

## 13º Congresso de Inovação, Ciência e Tecnologia do IFSP - 2022

### O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO E A QUESTÃO HABITACIONAL PELA ÓTICA DE GRADUANDOS E GRADUADOS<sup>1</sup>

FORNE, Amanda Minet<sup>2</sup>, GALLO, Douglas<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Trabalho fruto de pesquisa de trabalho final de graduação “As habitações de interesse social na Área de Intervenção Urbana Centro”.

<sup>2</sup> Graduanda em Arquitetura e Urbanismo; DCC/IFSP Campus São Paulo; São Paulo, SP; email: a.minet@aluno.ifsp.edu.br.

<sup>3</sup> Arquiteto e Urbanista; Doutor em Urbanismo PROURB/FAU/UFRJ; Docente do DCC/IFSP Campus São Paulo; São Paulo, SP; e-mail: douglas.luciano@ifsp.edu.br.

Área de conhecimento (Tabela CNPq): 6.05.01.03-0 - Política Urbana

**RESUMO:** O trabalho em questão buscou realizar uma análise acerca da percepção de arquitetos/urbanistas e estudantes/estagiários do curso de Arquitetura e Urbanismo quanto a atuação do mercado imobiliário tratando-se da provisão habitacional social e do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 16.050/2014). Tendo em vista os debates recentes acerca da revisão do PDE e a questão do déficit habitacional existente no município de São Paulo, entende-se que seja necessária uma avaliação crítica que observe e possa demonstrar com clareza e objetividade o que tem sido produzido desde que a lei do PDE entrou em vigor. A metodologia utilizada foi a análise documental, com base no texto da lei e aplicação de questionários por meio de formulário online. Foi constatado um consenso de que o PDE apresenta lapsos, que podem ser vistos ainda hoje, oito anos após sua sanção. Dessa maneira, o debate de revisão mostra-se ainda mais pertinente e necessário, acrescido pela pluralidade de opiniões de pessoas que estão dentro do mercado de trabalho e adentrando no mesmo, via estágio, podendo enriquecer o debate.

**PALAVRAS-CHAVE:** política urbana; planejamento urbano; habitação de interesse social; zonas especiais de interesse social; empreendimento imobiliário.

### THE STRATEGIC MASTER PLAN OF SÃO PAULO AND THE HOUSING ISSUE FROM THE POINT OF UNDERGRADUATES AND GRADUATES

**ABSTRACT:** The aims of this work is to analyze the perception of architects/urban planners and students/interns of the Architecture and Urbanism course regarding the performance of the real estate market in terms of social housing provision and the Strategic Master Plan (Law 16.050/2014). In view of the recent debates about the revision of the PDE and the issue of the existing housing deficit in the city of São Paulo, it is understood that a critical evaluation is necessary that observes and can demonstrate with clarity and objectivity what has been produced since the PDE law came into force. The research is based on studies of the law text and form results. A consensus was found that the PDE has lapses, which can be seen today - 8 years after its sanction. In this way, the revision debate proves to be even more relevant and necessary. Added to the plurality of opinions of people who are both inside and outside the labor market, it is possible to enrich this debate.

**KEYWORDS:** urban policy; urban planning, social housing, special areas of social interest; real estate venture.

## INTRODUÇÃO

A sanção do Plano Diretor Estratégico (São Paulo, 2014) foi vista como um avanço positivo no planejamento urbano por ter como objetivo claro a aproximação do emprego com a moradia, bem como o desenvolvimento sustentável, o investimento em transporte público e a implantação de parques e equipamentos públicos projetados. Há urbanistas que o questionam, por conta da forma como foi elaborado – atenção para participação popular, audiências públicas, etc. Para uma discussão mais aprofundada, em “A Ilusão do Plano Diretor”, Flávio Villaça (2005) defende a ideia de que planos diretores no Brasil servem como uma cortina de fumaça para abafar os interesses de grupos dominantes. De qualquer maneira, pode-se afirmar que uma lei municipal com atualizações e novas propostas de ordenamento territorial era necessária e configurou um avanço importante.

O PDE consolidou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um importante instrumento de planejamento urbano e territorial no município, propondo um aumento de 23% nas áreas demarcadas (Figura 1).

A existência dessas ZEIS busca a garantia de bons terrenos para a produção de novas Habitações de Interesse Social (HIS), além da regularização fundiária e urbanização de favelas existentes. De acordo com Rolnik (2017), a proposta aprovada em 2014 incorporou vários instrumentos urbanísticos de interesse, como a cota solidariedade e as ZEIS em alguns corredores de transporte de massa. Mesmo assim, não há garantias de que a população em maior vulnerabilidade, que mais utiliza o transporte público, logo precisa de uma habitação com melhor localização, conseguirá de fato residir nestes lugares.

Para um entendimento de como tem sido a aplicação do PDE durante os oito anos de vigência, é importante entendê-lo como um conjunto de princípios e regras de caráter orientativo para a ação dos agentes responsáveis pela construção e utilização do espaço urbano, podendo ser entendido como uma importante “carta de intenções”, cujo objetivo é guiar a forma como a cidade irá se expandir e evoluir num determinado período de tempo (Alves e Ferreira Filho, 2015), em conformidade com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

A política habitacional é um instrumento utilizado pelos cidadãos para busca do direito à moradia, passando necessariamente pela esfera municipal, já que a câmara municipal é a responsável pelo estabelecimento de leis que orientam e ordenam a ocupação urbana (Alves e Ferreira Filho, 2015). Desta forma, a política habitacional e os planos diretores, têm o dever de considerar as necessidades regionais, sendo, no caso de São Paulo, explicitadas pelo Plano Municipal de Habitação (São Paulo, 2016). Assim sendo, o objetivo do trabalho foi identificar as percepções de profissionais e estudantes ingressantes no estágio acerca da aplicabilidade e efetividade do PDE durante os oito anos de sua vivência e como se dá a dinâmica do mercado imobiliário relativa à questão habitacional. Uma análise como a proposta permite que haja uma melhor compreensão do ordenamento territorial e da dinâmica imobiliária, a medida em que contribui para um aperfeiçoamento do planejamento urbano e territorial.

## MATERIAL E MÉTODOS

Para o desenvolvimento da pesquisa em questão com base em percepção de pessoas que atuam e estão iniciando no campo de planejamento urbano, foi utilizado o método de pesquisa por meio de

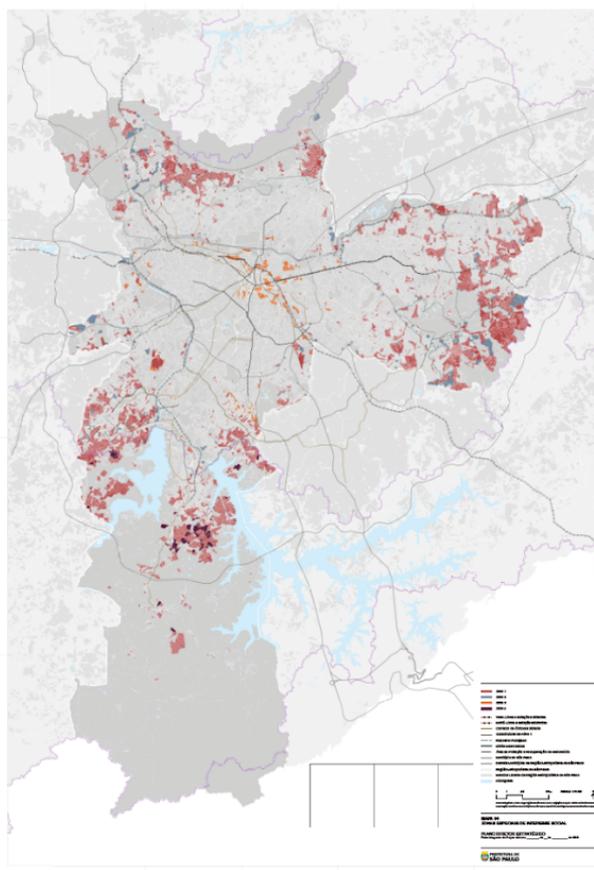


FIGURA 1. Distribuição das ZEIS no municípios de São Paulo. Fonte: PDE, 2014

formulário enviado a arquitetos/urbanistas e estagiários/estudantes de Arquitetura e Urbanismo para que pudessem identificar o quanto concordavam com as frases apresentadas (Escala Likert), que discorriam acerca do Plano Diretor Estratégico (Lei 16.040/2014) e da atuação do mercado imobiliário após sua aprovação (Quadro 1). O trabalho não foi submetido ao CEP por caracterizar-se por pesquisa de opinião pública com participantes não identificados (Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016: Parágrafo único). As afirmações possuíam diferentes pontos de vista e opiniões quanto à aplicação do PDE e seus efeitos notados, sendo o nível de concordância expresso por uma escala Likert de cinco pontos (1 – Discordo totalmente e 5 – Concordo totalmente). Também foi aberto um campo onde era possível depositar observações/opiniões extras, de maneira opcional.

NÚMERO	AFIRMAÇÃO
1	A relação entre arquitetura e urbanismo e o mercado imobiliário é conflituosa
2	Os profissionais do mercado imobiliário e os arquitetos urbanistas deveriam ter mais diálogo e uma boa relação
3	Os empreendimentos imobiliários lançados nos últimos anos contribuem para a construção de uma cidade melhor
4	O mercado imobiliário tem interesse na produção de uma cidade com mais qualidade e integrada
5	O mercado imobiliário se interessaria na produção de uma boa arquitetura apenas se esta estivesse atrelada ao aumento da lucratividade
6	Os empreendimentos imobiliários lançados pelo mercado atendem às necessidades da população em geral
7	É importante que o mercado imobiliário seja capaz de conciliar o objetivo do lucro ao desenvolvimento igualitário da cidade
8	Após o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 foi possível identificar uma transformação positiva em relação ao licenciamento e a construção de novos empreendimentos imobiliários
9	O PDE, ainda que com problemas e limitações, é uma ferramenta necessária para conter e regular o ordenamento territorial da cidade de São Paulo
10	Os empreendimentos lançados em ZEIS têm conseguido suprir a demanda da população de baixa renda por habitação

QUADRO 1. Relação de afirmações apresentadas para avaliação de concordância no formulário online, de acordo com uma escala Likert.

Ademais, foram feitas análises com base nos dados abertos disponibilizados no canal de comunicação oficial da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), referente a licenciamentos de empreendimentos imobiliários e sua localização na cidade. Visto isso, com o estudo do que é previsto no PDE em relação à provisão de HIS, foi possível associar e cruzar essas informações, de maneira que fosse possível buscar uma avaliação das questões envolvidas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Responderam ao questionário trinta estudantes/estagiários, que cursam a graduação no Instituto Federal de São Paulo (IFSP), Mackenzie, Anhembi Morumbi e Universidade Paulista (UNIP). Ademais, em sua maioria, estavam cursando o 9º ou 7º semestre na época da pesquisa. Já entre arquitetos e urbanistas que participaram da pesquisa (29), se formaram majoritariamente entre os anos de 2019 e 2021, nas instituições: IFSP e Universidade de São Paulo (USP). A figura 2 apresenta os resultados obtidos:



FIGURA 2. Nível de concordância das afirmativas de acordo com o grupo: estudantes/estagiários ou arquitetos e urbanistas.

Ademais, no campo “observações”, foram obtidas as seguintes afirmações:

#### ESTUDANTES E ESTAGIÁRIOS:

- “O problema do mercado imobiliário só será resolvido com o fim do regime do capital. Devemos aprender a superar o mercado imobiliário, usando ferramentas estatais para diminuir violentamente a influência dele e substituí-lo por uma distribuição igualitária de terras e propriedades, principalmente pela titulação de terras, lotes e domicílios, tirando sua mão de loteadoras e empreendedoras e passando diretamente pelo nome de famílias que não possuem moradia própria.”
- “O mais importante no momento é a qualidade dos projetos e a revisão do PDE”
- “Acredito que levantar esse debate entre o arquiteto e urbanista e o mercado imobiliário é muito importante. Entretanto, o conceito de “boa arquitetura” é subjetivo. O que eu considero boa arquitetura são projetos que busquem por um melhor direito à cidade, considerando uso misto, a escala do pedestre, a preservação e recuperação ambiental, uma arquitetura que amplia mais do que restringe. Não sei se dentro de um sistema capitalista é possível alinhar a lógica de funcionamento do mercado imobiliário (considerando, inclusive, a gentrificação) à produção de uma arquitetura e uma cidade mais inclusiva, diversa e que respeita o meio ambiente. Sou da opinião de que temos que subverter o sistema mais do que se conciliar à ele, mesmo que isso seja uma situação distante, não custa sonhar, né?”
- “Acredito que nos últimos anos esteja se estreitando a possibilidade de atendimento habitacional para as pessoas mais pobres. No centro da cidade, uma das formas de promover esse atendimento habitacional é através da regularização e de melhoria habitacional das ocupações. Entretanto, com o fim do MCMV entidades, por exemplo, dificulta muito esse processo. O Casa Verde e Amarela que “substitui” o MCMV, atende principalmente a faixa de HMP, o que ajuda mas não resolve o déficit habitacional. Por outro lado, mesmo que o MCMV tenha trazido avanços, também tem o problema da produção da arquitetura completamente genérica da maioria dos conjuntos habitacionais e longe da infraestrutura urbana. São problemas complexos, espero ter sido coerente haha.”

#### ARQUITETOS E URBANISTAS

- “Acredito que a grande questão acerca desse assunto é o fato de que dentro da universidade estamos sempre limitados à utopia de uma relação perfeita entre a arquitetura, a cidade e o poder público, enquanto na vida profissional somos reféns da lógica capitalista de consumo, de produção e demanda. O grande choque acontece quando percebemos que a realidade é

*bem mais dura do que essa expectativa que temos enquanto estudantes. Mesmo que essa utopia seja compartilhada por toda a classe, estudantes e formados, hoje percebo que falta esse "pé no chão" ainda dentro da academia, não para desiludir os alunos, mas para criar uma visão concreta da realidade da arquitetura sobre todas as perspectivas possíveis, e para que desde a graduação os estudantes sejam capazes de traçar seus objetivos profissionais e éticos."*

- *"O mercado imobiliário é privado e tem o direito de visar lucro, porém deve se enquadrar às leis urbanísticas. Estas por sua vez é que devem ser feitas de forma a garantir tanto a qualidade urbanística como garantir que o setor imobiliário seja coautor dessa boa cidade e do desenvolvimento econômico. Mas a qualidade das leis que garantem a boa cidade para todos os moradores deve ser objetivo primordial dos urbanistas que, neste caso, são agentes públicos e têm a função de compatibilizar os interesses coletivos e sociais."*
- *"As ZEIS estão produzindo HIS 1 e 2 e HMP conforme os percentuais definidos no PDE. O problema está nas especificações de cada uma dessas tipologias"*
- *"HIS é uma categoria formal. De modo geral, acredito que há pouca fraude. Mas a categoria pode, e merece, ser problematizada, bem como a política pública que faz uso dessa categoria."*

## CONCLUSÕES

Com base no que foi analisado e discutido, entende-se que a questão mais problemática está na própria elaboração da lei. A fiscalização do que está sendo feito também possui seus problemas, em parte, principalmente no que diz respeito ao monitoramento do que é licenciado no município. Dadas as dimensões da cidade, a complexidade da estruturação do planejamento urbano e a coexistência de um grupo com grande influência nas questões urbanísticas por conta da economia – o mercado imobiliário – a questão de conciliação de interesses públicos e de mercado no que tange temáticas de planejamento urbano e de habitação mostram-se um desafio, até pelo histórico de formação do município.

Entretanto, o compromisso de busca de transformação e progresso contínuo, com base em uma cidade justa e íntegra, que abranja as necessidades de seus moradores de maneira transparente não pode ser deixado de lado. É importante que os estudantes em fase de formação possam se aprofundar nos conteúdos urbanísticos para que quando ingressem no mercado, possam contribuir para o planejamento de maneira mais objetiva e apropriada.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. L. L.; FERREIRA FILHO, H. R. A política habitacional na construção do plano diretor municipal e sua importância para a mitigação de impactos ambientais em Belém capital do estado do Pará. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 29, s/p., 2015.

BRASIL, Senado Federal. **Estatuto da Cidade** – Lei nº 10.256, de 10 de julho de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001.

ROLNIK, R. **Território em conflito**: São Paulo – espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SÃO PAULO, Gabinete do Prefeito. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo** – Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2014.

SÃO PAULO. Prefeitura da Cidade. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo** – Projeto de Lei nº 619/16. São Paulo: Conselho municipal de habitação, 2016.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005.