

Contexto Territorial da Cidade de São Paulo

A DINÂMICA IMOBILIÁRIA E SUA RELAÇÃO
COM A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS
URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO

Eduardo Alberto Cusce Nobre

He Nem Kim Seo

Marina Pinheiro Marques

RESUMO

Historicamente, o planejamento urbano nos países ocidentais vem se baseando em dois instrumentos principais: os planos diretores e a legislação de regulação de uso e ocupação do solo, também conhecida pelo termo zoneamento, que estão direta e intrinsecamente relacionados com a dinâmica imobiliária das cidades, pois regulam o crescimento urbano futuro, fruto dessas atividades. Dessa forma, conhecer a dinâmica imobiliária da cidade é de extrema importância para compreender a aplicação desses instrumentos. O objetivo deste capítulo é analisar a dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo, *vis-à-vis* a sua legislação urbanística vigente. Para tanto, será apresentado primeiro um histórico do processo de urbanização, para depois analisarmos a reestruturação recente do mercado imobiliário e, por fim, estudarmos os impactos dessa reestruturação na forma urbana.

PALAVRAS-CHAVE

processo de urbanização, mercado imobiliário, legislação urbanística, forma urbana, São Paulo.

HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Em 2010, o Município de São Paulo (MSP) apresentava aproximadamente 11 milhões de habitantes, correspondendo a 6% da população nacional e a pouco mais da metade da população da sua região metropolitana, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a maior aglomeração urbana brasileira¹ (Figura 1.1).

Do ponto de vista econômico, essa concentração foi ainda maior, pois o município e a metrópole detinham, respectivamente, 12% e 19% do PIB nacional, concentrados em apenas 2% e 9% do território nacional². Contudo, apesar dessa grande concentração de população e riqueza, a cidade apresenta uma distribuição de renda extremamente desigual, com 43% dos domicílios localizados na faixa inferior a três salários-mínimos de 2010 (R\$ 1.530,00) e apenas 6% na faixa superior a vinte (R\$ 10.200,00) (IBGE, 2011).

Essa concentração regional de riqueza, população e distribuição desigual de renda é fruto do processo histórico de desenvolvimento nacional, caracterizado pela dependência externa, tanto financeira como técnica e ideológica, pela expatriação resultante de parte significativa do capital acumulado e pela subjugação das classes excluídas desse processo pelas classes dominantes, características típicas de um país periférico do sistema capitalista (NOBRE, 2019).

A formação dessa metrópole ocorreu durante o século XX, quando a cidade de São Paulo e os municípios vizinhos apresentaram um processo de urbanização intenso, resultante da dinâmica de crescimento das atividades econômicas, ocasionado pelos diversos ciclos produtivos (NOBRE, 2019). Da segunda metade do século XIX até 1930, a economia agroexportadora do café gerou acúmulo de capital, que foi investido na indústria nascente e no processo de urbanização.

1. Em 2010 as populações do MSP, da RMSP e do Brasil eram, respectivamente, de 11.253.503, 19.683.975 e 190.755.799 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico do Brasil (IBGE, 2011).

2. Em 2010, o PIB do MSP, da RMSP e do Brasil foram, respectivamente, 450 bilhões, 733 bilhões e 3,9 trilhões de reais (IBGE, 2011).

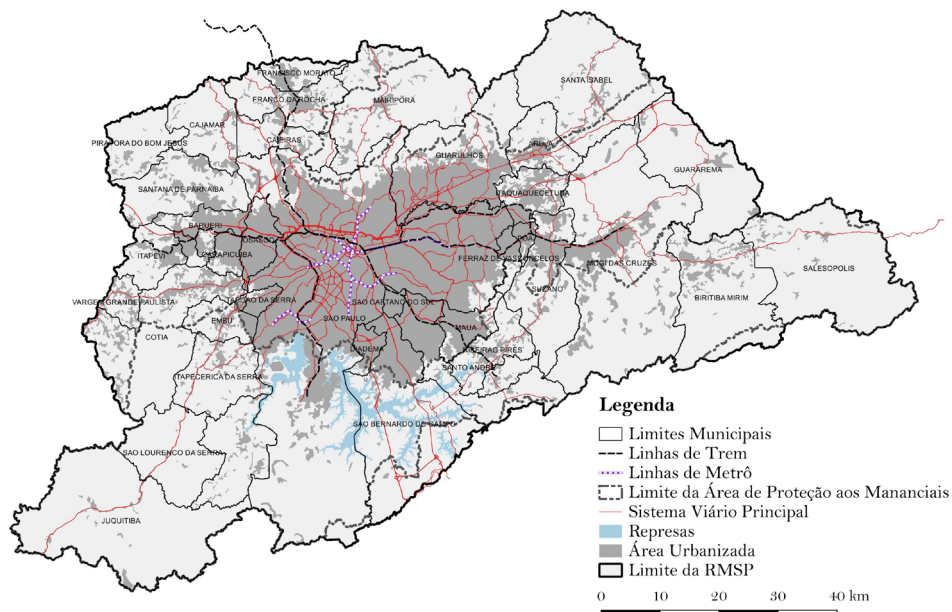


Figura 1.1
Mapa da Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: Elaborado por Eduardo Nobre a partir de bases do CESAD, 2002, EMPLASA, 2010 e Geosampa, 2015.

No período seguinte, de 1930 a 1950, a região se consolidou como o maior centro industrial do país. Nessas décadas, a instalação da indústria pesada, liderada pelo ramo automobilístico, acarretou uma concentração cada vez maior da produção e do emprego industrial nacional até a década de 1970. A partir dessa década, começou a ocorrer uma desconcentração produtiva em direção ao interior do estado e para outras regiões do país, ocasionando um aumento do peso do setor terciário na sua base econômica.

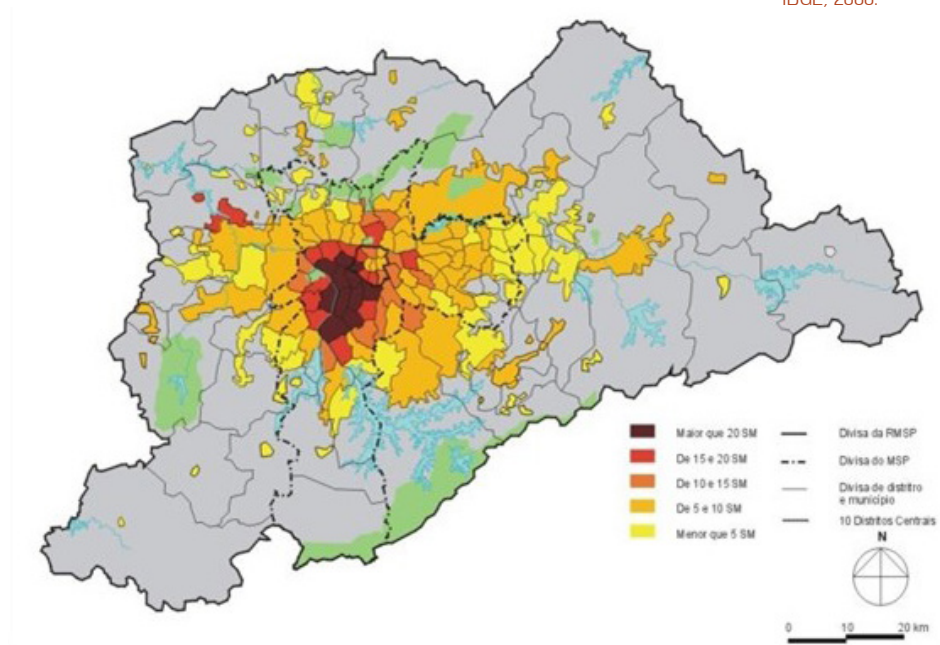
Em virtude da concentração dessas atividades econômicas, a região apresentou grande incremento populacional e a metropolização a partir da década de 1950. Da década de 1960 em diante, e intensificado nas décadas recentes, o ritmo do crescimento da população começou a diminuir. Isso se deve à desconcentração das atividades produtivas, que se dirigiram a outras regiões do estado de São Paulo e do país, levando a uma queda no crescimento migratório. Por outro lado, ocorreu uma

reversão nos padrões de comportamento nacional, com a taxa de fecundidade caindo de 5,8 para 2,4 filhos/mulher entre 1970 e 2000, diminuindo também o crescimento vegetativo (NOBRE, 2000).

Como suporte a esse processo de desenvolvimento econômico, o Poder Público concentrou os investimentos em infraestrutura e serviços essenciais nas áreas de concentração das atividades produtivas, visto que o desenvolvimento dependente gera uma escassez artificial de capital. O resultado desse processo foi a estruturação de um espaço urbano extremamente diferenciado e segregado, com a ocupação, pelos segmentos de rendas média e alta, das áreas centrais, mais bem providas de empregos, acessibilidade, infraestrutura e serviços, enquanto os setores de menor renda foram “expulsos” para a periferia, para áreas menos privilegiadas (MARICATO, 1996; VILLAÇA, 1998), conforme evidencia a Figura 1.2.

Figura 1.2
Concentração
de renda
na Região
Metropolitana
de São Paulo

Fonte: Elaborado por Eduardo Nobre a partir de base do Censad, 2002 e dados do IBGE, 2000.



A ineficiência do planejamento urbano e a falta de políticas habitacionais eficientes, capazes de atender aos segmentos de menor renda, acentuaram a distância entre a demanda e a oferta habitacional. O setor imobiliário formal não conseguiu atender esse segmento, que saiu em busca de alternativas fora do mercado, nos cortiços, nas favelas e nos loteamentos clandestinos em regiões inadequadas à urbanização do ponto de vista ambiental (encostas de alta declividade, várzeas alagáveis, áreas de proteção ambiental, etc.). A parcela da população de baixa renda que conseguiu acessar os programas públicos de habitação social acabou por morar em conjuntos habitacionais periféricos, em regiões desprovidas de infraestrutura urbana e com dificuldades de acesso.

Essa característica de metrópole segregada, fragmentada e extremamente desigual, é típica do processo de urbanização brasileiro, como Villaça (1998) evidencia em seu trabalho. O instrumental técnico do planejamento urbano, que surgiu com o advento da República e atingiu seu ápice durante a Ditadura Militar (1964-1985), foi utilizado de forma ideológica, de modo a legitimar esse processo histórico (VILLAÇA, 1999).

Contudo, a partir do processo de redemocratização do país, movimentos sociais e profissionais, congregados em torno ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, lograram incluir a discussão por cidades mais justas, incluídas e democráticas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nessa época, vários municípios começaram a rever seus instrumentos de planejamento, com vistas a promover um desenvolvimento urbano socialmente mais justo e ambientalmente mais equilibrado, de modo a diminuir as distâncias entre as áreas mais ricas e as mais pobres das cidades.

O capítulo da Política Urbana da CF/88 conferiu aos planos diretores o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, a fim de definir os parâmetros de cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme se vê a seguir (BRASIL, 1988, art. 182).:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Nesse contexto, vários municípios com administrações progressistas elaboraram planos diretores baseados em novos instrumentos urbanísticos que procuravam promover a função social da cidade e da propriedade (VILLAÇA, 1999).

Data dessa época o projeto de lei do plano diretor da administração Luiza Erundina (1989-1992), que incorporou pela primeira vez o Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsórios (PEUC), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), além do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) (SÃO PAULO, 1991). Contudo, a composição de forças política na Câmara de Vereadores na época não permitiu que o Projeto de Lei nº 02/1991 vingasse e ele acabou engavetado na gestão seguinte, de Paulo Maluf (1993-1996) (NOBRE, 2019).

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 resultou na promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que estabeleceu o marco legal do planejamento urbano no país e os devidos instrumentos legais, tributários e urbanísticos (BRASIL, 2001). Foi nesse contexto que a administração de Marta Suplicy (2001-2004) retomou a questão do plano diretor, pois o Estatuto da Cidade exigia sua elaboração e aprovação em lei pela câmara municipal para as cidades com mais de 20 mil habitantes e inseridas nas regiões metropolitanas.

Após a elaboração da proposta, o plano foi submetido a várias audiências públicas para cumprir as especificações legais de processo participativo definido no Estatuto da Cidade e foi aprovado pela Câmara Municipal como a Lei nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002). O plano apresentava como princípios gerais, entre outros, o direito à cidade para todos³, o atendimento à função social da cidade e da propriedade e a prioridade ao transporte coletivo público.

Para atingir esses objetivos, o plano procurava promover a recuperação para a coletividade de parte da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público, a racionalização do uso da infraestrutura urbana, evitando sobrecarga ou ociosidade, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda. O plano retomou e regulamentou os instrumentos urbanísticos propostos no Plano Diretor de 1991 e definidos pelo Estatuto da Cidade, tais como o PEUC, as ZEIS, a OODC, as OUC e o Fundurb.

O Estatuto da Cidade prevê que os planos diretores, aprovados em lei, sejam revistos a cada dez anos. Dessa forma, a administração de Fernando Haddad (2014-2017) realizou a revisão do Plano Diretor Estratégico de 2002. Após longo processo de discussão com consulta pública por meio de audiências e pela internet, a Câmara Municipal aprovou a revisão do plano, com a promulgação da Lei nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014).

3. Conforme o próprio Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002, o direito a cidade foi entendido como direito a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 define como princípios gerais da Política de Desenvolvimento Urbano: i) a função social da cidade, das propriedades urbana e rural; ii) a equidade e a inclusão socioterritorial; iii) o direito à cidade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à gestão democrática.

Além dos instrumentos já existentes, novos foram propostos, como a Cota de Solidariedade, a Cota Parte Máxima de Terreno por Unidade, a Quota Ambiental, os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), as Áreas de Estruturação Local (AEL), e instituído o Coeficiente de Aproveitamento Básico⁴ no valor de um para toda a cidade.

O MERCADO IMOBILIÁRIO E AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES.

Apesar de os planos diretores apresentarem propostas de intervenção urbana e de políticas públicas que extrapolam o mero crescimento imobiliário, boa parte dos instrumentos urbanísticos definidos por eles e o próprio zoneamento estão direta e intrinsecamente relacionados com a dinâmica imobiliária, pois regulam o crescimento urbano futuro, fruto dessas atividades. Dessa forma, conhecer a dinâmica imobiliária da cidade é extremamente importante para compreender como eles são aplicados.

Em função da grande concentração de riqueza e atividades econômicas e do rápido crescimento populacional, a cidade de São Paulo sempre apresentou um mercado imobiliário pujante, tanto do ponto de vista formal, ou seja, o crescimento que se efetiva dentro do quadro normativo do planejamento urbano, quanto o informal, aquele que está em desacordo com esse quadro (ROLNIK, KOWARICK e SOMEKH, 1990).

4. De acordo com o Quadro 1 – anexo à Lei nº 16.050/2014, Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado.

No período do predomínio do café, o excedente de capital dessa produção foi investido no processo de urbanização mediante o loteamento das chácaras adjacentes ao centro, a fim de acomodar a crescente população paulistana. Ainda nas duas primeiras décadas do século XX, intensificado a partir de 1930, o Centro apresentou processo de verticalização, especializando-se nas funções comerciais. Na década de 1940, iniciou-se o processo de verticalização residencial voltado para as classes média e alta nos bairros de Vila Buarque e Higienópolis.

A partir dos anos 1960 e intensificado nas décadas posteriores, o desenvolvimento imobiliário vertical acompanhou e promoveu o deslocamento das classes média e alta em direção ao Quadrante Sudoeste da cidade, tal como definido por Villaça (1998)⁵. Para que esse desenvolvimento ocorresse, foi necessária a montagem de um sistema de financiamento, que se estruturou como o surgimento do Sistema Financeiro Habitacional e da estruturação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo durante o regime militar (1964-1985).

A crise econômica da década de 1980, chamada de a Década Perdida, afetou a capacidade de investimento do Estado e da iniciativa privada, tendo fortes resultados sobre o mercado imobiliário. A extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a falta de uma política habitacional no período agravaram sobremaneira a provisão habitacional para boa parte dos extratos de renda, sobretudo os mais pobres, resultando na expansão expressiva da cidade informal, conforme já relatado. Por outro lado, o crescimento vertical residencial expandiu-se para áreas além do Quadrante Sudoeste, direcionando-se a bairros de classe média-baixa nos distritos da Lapa, Santana e Tatuapé, à procura de terrenos mais baratos (SÃO PAULO, 1992).

5. Segundo Villaça (1998), a principal característica da estruturação das metrópoles brasileiras é a segregação socioespacial, resultado da disputa de localizações pelas diversas classes sociais. Nessa disputa, a classe dominante se apropria das áreas mais bem dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos, constituindo as Áreas de Grande Concentração de Alta Renda (AG-CAR). No caso de São Paulo, essa área corresponde do Quadrante Sudoeste ao Centro, composto dos distritos Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Moema, Morumbi, Pinheiros, Santo Amaro e Vila Mariana.

A adoção do ideário neoliberal pelo Governo Federal a partir da década de 1990 ocasionou a reestruturação do mercado imobiliário, segundo relatos de vários pesquisadores (ROYER, 2009; FIX, 2011; RUFINO, 2017).

Conforme Rufino (2017), foi nessa época que, seguindo a reestruturação que ocorria no mercado imobiliário dos países centrais, surgiram os primeiros mecanismos de financiamento à produção imobiliária, articulados ao mercado de capitais, tais como os Fundos de Investimentos Imobiliários e as Carteiras Hipotecárias.

A criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997 e a aprovação da Lei do Patrimônio de Afetação em 2004 contribuíram para a consolidação do mercado imobiliário como forma de investimento, garantindo a segurança jurídica do negócio imobiliário, assim como o interesse dos agentes financeiros e investidores por meio da securitização dos ativos imobiliários.

A partir dos anos 2000, o contexto de estabilidade político-econômica pós-Plano Real e a alteração do marco regulatório criaram um contexto fortemente favorável à expansão da produção imobiliária, aumentado pela abertura de capital das grandes empresas de incorporação na Bolsa de Valores. Rufino (2017, p. 108) oferece uma boa descrição do crescimento imobiliário no período:

Num primeiro ciclo de captação, entre 2005 e 2007, 25 empresas de incorporação, predominantemente localizadas no eixo Rio-São Paulo[,] conseguiram captar cerca de 12 bilhões de reais, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro e atraindo grande atenção de investidores estrangeiros, que chegaram a representar mais de 75% desse volume dos capitais.

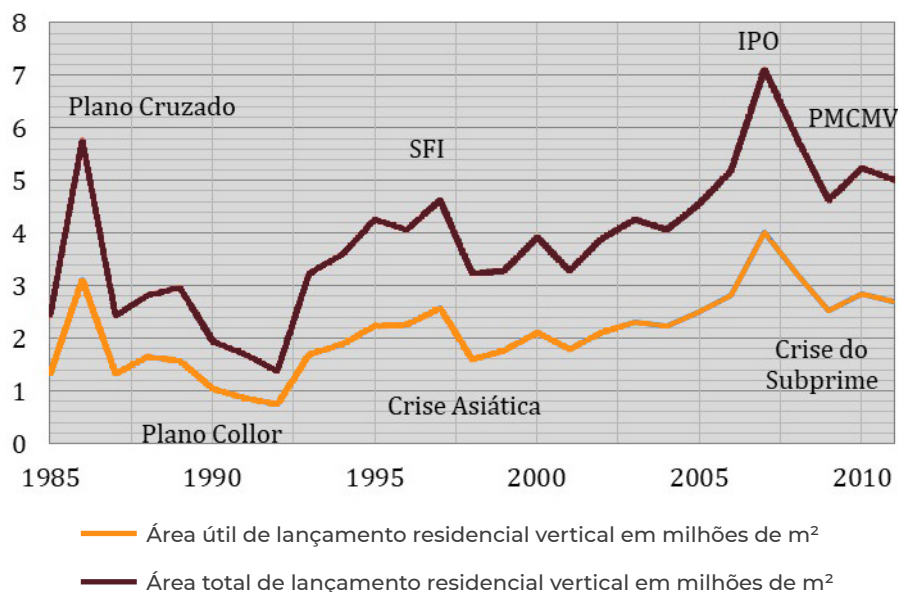
Essas modificações nos marcos regulatórios e no ambiente econômico resultaram em grandes alterações na dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo, de acordo com o gráfico presente na Figura 1.3, elaborado com base em dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), uma das principais empresas de consultoria imobiliária do país.

Como impactos positivos, que possibilitaram maior segurança institucional ou a drenagem de maior quantidade de recursos para o mercado imobiliário, destacam-se a implantação do Plano Cruzado (1986), a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) (1997), o lançamento das ações das empresas (IPO – *Initial Primary Offer*) do ramo imobiliário na Bolsa de Valores (2007) e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (2009).

Por outro lado, questões nacionais e internacionais que afetaram a oferta de crédito tiveram impacto negativo no mercado imobiliário, como o Plano Collor (1990), a crise asiática (1997) e a crise do *subprime* estadunidense (2008).

Figura 1.3
Evolução dos lançamentos residenciais verticais na cidade de São Paulo

Fonte: Elaborado por Eduardo Nobre a partir de dados da Embraesp, s.d.



Porém, a análise do gráfico corrobora a tese de Rufino (2017) de que a cidade de São Paulo foi uma das principais beneficiárias do crescimento imobiliário do período. O gráfico permite constatar que, entre 1985 e 2007, a área total de lançamentos residenciais verticais na cidade de São Paulo quase triplicou, passando de 2,4 milhões para 7 milhões de m² por ano. Com a crise econômica, esses valores foram reduzidos a 5 milhões de m², ainda bem superiores aos valores iniciais.

Com relação à localização dos empreendimentos verticais residenciais, estes se concentravam até 1994 nos distritos mais consolidados⁶ do Centro Expandido e do Anel Intermediário, próximos ao metrô⁷, de acordo com o mapa que compõe a Figura 1.4. É importante notar que, nesse período, os empreendimentos ocorriam nas zonas com maior potencial de adensamento, conforme definido pela Lei Municipal nº 7.805/1972 (SÃO PAULO, 1972)⁸, mas também naquelas com baixo potencial de adensamento⁹ graças ao instrumento da Operação Interligada, instituído na Lei Municipal nº 10.209/86 e revisado na Lei Municipal nº 11.773/1995, que permitia a revisão dos Coeficientes de Aproveitamento de determinado terreno em troca de investimentos na produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

A partir de 1995, é possível ver maior espreadimento dos empreendimentos, com grande concentração no Centro Expandido, mas igualmente em distritos do Anel Intermediário, como Vila Andrade e Vila Sônia, na Zona Oeste; Cursino, Sacomã e Ipiranga, na Zona Sudeste; Carrão, Vila Formosa e Aricanduva, na Zona Leste; e Tucuruvi, Mandaqui e Tremembé na Zona Norte (Figura 1.5).

6. Campo Belo, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Moema, Perdizes, Pinheiros e Vila Mariana.

7. Santana, Saúde e Jabaquara na Linha 1 Azul (Norte-Sul) e Barra Funda, Mooca, Tatuapé e Penha na Linha 3 – Vermelha (Leste-Oeste).

8. Sendo: Z3 – zona predominantemente residencial de densidade demográfica média; Z4 – zona de uso misto de densidade demográfica média alta; e Z5 – zona de uso misto de densidade demográfica alta.

9. Principalmente nas Z2 – zonas predominantemente residenciais de densidade demográfica baixa.

No período seguinte, de 2005 a 2014, pode-se perceber a continuidade da concentração nos distritos anteriores, com a diferença de que, com o fim do dispositivo das Operações Interligadas¹⁰, os empreendimentos se concentraram nas Zonas de Uso Misto de Média e Alta Densidade, e não nas Zonas de Centralidade, como era esperado pelo PDE 2002 (Figura 1.6).

Podemos perceber no período recente (2015-2019) a força indutora do PDE 2014 e da Lei de Zoneamento de 2016, pois a maioria dos empreendimentos imobiliários verticais se concentrou ao longo das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), como se mostra na Figura 1.7.

Essas zonas são porções do território em que se pretende promover, além de usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva altas, a qualificação paisagística e dos espaços públicos de modo articulado ao sistema de transporte público coletivo.

Como objetivo de consolidar os parâmetros estabelecidos pelo PDE, os eixos foram complementados com regras de parcelamento, uso e ocupação, especialmente as condições de instalação de usos e parâmetros de incomodidade. Assim, como o PDE delegou os eixos como território prioritário para o adensamento de maneira articulada ao transporte público coletivo, essa zona passa a ter um papel estratégico na viabilização dos objetivos do Plano.

10. Em 2000, as Operações Interligadas foram consideradas inconstitucionais pelo Superior Tribunal Federal, pois conferiam ao Poder Executivo a possibilidade de alterar os parâmetros da Lei de Zoneamento, exclusividade do Poder Legislativo.

Figura 1.4 **Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 1985 a 1994 frente ao zoneamento de 1972** Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 1972.

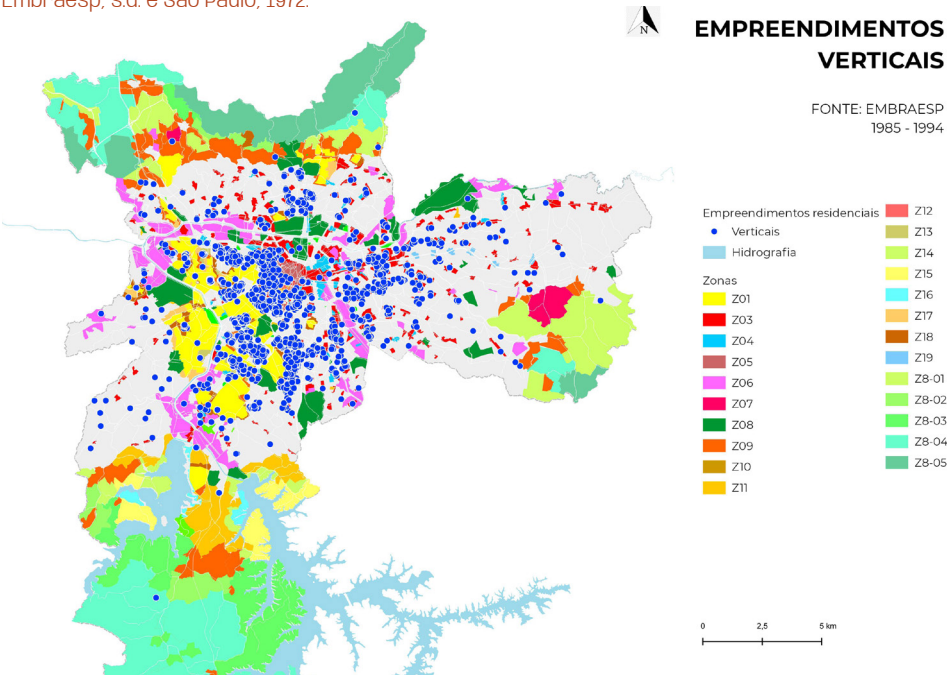


Figura 1.5 **Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 1995 a 2004 frente ao zoneamento de 1972.** Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 1972.

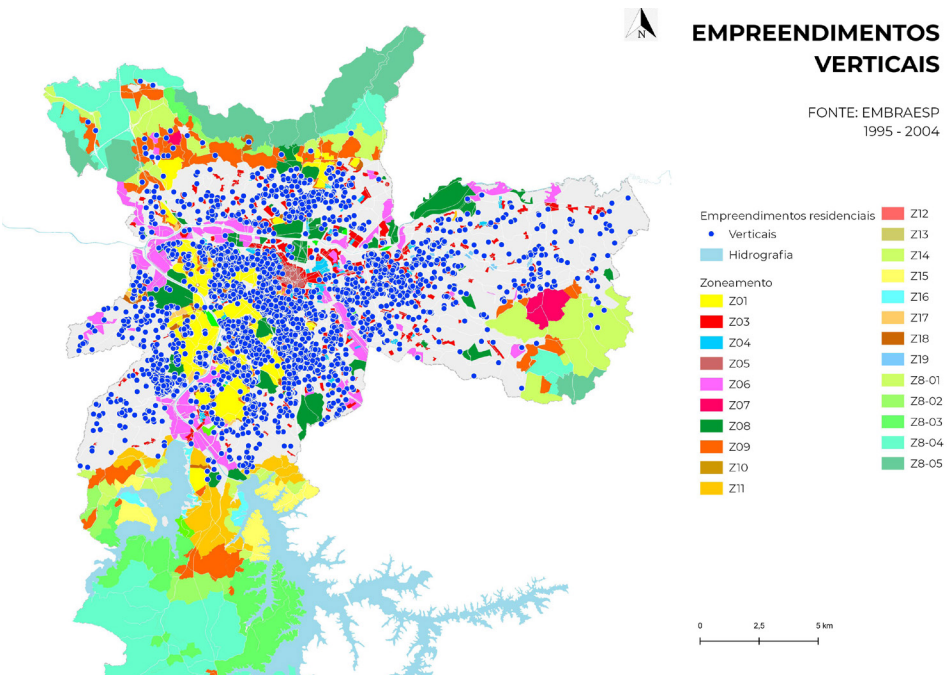


Figura 1.6 Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 2005 a 2014 frente ao zoneamento de 2004. Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 2004.

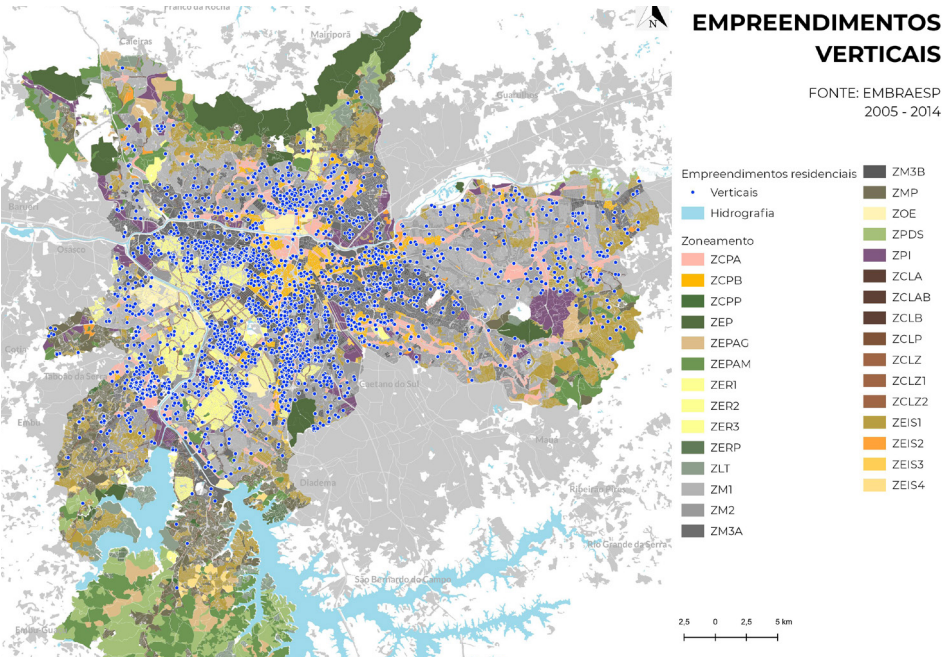
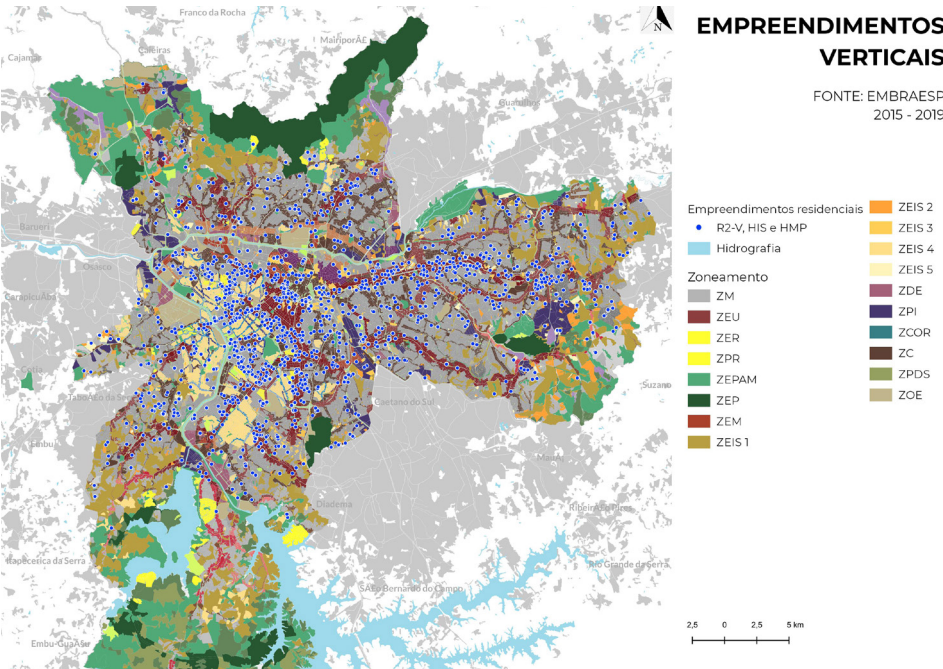


Figura 1.7 Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 2015 a 2019 frente ao zoneamento de 2016 Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 1972.



O IMPACTO NA ESTRUTURAÇÃO URBANA

As transformações pelas quais o mercado imobiliário paulistano vem passando impactaram a estruturação urbana da cidade de São Paulo. A principal alteração ocorrida foi a reversão do processo de “decadência” (esvaziamento econômico e populacional) da região central, que se verificava desde a década de 1960.

A volta dos empreendimentos imobiliários nessa região já vinha ocasionando a reversão do decréscimo populacional dos distritos centrais entre as décadas de 1990 e 2000 e se acentuou no período de 2000 a 2010.

Dessa forma, pode-se averiguar o crescimento populacional e de domicílios nos distritos centrais, conforme os mapas a seguir deixam claro. Pode-se vislumbrar essa dinâmica ao compararmos os dados de 2000 e 2010 do Censo Demográfico (IBGE, vários anos). Nesse período, os domicílios da Subprefeitura da Sé¹¹ aumentaram em 38 mil, passando de 140 mil para 178 mil (aumento de 27%), resultando no acréscimo de 57 mil pessoas, com a população aumentando de 374 mil para 431 mil residentes (aumento de 15%). Essa dinâmica resultou em 10% do total lançado no município, posicionando essa subprefeitura como a de maior número de unidades lançadas.

Essa área transformou-se em um dos focos de investimento do setor imobiliário para unidades de mercado de média e alta renda, seja pelo incentivo significativo da Operação Urbana Centro, seja por mudanças conjunturais ou estruturais do mercado, como a escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade, as mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário), a abertura de capital de

11. A Subprefeitura da Sé engloba os distritos de Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé.

grandes incorporadoras e, ainda, a ampliação do crédito imobiliário a partir de 2010. Desta forma, o interesse econômico pelo Centro foi retomado, iniciando um processo de reversão do esvaziamento populacional identificado no final do século passado.

Desde 2014, a Subprefeitura da Sé vem continuamente ampliando seus índices de participação, tendo atingido, em 2017, 18% dos apartamentos lançados no município naquele ano, equivalentes a 5.048 novas unidades, segundo levantamento publicado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SÃO PAULO, 2018).

O levantamento aponta o alto preço dos imóveis e a alta densidade construtiva, que equivale, em média, a 6,5 vezes a área do lote. São prédios com cerca de dezoito pavimentos, implantados em um único lote. Em geral, são apartamentos pequenos com média de 41 m², com um ou dois dormitórios. Ao mesmo tempo que o tamanho se reduziu, os preços tiveram um incremento significativo, em especial a partir de 2009, transformando a Subprefeitura da Sé em uma das regiões mais caras da cidade para a aquisição de imóveis novos.

Um levantamento da prefeitura apontou ainda para uma dissociação entre preço e área útil do imóvel relacionada a um forte componente especulativo. São imóveis apresentados sobretudo como forma de investimento, e não voltados primordialmente à moradia de quem os adquire. Ao longo do período analisado, passa-se a pagar mais por menos, em termos de metragem adquirida, diferentemente dos lançamentos nos demais distritos da cidade, já que essa subprefeitura figura ao mesmo tempo entre aquelas com os maiores preços por área útil e também de menor área. Essas alterações na dinâmica imobiliária da área central podem ser percebidas ao se comparar os mapas a seguir, os quais permitem verificar que houve aumento tanto da densidade demográfica como domiciliar nessa região (Figuras de 1.8 a 1.11).

Figura 1.8 **Densidade demográfica na RMSP em 1997**
Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 1997.

DENSIDADE DEMOGRÁFICA

PESQUISA ORIGEM-DESTINO
(1997)

Legenda

- Hidrografia
- Densidade demográfica (hab/ha)
- 0 - 10
- 10 - 40
- 40 - 70
- 70 - 100
- 100 - 130
- 130 - 170
- Acima de 170

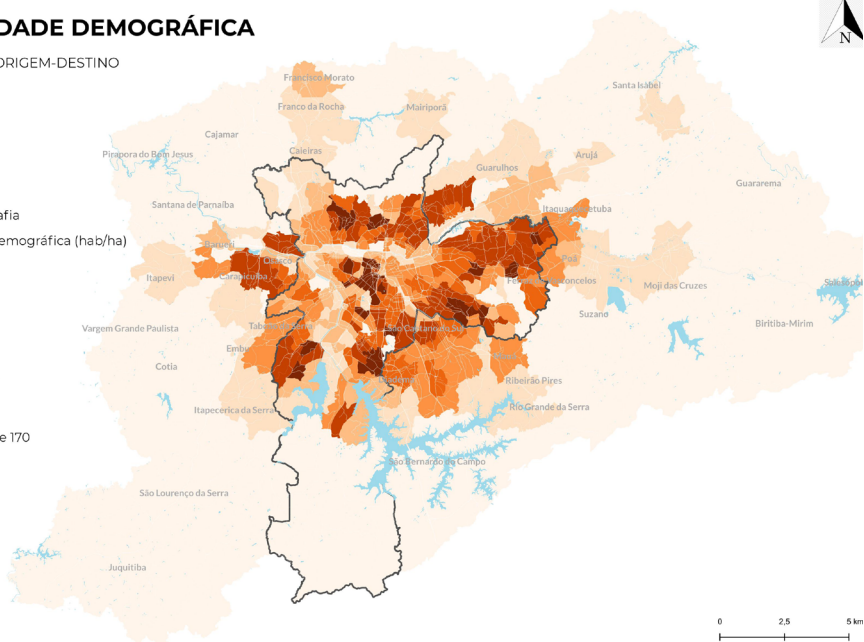


Figura 1.9 **Densidade demográfica na RMSP em 2017**
Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 2017.

DENSIDADE DEMOGRÁFICA

PESQUISA ORIGEM-DESTINO
(2017)

- Hidrografia
- Densidade demográfica (hab/ha)
- 0 - 10
- 10 - 40
- 40 - 70
- 70 - 100
- 100 - 130
- 130 - 170
- Acima de 170

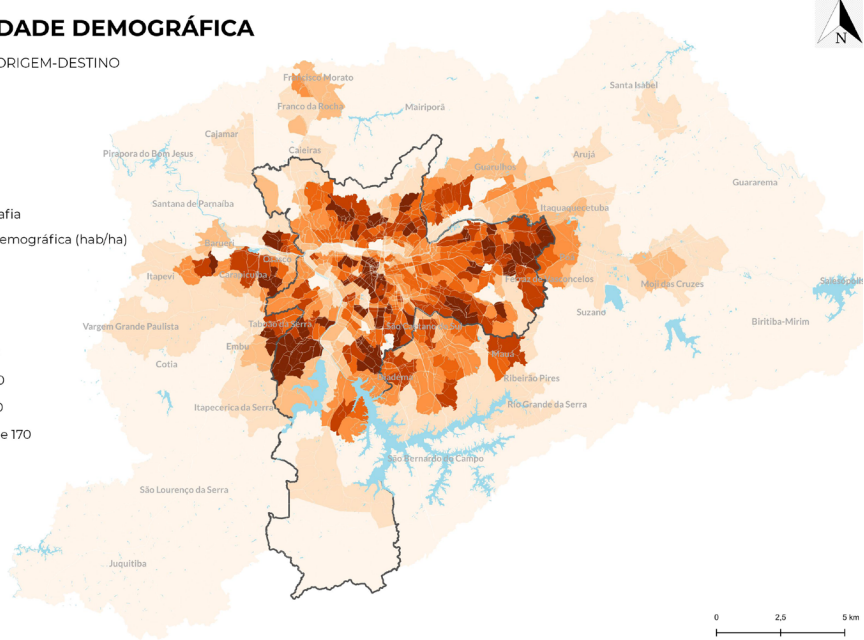


Figura 1.10 **Densidade de domicílios na RMSP em 1997**
Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 1997.

DENSIDADE DOMICILIAR

PESQUISA ORIGEM-DESTINO
(1997)

Legenda

Hidrografia

Densidade domiciliar (dom/ha)

- 0 - 2
- 2 - 10
- 10 - 20
- 20 - 30
- 30 - 40
- 40 - 50
- 50 - 97.3

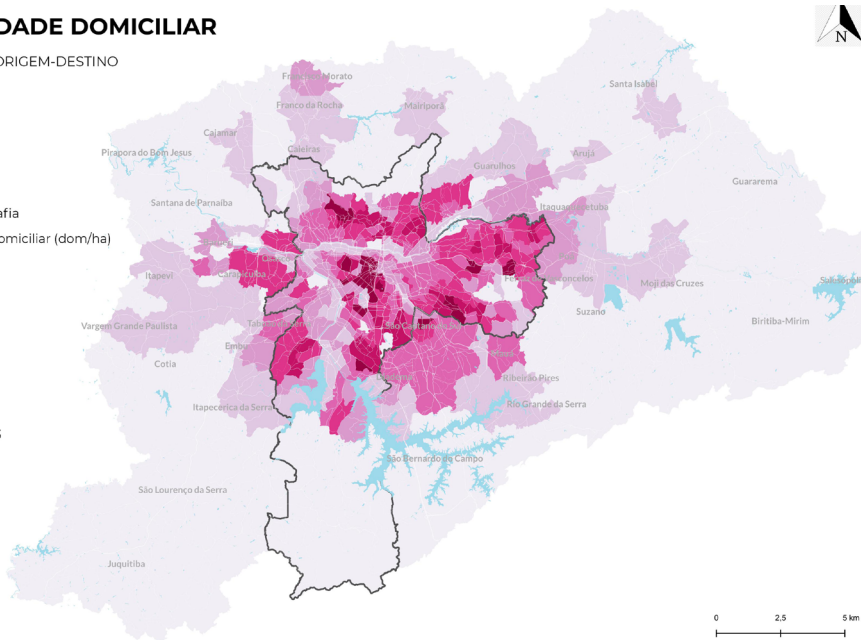


Figura 1.11 **Densidade de domicílios na RMSP em 2017**
Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 2017.

DENSIDADE DOMICILIAR

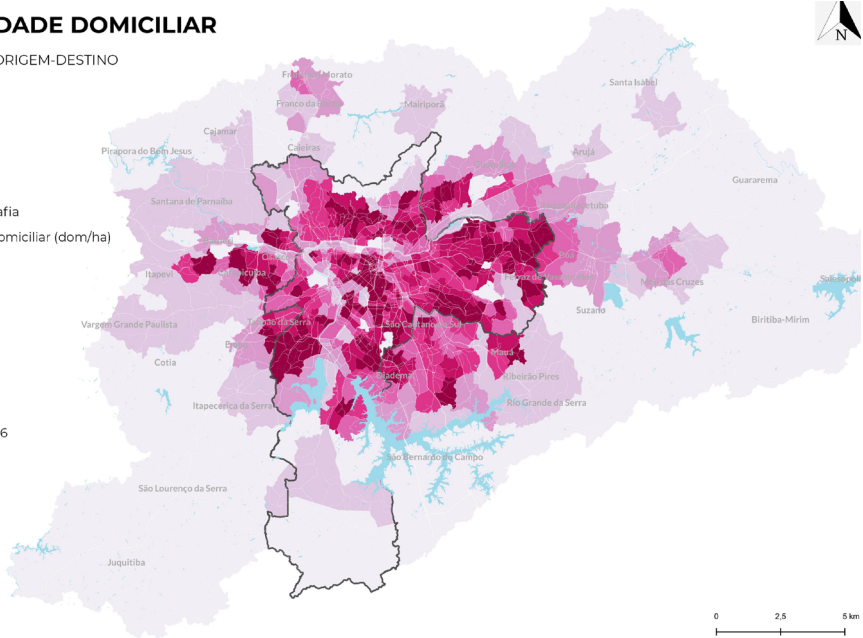
PESQUISA ORIGEM-DESTINO
(2017)

Legenda

Hidrografia

Densidade domiciliar (dom/ha)

- 0 - 2
- 2 - 10
- 10 - 20
- 20 - 30
- 30 - 40
- 40 - 50
- 50 - 186.6



Com relação às outras áreas da cidade, percebeu-se também um aumento tanto nas densidades demográficas como nas densidades domiciliares de vários distritos no Anel Intermediário, onde a dinâmica imobiliária foi intensa. Contudo, além das transformações ocasionadas pelos empreendimentos imobiliários, o aumento das densidades em determinados distritos do Anel Periférico ocorreu em função do grande crescimento de assentamentos precários nessas áreas, resultante da falta de políticas públicas voltadas à população de baixa renda e do aumento da pobreza decorrente das várias crises econômicas.

No entanto, do ponto de vista da concentração das atividades geradoras de emprego e das classes sociais por faixa de renda, quase não houve alteração na estrutura urbana, conforme demonstram os mapas das Figura 1.12 a 1.15. Dessa forma, o Quadrante Sudoeste segue apresentando a maior concentração de empregos (acima de 130 por hectare) e das classes sociais de maior renda (acima de quinze salários mínimos de 1997 ou de sete salários mínimos de 2017).

Em suma, a atividade imobiliária, formal e informal, ocasionou um aumento espalhado das densidades domiciliares na Região Metropolitana de São Paulo, e isso acarretou o aumento da densidade demográfica de algumas regiões, sem alterar, porém, a concentração espacial de empregos e de renda.

Figura 1.14 **Concentração de renda na RMSP em 1997**
Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 1997.

RENDA MÉDIA FAMILIAR

PESQUISA ORIGEM-DESTINO
(1997)

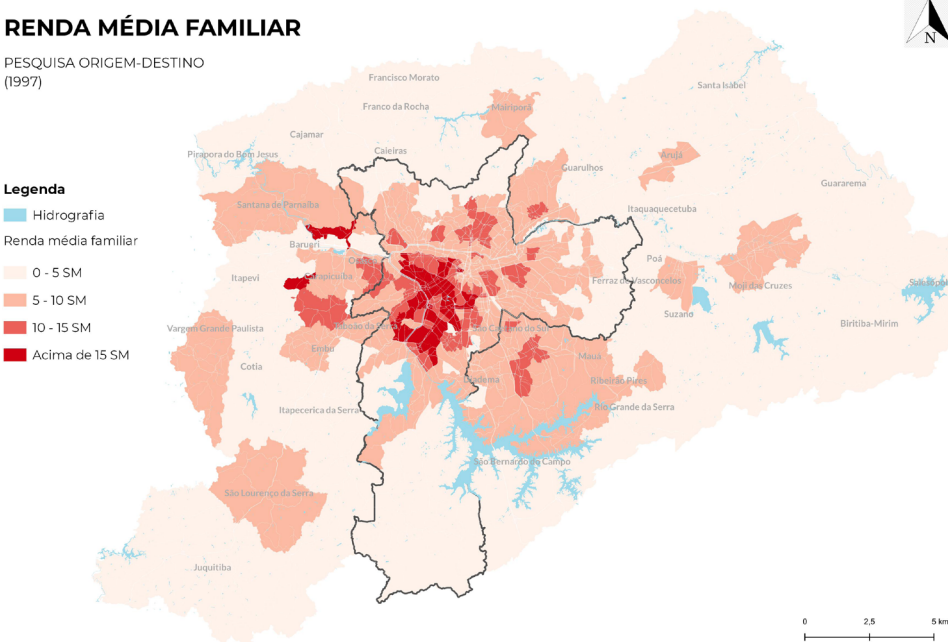
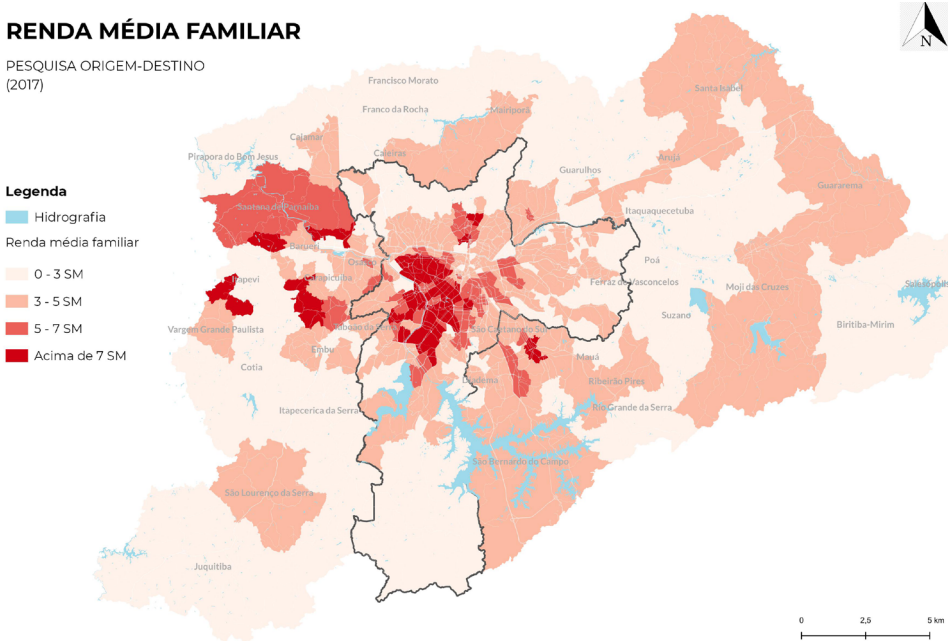


Figura 1.15 **Concentração de renda na RMSP em 2017**
Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 2017.

RENDA MÉDIA FAMILIAR

PESQUISA ORIGEM-DESTINO
(2017)



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recentes processos de revisão do marco regulatório foram caracterizados por um contexto socioeconômico muito diverso. As atividades de revisão do plano diretor se iniciaram em 2013 em um momento econômico já em queda, mas que encerrou aquele ano em relativa alta. O plano diretor aprovado em 2014 reflete esse contexto de 2013, que, em termos gerais, se manteve constante durante 2014.

O mesmo ocorre com a revisão da lei de zoneamento, cujas discussões e debates em plenário ocorreram ao longo de 2015 e se encerraram em 2016, com a promulgação da nova lei de zoneamento. Entre 2013 e 2016 muito do contexto econômico havia se alterado. Os fortes indícios da crise econômica subsidiaram a inclusão quase na reta final do artigo 174, também conhecido como artigo “anticrise”, que ampliava o número de benefícios para a construção de apartamentos mais próximos dos padrões mercadológicos nos eixos, locais estruturantes do plano diretor de 2014. Cabe verificar se tais benefícios foram condizentes com as transformações sociais e urbanas almejadas pelo plano e se promoveram uma economia saudável para a cidade como um todo, e não apenas para um setor.

Alterações e transformações desse tipo, em especial no setor econômico, impactam visivelmente as áreas urbanas. Porém, elas devem ser interpretadas e analisadas com a intenção de se compreender os impactos nos elementos estruturantes da metrópole.

Ainda que tais transformações urbanas sejam rápidas e dinâmicas, as verdadeiras relações urbanas se mantêm consolidadas e perenes. Como observado, o Quadrante Sudoeste segue apresentando a maior concentração de

empregos e sua influência extrapola os limites da cidade, apesar dos dois planos diretores aplicados, os elementos estruturadores e as concentrações de renda e emprego seguem perenes. Tais dinâmicas refletem-se nos índices construtivos apresentados nesta pesquisa no mesmo quadrante da cidade.

É evidente que é equivocado o paradigma de que os planos diretores ou seus instrumentos por si só são suficientes e eficazes para a transformação estrutural da cidade. Entretanto, é necessário compreender as diversas especificidades da aplicação das normas e instrumentos urbanísticos para identificar a profundidade que os instrumentos estão corroborando, ou não, para a construção do projeto que consta no acordo social determinado no plano diretor, para além das mudanças e crises constantes que impactam a cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. 1-5

CESAD. Seção Técnica de Geoinformação e Produção de Bases Digitais da FAU-USP. **RMSP – Mancha Urbana - 2002 – MapInfo TAB**. São Paulo: Cesad, 2002

EMBRAESP. Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio. **Dados de lançamentos imobiliários**. São Paulo: Embraesp, s.d.

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **RMSP – Base Cartográfica – ESRI Shape**. São Paulo: Emplasa, 2010. Escala 1:100.000

FIX, M. B. A. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2011

IBGE. **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011 e diversos anos

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996

METRÔ. COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Origem e Destino**. São Paulo: Metrô, 1997 e 2017

NOBRE, E. A. C. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros**. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2000

NOBRE, E. A. C. **Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019

ROLNIK, R.; KOWARICK, L.; SOMEKH, N. **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

RUFINO, M. B. C. A produção imobiliária como chave de interpretação da produção do espaço: considerações sobre a forma de incorporação e o processo de metropolização. *In*: PEREIRA, P. C. X. (Ed.). **Produção imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea**. São Paulo: FAU-USP, 2017. p. 101-118

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 3 nov. 1972. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7805.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei nº 02/1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Ofício A.T.L. 43/91**, São Paulo, 5 Fev. 1991. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2018

SÃO PAULO (Cidade). Zoneamento e mercado imobiliário: subsídios para a transformação da legislação urbanística do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 24 dez. 1992. Suplemento

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

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 6 out. 2004. 1-688

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

SÃO PAULO (Cidade). **GeoSampa - Mapa Digital da Cidade de São Paulo**. 2015. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#. Acesso em: 12 out. 2017

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

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. O que está sendo lançado no Centro de São Paulo? **Informes Urbanos**, Ago. 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/IU_Centro2_2018_2.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 1998

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-243