



**A IMPORTÂNCIA DO ESPAÇO PARA A ECONOMIA POLÍTICA DAS  
CIDADES: DE QUE MANEIRA O NOVO PLANO DIRETOR  
ESTRATÉGICO PRETENDE CONTRIBUIR PARA A DIMINUIÇÃO  
DOS PROBLEMAS GERADOS PELAS DISPUTAS ESPACIAIS  
DENTRO DA CIDADE DE SÃO PAULO?**

**THE IMPORTANCE OF SPACE FOR POLITICAL ECONOMY OF  
CITIES: HOW DOES THE NEW STRATEGIC DIRECTOR PLAN CAN  
CONTRIBUTE TO REDUCE THE PROBLEMS GENERATED BY  
SPACE DISPUTES IN SÃO PAULO?**

<i>Recebido em:</i>	20/08/2021
<i>Aprovado em:</i>	14/01/2022

**Bruna de Bem Esteves<sup>1</sup>**

**RESUMO**

Considerando a relevância da propriedade privada para a sociedade capitalista e para a economia política das cidades, o presente artigo pretende analisar como as estratégias previstas no Plano Diretor Estratégico podem contribuir para a diminuição dos problemas

---

<sup>1</sup> Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Endereço eletrônico: bruna.debem@yahoo.com.br



decorrentes dos conflitos motivados por disputas espaciais dentro do município de São Paulo.

**Palavras-chave:** propriedade privada; sociedade capitalista; economia política das cidades; Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo; disputas espaciais.

### ABSTRACT

Considering the relevance of private property to the capitalist society and the political economy of cities, this paper intends to analyze how the strategies of the Strategic Director Plan can contribute to reduce the problems related to conflicts motivated by space disputes in São Paulo.

**Keywords:** private property; capitalist society; political economy of cities; Strategic Director Plan of São Paulo; space disputes.

### 1. Considerações iniciais: A relevância da propriedade privada para a sociedade capitalista

Um dos pressupostos históricos para o surgimento do capital consiste no comércio, ou seja, na produção e na circulação desenvolvida de mercadorias (M). Ao colocar em evidência o aspecto econômico do comércio, desconsiderando seu aspecto material (de troca dos diversos valores de uso das mercadorias), tem-se como seu produto final o dinheiro (D), que consiste justamente na primeira forma de manifestação do capital (D’).

Assim, a transformação do dinheiro em capital depende, em primeiro lugar, do próprio modo de circulação do dinheiro. Se, por um lado, na circulação simples de mercadorias, com a conversão de mercadoria em dinheiro e sua reconversão em mercadoria (M-D-M), o dinheiro se mantém na qualidade de intermediador do processo de troca. Por outro, no processo de conversão do dinheiro em mercadoria e sua posterior reconversão em dinheiro (D-M-D’), o dinheiro se transforma em capital.



Como a apropriação dos valores de uso das mercadorias consiste no seu fim último, na circulação M-D-M, a mercadoria não precisa ser vendida mais cara do que foi comprada. Diferentemente, na circulação D-M-D', a grandeza de dinheiro inicial precisa ser valorizada, já que sua força-motriz e seu fim último consistem nos valores de troca. É justamente o processo de valorização do dinheiro, com a criação de um mais-valor, isto é, de um excedente, que o transforma em capital.

No entanto, na medida em que a circulação de mercadorias implica a troca de equivalentes, a transformação do dinheiro em capital, com a criação de um valor excedente, não pode ser explicada pelo fato de se vender mercadorias acima ou abaixo de seu valor.<sup>2</sup> Também não pode ser explicada fora do âmbito da circulação de mercadorias. Afinal, mesmo que seja possível agregar valor a determinada mercadoria por meio do trabalho, não se consegue, sozinho, capitalizar esse mais-valor.

Diante desse panorama, conclui-se que, apesar de a transformação do dinheiro em capital parecer ter origem na circulação de mercadorias, paradoxalmente, não tem origem na mera circulação de mercadorias. Na realidade, para a transformação do dinheiro em capital, faz-se necessária a utilização de uma mercadoria cujo próprio consumo consista numa fonte de valor. Tal mercadoria consiste na força de trabalho,<sup>3</sup> já que o processo de consumo da força de trabalho é responsável, simultaneamente, pela produção de mercadorias e de mais-valor.

O valor da força de trabalho, assim como de todas as demais mercadorias, é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para sua produção e reprodução –, e, portanto, pelo tempo de trabalho necessário para a produção dos meios de subsistência de seu possuidor e de seus substitutos (seus filhos). Os valores produzidos pela

---

<sup>2</sup> A existência de um “mais-valor” para um lado depende da existência de um “menos-valor” equivalente do outro lado.

<sup>3</sup> Ou seja, o complexo de capacidades físicas e mentais dos homens utilizado durante o processo de criação de valores de uso dos mais variados tipos.



força de trabalho excedentes ao necessário para sua própria manutenção consistem na “mais-valia”, responsável pela transformação do dinheiro em capital.

Evidente que a força de trabalho só pode ser percebida como mercadoria se for colocada à venda pelo seu próprio possuidor. Para tanto, além de ter o poder de dispor de sua força de trabalho por um período determinado de tempo, na qualidade de livre proprietário de sua própria capacidade de trabalho, necessário que àquele que se dispõe a vender sua força de trabalho não tenha condições de vender outras mercadorias, seja por não deter meios de produção,<sup>4</sup> seja por não deter meios subsistência.

Nesse sentido, a separação dos trabalhadores de suas terras e a instituição da propriedade privada constituíram condições essenciais para a formação do trabalho assalariado, ao reduzir (ou, até mesmo, acabar com) as oportunidades de o possuidor da força de trabalho comercializar outras mercadorias, além de seu próprio trabalho. Em decorrência disso, ocorreu uma divisão da população entre os simples possuidores de suas forças de trabalho (trabalhadores), de um lado, e os possuidores de dinheiro, de mercadorias e de terras<sup>5</sup> (capitalistas), de outro.

A monetização das rendas fundiárias possibilitou o arrendamento da terra em troca de pagamento em dinheiro e, conseqüentemente, a compra e venda da terra como uma mercadoria,<sup>6</sup> assegurando ao comprador o direito de receber uma renda. Assim como qualquer fluxo de renda, a fundiária pode ser considerada como juros sobre algum capital fictício.<sup>7-8</sup> Do mesmo modo que em todas as formas de capital fictício, são negociados direitos sobre receitas futuras. No caso, lucros futuros sobre o uso da terra ou sobre o trabalho futuro.

---

<sup>4</sup> Por exemplo, matérias-primas e instrumentos de trabalho.

<sup>5</sup> A propriedade da terra não poderia ficar a cargo do Estado porque isso poderia lançar dúvidas sobre outras formas de propriedade (sobre os meios de produção, por exemplo).

<sup>6</sup> Por não ser produto direto do trabalho, a terra não possui originalmente um valor.

<sup>7</sup> O mercado imobiliário funciona como um ramo particular da circulação do capital que rende juros.

<sup>8</sup> Como os investimentos em ações e em dívidas do governo, por exemplo.



Entretanto, a capacidade de comercialização da terra não garante que ela será, de fato, comercializada como um bem financeiro. O aumento da troca de mercadorias, a difusão das relações monetárias e o crescimento do sistema de crédito, no contexto da sociedade capitalista, contribuíram para que a terra fosse percebida como um bem financeiro. Nesse sentido, a propriedade privada, ao mesmo tempo em que constituiu pré-condição, também se consolidou como um produto do modo de produção capitalista.

## 2. O reforço do caráter especulativo da propriedade privada pela urbanização

Conforme ensina Harvey, importante entender a urbanização como “*um processo social espacialmente fundamentado*”,<sup>9</sup> ou seja, como uma arena de interação entre as práticas espaciais de diversos sujeitos, com os mais diferentes objetivos e compromissos. Ainda que também possam apresentar, eventualmente, conteúdos burocrático-administrativos, raciais e de gênero,<sup>10</sup> na sociedade capitalista, as práticas espaciais adquirem, essencialmente, um conteúdo de classe.

Na fase mais recente do desenvolvimento capitalista, o fenômeno da urbanização caracteriza-se tanto como produto quanto como condição das mudanças sociais e do desenvolvimento econômico.<sup>11</sup> Afinal, diante das dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão do ano de 1973,<sup>12</sup> os governos urbanos se viram forçados a ir abandonando a abordagem “administrativa” característica da década de 1960, passando a atuar de forma empreendedora, a fim de se adequar às exigências de acumulação do capital.

No exercício desse papel empreendedor, o poder governamental frequentemente se integra à iniciativa privada, firmando parcerias público-privadas destinadas a atrair financiamentos, investimentos diretos e/ou fontes de emprego. As atividades desenvolvidas

---

<sup>9</sup> HARVEY, 2005, p. 170.

<sup>10</sup> Além de outros.

<sup>11</sup> Apesar de, frequentemente, continuar sendo estudado de forma independente.

<sup>12</sup> Com a desindustrialização, o desemprego disseminado, a austeridade fiscal, etc.



no âmbito das parcerias público-privada geralmente são especulativas e, portanto, sujeitas a riscos, frequentemente suportados pelo setor público.<sup>13</sup> Nas palavras de Harvey, o empreendedorismo urbano:

(...) se apóia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo).<sup>14</sup>

A governança urbana<sup>15</sup> direciona seus esforços essencialmente para alcançar destaque:<sup>16</sup>

(i) na divisão internacional do trabalho, com a exploração de determinadas vantagens específicas para a produção de bens e de serviços, sejam “naturais”;<sup>17</sup> sejam “artificiais”;<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> O setor privado geralmente fica com os benefícios.

<sup>14</sup> HARVEY, 2005, p. 174.

<sup>15</sup> De acordo com Harvey, a “governança” urbana consistiria numa coalização de forças muito mais ampla que a do “governo” urbano. Na governança urbana (que contaria com financistas, industriais, comerciantes locais, líderes empresariais, incorporadores imobiliários, instituições educacionais e religiosas, organizações sindicais, partidos políticos, movimentos sociais), o governo desempenharia um papel meramente facilitador e coordenador.

<sup>16</sup> O ritmo de implementação e a distribuição dos investimentos explicam a prosperidade desigual das cidades no mundo capitalista. Geralmente, o sucesso em determinada área facilita o sucesso em outra.

<sup>17</sup> Como, por exemplo, recursos, localização, etc.

<sup>18</sup> Como, por exemplo, criação de infra-estruturas, utilização de novas tecnologias, criação de novos produtos, redução dos custos locais – com renúncias fiscais, fornecimento de crédito barato –, qualificação da mão-de-obra, etc.



(ii) na divisão espacial do consumo, com a “construção”<sup>19</sup> de uma cidade com melhor qualidade de vida, com caráter inovador e estimulante, segura para se viver e visitar (e, em última instância, para consumir);

(iii) na distribuição das atividades de controle e comando,<sup>20</sup> com investimentos em transporte e comunicação, destinados a minimizar os custos com transações; e

(iv) na redistribuição de *superávits* através de governos centrais, com a utilização de mecanismos redistributivos como meio de sobrevivência urbana.

Com a intensificação da concorrência urbana e do empreendedorismo, cada vez mais as cidades se sentem coagidas a se aproximar da lógica do desenvolvimento capitalista, reproduzindo certos padrões de desenvolvimento.<sup>21</sup> Ao mesmo tempo, com a redução das barreiras espaciais, a proximidade das matérias-primas e/ou dos mercados se torna cada vez menos importante para a tomada de decisões empresariais. Em decorrência disso, na visão de Harvey:

[a]s pequenas diferenças na oferta de mão-de-obra (quantidades e qualidades), nas infra-estruturas e nos recursos, na regulamentação e tributação governamental, assumem muito maior importância do que quando os custos elevados de transporte criavam monopólios “naturais” para a produção local em mercados locais.<sup>22-23</sup>

<sup>19</sup> Por exemplo, com a valorização de regiões urbanas degradadas, com a inovação cultural, com a melhoria física do ambiente urbano e com atrações para o consumo.

<sup>20</sup> Atração de atividades relacionadas às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento (inclusive a mídia) para exportação de serviços (financeiros, informacionais, de produção de conhecimento).

<sup>21</sup> *Word trade centers*, centros culturais e de entretenimento, construções à beira mar, *shopping centers* pós-modernos, etc.

<sup>22</sup> HARVEY, 2005, p. 179.

<sup>23</sup> No mesmo sentido: “a concorrência por investimentos e empregos, especialmente sob condições de desemprego generalizado e de reestruturação industrial, e numa fase de mudanças aceleradas para padrões mais flexíveis e geograficamente móveis de acumulação do capital, gerará todos os tipos de fermentos



Considerando que as vantagens de localização podem ser alteradas pelas ações humanas, o próprio capital (em especial, mediante investimentos em transportes e comunicações) pode criar e alterar relações espaciais. Desse modo, o poder escapa de seus detentores tradicionais e passa a manter relações com forças econômicas.<sup>24</sup> Nesse contexto, a dominação exercida no âmbito das cidades adquire o *status* de uma dominação não-legítima.

### 3. A importância do espaço para a economia política das cidades

Conforme os ensinamentos de Molotch, considerando que qualquer parcela de terra representa determinado interesse,<sup>25</sup> cada localidade constitui um agregado de interesses. Por essa razão, na visão do autor, seria importante considerar os mapas geográficos como mosaicos de interesses concorrentes vulneráveis à formação de coalizões estratégicas. Afinal, a construção de determinada obra<sup>26</sup> ou a melhoria das condições de um determinado lugar podem ter impactos em maiores ou menores extensões territoriais do que os locais em que referidos projetos foram implementados.

Nesse contexto, cada membro de determinada comunidade se esforça para ampliar o potencial de uso do solo das parcelas de terra que se encontram associadas à sua, em detrimento de outras parcelas de terra. Em decorrência disso, parcelas de terra competitivas entre si em um determinado nível (estabelecimentos comerciais de uma mesma rua que

---

concernentes a como melhor atrair e estimular o desenvolvimento sob condições locais específicas.” (HARVEY, 2005, p. 187).

<sup>24</sup> Para Harvey, não haveria qualquer diferença entre o empreendedorismo urbano e os empreendedores capitalistas na exploração das mais diversas alternativas destinadas à acumulação do capital.

<sup>25</sup> Segundo Molotch, os estudos de ciências sociais não costumariam dar a devida importância para o fato de que a terra seria uma *commodity* que gera riqueza e poder.

<sup>26</sup> Como, por exemplo, centro-cívico, parque industrial, centros culturais, etc.



competem entre si pelo local de fixação de um ponto de ônibus) podem formar uma coalizção em um nível superior (cidades que competem pela construção de um porto).

De modo geral, essas coalizções demandam investimentos do governo para reforçar o potencial de crescimento de determinada área territorial.<sup>27</sup> Apesar de as decisões das empresas privadas também afetarem o crescimento das localidades, seriam as próprias decisões governamentais que primeiramente influenciariam as ações dos agentes privados, com a definição dos encargos trabalhistas, das alíquotas dos impostos, dos custos para obtenção de matérias-primas e para o transporte de mercadorias, etc.<sup>28</sup>

Diante desse panorama, pode-se concluir que a principal função do governo local, como força política dinâmica, consiste justamente nesse poder de afetar a distribuição do crescimento territorial.<sup>29</sup> As ações governamentais que de alguma forma acarretam impactos sobre o território podem ter influência não só sobre as atividades produtivas, como também sobre a própria organização social.

Por terem que ser levadas ao mercado, o movimento físico das mercadorias no espaço constitui um elemento essencial para a formação dos preços.<sup>30</sup> Os produtores localizados em regiões mais favorecidas (com maior oferta e menor custo de transporte, por exemplo) possuem um lucro excedente, que pode ser convertido em renda fundiária. Do mesmo modo, os trabalhadores que vivem em locais favorecidos tem uma relativa vantagem sobre os que vivem em locais mais distantes, que também pode ser convertido em renda fundiária.

---

<sup>27</sup> De acordo com Molotch, as pessoas que gastariam mais energia, e, particularmente, uma maior quantia de dinheiro, com os assuntos locais seriam aqueles que mais teriam a ganhar ou a perder com as decisões relacionadas ao uso da terra (principalmente os empresários locais e, particularmente, os proprietários e/ou investidores de instituições financeiras locais).

<sup>28</sup> Nesse sentido, conforme Molotch: *“To promote growth, taxes should be “reasonable”, the police force should be oriented toward protection of property, and overt social conflict should be minimized.”* (MOLOTCH, 1976, p. 312).

<sup>29</sup> Nesse contexto, na visão de Molotch, os governantes ingressariam no governo, agindo por conta própria ou em nome do eleitorado que os financiou, essencialmente para tratar de questões relacionadas à distribuição de recursos para estimular o crescimento de determinadas localidades.

<sup>30</sup> Tem-se aqui a concepção relativa do espaço, em contraposição à concepção absoluta (poder exclusivo de algumas pessoas sobre determinadas porções de terra).



Considerando que os custos de mudança localizacional diminuíram (e continuam diminuindo), o capital multinacional adquiriu maior mobilidade geográfica. Diante disso, o comportamento empreendedorista no âmbito da governança urbana vem atuando como facilitador do processo de transição dos sistemas de produção pós-fordistas, localizacionalmente rígidos, para formas de acumulação muito mais flexíveis em termos geográficos.

Como o empreendedorismo urbano se destina, em essência, à concessão de subsídios para que os consumidores ricos, as empresas afluentes e as importantes atividades de controle permaneçam na cidade –, em detrimento da maximização do bem-estar social da classe trabalhadora e dos desprivilegiados daquela localidade –, pode-se considerar que a atividade empreendedora desempenhada pela governança urbana tem ampliado a polarização da distribuição social da renda.<sup>31</sup>

O crescimento da parcela assalariada da população no âmbito do capitalismo moderno tem sido acompanhado por uma hierarquização e por uma diversificação dos “níveis” de trabalhadores que integram a própria categoria dos assalariados –, fenômenos que têm provocado uma segregação espacial condicionada pelo *status* dos trabalhadores,<sup>32</sup> frequentemente incentivada ou, no mínimo, não refreada pelos governos urbanos.

#### **4. O novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014)**

---

<sup>31</sup> Devido ao caráter especulativo do empreendedorismo, a concorrência urbana também seria responsável por um atoleiro de dívidas.

<sup>32</sup> No entanto, como a “venda” da cidade depende da criação de uma imagem urbana atraente, o empreendedorismo urbano pode, ao mesmo tempo, ser responsável pela criação de uma identidade local e de uma solidariedade social, que servem como mecanismos para o controle social.



Desenvolvidos com a participação da sociedade, os Planos Diretores Estratégicos (“PDE”) são leis municipais que definem instrumentos de planejamento destinados a orientar o crescimento e o desenvolvimento de determinado município, direcionando as ações do poder público e da iniciativa privada, por meio da (re)organização de espaços urbanos. O novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei n. 16.050/14) foi aprovado pela Câmara Municipal no dia 30 de junho de 2014 e sancionado pelo prefeito Fernando Haddad no dia 31 de julho de 2014.

Para elaboração do novo PDE, foi realizado um processo de revisão participativa do antigo PDE, do ano de 2002, com o acompanhamento do Conselho Municipal de Política Urbana e do Conselho da Cidade. Ao longo do processo de revisão e de elaboração da minuta do Projeto de Lei do novo PDE (PL n. 688/2013), foram realizadas reuniões temáticas e audiências públicas, dentre outros encontros. Além disso, foram disponibilizadas ferramentas para o envio de contribuições no site Gestão Urbana. No total, houve 114 encontros, mais de 10.000 contribuições e de 25.000 participantes.

De acordo com as publicações elaboradas pela Prefeitura de São Paulo, destinadas a “ampliar e facilitar o acesso da população aos conteúdos da nova lei”,<sup>33</sup> “[o] PDE estabelece a defesa de um projeto de cidade democrática, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e, sobretudo, com qualidade de vida.”<sup>34</sup> Para alcançar tais objetivos, o novo PDE adota as seguintes estratégias:

1) Socializar os ganhos da produção da cidade:<sup>35</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) determina-se que os recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo adicional ao coeficiente de aproveitamento básico (correspondente a uma vez a área do terreno) sejam revertidos para a coletividade, com a realização de investimentos em melhorias urbanas

<sup>33</sup> SÃO PAULO, 2015a, p. 3.

<sup>34</sup> SÃO PAULO, 2015a, p. 7. SÃO PAULO, 2015b, p. 9.

<sup>35</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 10-15. SÃO PAULO, 2015b, pp. 16-17.



(como equipamentos públicos, praças, transporte, drenagem e habitação social); e (b) adota-se instrumentos urbanísticos para combater propriedades ociosas (como o parcelamento, a edificação e utilização compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo).

2) Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa:<sup>36</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) duplica-se a área demarcada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), incluindo regiões localizadas ao longo de eixos de transporte público e no centro da cidade, para a produção de moradias (especialmente para a população com renda familiar de até três salários mínimos); (b) define-se fonte mínima de recursos para investimento em moradia social (30% do Fundo de Desenvolvimento Urbano e 25% dos recursos arrecadados em Operações Urbanas Consorciadas e em Áreas de Intervenção Urbana); e (c) cria-se a cota de solidariedade, que estabelece a destinação do correspondente a 10% da área de novos empreendimentos com mais de 20.000 m<sup>2</sup> para a promoção de moradia social.

3) Melhorar a mobilidade urbana:<sup>37</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) determina-se a integração e a articulação entre os diferentes meios de transporte; e (b) define-se fonte mínima de recursos (30% do Fundo de Desenvolvimento Urbano) para investimento na ampliação da rede de transportes e na qualificação do transporte público (com corredores de ônibus, estações de transferência e conexões, garantia de acessibilidade a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, por exemplo) e dos meios de transporte não motorizados (como o sistema cicloviário e de circulação de pedestres).

4) Qualificar a vida urbana dos bairros:<sup>38</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) define-se limites máximos de altura dos prédios; (b) institui-se a criação de uma rede de centralidades com a oferta de equipamentos urbanos e sociais (de educação, saúde, esportes, cultura,

---

<sup>36</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 16-21. SÃO PAULO, 2015b, pp. 18-19.

<sup>37</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 22-27. SÃO PAULO, 2015b, pp. 20-21.

<sup>38</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 28-33. SÃO PAULO, 2015b, pp. 22-23.



assistência social e segurança alimentar); (c) determina-se a ampliação de áreas verdes e espaços livres; e (d) incentiva-se o uso misto das edificações e a presença de fachadas ativas.

5) Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público:<sup>39</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) estimula-se a otimização do aproveitamento do solo nas proximidades das redes de transporte coletivo de média e de alta capacidades (como metrô, trens e corredores de ônibus), com a definição do número mínimo de unidades residenciais a serem construídas em novos empreendimentos; (b) vincula-se o adensamento habitacional e construtivo à qualificação e à ampliação da oferta de serviços e equipamentos urbanos e sociais; (c) incentiva-se o uso misto das edificações e a presença de fachadas ativas; e (d) cria-se um limite máximo para o número de vagas de automóvel que não são consideradas como área construída.

6) Reorganizar as dinâmicas metropolitanas:<sup>40</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) propõe-se a implantação de Projetos de Intervenção Urbana nas áreas onde se localizam os sistemas de infraestruturas que permite o deslocamento de pessoas e de produtos entre os diversos municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo (como ferrovias, avenidas estruturais, rodovias e rios) para promover as transformações necessárias para a reorganização das dinâmicas metropolitanas; e (b) estabelece-se estímulos, por meio de incentivos urbanísticos e fiscais, para a geração de emprego e de renda ao longo dos principais eixos viários de regiões com grande concentração de moradia e pouca oferta de emprego.

7) Promover o desenvolvimento econômico da cidade:<sup>41</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) cria-se zonas, parques tecnológicos, perímetros e polos de incentivo ao desenvolvimento

---

<sup>39</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 34-39. SÃO PAULO, 2015b, pp. 24-25.

<sup>40</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 40-45. SÃO PAULO, 2015b, pp. 26-27.

<sup>41</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 46-51. SÃO PAULO, 2015b, pp. 28-29.



econômico em diferentes regiões da cidade; e (b) concede-se incentivos urbanísticos e fiscais e a qualificação de redes de infraestrutura nessas áreas.

8) Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade:<sup>42</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) define-se fonte mínima de recursos para a proteção e a dinamização da área definida como zona rural (dedicada à produção de alimentos e de água para abastecimento, à manutenção da biodiversidade e de serviços ambientais, à localização de unidades de conservação, ao lazer, ao ecoturismo, à agroecologia e à produção orgânica); (b) promove-se a ampliação das zonas de proteção e preservação ambiental e a demarcação de novos parques; (c) cria-se um fundo municipal destinado a financiar a ampliação de áreas verdes e a criação de novos parques; (d) remunera-se os proprietários das áreas que contribuem para a manutenção da qualidade ambiental da cidade; e (e) determina-se a conversão de todo parque existente e planejado em Zona Especial de Proteção Ambiental.

9) Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais:<sup>43</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) define-se quatro tipos de Zonas Especiais de Preservação Cultural; (b) cria-se o Sistema Municipal de Patrimônio Cultural e os Polos de Economia Criativa; (c) promove-se iniciativas culturais, educacionais e ambientais nos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (áreas que concentram espaços relevantes para a identidade cultural da cidade); (d) promove-se a participação popular na identificação do patrimônio cultural; e (e) adota-se instrumentos para preservação de bens de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social e cultural (como tombamento, chancela da paisagem cultural, registro dos bens imateriais e transferência do direito de construir).

10) Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade:<sup>44</sup> nesse âmbito, por exemplo, (a) define-se instâncias e instrumentos de participação popular e

---

<sup>42</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 52-57. SÃO PAULO, 2015b, pp. 30-31.

<sup>43</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 58-63. SÃO PAULO, 2015b, pp. 32-33.

<sup>44</sup> SÃO PAULO, 2015a, pp. 64-69. SÃO PAULO, 2015b, pp. 34-35.



controle social para definição do planejamento e gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade, inclusive quanto à destinação de algumas partes de seu orçamento; e (b) determina-se que todas as informações sobre o Plano Diretor, sobre investimentos, projetos em andamento, licenciamentos, dados socioeconômicos da cidade, instrumentos urbanísticos e ambientais, etc. sejam disponibilizados em meio digital, para acesso de qualquer cidadão.

### **5. Conclusões: De que maneira o novo Plano Diretor Estratégico pode contribuir para a diminuição dos problemas gerados pelas disputas espaciais dentro da cidade de São Paulo?**

De modo geral, o novo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo contraria o entendimento de que os governantes, ao ingressarem no governo, agiriam, por conta própria ou em nome do eleitorado que os financiou, essencialmente para tratar de questões relacionadas à distribuição de recursos e ao estímulo do crescimento de determinadas localidades, em detrimento de outras, sem se preocupar com questões de interesse da população.

Como se sabe, o crescimento urbano frequentemente acarreta uma transferência de qualidade de vida e de riqueza da população em geral<sup>45</sup> para um determinado segmento da elite local. Ao questionar o modo como a cidade de São Paulo vem crescendo e se desenvolvendo, o novo PDE certamente constitui uma ameaça aos interesses daqueles que lucram com a concentração de riquezas e de bem-estar, no contexto das disputas espaciais travadas dentro da cidade de São Paulo.

---

<sup>45</sup> O crescimento costuraria gerar um passivo financeiro (especialmente com segurança) para a grande maioria dos habitantes locais.



Vejam os de que maneira cada uma das estratégias adotadas pelo novo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo pode contribuir para a diminuição dos problemas gerados pelas disputas espaciais:

1) Socializar os ganhos da produção da cidade: Com a outorga onerosa do potencial construtivo adicional ao coeficiente de aproveitamento básico, divide-se parte das futuras rendas fundiárias com a coletividade. Por sua vez, com os institutos urbanísticos utilizados para reprimir a manutenção de propriedades ociosas, combate-se a especulação imobiliária, que causa grande prejuízo à população, por aumentar os custos por habitante dos equipamentos e serviços públicos oferecidos, e induz-se ao exercício da função social da propriedade.

2) Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa: Com a duplicação da ZEIS, com a instituição de fonte mínima de recursos para investimento em moradia social e com a criação da cota de solidariedade, contribui-se para o fornecimento de moradia adequada e bem localizada (especialmente, considerando a produção de moradias em regiões localizadas ao longo de eixos de transporte público e no centro da cidade)<sup>46</sup> à população de baixa renda e, conseqüentemente, para o desenvolvimento de uma sociedade mais equilibrada e plural.

3) Melhorar a mobilidade urbana: Com a integração entre os diferentes meios de transporte e a instituição de fonte mínima de recursos para investimento na ampliação e na qualificação do transporte público e dos meios de transporte não motorizados, facilita-se o acesso a várias regiões da cidade e diminui-se o tempo de deslocamento cotidiano da população. Além disso, contribui-se para a reversão do modelo atual de mobilidade, fundado na utilização do automóvel e, conseqüentemente, com a redução da emissão de gases poluentes na atmosfera, minimiza-se os impactos ambientais.

---

<sup>46</sup> Diminuindo, conseqüentemente, o tempo de viagem para o trabalho.



4) Qualificar a vida urbana dos bairros: Com a instituição de limites máximos de altura para os prédios, controla-se a verticalização dispersa e a pulverização de grandes empreendimentos. Por sua vez, com a oferta de equipamentos urbanos e sociais e com a ampliação das áreas verdes e dos espaços livres, amplia-se a vida urbana nos espaços públicos. Por fim, com o uso misto das edificações e a presença de fachadas ativas, além de qualificar a vida urbana nos espaços públicos, cria-se oportunidades para aproximar emprego e moradia e, conseqüentemente, para evitar os exaustivos deslocamentos pendulares da população urbana.

5) Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público: Com a otimização do aproveitamento do solo nas proximidades das redes de transporte coletivo,<sup>47</sup> possibilita-se a diversificação dos habitantes de um mesmo edifício. Por sua vez, com a vinculação do adensamento habitacional à oferta de serviços e equipamentos urbanos e sociais, estimula-se a criação de novas centralidades. Com o uso misto das edificações e a presença de fachadas ativas, além de estimular a criação de novas centralidades, cria-se oportunidades para aproximar emprego e moradia e, conseqüentemente, para reduzir a necessidade de longos deslocamentos diários por parte da população. Por fim, com a criação de limites para o número de vagas de automóvel, desestimula-se a utilização do automóvel.<sup>48</sup>

6) Reorganizar as dinâmicas metropolitanas: Com a implantação de Projetos de Intervenção Urbana e com a criação de estímulos para a geração de emprego e de renda ao longo dos principais eixos viários da Região Metropolitana de São Paulo, articula-se os polos de empregos dos diversos municípios que compõem a região metropolitana e contribui-se para a melhora na distribuição da oferta de trabalho e moradia na metrópole.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Com a definição do número mínimo de unidades residenciais.

<sup>48</sup> Conseqüentemente, reduz-se a emissão de gases poluentes na atmosfera, minimizando os impactos ambientais.

<sup>49</sup> Possibilitando a aproximação entre emprego e moradia, evitando os exaustivos deslocamentos pendulares da população metropolitana.



7) Promover o desenvolvimento econômico da cidade: Com a criação de zonas, parques tecnológicos,<sup>50</sup> perímetros e polos de incentivo ao desenvolvimento econômico, juntamente com a concessão de incentivos urbanísticos e fiscais e com a qualificação de redes de infraestrutura nessas áreas, reduz-se as desigualdades socioterritoriais da cidade, distribuindo-se, de forma mais homogênea, as atividades produtivas da cidade e os empregos.<sup>51</sup>

8) Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade: Com a instituição de fonte mínima de recursos para a proteção da zona rural, impõe-se limites à expansão urbana. Por sua vez, com a ampliação de áreas verdes e de zonas de preservação ambiental e com a remuneração dos proprietários, contribui-se para a redução do avanço da urbanização sobre áreas de importância ambiental e para a conservação das áreas que contribuem para a manutenção da qualidade ambiental da cidade, atenuando as ilhas de calor e minimizando as enchentes. Por fim, com a conversão de todo parque existente e planejado em Zona Especial de Proteção Ambiental, impede-se a apropriação de áreas destinadas à implantação de futuros parques pelo mercado imobiliário.

9) Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais: com a definição de quatro tipos de Zonas Especiais de Preservação Cultural, com a criação do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural e dos Polos de Economia Criativa, com a promoção de iniciativas culturais, educacionais e ambientais nos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem, com a participação popular na identificação do patrimônio cultural e com a adoção de instrumentos para preservação de bens, amplia-se a proteção de espaços de grande importância para a memória, a identidade e a vida cultural dos paulistanos.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Especialmente com os polos de economia criativa e os parques tecnológicos, potencializa-se a capacidade criativa e a produção de conhecimento científico e tecnológico da cidade.

<sup>51</sup> Possibilitando a aproximação entre emprego e moradia, reduzindo a necessidade de longos deslocamentos diários por parte da população.

<sup>52</sup> Contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.



10) Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade: Com a definição de instrumentos de participação popular na gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade e com a disponibilização de todas as informações sobre o Plano Diretor, incentiva-se a gestão democrática, contribuindo-se para um processo descentralizado de planejamento e de avaliação de resultados.

Caso a ideologia do crescimento desestruturado chegue a ser refreada em várias localidades, serão os interesses das empresas que terão que se contentar com as políticas locais, em vez de as populações locais terem que se curvar à vontade dos negócios. Nesse contexto, novas opções de tributação, programas criativos de uso da terra e novas formas de serviços urbanos poderão emergir no âmbito dos governos das cidades e, talvez, na esfera nacional.

### Referências bibliográficas

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Trad. de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_, David. **Os limites do capital**. Trad. de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.



MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital.** Trad. de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MOLOTCH, Harvey. The city as a growth machine: toward a political economy of place. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 82, n. 2, pp. 309-332, sep., 1976.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014:** estratégias ilustradas. São Paulo: PMSP, 2015.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014:** texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

SIMMEL, Georg. As grandes cidades e a vida do espírito. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, pp. 577-591, oct., 2005.

WEBER, Max. As causas sociais do declínio da cultura antiga. *In:* COHN, Gabriel (Org.). **Weber.** São Paulo: Ática, 1997, pp. 37-57.

\_\_\_\_\_, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** v. 2. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 2004, pp. 408-517.