

Mercado Imobiliário, Desenvolvimento Urbano e Responsabilidade Social: O plano paulistano de conciliação

Artigo apresentado ao IV Seminário Internacional da *Latin America Real Estate Society*
São Paulo, Agosto/2004

Ivan Carlos Maglio

Rosane Segantin Keppke

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) teve como desafio central o combate às desigualdades sócio-ambientais do município. Amparado no Estatuto da Cidade, formulou políticas que visam socializar o valor agregado urbano – compromisso ratificado junto as 10 mil pessoas e às 2.175 organizações da sociedade civil que participaram da elaboração dos Planos Regionais.

Indo além, o PDE propôs um “layer estratégico” para o desenvolvimento urbano. Distribuiu projetos âncoras por todo o município considerando graus diferenciados de sustentação financeira junto ao mercado imobiliário. São 233 Áreas de Intervenção Urbana (AIU)¹, 15 Operações Urbanas Consorciadas (OUC)², 997 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)³ que invocam maior dinamismo e diversificação do setor.

As Áreas de Intervenção Urbana perseguem projetos estratégicos auto-sustentados dentro do próprio perímetro de influência. Por exemplo, os parques lineares liberam as margens dos cursos d’água transferindo⁴ potencial construtivo para as bordas das respectivas AIUs.

As Operações Urbanas – tradicional modalidade de AIU aplicada às regiões de grande apelo imobiliário, alcançaram também as regiões emergentes, no esforço de criar novos vetores de desenvolvimento. A Jacu-Verde é particularmente inovadora, pois se volta ao desenvolvimento econômico do extremo Leste oferecendo incentivos de localização para novas cadeias produtivas.

As Zonas Especiais de Interesse Social pagam uma dívida histórica para com os Movimentos de Moradia. Os imóveis inseridos em ZEIS têm destinação obrigatória para Habitação de Interesse Social, de promoção pública. São compensados pelo potencial construtivo não oneroso, pela flexibilização da regularização fundiária, pelo fomento das Parcerias Público-Privadas (PPP) e pelos incentivos à Habitação do Mercado Popular.

Além das PPP, o PDE estimula a concessão urbanística⁵, o consórcio imobiliário⁶ e outros instrumentos que contam com o empreendedorismo do setor imobiliário para espriar o desenvolvimento urbano, porém com responsabilidade social, evitando a expulsão dos excluídos. Analisar esta possibilidade é o objetivo da presente reflexão.

O PDE e os desafios da promoção do desenvolvimento urbano

São Paulo, a segunda maior cidade da América Latina em importância político-econômica, produz 13,6 %⁷ do PIB brasileiro, revelando o exacerbado desequilíbrio regional que caracteriza o país. E, dentro da cidade, a concentração de renda⁸ segrega o território em pequenas ilhas de qualidade urbanística num mar de degradação sócio-ambiental. Dos 96 Distritos Regionais, 64⁹ encontram-se abaixo da linha de exclusão. Localizada na periferia da cidade, a população dessas áreas precárias triplicou na última década, ao receber os novos excluídos das áreas consolidadas. As metrópoles latino-americanas apresentam o mesmo fenômeno, em maior ou menor intensidade.

O governo não consegue concluir a urbanização do município, e até mesmo os serviços básicos de manutenção encontram-se ameaçados pela escassez de recursos. Além do arrocho do orçamento público, a

1 PDE, Lei Municipal 13.430 de 13/09/2002, art. 221-223.

2 PDE, Lei Municipal 13.430 de 13/09/2002, art. 225-234.

3 PDE, Lei Municipal 13.430 de 13/09/2002, art. 171-181.

4 PDE, Lei Municipal 13.430 de 13/09/2002, art. 217-220.

5 PDE, Lei Municipal 13.430 de 13/09/2002, art. 239.

6 PDE, Lei Municipal 13.430 de 13/09/2002, art. 246.

7 Fonte: Moreto e Pochman, 2003, 33-4.

8 Coeficiente de Gini de São Paulo: 0,5857 (IBGE/91)

9 Fonte: Mapa Sócio-Ambiental da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, 2002

política econômica global resultou em 20%¹⁰ de taxa de desemprego. Favelas, cortiços, sem teto e ambulantes degradam endemicamente toda cidade, e ameaçam a qualidade dos Distritos consolidados.

Neste cenário adverso a prefeitura encarou o desafio de elaborar um novo Plano Diretor Estratégico, após 30 anos de emendas ao anterior – intervalo de tempo em que se restaurou o regime democrático no país, proliferando as associações reivindicatórias por moradia, infra-estrutura urbana, equipamentos sociais e políticas públicas para a economia social. Num passado recente, a corrente progressista conquistou direitos, elegeu o atual presidente e, um pouco antes, a prefeita de São Paulo, aumentando as expectativas de inclusão social.

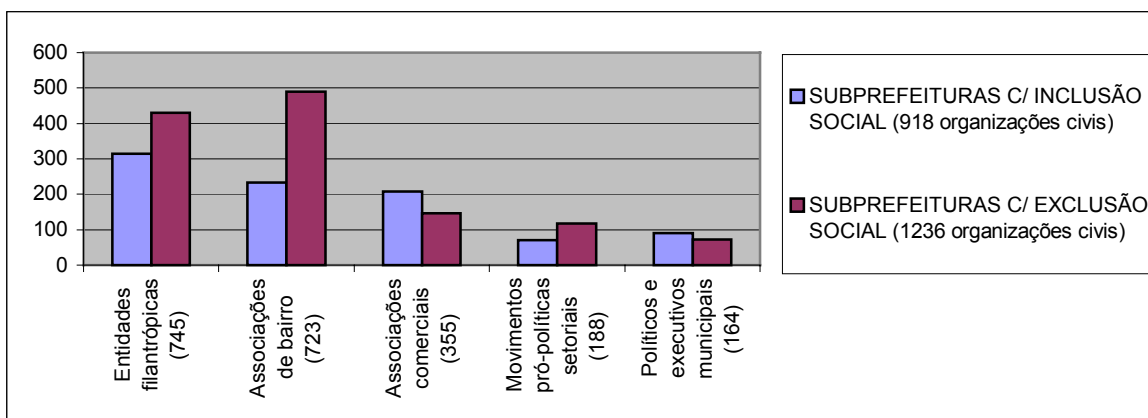
São Paulo inovou por ser a primeira grande metrópole a aplicar o Estatuto da Cidade – lei complementar à Constituição que criou instrumentos para validar a função social da propriedade, tais como: i) a utilização compulsória dos imóveis ociosos; ii) a aplicação de outorga onerosa sobre o potencial construtivo adicional a fim de socializar recursos anteriormente apropriados exclusivamente pelo mercado imobiliário e investi-los nas áreas carentes; iii) a transferência do direito de construir aplicada aos imóveis e áreas de interesse público com fins de preservação ambiental e cultural. Inovação, por estimular a participação civil no processo decisório e prear os segmentos excluídos ao lado dos setores tradicionais sempre representados nos planos e nas leis.

A elaboração do Plano Diretor Estratégico iniciou-se com a construção do diagnóstico macrorregional; a definição das políticas públicas; a formulação dos eixos estruturadores da urbanização e a regulamentação da função social da propriedade em nível municipal. Depois, descentralizou-se para os Planos Regionais, o Plano de Habitação e o Plano de Transporte, concomitantemente à elaboração da nova lei de uso e ocupação do solo, tendo como premissas a cidade real e as demandas da sociedade organizada.

O PDE, debatido e aprovado no período 2001-2002, reconhece a função social da cidade e da propriedade e tem como princípios norteadores: a geração de emprego e renda, a oferta de equipamentos sociais e outras oportunidades de inclusão social; a proteção das áreas verdes e a recuperação ambiental; o fortalecimento da função reguladora e das iniciativas de planejamento do setor público; e a captura de parte da mais valia urbana para aplicação no desenvolvimento urbano sustentável.

Nos Planos Regionais aplicou-se a metodologia participativa. Entre outubro de 2002 e julho de 2003 realizaram-se 360 atividades nas 31 Subprefeituras, organizadas por 350 facilitadores – técnicos municipais ou contratados. Foram reuniões distritais, reuniões temáticas, plenárias, oficinas e assembleias regionais que envolveram cerca de 10.000 participantes, a maioria agremiada às 2.175 organizações civis representadas.

11



10 Fonte: Censo IBGE/2000.

11 Entidades filantrópicas: organizações da sociedade civil que advogam pelo interesse de grupos sociais em função de gênero, etnia, idade e problemas comuns, bem como aqueles que se agregam por objetivos culturais e afins.

Associações de bairro: organizações da sociedade civil voltadas para os interesses territoriais.

Movimentos pró-políticas setoriais: organizações civis regularmente constituídas ou comissões temáticas informais que advogam por determinadas políticas setoriais, tais como habitação, transporte, saúde, segurança pública, orçamento participativo.

Políticos e executivos municipais: militantes partidários, representantes parlamentares, representantes do Executivo de todas as instâncias de governo – políticos ocupantes de cargos em comissão ou técnicos.

O gráfico acima expõe que nos eventos participativos dos Planos Regionais compareceram predominantemente os setores populares articulados em organizações ou movimentos sociais – reflexo da demanda reprimida dos Movimentos Urbanos embrionários durante o regime autoritário. A elite e os setores consolidados observaram à distância, preferindo influenciar por meio da imprensa ou de seus representantes na Câmara de Vereadores – a instância soberana nos processos de formulação e aprovação das leis.

Evidentemente, o envolvimento de diferentes interesses e atores exacerbou conflitos antes latentes dentro da sociedade e do estado.

1. A resistência do mercado imobiliário contra o impacto da outorga onerosa, com base em seu tradicional poder de influência nas tomadas de decisão pública.
2. A resistência em prol das restrições urbanísticas e segregacionistas das áreas nobres – as Zonas Estritamente Residenciais (Z-1), sob a bandeira ambientalista, a ponto de obstruir eixos importantes do transporte público e do crescimento do comércio.
3. A crítica de urbanistas funcionalistas contra a adoção do uso misto do solo; a desvinculação entre uso do solo e potencial construtivo; a assunção de centralidades que concorrem com as áreas residenciais nobres e outras iniciativas orientadas pelo princípio da sustentabilidade econômica e da equidade urbanística e ambiental dos territórios.
4. Os movimentos das associações de bairro contra os corredores de transporte coletivo de alta capacidade.
5. A resistência de setores econômicos consolidados contra a incorporação dos setores emergentes da economia informal, por exemplo, as tradicionais concessionárias de transporte coletivo contra as novas cooperativas de micro-ônibus; o comércio tradicional contra a regulamentação dos ambulantes.
6. A polêmica quanto ao reconhecimento legal, a urbanização e a fixação dos moradores nas próprias favelas, em cortiços e loteamentos clandestinos como diretrizes da política habitacional e do tratamento integrado das questões sócio-ambientais.
7. Nas áreas pobres, as reivindicações contundentes por equipamentos de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, porém as áreas públicas encontram-se quase totalmente ocupadas por moradias, todas inseridas em ZEIS, boa parte em processo de desafetação para concessão real de uso, sendo que o poder público não tem recursos para formar nova reserva fundiária.
8. O desafio de recuperar a capacidade reguladora do poder público, a qual foi enfraquecida com a pressão neoliberal pela diminuição do estado e a ausência de recursos para os investimentos estratégicos e para o planejamento, com o agravamento da prevaricação nos aparatos de controle.
9. A descentralização do planejamento urbano e a criação de novas instâncias de representação e participação civil: os conselhos de gestão das subprefeituras e o Conselho de Representantes concorrendo com o poder parlamentar.
10. A competição entre o Fundo de Urbanização do Município e as Operações Urbanas Consorciadas pelos recursos da outorga onerosa gerados nas regiões de maior apelo imobiliário, o primeiro, de caráter subsidiário voltado para as áreas carentes, as últimas com inversão de recursos dentro dos próprios perímetros, pouco rompendo o ciclo da concentração territorial dos investimentos.

Estas e outras questões polêmicas observadas por ocasião da elaboração dos Planos Regionais Estratégicos podem ser resumidas em um conflito geral – a luta pelo desenvolvimento urbano. As regiões conservadoras tentaram preservar o desenvolvimento e a qualidade urbanística alcançada, enquanto as regiões progressistas reivindicaram a urbanização e o desenvolvimento que não têm. Nas regiões excluídas, no início, as assembleias dos Planos Regionais foram confundidas com o Orçamento Participativo e a população esquivava-se das discussões sobre o uso do solo, exceto o tema da regularização fundiária.

Diferentes atores com interesses antagônicos, na difícil conciliação da questão social com a questão ambiental; do interesse econômico com o interesse social, todos importantes para o desenvolvimento sustentável perseguido pelo Plano Diretor.

O “layer” estratégico, uma utopia?

Num cenário de profundas desigualdades sócio-ambientais e de estagnação econômica; com participação majoritária de segmentos populares excluídos; sob pressão da imprensa, do parlamento e do Ministério Público em prol de argumentos da elite; sob conflito vertical e horizontal de interesses inerente à diversidade social envolvida; com perspectivas orçamentárias e administrativas adversas para desempenhar sua função reguladora de planejamento e controle, o governo municipal finalmente conseguiu concluir o Plano Diretor Estratégico ao aprovar os Planos Regionais na Câmara de Vereadores. No momento restam a sanção da Prefeita e o decreto regulamentador para definir como operá-lo.

Um plano de eficácia e eficiência imperfeitas se observadas do ponto de vista social de cada um dos “stakeholders”, ou se isoladamente avaliadas sob a ótica técnica, econômica e política. Ineficiências entrópicas à democracia, de bom grado toleradas no Ocidente em prol das liberdades (Prezworski), pois é um regime favorável para gerar demandas sociais e negociar os dissensos, mas desfavorável para a racionalidade do orçamento público. Imperfeições inerentes à envergadura do passivo urbano legado, das dificuldades técnico-operacionais para elaborar e compatibilizar os 31 Planos Regionais e os 3 planos setoriais durante o exercício de uma gestão. Por isso, sua eficiência reside em sua orientação pelo Ótimo de Pareto, que considera o todo, e seu esforço conciliador perante as contradições que enfrenta, a despeito do risco de tornar-se também um instrumento contraditório.

Cada Subprefeitura e o conjunto delas orquestrado pela Secretaria Municipal do Planejamento mapearam as intervenções urbanas necessárias ao desenvolvimento regional, sem barreiras orçamentárias impostas durante a etapa das proposituras. Todas propuseram livremente um grande rol de projetos e melhoramentos urbanos. A única certeza presente é de que haverá recursos públicos para uma restrita minoria deles, cuja seleção dependerá da vontade política das gestões futuras, a despeito da parcela de poder deliberativo atribuído aos conselhos civis criados com o PDE.

Portanto, a sustentação orçamentária da maioria dos melhoramentos propostos pelos Planos Regionais Estratégicos depende da captação da mais valia urbana por meio da outorga onerosa, daí o “Estratégico”. Por conseguinte os fundos de financiamento estão à mercê da dinâmica do mercado imobiliário ou das Parcerias Público-Privadas – variáveis exógenas que dependem da capacidade de regulação do Setor Público em nível local e nacional, e da confiabilidade que inspira no Setor Privado.

A necessidade de captação de fundos junto ao Setor Privado gerou o “layer” estratégico que se assenta sobre o Zoneamento, tanto mais explícito no traçado das Áreas de Intervenção Urbana e das Operações Urbanas Consorciadas, demonstrando a clara intenção de alavancar o desenvolvimento urbano por meio de projetos estratégicos distribuídos por toda a cidade, perseguindo equidade sócio-ambiental. Seguramente têm mais chances de êxito as AIU e as OUC localizadas nas regiões de maior apelo imobiliário, nichos consagrados do mercado. Os desafios estão em convencer o mercado imobiliário a inovar, diversificar territórios e público-alvo, ousar e praticar responsabilidade social:

1. Convencendo-o a protagonizar e bancar a revitalização de áreas urbanas por meio das concessões urbanísticas, às próprias expensas e riscos, de modo análogo aos loteamentos pioneiros que no século passado vetorizaram o desenvolvimento de São Paulo (Simoni). A diferença é que os investimentos necessários na atualidade são proporcionalmente maiores em função do valor agregado aos terrenos, dos custos transacionais para remembra-los, demolir e remover o passivo existente, para então construir. Além do mais, a partir do Estado Novo o governo inverteu a cultura da iniciativa privada, tomando iniciativa ele próprio ao oferecer a infraestrutura para os setores econômicos e os projetos de interesse estratégico, para depois chamar o Setor Privado a complementar a seqüência das respectivas cadeias produtivas. Hoje, após os 80 – a década perdida, sem capacidade de investimento, o estado pouco pode fortalecer os capitalistas, que por seu turno também estão relativamente mais fracos e menos ousados em função da conjuntura econômica.
2. Oferecendo segurança jurídica e “relações ganha-ganha” para os consórcios imobiliários, o que depende da atualização mercadológica da base de cálculo para as contrapartidas que recebem – o valor venal. Esta é o requisito mínimo para este tipo de PPP, sem o qual o Setor Privado não faria sua adesão. Este instrumento é de particular interesse para as projetos estratégicos que dependem do terreno privado para tornarem-se viáveis – necessidade comum às AIU, às OUC e às ZEIS.
 - a. As Zonas Especiais de Interesse Social representam aproximadamente 15% do território, sobre o qual o Poder Público não têm recursos para empreender nem

desapropriar. Motivo de preocupação comum a todos os “stakeholders” da política habitacional, o futuro dos micro-incorporadores em ZEIS ainda é uma incógnita frente à destinação obrigatória de 50 a 70% para as Habitações de Interesse Social – de promoção pública ou consorciada com o Poder Público. Há situações em que a possibilidade de consórcio com o Poder Público os protegeria das ocupações irregulares e da desvalorização inerente a essas áreas: este é o caminho pelo qual as ZEIS podem vingar. Mas há situações que poderiam ser consideradas como desapropriação indireta e acabariam relegadas ao conluio entre loteador e adquirentes clandestinos. A mão invisível do mercado orientará os “stakeholders” e o futuro das ZEIS para uma ou outra opção: todos torcemos para que seja a socialmente melhor.

3. Induzindo o mercado imobiliário para as regiões emergentes de públicos B e C, por meio do estabelecimento de potencial construtivo maior, com fatores menores para o cálculo da outorga onerosa, ou pelo recebimento de potencial construtivo oriundo da aplicação de transferência do direito de construir.
 - a. Seguindo esta diretriz, a Operação Urbana Jacu-Verde inova duplamente por alcançar uma região emergente e por estruturar o Programa de Desenvolvimento da Zona Leste com foco em usos incômodos – indústria, comércio e serviços. Ela suplementa os atrativos citados anteriormente com o financiamento público da infraestrutura urbana – melhoramentos viários, ambientais e equipamentos de ensino superior; com incentivos fiscais seletivos sobre o imposto predial, o imposto sobre serviços e o imposto sobre as transações imobiliárias; com suporte técnico e facilitação da implantação para determinadas cadeias produtivas; com regularização edilícia e fundiária sem ônus para os assentamentos empresariais existentes.

Além de enfrentar os desafios de convencer o mercado imobiliário para as propostas progressistas, no substitutivo de lei aprovado pela Câmara de Vereadores, PL 139/04, o “layer” estratégico sofreu a subtração da outorga onerosa das Zonas Mistas, as quais correspondem a 55% do território. A emenda ao projeto original permite alcançar o coeficiente máximo 2 sem pagamento de contrapartidas, desde que seja proporcionalmente reduzida a taxa de ocupação – é a perpetuação da fórmula de Adiron, que não permite a socialização da mais valia.

Empreendedores defensivos e pró-ativos

Um pesquisador acompanhou o comportamento das companhias aéreas britânicas após a desregulamentação do setor ocorrida na Era Thatcher. Com a livre competição as companhias assumiram duas posturas diferentes a fim de se manterem lucrativas. O grupo pró-ativo criou estratégias baseadas em diferenciais de serviço e prospecção de novos mercados. O grupo defensivo concentrou-se no corte de custos – e foi o que apresentou o melhor desempenho econômico.

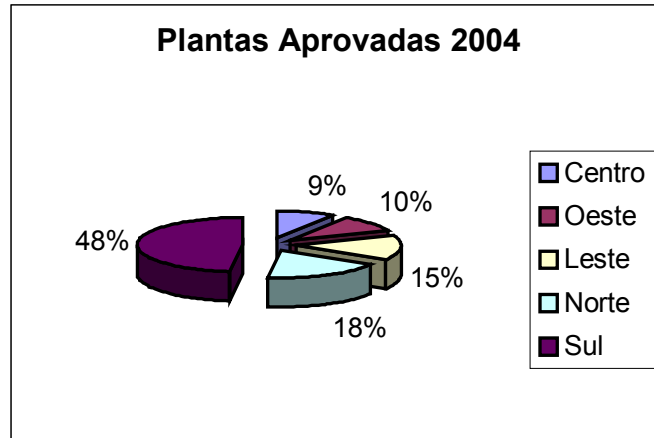
Por analogia, o mercado imobiliário é naturalmente defensivo. Aos proprietários de terra sempre bastou aguardar para valorizar. Os empresários da construção civil manejam um setor de grande inércia, de grande vulnerabilidade ao humor econômico, que exige grandes investimentos para os quais não há liquidez, não há economia de escala, não há avanços tecnológicos, não há margem para corte de custos, não há informações confiáveis para fazer projeções, simulações e inovações no mercado.

Mas a pró-atividade é a condição necessária para a realimentação do capitalismo, segundo a Economia Clássica, pois é a única alternativa para ampliar mercados saturados ou para transcender margens de lucro após o esgotamento do corte de custos. Nessas condições, vencem as empresas que são pró-ativas.

O mercado da construção civil está dando sinais de saturação no segmento de público A em que atua. O SECOVI, no Balanço do Mercado Imobiliário 2003 registra:

Diferentemente do que ocorreu no ano passado (predominância de demanda por imóveis de alto padrão – 4 dormitórios), a procura em 2003 concentrou-se no segmento de apartamentos novos de 2 e 3 dormitórios. Pelo menos 65% da demanda buscou esse tipo de unidade.

Também são as estatísticas do SECOVI que apontam a tendência de diversificação regional para além do quadrante Sudoeste da cidade, onde se concentra a riqueza, a infraestrutura e o maior valor agregado urbano de São Paulo.



Portanto, é com base na própria racionalidade econômica, nas estatísticas do mercado da construção civil, nas recentes restrições legais aos especuladores de terra e na pressão crescente pela responsabilidade social que o “layer” estratégico poderá vingar em algumas regiões emergentes, e romper o ciclo de concentração de investimentos públicos e privados no quadrante Sudoeste, e tornar possível o desenvolvimento urbano, senão com a equidade sócio-ambiental desejada, ao menos com melhor distribuição espacial.

Referências Bibliográficas:

- Gottdiener, M. **The new urban sociology**. New York: McGraw-Hill, 1994.
- Harvey, David. **Spaces of Hope**. Berkeley and Los Angeles, CA, University of California Press, 2000.
- Jacobs, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo, Martins Fontes, 2001.
- Przeworsky, Adam. **Democracia e Mercado**. São Paulo, Relumê-Dumará, 1994.
- Simoni, Lucia. **Arruamento em São Paulo**. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP, 2003.

Ivan Carlos MAGLIO. Doutorando junto à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo; Mestre em Saúde Ambiental; Engenheiro Civil; Diretor de Planos Urbanos da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA; maglio@uol.com.br; tel./fax 55-11-3105-6710.

Rosane Segantin KEPPKE. Doutoranda junto à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP; Mestre em Administração Pública; Arquiteto e Urbanista; Coordenadora de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Subprefeitura de Itaim Paulista; rosanekeppke@aol.com; tel./fax 55-11-6963-1666.