o rodeia”⁷⁹. A autora destaca que não obstante o edifício esteja situado em uma área estratégica, dotada de uma ampla rede de transporte público e com infraestrutura, a Sala São Paulo dispõe um estacionamento capaz de comportar veículos de todos convidados, permitindo que os frequentadores não tenham contato com a região circunvizinha.

No ano de 2006, foi implementado em um dos saguões da estação da Luz o Museu da Língua Portuguesa, por uma iniciativa das Secretarias de Cultura e Educação do Governo do Estado, com apoio da Fundação Roberto Marinho, Itaú e Sabesp via Lei Rouanet. O local foi escolhido estrategicamente por estar localizado na região central e nas imediações de outros símbolos culturais como a Pinacoteca e o Museu da Resistência. O objetivo primordial de sua criação foi “valorizar a diversidade da língua portuguesa, celebrá-la como elemento fundamental e fundador da cultura e aproximá-la dos falantes do idioma em todo mundo”⁸⁰. Não obstante tais intervenções culturais tenham movimentado a região central, não foram suficientes para atrair investimentos privados capazes de sustentar um processo contínuo de reestruturação urbana na área (PIMENTA, 2020).

⁷⁹ MOSQUEIRA, Tatiane Meza. **Reabilitação da região da Luz- Centro histórico de São Paulo: Projetos urbanos e estratégias de intervenção**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2007. P. 145.

⁸⁰ Disponível em: <https://www.museudalinguaportuguesa.org.br/mlp/o-museu/>. Acesso em: 16 de jun de 2024.

3.2.3- Projeto Nova Luz

Como o estoque construtivo nas cidades é limitado, com certa periodicidade observa-se um movimento de sístole e diástole do capital nas regiões centrais da cidade de São Paulo. Neste contexto, os projetos de revitalização emergem como importante fio condutor para abertura de novos investimentos. Durante as gestões de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (DEM/PSD), foi elaborado um dos mais ambiciosos e controversos projetos de revitalização da cidade, o Projeto Nova Luz (OKUMA, 2019; PEREIRA, 2011; GATTI, 2015). Precedida pela “Operação Limpa”, coordenada pela subprefeitura da Sé e composta pelas Secretarias de Assistência e Desenvolvimento Social, Polícia Civil, Militar e Guarda Metropolitana, que tinha como objetivo o combate ao tráfico no local, retirada de moradores de rua e usuários de droga da região. Além disso, essa “megaoperação”, como foi denominada, resultou no emparedamento de diversos imóveis, por funcionamento irregular e intensa fiscalização em comércios ambulantes. Gatti, (2015) indica que “a ideia era eliminar o estigma da “Cracolândia”, que teoricamente seria o responsável pela baixa atratividade da área, e atrair empresas para região, construindo para isso uma governança forte e presente”⁸¹. A forte repressão e violência policial empregadas nessa operação, as ações foram comparadas aos movimentos higienistas do século XIX (BRANQUINHO, 2007).

Através do Decreto nº. 46.291 uma área de aproximadamente 105 mil metros quadrados foi declarada de utilidade pública com o intuito de viabilizar a desapropriação de imóveis dentro deste perímetro. O plano de urbanização proposto seria financiado parcialmente com recursos provenientes da prefeitura de São Paulo, complementados por aportes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O chamamento de interessados para investir resultou em 23 empresas cadastradas (GATTI, 2015).

Após o afastamento de José Serra para disputar as eleições para o governo do estado de São Paulo, Gilberto Kassab assumiu a prefeitura, transformando o Projeto Nova Luz em um dos mais importantes de sua gestão. Em menos de um mês, aproximadamente 55 imóveis foram demolidos para abrir espaço para instalação de prédios públicos e empreendimentos privados. A área de intervenção do projeto foi expandida, passando a

⁸¹ GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais.** 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Pág 103.

abranger 269 mil metros quadrados. Neste contexto, foram elaborados dois projetos distintos: um a pedido da Construtora Odebrecht, sob coordenação de Marcos Lupion, e outro, por Jaime Lerner a pedido da SECOVI-SP. Ambos os projetos foram agregados à proposta inicial desenvolvida pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB). No entanto, já em meados de 2007, começaram a surgir desafios significativos. Em razão dos inúmeros imóveis tombados, irregulares e a ampla fragmentação fundiária na região, o processo de desapropriação tornou-se extremamente moroso e complexo, exigindo longas negociações com um elevado número de proprietários (GATTI, 2015).

Diante dos desafios enfrentados no processo de desapropriação, o prefeito Gilberto Kassab anunciou um novo artifício jurídico com o objetivo de transpor essas barreiras: a Concessão Urbanística. O instrumento previsto no PD de 2002 seria utilizado para conceder ao ente privado o direito de desapropriar e explorar as áreas inscritas dentro do perímetro do projeto e, em contrapartida, o empreendedor privado assumiria a responsabilidade por investir no sistema viário, desenvolver a infraestrutura local, criar espaços verdes e construir HIS, conforme projeto urbano (GATTI, 2015). O principal argumento apresentado pelo poder público municipal era a “possibilidade de induzir as transformações urbanas em áreas degradadas e minimizar a necessidade de investimentos pelo poder público em áreas declaradas como de utilidade pública e interesse social”⁸². No entanto, a proposta foi recebida com resistência por comerciantes e moradores que tinham um vínculo com a área. Os opositores argumentavam que a Lei era inconstitucional e alegavam que a desapropriação por utilidade pública deveria restringir-se a serviços públicos de água, energia elétrica, transporte coletivo e comunicação (GATTI, 2015).

Em março de 2009 foi realizada uma audiência pública para debater a Concessão Urbanística. Durante o evento, representantes dos comerciantes e da sociedade civil expressaram sua insatisfação com o projeto denominando-o de “banco imobiliário”. Os representantes argumentavam que o poder público estava desconsiderando muitos comerciantes que estavam na área demarcada há décadas, alertando sobre os potenciais impactos ocasionados pelas desapropriações, principalmente no aumento do desemprego. Os moradores da área, por sua vez, questionavam os valores elevados das unidades habitacionais que seriam construídas, alegando que não atenderiam às necessidades da população residente em ZEIS, tampouco as da população de baixa renda. Os participantes

⁸² Id., pág 107.

questionavam a ausência de participação popular para um projeto de tamanha magnitude, argumentando que o poder público não havia considerado os interesses dos cidadãos que residem na região e tal como as intervenções culturais propostas em projetos anteriores, tratava-se de uma medida de limpeza social (GATTI,2015).

Mesmo sob protestos, foi aprovada por 41 votos a 10 a Lei nº. 14.917 de 2009 dispondo sobre as Concessões Urbanísticas no município de São Paulo e a Lei 14.918 de 2009 que autorizava a Concessão Urbanística na área da Nova Luz. Na lei estava prevista a formação de um Conselho Gestor presidido por um membro escolhido pelo Poder Municipal e composto por 50% de agentes do poder público e 50% representantes da sociedade civil. A bancada da oposição na Câmara solicitou que além da aprovação prévia do Conselho Gestor, todas as propostas de concessão incluíssem um projeto detalhado das áreas a serem desapropriadas, bem como sua destinação final. O vereador João Antônio (PT) criticou a aprovação da Lei, afirmando que, nos termos em que foi aprovada, poderia ser comparada a "um cheque em branco" concedido ao setor imobiliário. Contudo, a proposta do Partido dos Trabalhadores não foi acatada pela maioria, resultando na ausência de um controle direto da Câmara sobre o processo (GATTI, 2015). Ao dissertar sobre o tema, Gatti (2015) destaca um levantamento realizado à época que indica a supervalorização do metro quadrado na região. De acordo com dados apresentados, o metro quadrado anteriormente estimado em R\$700,00 passaria a valer entre R\$2.100,00 a R\$4.800 nas áreas de incorporação. No âmbito dessa discussão cumpre ressaltar o papel singular desenvolvido pelo Estado neste processo, abrindo um novo portfólio de investimentos para o setor privado em “uma região até então desinteressante para o mercado imobiliário”⁸³.

O projeto de intervenção seguia, com destaque para atuação de entes privados, com aplicação de um instrumento urbanístico inédito e com a participação da população atingida à margem dos planos de intervenção. Paralelamente, o poder público municipal alterava alguns projetos que estavam em andamento há alguns anos, como o Programa de Cortiços. Originalmente instituído na gestão de Luiza Erundina (PT), o programa tinha como objetivo recuperar cortiços e moradias coletivas, respondendo à demanda dos moradores que ali residiam, garantindo sua permanência nas regiões que já tinham estabelecido um vínculo. Formulado através de uma coalizão entre poder público, movimentos de moradia e assessorias, o Programa destinava-se a financiar a aquisição de

⁸³ Id., pág 110

imóveis de moradia coletiva por movimentos sociais, reformá-los e constituir locais com autogestão, incentivando a permanência das famílias já residentes. Quando as reformas não fossem viáveis previa-se a demolição e a construção de empreendimentos de pequeno porte no local, preferencialmente, destinados às famílias já residentes (GATTI, 2015). Embora o projeto tenha sido paralisado na gestão de Paulo Maluf e Celso Pitta, em razão da prioridade da atuação em favelas, ele foi retomado na gestão de Marta Suplicy com três vértices basilares: a capacitação dos moradores, fiscalização da aplicação da Lei Moura⁸⁴ (Lei nº. 10.928 de 1991) e processos de intervenção. Neste novo formato, a intervenção poderia ser realizada por meio de parceria com entidades públicas ou privadas, pelo próprio, proprietário do imóvel, que poderia realizar as intervenções utilizando recursos próprios ou por imposição. Neste último caso, o proprietário poderia utilizar os recursos do Fundo Municipal de Habitação para financiar as obras, oferecendo o imóvel como garantia e comprometendo-se a manter os valores de aluguel inalterados (exceto correções anuais) por 30 meses a partir da conclusão da obra (GATTI, 2015).

O projeto reativado durante a gestão Kassab apresentou uma diferença central em relação a sua versão primígena: a negociação era realizada diretamente com o proprietário do imóvel, que muitas vezes não era o responsável direto pelas locações, pois alugava o imóvel para terceiros que, por sua vez, sublocavam para os moradores da região. Nesse novo formato, o proprietário era intimado a executar reformas necessárias para se adequar às exigências da Lei ou, alternativamente, poderia optar pela mudança de uso do imóvel. Quando o proprietário optava pela reforma do imóvel, o novo desenho do Programa determinava que ele apresentasse ao poder público um cronograma detalhado das obras. Por sua vez, a prefeitura ficaria responsável por acompanhar a reforma e assistência às famílias residentes nos cortiços. O novo programa, diferente de sua versão original estava mais focado na reforma dos imóveis do que garantir a permanência dos antigos moradores no local. Sem incentivo financeiro para reforma, a maioria dos proprietários optou pela mudança de uso. De acordo com um levantamento abrangente realizado por Gatti (2015), dos 53 cortiços identificados dentro do perímetro de Concessão do Projeto:

- 17 cortiços foram recadastrados por terem deixado de serem cortiços; [...]

⁸⁴ Lei municipal que definia construções que poderiam ser caracterizadas como cortiços, determinando critérios de habitabilidade e as regras para sua fiscalização.

- 02 cortiços estavam cadastrados como “invasão”, não enquadrando-se na metodologia do programa;
- 06 cortiços foram interditados, lacrados e desapropriados em função do projeto Nova Luz, não seguindo os objetivos do programa;
- 02 cortiços foram interditados e lacrados pelo Programa de Cortiços, sendo negociado com proprietário a mudança de uso do imóvel;
- 04 cortiços estavam em reforma para adequar-se à Lei Moura, objetivo principal do Programa de Cortiços da PMSP.⁸⁵



Figura 24: Mapa Cortiços Interditados (demolidos ou lacrados) no perímetro Nova Luz
Fonte GATTI, pág 115

Os locais demolidos, de acordo com o plano apresentado pelo Poder Público, cederiam lugar às novas sedes da Subprefeitura da Sé e ao escritório do Banco de Dados do Estado de São Paulo. No entanto, os movimentos que lutam pela efetivação do direito à cidade e pela construção de Habitação de Interesse Social em ZEIS questionavam a necessidade de desalojar aproximadamente 80 famílias nestes perímetros, ou ainda de substituir as famílias que já possuíam vínculo com o local por outras. Entre as opções oferecidas pelo poder público a essas famílias estava a concessão de uma carta de crédito pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), para que se estabelecessem em outras áreas da cidade – frequentemente afastadas de seus vínculos sociais e locais de trabalho- ou uma ajuda de custo, no valor à

⁸⁵ Pág 114.

época aproximado de R\$300,00 (bolsa aluguel). Na prática, muitas dessas famílias acabavam se mudando provisoriamente para casas de parentes ou alugavam pequenos quartos em outras regiões da cidade. (GATTI, 2015).

Ainda no primeiro semestre de 2009 foi lançado um edital de licitação para escolha da empresa que seria responsável pelo desenvolvimento e execução do Projeto Nova Luz e pela elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS. O projeto previa uma área de atuação duas vezes maior do que àquela apresentada em 2005, ampliando seu raio de atuação para área mais a Oeste, com a finalidade de disponibilizar perímetros urbanos destinados a atender uma faixa de renda mais alta, vez que um perímetro considerável da região Leste estava demarcado como ZEIS III.



Figura 25: Comparativo projeto original com o projeto ampliado
Fonte: GATTI, 2015, pág 125

Logo após o lançamento do edital, foi deflagrada uma megaoperação envolvendo agentes da Polícia Civil, Polícia Militar e diversos órgãos da Prefeitura Municipal e do Governo do Estado de São Paulo com objetivo de reduzir os índices de criminalidade na área e combater o consumo e tráfico de substâncias ilícitas na região. Todavia, alguns meses depois, o efeito prático foi a dispersão de usuários e traficantes

para as regiões adjacentes. Gatti (2015) ao dissertar sobre o tema, ressalta que “toda essa operação de guerra contra a ‘degradação’ veio acompanhada de tentativas do poder público de ressignificação do que antes era chamado por eles mesmos de ‘cracolândia’, a fim de organizar o território e atrair o mercado para os investimentos que então se sucederiam, como o início do desenvolvimento do projeto urbanístico e a licitação da Concessão Urbanística”⁸⁶.

Desde o lançamento do projeto, havia um interesse evidente do poder público municipal atrair também investidores internacionais. Assim que as ruas foram controladas pela polícia e agentes municipais, a Prefeitura organizou juntamente com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) uma caminhada pelas ruas do Projeto Nova Luz com arquitetos dos EUA, China, Austrália, Coreia do Sul e Marrocos a fim de discutir e expor o Projeto. A visita guiada iniciou na Sala São Paulo e seguiu pelas ruas demarcadas dentro do perímetro do projeto, desviando-se daquelas em que havia maior concentração de usuários de drogas. Às vésperas da licitação do projeto, o desejo pela “limpeza” da área era algo latente pelos envolvidos. De maneira paralela as operações estruturadas na área, o mercado imobiliário analisava a viabilidade do projeto diante das áreas de ZEIS. As construtoras analisavam a possibilidade desses territórios se tornarem lucrativos ou de afastarem o interesse da classe média. O poder público municipal, para atrair investimentos privados, argumentava que 40% das habitações seriam destinadas a famílias que auferem até 16 salários-mínimos.

O projeto Nova Luz indicava mais uma vez as disputas nuançadas que ocorrem em projeto de “revitalização” dos territórios. Esses projetos são, não raro, precedidos por longos períodos de abandono por parte do poder público, despertando em um segundo momento o senso de urgência da intervenção no território.

O grupo vencedor da licitação era composto pela Fundação Getúlio Vargas, Cia City, Concremat e pelo escritório de arquitetura norte-americano AECOM. Um dos maiores desafios enfrentados pelo grupo, assim como um dos seus principais objetivos era elaborar “um projeto que seja atraente para iniciativa privada e para os grandes players da construção civil”⁸⁷. Simultaneamente, o projeto precisava criar uma área diversificada, incluindo habitação de interesse social, já que uma parte considerável do perímetro estava demarcada como ZEIS III, demarcada dentro do perímetro do projeto. Poucos meses após

⁸⁶ Id., pág 126.

⁸⁷ Depoimento de Paulo Coelho, diretor geral à época da AECOM no Brasil à Folha de São Paulo reproduzido por Gatti, pág 128.

a conclusão da licitação, foi apresentado um projeto preliminar que especificava de forma mais detalhada a destinação dos imóveis localizados na região da Concessão. De acordo com a planta preliminar apresentada por técnicos sem qualquer participação popular, 54% da área total seria demolida, sem previsão de reassentamento dos moradores atingidos ou planejamento voltado a mitigar impactos sobre a população afetada.



Figura 26: Mapa Planta dos imóveis inseridos no Projeto Nova Luz que estariam sujeitos à Concessão Urbanística

Fonte: GATTI, 131.

Embora a obrigatoriedade da participação do Conselho gestor estivesse formalmente prevista tanto no Plano Diretor de 2002, quanto na Lei que regulamentava a área de Concessão, sua formação se deu somente após forte pressão da população diretamente atingida.

Frente aos impactos que seriam ocasionados na região e diante das ameaças de remoção, moradores e comerciantes da região da Luz e de Santa Ifigênia fundaram a associação AMOALUZ, com objetivo de estabelecer um canal de diálogo entre os

residentes, comerciantes, poder público os responsáveis pela elaboração do projeto de intervenção. A Associação elaborou uma carta aberta que questionava a ausência de participação dos moradores e comerciantes na elaboração do projeto, a construção de habitação destinada à população impactada e planos concretos para manutenção da população e dos comerciantes no local. Nesta carta foi solicitada ainda a revisão do Programa de Cortiços da Sehab, devido ao alto índice de deslocamento que ocasionou na população residente. Diante da previsão legal e exigibilidade de conselho gestor predecessor de intervenções em áreas de ZEIS, a associação, juntamente com movimentos de moradia mobilizaram moradores e comerciantes a exigirem a formação de um Conselho Gestor para região do Projeto Nova Luz. Embora inicialmente relutantes, temendo que o conselho se tornasse um instrumento legitimador das propostas governamentais, comerciantes e moradores passaram a integrar o conselho como uma estratégia de resistência ao processo de expulsão em curso. De acordo com levantamento, 49,5% dos moradores do perímetro eram inquilinos, sendo que 44,39% auferiam renda inferior a 03 salários mínimos. Dentro da área classificada como ZEIS, esses índices subiam para 72,09% e 82,07% respectivamente. Essa população ficou fora do debate (Gatti, 149).

De acordo com dados levantados pelo Consórcio e encartados por Gatti:

- 31% da população reside na área a mais de 10 anos
- 54% da população reside em domicílios com 1 e 2 cômodos
- 56% dos domicílios são compostos por 1 ou 2 pessoas
- 91% dos domicílios são habitados por uma única família
- 49,5% das famílias habitam imóvel alugado
- 62% dos moradores trabalham na região central
- 42,29% da população tem entre 20 e 39 anos de idade
- 33,5% da população possui ensino médio completo e superior incompleto
- 21,1% da população possui ensino fundamental incompleto
- 44,39% das famílias possuem renda inferior a 3 s.m. (1993 famílias)
- 36,99% das famílias possuem renda entre 3 s.m. e 6 s.m. (1662 famílias)

Quanto ao tipo de vínculo empregatício, a maioria dos moradores trabalha como autônomo. Após levantamento feito pela PMSP, notou-se uma divergência entre os dados levantados do cadastro inicial realizado pelo Consórcio:

- 72,09% das famílias habitam imóvel alugado (cadastro anterior: 49,5%)
- 85,27% das famílias possuem renda inferior a 3 s.m. (cadastro anterior: 49,39%)
- 12% das famílias possuem renda entre 3 s.m. e 6 s.m. (cadastro anterior: 36,99%)
- 3% das famílias possuem renda superior a 6 s.m. (cadastro anterior: 18,50%)

Após um longo processo de lutas pela inclusão dos comerciantes, moradores e um longo processo de resistência, o projeto foi abandonado no início de 2013, quando o ex-prefeito Fernando Haddad (PT) assumiu a prefeitura de São Paulo (OKUMA, 2019). Embora o projeto tenha sido paralisado, paralelamente, no decorrer do ano de 2013, o Governo do Estado de São Paulo lançou uma parceria público-privada para construção de Habitação de interesse popular por meio do Programa Casa Paulista.

As passagens históricas mobilizadas até aqui têm por objetivo demonstrar a antiga coalizão entre Estado, empresas privadas e mercado imobiliário em tentativas subsequentes de revitalizar e valorizar essa importante área central. A questão principal que não deve ser ignorada é que os planos foram concebidos como se tratasse de áreas vazias, sem participação popular, desconsiderando a existência de uma população residente que trabalha nas proximidades e que possui um vínculo identitário com o local. O próximo item se dedicará a uma análise mais aprofundada de dois dos projetos mais recentes para a região da Luz: a parceria público-privada habitacional e o projeto "Centro Administrativo Campos Elíseos", ambos conduzidos pelo governo do Estado de São Paulo.

3.2.4- Parceria Público-Privada Habitacional e o projeto Centro Administrativo Campos Elíseos

Em 2013, o Governo de São Paulo lançou o Programa Habitacional Casa Paulista destinado a firmar parcerias público-privadas para construção de aproximadamente 20.000 unidades habitacionais. O programa tinha como vértice fundante a premissa que a inclusão de agentes privados na provisão habitacional seria uma solução mais eficiente frente às limitações financeiras e de gestão do antigo modelo em que o poder público atuava como principal agente (PALLADINI, 2018). As unidades habitacionais provenientes dessa parceria seriam majoritariamente edificadas na região central consolidada, dando prioridade às áreas classificadas como ZEIS III e V. Por sua vez, o financiamento dessas construções se daria por meio de recursos oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), investimentos do parceiro privado e, de forma complementar, por aportes financeiros disponibilizados pelos governos municipal e estadual (GATTI, 2015; PALLADINI, 2018).

Em novembro de 2014 foi divulgado o edital de concorrência internacional nº. 001/2014 pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo com o objetivo de

implementar a primeira Parceria Público-Privada (PPP) habitacional. O edital estabelecia a construção de 14.124 unidades habitacionais, 9.000 destinadas a Habitações de Interesse Social (HIS) e 5.124 a Habitações de Mercado Popular (HMP), estrategicamente distribuídas em quatro lotes localizados na região do centro expandido do município de São Paulo. O edital incluía ainda a construção de áreas destinadas ao comércio, serviços e lazer. A execução das obras foi atribuída à empresa Canopus Holding S/A., única participante da licitação, por meio de uma parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa. O contrato, com vigência de vinte anos, foi formalizado em 23 de março de 2015 com um valor estimado em R\$1,4 bilhão apenas para o primeiro lote. Desse montante, novecentos e dezenove milhões seriam aportados pelo parceiro privado, enquanto o Governo do Estado de São Paulo aportaria quatrocentos e sessenta e cinco milhões, com contrapartidas anuais (PIMENTA, 2020).

O plano de revitalização na região central incluía entre suas principais intervenções a construção do Complexo Habitacional Júlio Prestes; a construção de uma creche para 200 crianças; a edificação da nova sede da Escola de Música Tom Jobim e a inclusão de um Boulevard comercial. O contrato contemplava ainda a reforma do corpo de bombeiros e a prestação de serviços condominiais, administração da carteira de mutuários e o desenvolvimento de ações de assistência técnica social voltadas para as fases de pré-ocupação e pós-ocupação dos condomínios de HIS (PIMENTA, 2020).



Figura 27: área atingida pelo projeto de revitalização
Fonte: Miranda et al, 2019

As políticas habitacionais delineadas nesse caso estruturaram-se por meio de um arranjo híbrido, incorporando alguns instrumentos que já vinham sendo aplicados no município, como por exemplo a utilização da Manifestação de Interesse Privado (MIP) para elaboração do projeto da PPP habitacional. Políticas habitacionais, anteriormente delineadas e conduzidas pela CDHU passaram a ser formuladas pelas próprias construtoras (PEREIRA; PALLADINI, 2018). Através desse modelo, o agente privado indica áreas para execução do projeto, sua modelagem, estudos e propostas, sem a necessidade de consultas públicas ou participação popular, ocasionando um rearranjo no campo de forças. Uma possível implicação da utilização da MIP é a inadequação da política elaborada à realidade fática das demandas e necessidades da população a que se destina.

Outra alteração significativa inserida pela PPP está relacionada aos moldes de financiamento. O modelo anterior previa que toda estrutura organizacional do projeto (desde sua elaboração até a contratação da construtora e financiamento) fosse coordenada pela CDHU. Nesse formato, os financiamentos eram realizados pela própria Companhia e o tempo médio de remuneração do setor de construção era de aproximadamente 24 meses. Já na PPP, o agente privado constrói o empreendimento e sua remuneração se dá no decorrer dos vinte anos de contrato. O valor acordado não se limita aos custos das obras executadas, como aponta estudo realizado por Pereira e Palladini (2018), mas inclui também a taxa interna de retorno do capital enquanto perdurar o contrato. O financiamento das unidades habitacionais, por sua vez, é feito por meio do programa Minha Casa Minha Vida através da Caixa Econômica Federal.

Um dos importantes diferenciais nesse modelo é a engenharia financeira edificada através do sistema de securitização oferecido pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e CDHU. Após mudança legislativa, o Estado passou a ser obrigado a oferecer garantias a possíveis inadimplências referentes às contraprestações mensais acordadas. Nesse contrato, em específico, a CPP figura como principal garantidora nos seis primeiros meses de inadimplência (MIRANDA et. al., 2019; MENDONÇA, 2017), com penhor das cotas do Fundo de Investimento (CPP, 2018), e a partir do sétimo mês foi prevista uma garantia subsidiária composta pelo fluxo de recebíveis da CDHU, organizado em uma carteira de recebíveis gerida pela Caixa Econômica Federal, estipulado em um valor anual de R\$54 milhões (PALLADINI, 2018)

Esse projeto de revitalização na região central foi precedido por uma operação no território, denominada de Redenção, com o objetivo de combater o tráfico de drogas

na estigmatizada área da “Cracolândia”. Após lacrar e emparedar vários imóveis comerciais, a prefeitura deu início à demolição de algumas construções. A violência em torno da administração das diferenças sociais levou a Defensoria Pública a ingressar com uma ação com pedido liminar para determinar a suspensão das remoções compulsórias e das demolições⁸⁸.

Em seu discurso, o Poder Público municipal e estadual apresentou, como uma das principais justificativas para execução do projeto de revitalização na região da Luz, a possibilidade de construção de HIS e HMP em territórios centrais dotados de ampla infraestrutura, reduzindo o déficit habitacional, principalmente da população de baixa renda. Todavia, observa-se uma dissonância entre o que foi efetivamente cumprido e o projeto apresentado. Mais de 200 famílias foram removidas na região e, não obstante a oferta de HIS fosse de fato predominante no complexo Júlio Prestes, os interessados deveriam comprovar emprego formal no centro expandido e renda superior a um salário mínimo. Cumpre ressaltar que, de acordo com pesquisa apresentada⁸⁹, 75% dos residentes removidos não consegue comprovar renda formal, e 33% afirma auferir menos de um salário mínimo⁹⁰.

Em audiência pública promovida pelo Ministério Público, em novembro de 2018, moradores do bairro Campos Elíseos contestaram a incongruência da política habitacional implementada nas ZEIS que promove a inserção de novos residentes em áreas centrais e simultaneamente expulsa moradores tradicionalmente estabelecidos nesta região. Como contraponto ao modelo proposto pela PPP, o Fórum Aberto Mundaréu da Luz, composto por moradores, comerciantes, movimentos sociais, arquitetos e urbanistas, apresentou uma proposta alternativa para construção de 3.074 novas unidades habitacionais sem necessidade de demolição de imóveis. A proposta abrangia não apenas moradias próprias, mas também unidades de locação social, hotel social e moradias terapêuticas atendendo de forma mais assertiva e mais dinâmica os moradores de ZEIS, sem a necessidade de removê-los.

Ao instituir parcerias público-privadas nestes espaços construídos, o Estado direciona o mercado, abrindo portas para novas fronteiras que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o mercado. Embora esse modelo de política habitacional possa apresentar resultados satisfatórios em áreas diversas da cidade, sua implementação

⁸⁸ Processo n°. 1022440-18.2017.8.26.0053.

⁸⁹ MIRANDA et al. Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo. Disponível em:

em territórios populares- criados originalmente como espaços de não-mercado- exige que se faça um levantamento prévio do perfil populacional e que se cumpra as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, garantindo a prioridade a esses moradores no acesso às novas unidades habitacionais.

Prosseguindo com as ações de “revitalização” e com o amplo processo de remoção dos moradores na área de Campos Elíseos, em março de 2023, o Governo do Estado de São Paulo lançou um concurso arquitetônico para concepção da sua nova sede administrativa estadual. A iniciativa organizada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) propunha selecionar propostas para o desenvolvimento de um complexo de edifícios administrativos nas proximidades do Parque Princesa Isabel⁹¹. O projeto idealizado para ocorrer por meio de uma parceria público-privada utiliza como uma de suas justificativas primordiais a revitalização da área e a redução do custo com aluguéis através da centralização de secretarias e órgãos estaduais em um centro administrativo. Todavia, uma face menos evidente nos discursos é a dimensão da área de desapropriação para execução desse ambicioso projeto. Estima-se a demolição de aproximadamente cinco quadras, desapropriação de 230 imóveis e que 600 famílias possam ser desalojadas⁹². Esse fator ganha ainda mais relevo em razão das modificações no Plano Diretor que relativizam a obrigatoriedade de formação de Conselhos Gestores.



Figura 28: Mapeamento da área abrangida pela PPP Polo Administrativo 2024
Fonte: LabCidade, 2024

⁹¹ Antigamente conhecida como Praça Princesa Isabel, o local passou por um processo de revitalização entre 2022 e 2024, resultando em sua conversão em parque.

⁹² Cf. nota técnica elaborada pelo LabCidade; Observatório das remoções; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; LabJuta UFABC e Movimentos de Moradia de São Paulo. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2024/04/Nota-te%CC%81cnica.pdf>

Em audiência pública realizada em 06 de junho de 2024, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, por iniciativa do deputado Carlos Giannazi (PSOL), moradores questionaram a amplitude do projeto, a forma como foi elaborado e a dimensão do processo de remoção previsto. A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik, em sua fala, ressaltou que um projeto, de tamanha magnitude, foi elaborado sem qualquer participação popular e prosseguiu tecendo uma crítica às estratégias mobilizadas durante sua elaboração. De acordo com a pesquisadora, a CPP contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para estruturar uma Parceria Público-Privada que prevê a demolição de cinco quarteirões, visando otimizar o retorno ao investidor privado, em detrimento das necessidades locais. Um dos pontos ressaltados pela urbanista foi a ausência de estudos prévios sobre o perfil dos moradores que permitiriam delinear políticas interventoras mais inclusivas e que não atuassem como mero vetor de expulsão⁹³.

Durante a audiência pública, representantes da sociedade civil expuseram uma série de questionamentos, especialmente em relação aos processos de desapropriação. Os moradores ressaltaram que residem na área há anos e que o projeto desperta preocupações e inseguranças sobre o futuro de suas habitações e às dificuldades de se restabelecerem em novas unidades. A fala de um dos participantes, Sr. Gustavo, dimensiona algumas das apreensões vivenciadas pelos moradores da região afetada pelo “Projeto PPP Campos Elíseos - Polo Administrativo”: proprietário de um imóvel adquirido por meio de financiamento em uma área de ZEIS, o morador relatou que, em contato com a CDHU, foi confirmado que há o risco de desapropriação sem que a indenização prevista seja suficiente para quitar o saldo devedor do imóvel desapropriado. Em outros termos, ficaria sem sua moradia e vinculado às parcelas de um imóvel que já não poderia mais usufruir. Em suas palavras:

E aí no final de março a gente teve a notícia da desapropriação pela mídia. Nossos amigos compartilharam com a gente a notícia dizendo “pode ser que seja bom para seu imóvel, vão construir uma nova sede do governo na região onde vocês moram”. **Aí quando a gente foi se aprofundar no assunto, descobrimos que seríamos desapropriados e que, possivelmente, a gente não ia receber o dinheiro adequado para quitar nosso próprio financiamento. E a gente corre o risco de ficar devendo para o banco, pois com o valor que a gente vai receber da desapropriação não vai ter condição de quitar nossa**

⁹³ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=W1_eJao0Ln8

dívida. Então a gente vai ficar sem nosso imóvel e ainda com uma dívida para pagar durante alguns anos. [...] Então algumas questões foram levantadas. Eu me encontrei com o Odair na CDHU e teve essa mesma proposta ou expectativa que ele recebeu ali na CDHU. Os advogados disseram: “Os critérios para avaliação do seu imóvel são técnicos, vai ser levado em consideração que o bairro está numa condição que não está tão apropriada. Mesmo vocês morando na avenida tem muitos usuários de droga próximos ao seu prédio, **pode ser que você receba um valor menor e que você não consiga realmente quitar o financiamento.**” A gente até entrou em contato com advogado, ele mostrou alguns processos de desapropriação que isso de fato concretizou, a pessoa tinha dívida com o banco e continuou com a dívida após ser desapropriado. Quitou uma parte e teve que continuar pagando o imóvel mesmo depois. Eu fiquei muito estressado com essa situação, fui afastado do trabalho por estresse.⁹⁴ (grifo nosso)

Esse projeto reflete uma expansão imobiliária agressiva que avança sobre o centro de São Paulo, encontrando um processo de resistência histórica no bairro dos Campos Elíseos em grande parte devido à fragmentação de propriedades e o fato desse espaço ser permeado por imóveis tombados. Nesse contexto, a dinâmica especulatória imobiliária – que já engloba áreas como República, Liberdade, Cambuci, Bom Retiro e Barra Funda – enfrenta dificuldades para expandir-se nesses bairros devido às proteções patrimoniais e ao caráter heterogêneo da ocupação territorial, que impede a continuidade de uma "frente" de expansão imobiliária homogênea e desarticulada das necessidades locais. Nesse sentido, o Poder público exerce papel-chave destravando essa localidade, utilizando mais uma vez um projeto de PPP para ampliar a fronteira de atuação do mercado para esses espaços.

Contrastando com esse movimento protagonizado pelo Estado, há um movimento de resistência protagonizado por pessoas que possuem um vínculo identitário com essa área, local onde edificaram suas histórias. Nesse sentido, foi o depoimento do Sr. Odair durante a audiência pública:

[...] Eu tenho uma história: sou professor da rede pública. Passei em 2000 naquela região e me apaixonei por aquele prédio ao lado da Praça Princesa Isabel. Pensei: será que um dia eu consigo morar aqui? Venho de família simples, vivenciamos vários percalços para conseguir moradia. [...] Quando houve o Centro Vivo, eu vi a oportunidade de conseguir apartamento e foi ali então que financiei meu apartamento [...] E ali eu fui morar no meu cantinho, junto com, afetivamente, todos

⁹⁴ Trecho com escrita adaptada retirado da audiência pública realizada dia 06 de junho de 2024, realizada pela ALESP. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=W1_eJao0Ln8

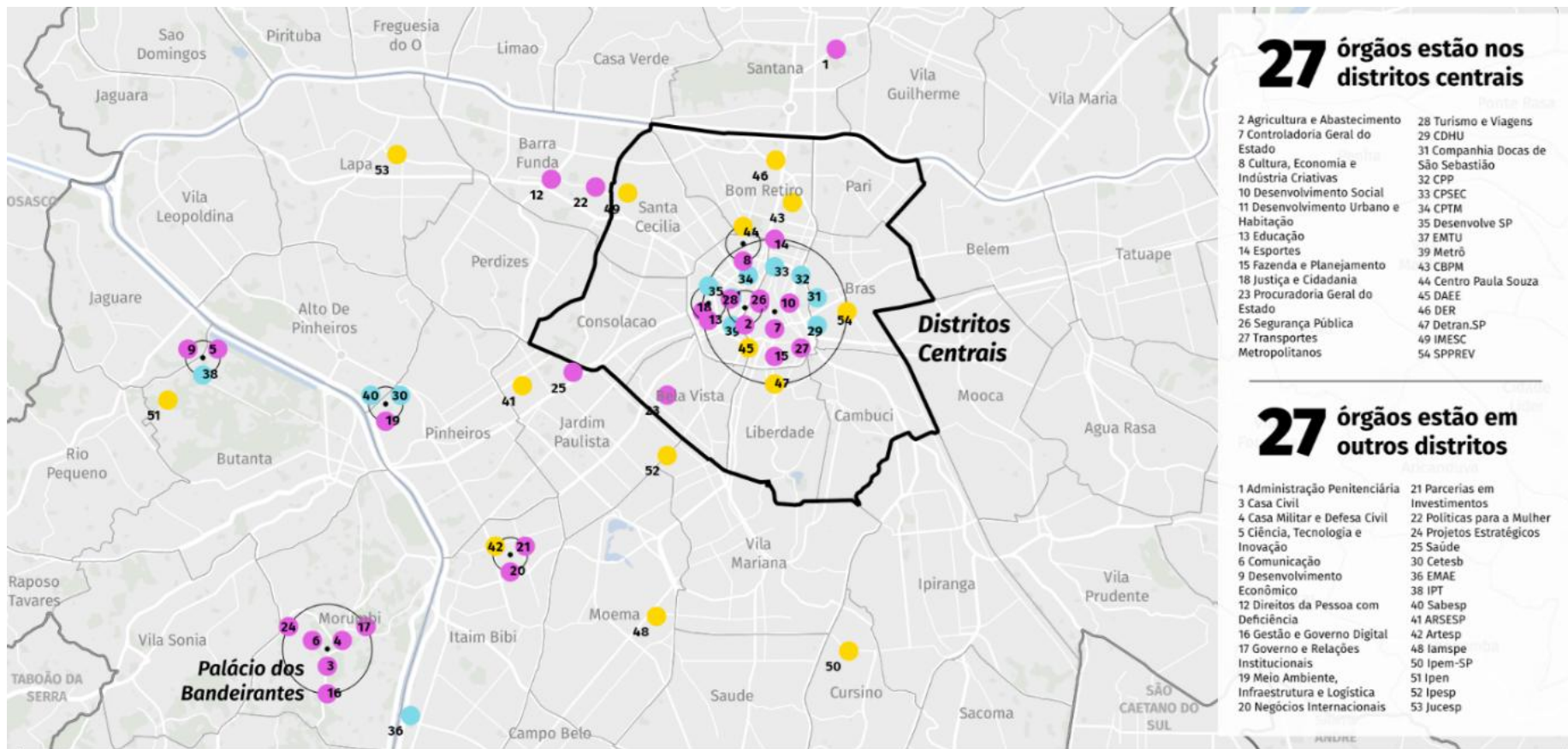
os moradores que ali estão. A maioria está desde o início, no prédio em que eu moro, que tem uma arquitetura neoclássica linda. É um apartamento fantástico, porque tem a minha história ali também. Construí uma visão que no futuro eu estaria ali. E aí eu fui despejado dos meus sonhos pela mídia, quando anunciou o concurso arquitetônico. Eu não sabia de nada. [...] Quando eu bati o olho, era a quadra 48, onde eu construí minha história, minhas relações afetivas, onde está a escola em que leciono- que também já foi olhos da Porto Seguro e que na ocupação de 2005 os alunos disseram: “essa escola é nossa!” E, lembrando de toda essa luta, eu posso dizer que ali é nosso, que o governo tem que nos ouvir e nós temos que encontrar caminhos.⁹⁵



Figura 29: Propriedades da Porto Seguro
Fonte: LabCidade, 2024

Há uma disputa de narrativas em torno do Projeto “PPP Campos Elíseos - Polo Administrativo” e sobre a forma como vem sendo delineado. Não obstante o discurso apresentado pelo Executivo ressalte os benefícios trazidos pelo projeto, com a premissa de aproximar os serviços públicos da população e estimular a economia local, moradores, representantes de movimentos sociais e pesquisadores apontam diversas inconsistências na narrativa defendida. Um estudo realizado pelo LabCidade-FAUUSP demonstra que a justificativa de centralizar órgãos públicos no centro de São Paulo é em grande parte falaciosa, já que muitos desses órgãos estão instalados na região central, conforme demonstra o mapa abaixo. A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik, em sua fala na audiência pública, ressaltou que essa mudança não implicará na centralização dos serviços, mas sim em vinte e um edifícios sem ocupação em outras áreas do centro, intensificando o problema de esvaziamento.

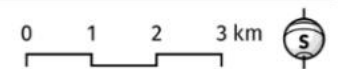
⁹⁵ Trecho com escrita adaptada retirado da audiência pública realizada dia 06 de junho de 2024, realizada pela ALESP. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=W1_eJao0Ln8



Localização dos órgãos e entidades do Governo do Estado de São Paulo
SOMENTE MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

● Secretarias ● Empresas ● Autarquias, exceto universidades e HC

* nos casos de pontos concentrados em regiões próximas, as localizações foram levemente deslocadas, formando anéis, para evitar sobreposições e não comprometer a visualização.



Dados: GESP | Base: GeoSampa, CEM
Elaboração: LabCidade FAUUSP

Mapa: Localização dos órgãos e entidades do Governo do Estado de São Paulo que serão transferidos no Projeto PPP Campos Elíseos – Polo Administrativo
Fonte: Labcidade, 2024

4- AS ZEIS COMO MERCADO CONTESTADO

Através do caminho percorrido até aqui procuramos resgatar alguns recortes históricos capazes de remontar e delinear a complexa arena de conflito, negociações e interesses divergentes que permeiam as áreas de ZEIS. Conforme se buscou demonstrar, os embates pela apropriação desses espaços suplantam as dimensões mais aparentes, se consolidando em diversos níveis em que sua regulação e as políticas de habitação desenvolvidas emergem como elementos centrais. No epicentro das áreas de ZEIS há uma população vulnerável insurgente que luta constantemente contra processos expropriatórios e contra o avanço de políticas que privilegiam a especulação imobiliária em detrimento de ações que possibilitem o acesso justo e inclusivo à moradia.

Com o intuito de responder à questão central que permeia essa tese, foram firmadas ao longo dos capítulos predecessores importantes coordenadas teóricas. Inicialmente, buscamos desatar alguns nós das diferentes vertentes que se propõem a analisar a financeirização em distintos níveis. É preciso ressaltar que de acordo com o conceito adotado nesta tese, a produção do espaço figura como importe vetor no mosaico financeirizado. Dito de outra forma, a financeirização implica na reconfiguração ininterrupta do ambiente construído, de seus arranjos regulatórios e das políticas que envolvem o urbano, transformando essas áreas em um portfólio cada vez mais amplo para extração de rendas potenciais. No segundo capítulo procuramos demonstrar os embates em torno das ZEIS em São Paulo. Através da análise das atas, processos legislativos e dados secundários coletados, buscou-se analisar os embates existentes em torno dos dispositivos regulatórios e da delimitação desses espaços. Neste capítulo, apresentamos brevemente como determinados atores utilizam hiatos legislativos a seu favor para construção de novos mercados e como isso afeta diretamente populações vulneráveis que habitam essas áreas. Buscou-se analisar ainda os arranjos regulatórios que ancoram o processo de financeirização nas áreas centrais em São Paulo. Por fim, o terceiro capítulo trouxe de forma mais evidente os conflitos de apropriação do espaço que permeiam a região da Luz, inserindo o Estado como um agente que exerce um papel central direcionando a produção e consumo do ambiente construído, destravando terras que não seriam atrativas devido as restrições de zoneamento ou não estariam disponíveis para o capital. Isso se torna possível em razão da expansão dos “formatos híbridos de gestão” apontados por Pulhez (2016), em que o Estado apesar de interventor, atua de maneira

secundária em razão de instrumentos que delegam ao agente privado a elaboração e produção de políticas.

Complementando o que foi apresentado até aqui, este capítulo tem por objetivo entrelaçar a problemática trabalhada ao longo da tese buscando responder a questão apresentada na introdução: “como áreas de ZEIS, que emergem como mercados contestados, se transformam em novas fronteiras de aterrissagem do capital?” Para tanto, como a questão da habitação intersecciona pautas de diferentes agentes e emerge como uma das principais justificativas para criação das Zonas Especiais de Interesse Social, teceremos uma breve discussão sobre a teoria desenvolvida por Christian Topalov (1987) que coloca a “moradia como uma mercadoria impossível”. A justificativa para mobilização dessa teoria, ao tratar sobre o tema, reside no fato que a demarcação de ZEIS vai muito além de um simples instrumento urbanístico, mas traz em seu cerne lutas coletivas contra desigualdades historicamente legitimadas protagonizadas por camadas da população impossibilitadas de acessar a moradia através do mercado habitacional formal. Sua finalidade ao garantir a regularização fundiária a moradores de periferias “autoconstruídas” e a construção de habitação de interesse social em áreas centrais, dotadas de infraestrutura, indica o reconhecimento da “impossibilidade” da habitação se realizar plenamente como mercadoria, evidenciando a necessidade de formas alternativas de políticas (aluguel social, mutirões...) e, sobretudo, da intervenção do Estado para corrigir falhas do mercado. Realizada essa reflexão inicial, mobilizaremos de maneira central a teoria de Philippe Steiner (2014, 2019, 2023) e Philippe e Marie Trespeuch (2014; 2019) para refletirmos sobre a ideia das ZEIS como um mercado contestado. Neste sentido, a teoria indica que, não obstante as ZEIS tenham sido criadas como espaços de “não mercado”, pois são regulamentadas e geridas com uma lógica que prioriza o bem-estar social sobre as dinâmicas puramente mercadológicas, esses espaços se convertem em um suporte para uma forma mais sofisticada de mercado, a financeirização, por meio da construção do que Shimbo (2010) denomina de habitação social de mercado ou de sua forma mais aprimorada, as parcerias público-privadas para construção de habitação nestas áreas. Através da teoria, objetiva-se compreender como esses espaços se transformaram em uma arena de conflito, onde diferentes agentes buscam influenciar estruturas legais e regulatórias a seu favor e como a existência de “populações vulneráveis” e dos critérios para o acesso à moradia implicam em escolhas políticas que refletem a moralidade em jogo.

O capítulo se divide em três partes. Na primeira seção trabalharemos com a teoria dos mercados impossíveis desenvolvida por Christian Topalov (1987). O segundo tópico será destinado à construção da ideia das ZEIS como um mercado contestado, mobilizando os principais conceitos trabalhados por Philippe Steiner e Marie Trespeuch (2014; 2019). Já a parte do capítulo será dedicada a compreender como que áreas de ZEIS, que emergem como mercados contestados, se transformam em novas fronteiras de aterrissagem do capital.

4.1- A habitação como mercadoria impossível: o caso das ZEIS

Christian Topalov desenvolveu na década de 1980, a teoria da “mercadoria impossível” para descrever as dificuldades inerentes à completa mercantilização da habitação. De acordo com as ideias defendidas pelo autor, não que a habitação não pudesse integrar o mercado, mas mesmo em países desenvolvidos, Topalov indica que a casa não se comporta como uma mercadoria tradicional, enfrentando obstáculos para se integrar totalmente aos mecanismos de produção, distribuição e consumo típicos de um sistema capitalista⁹⁶. O alto valor da habitação, aliado aos longos prazos de produção e retorno do capital investido, torna o acesso à moradia inviável para a maioria da população em um cenário de livre mercado. Por essa razão, a necessidade de intervenção estatal, por meio de políticas habitacionais alternativas e crédito subsidiado, emerge como fonte elementar para viabilizar o consumo da casa própria para grande parte da população indicando as limitações da lógica puramente mercantil nesse setor. Em perspectiva complementar, César Simoni Santos (2024) indica que “mesmo em economias mais avançadas, a viabilidade do consumo em massa da habitação somente foi assegurada, durante boa parte do século XX, pela sua transformação em um direito social básico”⁹⁷. O direito, assim como alguns instrumentos urbanísticos, transforma-se, de acordo com César Simoni (2024) em um garantidor do acesso à habitação. A necessidade de políticas públicas para possibilitar o acesso à moradia, como um direito social básico, demonstra a interdependência entre o mercado e o direito. Essa interação complexa molda a

⁹⁶ De forma semelhante HARVEY, David. Os limites do capital. Tradução de Sérgio Lessa. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

⁹⁷SANTOS, César Simoni. Da Mercadoria impossível à mercadoria ilegal: o mundo do crime na economia política do espaço. Pág. In: Geografia Urbana: a produção do urbano e a urgência da práxis transformadora. Pág. 239

dinâmica da produção habitacional, com disputas constantes pelo uso de recursos públicos.

Topalov (1987) considera alguns principais aspectos ao analisar a inviabilidade da habitação como mercadoria. O primeiro deles está no montante mobilizado para obtenção do terreno que faz com que o retorno varie. Melhor explicando, quanto maior a quantia investida na base fundiária, menor será o retorno. O segundo aspecto apontado pelo autor, refere-se ao alto custo da habitação, tornando-a inacessível a grande parte da população ou ao consumo de massas (SANTOS, 2024). Por último, o autor aponta que a habitação é uma mercadoria de ciclo longo, demandando prazos extensos para sua produção e retorno do capital investido⁹⁸. Considerando as complexidades inerentes, Topalov (1987) ressalta que é necessária a atuação do Estado não só de forma a regular o mercado, mas de uma forma ativa, atuando na produção, financiamento de habitações, garantindo assim o acesso à moradia a famílias de baixa renda.

Ao tratar a habitação como uma mercadoria convencional, emerge um aparente paradoxo: como se trata de uma necessidade básica e universal, sua transmutação em mera mercadoria sujeita-a às dinâmicas do mercado, como oferta e demanda, poder de compra da população, alto custo de produção e consumo, que podem levar a um extenso processo de exclusão de grupos vulneráveis do mercado habitacional, a especulação imobiliária e a crescente desigualdade. Esses fatores são intensificados pelo processo de financeirização da habitação e sua transmutação em ativos “virtualizados”. Nesse sentido, ao destacar as limitações da abordagem mercantil, o autor nos leva a uma reflexão crítica sobre as políticas vigentes e sobre a necessidade de pensar em alternativas que considerem a moradia de fato como um direito social e não apenas como um produto acessado via mercado.

Criadas a partir de demandas sociais pautadas por parcelas da população que não conseguiam acessar a casa via mercado habitacional formal as ZEIS representam uma forma de reconhecimento da “impossibilidade” da moradia se realizar plenamente como mercadoria. As Zonas Especiais de Interesse Social emergem como fronteiras urbanas demarcadas com o intuito de tornar a cidade mais justa, incluyente e democrática, barrando processos centrífugos de exclusão físico-espacial (PEREIRA, 2015). Sua finalidade ao garantir a regularização fundiária a moradores de periferias

⁹⁸ Cf. Harvey, 2013.

“autoconstruídas” e a construção de habitação de interesse social em áreas centrais, dotadas de ampla infraestrutura, aponta para o reconhecimento da “impossibilidade” da habitação se realizar plenamente como mercadoria, indicando a necessidade de formas alternativas de políticas (aluguel social, mutirões, políticas de recuperação dos cortiços...) e, sobretudo, da intervenção do Estado para corrigir falhas do mercado.

Não obstante, tenham sido idealizadas, geridas e regulamentadas como espaços de “não mercado”, guiadas por uma lógica que prioriza o bem-estar social sobre as dinâmicas puramente mercadológicas, um novo desenho da política habitacional nessas áreas indica a conversão desses espaços em um suporte para uma forma mais sofisticada de mercado, a financeirização. Dito de outro modo, apesar de serem áreas delimitadas legalmente, regidas por uma normativa própria voltada a frear processos especulatórios e garantir habitação para populações com baixos rendimentos, observa-se a coalizão entre agentes públicos e privados que dão origem a uma “nova fórmula”⁹⁹ voltada a viabilizar operações urbanas. Neste mosaico, o Poder público atua como facilitador do acesso do capital, através da PPP habitacional, a novas fronteiras que inicialmente estariam indisponíveis ou não seriam atrativas devido às restrições de zoneamento. Ao destravar essa nova frente de atuação, e permitir que o capital aterrisse em áreas de “não mercado” destinadas às políticas sociais inclusivas, o Estado intervém direcionando a produção e consumo do ambiente construído, transmutando as ZEIS em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos (*bankable*) (JONES, 2012; GAGO, 2018; SANTORO, CHIAVONE, 2020). Isso coloca em evidência novamente a transformação do direito universal à moradia em uma mercadoria restringindo seu acesso a uma parcela privilegiada da população, em detrimento da função social de inclusão e justiça habitacional.

As disputas em torno dessas áreas se manifestam em diversos níveis e têm como vértice aquelas travadas pela apropriação desses espaços, das definições do que pode ser compreendido como moradia em um contexto de financeirização 2.0 e das disputas em torno do desenho das políticas habitacionais. Entre suas dimensões mais aparentes estão as que permeiam as estruturas regulatórias, o conceito de moradia (especialmente de interesse social) e as disputas por fundos públicos. Nesta linha de

⁹⁹ A terminologia “nova fórmula” é utilizada em: FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. Disponível em: http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf. Acesso em: 10/08/2024.

análise, o próximo item será dedicado a compreender como as áreas de ZEIS III se transformaram em uma complexa arena de conflito, onde diferentes agentes buscam influenciar estruturas legais e regulatórias a seu favor e como a existência de “populações vulneráveis” que devem, de certa forma, ser protegidas do mercado implicam em escolhas políticas que refletem a moralidade em jogo. Para tanto, para compreender essas facetas, utilizaremos como ponto de partida as contribuições teóricas desenvolvidas por Philippe Steiner e Marie Trespeuch (2014, 2019) sobre mercados contestados.

4.2- A transmutação das ZEIS em espaços rentáveis

Ao inter cruzar a teoria de Topalov sobre a habitação como mercadoria “impossível” com a dos mercados contestados, de Philippe Steiner, aplicada às ZEIS é possível observar que essas áreas representam não apenas uma forma de reconhecimento da impossibilidade da moradia se realizar plenamente como uma mercadoria convencional, evidenciando a necessidade de formas alternativas de políticas (aluguel social, mutirões, políticas de recuperação dos cortiços...), como também a representação de espaços complexos de disputa, onde a lógica do mercado é confrontada com o direito à moradia. Dessa forma, nessa linha ampliada, a própria existência das Zonas Especiais de Interesse Social representa uma contestação moral à livre atuação do mercado imobiliário nas áreas demarcadas, resguardando “populações vulneráveis”. Cada um desses pontos será aprofundado ao longo deste item, todavia, é de substancial importância ressaltar que a contestação desses mercados não implica na proibição total de sua atuação nessas áreas, sua contestação neste caso reside nos questionamentos morais sobre a forma como o mercado opera e impacta a vida da população residente.

Os mercados não constituem “entidades naturais”, são moldados por um complexo arranjo de normas, instituições e valores morais (STEINER, 2023). Em razão de sua natureza fluida, as fronteiras entre mercadorias e serviços comercializáveis e não comercializáveis estão constantemente sendo renegociadas e modificadas buscando se adequar às mudanças das normas sociais, avanços tecnológicos e argumentos morais. Não por outra razão, mercados, muitas vezes já institucionalizados, podem ser revestidos de características que remetem aos mercados contestados. Essa ideia se relaciona com mercantilização de um conjunto de atividades sociais básicas que até então não poderia ser precificado, mas que se torna um novo portfólio para o capital. A mercantilização dessas prestações sociais básicas explicita as vulnerabilidades dos agentes que deveriam

ser protegidos do mercado. A expansão dessas fronteiras para novas áreas não é um processo neutro, é marcada pela constante tensão entre sua propagação e um processo de resistência social decorrente que busca proteger determinados bens e serviços da lógica mercantil. Neste âmbito de análise, a contestação moral é uma das formas de insurgência social ao avanço do mercado para áreas consideradas “sensíveis”.

A teoria dos mercados contestados desenvolvida por Philippe Steiner e Marie Trespeuch (2014, 2019) adota como ponto de partida a existência de dois grupos contrapostos: um primeiro ameaçado pela criação de um mercado específico e um segundo ameaçado pela ausência deste mercado. A análise do autor, transpõe os discursos morais defendidos por cada um desses grupos, enfatiza e define a dualidade exercida por diferentes grupos sociais. O ponto de interesse para o sociólogo, ao analisar um mercado contestado, é observar como os agentes em conflito tentarão, de um lado, restringir a atuação do mercado para alguns, e de outro, promover sua expansão para outros. Esse conflito gera tensões, que acabam revelando as formas de “compromisso social” que podem ser implementadas para mediar esses embates. Esses compromissos, quando observados sob a perspectiva dos mercados contestados, refletem, de maneira prática, o que Michel Foucault denominou de “dispositivos”, mecanismos que combinam elementos muito distintos para, ao menos temporariamente, reduzir os conflitos e acalmar as tensões. O arrefecimento dos protestos, nesse contexto, significa que os agentes envolvidos reconhecem que a solução não é ideal, mas que é possível tolerar parcialmente o funcionamento do mercado nessas áreas, já que os aspectos morais que mais prejudicam certas partes são, momentaneamente, controlados ou mitigados.

Como citado acima, em mercados contestados a comercialização de determinados bens e serviços sofre objeções morais decorrentes da preocupação dos impactos negativos dessas ações a grupos e indivíduos considerados “frágeis ou vulneráveis”. A identificação dessas coletividades também é considerada basilar para compreender as dinâmicas que envolvem estes mercados. De acordo com Steiner (2019) grupos vulneráveis são aqueles considerados mais suscetíveis aos potenciais danos da mercantilização em um contexto determinado. Esse conceito pode ser utilizado tanto para contestar a existência de um mercado, quanto para defender sua existência. Neste sentido, agentes que utilizam este conceito para regulamentação ou proibição de determinado mercado podem enfatizar a existência de uma população frágil que precisa ser protegida dos riscos inerentes a ele. Contrapondo-se a este grupo, defensores da mercantilização podem alegar que a proibição dá origem a hiatos que podem originar mercados ilegais

paralelos, perigosos que oferecem maior risco a esta população frágil. Por fim, o autor cita que em alguns casos este conceito pode assumir uma dicotomia como ocorre no caso de transplantes, ao mesmo tempo que a comercialização de órgão poderia beneficiar uma população frágil (pacientes que necessitam de transplantes), colocaria outra em risco (pessoas pertencentes a camadas sociais mais baixas que podem ser coagidas a venderem seus órgãos). Após uma breve explanação sobre os conceitos fundamentais que permeiam a teoria dos mercados contestados, passaremos a análise dessa teoria aplicada às ZEIS.

A criação e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social com a finalidade de garantir moradia acessível para população de baixa renda representa uma contestação moral à ideia da livre operação do mercado. Em torno desses espaços orbitam múltiplas disputas desde sua normatização - desencadeando profundos debates em que a lógica do mercado é constantemente confrontada com direitos garantidos na CF - até o desenho das políticas neles desenvolvidas. As formas de atuação nessas áreas emergem da tensão dialética entre movimentos que lutam pela construção de uma cidade mais justa e incluyente e a tentativa de apropriação desses espaços pelo capital privado.

A formação de espaços autoconstruídos no tecido metropolitano opera sob uma lógica antagônica: ao mesmo tempo em que se apresenta com um caráter insurgente e como um processo de resistência protagonizado por parcelas da população impossibilitadas de acessar o mercado formal de moradia em razão de seu alto custo e da limitação dos seus ganhos salariais; também se apresenta como propriedades contestadas marcadas pela ilegalidade e informalidade jurídica. Esses assentamentos informais desafiam as restrições históricas de acesso à terra, evidenciando a tensão existente nestes espaços entre o direito à moradia, consagrado na Constituição de 1988, e a informalidade/ilegalidade do acesso à terra. Como forma de barrar a ameaça constante de despossessão presente nestes locais, foi instituída em Recife de forma inédita as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Seu marco de origem se deu após um intenso processo de resistência dos moradores dos assentamentos informais de Brasília Teimosa, Coque e Coelho (MIRANDA, MORAES, 2007). As ZEIS emergem, neste contexto, como áreas de “não mercado”, regulamentadas e geridas com uma lógica de bem-estar social para fazer frente às dinâmicas puramente mercadológicas, indicando a necessidade de formas alternativas de políticas (aluguel social, mutirões...) e, sobretudo, da intervenção estatal para corrigir falhas do mercado.

Demarcadas para tentar barrar processos centrífugos de exclusão físico-espacial e tornar as cidades mais justas, incluyentes e democráticas, as ZEIS trazem em

seu cerne um processo de insurgência contra desigualdades historicamente legitimadas e a reivindicação da efetivação do direito à cidade por camadas da população impossibilitadas de acessar a moradia através do mercado habitacional formal. Sua implementação concedeu o direito aos moradores das ocupações autoconstruídas demarcadas de permanecerem no local onde estabeleceram moradia e desenvolveram vínculos sociais identitários. Para além disso, sua institucionalização também previu sua demarcação em áreas geograficamente privilegiadas, centrais, dotadas de infraestrutura e possivelmente mais atrativas para o mercado destinadas à construção de habitação de interesse social, garantindo assim, o acesso e permanência à população de baixa renda, tornando o ambiente construído mais inclusivo e heterogêneo. Previstas no Plano Diretor de São Paulo de 2014, as ZEIS III e V estão localizadas em áreas “dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos”¹⁰⁰. E justamente por estarem localizadas em regiões de potencial valorização, essas áreas vêm figurando desde sua criação como arenas de negociação e conflito, onde diferentes agentes tentam influenciar as regras e condições ao seu favor.

A disputa por determinadas localidades tem como principal fundamento as características intrínsecas que constituem o espaço urbano: sua fixidez e finitude. A terra, enquanto mercadoria, possui particularidades que a diferencia de outros ativos. Sua fixidez confere ao proprietário o monopólio de determinado espaço. Em razão de sua escassez, apenas um número limitado de pessoas poderá exercer a propriedade de terras geograficamente privilegiadas. Por constituírem importante vetor cultural, localidades dotadas de caráter econômico estratégico¹⁰¹ e por congregarem ampla infraestrutura, as áreas centrais sofrem um processo constante de sístole e diástole do capital, voltando a figurar de maneira recorrente como extenso campo para extração de excedentes financeiros. A demarcação dessas áreas com potencial de valorização como Zonas Especiais de Interesse Social representava, concomitantemente, uma barreira imposta ao mercado- tornando-as menos atrativas em razão da obrigatoriedade de construção de HIS- e uma conquista significativa para movimentos de moradia que adquiriram o direito à moradia em áreas centrais, freando processos centrífugos de exclusão.

¹⁰⁰ SÃO PAULO (Município). Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Plano_Diretor_Estrategico_2014.pdf

¹⁰¹

O Plano Diretor de São Paulo promulgado em 2002, na gestão de Marta Suplicy (PT), trouxe de forma inovadora a previsão e demarcação de ZEIS no município. Todavia, esse processo foi marcado por embates desde sua elaboração. O primeiro deles foi relacionado à delimitação desses espaços de inclusão, especialmente em áreas centrais. Enquanto movimentos de moradia, buscavam ampliar ao máximo demarcação dessas áreas, mapeando espaços “com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas” que pudessem ser direcionados à construção de habitação de interesse social, o mercado pleiteava a exclusão de algumas dessas áreas¹⁰².

Como a demanda do mercado pela exclusão de alguns perímetros centrais não foi atendida, ao longo da elaboração do Plano Diretor, o setor imobiliário passou a pressionar por uma flexibilização que permitisse a construção de empreendimentos de maior valor agregado, destinados à classe média (HMP), nas áreas de ZEIS.¹⁰³ Este setor, de acordo com João Teixeira,¹⁰⁴ “está interessado mesmo na HMP. HIS não interessa. O que eles queriam mesmo é que a obrigatoriedade pudesse ser exercida em outro local, como já havia funcionado nas operações interligadas e nas operações urbanas”. Nessas operações era usual que áreas valorizadas e dotadas de infraestrutura fossem utilizadas para construção de grandes empreendimentos e a contrapartida de HIS fosse construída em áreas mais periféricas.

De acordo com o que estava previsto no Plano Diretor somente 50% das novas edificações ou reformas precisariam ser destinadas à HIS, podendo os outros 50% serem destinados a outros usos. Com o advento da LUOS, houve uma das alterações mais controversas, o percentual estabelecido foi de 40% para HIS (destinadas às faixas 01 e 02- que auferem de 0 a 06 salários-mínimos) e 40% HMP (destinadas a faixa que auferem até 10 salários-mínimos), podendo os 20% restantes serem destinados a qualquer uso.

Até o ano de 2005 somente empresas públicas ou conveniadas poderiam investir em habitação de interesse social. A partir das mudanças trazidas pelo Plano Diretor, o mercado passou a se aprofundar na compreensão das linhas de crédito, das necessidades tipológicas habitacionais adequadas à capacidade de endividamento e das

¹⁰² Conforme entrevista concedida por Ângela Amaral, arquiteta e assessora do Vereador Nabil Bonduki em novembro de 2005 à TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso. 2007. 201 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.pág. 152.

¹⁰³ Id.

¹⁰⁴ Id. pág 155.

linhas de financiamento (GATTI, 2015). Shimbo (2010) explicita que as empresas se reestruturaram, desenvolvendo um “segmento econômico” com objetivo de atender, ainda que teoricamente, a faixa de maior déficit habitacional (pessoas que auferiam até 03 S.M.). A autora salienta que convenientemente criou-se uma confusão entre habitação de interesse popular e habitação de mercado popular, fundindo-se no que denominou em sua tese de “habitação social de mercado”. Desse modo, diante da criação de linhas de crédito específicas para o setor incentivadas pelo Estado, empresas antes especializadas em construções de alto padrão se adaptaram para atender um segmento econômico que em anos anteriores não era absorvido pelo mercado, mas que também não correspondia a faixa de maior déficit habitacional, de até 03 salários mínimos.

Esse novo segmento popular, desenvolvido pelas construtoras, foi bastante beneficiado pelos incentivos oferecidos aos empreendimentos de HIS e HMP em ZEIS III, incluindo a atribuição de um dos maiores potenciais construtivos da cidade (04) e a inexistência do pagamento de outorga onerosa, o que transformava o valor do m² em terrenos centrais - com grande potencial de valorização e dotados de infraestrutura - inferiores ao de outras áreas da cidade (GATTI, 2015). Somado a isso, houve grande incentivo por parte do município para essas construções, como por exemplo, a isenção de impostos como o ITBI e ISS, e dispensa das taxas de aprovação para esses projetos. Esses fatores tornaram as ZEIS bastante atrativas para algumas construtoras que beneficiavam-se do hiato legislativo presente no Plano Diretor para construir HIS, em grande maioria, para faixa II (GATTI, 2015). Entre as principais contestações apontadas pelos movimentos sociais destacava-se a ausência de dispositivos normativos capazes de fiscalizar o repasse dessas unidades construídas em áreas de ZEIS, garantindo que fossem destinadas às faixas de renda previstas no Plano Diretor. Sem esses mecanismos de controle, há o risco de apropriação desses incentivos e o direcionamento dessas construções somente para faixas de renda superiores, desencadeando ondas especulativas nesses espaços e intensificando a exclusão social das faixas de maior déficit.

Uma das construtoras pioneiras em empreendimentos em ZEIS III foi a Engelix Engenharia. Com os slogans “A retomada do Centro” ou “O Centro tem tudo, só falta você” todas as 673 unidades habitacionais localizadas no bairro da Luz foram vendidas. O empreendimento era composto por três edifícios: um de HMP, perfazendo o total de 270 unidades, e dois de HIS contabilizando o total de 403 unidades. Corroborando as informações levantadas por Shimbo (2010), Gatti (2015) constata que a maior parte dos clientes da empresa Engelix em ZEIS não advém da faixa de renda mais vulnerável.

De acordo com a pesquisadora, grande parte das unidades de HIS foi comercializada para famílias que auferiam mais de cinco salários mínimos. Pode-se concluir, a partir dos dados levantados até aqui, que as construtoras usufruíam das vantagens oferecidas em ZEIS, como potencial construtivo 04, sem que fosse necessário pagar outorga onerosa; aproveitavam o hiato legislativo que não estipulava obrigatoriedade de construção de um percentual mínimo destinado à faixa I e construía unidades direcionadas à famílias com renda mais elevada; enquanto a população que sofria com o maior déficit habitacional (de 0 a 03 S.M.), e necessitava morar próxima aos seus empregos para reduzir custos com transporte, continuava excluída dessas políticas (GATTI, 2015).

Conforme exposto em capítulos anteriores, os dados apresentados pelo Poder Público Municipal, extraídos do sistema e da base de dados de licenciamento do SisACOE¹⁰⁵, evidenciam a predominância da produção privada de HIS e HMP em ZEIS. Os dados indicam que, entre os anos de 2014 e 2019 o setor privado produziu aproximadamente 79,88% das unidades habitacionais em áreas de ZEIS, enquanto o Poder Público foi responsável pela produção de apenas 20,12% dessas habitações. Embora esses dados sejam relevantes para compreensão de quem são os principais agentes envolvidos no desenvolvimento de políticas habitacionais nesses espaços, não foram apresentados dados sobre o perfil socioeconômico médio dos adquirentes desses imóveis. Essa lacuna vai ao encontro de uma demanda central apresentada pelos movimentos sociais desde a revisão do Plano Diretor de 2014: a necessidade de inserir dispositivos regulatórios capazes de barrar o avanço de processos especulatórios para as ZEIS e garantir que as unidades habitacionais construídas nestes espaços sejam efetivamente destinadas a famílias que se enquadrem na faixa de renda prevista. Os percentuais apresentados pelo Poder Público indicam que os incentivos oferecidos nessas áreas foram capazes de tornar as ZEIS atrativas para construção de HIS por agentes privados.

Não obstante a inserção e demarcação de ZEIS no Plano Diretor de São Paulo possa ser considerada uma vitória dos movimentos sociais que lutam por uma cidade mais justa, incluyente e democrática, sua consolidação, principalmente em áreas centrais, enfrenta o desafio de barrar o avanço de processos especulatórios, elaborar políticas habitacionais que consigam de fato incluir os grupos pertencentes ao maior déficit habitacional (de 0 a 3 s.m.) e evitar o repasse dessas unidades para segmentos

¹⁰⁵ Para mais detalhes conferir apresentação de dados completa, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KCxr7LjX--s>.

socioeconômicos mais elevados a ponto de descaracterizar essa política de inclusão. Como foi demonstrado ao longo da tese, os processos revisionais do Plano Diretor são historicamente marcados por embates protagonizados por distintos agentes. Em razão de sua capacidade de influenciar o valor do solo urbano, barrar ou desencadear ondas especulativas, dispor sobre modalidades de construção, garantias de participação da população em políticas urbanas, esse dispositivo normativo figura como alvo de intensas disputas. Em relação às ZEIS, objeto de análise desta tese, verificou-se desde sua institucionalização o papel singular desempenhado pelo Estado para estimular a atuação do setor privado nessas áreas. Ao mesmo tempo, o avanço do mercado para esses territórios deu origem a uma disputa tensionada protagonizada por agentes que tentam restringir a atuação do capital em ZEIS, buscando mitigar os possíveis efeitos desencadeados nesses territórios. A conformação dessas disputas fica evidente nos documentos do Plano Diretor e na inserção ou exclusão de determinados dispositivos normativos. Todavia, a atuação do Estado não se restringe apenas à fase legislativa, o poder público também exerce papel fundamental na expansão do mercado para essas fronteiras através de políticas de revitalização e outras parcerias público-privadas. Por essa razão, não há como analisar estes mercados contestados sem inserir no debate o amplo papel desse importante agente neste processo através dos projetos de grande porte.

4.3- O papel do poder público no desenvolvimento desses mercados contestados

A constituição de fronteiras urbanas através da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social é considerada uma importante tentativa de frear o avanço de processos especulatórios para determinadas áreas, tornando as cidades mais justas, incluídas e democráticas. Esse instrumento normativo tem por objetivo garantir a regularização fundiária e reduzir a exclusão físico-espacial histórica, garantindo a permanência de setores da população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura e mais atrativas para o mercado. Não obstante haja um amplo arcabouço normativo destinado a formar um enclave em ZEIS para garantir a permanência dos moradores, o Estado vem desempenhando um papel singular na elaboração de políticas de revitalização, abrindo fronteiras de atuação mais atrativas, possibilitando a ampliação de seu portfólio para extração de rendas potenciais e direcionando o mercado para determinadas áreas.

A confluência entre Estado e setor imobiliário para produção de HIS e HMP em ZEIS, através da primeira parceria público-privada no setor trouxe consequências nada desprezíveis, emergindo como uma peça fundamental no avanço da financeirização urbana. Embora a inserção de mecanismo de mercado no desenho de políticas habitacionais não seja algo novo (SHIMBO, 2010), vem se perfilando modelos híbridos de gestão, com o aparato estatal presente, mas progressivamente subordinado a agentes privados. No bojo dessas transformações é possível observar a utilização de instrumentos institucionalizados que delegam ao setor privado a elaboração de projetos de intervenção. A Manifestação de Interesse Privado (MIP) permite que o ente indique áreas onde serão executados os projetos, a elaboração da modelagem, estudos e propostas, sem participação popular (SILVA, 2019). A PPP Habitacional inovou nesse sentido, políticas antes elaboradas pela CDHU passaram a ser formuladas por meio de MIP pelas próprias construtoras (PEREIRA; PALLADINI, 2018). Esse modelo embaralha noções de público e privado e dá origem a uma “nova fórmula¹⁰⁶” com o objetivo de viabilizar operações urbanas protagonizadas pelo setor privado.

Ao tornar as fronteiras de atuação em ZEIS ainda mais vantajosas, através da PPP habitacional, o poder público cria um portfólio cada vez mais amplo para a extração de excedentes em espaços que seriam considerados de não mercado destinados às políticas sociais inclusivas (PEREIRA, 2015; PIMENTA, 2020, 2023; GAGO, 2018; SANTORO, CHIAVONE, 2020). Na contramão das demandas apresentadas pelos movimentos sociais e dos conflitos de inclusão travados nesses espaços, o desenho dessa política habitacional evidencia a redução do direito universal à moradia em uma demanda provida exclusivamente via mercado, limitando seu acesso a quem consiga uma carta de crédito para adquiri-la. Embora essa coalizão possa funcionar em outras áreas da cidade, é necessário que o município elabore políticas que atendam ao perfil dos moradores e não se tornem um vetor de expulsão.

Uma segunda alteração trazida pela PPP habitacional refere-se aos moldes de financiamento. Diferenciando-se do modelo de política elaborado pela CDHU, na PPP, a construção fica a cargo do agente privado (que pode financiar ou utilizar recursos próprios) e sua remuneração se dá ao longo dos 20 anos de contrato. Importante ressaltar

¹⁰⁶ A terminologia “nova fórmula” é utilizada em: FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. Disponível em: <http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf>. Acesso em: 10/01/2023.

que essa remuneração não inclui apenas os custos, mas também a taxa de retorno do capital enquanto perdurar o acordo (PEREIRA; PALLADINI, 2018). O financiamento das unidades habitacionais, por sua vez, era realizado via Minha Casa Minha Vida. Poderiam pleitear uma unidade habitacional pessoas que comprovassem emprego formal no Centro expandido, critério que não abrangia a maior parte dos moradores que trabalhavam em sua maioria como faxineiros, ambulantes, etc.

Para viabilizar essas intervenções urbanas, garantindo a remuneração do ente privado, foi constituída uma ampla engenharia financeira com a mobilização de fundos públicos. Um de seus elementos basilares foi o complexo sistema de securitização oferecido pelo Estado para garantir o pagamento das prestações mensais acordadas no contrato de parceria por meio da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e CDHU. O modelo adotado utilizou como garantias a Companhia Paulista de Parcerias (com capital social integralizado por imóveis públicos localizados nos perímetros da Operação Água Espreada e em diversas áreas da cidade, ações de autarquias de titularidade do Estado, títulos da dívida pública) e o fluxo de recebíveis da CDHU (MIRANDA et. al., 2019; MENDONÇA, 2017). De acordo com o contrato de concessão, a CPP presta garantia de seis contraprestações mensais, com penhor das cotas do Fundo de Investimento (CPP, 2018) e, a partir do sétimo mês, estabeleceu-se a garantia subsidiária através do fluxo de recebíveis a CDHU, organizado em uma carteira de recebíveis gerida pela Caixa Econômica Federal, estipulado em um valor anual de R\$54 milhões (PALLADINI, 2018).

Previstas na legislação de São Paulo desde 2004, as terras públicas são frequentemente utilizadas como garantia em parcerias público-privadas. O fundo público municipal foi citado como elemento indispensável para viabilidade do projeto em um estudo de sondagem da PPP habitacional¹⁰⁷, realizado pela CDHU em 2018, com cinco empresas entrevistadas, entre elas a Canopus, responsável pela PPP (VOLPATO, 2019).

Entrevistado 1- Sem programas de fomento oficiais, especialmente da CEF, é muito difícil fazer PPP. Financiar tais projetos é difícil, pois a concessionária não pode alienar ou dar em garantia o terreno ou o apartamento para levantar financiamento.

Entrevistado 4- O contrato deveria prover garantias públicas que possam ser acionadas administrativamente, sem necessidade de recorrer ao Judiciário. Garantias por prazo compatível com a solução dos problemas que as acionem.

¹⁰⁷ Foram entrevistados representantes da Urban Systems, Secovi-SP, Construtora Canopus, ConstrutoraTenda e MRV Engenharia.

Entrevistado 3- O risco de funding deveria ser compartilhado, no sentido que se não houver financiamento o contrato deveria ser suspenso. Se o MCMV não for liberado, o projeto acaba e não há outra alternativa viável de funding.

Entrevistado 5- As garantias públicas precisam ser bem avaliadas; eles conhecem pouco e não sabem qual o histórico. Creem que o uso de conta vinculada (escrow account) é uma boa solução, tanto para o lado público como para o lado privado.¹⁰⁸

A ampla mobilização de um sistema de garantias também foi citada como elemento central em estudos vinculados ao Banco Mundial para viabilidade da PPP, como bem ressalta Volpato (2019):

A estruturação de sistemas de pagamento e de garantias sólidos e robustos, que assegurem ao parceiro privado um fluxo constante de recursos, com liquidez e de fácil acionamento, é imprescindível para o sucesso de um projeto de parceria público-privada¹⁰⁹.

Um dos reflexos da adoção desse modelo de política é a prevalência de uma lógica financeira, com cálculos de lucros e riscos voltados para a atração de investimentos privados. Nesse contexto, a captação de terrenos para construção desses empreendimentos emerge como um elemento fundamental no processo de negociação. Muito embora o contrato permita que a desapropriação seja realizada pelo parceiro privado, em razão da imprevisibilidade temporal e orçamentária que envolve esses processos, as construtoras avaliaram essas operações como de alto risco (PALLADINI, 2018). Em razão da fragmentação das propriedades, os desafios de desapropriação, escassez de áreas centrais e o alto custo do solo urbano, o Poder público comprometeu-se a entregar os terrenos “limpos” e em condições de início de obras (MENDONÇA et. al., 2017). Como ressaltado anteriormente, os terrenos foram um dos elementos centrais apontados pelas construtoras na sondagem realizada pela CDHU em 2018.

Em sentido complementar, não obstante o poder público tenha utilizado como uma das principais justificativas para escolha do formato de PPP, seu custo reduzido, o presidente da CDHU, em declarações prestadas em Audiência Pública organizada na sede do Ministério Público de São Paulo, afirmou que a Companhia teria condições de realizar

¹⁰⁸ VOLPATO, João de Oliveira Campos. Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019. P. 171/172. Dados coletados durante a pesquisa de mestrado.

¹⁰⁹ Ibidem, P. 183.

as intervenções nas três quadras por um valor menor do que o previsto pela PPP¹¹⁰. Essa forma jurídica, constituída pela confluência entre Estado e entes privados, torna a atuação em ZEIS mais atrativa, ao mesmo tempo em que dá suporte ao processo de financeirização. Nesse sentido, Pereira (2015) afirma que “a cadeia de produção e comercialização de imóveis é encarada fundamentalmente como insumo para alimentar operações do mercado de capitais”¹¹¹. As narrativas construídas em torno dos possíveis impactos positivos gerados por essa política tiram de foco os descompassos existentes em sua condução (como por exemplo a remoção da população residente) e os reais ganhos do setor privado ao expandir suas fronteiras para esses espaços.

Uma das medidas predecessoras ao início das obras foi a deflagração da Operação Redenção, destinada ao combate do tráfico de entorpecentes. Após essa intervenção, imóveis foram lacrados e interditados pela prefeitura, por intermédio da Vigilância Sanitária e da Guarda Civil Municipal. A ordem, segundo moradores e comerciantes do bairro, era de retirada imediata. De acordo com os dados extraídos do processo¹¹², vários imóveis, inclusive comerciais, foram lacrados e interditados, sem que lhes fosse permitida a retirada de pertences ou mercadorias.

Não obstante o poder municipal já houvesse declarado interesse público nas quadras 37 e 38, o artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal estabelece que previamente à imissão de posse, deverá ser feita indenização justa em dinheiro. Já os imóveis coletivos, ocupados por assentamentos sujeitos a regularização fundiária de interesse social, o Decreto-Lei nº. 3365/41 dispõe que o ente público deverá prever medidas compensatórias tais como: (I) realocação de famílias em outra unidade habitacional; (II) indenização de benfeitorias; (III) compensação financeira suficiente para assegurar o reestabelecimento da família em outro local, com prévio cadastramento dos ocupantes. Importante ressaltar, que não serão caracterizados como assentamentos destinados à regularização fundiária os localizados em ZEIS (MELLO, 2009; CARVALHO, 2016). Como citado ao longo da tese, entre as vantagens das ZEIS, principalmente das localizadas em regiões dotadas de ampla infraestrutura estão: a desoneração do pagamento de outorga onerosa do direito de

¹¹⁰ Dados retirados da Ata de Audiência Pública sobre Integração das diferentes propostas de atendimento habitacional definitivo elaboradas pelo Estado de São Paulo e pelo Município de São Paulo em favor dos moradores das Quadras 36 e 37/38, todas no bairro de Campos Elíseos, realizada em 26 de novembro de 2018.

¹¹¹ Pág. 125.

¹¹² Processo nº. 1022440-18.2017.8.26.0053.

construir e um dos mais altos potenciais de construtivos da cidade (nível 4) e de até 70% do lote (MIRANDA et. al., 2019)¹¹³

O Plano Diretor prevê, no artigo 48, que as intervenções em ZEIS I e III, ocupadas por população de baixa renda, devem ser precedidas pela formação de um Conselho Gestor, constituído por moradores, comerciantes e representantes do Poder Executivo. Ademais, o artigo 52 prevê que, em caso de demolição de edificação utilizada como cortiço, as moradias construídas no local deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora do antigo imóvel. Não obstante haja um amplo arcabouço normativo com objetivo de barrar processos centrífugos de remoção, essa política torna evidente um amplo paradoxo: ao mesmo tempo em que inúmeras HIS são construídas em ZEIS, há uma frente massiva de desapropriação contra pessoas que residiam há anos nessas áreas e que possuíam um sólido vínculo com a região (PIMENTA; DONADONE, 2023).

4.3.1- As ZEIS como fronteira de expansão do Capital

A região da Luz, epicentro da PPP habitacional e do novo projeto de revitalização PPP Centro Administrativo Campos Elíseos, vem despontando há algumas décadas como alvo de projetos de revitalização coordenados pelo poder público. Embora constituído como uma das regiões nobres da cidade em seus albores, o bairro, ao longo dos anos, sofreu um amplo processo de degradação, tornando-se conhecido, de maneira estigmatizada como “Cracolândia”. Por essa razão, vários projetos de revitalização foram postos em prática na região central. Não obstante esses projetos constituam pautas de movimentos sociais e dos moradores dessa área, essas políticas foram direcionadas aparentemente para valorização cultural e delineadas de forma a não atender de maneira satisfatória à população que já residia no local (PIMENTA, DONADONE, 2023).

No decorrer da década de 1990, o poder público mobilizou amplos projetos de revitalização na região central consolidada adotando como âncora a recuperação do acervo arquitetônico cultural existente. A ação contou com o protagonismo de associações como a “Viva o Centro”, composta predominantemente por grupos empresariais, como Porto Seguro (com sede no bairro), BM&F, Bovespa, instituições bancárias e de ensino superior, na elaboração e divulgação das propostas. Bastante emblemática nesse sentido foi a reforma da antiga estação Júlio Prestes através de uma

parceria público-privada. O prédio transformou-se em um dos mais importantes símbolos culturais da cidade, a Sala São Paulo (OKUMA, 2019). Os vultosos investimentos por parte do governo de São Paulo (aproximadamente 50 milhões de reais) desencadearam críticas ao projeto que se contrastava com a região adjacente. Uma das principais justificativas apresentadas pelo governo foi a possibilidade de essa revitalização desencadear a reabilitação das áreas no entorno, atraindo investimentos privados (MOSQUEIRA, 2007). Em 2006, a Secretaria de Educação e Cultura do Estado de São Paulo, deu continuidade ao plano de recuperação de prédios históricos culturais, transformando um dos saguões da estação da Luz no Museu de Língua Portuguesa. Embora essas intervenções tenham movimentado a região, não conseguiram atrair investimentos significativos da iniciativa privada capazes de desencadear um processo de revitalização das áreas adjacentes (PIMENTA; DONADONE, 2023).



Figura 30: Mapeamento do complexo cultural na região da Luz promovido por projetos de revitalização
Fonte: LabCidade, 2024

Precedido pela Operação Limpa, em 2005, na gestão de Gilberto Kassab (DEM/PSD), foi elaborado um dos mais ambiciosos projetos de revitalização para região

central: o Projeto Nova Luz (OKUMA, 2019; PEREIRA, 2011). A Operação tinha por objetivo o combate ao tráfico de entorpecentes, a retirada de moradores de rua de usuários de drogas. Nessa mesma ocasião, agentes municipais realizaram uma ampla fiscalização no comércio local, resultando no emparedamento de diversos imóveis. Essas ações foram amplamente comparadas aos movimentos higienistas do século XIX, em razão do esforço coordenado empregado em um processo de expulsão populacional (BRANQUINHO, 2007). O ideário de “melhoria e embelezamento” projetado no ambicioso projeto “Nova Luz”, que buscava uma “homogeneização” da vizinhança, não ocorreu sem resistência. O amplo processo de disputa, marcado por inúmeras insurgências coletivas (dentre elas de comerciantes de Santa Ifigênia que seriam diretamente afetados), afastou possíveis investidores, e o Projeto foi engavetado no ano de 2013, quando Fernando Haddad assumiu a prefeitura de São Paulo (OKUMA, 2019; PIMENTA; DONADONE, 2023).

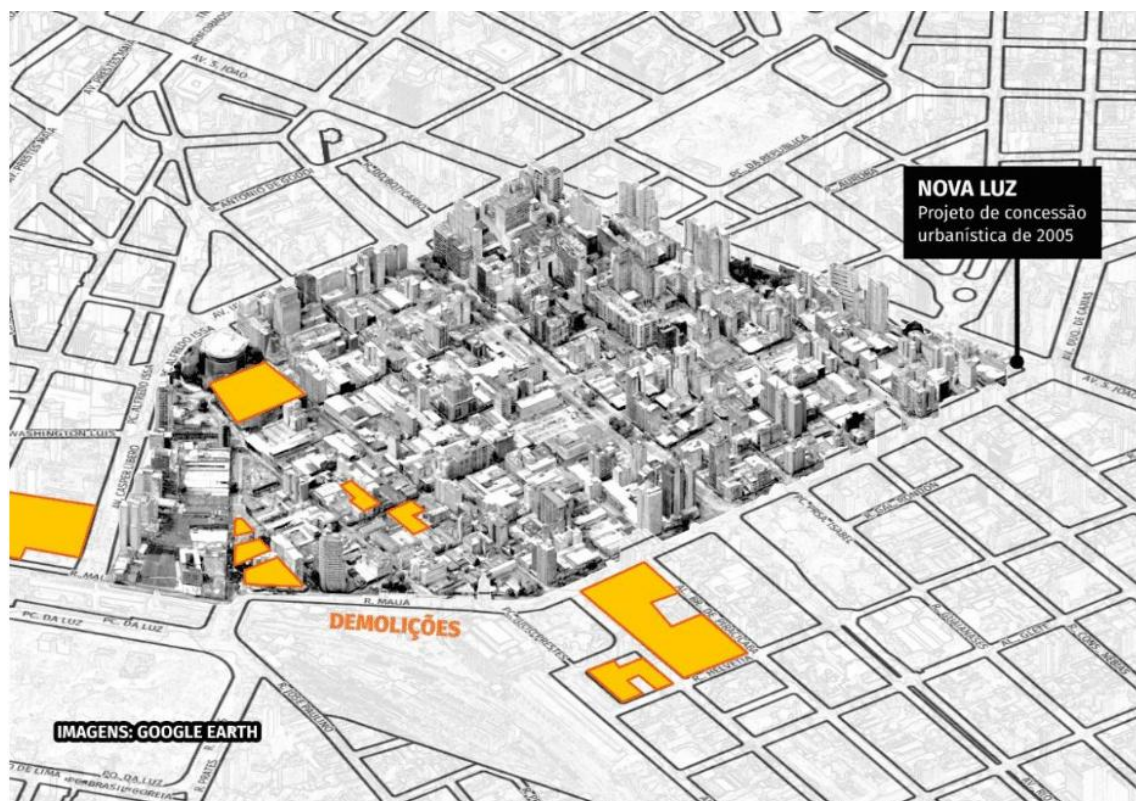


Figura 31: Mapeamento das demolições no projeto Nova Luz
Fonte: Labcidade, 2024.

Decorrido aproximadamente um ano, a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo lançou um Edital de Concorrência Universal nº. 001/2014 destinado a firmar uma parceria público-privada para construção de HIS e HMP, distribuídas por diferentes lotes no centro expandido de São Paulo. Ao todo, estava prevista a construção de 14.124

unidades habitacionais, sendo 9.000 Habitações de Interesse Social e 5.124 Habitações de Mercado Popular, além da construção de espaços de lazer, comércio e serviços (DOPL). Em março de 2015, foi assinado o primeiro contrato de PPP nesse setor, firmado na modalidade de concessão administrativa com a empresa Canopus Holding S/A, única a participar do processo licitatório. O acordo firmado tem duração de 20 anos e foi estimado em R\$1,4 bilhão para o lote um, sendo que novecentos e dezenove milhões advém do parceiro privado e quatrocentos e sessenta e cinco milhões, do Governo do Estado de São Paulo (GESP), com contrapartidas anuais (PIMENTA, 2020; PIMENTA; DONADONE, 2023). O plano de revitalização previa a construção do Complexo Júlio Prestes, nos trechos entre as ruas Helvétia, Alameda Barão de Piracicaba, Praça Princesa Isabel e Alameda Dino Bueno. Constava no contrato, a construção de uma creche para 200 crianças, um boulevard comercial, a reforma do Corpo de Bombeiros e a construção da nova sede da Escola de Música Tom Jobim (PIMENTA, 2020; PIMENTA; DONADONE, 2023).



Figura 32: Mapeamento das Parcerias Público-Privadas
Fonte: Labcidade, 2024

A Canopus Holding, empresa criada no início da década de 1970, possui sede e estrutura administrativa na cidade de Belo Horizonte/MG e foi a responsável pelas obras. As atividades do grupo abrangem desde a construção imobiliária, consórcios administrativos, corretagem de seguros (Consórcio Canopus), corretora de imóveis, até a parte de incorporação imobiliária. Sua participação na construção de imóveis voltados à

demanda do programa do Governo Federal de acesso à moradia iniciou-se em 1996, consolidando-se no Minha Casa Minha vida (MCMV) em 2009. A parceria público-privada habitacional foi amplamente utilizada na minuta do prospecto preliminar de oferta pública de distribuição primária e secundária de ações ordinárias de emissão da Canopus Holding S.A. para a abertura de capital em fevereiro de 2020¹¹⁴. Não obstante a empresa não tenha levado adiante a IPO em 2021, essa ação indica a intenção de expandir a escala empresarial atraindo recursos do mercado financeiro em âmbito internacional para produção de habitações (PIMENTA, 2020; PIMENTA; DONADONE, 2023).

Esse projeto, executado na gestão do ex-prefeito João Dória (PSDB), emergiu como uma nova tentativa de o Estado intervir direcionando o mercado para região central. A presença do poder público se fez sentir de maneira veemente nesse projeto, “destravando” áreas, tornando-as ainda mais atrativas para o setor imobiliário (SANTORO et. al, 2018). Não obstante o edital autorizasse a desapropriação pelo parceiro privado, a ampla fragmentação fundiária, imprevisibilidade quanto ao tempo levariam essas ações, tornaram a captação de terrenos pelo poder público uma das exigências do setor imobiliário. Esse fator foi indicado em um estudo de sondagem realizado pela CDHU em 2018 a fim de extrair as impressões sobre a PPP habitacional de cinco empresas, dentre elas a Canopus Holding (PIMENTA, 2020; PIMENTA; DONADONE, 2023):

Entrevistado 1: Terreno Público é melhor, pois a localização do mesmo precisa ser em área urbana e o preço elevado de terrenos em áreas centrais torna a PPP inviável com terrenos privados.

Entrevistado 2: PPP só faz sentido com terrenos públicos. Se os terrenos forem privados, para eles seria melhor fazer o empreendimento sozinho, em seu modelo de negócios.¹¹⁵

Diferente de seu projeto predecessor (Nova Luz), o desenho dessa política de revitalização envolveu uma intrincada arquitetura jurídica com uma integração estreita entre o setor imobiliário e o ente público, tornando o projeto mais atrativo financeiramente aos agentes privados. Contudo, esse novo desenho da política

¹¹⁴ Disponível em: < https://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2020-00840/20200207_Minuta%20do%20Prospecto%20Preliminar.pdf > acesso em: 10/01/2023.

¹¹⁵ As cinco empresas entrevistadas foram: Urban Systems, Secovi-SP, Construtora Canopus, Construtora Tenda e MRV Engenharia. In: VOLPATO, João de Oliveira Campos. **Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019. P. 169.

habitacional para áreas de não mercado não ocorreu sem resistências. Um coletivo coordenado por moradores, comerciantes, representantes dos movimentos sociais constituíram irrupções sociais contestatórias por sua inclusão no desenho da política em curso.

Em mais uma tentativa de “revitalizar” a área, o Governo do Estado de São Paulo anunciou em março de 2024 a terceira parceria público-privada abrangendo a região de Campos Elíseos. O projeto prevê a transferência da sede administrativa para área central do município, propondo concentrar secretarias e outros órgãos estaduais em um único complexo, reestruturando esse espaço e reduzindo custos com aluguéis. Todavia, a construção do novo centro administrativo, como citado no item anterior, implicará na desapropriação de aproximadamente 230 imóveis e na demolição de pelo menos cinco quadras na região, uma ação que, segundo as estimativas, poderá desalojar cerca de 600 moradores.

O projeto de parceria público-privada, apesar de impactar de forma direta várias famílias que residem na região central, foi elaborado sem qualquer participação popular. Sua modelagem foi estruturada pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP) que a terceirizou à FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). O projeto proposto, em seu modelo inicial, prevê a demolição de cinco quarteirões. Ao apresentar a proposta como uma revitalização, que em sua etimologia significa dar nova vida, ignora-se o grande contingente de moradores que possuem um forte vínculo identitário com a área que residem (ROLNIK, 2024).

Esse projeto reflete uma expansão imobiliária agressiva que avança sobre o centro de São Paulo, encontrando obstáculos nos bairros dos Campos Elíseos e Santa Ifigênia, em grande parte devido à fragmentação de propriedades e à existência de imóveis tombados. Nesse contexto, a dinâmica especulativa imobiliária – que já engloba áreas como República, Liberdade, Cambuci, Bom Retiro e Barra Funda – enfrenta dificuldades para expandir-se nesses bairros devido às proteções patrimoniais e ao caráter heterogêneo da ocupação territorial, que impede a continuidade de uma "frente" de expansão imobiliária homogênea e desarticulada das necessidades locais. Nesse sentido, o Poder público exerce papel chave destravando essa localidade e utilizando uma miríade de artifícios jurídicos e financeiros para destravar esses espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aproximação entre o setor financeiro e o ambiente construído exige uma metamorfose constante das estratégias mobilizadas para apropriação do espaço. Caracterizada por sua fixidez e finitude, a terra enquanto mercadoria impõe ao capital o desafio de desbravar e expandir constantemente “novas fronteiras” para que possa explorar e se apropriar das rendas potenciais que afloram nos perímetros circunscritos da metrópole. Contrapondo-se a este avanço, as ZEIS emergem como um “enclave” normativo em uma tentativa de barrar o avanço de processos especulatórios para essas áreas. A institucionalização desse instrumento urbanístico traz em seu cerne lutas contra a desigualdade de acesso a moradia e ao ambiente construído, protagonizadas por uma parcela da população impossibilitada de acessar a habitação através do mercado formal. Todavia, um dos maiores desafios das ZEIS consiste na missão contracíclica de coibir processos especulatórios na região e o repasse das habitações construídas nessas áreas para grupos pertencentes a camadas sociais mais elevadas ao ponto de descaracterizar essa política de inclusão (GATTI, 2015).

Os dados levantados ao longo da tese indicam que, não obstante essas áreas tenham sido projetadas como espaços de “não mercado”, pois são regulamentadas e geridas com uma lógica que prioriza o bem-estar social sobre as dinâmicas puramente mercadológicas, esses espaços se convertem em um suporte para uma forma mais sofisticada de mercado, a financeirização, por meio da construção do que Shimbo (2010) denomina de habitação social de mercado ou de sua forma mais aprimorada, as parcerias público-privadas para construção de habitação. Através da teoria dos mercados contestados, objetivou-se compreender como as ZEIS se transformaram em uma arena de conflito, onde diferentes agentes buscavam influenciar estruturas legais e regulatórias a seu favor.

As revisões do Plano Diretor emergem nesse contexto como processos permeados por intensos conflitos, nos quais agentes do mercado imobiliário, corporações profissionais, movimentos sociais e segmentos da sociedade civil atuam estrategicamente para reconfigurar as diretrizes normativas conforme suas demandas. Em razão da centralidade desse dispositivo normativo para constituição e desenvolvimento dos perímetros circunscritos da metrópole, esses processos de revisão mobilizam e congregam diferentes agentes (representantes da sociedade civil, movimentos sociais, órgãos de classe e representantes do mercado imobiliário). Esse engajamento reflete a

relevância do Plano no âmbito citadino e desnuda algumas questões basilares, demonstrando como seus dispositivos são capazes de influenciar o processo de valorização fundiária, desencadear ou barrar ondas especulativas e dispor sobre modelos de construção que impactam, de maneira direta, a qualidade de vida dos habitantes.

Não obstante movimentos sociais tenham logrado êxito ao incorporar ao Plano Diretor relevantes instrumentos normativos ao longo dos anos, constata-se que, desde a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), agentes privados- atraídos pelo custo inferior do solo, pelos incentivos fiscais e pelo elevado potencial construtivo nessas áreas- têm aproveitado das lacunas existentes no arcabouço legislativo para usufruir das vantagens e incentivos desses espaços, redirecionando a produção habitacional para faixas de renda que não incluem a de maior déficit. Esse fenômeno indica uma apropriação estratégica do planejamento urbano voltado ao interesse social por agentes do capital imobiliário, que tensionam o caráter redistributivo dessas áreas e as inserem em circuitos de valorização imobiliária, diluindo os objetivos sociais originais do instrumento.

Embora exista um amplo arcabouço legal destinado a formar um enclave nestes espaços, garantindo a proteção e permanência dos moradores, barrando processos centrífugos de exclusão físico-espacial, a criação de leis e demarcação desses territórios ainda se mostra insuficiente. Os formatos híbridos de gestão, constituídos pela confluência de agentes públicos e privados, têm assumido um papel significativo na formulação de políticas. Nessas coalizões, o aparato estatal, embora presente, subordina-se às diretrizes dos agentes privados, que moldam a produção e o consumo do ambiente construído. Não obstante, componham as agendas de diferentes movimentos, as políticas de revitalização foram progressivamente reorganizadas para potencializar a atração de capital privado, caracterizando-se por uma mobilização expressiva de investimentos públicos com o objetivo de assegurar condições de rentabilidade e segurança para o capital. Inseridas neste cenário, as ZEIS emergem como novas fronteiras de expansão do capital imobiliário, instrumentalizadas para absorver o fluxo de investimentos que visam à valorização do ambiente urbano.

Como exposto ao longo da tese, o Poder Público atua destravando áreas criadas originalmente como espaços de não mercado, tornando-as ainda mais atrativas através de uma intrincada engenharia financeira. Remoções forçadas em áreas centrais de São Paulo e um novo desenho da política habitacional fundado em Parcerias Público-Privadas indicam que esses espaços vêm sendo utilizados progressivamente por empresas

como novas “fronteiras” para o avanço do capital. Na contramão das demandas de movimentos sociais que lutam pela desmercantilização da moradia, pela adoção de modelos alternativos como mutirões, reformas de imóveis já existentes, reforma de habitações coletivas e aluguel social voltados à inclusão da faixa de maior déficit habitacional nos desenhos das políticas habitacionais em áreas de ZEIS, o poder público permite através do desenho atual do contrato de PPP habitacional, que o capital financeiro aterrisse em espaços que seriam considerados mercados contestados destinados às políticas sociais inclusivas transmutando-as em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos (*bankable*) (JONES, 2012; GAGO, 2018; SANTORO, CHIAVONE, 2020).

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel. **The financialization of home and the mortgage market crisis.** *Competition and change*, v. 12, n. 2, p. 148-166, 2008.

_____. (Ed.). **The Financialization of Housing: a political economy approach.** New York: Routledge, 2016.

_____. (Ed.). Financial geography II: financial geographies of housing and real estate. *Progress in Human Geography*, v. 43, n. 2, p. 376-387, 2019. DOI: 10.1177/0309132518819503.

AGLIETTA, Michel. **Shareholder value and corporate governance:** some tricky questions. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 146-159, 2000.

ALMEIDA, Marco Antônio Ramos de. **O Centro da metrópole:** reflexões e propostas para a cidade democrática o século XXI. São Paulo: Editora Terceiro Nome: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX:** dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.

ASCHER, François. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano VIII, nº. 1, abr. 1994, pp. 83-96.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Os antecedentes da tormenta:** origens da crise global. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário:** uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do mercado de moradia na cidade de São Paulo. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 1997.

BRAGA, J. C.; OLIVEIRA, G. C. de; WOLF, P. J. W.; PALLUDETTO, A. W. A.; DEOS, S. S. de. **For a political economy of financialization: theory and evidence.** *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. especial, p. 829–856, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art1>.

BRANQUINHO, Evânio dos Santos. **Campos Elíseos no centro da crise:** a reprodução do espaço no Centro de São Paulo. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2007.

BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 111-145, 2000.

CARMO, M. J., SACOMANO NETO, M; DONADONE, J. C. **Financialisation in the Automotive Industry: Capital and Labour in Contemporary Society**. London: Routledge, 2021

CARVALHO FILHO, Nelson Diniz. **A financeirização na longa duração: dinheiro, tempo e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos estudos, nº45, Julho de 1996.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2014.

CHESNAIS, François. **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Editora Xamã, 1998.

_____. **A teoria do regime de acumulação financeirizado:**

COSTA, Fernanda Carolina; GONÇALVES, Norma Lacerda. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 35–62, 2023. DOI: 10.55663/RBDU.v09.i16-ART02.

CHRISTOPHERS, B. (2015). The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, 5(2), 183-200. <https://doi.org/10.1177/2043820615588153>

D'ALMEIDA, C. H. **Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano**. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DUARTE, Patrick Mauricio. **Sigo, logo invisto!:** o papel dos influenciadores de mídias sociais na participação de seus seguidores no mercado de ações. 2022. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Negócios, Porto Alegre, 2022.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ERTURK, I.; FROUD, J.; JOHAL, S.; LEAVER, A; WILLIAMS, K. The democratisation of finance promises, outcomes and conditions. *Review of Political Economy*, v. 14, p. 553-575, 2007.

ERTURK, Ismail. Shareholder primacy and corporate financialization. In: MADER, Philip; MERTENS, Daniel; VAN DER ZWAN, Natascha (Orgs.). *The Routledge International Handbook of Financialization*. Londres: Routledge, 2020. p. 43-55.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DOWLING, E., 2016. **In the wake of austerity**: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. *New political economy*, 22 (3), 294–310

FAIRBAIRN, Madeleine. **Fields of Gold**: Financing the Global Land Rush. Ithaca: Cornell University Press, 2020. DOI: 10.1515/9781501750106. Disponível em: <https://library.oxpen.org/handle/20.500.12657/62191>.

FIELDS, Desiree. Unwilling subjects of financialization. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 41, n. 4, p. 588-603, 2017. DOI: 10.1111/1468-2427.12519.

_____. Automated landlord: digital technologies and post-crisis financial accumulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 54, n. 1, p. 16-181, 2022. DOI: 10.1177/0308518X19846514.

FIX, Mariana. **A “fórmula mágica” da parceria público-privada**: operações urbanas em São Paulo. Disponível em: http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf

FIX, Mariana; PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 4 (157), p. 638-657, out./dez. 2019.

FLIGSTEIN, Neil; SHIN, Taekjin. Shareholder value and the transformation of the U.S. economy, 1984–2000. *Sociological Forum*, v. 22, n. 3, p. 399-424, 2007.

FOSTER, John Bellamy. Monopoly-finance capital. *Monthly Review*, v. 58, n. 7, 2006. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2006/12/01/monopoly-finance-capital/>. Acesso em: 10/01/2023.

_____. The financialization of capitalism. *Monthly Review*, v. 58, n. 11, 2007. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2007/04/01/the-financialization-of-capitalism/#fn1>. Acesso em: 10/01/2023.

FREITAS, Cristiane Motta de. **A reconquista do Centro**: uma reflexão sobre a gentrificação das áreas urbanas. Dissertação apresentada ao curso de mestrado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

FROUD, Julie; HASLAM, Colin; SUKHDEV, Johal; WILLIAMS, Karel. **Shareholder value and financialization**: consultancy promises, managements moves. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 80-110, 2000.

GAGO, V. **A razão neoliberal**: economias barrocas e pragmática popular. São Paulo: elefante, 2018.

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento**: ZEIS 3 como instrumento para manutenção da população de baixa renda em áreas centrais, o caso da ZEIS 3 C016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.

GUERREIRO, I. de A. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 49, p. 729–756, 2020. DOI: 10.1590/2236-9996.2020-4904.

GUTTMAN, Robert. As mutações do capital financeiro. In: CHESNAIS, François. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. **Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças**. Novos estudos nº 82, novembro 2008.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HENNIGEN, Inês; FOLETTO, Matheus Dalazen. **Seja um investidor**: plataformas financeiras, gamificação e produção de subjetividade. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/256562>.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JARDIM, Maria A. Chaves. **Estado e Mercado no Governo Lula**: convergências e divergências no mercado de fundos de pensão. Revista Agenda Política, Vol. 04- nº2 maio/agosto 2016.

JONES, B.G. “**Bankable slums**”: the global politics of slum upgrading. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5. Pp. 769-789.

KARA-JOSÉ, Beatriz. Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revalorização do centro de São Paulo (1975-2000). São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007.

_____. A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. 2010. 594 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KARWOWSKI, Ewa. **Towards (de-)financialisation: the role of the State**. *Cambridge Journal of Economics* 2019, 43, pág. 1001–1027.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. **Financeirização**: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017.

KRIPPNER, Greta R. The financialization of the american economy. *Socio- economic Review*, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005.

_____. **Capitalizing on crisis**: the political origins of the rise of finance, 2011.

LAGNA, Andrea. Derivatives and the financialisation of the italian State. *New Political Economy*, v. 21, n. 2, p. 167-189, 2016.

LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. *Historical materialism*, v. 17, n. 2, p. 114-148, 2009.

_____. Theorizing financialization. *Work, Employment & Society*, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.

LIMA, Bruno Avellar Alves de. **Para além da forma urbana**. Conflitos e contradições socioambientais da cidade compacta proposta para os eixos de adensamento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. 2021.

LUZ, Cícero Krupp da; LEITE, Robson Soares. **O Estado de Exceção nos jogos olímpicos Rio-2016**: a violação de direitos ambientais no caso do campo de golfe. *Revista de Direitos Emergentes na Sociedade Global*, v.4, n.2, 2015.

MADER, P., MERTENS, D., VAN DER ZWAN, N. (Eds.). (2020). **The Routledge International Handbook of Financialization** (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315142876>

MAGNANI, Maira; JARDIM, Maria Aparecida Chaves; JARD DA SILVA, Sidney. **Os fundos de pensão como agentes do capital**: estado da arte da literatura recente. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 93, p. 1-22, 2020.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro III: o processo global de produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. **O capital**: crítica da economia política: Livro II. São Paulo: Boitempo, 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil**: atores, processos e trajetórias. 2003. 320 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

MIRANDA, et al. **Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo**. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviii/anpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=997>> Acesso em: 23/01/2023.

MIRANDA, Leianne Theresa Guedes. **A cidade de São Paulo e o centro expandido**: empreendimentos, ajustes e reajustes da configuração do espaço urbano. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Unicamp, 2016.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007. p. 416-434.

MORAES, Demóstenes Andrade de. A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 169–196, 2023. DOI: 10.55663/RBDU.v09.i16-ART07. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/838>.

MOSQUEIRA, Tatiane Meza. **Reabilitação da região da Luz**- Centro histórico de São Paulo: Projetos urbanos e estratégias de intervenção. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2007.

MUNDO NETO, M. **Difusão da lógica financeira e internacionalização da indústria sucroalcooleira brasileira**. In: DONADONE, J. C.; JARDIM, M. A.C. *As Centralidades e as Fronteiras das Empresas do Século 21*. Bauru: EDUSC, 2011. p. 393-445.

_____. DONADONE, Júlio Cesar. **Elite financeira e capitalismo de índices no Brasil**: atores na expansão do mercado de ETFs e uma nova camada na estrutura de poder no mundo corporativo. *Princípios*, n. 166, 2023.

NASCIMENTO, Rodrigo Cavalcanti do. **Capital financeiro e uso agrícola do território**: a financeirização da terra nos cerrados brasileiros. 2019. 246 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/183072>.

O'BRIEN, Peter; PIKE, Andy. **The financialisation and governance of infrastructure**. In: MARTIN, R.; POLLARD, J. (Org.). *Handbook of the Geographies of Money and Finance*. Aldershot: Elgar, 2017.

OKUMA, André Massanori. **Fluxo(s) da Luz**: Um emaranhado de feixes sobre a Cracolândia. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Arte da Universidade Federal de São Paulo, 2019.

PALLADINI, Gabriel Maldonado. **Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no estado de São Paulo**: o programa Casa Paulista. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. **A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda**: limites explicativos e diálogos possíveis. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 16, n°. 32, pp. 307-328, nov. 2014.

_____. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos:** modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

_____. PALLADINI, G. M. (2018). Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, 20(43), 879–903.

PERUCHI, Paulo Renato; SACOMANO NETO, Mário; DONADONE, Júlio Cesar. **Estado, mercados e organizações:** influências da lógica financeira no setor de infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil. *Política & Sociedade - Florianópolis* - Vol. 21 - Nº 50 - Jan./Abr. de 2022. Pp. 174-205.

PIMENTA, Ana Clara de Almeida. **A nova fronteira do Capital:** a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz em São Paulo. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.

PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio César. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | **RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 91–116, 2023. DOI: 10.55663/RBDU.v09.i16-ART04.

PULHEZ, Magaly Marques. **A gestão da política habitacional em São Paulo:** notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 99–116, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020006>.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles e o capitalismo financeirizado.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

RIXEN, T.; VIOLA, L. A. **Putting path dependence in its place:** toward a taxonomy of institutional change. *Journal of Theoretical Politics*, [s.l.], v. 27, n. 2, p. 301-323, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0951629814531667>.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil.** Disponível em: <https://diplomatie.org.br/conflitos-por-moradia-estao-aumentando-no-brasil/>. Acesso em: 10/06/2024.

_____. CYMBALISTA, R. ., & NAKANO, K. . (2011). Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista De Direito Da ADVOCEF*, 7(13), 123–158.

_____. SANTORO, Paula Freire. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária.* 2013. Lincoln Institute of Land Policy.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

SALTORATO, P.; DOMINGUES, L. C.; DONADONE, J. C.; NEVES GUIMARAES, M. R. From Stores to Banks: The Financialization of the Retail Trade in Brazil, Latin American Perspectives. v. 41, p. 110-128, 2014

SANFELICI, Daniel de Mello. **A metrópole sob o ritmo das finanças**: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2013.

_____. **A produção do espaço como mercadoria**: novos eixos de valorização imobiliária em Porto Alegre/RS. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTO AMORE, C. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), 283 p. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SANTORO, Paula Freire; CHIAVONE, João de Araújo. Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado? Cad. Metrop, São Paulo, v. 22, n. 49, pp 683-704, set/dez 2020.

SANTORO, Paula Freire et al. O papel da terras públicas na mobilização do Estado pelo Capital. In: ROLNIK, Raquel et al. **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018.

_____. LIMA, P.; MENDONÇA, P. Parcerias Público-Privadas e Habitação Social: vínculos perversos. In: **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. 2018a.

_____. ROLNIK, Raquel. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 407-431, maio/ago. 2017.

_____. UNGARETTI, D.. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: submissão da terra pública às lógicas imobiliário-financeiras? In: **Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa**. São Paulo, 2021.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Maximização do valor do acionista (MVA) e os impactos nas estratégias das grandes corporações não-financeiras: o caso da Vale. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO, 4., 2019, Campinas. Anais... Campinas: [s.n.], 2019. p. 518-526. DOI: 10.5151/iv-enei-2019-3.3-046.

SARTORI G (1970) Concept misformation in comparative politics. American Political Science Review 64(4): 1033–1053.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação Social, habitação de mercado a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. Controle de risco: do Arco do Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana. In: SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Beatriz. Financeirização e estudos urbanos na América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

STEINER, Philippe. **A sociologia econômica da contestação moral**. Sociologias, Porto Alegre, volume 25, 2023, e-soc125821pt, p. 1-28.

STEINER, P. TRESPEUCH, M. “**Managing Passions and Constructing Interest**. Online Gambling, Human Body Parts and the Market”. *Revue française de sociologie*, 54-1: 143-166.

TRESPEUCH, Marie & STEINER, Philippe. 2014. **Marchés contestés**. Quand le marché rencontre la morale. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, 2014.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. “**ZEIS de vazios**” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Habitação social no centro de São Paulo**: legislação, produção, discurso. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As ilusões do plano diretor**. . São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf.

VOLOCHKO, Danilo. **A produção do espaço e as estratégias de reprodução do capital**: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo, 2007.

VOLPATO, João de Oliveira Campos. **Habitação na era da austeridade**: a parceria público-privada no centro de São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019.

WANG, Yingyao. **The rise of the ‘shareholding state’**: financialization of economic management in China. *Socio-Economic Review*, v. 13, n. 3, p. 603–625, jul. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ser/mwv016>.

ZANANDREA, Vinícius. **Avaliação de Fundos de Investimentos Imobiliários no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Maria, 2018.

Anexo I

Prezados,

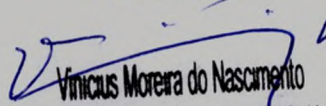
Em nome das 35 entidades apoiadoras, a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINCS) tem a honra de apresentar este conjunto de sugestões para a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo, bem como subsídios técnicos que suportam as propostas.

Agradecemos desde já a atenção e o comprometimento de todos os envolvidos na revisão do PDE, e nos colocamos à disposição para contribuir com o diálogo e o debate em torno das nossas sugestões.

Atenciosamente,

RECEBIDO NA
COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA
METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE
DA CÂMARA MUNICIPAL DE SP.

12/05/23


Vinicus Moreira do Nascimento
Supervisor de Expediente - SGP.11

Rua Iguatemi, 448 - 14º andar, cj.1402 | Itaim Bibi | CEP: 01451-010 | São Paulo, SP
Tel 55 11 2737-1400 | 55 11 5171-8065 | www.abrainc.org.br



Protocolo PDE Câmara.pdf

Documento número #8bba883e-8904-4745-9d60-7a7f8c40e7e2

Hash do documento original (SHA256): 9907d04c314f3468113e24803038ab04bc0c88723514493890d93c7324ed78b6

Assinaturas



Cicero Marcus de Araujo

CPF: 385.190.466-49

Assinou como representante legal em 12 mai 2023 às 15:34:20

Log

- 12 mai 2023, 15:32:50 Operador com email carolina@abrainc.org.br na Conta 919b45c0-6f05-4c6e-81dd-9a9fd349e4c9 criou este documento número 8bba883e-8904-4745-9d60-7a7f8c40e7e2. Data limite para assinatura do documento: 19 de maio de 2023 (23:59). Finalização automática após a última assinatura: habilitada. Idioma: Português brasileiro.
- 12 mai 2023, 15:32:51 Operador com email carolina@abrainc.org.br na Conta 919b45c0-6f05-4c6e-81dd-9a9fd349e4c9 adicionou à Lista de Assinatura: cicero@abrainc.org.br para assinar como representante legal, via E-mail, com os pontos de autenticação: Token via E-mail; Nome Completo; CPF; endereço de IP. Dados informados pelo Operador para validação do signatário: nome completo Cicero Marcus de Araujo. Rolagem (scroll down) obrigatório ativado.
- 12 mai 2023, 15:34:20 Cicero Marcus de Araujo assinou como representante legal. Pontos de autenticação: Token via E-mail cicero@abrainc.org.br. CPF informado: 385.190.466-49. Documento assinado mediante rolagem (scroll down) obrigatório. IP: 201.0.27.40. Componente de assinatura versão 1.496.0 disponibilizado em <https://app.clicksign.com>.
- 12 mai 2023, 15:34:21 Processo de assinatura finalizado automaticamente. Motivo: finalização automática após a última assinatura habilitada. Processo de assinatura concluído para o documento número 8bba883e-8904-4745-9d60-7a7f8c40e7e2.



Documento assinado com validade jurídica.

Para conferir a validade, acesse <https://validador.clicksign.com> e utilize a senha gerada pelos signatários ou envie este arquivo em PDF.

As assinaturas digitais e eletrônicas têm validade jurídica prevista na Medida Provisória nº. 2200-2 / 2001

Este Log é exclusivo e deve ser considerado parte do documento nº 8bba883e-8904-4745-9d60-7a7f8c40e7e2, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso da Clicksign, disponível em www.clicksign.com.

São Paulo, 11 de maio de 2023

À

Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

Excelentíssimos Senhores Vereadores

RUBINHO NUNES

Presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

RODRIGO GOULART

Relator do Projeto de Lei 127/2023 – Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico

**REF.: PL — Projeto de Lei 127/2023 de 20 de março de 2023 —
REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Senhores Vereadores

As entidades de classe e as associações empresariais signatárias deste documento apresentam, abaixo, propostas visando o aperfeiçoamento do Projeto de Lei nº 127, de 20 de março de 2023, elaborada pelo Executivo, que dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu artigo 4º.

Certos de que as sugestões apontadas contribuem para o aprimoramento do marco regulatório urbanístico do Município de São Paulo, permanecemos à disposição, tendo como objetivo colaborar com o Poder Público em prol de uma cidade melhor para todos os cidadãos paulistanos.

Cordialmente

- ABCIC — Associação Brasileira da Construção Industrializada de Concreto
- ABCLS — Associação Brasileira da Construção Leve e Sustentável
- ABCP — Associação Brasileira de Cimento Portland
- ABESC — Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Concretagem
- ABIE — Associação Brasileira de Indústrias de Esquadrias

- ABILAJE — Associação Brasileira da Indústria de Lajes
- ABIVIDRO — Associação Brasileira das Indústrias de Vidro
- ABMI — Associação Brasileira do Mercado Imobiliário
- ABPP — Associação Brasileira de Proteção Passiva
- ABRAESP — Associação Brasileira das Indústrias de Portas e Janelas Padronizadas
- ABRAINC — Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
- ABRAMAT — Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção
- ABRASCE — Associação Brasileira de Shopping Centers
- ABRASIP — Associação Brasileira de Engenharia de Sistemas Prediais
- ABRAVA — Associação Brasileira de Refrigeração, Ar Condicionado, Ventilação e Aquecimento
- ABRINSTAL — Associação Brasileira pela Conformidade e Eficiência de Instalações
- ACSP — Associação Comercial de São Paulo
- AELO — Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano
- AFEAL — Associação Nacional de Fabricantes de Esquadrias de Alumínio
- ALSHOP — Associação Brasileira de Lojistas de Shopping
- APEMEC — Associação de Pequenas e Médias Empresas de Construção Civil do Estado de São Paulo
- ASBEA-SP — Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
- ASPEC PVC — Associação Brasileira dos Fabricantes de Sistemas, Perfis e Componentes para Esquadrias de PVC
- BLOCO BRASIL — Associação Brasileira do Fabricante de Blocos de Concretos do Brasil
- BRASINFRA — Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura
- FIABCI BRASIL — Federação Internacional Imobiliária
- IBTS — Instituto Brasileiro de Telas Soldadas
- PROACÚSTICA — Associação Brasileira para a Qualidade Acústica
- SECOVI-SP — Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
- SIAMFESP — Sindicato da Indústria de Artefatos de Metais Não Ferrosos no Estado de São Paulo
- SINAPROCIM — Sindicato Nacional da Indústria de Produtos de Cimento
- SINDUSCON-SP — Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo
- SINICESP — Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo
- SINPROCIM — Sindicato da Indústria de Produtos de Cimento do Estado de São Paulo
- SOBRATEMA — Associação Brasileira de Tecnologia para Construção e Mineração

REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

LEI 16.050/2014-PDE

TEMAS TRATADOS

- [1] unidades R: vagas de garagem nos EETU;

- [2] cota parte máxima de terreno por unidade;

- [3] cota de solidariedade;

- [4] gabarito de altura máxima;

- [5] ZEIS 5;

- [6] incentivo para a produção de HIS 1 por transferência de potencial construtivo;

- [7] estacionamento em fachadas ativas nos eixos;

- [8] direito de protocolo;

- [9] inclusão de antigas Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER, hoje já classificadas como Zonas Mistas - ZM ou Zonas Centralidades - ZC, nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;

- [10] inclusão da locação como possibilidade de destinação da unidade de habitação de interesse social (HIS);

- [11] parâmetros de Projetos de Lei de Arcos não encaminhados;

- [12] ativação dos eixos previstos;

- [13] regramento da transição de finalização das OUCs;

[14] estabelecimento de centralidades;

[15] PIUs de Zonas de Ocupação Especial (PIU-ZOE);

[16] localização de edificações de infraestrutura de interesse público;

[17] complexos de saúde, educação e pesquisa em saúde;

[18] outorga onerosa e regularização de edificações.

REVISÃO INTERMEDIÁRIA DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

PLEITOS ORIGINAIS

[1] unidades R: vagas de garagem nos EETU

- O art. 20 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 20. O art. 80 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 80.

.....
 III — as áreas cobertas, em qualquer pavimento, ocupadas por circulação, manobra e estacionamento de veículos, desde que seja observada a cota de garagem máxima fixada no Quadro 2 desta lei, e o número total de vagas **não computáveis do empreendimento, excetuadas as vagas de implementação obrigatória**, não ultrapasse:

a) nos usos R, alternativamente:

1. 1 (uma) vaga por unidade habitacional ~~maior ou igual a 30m² (trinta metros quadrados) de área construída computável;~~

2. 1 (uma) vaga a cada 60m² (sessenta metros quadrados) de área construída computável, excluídas as áreas computáveis ocupadas por vagas, desprezadas as frações;

.....
 c) nos usos mistos, as alternativas definidas na alínea “a” para usos residenciais e 1 (uma) vaga a cada ~~70m² (setenta metros quadrados)~~ **30m² (trinta metros quadrados)** de área construída computável **e não computável incentivada** destinadas ao uso nR, excluídas as áreas computáveis ocupadas por vagas, desprezadas as frações;

.....
 § 4º Como incentivo aos empreendimentos sem vagas de estacionamento de veículos, excetuadas as vagas necessárias ao atendimento das condições de instalação fixadas na LPUOS, serão **adicionalmente** consideradas não computáveis até o limite de 10% (dez por cento) da área construída computável, as áreas cobertas de uso residencial ou não residencial, em qualquer pavimento.

.....” (NR)

JUSTIFICATIVA

A regra relacionada à exclusão das áreas construídas computáveis das unidades de até 30 m² e as áreas de vagas tem potencial de gerar distorções na aplicação do instrumento. Além disso, a quantidade de vagas geradas pela regra não se altera, independentemente da dimensão ou número de unidades propostas no empreendimento. Portanto, sugerimos a exclusão da condição relacionada à metragem mínima das unidades e o ajuste para se excluir do cálculo as áreas computáveis ocupadas por vagas.

Adicionalmente, a redução do ajuste de vagas à área computável para 30m² objetiva garantir ao menos 1 vaga mínima para as unidades comerciais, que são usualmente de menor área.

[2] cota parte máxima de terreno por unidade

- O art. 19 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 19. O art. 79 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido do § 9º, com a seguinte redação:

“Art. 79.

§ 9º Nas áreas de influência dos eixos, a cota máxima de terreno por unidade habitacional poderá ser superada, até o limite de 30 m² (trinta metros quadrados) de terreno por unidade, mediante aplicação de Fator Social – FS ~~igual a 2 (dois), para uso residencial:~~

I — para as unidades residenciais de área maior que 70m² (setenta metros quadrados), variando de 1 (um) a 1,5 (um e meio), na proporção da cota parte utilizada entre 20m² (vinte metros quadrados) e 30m² (trinta metros quadrados) de terreno por unidade;

II — para as demais unidades residenciais, conforme o disposto no Quadro 5 da Lei.” (NR)

JUSTIFICATIVA

A aplicação do Fator Social (FS) de 2,0 de forma homogênea e indistinta a todos os empreendimentos do eixo que usarem qualquer cota parte imediatamente superior a 20m², conforme proposto na atual versão do Projeto de Lei, penaliza fortemente a construção de unidades habitacionais de área entre 30m² e 70m², cujo FS estabelecido pelo Quadro 5 da Minuta é de 0,8, aumentando seu custo de outorga em 250%. Isso representa uma anulação

do incentivo originalmente pretendido de estímulo à construção desse espectro de tipos de unidade.

Além disso, a aplicação de FS que varia linearmente conforme a cota parte utilizada pelo empreendimento é uma solução compatível ao intuito de aumentar a contrapartida pública conforme o número de unidades produzido é menor, ao mesmo tempo que o faz de forma flexível, abrindo possibilidade para a produção de uma gama diversa de produtos, que pagarão cada qual uma contrapartida compatível e razoável à sua natureza.

Historicamente, a cota parte média adotada em São Paulo é baixa; a partir de dados da Embraesp, é possível calcular que a cota parte média histórica em São Paulo (considerando os anos de 1985 até 2015) foi de pouco menos de 38 m² em empreendimentos residenciais. Essa média foi ainda mais reduzida a partir de 2016, pós-implementação da Lei 16.050/14 e aprovação da Lei 16.402/16, chegando a aproximadamente 18 m² (considerando os anos de 2016 a 2022). Nesse mesmo período, ao desconsiderar os empreendimentos localizados nas áreas de influência dos eixos, nas quais de fato vale a regra de cota parte máxima, essa média é de apenas 20,4 m².

Por outro lado, como demonstra-se no exemplo das tabelas abaixo, a cota de terreno por unidade de 30 m² promove uma variabilidade muito maior de arranjos de tipos de unidades diferentes. A maior flexibilidade de arranjos é um impacto muito positivo, que viabiliza a adequação às diferentes demandas dos mercados regionais no território heterogêneo dos eixos da cidade de São Paulo.

COTA PARTE 20 m ²										
Terreno = 4.000 m ² , CA = 4, UH mín = 20 m ²										
combinação tipológica	áreas das unidades									
1/2	20	30	40	50	60	70	80			
1/2	140	130	120	110	100	90	80			
m ² médio										
2/3	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110
1/3	200	180	160	140	120	100	80	60	40	20
m ² médio										
3/4	20	30	40	50	60	70	80	90	100	
1/4	260	230	200	170	140	110	80	50	20	
m ² médio										

COTA PARTE 30 m²																
Terreno = 4.000 m ² , CA = 4, UH mín = 20 m ²																
combinação tipológica	áreas das unidades															
1/2	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120					
1/2	220	210	200	190	180	170	160	150	140	130	120					
m ² médio																
2/3	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130	140	150	160	170
1/3	320	300	280	260	240	220	200	180	160	140	120	100	80	60	40	20
m ² médio																
3/4	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130	140	150		
1/4	420	390	360	330	300	270	240	210	180	150	120	90	60	30		
m ² médio																

Essa flexibilidade não geraria uma queda relevante de densidade; como pode ser visto nos dados das tabelas abaixo, a densidade habitacional líquida produzida nos eixos, desconsiderando todas as unidades produzidas de metragem menor que 30 m², permanece superior à produzida fora dos eixos, o que indica que o objetivo previsto de adensamento nos eixos está sendo atendido e continuará a sê-lo.

RESIDENCIAL nos EIXOS

	UH	terrenos m²	UH/ha	Quartos/UH
total pós 2016	97219	1205175	807	1,60

total pós 2016 >30 m² 71504 1205175 593 2,09

RESIDENCIAL FORA dos EIXOS

	UH	terrenos m²	UH/ha	Quartos/UH
total pós 2016	236384	4828570	490	1,85

total pós 2016 >30 m² 199518 4828570 413 2,10

Fonte: Embraesp

[3] cota de solidariedade

- O art. 112 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido do § 8º, com a seguinte redação:

“Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados), *excetuados os localizados dentro dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas em vigor*, 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.

.....
 § 2º

I - produzir, isoladamente ou de forma associada, a ser regulamentada por decreto, Empreendimento de Habitação de Interesse Social com, no mínimo, a mesma área construída exigida no “caput” deste artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Subsetores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias do Setor Eixos de Desenvolvimento 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.

.....
 § 8º. *A cota de solidariedade prevista nos artigos 111 e 112 da Lei nº 16.050, de 2014, poderá ser adotada, por opção do interessado, nos empreendimentos com área construída computável igual ou inferior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados), recebendo o empreendedor, como contrapartida, os benefícios previstos nos §§ 2º e 3º deste artigo.” (NR)*

JUSTIFICATIVA

Em relação ao pagamento da cota de solidariedade em empreendimentos inseridos em perímetros de Operações Urbanas, entendemos que o volume de CEPACs e seu respectivo valor já considera a necessidades de produção de Habitação de Interesse Social necessária, identificada no EIA-RIMA que embasou a Operação, assim como também já existe um percentual mínimo de destinação de recursos da operação para HIS. Sendo assim, entendemos que já está sendo realizada a devida cobrança voltada a garantir a função social da cidade. Portanto, não se justifica a cobrança da Cota de Solidariedade de

empreendimentos nos perímetros das OUCs. Portanto, em suma, a exigência em Operações Urbanas configura risco jurídico para os empreendimentos ao confundir instrumentos de arrecadação e interferir no regramento próprio das Operações Urbanas.

O aumento das doações alternativas, a saber a de terreno e ao FUNDURB, respectivamente dispostas nos incisos II e III, de 10% para 20% sem aumento proporcional do benefício de aumento de CA, tenderá a reduzir novamente a adesão à Cota de Solidariedade, que já é historicamente baixa. Esse diagnóstico pode ser atestado nos dados divulgados pelo Monitoramento do Plano Diretor, da Prefeitura de São Paulo, que nos revela que até 2020 apenas 33 empreendimentos aderiram à Cota. A forte tendência de alta de 420% observada de 2019 para 2020 pode acabar sendo revertida com o aumento da doação proposto.

ID 347: Evolução da quantidade de empreendimentos que utilizaram a Cota de Solidariedade

Unidade territorial de análise: Município
Período: 2015 a 2020

Quantidade de empreendimentos (empreendimento(s))



Fórmula de cálculo:

COTA-SOL - Quantidade de empreendimentos que utilizaram o instrumento

Atualizado até: dezembro 2019

Fonte: Sistema de Administração do Código de Obras e Edificações (SISACOE). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Prefeitura do Município de São Paulo.

Fonte: Monitoramento do PDE, PMSP

Também entendemos que seria um avanço e um incentivo bem-vindo de produção de HIS a legislação urbanística permitir, por opção do interessado, que empreendimentos com área construída computável igual ou inferior a 20.000 m² também possam optar pelo pagamento da cota de solidariedade, desde que recebendo, também, os benefícios previstos.

[4] gabarito de altura máxima

- inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O art. 374 da Lei nº 16.050, de 2014 passa a vigorar com a seguinte redação, com a supressão do § 2º, tornando o § 1º parágrafo único:

“Art. 374. O gabarito de altura da edificação e o número máximo de pavimentos poderão ultrapassar os limites estabelecidos no Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 2014, nos seguintes casos:

I - nas quadras onde, na data de protocolamento de aprovação do projeto, em mais de 40% (quarenta por cento) da área dos lotes, as edificações existentes já tenham ultrapassado estes limites, consideradas as áreas dos lotes com edificações existentes com gabarito maior que o disposto na Lei nº 16.050, de 2014;

II - nos imóveis inseridos nas zonas caracterizadas pelo art. 35 da Lei nº 16.050, de 2014, como Zonas Mistas - ZM, até o limite de 48m (quarenta e oito metros), desde que tenham o acesso de veículos feito para via com largura igual ou superior a 12m (doze metros);

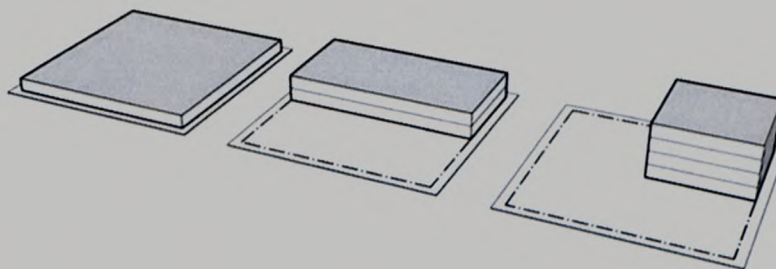
III - nos imóveis inseridos nas zonas caracterizadas pelo art. 36 da Lei nº 16.050, de 2014, como Zonas de Centralidades - ZC, até o limite de 72m (setenta e dois metros), desde que tenham o acesso de veículos feito para via com largura igual ou superior a 12m (doze metros).

Parágrafo único. Para efeito do cálculo disposto no inciso I do “caput”, serão considerados os lotes na data de publicação desta lei, vedada a consideração de lotes lembrados após essa data.” (NR)

JUSTIFICATIVA

A experiência internacional demonstra que a verticalização pressupõe o uso mais racional da terra urbana. Edificações mais esbeltas e mais altas significam maior eficiência no projeto, maior eficiência na construção, maior eficiência energética, maior eficiência na ocupação e menor consumo de terreno.

Maiores alturas significam, também, menor ocupação de terreno, proporcionando mais áreas livres no nível do solo. Por exemplo, em um terreno de 1.000 m², onde o índice ou coeficiente de aproveitamento (CA) é igual a 1, pode-se construir 1.000 m² de área construída. Se a edificação tiver apenas um pavimento, ocupará 100% do terreno, conforme demonstrado na figura abaixo (ilustração à direita). Se a edificação tiver 2 pavimentos, com o mesmo coeficiente de aproveitamento, ocupará 50% do terreno (ilustração ao centro) e, com 4 pavimentos, ocupará 25% do terreno (ilustração à direita).



O espaço liberado com a verticalização das edificações, por sua vez, pode ser utilizado de modo mais apropriado, como por exemplo, para o incremento de espaços de convivência e lazer, ao ar livre, para os moradores dos edifícios e, também, para os demais habitantes da cidade, quando se institui a obrigatoriedade da fruição pública em terrenos privados. Mais áreas verdes contribuem para a mitigação do efeito “ilha de calor”, proporcionando melhor conforto térmico, promovendo o desenvolvimento da fauna urbana e melhorando a saúde dos cidadãos.

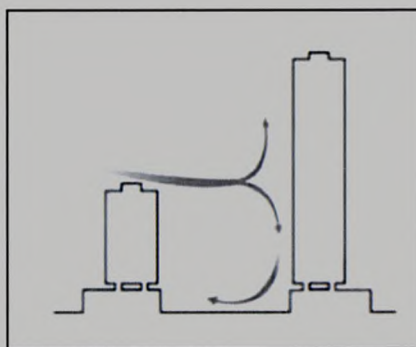
Desde o início da década de 1980 já se sabe que a urbanização pode alterar o clima local e formar ilhas de calor nas cidades. Este fenômeno ocorre quando a temperatura nas cidades é mais elevada em relação às suas áreas periféricas e menos urbanizadas, que possuem maior proporção de áreas verdes. A alteração do uso da terra pela criação de superfícies urbanas impermeáveis provoca o aumento do escoamento superficial de águas pluviais, o aumento da absorção de radiação solar, a liberação adicional de calor antropogênico e mudanças na fricção da superfície, o que resulta em mudanças na temperatura do ar próxima da superfície, umidade, velocidade do vento, convergência / divergência de baixo nível, convecção e precipitação. Ilhas de calor intensificam as ondas de calor, que são nocivas à saúde humana. Quanto maior a temperatura, maior, também, é a poluição atmosférica.

Pesquisa financiada e conduzida pela agência espacial americana, a NASA, em conjunto com pesquisadores da Universidade de Maryland e do Departamento Ambiental de Maryland, investigou quão sensível é a temperatura nas cidades em relação à altura dos edifícios e a vegetação. Os resultados demonstram que áreas urbanas com edifícios mais baixos possuem um ciclo diurno mais prolongado. Edifícios mais baixos causam temperaturas mais altas nas camadas mais altas e nas camadas mais próximas da superfície durante o dia decorrente de menor sombreamento promovido pelos edifícios e causam menores temperaturas à noite como resultado de uma menor absorção da radiação de ondas longas nos cânions viários urbanos.

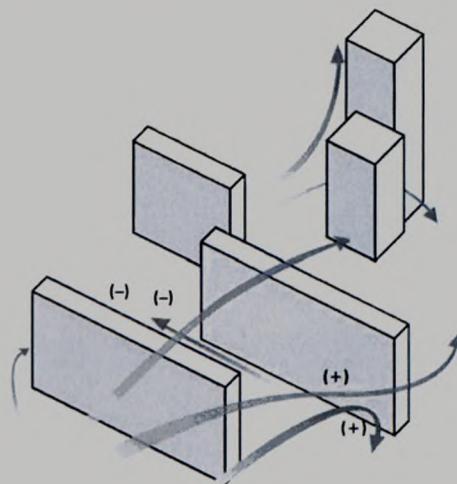
Portanto, o efeito da ilha de calor é menor em regiões com predominância de edifícios mais altos em comparação a regiões com predominância de edifícios mais baixos. Da mesma forma, as árvores nas cidades têm o potencial de diminuir as temperaturas próximas à superfície por meio de sombreamento direto e resfriamento evaporativo.

Como a verticalização proporciona mais áreas ao ar livre, comparativamente a edificações mais baixas (considerando o mesmo índice ou coeficiente de aproveitamento), estas áreas adicionais podem ser utilizadas para o plantio de árvores, que também contribuem para a redução do efeito das ilhas de calor nas cidades.

Menores taxas de ocupação de terreno, acompanhadas por maior verticalização, também melhoram, significativamente, numa melhor ventilação urbana, contribuindo para a redução da temperatura do meio ambiente e para a melhoria do conforto térmico de áreas internas e externas, além de ajudar na dispersão da poluição atmosférica. A porosidade espacial e a permeabilidade horizontal ao nível do solo são muito eficientes para melhorar a ventilação nas cidades. Edifícios altos capturam os ventos que passam pelas cidades e os projetam para baixo.



Este efeito acontece tanto quando o vento bate diretamente sobre as fachadas, quanto quando passa por cima dos edifícios e é puxado para baixo na face protegida do vento através de vórtices espirais que os levam até o nível do solo. Adicionalmente, edifícios com alturas diferentes, induzem pressões positivas e negativas nas laterais dos edifícios, criando movimentos de ar paralelos às fachadas, melhorando a ventilação urbana.



Finalmente, do ponto de vista da drenagem urbana, o espraio geográfico acarreta, necessariamente, uma maior extensão da área impermeabilizada, comprometendo os mananciais periféricos de água doce e potencializando os problemas decorrentes da pernicioso combinação erosão/assoreamento, uma vez que para onde cresce a cidade encontrará terrenos de topografia progressivamente mais acidentada.

Considerados esses aspectos, não restam dúvidas sobre a enorme conveniência de se estancar a franca tendência ao espraio geográfico das cidades brasileiras. A drástica redução do espraio geográfico constitui, inclusive, ação condicional ao sucesso de qualquer programa mais ordenado e ambicioso de combate às enchentes.

[5] ZEIS 5

- o art. 14 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14. O art. 57 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido dos §§ 5º e 6º e 7º e 8º com a seguinte redação:

“Art. 57.

§ 5º No caso de ZEIS 2, ZEIS 3 e ZEIS 5, fica permitido o acréscimo de 50% (cinquenta por cento) do coeficiente de aproveitamento máximo previsto para a respectiva ZEIS, aos EZEIS a serem implantados em porções de tais ZEIS alcançadas pelos critérios de definição das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana previstos no “caput” do artigo 76 desta lei.

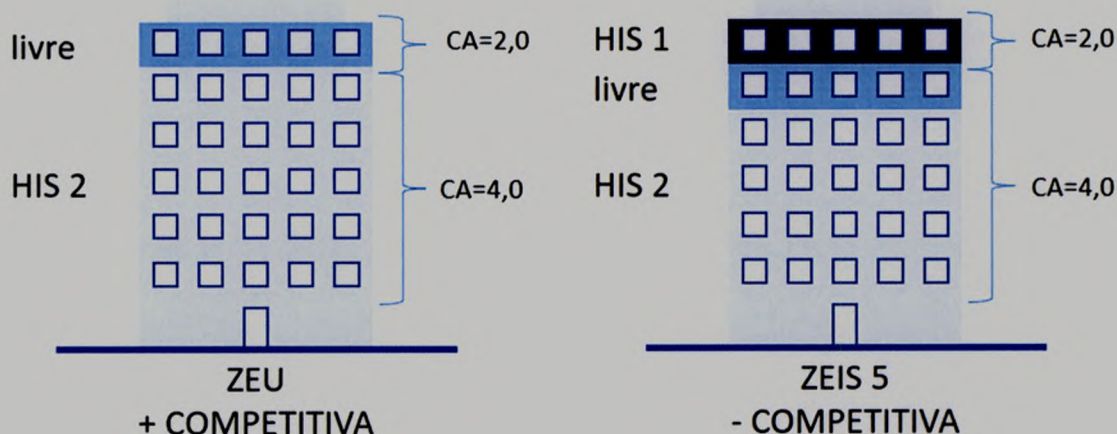
§ 6º O disposto no § 5º deste artigo não se aplica às ZEIS localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.

§ 7º Os EZEIS em ZEIS-5 só poderão utilizar o benefício previsto no § 5º deste artigo, quando no mínimo 20% (vinte por cento) da área construída total for destinada a HIS-1.

§ 8º § 7º Lei específica definirá as quadras passíveis da aplicação das disposições do § 5º deste artigo, demarcando inclusive as áreas atingidas por Eixos de Estruturação da Transformação Urbana previstos, que só poderão ser beneficiadas quando ativados.” (NR)

JUSTIFICATIVA

Em relação à obrigatoriedade proposta pelo Projeto de Lei de estabelecimento de uma proporção mínima de 20% de área construída total para HIS 1, consideramos que a produção de HIS 1 já sofre grande dificuldade devido aos custos de sua execução. Além disso, a exigência torna a ZEIS 5 menos competitiva que o próprio eixo (ZEU), onde é possível atingir o mesmo coeficiente de aproveitamento máximo de 6,0 com a construção de 80% de unidades HIS-2 do total de unidades do empreendimento.



[6] incentivo para a produção de HIS 1 por transferência de potencial construtivo

- o “caput” do art. 123 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido do inciso VII, com a seguinte redação:

“Art. 123

VII - a produção de unidades de Habitação de Interesse Social - HIS 1.” (NR)

- o “caput” do art. 124 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido do inciso III, com a seguinte redação:

“Art. 124

III - os imóveis onde tenham sido construídos empreendimentos caracterizados como EZEIS e EHIS, enquadrados no inciso VII do art. 123, desde que localizados na Macroárea de Urbanização Consolidada, na Macroárea de Qualificação da Urbanização, na Macroárea de Estruturação Metropolitana ou nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana-EETU, poderão transferir seu potencial construtivo básico.” (NR)

- inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O “caput” do artigo 125 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 125. Nos casos de transferência do direito de construir, nos quais não há a doação do imóvel cedente, previstos nos incisos do art. 124 desta lei, o potencial construtivo passível de transferência será calculado segundo a equação a seguir:

PCpt = Atc x CAbas x Fi, onde:

PCpt - potencial construtivo passível de transferência;

Atc - área do terreno cedente;

CAbas - coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente, vigente na data de referência;

Fi - Fator de incentivo = 1, nos casos previstos nos incisos I e II do art. 124;

Fi - Fator de incentivo = 2, no caso previsto no inciso III do art. 124.

.....” (NR)

- inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O artigo 131 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 131. Será possível a expedição de sucessivas Certidões de Transferência de Potencial Construtivo derivadas de uma mesma Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência, ficando a expedição das certidões, nos casos previstos nos incisos I e II do art. 124, condicionadas à comprovação do estado de conservação e preservação do imóvel.” (NR)

JUSTIFICATIVA

Entendemos que as sugestões apresentadas incentivarão, de fato, a necessária produção de HIS 1 por parte da iniciativa privada.

[7] estacionamento em fachadas ativas nos eixos

- o art. 74 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 74. Ficam revogados os arts. 52, 148, 362 a 366 e, as alíneas “a” e “b” do inciso IV do art. 78 e o inciso IV do § 2º do art. 326 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

JUSTIFICATIVA

A vedação em até 15 metros, além de exagerada, impossibilita a implantação de diversas tipologias de empreendimentos. Além disso, a vedação instituída pelo PDE, de 2014, não acarreta benefício real ao entorno urbano: a regra vem dificultando de forma considerável a implantação dos empreendimentos sem atingir o objetivo de afastar sobressolos de garagem nas testadas.

Cabe lembrar que os estabelecimentos comerciais nos tradicionais sobrados continuam sem essa restrição, o que reduz a competitividade dos novos empreendimentos que ficariam impedidos pela proposta de implantar vagas em frente às fachadas ativas.

[8] direito de protocolo

- inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O art. 380 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 380. Os processos de licenciamento de obras e, **edificações e atividades e os projetos de parcelamento do solo**, protocolados até a data de publicação desta lei e sem despacho decisório, serão apreciados integralmente de acordo com a legislação em vigor à época do protocolo, exceto nos casos de manifestação formal do interessado, a qualquer tempo, optando pela análise ~~integral~~ **que inclua as disposições instituídas nesta lei.**”*

Parágrafo único. Os processos de licenciamento ~~de obras e edificações~~ referidos no “caput” serão indeferidos:

I - nos casos previstos na legislação edilícia (Código de Obras e Edificações - COE), na data de publicação desta lei;

*II - se for requerida a modificação da versão do projeto constante do processo em análise na data de ~~promulgação~~ **publicação desta lei para alguma das seguintes finalidades:***

a) alteração de uso, ~~categoria de uso ou subcategoria de uso;~~

b) acréscimo superior a mais de 5% (cinco por cento) nas áreas computáveis ou não computáveis;

*c) ~~alteração em~~ **acréscimo superior a mais de 5% (cinco por cento) na taxa de ocupação.**”
(NR)*

▪ inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O art. 381 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 381. Os projetos de edificação com licenças expedidas nos termos da legislação vigente anteriormente à data de publicação desta lei, na aprovação de projetos modificativos **de acordo com a legislação edilícia em vigor e** protocolados após a data de publicação desta lei, serão analisados de acordo com as disposições do art. 380 desta lei.” (NR)*

JUSTIFICATIVA

Entendemos que para a necessária segurança jurídica, o direito de protocolo, com as devidas ressalvas apresentadas, deve ser, sempre, preservado. O Município de São Paulo construiu

um histórico de previsibilidade de investimentos graças ao artigo que, mesmo após discussão judicial, permaneceu vigente.

[9] inclusão de antigas Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER, hoje já classificadas como Zonas Mistas - ZM ou Zonas Centralidades - ZC, nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana

- inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. A Lei nº16.050, de 2014, passa a vigorar acrescida do Art. YY:

“Art. YY. Ficam incluídas nas áreas de influência dos eixos de estruturação da transformação urbana as zonas de uso anteriormente classificadas como Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER, pela Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, e reclassificadas como Zonas Mistas - ZM ou como Zonas Centralidade - ZC, pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente na data de publicação desta lei, desde que atendidas as condições previstas nos incisos I, II e III do art. 76 da Lei nº 16.050, de 2014.”

JUSTIFICATIVA

Ao estabelecer as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana-EETU, o Plano Diretor Estratégico - PDE (Lei Municipal 16.050/2014), no inciso I do § 1º de seu art. 76, excluiu de sua área de abrangência as Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER definidas pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente na época (Lei Municipal 13.885/2004 - LPUOS). O objetivo de referida exclusão era claro e relevante: preservar as características exclusivamente residenciais, e de baixa densidade, predominantes em determinados territórios da cidade de São Paulo. No entanto, o Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2014, ainda tinha como referência as Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER definidas pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente naquele momento (Lei Municipal 13.885/2004 - LPUOS).

Posteriormente à publicação do Plano Diretor Estratégico de 2014, após análise das condições mais recentes de uso e ocupação do solo do município de São Paulo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano concluiu que quadras classificadas anteriormente como Zonas Exclusivamente Residenciais - ZER, pela Lei Municipal 13.885/2004 - LPUOS, deveriam ser reclassificadas, por não apresentarem mais as características exclusivamente

residenciais de baixa densidade. Sendo assim, a nova legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo (Lei Municipal 16.402/2016 - LPUOS), reclassificou-as como Zonas Mistas - ZM ou Zonas Centralidade - ZC.

Portanto, é justificável, coerente e admissível que a Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico promova os necessários ajustes no sentido de possibilitar a inserção de quadras anteriormente classificadas como ZER, e atualmente já reclassificadas como ZM ou ZC, nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana - EETU, nas condições de ocupação do solo estabelecidas pelo Quadro 2 da Lei Municipal 16.050/2014 - PDE e pela Lei Municipal 16.402/2016 – LPUOS, dessa forma viabilizando as pretensões do Plano Diretor em relação aos eixos.

PLEITOS PARA AS NOVAS ALTERAÇÕES DO PL

[10] inclusão da locação como possibilidade de destinação da unidade de habitação de interesse social (HIS)

- o art. 10 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. O art. 47 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 47. ~~A produção privada de unidades de HIS 1, HIS 2 e HMP utilizando~~ **Na hipótese de destinação de unidades de HIS 1, HIS 2 e HMP através da venda, a utilização dos benefícios urbanísticos e fiscais previstos nesta lei caracterizará adesão a regime jurídico próprio, qualificado, concomitantemente:***

I — pela fruição dos benefícios fiscais e urbanísticos pertinentes à implantação das tipologias de HIS 1, HIS 2 e HMP;

*II — pela necessidade de atendimento, de forma permanente, da faixa de renda destinatária das unidades habitacionais ~~produzidas~~ **vendidas** em cada uma das tipologias apontadas no inciso anterior;*

*III — pelo dever permanente de prestação de informações ao Poder Público no tocante a destinação das unidades habitacionais de HIS 1, HIS 2 e HMP ~~produzidas~~ **vendidas** de acordo com este regime.*

*§ 1º O atendimento permanente caracteriza-se pela obrigação, gravada na matrícula de cada unidade habitacional das tipologias de HIS 1, HIS 2 e HMP ~~produzidas~~ **vendidas** mediante*

adesão ao regime jurídico exposto neste artigo, de que o bem seja alienado exclusivamente a adquirentes com o perfil de renda indicados no respectivo registro.

§ 2º O contrato de venda de unidade habitacional das tipologias de HIS 1, HIS 2 e HMP deverá ser instruído com declaração ou outros documentos assinados pelo adquirente, na qual certifica, naquele momento, sob as penas da lei, o seu enquadramento na faixa de renda familiar mensal prevista na legislação.

~~§ 3º Fica o Poder Público autorizado a celebrar com o Serviço Registrário Imobiliário acordo para fins de receber notificações sobre a comercialização de imóveis caracterizados como HIS 1, HIS 2 e HMP produzidos mediante adesão ao regime jurídico previsto neste artigo.~~

§ 3º A inobservância ao exposto nesta lei acarretará:

I — ao promotor do empreendimento **que não exigiu a declaração ou documento indicado no §2º**, o dever de pagamento integral do potencial construtivo adicional utilizado, impostos, custas e demais encargos referentes à sua implantação, além de multa equivalente ao dobro deste valor financeiro apurado, devidamente corrigido;

II — a terceiros adquirentes, cobrança dos valores indicados no item anterior, calculados de forma proporcional à fração ideal do imóvel adquirido, estando autorizado o Poder Público a adotar as medidas processuais análogas às previstas nos incisos I e II do art. 107 desta lei.

~~§ 4º O Poder Público editará decreto regulamentando as formas de fiscalização sobre o efetivo atendimento da provisão habitacional para as faixas de renda destinatárias das unidades de HIS 1, HIS 2 e HMP produzidas **alienadas** nos termos deste artigo, bem como sobre o procedimento de aplicação das sanções nele previstas.~~

§ 5º O Poder Público editará decreto regulamentando as formas de fiscalização da destinação de unidades de HIS 1, HIS 2 e HMP através da locação, concessão e comodato.” (NR)

- a definição dos termos “Habitação de Interesse Social – HIS” e “Habitação de Mercado Popular – HMP” no Anexo VIII do Projeto de Lei, referente ao Quadro 1 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Habitação de Interesse Social — HIS e Habitação de Mercado Popular — HMP são as tipologias habitacionais destinadas ao atendimento de famílias de baixa renda, em empreendimentos que se utilizem do regime jurídico previsto nesta lei para esta modalidade de provisão habitacional, inclusive através da comercialização, venda, permuta, locação,

concessão e comodato de unidades, podendo ser de promoção pública ou privada, observadas as seguintes faixas para fins de caracterização das tipologias:

- a) HIS 1: até 3 (três) salários mínimos de renda familiar mensal ou até 0,5 (meio) salário mínimo per capita mensal;
- b) HIS 2: ~~acima de 3 (três)~~ até 6 (seis) salários mínimos de renda familiar mensal ou até 1 (um) salário mínimo per capita mensal; e
- c) HMP: ~~acima de 6 (seis)~~ até 10 (dez) salários mínimos de renda familiar mensal ou até 1,5 (um e meio) salário mínimo per capita mensal.” (NR)

[11] parâmetros de Projetos de Lei de Arcos não encaminhados

- o art. 76 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido do § 5º, com a seguinte redação:

“Art. 76

§ 5º Até a aprovação, pela Câmara Municipal do projeto de lei mencionado no inciso II do § 3º deste artigo, incidirão sobre as áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana existentes e previstos no território do Arco Tietê não abrangido por Operações Urbanas Consorciadas ou por Projetos de Intervenção Urbana em curso os seguintes parâmetros e índices urbanísticos:

- a) *coeficiente de aproveitamento máximo: igual a 4,0 (quatro);*
- b) *gabarito de altura máxima: sem restrição;*
- c) *fatores de planejamento: 2,0 (dois) para os usos residenciais e não residenciais.”*

JUSTIFICATIVA

Entendemos ser imprescindível prever ativação dos eixos no caso de caducidade dos projetos de subsetores da Macroárea de Estruturação Metropolitana, a fim de que, com os parâmetros urbanísticos previstos para os eixos, essas áreas possam cumprir seu propósito inicial de desenvolvimento previsto para a Macroárea como um todo sem insegurança jurídica.

[12] ativação dos eixos previstos

- o art. 21 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 21. O art. 83 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar **com nova redação de seu caput e acrescido dos §§ 3º e 4º com a seguinte redação:**

“Art. 83. As condições de instalação de usos e atividades e os índices e parâmetros de ocupação estabelecidos nesta lei para as áreas de influência dos eixos de estruturação da transformação urbana planejados, delimitados no Mapa 3A anexo, somente passarão a vigorar após a emissão da Ordem de Serviços das obras das infraestruturas do sistema de transporte que define o eixo., ~~após a emissão pelos órgãos competentes de todas as autorizações e licenças, especialmente a licença ambiental, correspondentes à obra em questão.~~

§ 3º Até que seja feita a revisão da Lei nº 16.402, de 2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo — LPUOS, a ativação de que trata o “caput” deste artigo será realizada nos exatos limites da Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (ZEUP) ou da Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental (ZEUPa), definidas na Lei nº 16.402, de 2016.

.....” (NR)

JUSTIFICATIVA

É importante prever a ativação da ZEUP e da ZEUPa, mesmo antes da respectiva revisão, quando ainda parcialmente impactada, de forma a não postergar a implementação da política de adensamento das regiões de influências dos Eixos.

[13] regramento da transição de finalização das OUCs

- o art. 41 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 41. O art. 141 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações no inciso VII ~~e acrescido do inciso XVII~~, alterado o parágrafo único para § 1º e acrescido **dos §§ 2º e 3º:**

“Art. 141.

VII - programa de atendimento econômico, social e habitacional para a população diretamente afetada pela Operação Urbana Consorciada, mediante elaboração, pelo órgão competente da

política habitacional, de Plano de Reassentamento e aprovação pela população a ser removida, nos termos dos arts. 134, 291 e 292 desta lei;

~~XVII — para as Operações Urbanas Consorciadas preexistentes em vigor, as regras de transição aplicáveis para sua finalização deverão ser definidas por lei específica.~~

~~§ 1º~~

~~§ 2º As áreas e as condições de reassentamento das famílias removidas nos termos do inciso VII deste artigo serão definidos pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, garantidos os parâmetros estabelecidos nesta lei.~~

~~§ 3º A regra de transição prevista no inciso XVI deverá prever período de transição no qual poderá ser aplicado no perímetro da Operação Urbana Consorciada tanto o regramento da Lei específica da OUC, quanto o regramento da LPUOS, a critério do interessado, definindo:
I — Limite de área adicional consumida, a partir do qual, se inicia o processo de transição;
II — Período máximo para a transição, limitado a cinco anos.” (NR)~~

- inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

~~Art. XX. O § 4º do art. 382 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 382.~~

~~§ 4º Ficam definidas as regras de transição do regime jurídico de todas as Operações Urbanas Consorciadas existentes na data de aprovação dessa Lei, para o regime jurídico ordinário da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo:~~

- ~~a. Quando a Operação Urbana Consorciada atingir o limite de Área Adicional disponível de 15% (quinze por cento) ou menos do total previsto em sua Lei específica, se inicia o período de transição para a LPUOS.~~
- ~~b. O período de transição terá prazo de 5 (cinco anos).~~
- ~~c. Durante o período de transição, a critério do interessado, os novos empreendimentos poderão ser licenciados:

 - ~~i. segundo as regras da OUC, e deverão ter sua contrapartida financeira paga com CEPAC; ou~~
 - ~~ii. segundo as regras da LPUOS, e deverão ter sua contrapartida financeira paga com Outorga Onerosa;~~~~
- ~~d. A Prefeitura deverá realizar os leilões necessários para disponibilizar todos os CEPACs restantes durante o período de transição.~~
- ~~e. Os interessados deverão realizar a vinculação de CEPACs em terrenos e o protocolo de projetos com base na OUC durante o período de transição.~~

- f. Após o período de transição, a Lei da OUC é automaticamente revogada
- g. Após o período de transição, as condições de instalação de usos e atividades e os índices e parâmetros de ocupação serão os definidos na LPUOS
- h. Os processos de licenciamento iniciados no período de transição com base nas regras da OUC, sem despacho decisório até o encerramento da OUC, serão apreciados integralmente de acordo com as regras da OUC, exceto nos casos de manifestação formal do interessado, a qualquer tempo, optando pela análise integral nos termos da LPUOS.

§ 5º A regra de transição prevista no § 4º deverá também ser aplicada de forma individual em cada setor das Operações Urbanas Consorciadas existentes, aplicando-se o regramento de transição exclusivamente nos setores que individualmente atingirem o percentual de início do período de transição, ficando a Prefeitura, neste caso, desobrigada de cumprimento da alínea “d”.

[14] estabelecimento de centralidades

- o art. 53 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 53. A Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescida dos arts. 181-A, 181-B, 181-C e 181-D, com as seguintes redações:

.....

“Art. 181-D. A revisão da Lei nº 16.402, de 2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS) ou lei específica ~~poderá~~ **poderão** estabelecer outros perímetros de centralidades polares e lineares, bem como respectivos incentivos fiscais e urbanísticos.” (NR)

[15] PIUs de Zonas de Ocupação Especial (PIU-ZOE)

- o art. 37 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 37. O art. 134 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 134.

§ 1º

II - PIU de Zonas de Ocupação Especial (ZOE): com a finalidade prioritária de promover estudos para a definição de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às especificidades da zona de ocupação especial, considerando as características de seu contexto urbano, **devendo haver a regulamentação específica para os ritos administrativos, incidência de outorga onerosa e cota de solidariedade sobre os PIUs, cujo imóvel perímetro da ZOE seja público ou privado.**

.....” (NR)

- o art. 40 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 40. A Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescida de art. 136-A, com a seguinte redação:

“Art. 136-A.

§ 1º Os PIUs - ZOE serão aprovados por decreto, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea, conforme Quadro 2A desta lei, **podendo ser aplicados os incentivos de majoração de potencial construtivo estabelecidos pelo artigo 114 da Lei 16.402/16 ou estabelecidos por lei específica, no caso de coeficientes de aproveitamento superiores àqueles estabelecidos no Quadro 2A desta lei.**

.....” (NR)

[16] localização de edificações de infraestrutura de interesse público

- o art. 54 do Projeto de Lei passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 54. O art. 196 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com seu parágrafo único renumerado para § 1º e acrescido dos parágrafos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, com a seguinte redação:

“Art. 196.

§ 1º

§ 2º **Aplicam-se às novas edificações, equipamentos ou instalações acima do nível do solo, ou que tenham permanência humana, necessários aos serviços de infraestrutura de utilidade pública de que trata o “caput” deste artigo, os regramentos previstos na legislação urbanística, edilícia ou em leis específicas, podendo ser implantados em qualquer local do Município que as admita, desde que sua localização esteja prevista nesta lei, no Plano Setorial pertinente, em ajustes deles decorrentes, nos Planos Regionais das Subprefeituras ou em leis específicas.**

.....” (NR)

OUTROS PLEITOS

[17] complexos de saúde, educação e pesquisa em saúde

- inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O art. 371, da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do § 2º:

“Art. 371. Ficam definidas condições especiais de uso e ocupação do solo aos complexos de saúde, educação e pesquisa em saúde existentes até 31 de julho de 2014 e às suas áreas envoltórias com o objetivo de regularizar, reformar ou construir novas edificações com a finalidade de suprir e complementar as necessidades de expansão dos complexos de saúde, educação e pesquisa em saúde existentes, reconhecidos pela municipalidade.

§ 1º São complexo de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde, passíveis de reconhecimento pela municipalidade, os imóveis com edificações com atividade comprovadamente existente em saúde, educação em saúde ou pesquisa em saúde classificados nos grupos de atividades de grande porte - nR3-3, nR3-8 ou nR3-9, nos termos da Lei 16.402/16 ou outra que venha a substituí-la, situados em qualquer área do município com exceção de imóveis contidos nas áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres - SAPAVEL.

§ 2º São áreas envoltórias dos complexos de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde, os imóveis contidos total ou parcialmente em faixa envoltória de 150 metros medida a partir dos limites dos complexos de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde reconhecidos pela municipalidade, sujeitos à aplicação de condições especiais de uso e ocupação do solo e incentivos estabelecidos pela presente lei, contanto que neles sejam instaladas atividades complementares aos complexos de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde.” (NR)

- acrescente-se as seguintes definições ao Anexo VIII do Projeto de Lei, referente ao Quadro 1 da Lei nº 16.050, de 2014:

“

Áreas envoltórias de complexos de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde: são áreas envoltórias dos complexos de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde, os imóveis contidos total ou parcialmente em faixa envoltória de 150 metros medida a partir dos limites dos complexos de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde reconhecidos pela municipalidade, sujeitos à aplicação de condições especiais de uso e ocupação do solo e incentivos estabelecidos pela presente lei, contanto que neles sejam instaladas atividades complementares aos complexos de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde.

Complexos de Saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde: são complexo de saúde, educação em saúde e pesquisa em saúde, passíveis de reconhecimento pela municipalidade, os imóveis com edificações com atividade comprovadamente existente em saúde, educação em saúde ou pesquisa em saúde classificados nos grupos de atividades de grande porte - nR3-3, nR3-8 ou nR3-9, nos termos da Lei 16.402/16 ou outra que venha a substituí-la, situados em qualquer área do município com exceção de imóveis contidos nas áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres - SAPAVEL.

[18] outorga onerosa e regularização de edificações

- Inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O art. 117 da Lei nº 16.050, de 2014, passa a vigorar acrescido dos §§ 6º e 7º, com as seguintes redações:

“Art. 117.

§ 6º. Para a aplicação da contrapartida financeira relativa à outorga de potencial construtivo adicional serão adotados os seguintes procedimentos:

I - nos projetos modificativos para o mesmo uso, nos termos da LPUOS e da legislação edilícia, o valor referente à outorga onerosa, quando necessária, será calculado sobre a área computável adicional proposta, nos termos da legislação vigente;

II - no caso de projeto aprovado, cuja edificação não tenha sido executada, em que tenha havido o pagamento de contrapartida financeira relativa à outorga onerosa de potencial construtivo adicional, o valor comprovadamente pago, sem atualização, será descontado do montante referente à outorga onerosa devida em novo projeto aprovado no mesmo imóvel, observado o seguinte:

a) a outorga onerosa do novo projeto será calculada nos termos da legislação vigente;

b) o novo projeto deverá ser protocolizado no prazo de 5 (cinco) anos, contados da data da expedição do alvará de aprovação não executado;

III — no caso de mudança de uso, categoria de uso ou subcategoria de uso em edificação em que tenha havido contrapartida financeira relativa à outorga onerosa de potencial construtivo adicional ou que teve benefícios referentes a leis específicas, será devida outorga onerosa calculada para o novo uso pretendido, nos termos da legislação vigente, descontando-se os valores efetivamente pagos, sem atualização;

IV — no caso de reforma com acréscimo de área e demolição parcial de área construída, caberá pagamento da outorga referente às novas áreas, quando ultrapassado o coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo ou ainda quando ultrapassado o coeficiente correspondente a área existente a manter até o coeficiente de aproveitamento máximo.

V — no caso de regularização, a área objeto da regularização deverá enquadrar-se plenamente aos índices estabelecidos pela Lei 16.402/16 ou sua revisão para a zona de uso em que o imóvel se situa, adicionando-se ao cálculo da contrapartida financeira estabelecido pela Lei 16.05/14, o Fator de Regularização – Fr igual a 2.

§ 7º. Em nenhuma hipótese haverá devolução de valores pagos relativos à outorga onerosa, sendo vedada a transferência para outro imóvel.” (NR)

- Inclusão, no Projeto de Lei, onde couber:

Art. XX. O artigo 367 da Lei 16.050/14 passa a vigorar com a seguinte redação:

~~“Art. 367. Lei específica poderá ser elaborada definindo normas e procedimentos especiais para regularização de edificações, condicionada, quando necessário, à realização de obras para garantir estabilidade física, salubridade e segurança de uso.~~

~~§ 1º Poderão ser regularizados, nos termos estabelecidos pela lei específica:~~

~~I — empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta;~~

~~II — edificações destinadas aos usos R e nR executadas e utilizadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação desta lei;~~

~~III — edificações destinadas aos usos institucionais e religiosos em vias com largura maior ou igual a 8 (oito) metros, dispensada a exigência de vagas de estacionamento e área de carga e descarga, sem prejuízo do atendimento às normas técnicas e à legislação pertinente às condições de acessibilidade.~~

~~§ 2º A lei específica deverá prever as condições para utilização da outorga onerosa do direito de construir vinculada à regularização de edificações.~~

~~§ 3º No prazo de vigência deste Plano Diretor Estratégico não deverá ser editada mais de uma lei que trate da regularização de edificações nas situações previstas nos incisos II e III do § 1º deste artigo.~~

Ficam estabelecidos por esta lei procedimentos especiais de regularização edilícia, mediante pagamento de contrapartida financeira conforme estabelecido no artigo 117, inciso V, desta lei e contanto que atendidos integralmente os parâmetros urbanísticos e condições de instalação previstos pela Lei 16.402/16.” (NR)

Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Subsídios às propostas de aperfeiçoamento
do PL 127/2023

Índice

- **ANEXO I: A Economia da Construção Civil e a Política Urbana na Cidade de São Paulo — ABRAIN**
- **ANEXO II: Pesquisa Quantitativa Exploratória — ABRAIN, BRAIN**
- **ANEXO III: Desenvolvimento Imobiliário e as Cidades — SECOVI-SP**
- **ANEXO IV: A Expulsão da Classe Média Paulista — J. Paim, SECOVI-SP**

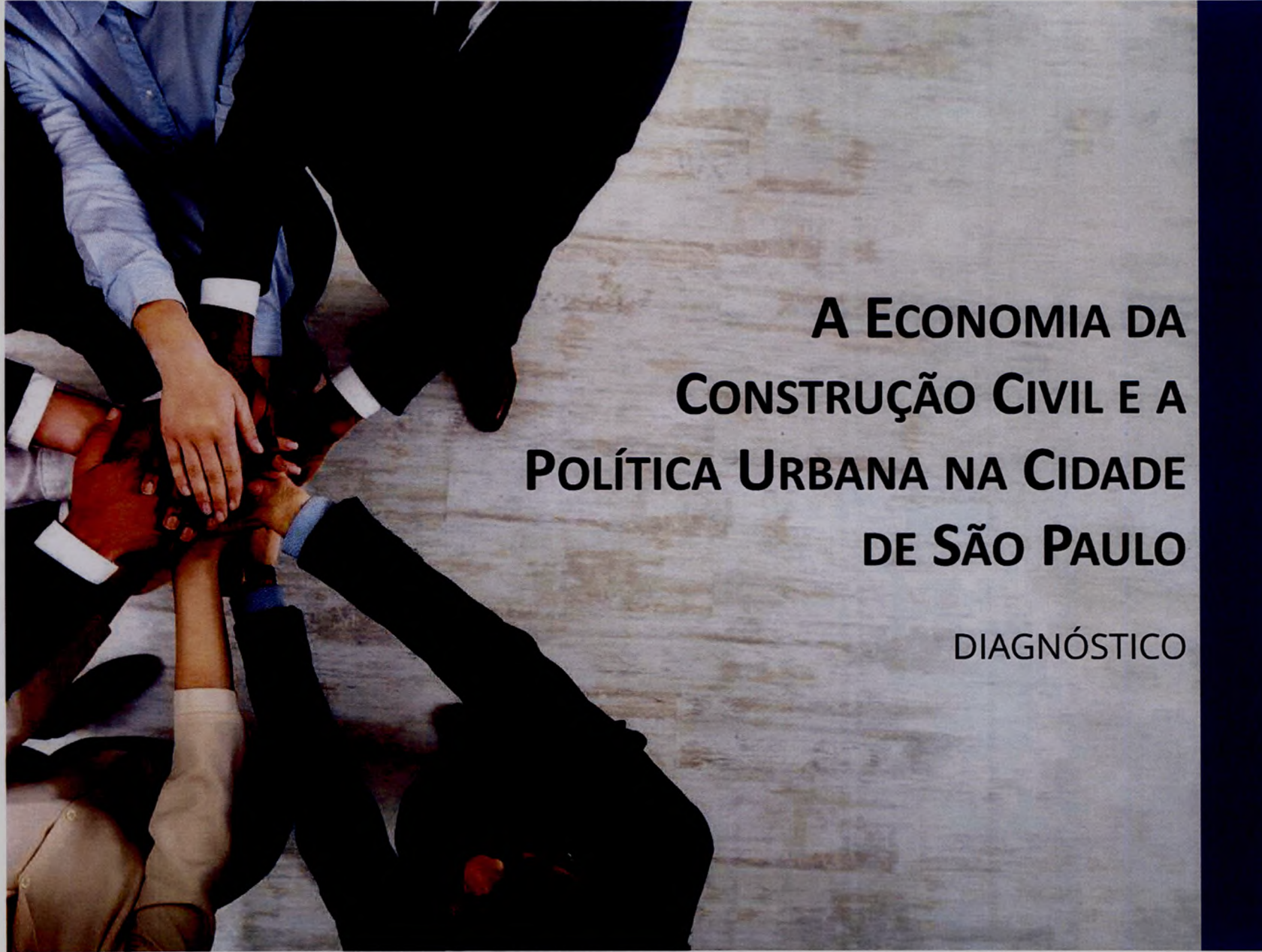
ANEXO I:

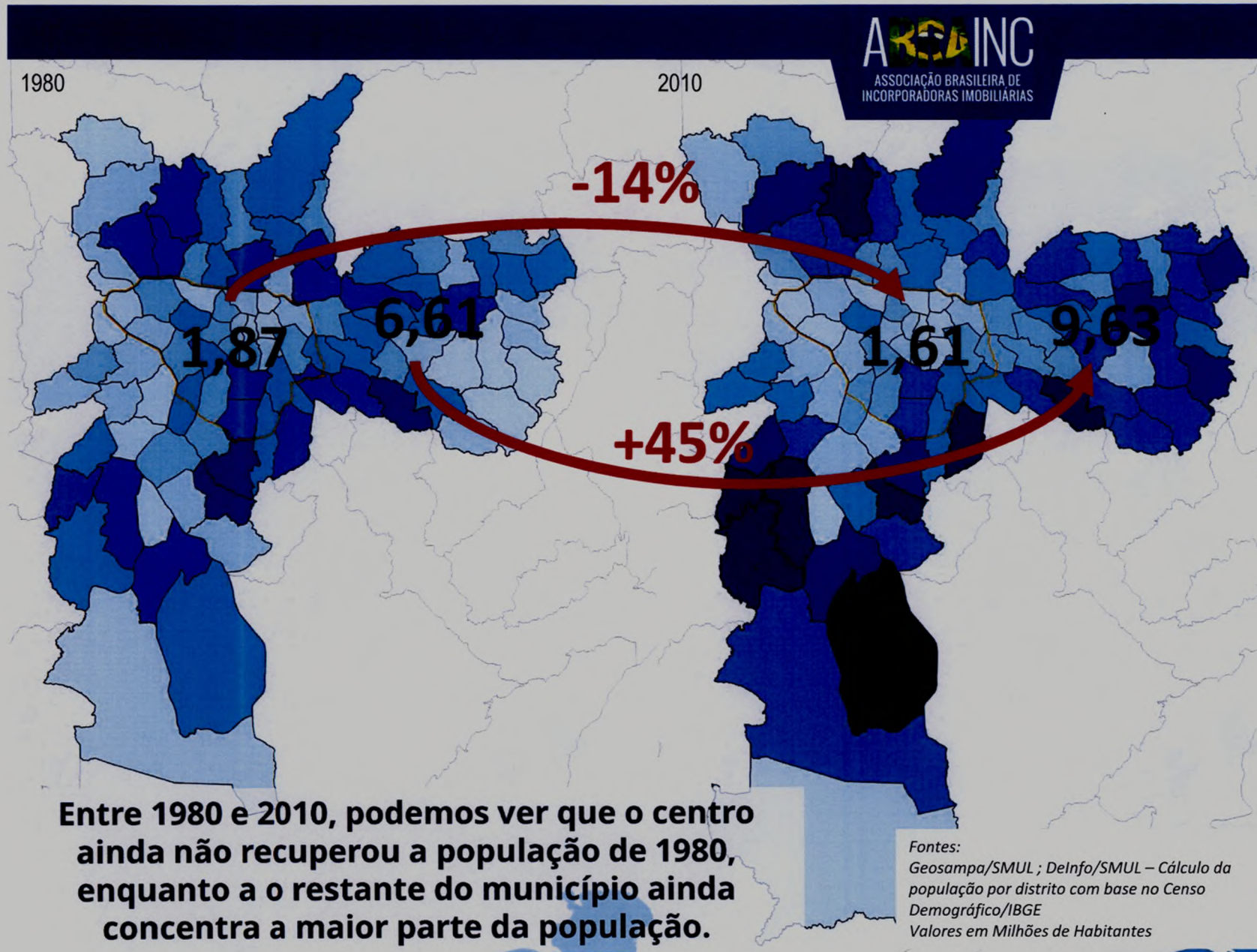
“A Economia da Construção Civil e a Política Urbana
na Cidade de São Paulo” – ABRAINIC

A Economia da Construção Civil e a Política Urbana na Cidade de São Paulo

JUNHO 2021







O desafio que a cidade enfrenta diariamente é trazer a população trabalhadora que reside na periferia (pontos azuis) para a região central onde se concentra os destinos de trabalho (pontos amarelos).



Diagnósticos

Mobilidade

Pesquisa OD 2017
Distribuição entre Trabalho e Moradia

LEGENDA

LIMITES ADMINISTRATIVOS
 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
 MUNICÍPIOS VIZINHOS

URBANIZAÇÃO
 MANCHA URBANA IBGE 2015

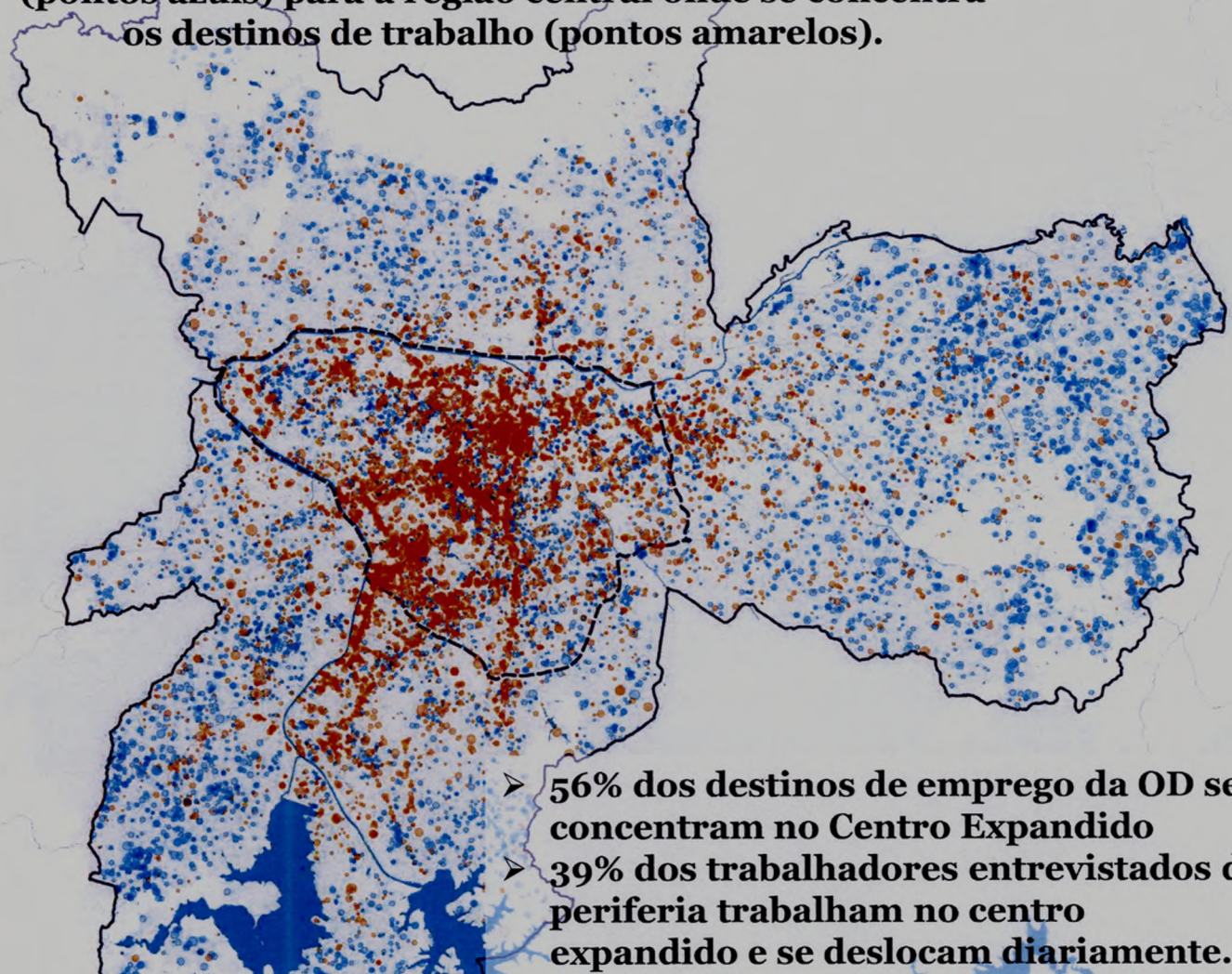
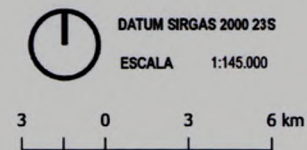
MEIO FÍSICO
 HIDROGRAFIA
 HIDROGRAFIA: ILHAS
 HIDROGRAFIA: RIOS E MASSAS D'ÁGUA
 HIDROGRAFIA: REPRESAS

MEIO VIÁRIO
 QUADRAS VIÁRIAS

MOBILIDADE
 OD 2017: RESIDÊNCIA *
 OD 2017: EMPREGO *
 PERÍMETRO DO CENTRO EXPANDIDO

* - O tamanho do círculo marcando o ponto de Residência ou Trabalho, é proporcional ao tempo de deslocamento total da viagem Origem X Destino. Os círculos são translúcidos, de forma que a densidade de pontos no mesmo local é destacada pela cor mais intensa.

Fontes:
 Geosampa - SMUL/SMDU
 Pesquisa Origem e Destino - Metrô SP
 Malhas Cartográficas - IBGE



- 56% dos destinos de emprego da OD se concentram no Centro Expandido
- 39% dos trabalhadores entrevistados da periferia trabalham no centro expandido e se deslocam diariamente.



Enquanto os trabalhadores que moram e trabalham no centro expandido gastam em média 44min de deslocamento diário, os que vivem fora do centro expandido gastam 128min por dia apenas no deslocamento.



Diagnósticos

Mobilidade

Pesquisa OD 2017
Densidade de Caminhos
Coincidentes

LEGENDA

LIMITES ADMINISTRATIVOS

- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
- MUNICÍPIOS VIZINHOS
- sp

URBANIZAÇÃO

MANCHA URBANA IBGE 2015

MEIO FÍSICO

HIDROGRAFIA

- HIDROGRAFIA: ILHAS
- HIDROGRAFIA: RIOS E MASSAS D'ÁGUA
- HIDROGRAFIA: REPRESAS

MEIO VIÁRIO

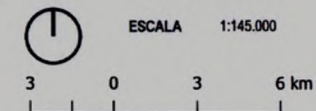
- QUADRAS VIÁRIAS
- PERÍMETRO DO CENTRO EXPANDIDO

* - O tamanho do círculo marcando o ponto de Residência ou Trabalho, é proporcional ao tempo de deslocamento total da viagem Origem X Destino. Os círculos são translúcidos, de forma que a densidade de pontos no mesmo local é destacada pela cor mais intensa.

Fontes:
Geosampa - SMUL/SMDU
Pesquisa Origem e Destino - Metrô SP
Malhas Cartográficas - IBGE

DATUM SIRGAS 2000 23S

ESCALA 1:145.000



* - "Subsídios a ônibus em São Paulo acumulam R\$ 3,29 bilhões e tarifa seria de R\$ 7,60, diz gestão Bruno Covas, sem a complementação"
Diário do Transporte, 22 de dezembro de 2020 – acesso em 18/02/2021

Diagnóstico

Mobilidade

Infraestrutura Radial e o
impacto na Lei 16.402/16

LEGENDA

LIMITES ADMINISTRATIVOS
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
MUNICÍPIOS VIZINHOS

URBANIZAÇÃO
MANCHA URBANA IBGE 2015

MEIO FÍSICO

HIDROGRAFIA
HIDROGRAFIA: ILHAS
HIDROGRAFIA: RIOS E MASSAS D'ÁGUA
HIDROGRAFIA: REPRESAS

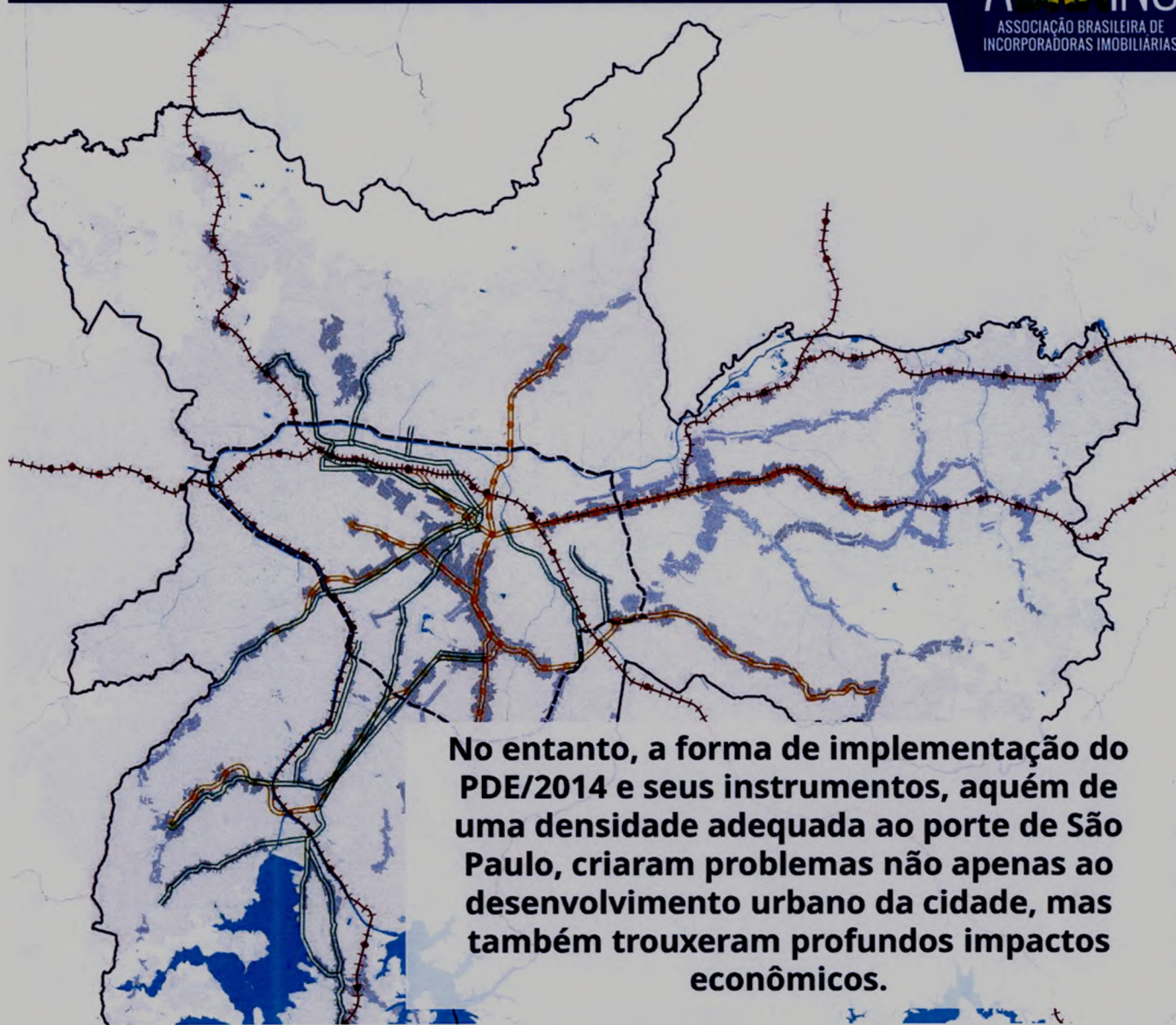
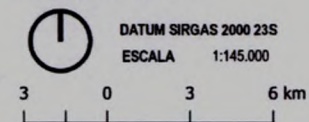
MEIO VIÁRIO

QUADRAS VIÁRIAS
TRANSPORTE E MOBILIDADE
ÔNIBUS: CORREDOR
METRÔ: ESTAÇÃO
METRÔ: LINHA EXISTENTE
TREM: ESTAÇÃO
TREM: LINHA EXISTENTE

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

LEI 16.402/16 - ZEU/ZEUP
ZEU / ZEUpa
ZEUP / ZEUPa
PERÍMETRO DO CENTRO
EXPANDIDO

Fontes:
Geosampa - SMUL/SMDU
Pesquisa Origem e Destino - Metrô SP
Malhas Cartográficas - IBGE



No entanto, a forma de implementação do PDE/2014 e seus instrumentos, aquém de uma densidade adequada ao porte de São Paulo, criaram problemas não apenas ao desenvolvimento urbano da cidade, mas também trouxeram profundos impactos econômicos.



Diagnóstico

Mobilidade

Infraestrutura Radial e o impacto no desenvolvimento territorial

LEGENDA

LIMITES ADMINISTRATIVOS

 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
 MUNICÍPIOS VIZINHOS


URBANIZAÇÃO


MANCHA URBANA IBGE 2015

MEIO FÍSICO

HIDROGRAFIA

HIDROGRAFIA: ILHAS


 HIDROGRAFIA:
 RIOS E MASSAS D'ÁGUA

 HIDROGRAFIA: REPRESAS


MEIO VIÁRIO


QUADRAS VIÁRIAS


LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

 OUC CENTRO

LEI 16.402/16

 ZEJ / ZEJa

 ZEUP / ZEUPa

 TERRITÓRIO SEM INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO

Fontes:

Geosampa - SMUL/SMDU

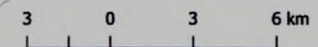
Pesquisa Origem e Destino - Metrô SP

Malhas Cartográficas - IBGE

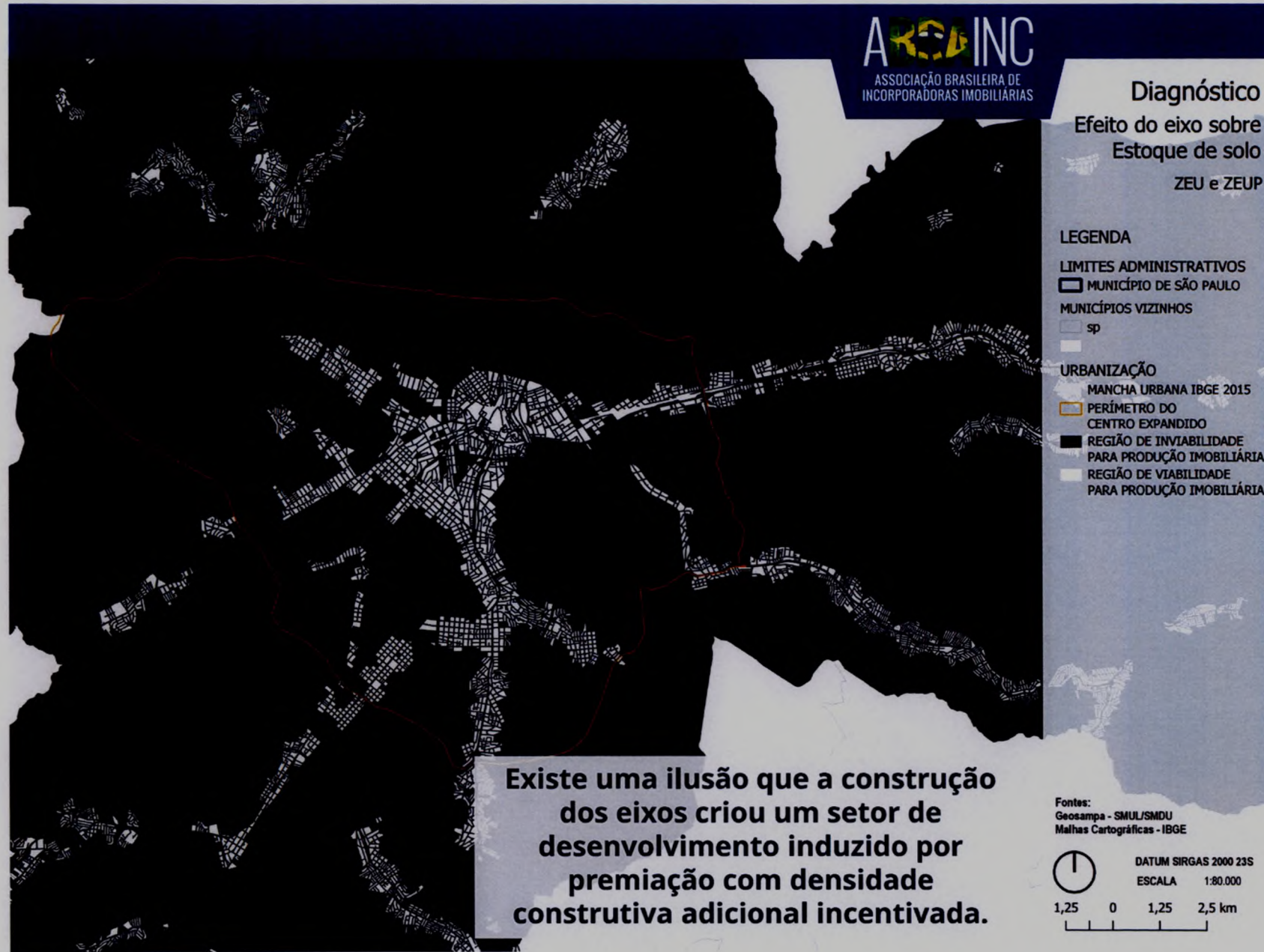


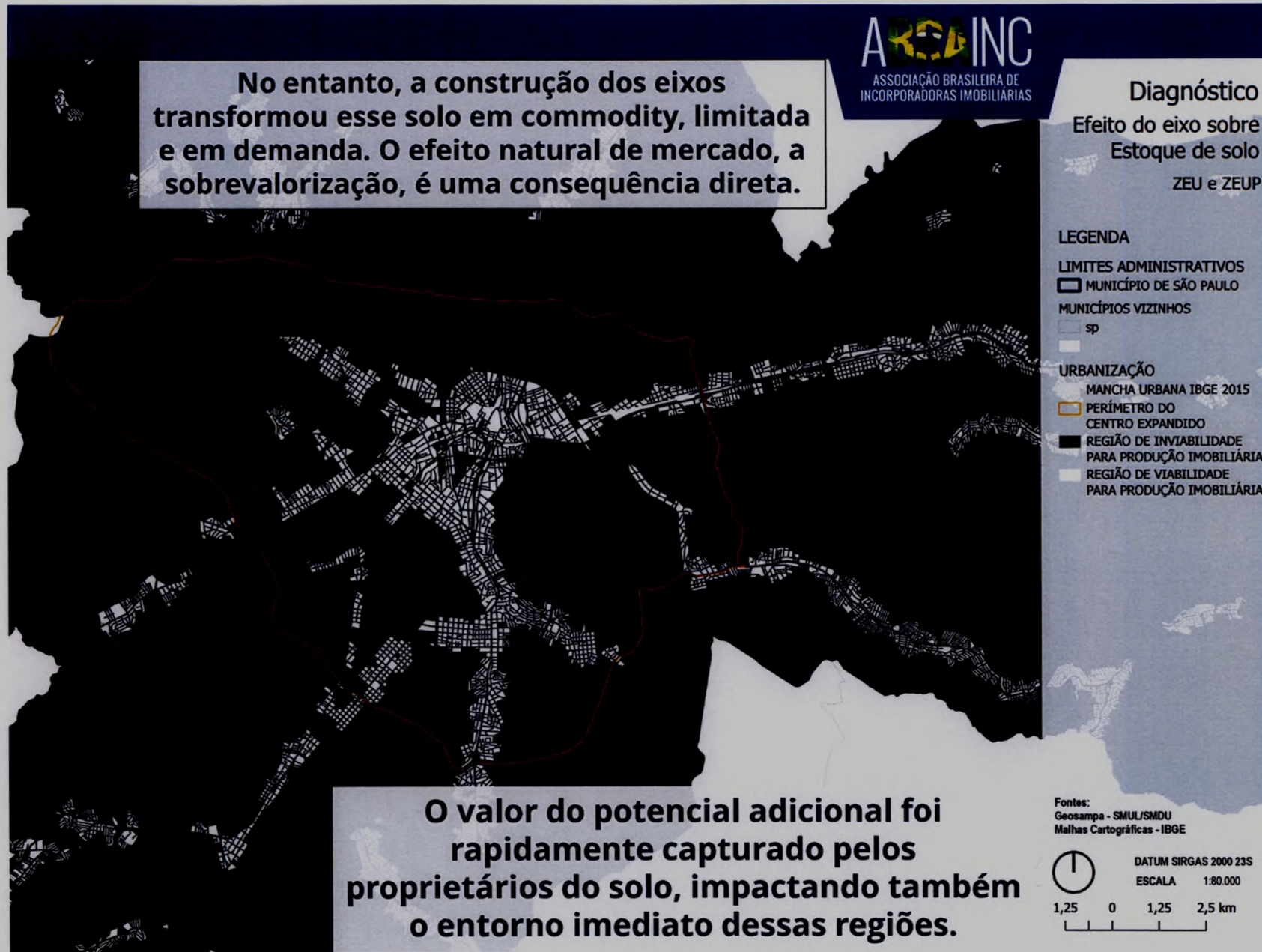
DATUM SIRGAS 2000 23S

ESCALA 1:145.000



A definição de eixos, com potenciais construtivos desequilibrados em relação aos miolos de quadra, transformou o solo dos eixos em uma commodity rara e alvo de especulação.



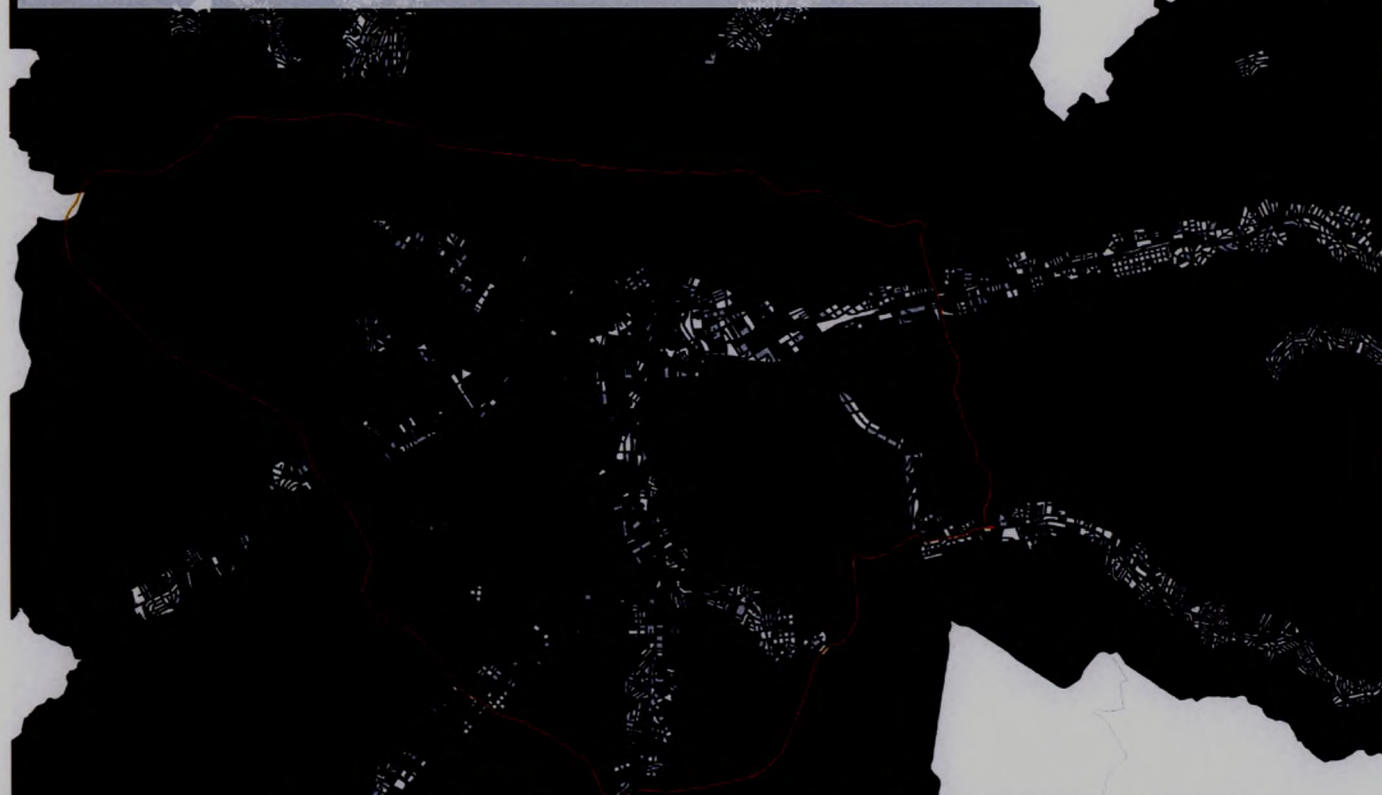


Em 2020 temos um quadro onde a dinâmica de solo da cidade tende a ampliar essa valorização mesmo fora do perímetro central da cidade.



Diagnóstico

Efeito do eixo sobre
Estoque de solo
ZEU e ZEUP - 2020



LEGENDA

LIMITES ADMINISTRATIVOS

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

MUNICÍPIOS VIZINHOS

sp

URBANIZAÇÃO

MANCHA URBANA IBGE 2015

PERÍMETRO DO CENTRO EXPANDIDO

REGIÃO DE INVIABILIDADE PARA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

REGIÃO DE VIABILIDADE PARA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

ESTOQUE DE SOLO DISPONÍVEL (IPTU 2020)

0 - 20%

20% - 40%

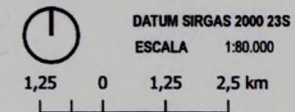
40% - 60%

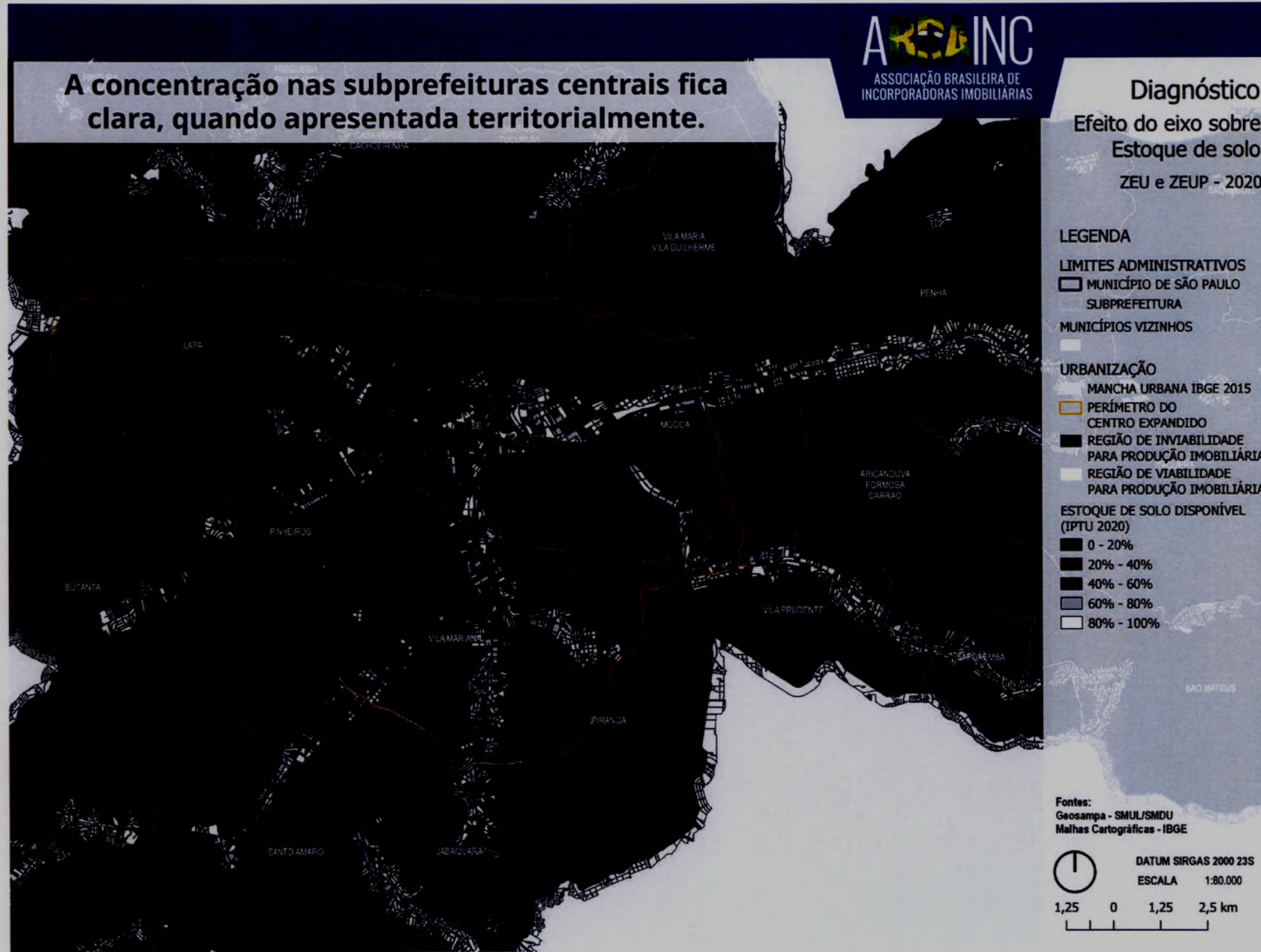
60% - 80%

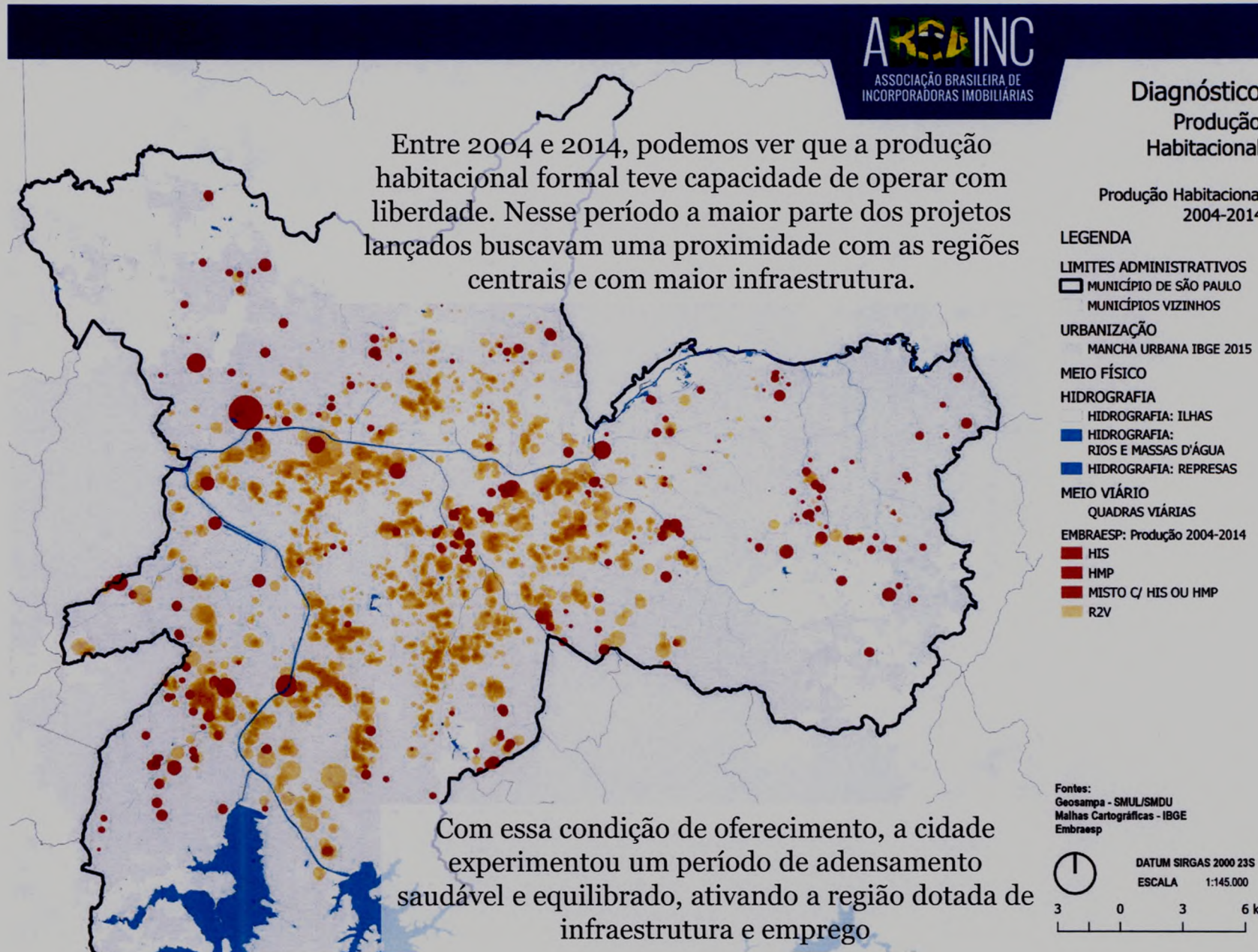
80% - 100%

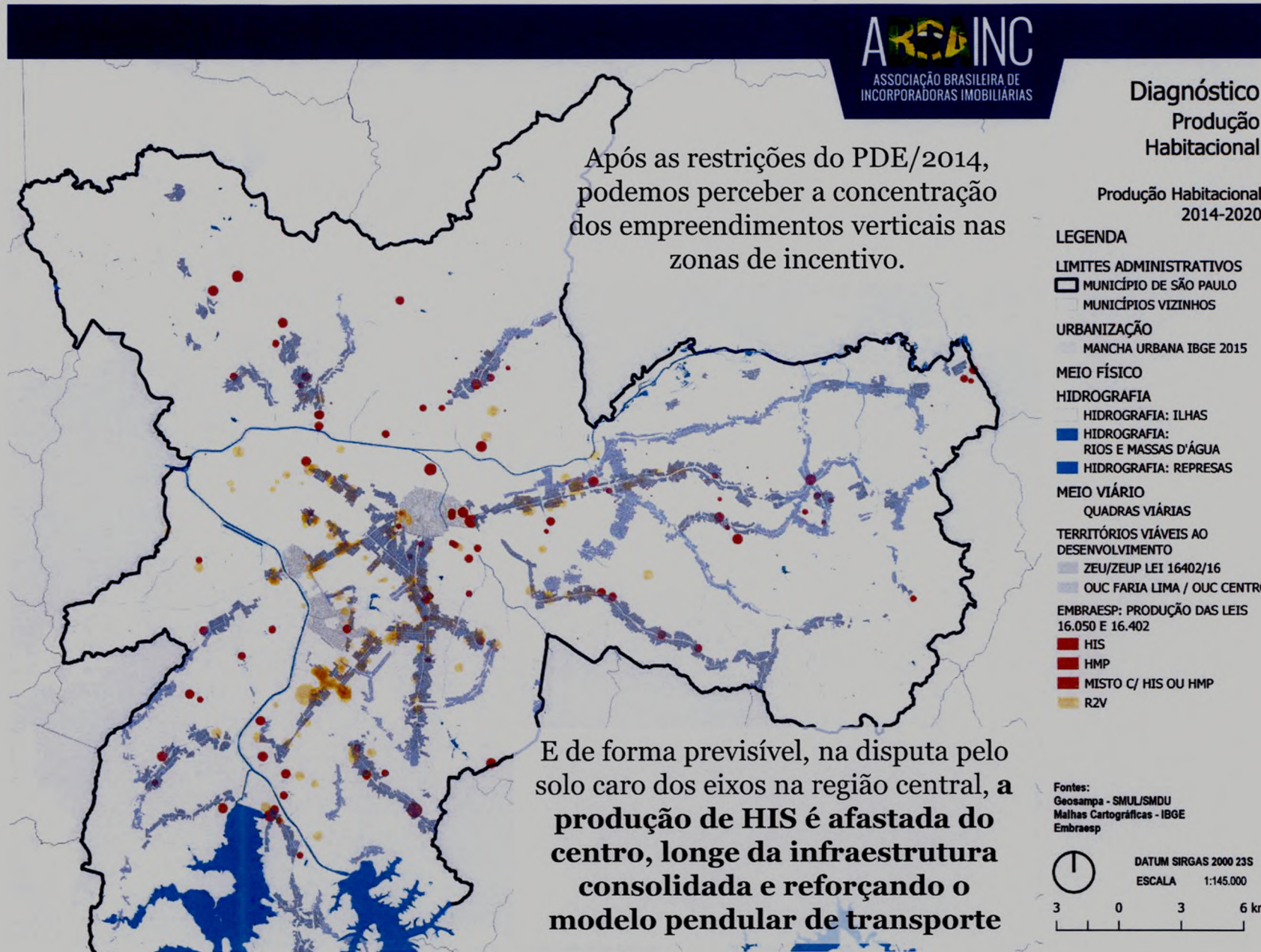
Ao invés de dinamizar o mercado imobiliário e induzir a produção, os eixos garantem viabilidade apenas nessa região restrita. Com apenas 7,2 milhões de m² na ZEU do Centro Expandido, o movimento da produção rumo a regiões periféricas é inevitável

Fontes:
Geosampa - SMUL/SMDU
Malhas Cartográficas - IBGE





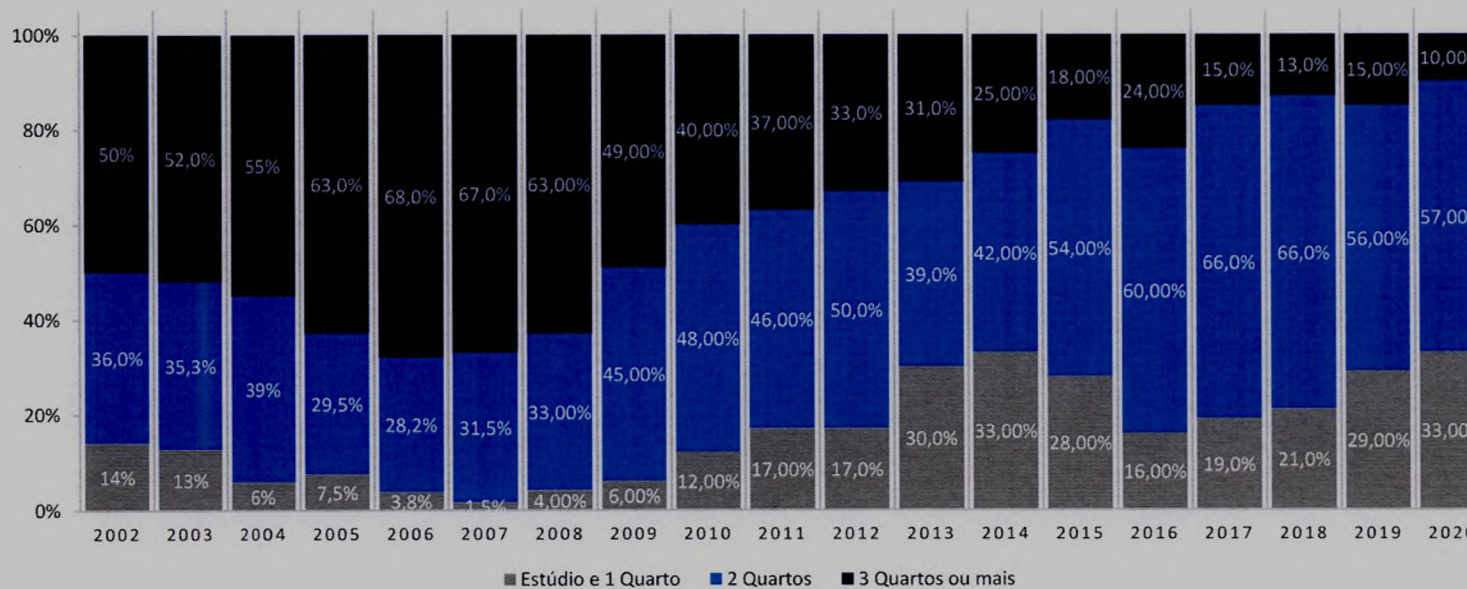




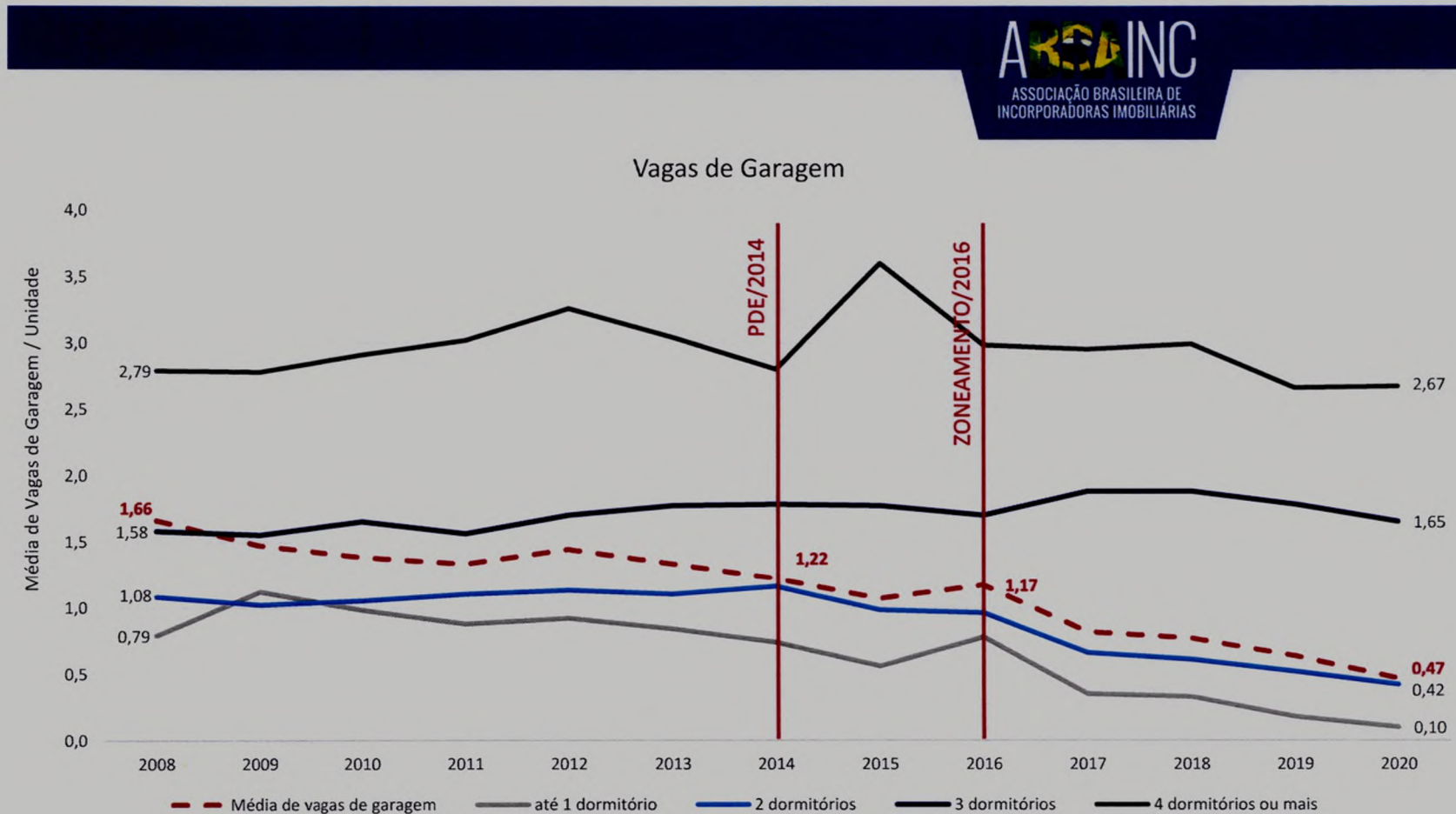


Sobre a distribuição do tipo de produto imobiliário, estamos com uma elevação considerável de unidades de até 1 dormitório, enquanto a produção de unidades de 3 ou mais dormitórios vem reduzindo.

DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO ANUAL HABITACIONAL POR PRODUTO



Fonte: Embraesp



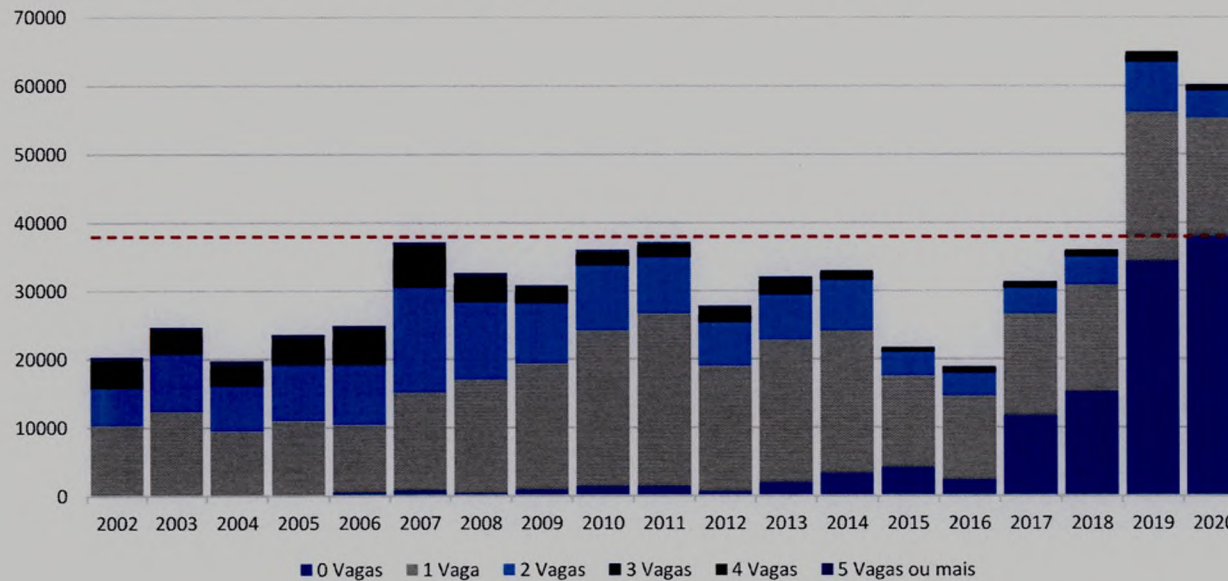
Importante notar que o número médio de vagas de garagem por unidade já vinha em movimento de queda antes do PDE/2014, se adequando as necessidades da população. No entanto, com as restrições de vagas de garagem do PDE/2014, esse movimento se intensifica, afetando de forma mais relevante as unidades de até 2 dormitórios. As unidades de 3 dormitórios ou mais mantiveram a media de vagas de garagem.

Os instrumentos do PDE induzem a uma grande quantidade de imóveis sem vagas.



É emblemático perceber que apenas as unidades SEM VAGA, ultrapassam em 2020 a produção anual da cidade na maior parte dos anos das últimas duas décadas.

Distribuição da Produção Anual Habitacional por Produto



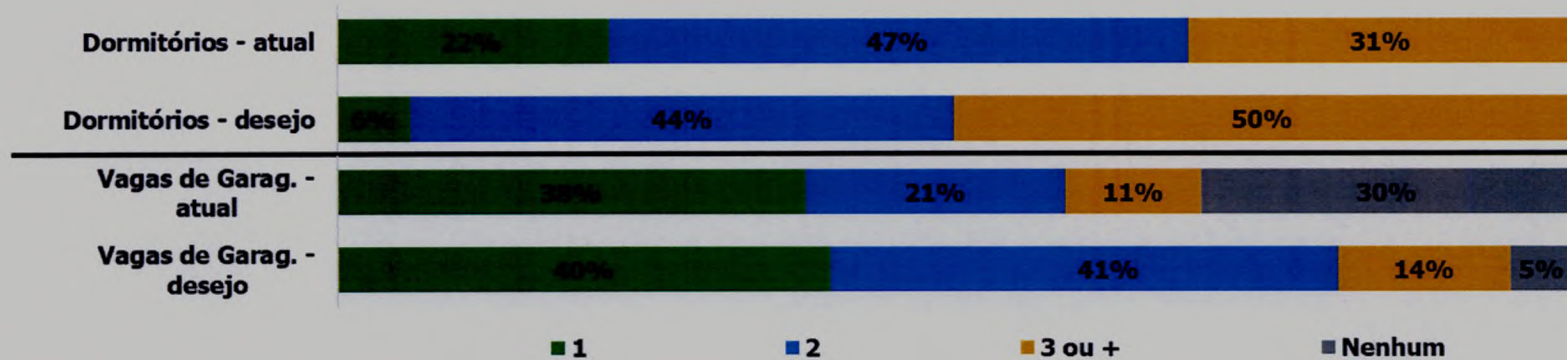
Fonte: Embraesp

Planta do imóvel de morada vs imóvel de desejo



No entanto, ao questionar a população sobre seus anseios e desejos, Pesquisa realizada pela Brain traz o desejo de 50% dos entrevistados por imóveis com 3 ou + dormitórios, enquanto apenas 6% deseja um imóvel de 1 dormitório.

Enquanto a unidade média na Cidade caiu 25% a partir de 2014, a população deseja imóveis em média 46% maiores que o imóvel atual.



Base: Total

Pergunta: Qual a quantidade de itens possui em sua residência atual? (RU e Estimada) / Qual a quantidade de cômodos gostaria que esse imóvel tivesse? (RU e Estimada)





A escassez artificialmente induzida, e seus efeitos sobre o valor de solo, criando um ágio sobre a toda produção imobiliária na cidade, elemento importante nos mecanismos de geração de emprego e renda, e o distanciamento do produto ao desejo da população possui impactos deletérios também no enfrentamento do crescente déficit habitacional.

Município e região metropolitana de São Paulo: Déficit habitacional e seus componentes (Unidades) - 2019

Componentes	Município de São Paulo		Região metropolitana	
	Unidades	Participação relativa	Unidades	Participação relativa
Habitação precária	48.212	7,7%	51.761	5,8%
Improvisados	9.778	1,6%	10.498	1,2%
Rústicos	38.434	6,1%	41.264	4,6%
Coabitação familiar	223.654	35,7%	289.698	32,2%
Cômodos	12.214	2,0%	15.515	1,7%
Famílias conviventes	211.440	33,8%	274.184	30,5%
Adensamento excessivo	50.794	8,1%	85.386	9,5%
DÉFICIT RESTRITO	322.660	51,6%	426.845	47,4%
Ônus excessivo com aluguel	302.987	48,4%	473.180	52,6%
DÉFICIT AMPLIADO	625.646	100,0%	900.026	100,0%

Fonte: ECONNIT.

A pesquisa ECONNIT de 2020, caracterizando o déficit habitacional de São Paulo, demonstra a necessidade de mais de 300 mil unidades.



A demanda habitacional para a próxima década no Município de São Paulo, desconsiderando a migração intra-metropolitana, será de quase meio milhão de unidades.

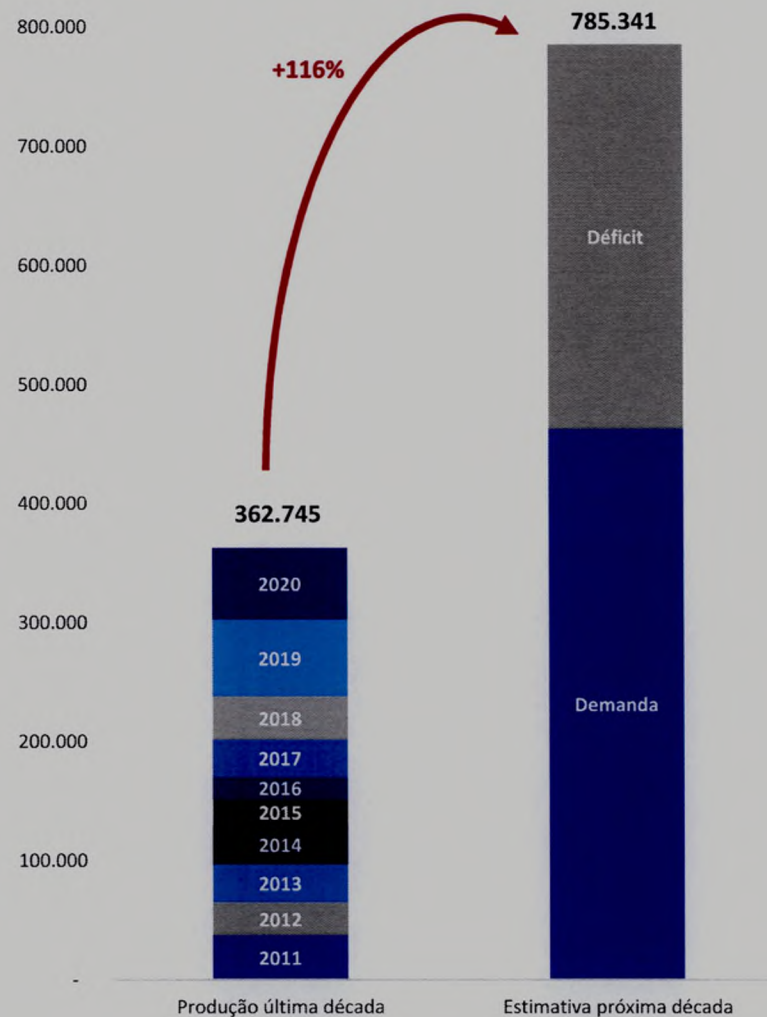
Tabela 3.10
Município e região metropolitana de São Paulo – Distribuição da demanda habitacional por faixas de renda - 2020-2030

Faixas de renda domiciliar	Município de São Paulo		Região metropolitana	
	Unidades	Distribuição	Unidades	Distribuição
Até 1 salário mínimo	38.865	8,4%	58.635	8,4%
Mais de 1 a 3 salários mínimos	183.684	39,7%	277.121	39,7%
Mais de 3 a 5 salários mínimos	112.431	24,3%	169.623	24,3%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	89.760	19,4%	135.419	19,4%
Mais de 10 salários mínimos	37.940	8,2%	57.239	8,2%
DEMANDA TOTAL	462.681	100,00%	698.037	100,00%

Fonte: Ecconit.



Se a Cidade de São Paulo pretende zerar o atual déficit e disponibilizar habitação a toda a nova demanda, será necessário produzir quase 800 mil novas unidades, mais do que o dobro das unidades lançadas nos últimos 10 anos.





Obrigado a todos.

ANEXO II:

Pesquisa Quantitativa Exploratória – ABRAIN, BRAIN



Matéria RDS 866/2023. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriDocumento?pid=457558>.



PESQUISA QUANTITATIVA EXPLORATÓRIA

São Paulo - SP

Novembro/2020

Matéria RDS 866/2020 Doc 110/2020
https://splegisconsulta.sa
Imagem digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES. Sua validade pode ser conferida em
.br/Home/AbriuDocumento?pid=457558.

DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

Características da pesquisa:



Abordagem:
quantitativa



Localização geográfica:
São Paulo – SP



Técnica:
questionário com questões
estruturadas aplicados
presencialmente



Questionários:
791 questionários



Análise final:
iBrain

Plano amostral:



Tipo:
amostragem probabilística
estratificada proporcional (sexo,
faixa etária, escolaridade, renda
e região)



Tamanho da amostra:
791 questionários
válidos



Margem de erro:
3,6 %



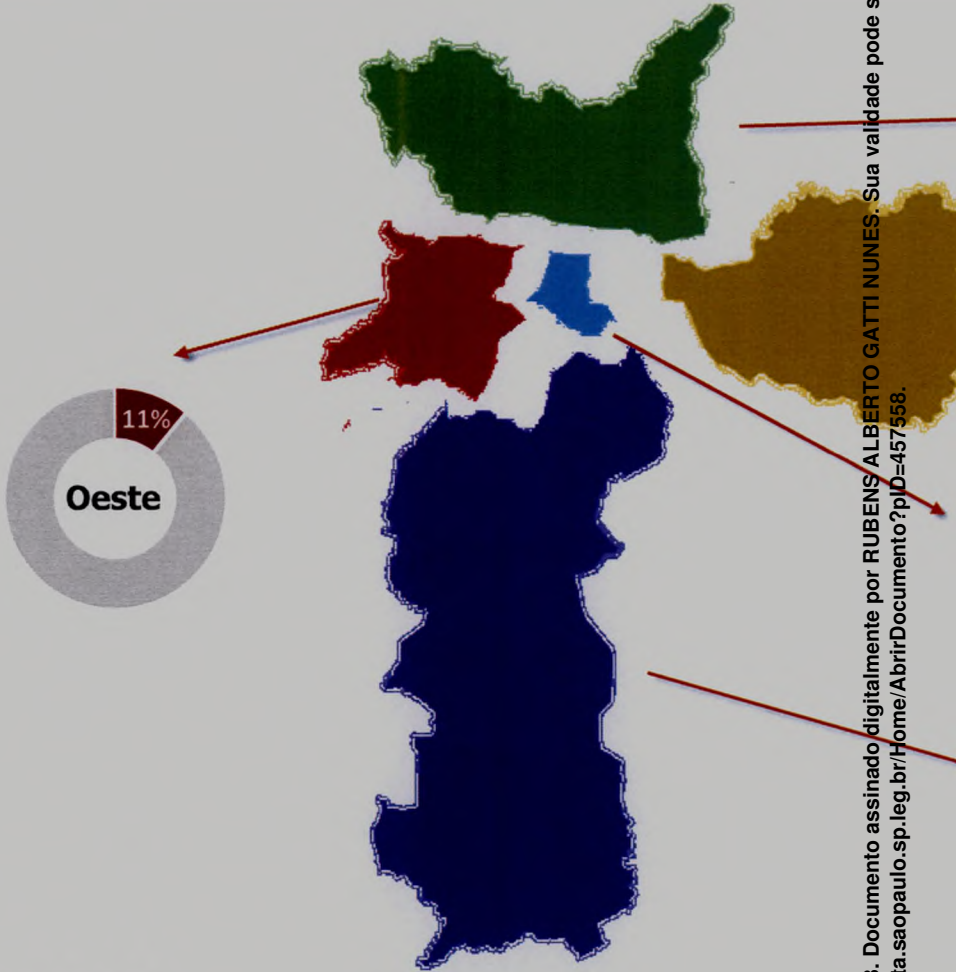
Nível de significância:
95%

ABRAINC
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS

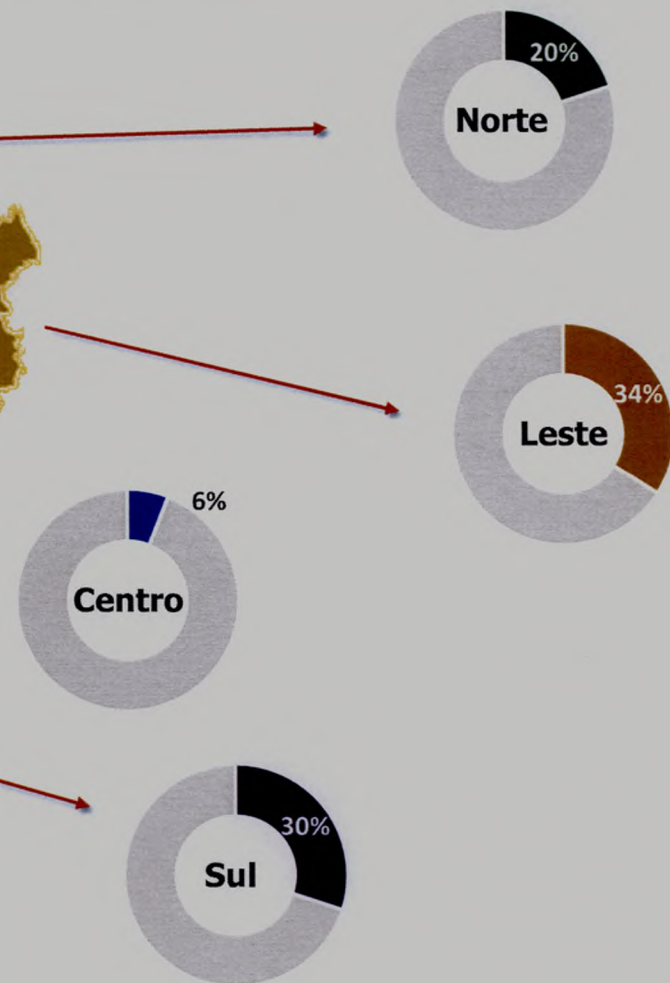
01 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

BRAIN

Perfil da amostra – Região de moradia

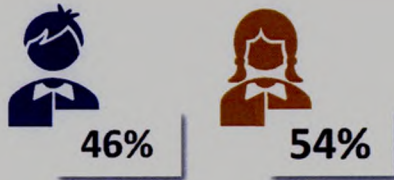


ase: 791 entrevistados(as).

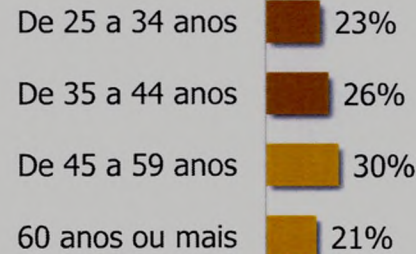


Perfil da amostra - Total

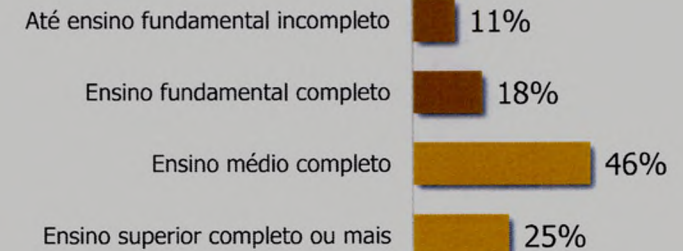
Sexo



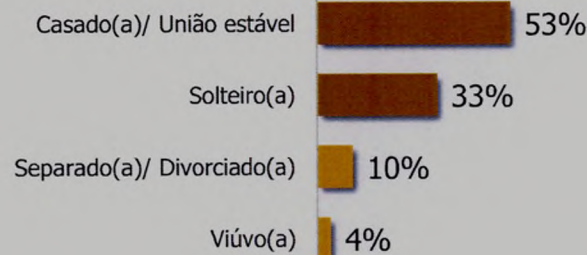
Idade



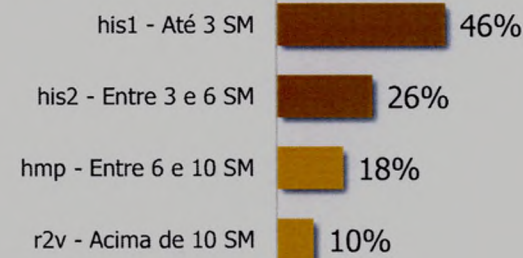
Escolaridade



Estado civil



Renda familiar mensal



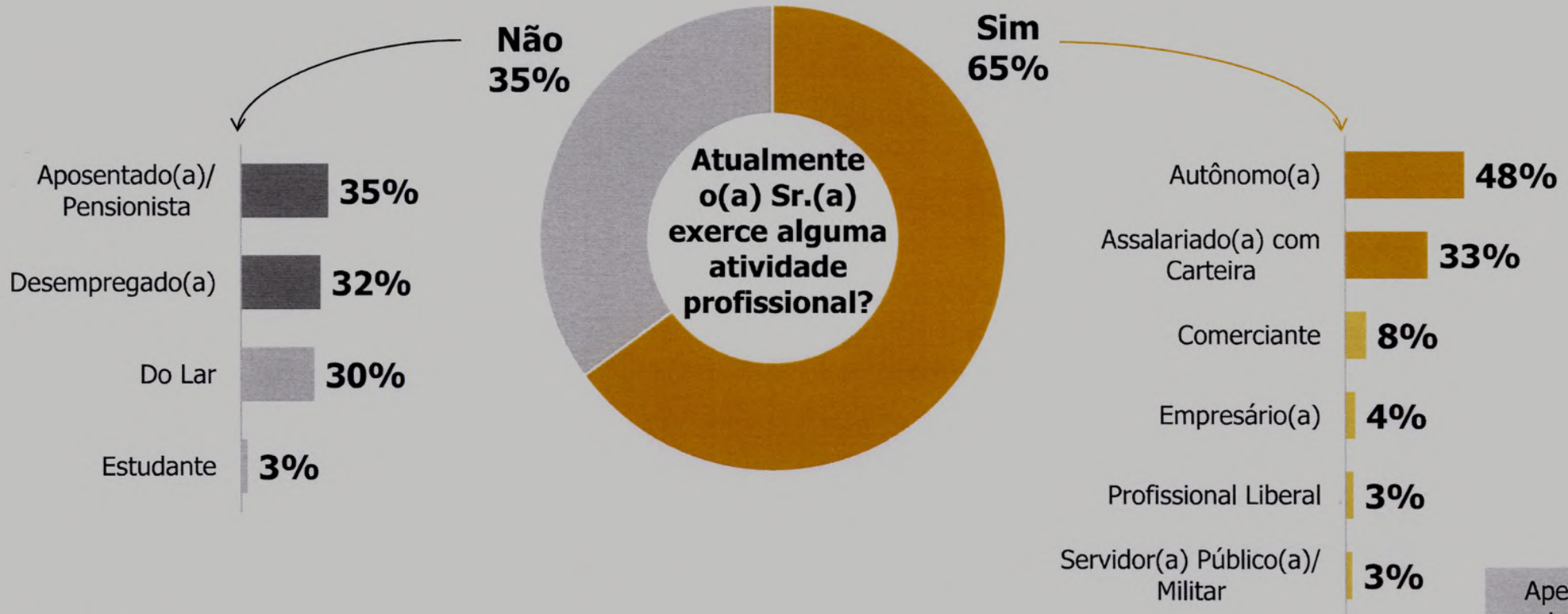
base: 791 entrevistados(as).

ABRAINC
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS

02 TRABALHO x MORADIA

BRAIN

Ocupação Profissional - Total



Apenas mais cita

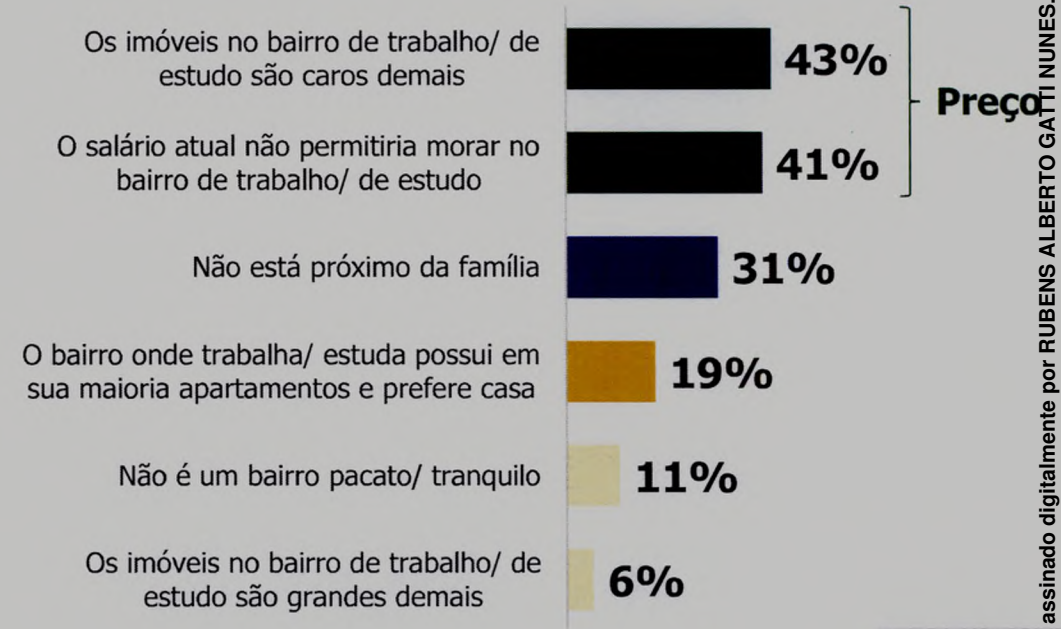
base: 791 entrevistados(as).

Pergunta: Atualmente o(a) Sr.(a) exerce alguma atividade profissional?

Proximidade com o local de trabalho do companheiro(a) - Total



Principais motivos para não morar mais próximo do trabalho do(a) companheiro(a)



Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI JUNES. Sua validade pode ser verificada em: <https://splegisconline.com.br/legisconline/legisconline.asp?legisconline.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?pid=457558>

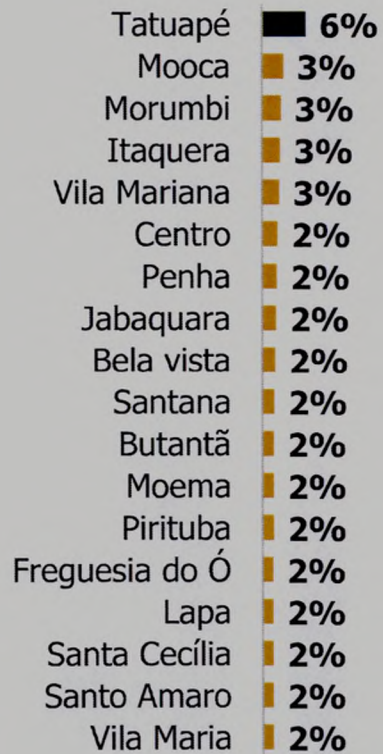
Apenas mais citações

Os %'s podem somar + de 100%

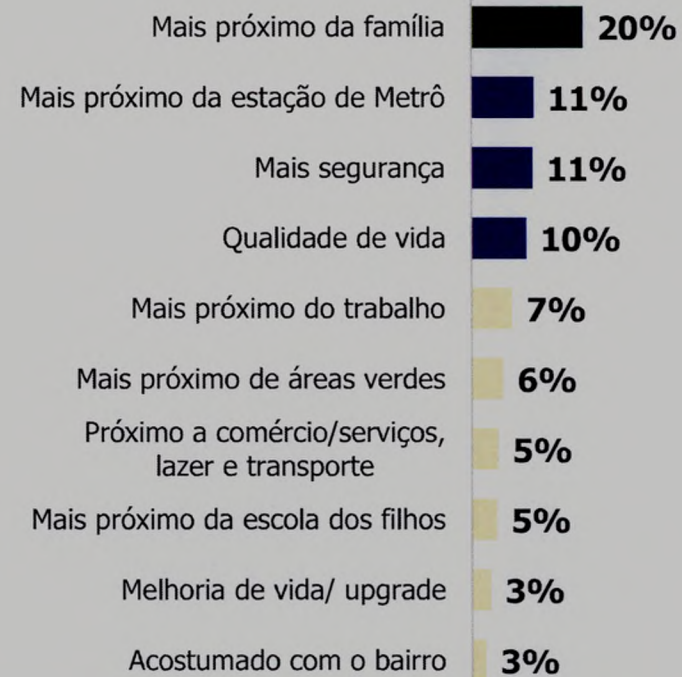
base: 302 entrevistados(as) que estão casados(as) ou em união estável e cujo companheiro(a) exerce alguma atividade profissional

Perguntas: Atualmente, o(a) Sr.(a) mora/ estuda perto do trabalho/ do local de estudo do(a) seu/ sua companheiro(a)? O(A) Sr.(a) gostaria de morar mais perto do trabalho/ local de estudo do(a) seu/ sua companheiro(a)? Poderia me indicar quais os 4 principais motivos, por ordem de importância, o(a) Sr(a) não mora mais próximo do trabalho/ local de estudo do(a) seu/ sua companheiro(a)?

Bairro de preferência - Total



Principal motivo para ter escolhido o bairro:



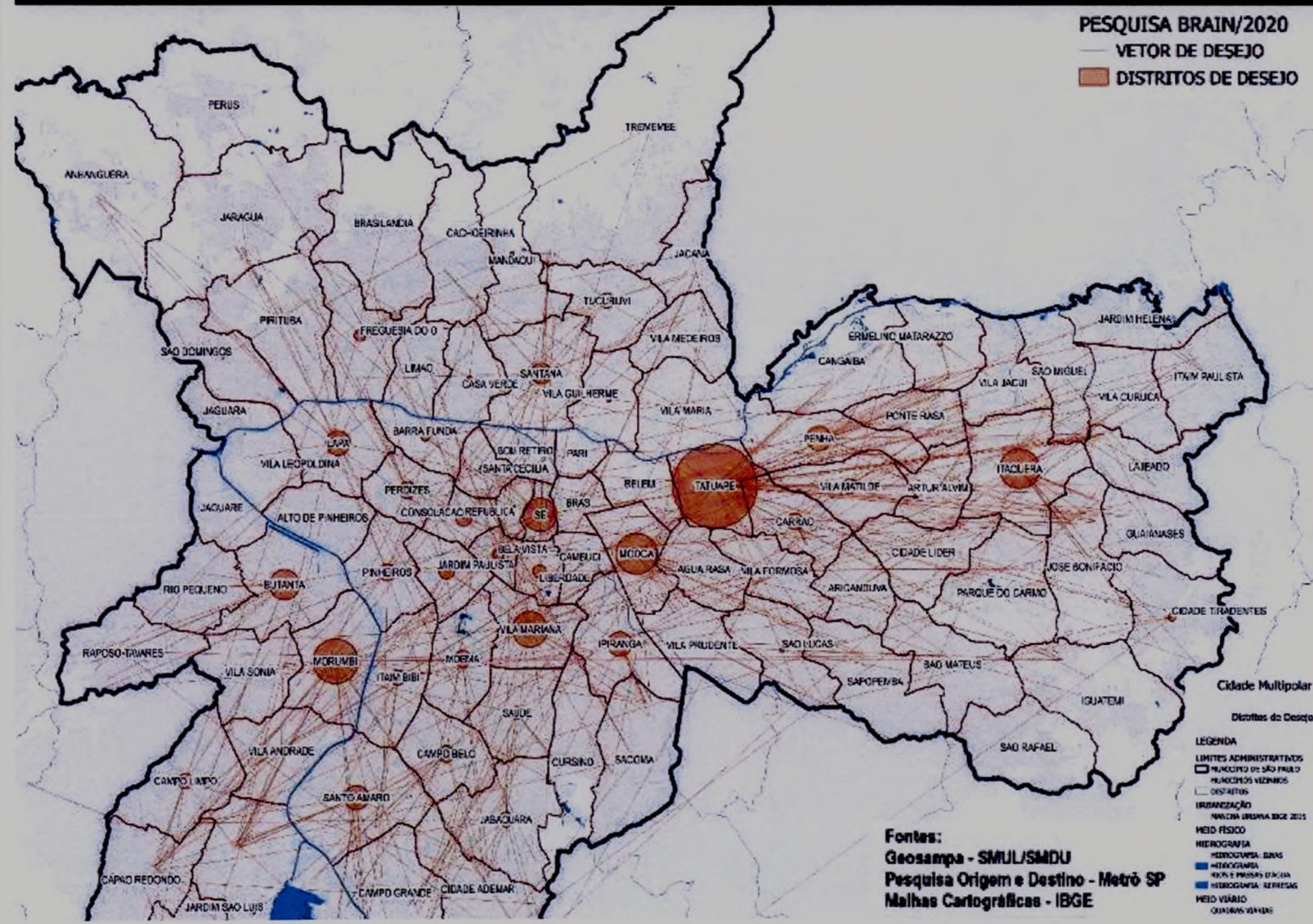
Apenas mais citados

Matéria RDS 866/2023. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES. Sua validade pode ser verificada em: <https://splegisconsulta.scp.sp.gov.br/Padrao/abrirDocumento?pid=457558>.

base: 791 entrevistados(as).

Pergunta: Pensando na compra de um imóvel em São Paulo, qual o bairro de sua preferência? (RU e Espontânea) / Escolha o principal motivo para que o(a) Sr.(a) tenha escolhido esse bairro? (RU e Estimulada)

Bairro de preferência - Total



Os distritos de preferência para a moradia, não distam muito do distrito de origem, formando subcentros de interesse dentro do próprio macrozoneamento pertencente. Esses subcentros de interesse são distribuídos por todas as 5 zonas da cidade e distribuem a população em regiões que podem ser exploradas em um zoneamento mais distribuído e equilibrado por todo o território.

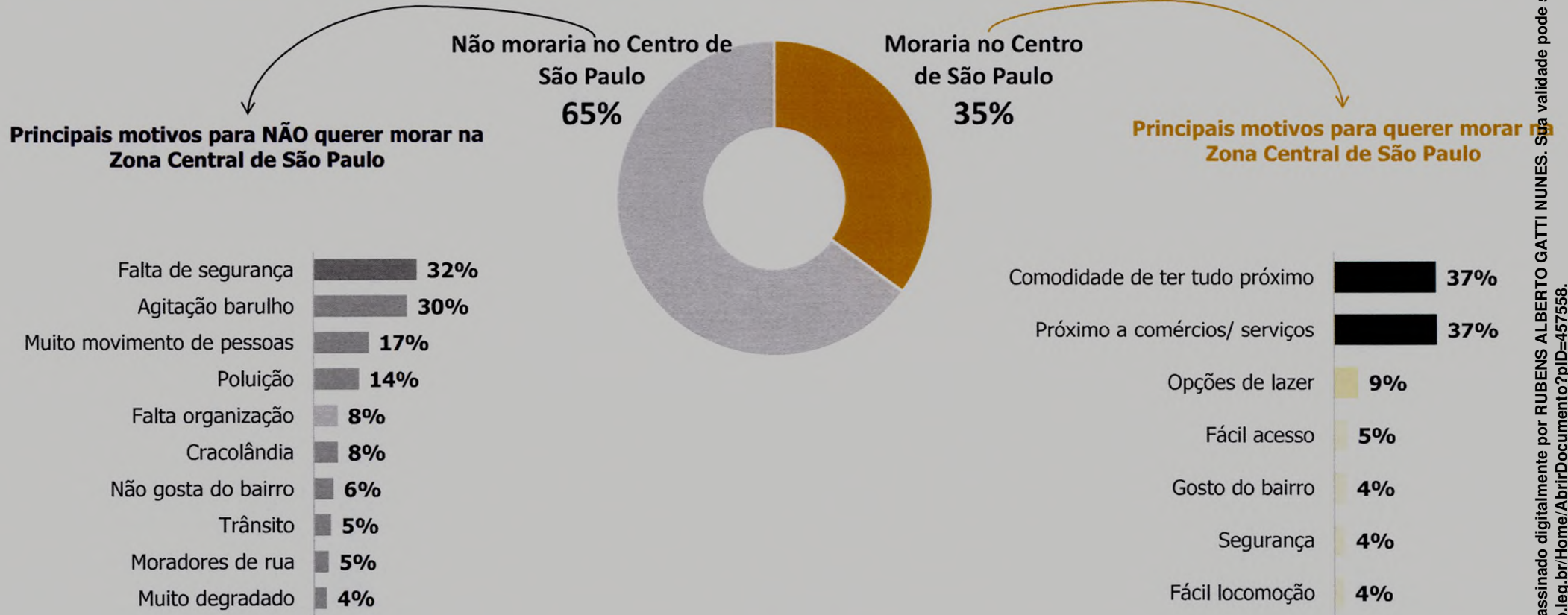
ABRAINC
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
INCORPORADORAS IMOBILIARIAS

03

ZONA CENTRAL
DE SÃO PAULO

BRA!N

Disposição para morar na região Central de São Paulo - Total



Matéria RDS 868/2023. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES. Sua validade pode ser verificada em: https://splegis.br/legis/assinatura/abrirDocumento?pid=457558.

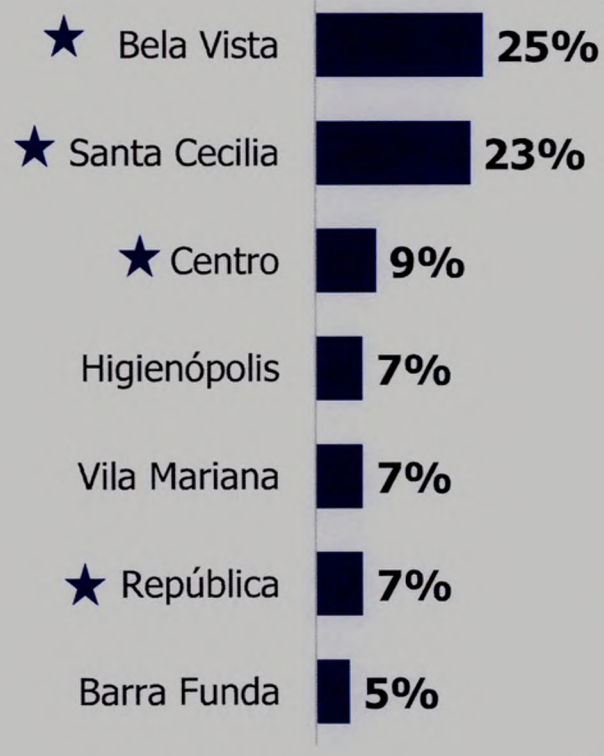
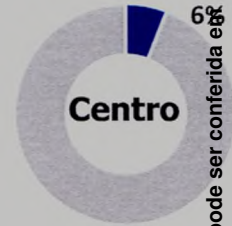
Apenas os dados mais citados.
Os %'s podem somar + de 100%

base: 791 entrevistados(as).

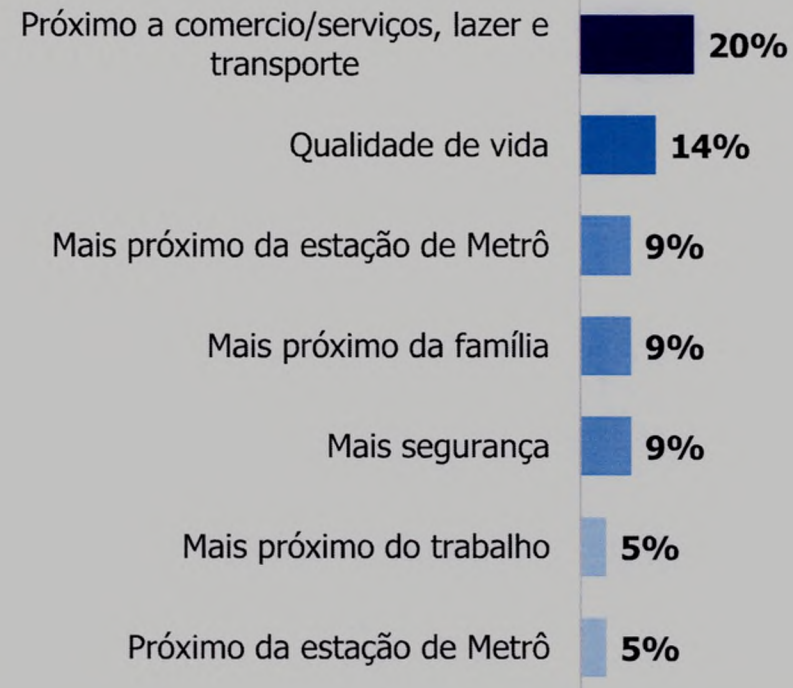
Perguntas: O(A) Sr.(a) moraria no Centro de São Paulo? / Por que moraria no centro de São Paulo? (RM e Espontânea) / Por que não moraria no centro de São Paulo? (RM e espontânea)

Bairro de preferência
Zona Central

64% dos que moram na região central têm preferência por bairros da mesma região



Principal motivo para ter escolhido o bairro:



Apenas mais citados

base: 44 entrevistados(as).

Pergunta: Pensando na compra de um imóvel em São Paulo, qual o bairro de sua preferência? (RU e Espontânea) / Escolha o principal motivo para que o(a) Sr.(a) tenha escolhido esse bairro? (RU e Estimulada)



CARTA DE LANÇAMENTO - FRENTE SÃO PAULO PELA VIDA A CIDADE QUE PRECISAMOS EM TEMPOS DE PANDEMIA:

Pelo adiamento da revisão do Plano Diretor e pela construção e implementação democráticas de uma agenda emergencial para superação dos efeitos da pandemia

Desde a sua primeira versão, o Plano Diretor é palco de enfrentamentos de interesses diversos e, não raro, contraditórios, sobre os usos futuros do território. Embora tenha fortes componentes técnicos, uma conquista efetiva é a ampla participação popular nas etapas que compõem o seu processo de formulação. Afinal, a técnica deve estar a serviço da vida.

No entanto, neste dramático ano de 2021, marcado pela morte de dezenas de milhares de paulistanos pela covid-19 e pelas enfáticas desigualdades urbanas que impactam de forma distinta os moradores da cidade, a prefeitura, atendendo à previsão legal, coloca em andamento a revisão do PDE num momento em que é impossível a participação direta das pessoas que vivem nos vários bairros da nossa cidade e que tem o direito de debater e buscar a melhoria das condições urbanas para todos.

Julgamos importante a avaliação e ajustes dos Plano Diretor, mas isso não pode ser feito a toque de caixa, com risco de prejuízo para a cidade, até pelas incertezas trazidas pela pandemia para planejar o futuro da cidade. A avaliação da implementação do Plano Diretor, elemento fundamental para qualquer revisão, requer um processo descentralizado em cada bairro ou região, abrangendo o conjunto de seus moradores. Para que a participação social efetiva seja possível, é necessário que as discussões ocorram em audiências públicas presenciais, abertas a todas e todos, realizadas em todos os bairros, inclusive naqueles localizados nas periferias mais distantes.

Por exigir audiências públicas presenciais, a revisão do Plano Diretor só pode ser realizada quando o atual estado de crise sanitária estiver superado e a pandemia de Covid-19 estiver plenamente controlada. Pesquisas mostram que cerca de 25% da população da cidade não tem acesso pleno à internet, principalmente entre a população mais vulnerável, além das limitações do formato online para a maioria das pessoas.

Sem participação social presencial e sem a possibilidade de mobilização no território, a revisão proposta pela Prefeitura privilegia o setor imobiliário, que estará na direção do processo por meio do Comitê de Gestão, e que tem defendido publicamente que o plano seria necessário para “destravar” a cidade e permitir o avanço da indústria imobiliária. Entretanto os números são eloquentes: o setor da construção civil tem conhecido crescimento intenso, inclusive em 2020 (13%), ou seja, a cidade não está de modo algum travada.

O governo municipal, em respeito ao cidadão e à cidadã, deve garantir a construção coletiva de propostas e a manifestação legítima dos diversos atores, de forma que o Poder Público conduza a uma decisão de maior aceitação consensual. O prosseguimento da revisão do PDE nesta conjuntura, irá comprometer a legitimidade deste processo.

Consideramos, portanto, que não se justifica neste momento a urgência de uma revisão sem participação. O que é urgente é pautar uma agenda emergencial de justiça social urbana, por moradia, transporte coletivo, proteção ambiental, saneamento, emprego, entre outras necessidades imediatas.

Com este objetivo, lançamos esta **FRENTE POR UMA CIDADE PELA VIDA**. É

em torno desta agenda que devemos mobilizar todas as energias neste momento tão difícil da nossa cidade e do nosso país. Convocamos a prefeitura e os moradores da cidade a adiar esta revisão para o momento oportuno e investir nossas energias na construção e implementação desta agenda. E é a partir desta agenda que começaremos a pensar em nosso futuro, ouvindo e respeitando as vozes de quem hoje mais intensamente enfrenta as injustiças e mortes.

São Paulo, 20 de abril de 2021.

Assinam esta carta:

1. A Próxima Companhia
2. Agência de Preservação Urbana Bairro Vivo
3. Ambiente Trabalhos para o Meio Habitado
4. Arquitetos Associados - IURBI
5. Articulação Brasileira pela Economia de Francisco e Clara
6. Assessoria Técnica Popular FIO
7. Associação Ambiental e Habitacional João de Barro
8. Associação Civil Sociedade Alternativa
9. Associação Comunidade Cultural Quilombaque
10. Associação Comunitária Rosa Luxemburgo
11. Associação Cooperapic
12. Associação Cultural Cariri
13. Associação Cultural da Comunidade do Morro do Querosene
14. Associação Cultural Esportiva Bloco do Beco
15. Associação Cultural Vila Maria Zélia
16. Associação Cultural, Esportiva e Beneficente de Vila Nova Cachoeirinha - ACEB
17. Associação da Hora

18. Associação de Amigos da City Vila Inah e do Jardim Leonor - SAVIAH-LEONOR
19. Associação de Amigos da Pascoal Leite (Paineiras do Morumbi)
20. Associação de Amigos do Bairro City Caxingui - AABCC
21. Associação de Amigos do Jardim das Bandeiras - AAJB
22. Associação de Amigos do Jardim dos Jacarandás - AAJJs
23. Associação de Amigos do Teatro Brasileiro de Comédia - ATBC
24. Associação de Amigos e Moradores da Vila Nova Paulista - SOVIPA
25. Associação de Amigos e Moradores pela Preservação do Alto da Lapa e Bela Aliança (City Lapa) - ASSAMPALBA
26. Associação de Apoio ao Adolescente e à Família Mundo Novo
27. Associação de Construção Comunitária Paulo Freire Leste1
28. Associação de Construção por Mutirão Jardim celeste II
29. Associação de Moradia Jardim Casa Branca II e Adjacências
30. Associação de Moradores Amigos do Parque Previdência - AMAPAR
31. Associação de Moradores da Avenida Hamilton e Adjacências
32. Associação de Moradores da Cachoeira das Garças
33. Associação de Moradores da Favela Jardim Vista Alegre
34. Associação de Moradores da Penha São Paulo - SAMPE
35. Associação de Moradores da Ponta da Praia
36. Associação de Moradores da Vila Cordeiro - VIVACORD
37. Associação de Moradores da Vila Mariana
38. Associação de Moradores do Bolsão Residencial Jardim Campo Grande-City Campo Grande
39. Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Casa
40. Associação de Moradores do Conjunto Residencial Butantã - Amocore
41. Associação de Moradores do Jardim Christie
42. Associação de Moradores do Jardim da Saúde
43. Associação de Moradores do Jardim Guedala
44. Associação de Moradores do Jardim Novo Mundo - ANMA
45. Associação de Moradores do Jardim Rizzo
46. Associação de Moradores do Jardim Rosa Maria
47. Associação de Moradores e Amigos do Bairro da Consolação e Adjacências - AMACON
48. Associação de Moradores e Amigos do Sumaré - SOMASU
49. Associação de Moradores e Empresários do Sumaré, Perdizes e Barra Funda - AMESP
50. Associação de Moradores Movimento Anchieta
51. Associação de Moradores Nova Heliópolis
52. Associação de Moradores Pantanal Capela do Socorro
53. Associação de Moradores São Remo
54. Associação de Mulheres Unidas Venceremos
55. Associação de Preservação do Cambuci e Vila Deodoro
56. Associação de Trabalhadores do Conjunto Residencial Vale das Flores
57. Associação de Trabalhadores e Moradores de Vila 1 de outubro e Adjacências
58. Associação de Trabalhadores Sem Terra da Zona Oeste Residencial City Jaraguá
59. Associação de Trabalhadores Sem Teto da Zona Oeste/Noroeste
60. Associação de Trabalhadores Unidos Venceremos
61. Associação do Alto da Boa Vista - SABABV
62. Associação dos Ambulantes do Brás e da Capital de São Paulo - ABRASP
63. Associação dos Amigos da Parada de Taipas - AASAPT
64. Associação dos Amigos da Praça João Afonso de Souza Castellano
65. Associação dos Amigos do Rolinópolis - ASAJAR

66. Associação dos Amigos e Moradores do Jardim Lusitânia - SOJAL
67. Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo - Ciclocidade
68. Associação dos Cidadãos Unidos da Zona Leste
69. Associação dos Moradores de Vila Nova Conceição
70. Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste
71. Associação dos Movimentos de Moradia de Vila Mariana
72. Associação dos Trabalhadores do IPT - ASSIPT
73. Associação Estrela Guia
74. Associação Luta pela Moradia do Parque São Rafael
75. Associação Morada do Arco-íris LGBTI Brasil - AMAI
76. Associação Movimento de Moradores, Prestadores de Serviço e Comerciantes da Avenida Paulista e entorno
77. Associação Movimento Garça Vermelha
78. Associação Movimento Pró Moradia Sítio do Campo
79. Associação Paulista de Apoio Comunitário - APACOM
80. Associação pela Mobilidade a Pé em São Paulo - Cidadeapé
81. Associação Pipa
82. Associação Popular de Saúde - APS
83. Associação Popular dos Moradores do Jardim Piratininga
84. Associação por Habitação com Dignidade - AHD
85. Associação por Mutirão Jardim celeste II
86. Associação Povo em Ação
87. Associação Preserva São Paulo
88. Associação Projetos Integrados de Desenvolvimento Sustentavel
89. Associação Pró-Melhoramento Vila Prel
90. Associação S.O.S. Comunidade Indígena Pankararu
91. Associação Santa Zita
92. Associação Sustentabilidade Popular
93. Associação União da Juta
94. Associação União Farol do Alvorecer
95. Associação Via Cultural
96. Associação Viva Leopoldina - AVL
97. Associação Viva o Centro
98. Associação Viva Pacaembu por São Paulo - VIVAPAC
99. Associação Viver Bem no Centro
100. Associação Zona Oeste e Noroeste de Futebol de Várzea - AZON
101. Bixiga sem Medo
102. Bloco do Fuá
103. Boteco Socialista
104. BrCidades Núcleo São Paulo
105. Brigada Pela Vida de São Paulo
106. Brigadas Populares
107. Central de Movimentos Populares do Brasil - CMP
108. Central de Movimentos Populares São Paulo - CMPSP
109. Central Pró Moradia Suzanense - CEMOS
110. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDECA Sapopemba
111. Centro de Desenvolvimentos Educacional Social e Cultural do Parque Fernanda - CEDESC
112. Centro de Direitos Humanos de Sapopemba
113. Centro de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar Lina
114. Centro de Educação Popular Comunidade Nossa Senhora Parecida
115. Centro de Pesquisa e Documentação Histórica Guaianás - CPDOC
116. Centro de Promoção Resgate a Cidadania Grajaú PauloVI
117. Centro de Trabalho Indigenista

118. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
119. Cidade Tiradentes em Movimento
120. Cidades Afetivas
121. Código da Arte
122. Coletivo Abaetê
123. Coletivo Aluguel em Crise
124. Coletivo das Vilas Beatriz, Ida e Jataí - Vilas Beija
125. Coletivo de Favelas e Ocupações e Cortiços da UMM
126. Coletivo Ecosocialista Subverta
127. Coletivo JUMM
128. Coletivo Leste Negra
129. Coletivo Luiz Fernando
130. Coletivo Mais Direito à Cidade
131. Coletivo Perifatividade
132. Coletivo População de Rua Digna - CPRD
133. Coletivo Praça Cornélia
134. Coletivo Travessia Tiburtino
135. Coletivo União dos Amigos da Capela dos Aflitos - UNAMCA
136. Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP
137. Comissão de Moradores Água Espraiada
138. Comissão de Moradores Alto da Alegria
139. Comissão de Moradores Anchieta
140. Comissão de Moradores Beira Rio
141. Comissão de Moradores Campo Novo do Sul
142. Comissão de Moradores Cantinho do Céu
143. Comissão de Moradores Casa dos Meninos
144. Comissão de Moradores Chácara do Conde I e II
145. Comissão de Moradores Chácara do Povo
146. Comissão de Moradores Comunidade City
147. Comissão de Moradores Comunidades de Interlagos
148. Comissão de Moradores Jabaquara
149. Comissão de Moradores Jardim Aristocrata
150. Comissão de Moradores Jardim Casa Branca
151. Comissão de Moradores Jardim Comercial
152. Comissão de Moradores Jardim da União
153. Comissão de Moradores Jardim Emburá
154. Comissão de Moradores Jardim Gaivotas
155. Comissão de Moradores Jardim Monte Verde
156. Comissão de Moradores Jardim Nova América
157. Comissão de Moradores Jardim Pantanal
158. Comissão de Moradores Jardim Prainha
159. Comissão de Moradores Linha do Transmissão
160. Comissão de Moradores Linha do Trem
161. Comissão de Moradores Morro da Mandioca
162. Comissão de Moradores Morro dos Macacos
163. Comissão de Moradores Morro Pullman
164. Comissão de Moradores Nova Aristocrata
165. Comissão de Moradores Nova Esperança
166. Comissão de Moradores Ocupação da Toca
167. Comissão de Moradores Ocupação Itapecerica
168. Comissão de Moradores Ocupação Morro Catchup
169. Comissão de Moradores Ocupação Pelé
170. Comissão de Moradores Olaria / Canto do Rio Verde
171. Comissão de Moradores Parque Fernando

172. Comissão de Moradores Parque Grajaú
173. Comissão de Moradores Parque Residencial Cocaia
174. Comissão de Moradores Recanto do Cocaia
175. Comissão de Moradores Rosa de Sharon
176. Comissão de Moradores Santa Rita
177. Comissão de Moradores Viela da Paz
178. Comissão de Moradores Vila Andrade / Metrô
179. Comissão de Moradores Vila da Paz
180. Comissão de Moradores Vila Marcelo
181. Comissão Guarani Yvyrupa (CGY)
182. Comissão Socioambiental Inter-religiosa da Paróquia dos Dominicanos
183. Comitê de Defesa do Hospital Sorocabana
184. Comitê de usuárias/os da Praça Conde Francisco Matarazzo Júnior (Água Branca)
185. Companhia Artechúmus de Teatro
186. Companhia O Buraco d'Oráculo
187. Compasso Consultoria em Mobilidade
188. Comunidade Ativa no Desenvolvimento Sociocultural Educacional - CADESC Digital Cidade Tiradentes
189. Comunidade City Pirajussara
190. Comunidade Colonial de Brasileiro e Estrangeiro - CCBE
191. Comunidades Eclesiais de Base
192. Condô Cultural
193. Confederação das Mulheres do Brasil/CMB
194. Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários - CNTU
195. Conferência São Paulo Sua
196. Conjunto Habitacional Brasilândia
197. Conselho de Amigos de Bairros de São Miguel Paulista, Itaim Paulista, Ermelino Matarazzo, Penha e Capital - CONSABs
198. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo
199. Conselho Participativo Municipal da Vila Mariana
200. Conselho Participativo Municipal de Campo Limpo
201. Conselho Participativo Municipal de Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa
202. Conselho Participativo Municipal do Butantã
203. Consulado das Famílias LGBTQI+
204. Cooperativa de Trabalho e Coleta do Parque Cocaia - COOPERPAC
205. Cooperativa de Trabalho para Ajuda Mútua
206. Diretório Acadêmico da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Mackenzie – DAFAM
207. Diretório Acadêmico da UFABC
208. Diretório Central dos Estudantes - DCE Livre da USP
209. Escola Comunitária - Integração Escola e Comunidade
210. Escola da Cidade
211. Escola de Cidadania Zona Oeste Butantã
212. Escola de Fé e Política Waldemar Rossi
213. Escritório Modelo da Faumack - EMAU MOSAICO
214. Espaço Cultural Jardim Damasceno
215. Esporte pela Democracia
216. Estudos em Mobilidade APÊ
217. Ética Urbana
218. Eu Quero+Real Parque - EQ+RP
219. Família Seth LGBTQI+
220. Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo - FACESP

221. Federação das Mulheres Paulistas
222. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - FNA
223. Fórum Aberto Mundaréu da Luz
224. Fórum das Pastorais Sociais
225. Fórum de Trabalho Social em Habitação de São Paulo - FTS-SP
226. Fórum dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes das Regiões Freguesia do Ó e Brasilândia - Fórum DCA
227. Fórum Internacional Fontié ki Kwaze - Fronteiras Cruzadas
228. Fórum Paulista de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
229. Fórum Popular de Saúde Municipal de São Paulo
230. Fórum Social da Vila Leopoldina
231. Fórum Verde Permanente, de parques, praças e áreas verdes
232. Fórum Viva Fundão - M'Boi Mirim
233. Frente de Luta por Moradia - FLM
234. Gabinete Paralelo
235. Grêmio Estudantil da Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo (GFAUD)
236. Grupo de Articulação de Moradia para o Idoso na Capital - GARMIC
237. Grupo de Pesquisa Literatura Arquitetônica
238. Grupo de Trabalho e Pesquisa ECOBAIRRO - Arquitetura e Biosfera - Escola da Cidade
239. Iniciativa Negra por uma Nova Política sobre Drogas
240. Instituto AMSUR
241. Instituto Beneficente Vida Nova Perus - VINOPES
242. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU
243. Instituto Casa da Cidade
244. Instituto de Arquitetos do Brasil São Paulo - IABsp
245. Instituto Diplomacia para Democracia
246. Instituto Nacional de Desenvolvimento Comunitário Integrado
247. Instituto Panamericano do Ambiente e Sustentabilidade - IPAN
248. Instituto Pólis
249. Instituto União Keralux
250. Janela Quatro Arquitetas Associadas
251. Laboratório de Gestão de Riscos da UFABC
252. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP - LabHab
253. Laboratório de Saúde Coletiva - LASCOL
254. Laboratório Direito à Cidade da FAUUSP - LabCidade
255. Laboratório Justiça Territorial - LabJuta
256. Laboratório Social ZANZALAB
257. Maloka Socialista
258. Memorial Penha de França
259. Metrópole 1:1
260. Missão Ambiental
261. Moradores Coletivos
262. Movimento Acredito
263. Movimento Água Branca
264. Movimento Amigo da Vila Anglo e Jardim Vera Cruz – MAVA
265. Movimento contra a Verticalização Abusiva da Lapa e Região - MOVER
266. Movimento Cultural Penha
267. Movimento de Defesa do Favelado - MDF
268. Movimento de Defesa do Favelado - Região Episcopal Belém
269. Movimento de Integração Campo e Cidade - MICC
270. Movimento de Moradia Central e Regional - MMCR FLM CMP

271. Movimento de Moradia da Água Funda
272. Movimento de Moradia da Arapuã
273. Movimento de Moradia da Vila Liviero
274. Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem-Teto, Catadores e Papelão da Região Central de São Paulo
275. Movimento de Moradia Nossa Senhora das Dores - Ipiranga
276. Movimento de Moradia Região Sudeste Jardim Clímax
277. Movimento de Moradia Sudeste Jabaquara
278. Movimento de Moradia Vermelho para Lutar
279. Movimento de Moradores do Parque Bristol
280. Movimento de Regularização Fundiária e Urbanização - MRFU
281. Movimento Defesa São Paulo - MDSP
282. Movimento dos Sem-Teto do Centro - MSTC
283. Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1
284. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto - MTST
285. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto Região Norte - MSTR FLM
286. Movimento Enfrente
287. Movimento Famílias Pela Vida
288. Movimento Habitacional e Ação Social
289. Movimento Mães e Pais da Aclimação
290. Movimento Metrô Brasilândia Já
291. Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM PA
292. Movimento Nacional de População de Rua - MNPR
293. Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR
294. Movimento Nova Remédios
295. Movimento Parque Chácara do Jôquei
296. Movimento Parque dos Arcos
297. Movimento Parque Linear Caxingui
298. Movimento Pela Preservação Urbanística do Campo Belo - MOVIBELO
299. Movimento Pelo Direito à Moradia - MDM
300. Movimento Popular de Saúde do M'boi Mirim
301. Movimento Popular de Vila Leopoldina
302. Movimento Praça São Crispim Drenagem Sustentável
303. Movimento Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá Perus Anhanguera
304. Movimento Unidos pela Habitação - MUHAB
305. Movimento Urbano Cidade Saída - MUCS
306. Movimento Urbano de Agroecologia - MUDA
307. Muda Ipiranga
308. Mutirão Carolina Maria de Jesus
309. Mutirão Dorothy Stang
310. Mutirão Jerônimo Alves
311. Mutirão Martin Luther King
312. Mutirão Milton Santos
313. Núcleo de Promoção Social "Venha Conosco"
314. O Direito Achado na Rua
315. Observatório da Mulher
316. Observatório de Lutas Urbanas do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo
317. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público OEKOBR Parque dos Búfalos
318. Organização Social Identidade Periférica
319. Parque do Rio Bixiga
320. Parque Linear Itapaiuna

321. Passo Projetos Ambientais
322. Pastoral Fé e Política da Diocese de Campo Limpo
323. Pastoral Fé e Política da Região Episcopal Lapa
324. Pastoral Fé e Política Região Episcopal Belém
325. Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais
326. Pompeia Sem Medo
327. Pôr do Sol Sem Cerca
328. ProCapão
329. Projeto Legado Jorge Wilhelm
330. QUEERTura
331. Rádio Saracura
332. Rede Brasileira de Conselhos - RBdC
333. Rede Brasileira de Renda Básica
334. Rede Butantã
335. Rede de Proteção e Resistência ao Genocídio
336. Rede de Solidariedade - REDES
337. Rede Emancipa de Educação Popular
338. Rede Mulher e Habitat da América Latina e Caribe
339. Rede Nossa São Paulo
340. Rede Novos Parques
341. Rede Paulista de Educação Patrimonial REPEP
342. Rede Periférica LGBTI Família Stronger
343. Salve Saracura Jibóia dos Ribeirões
344. Sampa Associação de Moradorxs e Amigues do Centro
345. Secretaria de Favelas, Ocupações e Cortiços da UMM-SP
346. Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo - SASP
347. Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo - SEESP
348. Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional de São Paulo - SIFUSPESP
349. Sindicato dos Geólogos no Estado de São Paulo - SIGESP
350. Sindicato dos Trabalhadores em Entidade de Assistência e Educação a Criança ao Adolescente e a Família do Estado de São Paulo
351. Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa, Ciência e Tecnologia - STPCT
352. Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE
353. Sociedade Amigos da Cidade Jardim - SACJ
354. Sociedade Amigos da Vila Alexandria - SAMAVA
355. Sociedade Amigos de Vila Mara
356. Sociedade Amigos do Bairro City Boaçava
357. Sociedade Amigos do Bairro do Parque Peruche
358. Sociedade Amigos do Jardim Londrina – SAJAL
359. Sociedade Amigos do Planalto Paulista - SAPP
360. Sociedade Amigos dos Jardins América, Europa , Paulista e Paulistano - SAJEP
361. Sociedade Beneficente União Fraterna
362. Sociedade de Moradores do Butantã City
363. Sou 1 de 11 Milhões de Trabalhadores da Cultura
364. Tapera Taperá
365. Teatro do Incêndio
366. Teatro Oficina Uzyrna Uzona
367. Templo de Unbanda Maria do Côco e Exú Mirim
368. Teto, Trampo, Tratamento
369. Toque de Primeira

- 370. União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região - UNAS
- 371. União dos Movimentos de Moradia - São Paulo UMMSP
- 372. União Nacional por Moradia Popular
- 373. Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia - ULCM
- 374. Viva Moema
- 375. Viva o Parque Vila Ema
- 376. Yacht Club Paulista

CARTA-ABERTA

REVISÃO DEMOCRÁTICA DO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO: PACTUANDO AS REGRAS DO JOGO

Exmo. Senhor Bruno Covas
Prefeito do Município de São Paulo

Considerando a revisão participativa do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei 16.050/2014), prevista por lei para 2021 para fins de ajustes e seu aperfeiçoamento, é preciso reforçar que se trata de legislação municipal que apresenta singularidades, que inclusive foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das práticas mais inovadoras da Nova Agenda Urbana, alçando São Paulo a lugar de grande visibilidade em planejamento urbano.

A revisão deve ser amparada por diagnósticos dos impactos gerados pelo plano diretor vigente, estudos técnicos e análises sociais e econômicas bastante complexas e construída com ampla participação da sociedade, tanto no processo de elaboração, no executivo, quanto durante sua tramitação pelo legislativo.

As instituições que subscrevem esta carta entendem que o primeiro passo do diálogo entre governo, parlamento, judiciário e sociedade, com sua pluralidade de atores políticos e temas, deve ser a **pactuação das regras do jogo para que a revisão parcial do PDE seja de fato participativa e democrática**. Preocupação que também deve orientar a elaboração dos demais projetos e planos da política urbana que impactam diretamente o futuro da cidade.

Tal revisão deve expressar as vozes e demandas de toda a população sem privilegiar reivindicações de qualquer grupo, incluindo os setores econômicos ligados ao tema. Eventos recentes no Brasil e no mundo apontam para uma tentativa de ruptura com a democracia e enfraquecimento da participação social e vêm sendo criticados e combatidos publicamente pelo Sr. Prefeito. Neste contexto, vimos a público apresentar um conjunto de medidas necessárias para garantir a participação democrática não apenas ao Senhor Prefeito, mas também a toda população da cidade e demais autoridades relacionadas ao tema.

Certamente aprimoramentos e adaptações à nova realidade da cidade devem ser feitas, afinal nenhuma lei é perfeita e muito menos imune ao tempo. No entanto, não será pela janela legal prevista para produzir ajustes nessa legislação que se desvirtuarão seus princípios e objetivos. Estes, por sinal, devem vigorar até 2029. Ainda mais em um momento de aprofundamento das vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais que impactam de forma cruel a maior parte da população paulistana como decorrência da pandemia do novo coronavírus.

Assim, amparados não só na legislação do Plano, mas também na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e naquilo que rege a lei maior da nossa cidade, a Lei Orgânica do Município (LOM), especialmente sobre a prática democrática, a soberania e a participação popular, a transparência e o controle social e o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos populares, **recomendamos que o processo de revisão do PDE se estabeleça considerando, ao menos, as etapas descritas a seguir:**

ETAPA 01: PACTUANDO AS REGRAS DO JOGO

O primeiro passo deve ser estabelecer as etapas, o escopo de cada uma delas, as instâncias de participação mais adequadas, bem como os instrumentos e seus formatos.

Enquanto houver necessidade de isolamento social em virtude da pandemia as desigualdades de acesso à internet inviabilizam a realização de atividades participativas com igualdade de condições. Mais do que isso, a existência da pandemia e a necessidade de sobrevivência retiram de diversos cidadãos as condições básicas para participar de processos participativos. Abordar tal questão nesse momento é de fundamental importância e é o desejo da sociedade civil organizada.

Entendemos que, ao longo do processo, as seguintes premissas devem ser consideradas:

1. Entendemos que o CPMU é a instância mais adequada para pactuar as regras do jogo enquanto não há legislação específica, elaborando resolução disciplinando todo o processo participativo, estabelecendo as etapas, escopo, instâncias participativas, instrumentos, formatos e processos de verificação, e acompanhando todas as etapas por meio de reuniões periódicas. Em momentos específicos também devem ser consultados os Conselhos de Políticas Setoriais.
2. A lista de participantes de cada atividade realizada deverá ficar disponível publicamente e também no site Gestão Urbana, sempre em formato aberto.
3. Todos os documentos recebidos ao longo do processo (como estudos e propostas) devem ser tornados públicos de forma imediata (em formato de imagem do original e em formato aberto), garantindo a identificação do remetente.
4. Somente os documentos que forem submetidos dentro dos canais de comunicação estabelecidos nesta primeira etapa deverão ser considerados.

É desejável que seja promovida uma campanha de comunicação e formação de tal modo que a população possa ter acesso às informações e conhecimentos que serão necessários ao longo de todo processo de revisão.

ETAPA 02: ELABORANDO UMA ANÁLISE COLABORATIVA

Sem dados, evidências e uma boa análise não será possível aprimorar o Plano. Para tanto, deve ser elaborado e disponibilizado pela Prefeitura um **Diagnóstico da Implementação e dos Impactos do Plano Diretor**. Os insumos utilizados devem estar disponíveis com antecedência e em formato aberto, inclusive com a publicação das bases de dados completas utilizadas para os estudos.

Neste contexto, entendemos necessárias as seguintes atividades:

1. Disponibilização de **Formulários acessíveis à toda população**, para recepção de diagnósticos provenientes da sociedade civil (dados e estudos técnicos);
2. Realização de **Oficinas Temáticas** para debater o Diagnóstico.
3. As Oficinas devem ser formato de grupo de trabalho evitando-se o formato de audiência de modo a permitir que as discussões tenham a profundidade necessária;
4. Sugerimos que cada grupo faça o debate entre diferentes setores da sociedade e eleja prioridades a serem apresentadas ao final desse processo em Plenária.

Uma **versão consolidada do Diagnóstico** deve ser publicada ao final desse processo.

ETAPA 03: LEVANTANDO PROPOSTAS DE REVISÃO

O objetivo desta etapa deve ser levantar propostas e contribuições da sociedade. Para tanto, identificamos como necessário:

1. Realizar **Oficinas Regionais** de apresentação de propostas.
2. Disponibilizar um **Formulários acessíveis à toda população** para o envio de propostas.

As propostas apresentadas devem ser divulgadas publicamente assim como todos os estudos que as subsidiaram devem ser disponibilizadas em formato aberto e com todas as bases de dados utilizados para as análises - conforme premissas estabelecidas na primeira Etapa. Desta forma, ao final do

processo, com as propostas sistematizadas entende-se necessária a elaboração da 1ª Minuta de Projeto de Lei.

ETAPA 04: DEBATENDO A MINUTA DO PROJETO DE LEI DE REVISÃO

Juntamente com a divulgação, por diversos meios acessíveis à toda população, da **1ª Minuta do Projeto de Lei**, deve ser apresentada uma **devolutiva** sobre 1) quais as propostas do governo e, 2) quais propostas da sociedade foram incorporadas (totalmente ou parcialmente) e quais não foram, acompanhadas da respectiva justificativa técnica.

Para debater os conteúdos da 1ª Minuta consideramos que seja importante:

1. Realizar **Audiências Públicas**, sendo, ao menos, uma por Subprefeitura;
2. Disponibilizar a 1ª Minuta **em diversos meios acessíveis à toda a população** para a submissão de propostas;
3. Promover **diálogos abertos** com os segmentos da sociedade civil.

Tais propostas devem ser novamente sistematizadas para subsidiar a formulação da **Minuta Consolidada de Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor**.

Antes do envio da Minuta Consolidada para CMSP, sugere-se primeiro uma **reunião específica do CPMU** para que considerações sejam apresentadas de tal modo que possam ser juntadas aos documentos para posterior realização de **audiências públicas** devolutivas justificadas em relação às propostas apresentadas.

Senhor Prefeito, vivemos um momento difícil no início da gestão passada, em que um processo nada transparente de revisão da Lei de Zoneamento, que afetava diretamente o Plano Diretor, tentou se impor sobre nossa sociedade e que, justamente por não ter pactuado as regras do jogo, não ter respeitado as instâncias participativas e não ter sido baseada em estudos técnicos, não prosperou.

Hoje precisamos, mais do que antes, de um compromisso público e inequívoco da Prefeitura de São Paulo com políticas públicas baseadas em dados e evidências, que sejam disponibilizadas de tal modo que todos os setores de nossa sociedade possam participar em igualdade de condições, especialmente a população em situação de vulnerabilidade.

Neste contexto, a fusão da Secretaria Municipal de Urbanismo com a Secretaria de Licenciamento se apresenta como uma decisão arriscada, seus resultados podem comprometer o planejamento e gestão da política urbana em um momento decisivo para a cidade.

Trazemos elementos mínimos para uma gestão que tem compromisso com a cidade e a participação social de seus habitantes e pedimos que o Sr. Prefeito se envolva pessoalmente e garanta que esse processo seja exemplar.

Contamos com seu compromisso democrático para que a prefeitura e seu corpo técnico conduzam um processo com inequívoco compromisso de uma cidade melhor para toda a população!

São Paulo, 26 de fevereiro de 2021

Favor utilizar o seguinte link de adesão:

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScNNtHY7RD5QSVBXc3CeCrY1vZGQN6Z2Cx_vznHpDUggswl8g/viewform

Assinam essa carta:

1. IAB São Paulo - Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento de São Paulo
2. Fundação Tide Setubal
3. MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
4. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
5. Comissão de Direito Urbanístico da OABSP
6. Escola da Cidade_ Arquitetura e Urbanismo São Paulo
7. BrCidades
8. Instituto URBEM
9. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
10. Instituto Polis
11. Central de Movimentos Populares
12. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1
13. Labcidade FAUUSP
14. Movimento Acredito
15. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
16. Ciclocidade
17. UNAS uniao de núcleos assoc dos m9r de Heliópolis e Regiao
18. LabHab - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da USP
19. Instituto Corrida Amiga
20. MUHAB - Movimentos Unidos pela Habitação
21. Cidades Afetivas
22. Associação Teatro Oficina Uzyna Uzona
23. Rede Novos Parques
24. Cidadeapé – Associação pela Mobilidade a Pé em São Paulo
25. Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
26. Uneafro Brasil
27. Como Anda
28. Parque do Bixiga
29. Rede Nossa São Paulo
30. Tapera Taperá
31. Instituto Diplomacia para Democracia
32. ABAP -Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas
33. Rede Paulista de Educação Patrimonial- Repep
34. MOVIMENTO PELO DIREITO A MORADIA - MDM
35. ICOMOS São Paulo
36. Instituto Bixiga - Pesquisa, Formação e Cultura Popular
37. CEPROCIG centro de promoção resgate a cidadania Grajaú Paulo VI
38. Escola de Fé e Política Waldemar Rossi
39. Pastoral da Pessoa com Deficiência da Arquidiocese de São Paulo
40. Associação dos Trabalhadores Sem Teto da Zona Oeste
41. Central Pró Moradia Suzanense
42. Movimento Habitacional e Ação Social
43. Associação A Vitória é Nossa
44. MDF - Movimento de Defesa do Favelado - Região Episcopal Belém
45. Genteboa Produções Artísticas e Culturais Ltda ME
46. Mstc Movimento Sem Teto do Centro
47. Rede Brasileira de Conselhos -RBdC
48. Brás de todo o mundo
49. Movimento Parque Chácara do Jóquei
50. Fórum de trabalho social na habitação - São Paulo

51. Rede Butantã de Entidades e Forças Sociais
52. Representante de favelas do Conselho Gestor OUCAE
53. Associação de Apoio ao Adolescente e à Família Mundo Novo
54. Teatro do Incêndio
55. ONG Unidos Da Portela
56. Centro de Direitos Humanos de Sapopemba - CDHS
57. Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção São Paulo (AGB/SP)
58. Família Solidária
59. Associação Novolhar
60. Associação de moradia Jardim casa Branca II e Adjacências
61. Associação de moradores Pantanal capela do Socorro
62. Mutirão Unidos Venceremos- Leste1
63. Associação de construção por mutirão Jardim celeste II
64. Instituto Casa da Cidade
65. Unificação das lutas de cortiços e moradia
66. Red Mulher e Habitat Americana e Caribe
67. CELESTE II
68. Associação dos movimentos de moradia
69. Associação dos cidadãos unidos da zona leste
70. Associação Viva Quitaúna
71. Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste
72. Associação Cultural da Comunidade do Morro do Querosene
73. Associação dos Trabalhadores do Conjunto Residencial Vale das Flores
74. Associação dos Trabalhadores Sem Teto da Zona Noroeste
75. Instituto Tebas de Educação e Cultura
76. TETO Brasil
77. Garmic
78. Teatro da Vertigem
79. MOTIN - Movimento dos Teatros Independentes de São Paulo
80. Grupo Folias / Galpão do Folias
81. Fraternidade Leiga Charles de Foucauld do Brasil
82. Teatro Popular União e Olho Vivo
83. A Próxima Companhia
84. Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC
85. Casa Teatro de Utopias
86. Cia. da Revista
87. Cooperativa Paulista de Teatro
88. Grupo redimunho de investigação teatral
89. Teatro Studio Heleny Guariba
90. Cia Elevador de Teatro Panorâmico
91. Instituto da Paisagem + História da Cultura
92. Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo
93. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU
94. Instituto de Promoção e Proteção de Direitos Humanos – IPPDH
95. Coletivo 28 Patas Furiosas
96. Movimento TICP Jaraguá Perus
97. Comunidade Cultural Quilombaque
98. Metrôpole 1:1
99. Instituto A Cidade Precisa de Você
100. Comissão Guarani Yvyrupa
101. Associação Cultural da Comunidade do Morro do Querosene
102. Instituto Casa da Cidade
103. Instituto Tebas de Educação e Cultura
104. FAOS-SP (FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES, ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, SOCIEDADE PROTETORAS DOS ANIMAIS E SINDICATO DE PROFISSIONAIS DA PROTEÇÃO ANIMAL DO ESTADO DE SÃO PAULO)

105. Engenho Teatral
106. Projeto Aves Limícolas
107. Ocupa Mãe
108. COMUNIDADE VILA UNIAO - GRAJAU - SP
109. Zanzalab
110. Comissão de moradores vila União
111. Associação Cultural Educacional e Assistencial Afro Brasileira Ogban
112. Conselho Participativo Municipal da Vila Mariana
113. Forum Verde Permanente de Parques, Praças e Áreas Verdes
114. Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de SP
115. Pastoral Fé e Política da Arquidiocese de São Paulo
116. Pastoral da Educação do regional Sul1 da CNBB
117. Frente de Evangélicos pelo Eat. de Direito.
118. Comitê de Defesa do Hospital Sorocabana
119. Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo
120. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo
121. CBRE

(DIARIAMENTE IREMOS ATUALIZAR AS ASSINATURAS COM AS QUE ESTÃO NO FORMULÁRIO)