

Planum. The Journal of Urbanism n.43 vol II/2021  
Resenha periódica Uma janela sobre as cidades do Brasil

**Eduardo Alberto Cusce Nobre, Simone Gatti,  
He Nem Kim Seo, Marília Valeiro, Marina Marques**

# **IMPLEMENTANDO O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SÃO PAULO 2014: AVANÇOS E RETROCESSOS**

Implementing the City of São Paulo Strategic Master Plan 2014:  
advances and setbacks

L'attuazione del Piano urbanistico strategico 2014 della città di  
San Paolo: avanzamenti e battute d'arresto

## Uma janela sobre as cidades do Brasil. Resenha periódica

A window on Brazilian cities. Regular column

Una finestra sulle città del Brasile. Rubrica periodica

Planum. The Journal of Urbanism | [www.planum.net](http://www.planum.net)

Published by

Planum. The Journal of Urbanism no.43, vol. II/2021

© Copyright 2021 by Planum.

The Journal of Urbanism ISSN 1723-0993

Registered by the Court of Rome on 04/12/2001

Under the number 514-2001

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written permission of the Publisher.

**Marco Mareggi**

Responsável da resenha periódica | Editor of the column | Responsabile della rubrica

**Luca Lazzarini**

Revisor de texto em inglês | English text reviewer | Revisione lingua inglese

**Talita Amaral Medina**

Revisor texto português | Portuguese text reviewer | Revisione lingua portoghese

**Cecilia Saibene**

Lay-out | Layout | Impaginazione

Para enviar propostas de artigos e contribuições para a resenha periódica, escreva a:

To send proposals of articles and contributions to the regular column, write to:

Per inviare proposte di articoli e contributi alla rubrica, scrivere a:

Marco Mareggi: [marco.mareggi@polimi.it](mailto:marco.mareggi@polimi.it)

Planum Editorial Staff: [planum.magazine@gmail.com](mailto:planum.magazine@gmail.com)

Eduardo Alberto Cusce Nobre, Simone Gatti,  
He Nem Kim Seo, Marília Valeiro, Marina Marques

# Implementando o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo 2014: avanços e retrocessos

## Introdução

O planejamento territorial das cidades do Sul Global apresentam enormes desafios<sup>1</sup>. Em função do processo histórico de desenvolvimento dos países nas quais se localizam – marcado pelo colonialismo, patrimonialismo e capitalismo dependente (Holanda, 1971; Fernandes, 1973) – suas sociedades se estruturam de maneira extremamente desigual, com uma grande concentração de renda e poder político na mão de suas elites, em detrimento de uma grande população pobre e excluída. A estrutura dessas sociedades se refletiu na estruturação do espaço, resultando em cidades fragmentadas, com imensas disparidades sócio-espaciais entre as áreas mais ricas, bem dotadas de infraestrutura, equipamentos públicos e emprego, e vastas áreas de assentamentos precários, com enormes déficits desses itens para as camadas mais pobres. A cidade de São Paulo (Município de São Paulo, MSP), localizada na região Sudeste do Brasil, é um típico exemplo do tipo de estruturação urbana que ocorre nesse contexto socioeconômico. Com uma população estimada de 12,3 milhões de habitantes em 2018 (IBGE, 2021), São Paulo é a maior cidade brasileira, representando 6% de sua população nacional, e junto com mais outros 38 municípios formam a maior região metropolitana (Região Metropolitana de São Paulo, RMSP) com 21,6 milhões de habitantes (10% da população nacional).

Fruto de um processo histórico de migração externa e interna e de grande concentração de investimentos públicos e privados, a cidade e a região metropolitana concentram respectivamente 10% e 18% do PIB nacional (IBGE, 2021), resultando numa renda per capita de R\$ 59 mil, quase o dobro da renda per capita brasileira de R\$ 33,5 mil<sup>2</sup>.

Contudo, apesar dessa grande concentração de população e riqueza, a distribuição de renda na cidade é extremamente desigual, com 39% dos chefes de domicílios localizados na faixa inferior a três salários mínimos de 2010 (R\$ 1.530) e apenas 9% na faixa superior a vinte (R\$ 10.200) (IBGE, 2021). Havia também uma grande concentração (41%) na faixa de classe média (de 3 a 10 salários mínimos), justamente o grupo que mais se beneficiou com as políticas sociais federais durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016, quando a economia brasileira cresceu a uma média de 4% ao ano, o desemprego caiu de 12,3 para 6,4% e 25

1 Este trabalho apresenta resultados parciais de projeto de pesquisa que contou com financiamento de Projeto Regular FAPESP (processo n. 2017/15.256-1) e do Edital Universal do CNPq (processo n. 423.981/2018).

2 Segundo dados do IBGE (2021), os PIBs do Brasil, RMSP e MSP foram em 2018 respectivamente de R\$ 7 trilhões, R\$ 1,3 trilhões e R\$ 715 bilhões.

milhões de pessoas saíram da extrema pobreza (Báez et al., 2015).

A metrópole de São Paulo cresceu muito rapidamente ao longo do século XX, fruto dos diversos ciclos econômicos: a cidade dos barões do café do fim do século XIX até a década de 1930, a metrópole industrial do fordismo periférico da década de 1940 a 1970 e a megalópole terciária da década de 1980 em diante. Do ponto de vista da urbanização, esse processo histórico resultou em uma metrópole típica brasileira e latino-americana (Villaça, 1998): extremamente desigual, fragmentada e segregada, com os grupos de maior renda ocupando as áreas centrais, mais dotada de infraestrutura, acessibilidade, empregos e serviços, enquanto a população de baixa renda foi “expulsa” para as periferias dessa metrópole, com enormes déficits e carências, às vezes até em áreas ambientalmente frágeis (Fig. 1 e 2).

Para o Município de São Paulo, estudos recentes da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) estimam que ao menos 25,8% dos domicílios paulistanos apresentam algum tipo de situação de precariedade (São Paulo, 2016b). Dos 3,6 milhões de domicílios, 445 mil são em favelas (12,4%), 385 mil em loteamentos irregulares (10,7%), 80 mil em cortiços (2,2%) e 20 mil em conjuntos habitacionais irregulares (0,5%).

Tal segregação e fragmentação resultaram em uma metrópole extremamente polarizada com 42 milhões de viagens diárias, das quais aproximadamente 32% são feitas por meios de transporte privados (principalmente automóveis), 36% são feitos pelos públicos (principalmente metrô, trem e ônibus) e 32% são feitas por meios não motorizados (a pé e bicicleta) de acordo com o relatório da Companhia do Metrô de 2017 (Metrô, 2019). Considerando a renda, o relatório mostra que os estratos de renda mais baixos dependem mais do transporte público (75%) do que os mais altos (24%). A maioria das viagens é feita para fins de emprego (46%) e educação (32%). Paradoxalmente, o processo de planejamento urbano tem reforçado esse fenômeno por ter historicamente investido mais pesadamente no sistema viário, voltado principalmente para o automóvel (Nobre, 2010; Anelli, 2018). Na década de 1930, o primeiro plano urbano, Plano de Avenidas, baseou-se na implantação de diversas avenidas estruturais em um modelo urbano radio-concêntrico. Na década de 1970, o PUB (Plano Urbanístico Básico) adotou um modelo urbano baseado na malha viária da cidade de Los Angeles, propondo 850 km de vias expressas.

Apesar de a construção do metrô de São Paulo ter começado naquela época, atualmente sua malha tem apenas 96 km de extensão, menos da metade da malha da Cidade do México, que iniciou seu metrô na mesma época e tem características socioeconômicas muito semelhantes às de São Paulo (Bianchi e Nobre, 2013). Isso se deve à escolha histórica pelo chamado *rodoviarismo*, ou seja, o planejamento e a política urbana baseados na concentração de investimentos na construção de sistema viário, orientado para os veículos sobre pneus, principalmente o automóvel.

## **O Contexto do Planejamento Urbano no Brasil e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014**

O sistema de planejamento urbano em nível nacional no Brasil é um fenômeno recente e apresenta dois períodos de grande expressão, nas décadas de 1960-1970 e mais recentemente pós Constituição Federal de 1988<sup>3</sup> (Nobre, 2019).

Nos anos 1960, como resposta aos problemas urbanos decorrentes do crescimento

3 Da proclamação da República, em 1889, quando os municípios ganharam autonomia política, até a década de 1960, não existia regulamentação federal sobre o assunto, ficando a cargo dos municípios estabelecerem o controle do desenvolvimento urbano, geralmente através dos seus departamentos de urbanismo ou de obras públicas.

explosivo de algumas cidades<sup>4</sup> e para reduzir a expansão das ideologias de esquerda nas camadas mais pobres da população, a ditadura militar (1964-1985) instituiu o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) através do Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja função era fornecer recursos federais para as companhias habitacionais municipais (COHAB) construírem habitações de interesse social (HIS). A Lei Federal n. 4.380/1964 que criou esse sistema criou também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), cuja função era fornecer assistência técnica para os municípios desenvolverem os seus Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), orientando o crescimento das cidades que receberiam verbas federais para a construção habitacional (Brasil, 1964). Milhares de municípios desenvolveram seus planos com viés bastante tecnocrático, por vezes com financiamento da *United States Agency for International Development* (USAID)<sup>5</sup>, como no caso do PUB citado anteriormente (Fig. 3).

Com o processo de redemocratização em 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formado por movimentos sociais urbanos e profissionais da área (arquitetos, urbanistas, engenheiros, advogados, etc.), conseguiu emplacar por emenda constitucional popular o Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), definindo que o plano diretor é o instrumento básico para política de desenvolvimento urbano, devendo estabelecer os parâmetros para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade (Brasil, 1988). Em 2001 foi promulgada a Lei Federal n. 10.257, *Estatuto da Cidade*, regulamentando aqueles artigos e estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana em nível nacional (Brasil, 2001).

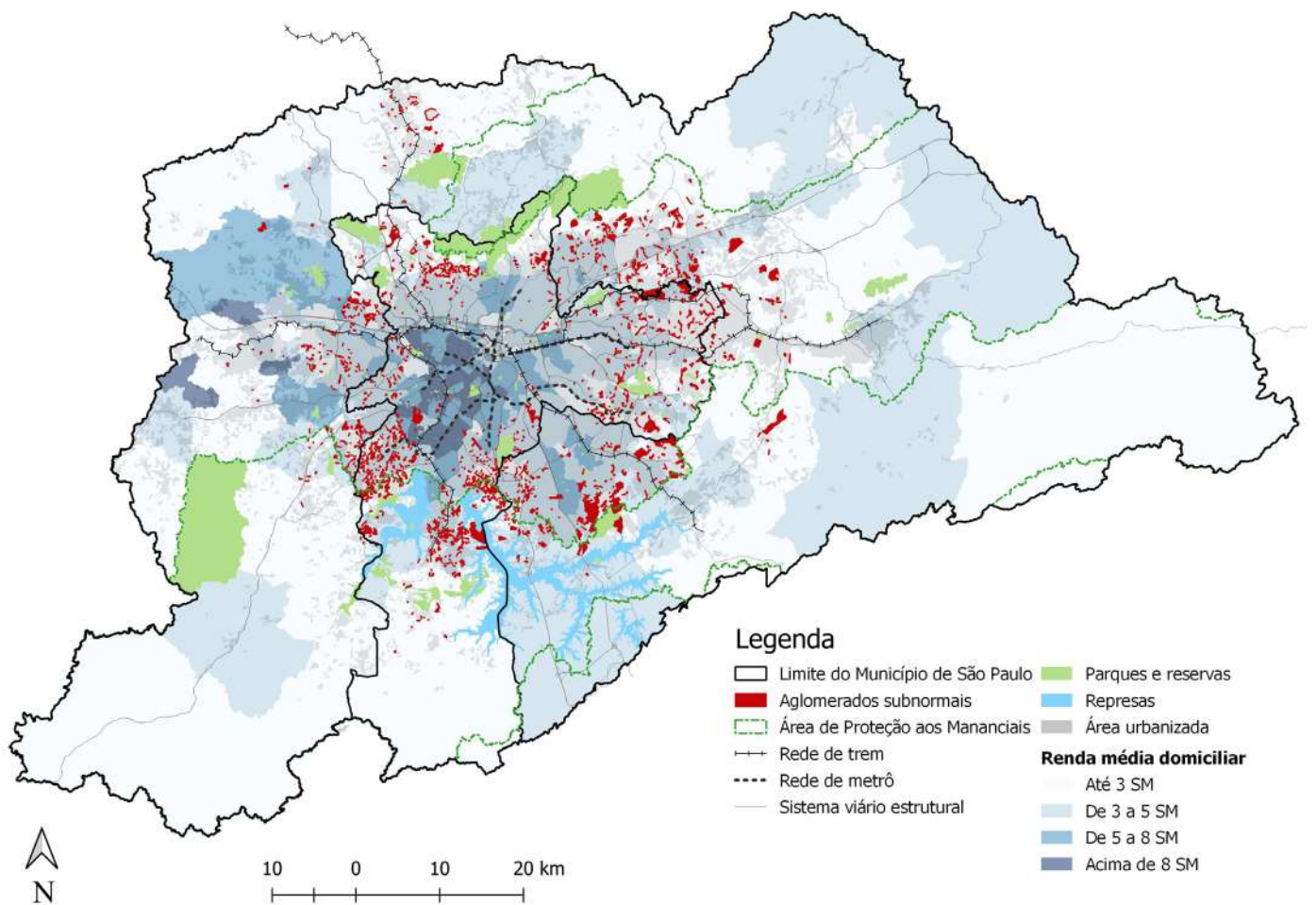
Em 2003, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi criado o Ministério das Cidades com o objetivo de estabelecer estratégias, financiamento e assistência técnica aos municípios com relação à política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano. Durante o seu governo, depois de quase vinte anos de ausência, o governo federal voltou a investir na produção de habitação social através da criação do Programa *Minha Casa, Minha Vida* em 2009, que desde então produziu 5,6 milhões de moradias no país todo a um custo de R\$ 463 bilhões, das quais 136 mil foram construídas na cidade de São Paulo (Brazil, 2018).

Foi justamente nesse âmbito que o município de São Paulo implantou o seu Plano Diretor Estratégico (PDE), instituído pela Lei Municipal n. 13.430 de 2002 (São Paulo, 2002) e revisado pela Lei Municipal n. 16.050 (São Paulo, 2014). Fruto de processo participativo, capitaneado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, o novo marco regulatório da cidade, de 2014, procurou rever os instrumentos regulamentados na legislação de 2002, a fim de torná-los mais efetivos, e também propôs novos instrumentos para alcançar seus objetivos principais, a saber: promover a função social da cidade e da propriedade urbana; a equidade e inclusão socioterritorial; a gestão democrática; e o direito à cidade.

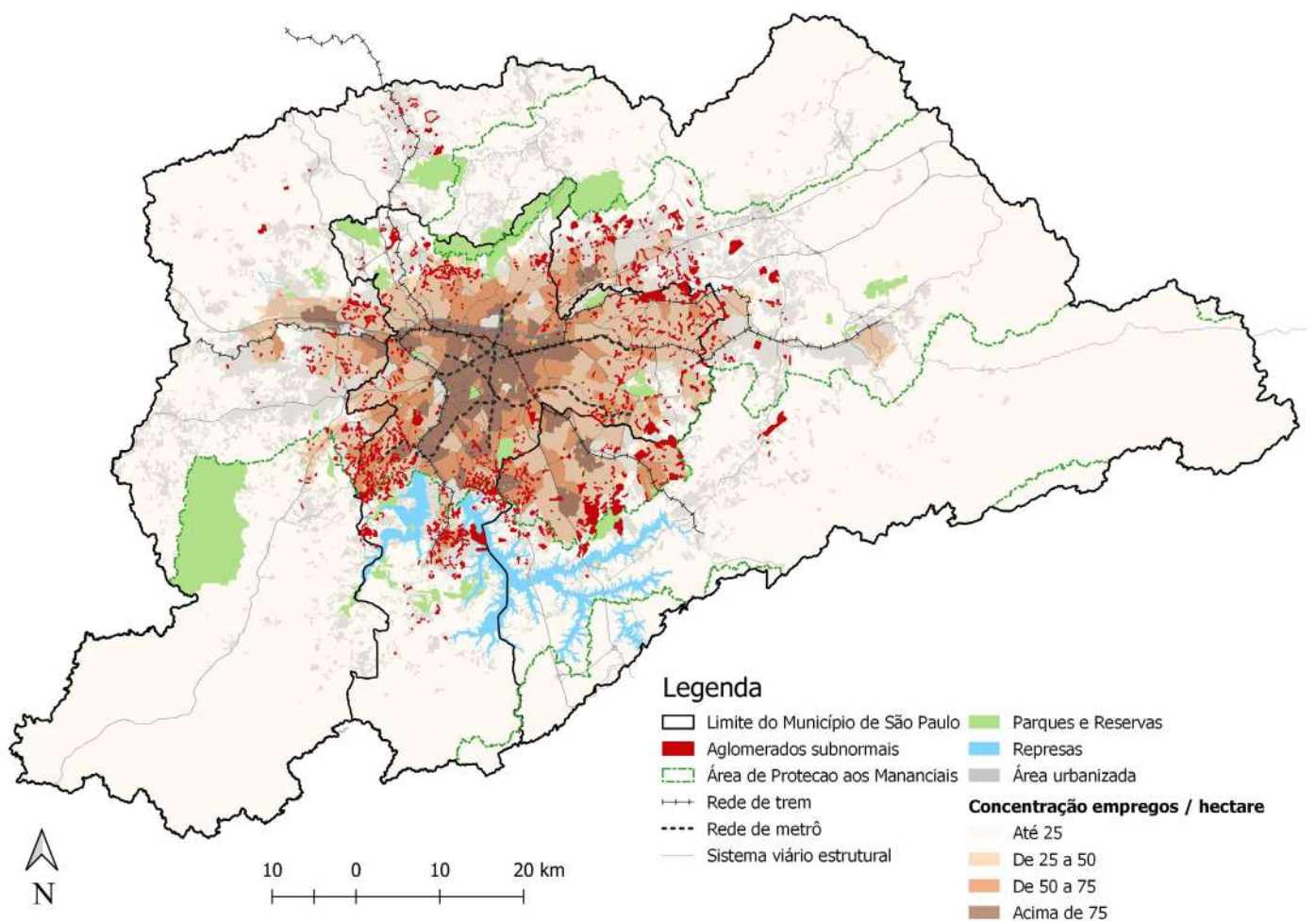
---

4 A concentração de investimentos públicos e privados em algumas regiões do país, fruto da política nacional-desenvolvimentista, resultou no crescimento explosivo de algumas cidades. A intensa migração do campo ou de áreas economicamente deprimidas para essas no contexto da «urbanização com baixos salários» (Maricato, 1996) resultou em grandes problemas urbanos, com a expansão das favelas, falta de infraestrutura como saneamento básico, transporte coletivo e equipamentos públicos. Nesse contexto surgem as primeiras discussões sobre a reforma urbana coordenada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil em 1963.

5 USAID é uma agência de cooperação internacional do governo estadunidense criada pelo presidente John F. Kennedy em 1961 no âmbito do *Programa Aliança para o Progresso* com intuito de promover o desenvolvimento e reduzir a influência de ideologias de esquerda nos chamados países “em desenvolvimento” da América Latina.



*Fig. 1. São Paulo, Brasil. Concentração de renda e aglomerados subnormais na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) | Income concentration and location of precarious settlements in the São Paulo Metropolitan Region | Concentrazione del reddito e localizzazione di insediamenti informali nella Regione metropolitana di San Paolo. Source: elaborated by Eduardo Nobre based on Metrô (2019) data, Emplasa (2010) and IBGE (2019) bases*



*Fig. 2. São Paulo, Brasil. Concentração de empregos e aglomerados subnormais na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) | Job concentration and location of precarious settlements in the São Paulo Metropolitan Region | Concentrazione di posti di lavoro e localizzazione di insediamenti informali nella Regione metropolitana di San Paolo. Source: elaborated by Eduardo Nobre based on Metrô (2019) data, Emplasa (2010) and IBGE (2019) bases*

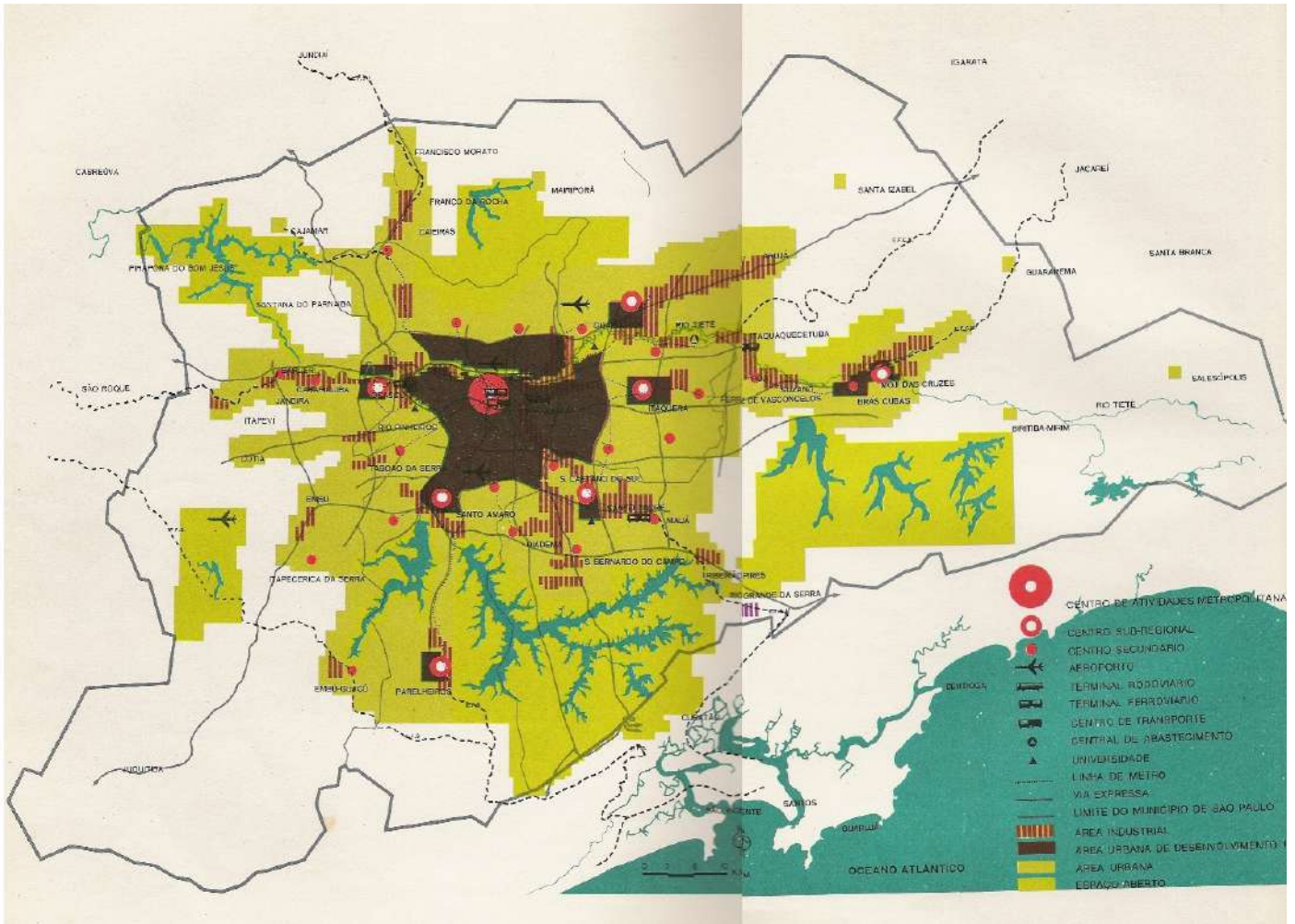


Fig. 3. São Paulo, Brasil. Estrutura metropolitana proposta pelo Plano Urbanístico Básico (PUB) | The Basic Urban Plan proposed metropolitan structure | Struttura metropolitana proposta dal Piano Urbanístico Básico. Source: (São Paulo, 1969), FAUUSP library collection

A administração do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) se empenhou para aprimorar o marco legal e administrativo propostos no PDE 2014. Os instrumentos de indução à função social da propriedade (PEUC, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação) foram revistos com a criação de um departamento específico para sua implementação (Departamento de Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano).

A mobilidade urbana ganhou destaque com as Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), incentivando o crescimento urbano ao longo dos eixos de transporte coletivo, em conformidade com os preceitos do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS)<sup>6</sup>.

O cálculo do instrumento de captura da valorização fundiária, a Outorga Onerosa do Direito de Construir<sup>7</sup> (OODC), foi modificado com vistas a se aproximar do valor real de mercado e a provocar maior efeito indutor no tocante à orientação do crescimento da cidade. Os recursos advindos dessa arrecadação são depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), cujo objetivo é financiar projetos vinculados ao PDE e ao Programa de Metas. No plano, foi priorizado o investimento destes recursos para a implementação de ações de mobilidade urbana (melhorias no transporte coletivo, sistema cicloviário e circulação de pedestres) e para a aquisição de terrenos para a produção de HIS com o gravame de 30% do total de gastos para cada um desses temas. Do mesmo modo, 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) passaram também a ser destinados para aquisição de terrenos para HIS.

As áreas gravadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), destinadas à recuperação urbanística-ambiental, regularização fundiária e à promoção de HIS, foram duplicadas e sua regulamentação, modificada, a fim de garantir maior efetividade, sobretudo no atendimento às famílias de menor renda. Foi criada a Cota de Solidariedade, que destina o equivalente a 10% da área computável de novos empreendimentos de grande porte para a produção de HIS. As Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) foram revistas, com a inclusão da categoria das Áreas de Proteção Cultural (APC) e a revisão da regulamentação Transferência do Direito de Construir (TDC) para os imóveis tombados.

Em face dessa visão estrutural e das inovações dos instrumentos previstos, o Plano Diretor de 2014 recebeu os prêmios de melhor compromisso urbano do renomado site internacional de arquitetura *ArchDaily* (2015) e de melhor prática inovadora da Nova Agenda Urbana (NUA) da ONU-Habitat.

Essas alterações propostas no marco regulatório municipal estavam aderentes à filosofia da administração da época, que investiu em projetos que valorizaram o transporte ativo e o transporte público coletivo (implantação de faixas exclusivas de ônibus e rede de ciclovias, diminuição de velocidade máxima na cidade), recuperaram a função social do espaço público (Projeto Centro Aberto, Parklets, Avenida Paulista

---

6 Segundo a WRI Brasil (2018), o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS) é uma estratégia de planejamento urbano que integra o planejamento do uso do solo à mobilidade urbana com o objetivo de promover a cidade compacta, conectada e coordenada, promovendo cidades mais sustentáveis. Através dos planos diretores, é possível propor estratégias e catalisar ações que levarão a essa mudança no modelo de crescimento urbano.

7 A OODC é o instrumento urbanístico pelo qual o empreendedor imobiliário compra da municipalidade potencial construtivo adicional, entre o coeficiente de aproveitamento básico e o máximo, quando da aprovação do projeto junto à prefeitura. O valor dessa contrapartida é baseado em fórmula que leva em consideração o valor do terreno em que ocorrerá o empreendimento. A lógica desse cálculo reside na ideia de que o novo empreendimento deveria financiar a compra de terrenos nas proximidades para minimizar os impactos do adensamento, com a provisão de áreas verdes ou equipamentos públicos. A ideia de sua formulação vem da década de 1970 e foi muito influenciada pelo instrumento francês *Plafond Legal de Densité* (PLD) (Nobre, 2019).

Aberta) (Fig. 4) e implantaram projetos alternativos de desenvolvimento econômico, como o Projeto Cadeia de Agricultura, também conhecido como “Ligue os Pontos”, cujo objetivo consistia ao mesmo tempo conter a expansão urbana e gerar renda mediante o estímulo à agricultura urbana, outro projeto premiado internacionalmente pela Bloomberg Mayors Challenge 2016.

### **Resultados parciais da implementação do PDE 2014**

Passados sete anos da promulgação do PDE 2014 e cinco anos da promulgação da Lei de Zoneamento que o regulamentou (São Paulo, 2016a), é possível fazer algumas análises dos avanços e retrocessos na sua implementação.

Contudo, é importante ressaltar que a aprovação do PDE 2014 ocorreu na administração Fernando Haddad (2013-2016), vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), de esquerda, e a sua implementação vem ocorrendo nas administrações seguintes, de oposição à anterior e de tendência neoliberal, João Dória/Bruno Covas (2017-2020), ambos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e Ricardo Nunes (2021- ) do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Esse dado é importante, pois diversas ações propostas no plano dependeriam de uma ação mais efetiva do poder público, posição refutada pelo ideário neoliberal. Dessa forma, várias ações foram diminuídas ou descontinuadas.

Do ponto de vista da visão estrutural de direcionamento do crescimento urbano, o plano propõe duas visões, por vezes até conflitantes. Uma primeira que pretende promover a reestruturação da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), nos vales dos rios Tietê e Pinheiros, considerando o seu potencial de transformação, principalmente através da implementação de projetos urbanos consorciados. E outra que pretende promover o adensamento construtivo e populacional ao longo da rede estrutural de transporte coletivo na Zona de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), baseado nos princípios do DOTS (Fig. 5).

Nesta última, além dos coeficientes de aproveitamento dos terrenos serem maiores, o cálculo do montante de recursos a serem pagos pela OODC privilegia a utilização dos coeficientes máximos, onde o empreendedor pode construir até quatro vezes a área do terreno, pois quanto mais se constrói menos se paga proporcionalmente por metro quadrado adicional construído. O resultado da implementação desses conceitos resultou de fato em um redirecionamento da localização dos empreendimentos imobiliários verticais residenciais na cidade.

Mapeamento realizado por Nobre, Seo e Marques (2021) (Fig. 6 e 7) a partir de levantamento feito na base de dados da Embraesp (s.d.), importante empresa de consultoria imobiliária de São Paulo, demonstra que os lançamentos imobiliários verticais se apresentavam dispersos no marco legal anterior (2002-2014) e que no marco legal atual (2014- ) se concentraram ao longo das ZEU.

Muitos desses empreendimentos não apresentam vagas de garagem, procurando incentivar o uso do transporte coletivo e é definido o número mínimo de unidades para promover de fato um adensamento populacional. Contudo, nessa pesquisa não foi realizado nenhum levantamento para aferir a classe de renda que está ocupando esses imóveis.

Já na MEM, o desinteresse das administrações subsequentes fez com que os novos projetos urbanos consorciados, que deveriam ser aprovados pela Câmara Municipal, não saíssem do papel. Dessa forma, os únicos projetos implementados foram as OUC, que já vinham sendo desde a década de 1990. As OUC constituem-se de projetos urbanos consorciados, fruto de parceria entre o poder público e a iniciativa privada, em cujo perímetro se planeja uma série de melhorias (obras no sistema viário ou de transporte coletivo, remoção de favelas e relocação da população para conjuntos de HIS, criação de equipamentos, espaços públicos e áreas verdes, etc.).

Baseado no racional dessas melhorias, o município permite um adensamento construtivo maior que o previsto originalmente e vende potencial construtivo adicional através de leilões de títulos na bolsa de valores (Certificados de Potencial Adicional Construtivo, CEPAC). Os recursos arrecadados serão utilizados nas obras previstas no interior do perímetro da OUC.

Importante ressaltar que a maioria das OUC está localizada no Centro Expandido da cidade. Nesse aspecto, as que tiveram maior sucesso estão localizadas na região que Villaça (1998) chama de Quadrante Sudoeste, constituído pelos distritos onde mora a população de maior renda no município (Fig. 8).

Dessa forma, dos R\$ 7,4 bilhões arrecadados desde o início das OUC (1995), 87% se concentraram nas operações urbanas Faria Lima (OUCFL) e Água Espraiada (OUCAE) (Fig. 9) que abrangem os bairros da elite paulistana (Nobre, 2019; 2021). Do ponto de vista dos gastos desses recursos, predominaram aqueles relacionados a obras de melhorias no sistema viário (44%) e com a desapropriação dos terrenos necessários à implantação dessas obras (26%), totalizando 70% (Tab. 1). Por outro lado, os gastos com maior retorno social, produção de HIS e implantação de transporte coletivo, representaram apenas 24% desse total.

Balço	Total	Porcentagem
<b>Entradas</b>	<b>7.377</b>	
<b>Saídas</b>	<b>5.996</b>	<b>100%</b>
Obras	2.611	44%
Desapropriação	1.532	26%
Habitao Social	848	14%
Transporte Coletivo	590	10%
Outros	415	7%
<b>Balço</b>	<b>1.381</b>	

Tabela 1 | Entradas, saídas e distribuição de recursos no conjunto das OUC em R\$ milhões (Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da São Paulo Urbanismo, 2019. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/index.php?p=19525](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525) . Acesso em: 10 ago. 2020)

De qualquer forma, fica evidente a concentração de recursos nessas áreas, pois enquanto as OUC conseguiram arrecadar esse montante, os recursos advindos pela arrecadação da OODC desde 2004 atingiram R\$ 2,7 bilhões, aproximadamente 1/3 do montante das OUC, conforme será visto a seguir.

Contudo, enquanto os recursos das OUC são adquiridos a priori e devem ser gastos no interior destas, segundo regramento do Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados pela OODC são cobrados no momento em que cada empreendedor aprova seu projeto junto à prefeitura e depositados no Fundurb para serem gastos na cidade toda. Considerando que a área das OUC representa apenas 3% do total do município, conclui-se que a prefeitura dispõe de quase cem vezes mais recursos por metro quadrado para serem gastos no interior das OUC do que para serem gastos no restante da cidade, demonstrando o tremendo efeito concentrador desse instrumento (Nobre, 2019).

Por outro lado, as mudanças na fórmula e nos valores de cobrança da OODC fizeram que de fato a arrecadação com este instrumento aumentasse consideravelmente, passando de R\$ 366/m<sup>2</sup> para R\$ 1.062/m<sup>2</sup> entre 2012 e 2019, quase triplicando o total anual de R\$ 300 milhões em 2013 para R\$ 740 milhões em 2019 (Gráfico 1).

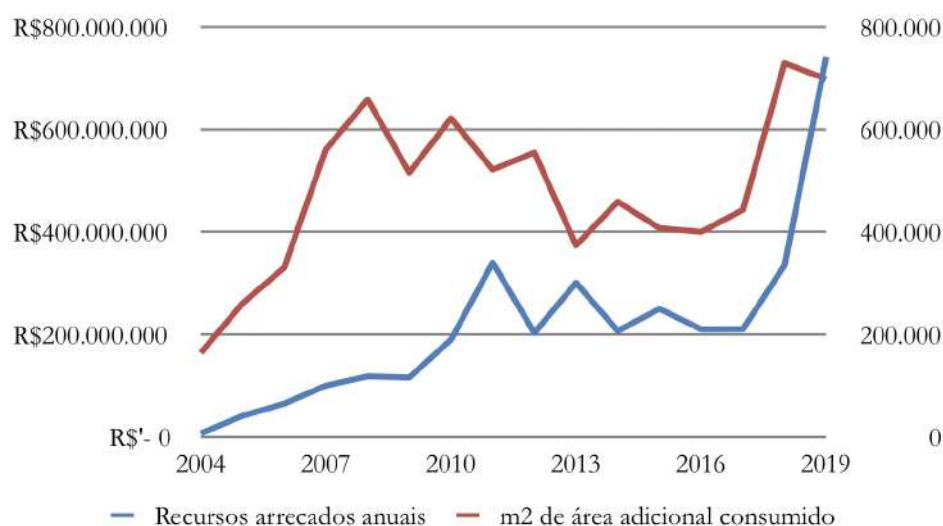


Gráfico 1 | Recursos arrecadados de OODC x metros quadrados de área adicional consumida (Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Prefeitura do Município de São Paulo. Os dados foram obtidos no site Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo. <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>)

Contudo, esses valores ainda estão muito baixos se comparados aos valores praticados na compra dos CEPAC, que variam em média de R\$ 2.193/m<sup>2</sup>, na Operação Urbana Consorciada Água Branca a R\$ 3.930/m<sup>2</sup> na Operação Faria Lima.

Considerando o gasto dos recursos do Fundurb, desde 2013 eles são vinculados a um projeto específico, e não mais a uma rubrica (São Paulo, 2013). Isso faz com que o controle sobre os recursos seja maior, pois o projeto tem início e fim, enquanto as rubricas são permanentes. Nessa época, foram definidos os critérios de priorização dos projetos elegíveis. São eles: 1. projetos que propiciem resultados com impacto local para o desenvolvimento de bairros; 2. projetos paradigmáticos e indutores de desenvolvimento urbano e social; 3. projetos vinculados ao Programa de Metas do governo.

Entre 2013 e 2018, foram gastos R\$ 1,3 bilhões, conforme abaixo (Nobre e Valeiro, 2021):

- 25% para obras de transporte coletivo, ciclovias e melhorias para pedestres;
- 24% para desapropriação de terrenos, aquisição de edifícios e produção de HIS;
- 17% para obras de urbanização de favelas, drenagem e contenção de encostas;
- 14% gastos na contratação de serviços técnicos e projetos;
- 9% na reforma/construção de equipamentos culturais e educacionais;
- 4% na reforma do sistema viário;
- 7% em outros.

De acordo com vários documentos oficiais da prefeitura entre 2014 e 2020 (São Paulo, 2016c; 2019a; 2021), é possível avaliar a implementação de várias dessas propostas constantes no PDE 2014, envolvendo duas administrações, a de Fernando Haddad (2013-2016), que fez o plano, e a de João Dória/Bruno Covas (2017-2020), posterior e de oposição. Pela análise desses dados é possível ver que a atuação foi muito maior e mais efetiva na primeira administração, em que pese o fato de contar apenas com dois anos para tanto a partir da promulgação do plano (Tab. 2).

Com relação à indução da função social da propriedade, foram notificados 1.746 imóveis vazios, sendo 75% na primeira administração e 25% na segunda. Nenhum imóvel foi desapropriado, pois, o período legal previsto entre a notificação, IPTU progressivo e desapropriação é de sete anos, portanto, os primeiros imóveis notificados em 2014 só poderiam ser desapropriados em 2021.

Área	Ação	2013-2016	2017-2020	Total
Função Social	Imóveis notificados	1.314 (75%)	432 (25%)	1.746 imóveis
	Imóveis desapropriados	-	-	-
Mobilidade	Corredor de ônibus (BRT, <i>Bus Rapid Transit</i> )	7 (78%)	2 (22%)	9 km
	Faixa exclusiva de ônibus	423 (95%)	24 (5%)	447 km
	Ciclovias/ciclofaixas	447 (76%)	139 (24%)	586 km
Habitação	Novas unidades HIS	14.951 (58%)	10.850 (42%)	25.801 UHIS
	Regularização fundiária	202.000 (62%)	122.000 (38%)	324.000 domicílios
	Urbanização de favela	14.114 (72%)	5.356 (28%)	19.470 domicílios

Tabela 2 | Implementação das ações propostas no Plano Diretor entre 2013 e 2020 (Fonte: elaborado pelo autor a partir de São Paulo, 2016c; 2019a; 2021)

Do ponto de vista da política de mobilidade urbana, a construção dos corredores de ônibus, (BRT, *Bus Rapid Transit*), em ambas as administrações ficou muito abaixo do esperado (10%), pois, o Plano Diretor previa a construção de 87 km, aumentando a rede atual para 218 km (São Paulo, 2014; SP Trans, 2021). Contudo, essa meta foi inviabilizada, pois, ainda na administração Haddad, o Tribunal de Contas do Município (TCM) suspendeu o processo de desapropriação dos imóveis necessários a essas obras por alegado problema de sobrepreço.

Com relação às demais ações de mobilidade, contudo, é possível perceber que houve um empenho maior da primeira administração na implementação das metas aderentes ao plano diretor (implantação de faixas exclusivas para ônibus<sup>8</sup>, ciclovias/ciclofaixas) (Fig. 10). Esse fato não surpreende tendo em vista que a segunda administração foi eleita com o mote “Acelera, São Paulo” e reviu várias das propostas de mobilidade, privilegiando mais o transporte individual, inclusive com aumento nos limites de velocidade. Recursos que tinham sido destinados à construção do Terminal Itaquera de ônibus foram redirecionados para o programa “Asfalto Novo”, para recapeamento dos bairros de elite da cidade (Diário do Transporte, 2018).

Com relação aos programas habitacionais, foram construídas 25.800 novas unidades de HIS, 19.470 famílias foram beneficiadas com o programa de urbanização de favelas e 324 mil foram contempladas com o programa de regularização fundiária. Novamente é possível averiguar uma realização maior na administração Haddad, com 58% das novas unidades de HIS, 62% da regularização fundiária e 72% da urbanização de favelas, conforme pode ser visto no exemplo das Fig. 11 e 12.

Nesse aspecto, a Secretaria Municipal de Habitação naquela administração lançou o Plano Municipal de Habitação em 2016, com metas bastante ambiciosas (São Paulo, 2016b): construção de 110 mil unidades novas de HIS, obras de urbanização atendendo a 320 mil domicílios e regularização fundiária de interesse social atendendo outros 600 mil domicílios até 2032. Como o plano é estabelecido por lei, ele foi enviado para a Câmara Municipal como projeto de lei naquele ano e até hoje não foi apreciado pelos vereadores.

8 A diferença entre o corredor de ônibus (*Bus Rapid Transport*, BRT) e as faixas prioritárias de ônibus é que o corredor é caracterizado por faixas de ônibus segregadas no canteiro central de uma avenida de mão dupla, com pontos de ônibus neste canteiro. As faixas de ônibus prioritárias são faixas alinhadas com o meio-fio, exclusivas para os ônibus em um determinado período do dia (geralmente dias de semana, das 6h00 às 20h00). Os custos de implementação e a eficácia desses sistemas são bastante diferentes.

A administração seguinte, 2017-2020, apostou na fórmula das parcerias público-privadas (PPP) para procurar atender à demanda habitacional através da atuação do mercado via Programa Casa Paulista do governo do Estado de São Paulo ou com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal. Em levantamento realizado dos empreendimentos entre 2014 e 2019 aprovados pela prefeitura como HIS segundo as regras do PDE 2014, Gatti e Marques (2021) identificou 1.103 empreendimentos, sendo que 94% foram realizados pela iniciativa privada (956) e apenas 6% foram realizados pelo poder público (57).

Com relação aos grupos sociais beneficiados, apenas 9% (93) dos empreendimentos foram aprovados como HIS 1, destinados a famílias com renda até 3 salários mínimos, apesar do fato desse grupo social representar 92% do déficit habitacional da cidade. Por outro lado, 62% dos empreendimentos foram aprovados como HIS 2, destinados a famílias com renda superior a 3 e inferior a 6 salários mínimos. Apenas 24% (239) dos empreendimentos foram realizados dentro dos perímetros das ZEIS. Análise dos dados da atuação do PMCMV demonstra também a mesma lógica: 88% dos valores contratados (R\$ 7,9 bilhões) com financiamento desse programa nesse período foram para a Faixa 2, que atende família com renda entre 4 a 7 salários mínimos, enquanto que apenas 6% (R\$ 560 milhões) foram para a Faixa 1, abaixo dessa renda (Brasil, 2018). Dessa forma, o principal beneficiário dos programas de habitação social foi a classe média-baixa, que estava fora do mercado anteriormente a estes programas.

Do ponto de vista da lógica da localização desses empreendimentos é possível ver a sua concentração na Zona Leste da cidade (Fig. 13), região que historicamente se configurou como área de expansão da população de baixa renda em função das condições ambientais (várzea de inundação do rio Tietê) e pela presença da Estrada de Ferro Central do Brasil (EFCB), que liga São Paulo à cidade do Rio de Janeiro, que estruturou diversos bairros industriais no entorno de suas estações.

Por fim, com relação à priorização dos investimentos do Fundurb também é possível ver certa regressão à lógica histórica anterior de concentração dos investimentos nas regiões mais ricas da cidade, conforme pode ser visto nos mapas da localização dos recursos para os anos de 2015 e 2019 (Fig. 14) (São Paulo, 2015 e 2019). Por esses mapas, é possível ver que em 2015 houve a concentração de mais de R\$ 30 milhões em investimentos do Fundurb nas subprefeituras periféricas de M'Boi Mirim e São Mateus. Já em 2019, mais de R\$ 50 milhões foram investidos apenas na subprefeitura da Sé, que compreende o centro histórico da cidade.

Maior parte desses recursos foi investida na requalificação do Vale do Anhagabaú<sup>9</sup>, que consumiu R\$ 110 milhões em três anos. Um dos principais espaços públicos da cidade, essa área foi remodelada dentro da lógica neoliberal, pois o seu gerenciamento e manutenção passaram para a iniciativa privada. Como remuneração por esses serviços, o gestor poderá promover festas e eventos privados com cobrança e restrição de acesso ao público, nos moldes das Fanfests que ocorreram durante a Copa do Mundo FIFA de 2014.

Esse projeto tem ocasionado imensas críticas. Primeiro, por concentrar uma enorme quantidade de recursos na remodelação de um espaço que estava em boas condições, conforme pode ser visto nas Fig. 15 e 16. Segundo, pela supressão da vegetação e

9 O vale do córrego do Anhagabaú divide duas colinas em que se localizam o local de fundação da cidade de um lado (Centro Velho) e a expansão urbana do século XVIII do outro (Centro Novo). Na primeira década do século XX, os fundos das casas que davam para ele foram desapropriados para a criação de um parque projetado pelo arquiteto paisagista francês Joseph Bouvard. Na década de 1930, o parque foi rasgado pelas avenidas propostas pelo Plano de Avenidas. Na década de 1980, concurso de projetos propôs o rebaixamento da Av. Prestes Maia, principal via Norte-Sul da cidade, e a criação de uma imensa laje com um parque em cima, retomando a ideia do parque do Anhagabaú.

de áreas verdes para criar um grande espaço livre central. Por fim, por promover a privatização do espaço público, pois movimentos sociais recentemente tiveram de conseguir um mandato na justiça para ter o direito de uso do espaço do Vale para manifestações políticas e, mesmo assim, o acesso foi grandemente dificultado pelo “gestor”.

### **Considerações finais**

Conforme visto neste trabalho, a cidade de São Paulo cresceu como uma típica metrópole do Sul Global, que apresenta uma concentração de investimentos, infraestrutura e equipamentos públicos na sua região mais central, onde vive a população de alta renda, com enormes déficits desses itens nas franjas periféricas, onde habita a população de baixa renda e com as classes médias morando entre essas duas áreas. Historicamente, o processo de planejamento não promoveu a reversão dessa forma de crescimento. Pelo contrário, muitas vezes até o acentuou.

Somente a partir de 2002 é que as questões da justiça social, da diminuição da exclusão sócio-territorial e da garantia do direito à cidade, entendido aqui como direito de todos de acesso a essas benesses urbanas, passaram a fazer parte da política urbana, explicitadas no seu plano diretor.

A revisão do plano de 2014 procurou aprofundar o atendimento a esses objetivos, baseando-se em três principais temas: na indução à função social da propriedade, na promoção da mobilidade urbana e da moradia digna. O plano também apresentou aderência aos temas do urbanismo contemporâneo promovidos pela Nova Agenda Urbana da ONU, como DOTS, promoção da mobilidade ativa e valorização dos espaços urbanos destinados ao pedestre. Sua implementação subentendia uma postura mais proativa e efetiva do poder público municipal na produção do espaço urbano no sentido de reverter a lógica de segregação sócio-espacial e de concentração dos investimentos em áreas e obras que beneficiassem às classes de mais alta renda. Na análise de sua implementação é possível ver que as mudanças de orientação política que ocorreram na prefeitura inviabilizaram a sua aplicação com a diminuição das ações do poder público e redirecionamento de recursos. Apesar do fato da instituição do plano e seu zoneamento ter resultado no redirecionamento da localização dos novos empreendimentos imobiliários verticais, as mudanças na atuação do poder público impossibilitaram a transformação da lógica excludente de produção da cidade. Dessa forma, os principais beneficiários foram as classes médias e altas, enquanto as classes mais pobres deixaram de ter as suas demandas atendidas.

A inflexão política de extrema direita que ocorre no Brasil neste momento parece colocar em risco os poucos ganhos que foram obtidos no campo da política urbana tanto em nível nacional como local. No âmbito federal, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 80 de 2019 pretende rever o artigo 182 da Constituição Federal, que regulamenta a função social da propriedade urbana. Por esse projeto, o poder executivo municipal só poderia desapropriar os imóveis que não cumprissem com a sua função social mediante prévia autorização do poder legislativo ou judiciário, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização. Caso essa PEC seja aprovada, na prática fica inviabilizada a possibilidade de ação dos municípios para induzir a função social da propriedade. Na mesma direção, o Programa Minha Casa, Minha Vida também foi descontinuado, dificultando novamente o acesso à moradia para as classes populares.

No âmbito municipal, a pressão exercida pelo mercado imobiliário e acatada pela atual administração antecipou em três anos a revisão do PDE 2014, que por lei só precisaria ser revisado em 2024. Essa pressão decorreu do descontentamento do setor imobiliário pela redução das áreas nas quais é possível construir edifícios em altura por um lado e pelo aumento expressivo na cobrança da OODC por outro.

A priorização novamente de obras e medidas legais que privilegiam o modo de transporte individual automóvel e a inexpressiva implementação das propostas de transporte coletivo e de mobilidade ativa colocam em cheque as transformações na mobilidade urbana.

Por fim, as diversas parcerias público-privadas, concessões e privatizações em andamento submetem a lógica do espaço público e da produção habitacional ao lucro privado, privilegiando grupos sociais que dispõem de renda para usufruir desses espaços ou adquirir esses imóveis, em detrimento da população em geral e dos grupos de menor renda em especial.

Certamente que as mudanças na orientação política das administrações são um dos maiores empecilhos à implementação das políticas e do planejamento urbanos em várias cidades do mundo. Contudo, elas parecerem ter um resultado mais agudo e nocivo em sociedades do Sul Global, como a brasileira, conforme comprovado pelo exemplo paulistano.

**Eduardo Alberto Cusce Nobre**, arquiteto e urbanista e doutor em *Arquitetura e urbanismo* pela Universidade de São Paulo, Mestre em *desenho urbano* pela Oxford Brookes University. Professor associado das disciplinas de *planejamento urbano e regional* da Faculdade de *Arquitetura e urbanismo* da Universidade de São Paulo (FAUUSP), onde é presidente da Comissão de pós-graduação desde 2020 e pesquisador sênior do Núcleo de apoio à pesquisa: *Produção e linguagem do ambiente construído* da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP). De 2017 a 2019 foi presidente da Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em *planejamento urbano e regional* (ANPUR) e professor visitante no Politécnico de Milão em 2021.

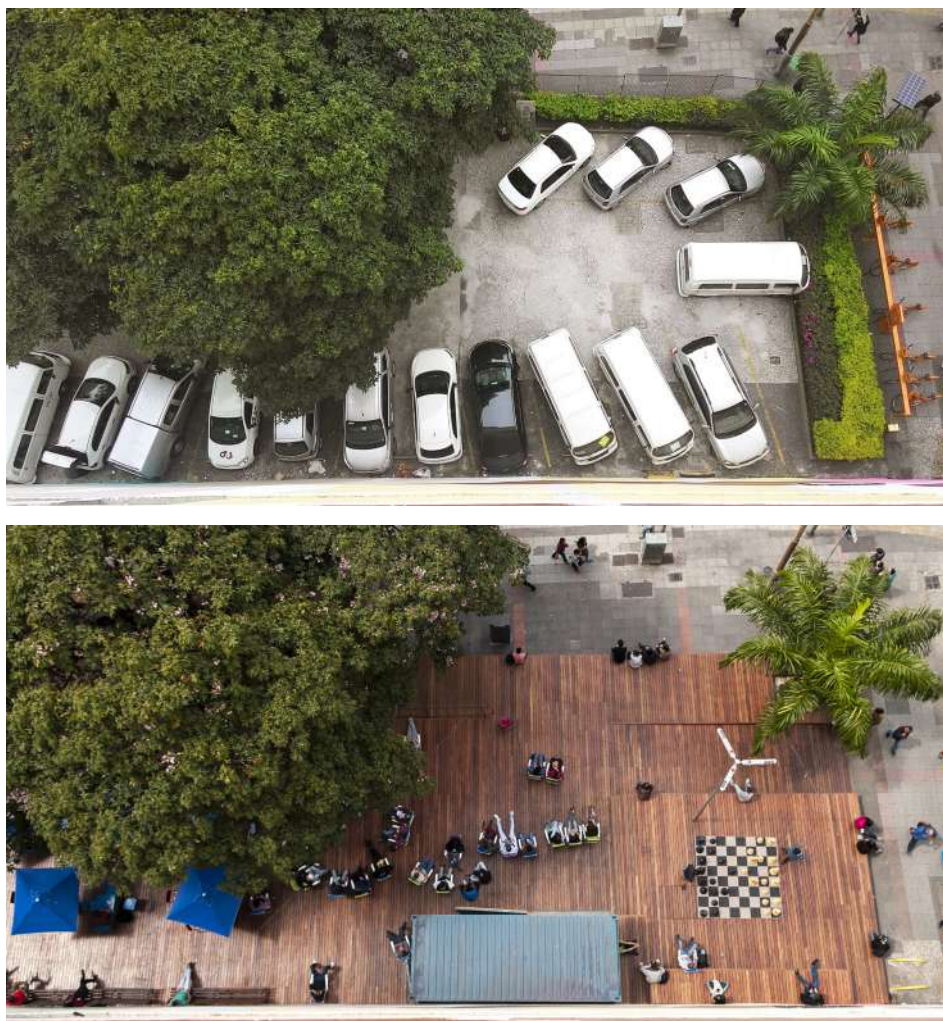
**He Nem Kim Seo**, arquiteta e urbanista, Mestre em *Arquitetura e urbanismo* pela Faculdade de *Arquitetura e urbanismo* da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e pesquisadora do Núcleo de apoio à pesquisa: *Produção e linguagem do ambiente construído* da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP). Trabalha como arquiteta e urbanista na Secretaria municipal de *Desenvolvimento urbano* (SMDU) da Prefeitura Municipal de São Paulo.

**Marília Valeiro**, aluna do Curso de *graduação em Arquitetura e urbanismo* da Faculdade de *Arquitetura e urbanismo* da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Bolsista de *iniciação científica* da FAPESP junto ao Núcleo de apoio à pesquisa: *Produção e linguagem do ambiente construído* da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP).

**Marina Pinheiro Marques**, aluna do Curso de *graduação em Arquitetura e urbanismo* da Faculdade de *Arquitetura e urbanismo* da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Bolsista de *iniciação técnica* da FAPESP junto ao Núcleo de apoio à pesquisa: *Produção e linguagem do ambiente construído* da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP).

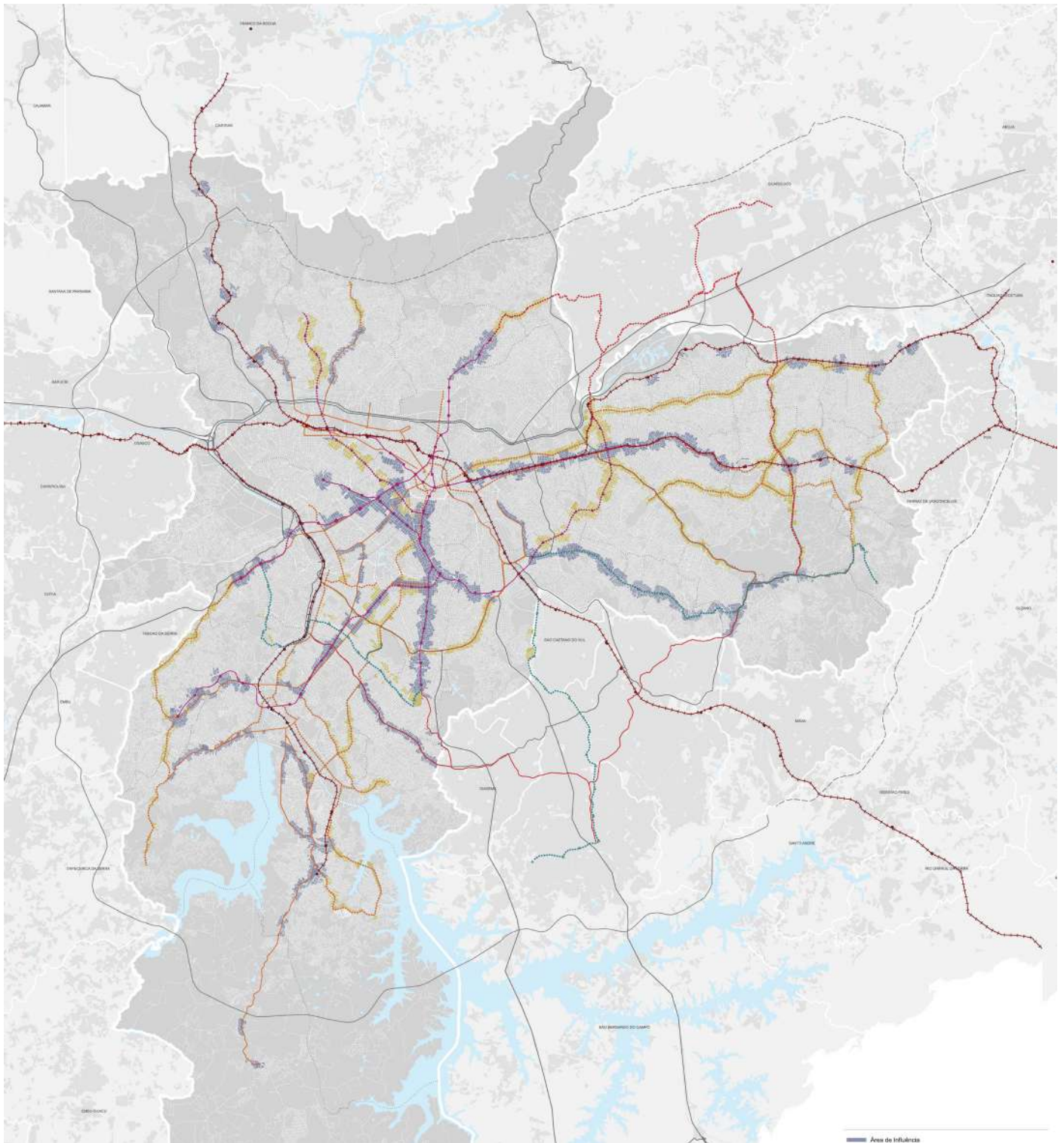
**Simone Ferreira Gatti**, arquiteta e urbanista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e doutora pela Faculdade de *Arquitetura e urbanismo* da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Pesquisadora do Núcleo de apoio à pesquisa: *Produção e linguagem do ambiente construído* da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP), onde desenvolveu seu pós-doutorado com financiamento da FAPESP em convênio com a Promotora de *habitação e urbanismo* do Ministério público do Estado de São Paulo.



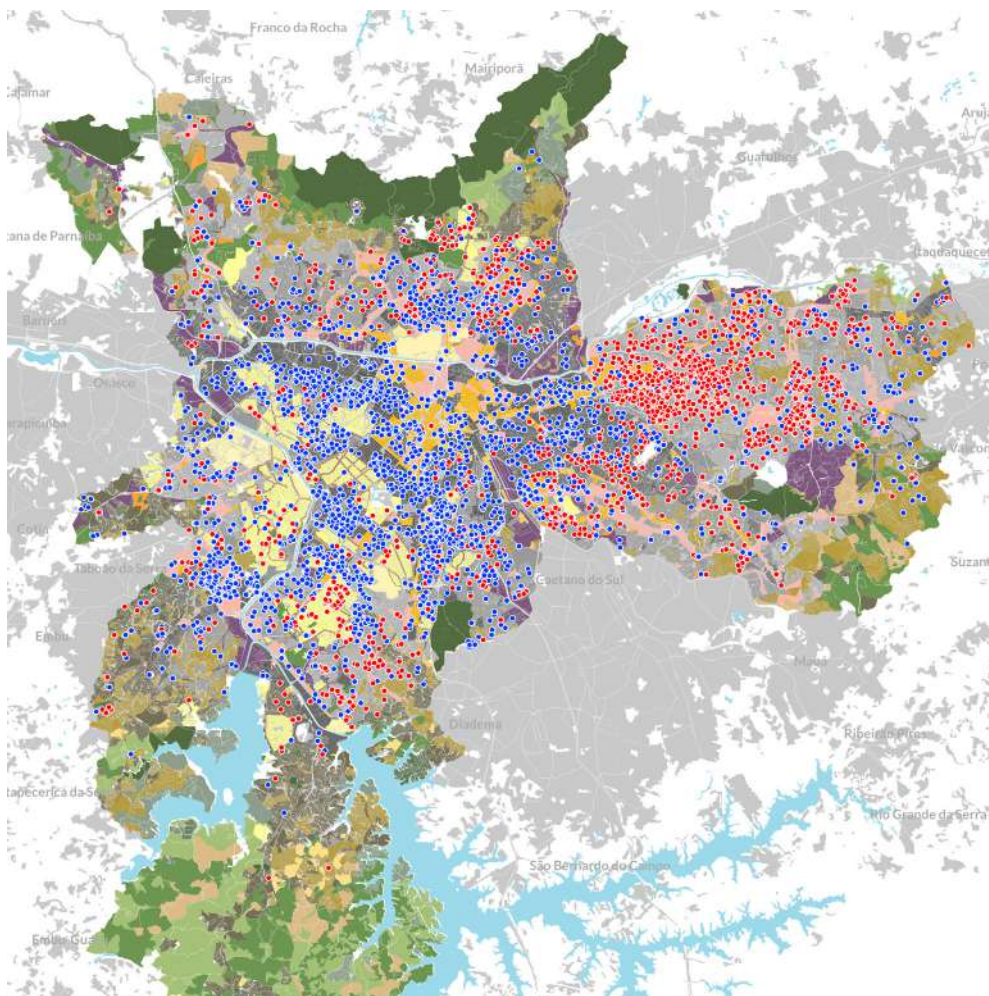


*Fig. 4. São Paulo, Brasil. Projeto Centro Aberto, Largo de São Bento antes e depois da implantação | Projeto Centro Aberto at the Largo de São Bento before and after implementation | Projeto Centro Aberto, Largo de São Bento, prima e dopo l'attuazione © André Andreis*





*Fig. 5. São Paulo, Brasil. Mapa das Macroáreas (MEM) (à esquerda) e dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) (à direita) do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 | The Macro Areas map (left) and the Urban Transformation Structuring Axis map (right), the City of São Paulo Strategic Master Plan 2014 | Mappa delle Macro aree (sinistra) e degli Assi strutturali della trasformazione urbana (destra) del Piano urbanistico strategico 2014 del Comune di San Paolo. Source: (São Paulo, 2014)*



## EMPREENDIMENTOS

FONTES: EMBRAESP  
2005 - 2014

### Legenda

Empreendimentos	• Horizontais	• Verticais	— Hidrografia
Zonas	ZCPA	ZCPB	ZCPP
	ZEP	ZEPAG	ZEPAM
	ZER1	ZER2	ZER3
	ZERP	ZLT	ZM1
	ZM2	ZM3A	ZM3B
	ZMP	ZOE	ZPDS
	ZPI	ZCLA	ZCLAB
	ZCLB	ZCLP	ZCLZ
	ZCLZ1	ZCLZ2	ZEIS1
	ZEIS2	ZEIS3	ZEIS4



0 5000 m

Fig. 6. São Paulo, Brasil. Mapa dos lançamentos imobiliários em São Paulo de 2005 a 2014 |  
Urban development in São Paulo from 2005 to 2014 in accordance to 2005 zoning |  
Sviluppo immobiliare a San Paolo dal 2005 al 2014 in relazione alla zonizzazione 2005.  
Source: elaborated by Marina Marques, 2020, based on Embraesp (s.d.) data and Geosampa  
base (São Paulo, s.d.)

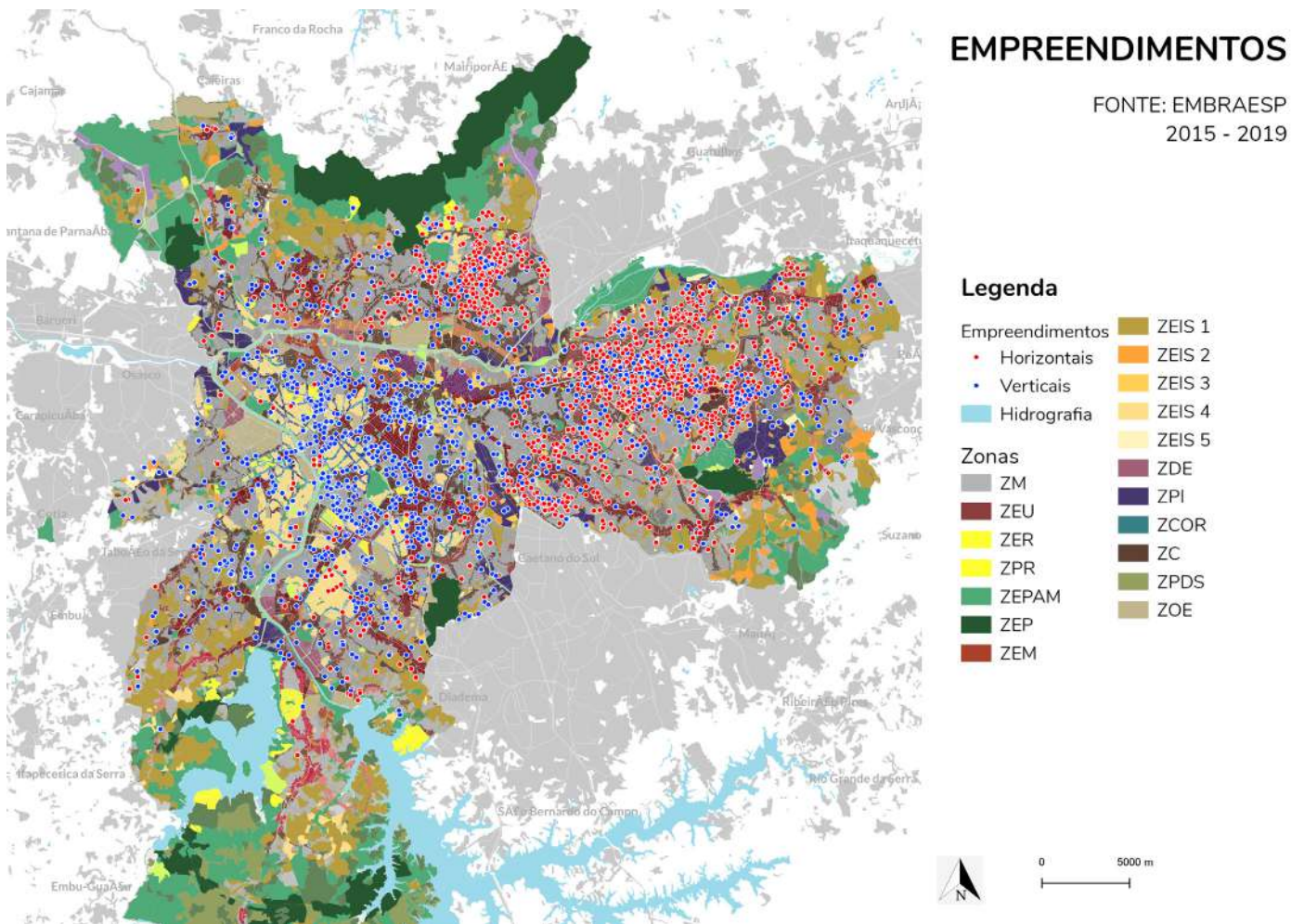
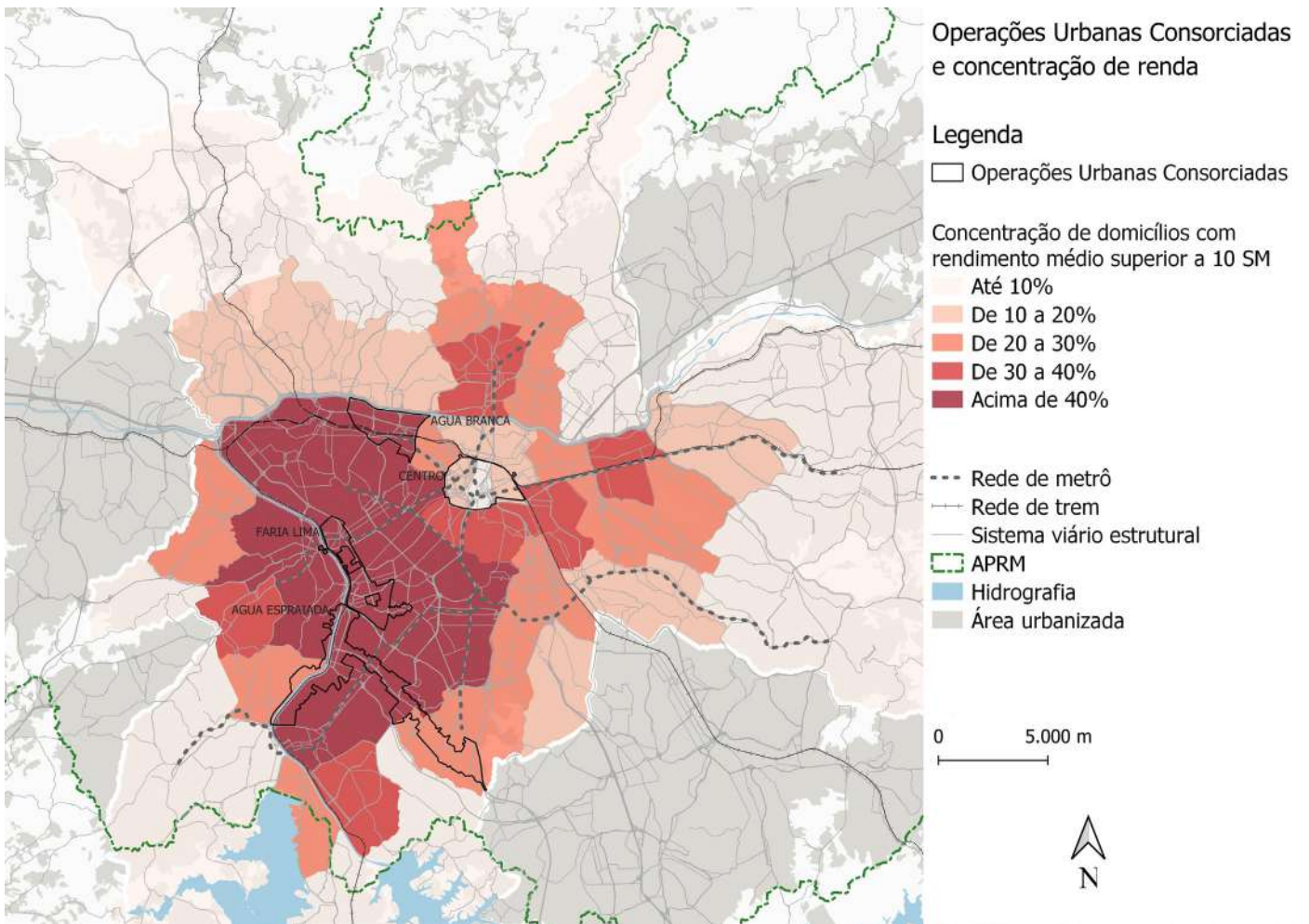


Fig. 7. São Paulo, Brasil. Mapa dos lançamentos imobiliários em São Paulo de 2015 a 2019 em relação ao zoneamento de 2016 | Urban development in São Paulo from 2015 to 2019 in accordance to 2016 zoning | Sviluppo immobiliare a San Paolo dal 2015 al 2019 in relazione alla zonizzazione 2016. Source: elaborated by Marina Marques, 2020, based on Embraesp (s.d.) data and Geosampa base (São Paulo, s.d.)



*Fig. 8. São Paulo, Brasil. Mapa das Operações urbanas consorciadas (OUC) e concentração de renda | Consortium urban operations and income concentration | Operazioni urbane convenzionate e concentrazione del reddito. Source: elaborated by Eduardo Nobre on IBGE (2021) data and Geosampa base (São Paulo, s.d.)*

# Implementing the City of São Paulo Strategic Master Plan 2014: advances and setbacks

## Introduction

Spatial planning of the Global South cities presents enormous challenges<sup>1</sup>. Due to the historical process of development of the countries in which they are located – marked by colonialism, patrimonialism and dependent capitalism (Hollanda, 1971; Fernandes, 1973) – their societies are extremely unequal, with a great concentration of income and political power in the hands of its elites, with the presence of a great poor and excluded population. The structure of these societies has reflected in the structuring of space, resulting in fragmented cities, with immense socio-spatial disparities between the richest areas, well endowed with infrastructures, public facilities and employment, and vast areas of precarious settlements, with huge deficits in these items for the poorest strata.

The city of São Paulo (Municipality of São Paulo, MSP), located in the Southeast region of Brazil, is a typical example of this type of urban space. São Paulo is the largest Brazilian city with an estimated population of 12.3 million inhabitants in 2018 (IBGE, 2021), representing 6% of the national population, and together with 38 other municipalities make up the largest metropolitan region (São Paulo Metropolitan Region, RMSP) with 21.6 million inhabitants (10% of the national population). As a result of a historical process of external and internal migration and a great concentration of public and private investments, the city and the metropolitan region concentrate respectively 10% and 18% of the national GDP (IBGE, 2021), resulting in a per capita income of € 13.7 thousand, almost double the Brazilian per capita income (€ 7.8 thousand)<sup>2</sup>.

However, despite this large concentration of wealth, the income distribution in the city is extremely uneven, as in 2010 39% of households were located below the three minimum-wage (MW) income bracket (€ 692) and only 9% are located over the twenty MW bracket (€ 4,600) (IBGE, 2021). There was also a great concentration (41%) in the middle-income bracket (from 3 to 10 MW), one of the groups that benefited most from the federal social policies from 2003 to 2016, during the Workers Party (PT) Governments, when the Brazilian economy grew at an average of 4% a year, unemployment fell from 12.3 to 6.4% and 25 million people left extreme

---

1 This work presents partial results of a research project funded by FAPESP (São Paulo Research Foundation) (process n. 2017/15.256-1) and CNPq (National Scientific and Technological Development Council) (process n. 423.981/2018).

2 According to IBGE (2021) data, the GDPs of Brazil, RMSP and MSP were respectively €1.6 trillion, €289 and €167 billion, at a conversion rate of €4.29 per R\$1.00 of Jan. 3, 2019, according to the Central Bank of Brazil (<https://www.bcb.gov.br/conversao>).

poverty (Báez *et al.*, 2015).

São Paulo metropolis grew very quickly throughout the 20th century as a result of different economic cycles: the city of the coffee barons from the late 19th century to the 1930s, the peripheral Fordist industrial metropolis from the 1940s to the 1970s and the tertiary megalopolis from the 1980s onwards. Considering the urbanization, this historical process resulted in a typical Brazilian and Latin American metropolis (Villaça, 1998): extremely unequal, fragmented and segregated, with the higher-income groups occupying the central areas, which are more endowed with infrastructures, accessibility, jobs and services, while the low-income population was “expelled” to the metropolis fringes, with huge deficits and shortages, sometimes even in environmentally fragile areas (Fig. 1 and 2).

A recent study by the Municipal Housing Department (Sehab) estimates that at least 25.8% of the city of São Paulo households present some type of precarious situation (São Paulo, 2016b). Of the 3.6 million households, 445 thousand are in favelas (12.4%), 385 thousand in illegal allotments (10.7%), 80 thousand in tenements (2.2%) and 20 thousand in irregular housing developments (0.5%).

Such segregation and fragmentation resulted in an extremely polarized metropolis with 42 million daily trips, of which approximately 32% are made by private means of transport (mainly automobiles), 36% are made by public (mainly metro, train and bus) and 32% are made by non-motorized means (on foot and bicycle) according to the 2017 Metrô Company report (Metrô, 2019). Considering income, the report shows that the lowest income strata rely more on public transport (75%) than the highest (24%). The main reasons for the trips are job (46%) and education (32%).

Paradoxically, the urban planning process has reinforced this phenomenon as it has historically invested more heavily in the road system, mainly focused on the automobile (Nobre, 2010; Anelli, 2018). In the 1930s, the first urban plan, Plan of Avenues, was based on the implementation of several structural avenues in a radio-concentric urban model. In the late 1960s, the PUB (Basic Urban Plan) adopted an urban model based on the city of Los Angeles, proposing 850 km of expressways.

Although São Paulo metro construction started at that time, its network is currently only 96 km long, less than half of the Mexico City network, which started to be built at the same time and has very similar socioeconomic characteristics (Bianchi and Nobre, 2013). This is due to the historical choice for the so-called *rodoviarismo*, that is, urban planning and policies based on the concentration of investments in the construction of a road system, oriented especially to the automobile.

## **Background to the Brazilian Urban Planning System and the City of São Paulo Strategic Master Plan 2014**

In Brazil the urban planning system at the national level is a recent phenomenon and has two periods of great expansion, in the 1960s-1970s and more recently after the 1988 Federal Constitution<sup>3</sup> (Nobre, 2019).

In the 1964, as a response to urban problems arising from the explosive growth of cities<sup>4</sup> and to reduce the expansion of leftist ideologies in the poorest strata, the mi-

3 From the proclamation of the Republic in 1889, when the municipalities gained political autonomy, until the 1960s, there was no federal regulation on the subject, leaving the municipalities in charge of urban development control, usually through their urban planning or public works departments.

4 The concentration of public and private investments in some regions of the country, as an outcome of pro-development policies, resulted in the “explosive” growth of some cities. The intense migration from the countryside or economically depressed areas to these in the context of «low wage urbanization» (Maricato, 1996) resulted in major urban problems, with the expansion of slums, lack of infrastructures such as basic sanitation, public transport and public facilities. In such a context, the first discussions on urban reform arose coordinated by the Institute of Architects of Brazil in 1963.

linary dictatorship (1964-1985) created the Housing Finance System (SFH) through the National Housing Bank (BNH), whose function was to provide federal funds for municipal housing companies (COHAB) to build social housing (HIS). The law 4,380/1964 that created this system also created the Federal Housing and Urbanism Service (Serfhou), whose function was to provide technical assistance to municipalities for developing their integrated development master plans (PDDI), guiding urban growth to receive federal funds for housing construction (Brazil, 1964). Thousands of municipalities developed their plans with a very technocratic bias, sometimes with *United States Agency for International Development* (USAID)<sup>5</sup> funding, as in the case of the PUB mentioned above (Fig. 3).

During the 1985 re-democratization process, the National Movement for Urban Reform, formed by urban social movements and liberal professionals (architects, urban planners, engineers, lawyers, etc.), managed to get the Chapter on Urban Policy to be approved by popular constitutional amendment. The 1988 Federal Constitution, in its articles 182 and 183, defined that the master plan is the basic instrument for urban development policy, establishing the parameters for the fulfilment of the social function of the city and property (Brazil, 1988). In 2001, the Federal Law 10,257, the *City Statute*, was enacted, regulating those articles and establishing the general guidelines for urban policy at the national level (Brazil, 2001).

In 2003, during President Luís Inácio Lula da Silva office (2003-2011), the Ministry of Cities was created with the objective of establishing strategies, financing and technically assisting the municipalities regarding urban development policy and their respective sectorial policies of housing, environmental sanitation and urban transportation. During his office, and after almost twenty years of absence, the Federal Government returned investments in social housing production, creating in 2009 the *Minha Casa, Minha Vida* Program (My House, My Life Program) that since then has produced 5.6 million units at cost of € 100 billion nationwide, from which 136 thousand were built on the city of São Paulo (Brazil, 2018).

It was in this context that the municipality of São Paulo implemented its Strategic Master Plan (PDE), established by Law 13,430 of 2002 (São Paulo, 2002) and revised by Law 16,050 (São Paulo, 2014). The result of a participatory process, led by the Urban Development Department, the city's new regulatory framework of 2014 sought to review the planning tools regulated in the 2002 legislation in order to make them more effective, and also proposed new ones to achieve its main objectives, namely: promoting the social function of the city and urban property; equity and socio-territorial inclusion; democratic management; and the right to the city.

Mayor Fernando Haddad office (2013-2016) made an effort to improve the legal and administrative framework proposed in the PDE 2014. The tools for inducing the fulfilment of the social function of property (compulsory use and parceling, PEUC; increased IPTU, Land and Property taxation; expropriation) were revised with the creation of a specific department for their implementation (Department of Control of the Social Function of Property inside the Urban Development Department).

Urban mobility gained prominence with the Urban Transformation Structuring Zones (ZEU), encouraging urban growth along public transport axes, in accordance with the precepts of Transport Oriented Development (TOD)<sup>6</sup>.

5 USAID is an international cooperation agency of the US government, created by President John F. Kennedy in 1961, under the *Alliance for Progress Program* with the aim of promoting development and reducing the influence of leftist ideologies in the so-called Latin America “developing” countries.

6 According to WRI Brasil (2018), TOD is an urban planning strategy that integrates land use planning with urban mobility in order to promote the compact, connected and coordinated city, promoting more sustainable cities. Through master plans, it is possible to propose strategies and catalyze actions that will lead to this change in the urban growth model.

The calculation of the land value capture tool, the Additional Building Rights Levy<sup>7</sup> (OODC), was modified approaching its value to the real estate market value and to cause a greater inducing effect with regard to the orientation of the city's growth. The resources from this tool are deposited in the Urban Development Fund (Fundurb), whose objective is to finance projects defined by the PDE and by the City Hall Targets' Program. The PDE law defined that Fundurb resources must prioritize the implementation of urban mobility actions (improvements in public transport, cycling system and pedestrian circulation) and the acquisition of land for social housing, allocating 30% of the total resources for each one. Following the same idea, 25% of the resources collected in the Urban Consortium Operations (OUC) were also destined to the acquisition of land for HIS.

The areas earmarked as Social Interest Special Zones (ZEIS), intended for favelas' upgrading projects, land tenure regularization and the promotion of HIS, were duplicated and their regulations modified, in order to ensure greater effectiveness, especially in serving families with lower income. The Solidarity Quota was created, which allocates 10% of the building area of new large development projects to the production of HIS. The Cultural Preservation Special Zones (ZEPEC) were revised, with the inclusion of Cultural Protection Areas (APC) and the revision of the Transfer of Development Rights (TPC) tool for listed properties.

In view of this structural vision and the innovations of the tools foreseen, the 2014 Master Plan received the awards for best urban commitment from the renowned international architecture website *ArchDaily* (2015) and for best innovative practice from the New Urban Agenda (NUA) of UN-Habitat.

These changes proposed in the municipal regulatory framework were in line with the philosophy of the administration at the time, which invested in projects that valued active and public transport (implementation of BRT and bicycle paths, reduction of maximum speed in the city), recovered the social function of the public space (*Projeto Centro Aberto*, Parklets, *Avenida Paulista Aberta*) (Fig. 4) and implemented alternative economic development projects, such as the Agricultural Chain Project, also known as 'Connect the Points', whose objective was at the same time to contain the urban sprawl and promote income generation by stimulating urban agriculture, another project internationally awarded by the Bloomberg Mayors Challenge 2016.

### Partial Results of the PDE 2014 implementation

Seven years after the enactment of the PDE 2014 and five years of the Zoning Law that regulated it (São Paulo, 2016a), it is possible to draw some conclusions about its implementation advances and setbacks.

However, it is important to note that the approval of the PDE 2014 occurred in the Fernando Haddad office (2013-2016), from the left-wing Workers' Party (PT), and its implementation has been taking place in the neoliberal offices that followed, which were opposed to the previous one, João Dória/Bruno Covas (2017-2020), both from the Brazilian Social Democratic Party (PSDB), and Ricardo Nunes (2021-) from the Brazilian Democratic Movement (MDB). This is important, as several actions proposed in the plan would depend on a more effective action by the government, an idea refuted by neoliberalism. Thus, many actions were reduced or discontinued.

<sup>7</sup> The *Outorga Onerosa do Direito de Construir* (OODC) is the planning tool by which the developers buy additional building rights from the municipality, between the basic and the maximum Floor Area Ratio (FAR), when the project is approved by the city hall. The value of this levy is based on a formula that takes into account the value of land on which the project will take place. The logic behind this calculation lies in the idea that the new development should finance the purchase of land in the vicinity for the provision of open space or public facilities to minimize the impacts of densification. The idea of its formulation dates from the 1970s and was heavily influenced by the French tool *Plafond Legal de Densité* (PLD) (Nobre, 2019).

From the urban growth point of view, the plan proposes two different structural visions, sometimes even conflicting. The first one intends to promote the restructuring of the Metropolitan Structuring Macro Area (MEM), in the Tietê and Pinheiros river valleys, considering its transformation potential, mainly through the implementation of consortium urban projects. The other one intends to promote the building and demographic densification along the public transport network, based on TOD principles, in the Urban Transformation Structuring Zones (ZEU) (Fig. 5).

In the latter, in addition to higher floor area ratios, the calculation of the amount of resources to be paid by OODC favors the use of maximum coefficients. In fact, there the entrepreneur can build up to four times the area of the plot, because the more is built, the less is paid proportionally per additional square meter. The implementation of these concepts has in fact resulted in the redirection of high-rise developments within the city.

Nobre, Seo and Marques (2021), based on the Embraesp (n.d.) database – an important São Paulo real estate consulting company – mapped (Fig. 6 and 7) the high-rise development from 2005 to 2019 and demonstrated how their localization moved from a dispersed pattern during the previous master plan (2002-2014) to a concentrated one along the ZEU in the current one (2014-).

Many of these developments do not have parking area, in order to encourage the use of public transport and a minimum amount of units are defined to promote a densification of population. However, in this research, no survey was carried out to assess the income class that is occupying these properties.

At MEM, the lack of interest of present offices caused the new urban consortium projects to fail, as they have to be approved by the City Council. Thus, the only projects implemented were the OUC, which had been in existence since the 1990s. The OUC is a public private partnership consortium project with a series of improvements planned within its area (road system or public transport works, favela eradication and population relocation to new HIS units, construction of public facilities, parks, public open spaces, etc.). Based on the rationale of these improvements, the municipality allows for greater FAR than originally planned and sells additional building rights through securities auctions Certificates of Additional Building Rights (CEPAC) on the stock exchange. The funds raised will be used in the works planned within the perimeter of the OUC.

Importantly, most OUC are located in the Expanded Center. In this respect, the most successful ones are located in the region that Villaça (1998) calls the Southwest Quadrant, consisting of the districts where the highest-income population in the municipality lives (Fig. 8).

Thus, 87% of the € 1.6 billion collected since the beginning of the OUC (1995) were concentrated in the urban operations Faria Lima (OUCFL) and Água Espraiada (OUCAE) (Fig. 9) at the São Paulo elite neighborhoods (Nobre, 2019; 2021). From the point of view of the works financed by these resources predominated those related to road improvement (44%) and to land expropriation for the implementation of these works (26%), totaling 70% (Tab. 1). On the other hand, greater social works such as HIS construction and public transport implementation represented only 24% of this total.

In any case, the concentration of resources in these areas is remarkable, since, while the OUC managed to collect this amount, the resources arising from the OODC levy since 2004 reached €570 million, approximately 1/3 of the amount of the OUC, as will be seen below.

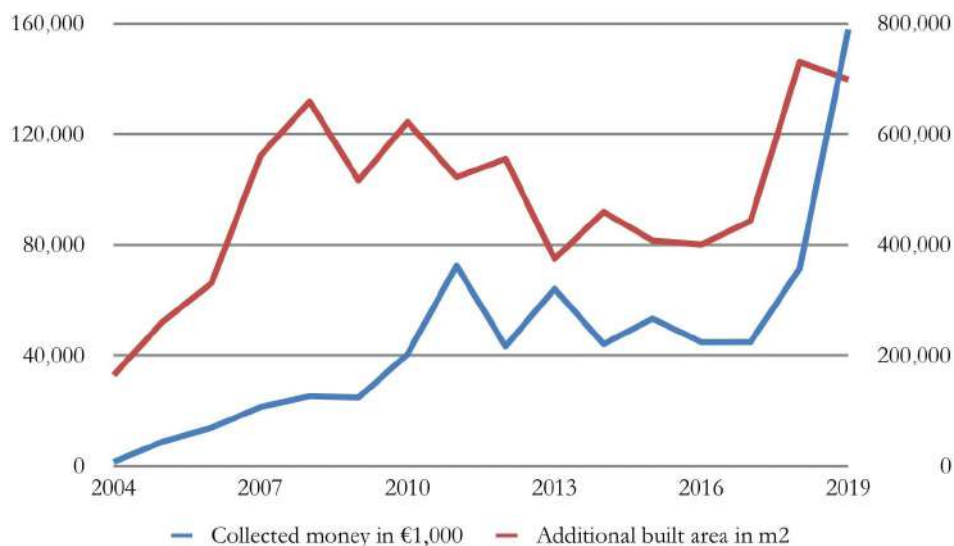
Balance	Total	Percentage
<b>Inputs</b>	<b>1,571</b>	
<b>Outputs</b>	<b>1,277</b>	<b>100%</b>
Road works	556	44%
Expropriation	326	26%
Social Housing	181	14%
Public Transport	126	10%
Others	88	7%
<b>Balance</b>	<b>294</b>	

Table 1 | Inputs, outputs and resources distribution in € millions inside the OUCs (Source: elaborated by the author based on São Paulo Urbanismo, 2019 data. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/index.php?p=19525](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525) . Access: 10 Aug. 2020)

However, while the resources of the OUC are acquired a priori and must be spent within their areas, according to the regulation of the City Statute, the OODC resources are collected at the time each developer approves his/her project with the city hall and are deposited in the Fundurb to be spent all over the city. Considering that the OUCs area represents only 3% of the municipality, one can conclude that the city has almost one hundred times more resources per square meter to be spent inside the OUCs than to be spent in the rest of the city, demonstrating the tremendous concentrating effect of this tool (Nobre, 2019).

On the other hand, changes in the OODC formula caused its collection to increase considerably, from €78/m<sup>2</sup> to €225/m<sup>2</sup> between 2012 and 2019, almost tripling the annual total from €65 million in 2013 to €160 million in 2019 (Graph 1).

However, these values are still very low compared to the values practiced in the purchase of Certificates of Additional Building Rights (CEPAC), which vary on average from €467/m<sup>2</sup>, in Água Branca Urban Consortium Operation to €837/m<sup>2</sup> in Faria Lima.



Graph 1 | OODC resources collected in €1,000 x square meters of additional building area (Source: elaborated by the author based on the São Paulo City Hall data. The data were collected from the São Paulo Master Plan monitoring site. <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/> . Access: 15 Aug. 2021)

Considering the expenditure of the Urban Development Fund (Fundurb) resources, since 2013 they have been related to a specific project, and no longer to a rubric (São Paulo, 2013). This has enhanced the control over the resources, as a project has a beginning and an end, while the rubrics are permanent. At that time, the criteria for prioritizing eligible projects were: 1. projects that result in neighborhood development impact; 2. paradigmatic projects that induce urban and social development; 3. projects defined by the government's Targets Program.

Between 2013 and 2018, €280 million were spent, as follows (Nobre and Valeiro, 2021):

- 25% for public transport works, bicycle paths and pedestrian improvements;
- 24% for land expropriation, building acquisition and HIS construction;
- 17% for favela upgrading, drainage and slope containment works;
- 14% spent on contracting technical services and projects;
- 9% for the renovation/construction of cultural and educational facilities;
- 4% for road system works;
- 7% others.

According to various city hall official documents between 2014 and 2020 (São Paulo, 2016c; 2019a; 2021), it is possible to assess the implementation of several PDE 2014 proposals, involving two offices, Fernando Haddad (2013-2016), who prepared the plan, and João Dória/Bruno Covas (2017-2020), in opposition to the previous one. The analysis of these data allows to see that the effort was much greater and more effective in the first office, despite the fact that it has only two years to implement since the enactment of the plan (Tab. 2).

Area	Action	2013-2016	2017-2020	Total
<b>Social Function</b>	Notified properties	1,314 (75%)	432 (25%)	1,746 estates
	Expropriated properties	-	-	-
<b>Mobility</b>	BRT	7 (78%)	2 (22%)	9 km
	Bus priority lanes	423 (95%)	24 (5%)	447 km
	Cycle lanes	447 (76%)	139 (24%)	586 km
<b>Housing</b>	New HIS units	14,951 (58%)	10,850 (42%)	25,801 units
	Land tenure regularization	202,000 (62%)	122,000 (38%)	324,000 households
	Favela upgrading	14,114 (72%)	5,356 (28%)	19,470 households

Table 2 | Master Plan proposals implementation between 2013 e 2020 (Source: elaborated by the author based on São Paulo, 2016c, 2019a; 2021)

Regarding the induction of the social function of the property, 1,746 empty properties were notified, being 75% in the first office and 25% in the second. No property was expropriated, as the legal period between notification, progressive Land and Property Tax (IPTU) and expropriation is seven years, therefore, the first properties notified in 2014 could only be expropriated in 2021.

The same happened in the urban mobility policy. BRT construction in both administrations was much lower than expected (10%), as the Master Plan foresaw the construction of 87 km, increasing the current network to 218 km (São Paulo, 2014; SP Trans, 2021). However, this goal was unfeasible, as since the Haddad office, the Municipal Account Court (TCM) has suspended the process of expropriation of the properties necessary for these works due to an alleged problem of overpricing. Regarding the other mobility actions, it is possible to notice that there was a greater effort by the first office in the implementation of the goals in accordance with the

master plan (implementation of priority bus lanes<sup>8</sup> and bicycle lanes) (Fig 10). This fact is not surprising considering that the second office was elected with the motto ‘Speed up, São Paulo’ and revised several of the mobility proposals, giving more priority to individual transport, including an increase in speed limits. Resources that had been earmarked for the construction of the Itaquera Bus Terminal were re-directed to the ‘New Asphalt’ program, to repave the city’s elite neighborhoods (Diário do Transporte, 2018).

Regarding the housing programs, 25,800 new HIS units were built, 19,470 families benefited from the slum upgrading program and 324,000 were awarded at the land tenure regularization program. Once again it is possible to ascertain a greater achievement in the Haddad office with 58% of the new HIS units, 62% of land tenure regularization and 72% of favela upgrading as can be seen in the Fig. 11 and 12 examples.

This Municipal Housing Department of this office proposed the Municipal Housing Plan 2016, with very ambitious goals (São Paulo, 2016b): construction of 110 thousand new HIS units, urbanization works serving 320 thousand households and land tenure regularization attending another 600,000 households by 2032. As the plan is established by law, it was sent to the City Council as a bill that year and to date has not been appreciated by councilors.

The next office, 2017-2020, bet on the formula of public-private partnerships (PPP) to meet housing demand through the market via the São Paulo State Government’s Casa Paulista Program or with funds from the federal government *Minha Casa, Minha Vida* Program (PMCMV). In a survey carried out between 2014 and 2019 of HIS approved projects by the city hall according to the PDE 2014 rules, Gatti and Marques (2021) identified 1,103 projects, 94% of which were carried out by the private sector (956) and only 6% were carried out by the public sector (57).

Regarding the target social groups, only 9% (93) of the projects were approved as HIS 1, aimed at families with income up to 3 minimum wages, despite the fact that this social group represents 92% of the city’s housing deficit. On the other hand, 62% of the projects were approved as HIS 2, aimed at families with income above 3 and below 6 minimum wages. Only 24% (239) of the projects were carried out within the perimeters of the Social Interest Special Zoning (ZEIS). Analysis of the *Minha Casa, Minha Vida* Program data also demonstrates the same logic: 88% of the contracted units by this program (€1.7 billion) in this period were for band 2, which serves families with income between 4 to 7 minimum wages, while only 6% (€118 million) went to band 1, below this income (Brazil, 2018). Hence the main beneficiaries of the social housing programs were the lower-middle classes that have been out of the market previously to these programs.

From the point of view of the location of these projects, it is possible to see their concentration in the East Zone of the city, (Fig. 13) a region that has historically been structured as a low-income population expansion area due to the environmental conditions (Tietê river floodplain) served by the Brazil Central Railroad, which connects São Paulo to the city of Rio de Janeiro, that structured several industrial districts around its stations.

Finally, regarding the prioritization of Fundurb investments, it is also possible to see a certain regression to the previous historical concentration of investments in the richest regions of the city, as can be seen in the maps of the resources location for the years 2015 and 2019 (Fig. 14) (São Paulo, 2015 and 2019). From these maps,

---

8 The difference between BRT and priority bus lanes is that the BRT is characterized by isolated bus lanes in the central verge of a two-way road, with central bus stops. The priority bus lanes are curb aligned lanes dedicated to buses in a specific period of the day (generally week days from 6:00 AM to 8:00 PM). The costs to implement and the effectiveness of these systems are considerably different.

it is possible to see that in 2015 there was a concentration of more than €7 million of Fundurb investments in the peripheral sub-prefectures of M'Boi Mirim and São Mateus. In 2019, more than €13 million were invested in the Sé sub-prefecture alone, which comprises the city's historic centre.

Most of these resources were invested in the requalification of the Vale do Anhangabaú<sup>9</sup>, which consumed €21 million in three years. One of the main public spaces in the city, this area was remodeled according to the neoliberal idea, as its management and maintenance were transferred to the private sector. As remuneration for these services, the manager will be able to promote parties and charged private events with access restriction to the public, similar to the FanFests that took place during the 2014 FIFA World Cup.

This project has attracted immense criticism. First, because it concentrated an enormous amount of resources on remodeling a space that was in good condition, as can be seen in Fig. 15 and 16. Second, because it removed vegetation and green areas to create a large central open space. Finally, for promoting the privatization of public space, as social movements recently had to obtain a court order to have the right to use the space in the Valley for political demonstrations and, even so, access was greatly hampered by the “manager”.

## Final Considerations

As seen in this work, the city of São Paulo grew as a typical Global South metropolis, with a concentration of investments, infrastructures and public facilities in its most central region, where the high-income population lives, and with huge deficits of these items on the peripheral fringes, where the low-income population lives, with the middle-classes living in between these two areas. Historically, the planning process has not reversed this form of growth. On the contrary, it has often accentuated it.

It was only after 2002 that the issues of social justice, the reduction of socio-territorial exclusion and the guarantee of the right to the city, understood here as the right of everyone to access these urban benefits, became part of urban policy, proposed in its master plan.

The 2014 plan review sought to deepen the fulfillment of these objectives, based on three main themes: inducing the social function of the property, promoting urban mobility and decent housing. The plan also presented adherence to contemporary urbanism themes defended by the NUA, such as TOD, promotion of active mobility, valorization of urban spaces for the pedestrian. Its implementation implied a more proactive and effective action of the municipal government in the production of urban space in order to reverse the logic of socio-spatial segregation and concentration of investments in areas and works that benefit the higher income classes. In the analysis of its implementation, it is possible to see that the changes in political orientation that took place in the city hall made its application unfeasible, with the reduction of municipal actions and the redirection of resources. Despite the fact that the institution of the plan and its zoning resulted in a redirection of new high-rise developments location, the changes in the local authority attitude made it impossible to transform the exclusionary production of space. So the main benefi-

---

9 The valley of the stream Anhangabaú divides two hills where the foundation of the city is located on one side (Old Centre) and the urban expansion of the 18th century on the other (New Centre). In the first decade of the 20th century, the back of the houses that overlooked it were expropriated to create a park designed by the French landscape architect Joseph Bouvard. In the 1930s, the park was torn by the avenues proposed by the Plan of Avenues. In the 1980s, a project competition proposed the lowering of Prestes Maia Avenue, the main city North-South road, and the creation of a huge slab with a park on the top, resuming the idea of the Anhangabaú park.

ciaries were the middle and upper classes, while the lower classes no longer had their needs met.

The extreme right-wing inflection that is taking place in Brazil at the moment seems to jeopardize the few gains that have been made in the urban policy at both national and local levels. At the federal level, the Constitutional Amendment Project (PEC) No. 80 of 2019 intends to revise the Article 182 of the Federal Constitution, which regulates the social function of urban property. Under this project, the municipal executive branch could only expropriate properties that did not fulfill their social function with prior authorization from the legislative or judiciary, observing in both cases the market value of the property in the compensation. If this PEC is approved, in practice the possibility of action by the municipalities to induce the social function of the property would become unfeasible. In the same direction, the *Minha Casa, Minha Vida* program was discontinued, making it difficult again for the middle classes to access housing.

At the municipal level, the pressure exerted by the real estate market and accepted by the current office brought forward by three years the revision of the PDE 2014, which, by law, would only need to be revised in 2024. This pressure occurred due to the dissatisfaction of developers, first with the fact that they can only build high-rise buildings on the ZEU, second with the significant increase in the OODC levy. The prioritization, once again, of works and legislation that favor the individual automobile and the weak public transport and active mobility proposals implementation put a doubt into the possibility of transforming urban mobility. Finally, the various public-private partnerships, concessions and privatizations in progress submit the logic of public space and housing production to private profit, favoring social groups that have income to enjoy these spaces or acquire these properties, to the detriment of the population in general and lower-income groups in particular.

Certainly, shifts in the ideological orientation of local authorities are one of the biggest obstacles to urban policies and planning implementation in many cities around the world. However, they seem to have a more acute and harmful result in Global South societies, such as the Brazilian, as evidenced by the example of the city of São Paulo.

**Eduardo Alberto Cusce Nobre**, *bachelor and PhD in Architecture and Urbanism from the University of São Paulo, Master of Arts in Urban Design from Oxford Brookes University. Associate professor of Urban and Regional Planning at the School of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo (FAUUSP), where he has been chair of the Post-graduate commission since 2020 and senior researcher at the Núcleo de apoio à pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP). From 2017 to 2019 he was president of the National Association of Post-Graduate Studies and Research in Urban and Regional Planning (ANPUR) and visiting professor at Politecnico di Milano in 2021.*

**He Nem Kim Seo**, *bachelor and Master in Architecture and urbanism from the School of Architecture and urbanism at the University of São Paulo (FAUUSP) and researcher at the Núcleo de apoio à pesquisa: Produção e linguagem do ambiente construído da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP). She works as an architect and urban planner at the Municipality of São Paulo Urban Development Municipal Secretariat (SMDU).*

**Marília Valeiro**, *undergraduate student in Architecture and urbanism at the School of Architecture and urbanism at the University of São Paulo (FAUUSP). FAPESP scientific initiation scholarship at the Núcleo de apoio à pesquisa: Produção e linguagem do ambiente construído da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP).*

**Marina Pinheiro Marques**, *undergraduate student in Architecture and urbanism at the School of Architecture and urbanism of the University of São Paulo (FAUUSP). FAPESP technical initiation scholarship at the Núcleo de apoio à pesquisa: Produção e linguagem do ambiente construído da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP).*

**Simone Ferreira Gatti**, *bachelor in Architecture and urbanism from University Presbiterian Mackenzie (UPM) and PhD from the School of Architecture and urbanism of the University of São Paulo (FAUUSP). Researcher at the Núcleo de apoio à pesquisa: Produção e linguagem do ambiente construído da Universidade de São Paulo (NAPPLAC/USP), where she developed her postdoctoral studies funded by FAPESP in partnership with the State of São Paulo Housing and Urbanism Public Prosecutor Office.*



*Fig. 9. São Paulo, Brasil. Ponte estaiada construída no âmbito da Operação urbana consorciada Água Espraiada (OUCAE) | Suspension bridge built within the Urban consortium operation Água Espraiada scope | Ponte sospeso costruito nell'Operazione urbana convenzionata Água Espraiada, 2008 © Eduardo Nobre*



*Fig. 10. São Paulo, Brasil. Corredor de ônibus e ciclovia implantados na Avenida Luiz Carlos Berrini entre 2013 e 2018 | BRT, Bus Rapid Transit, and cycle lane implemented on Luiz Carlos Berrini Avenue between 2013 and 2018 | Corsie dedicate al trasporto pubblico su gomma e pista ciclabile realizzate sull'Avenida Luiz Carlos Berrini tra il 2013 e il 2018 © Eduardo Nobre*



*Fig. 11. São Paulo, Brasil. Favela do Sapé antes da implementação do projeto de urbanização da prefeitura | Favela do Sapé before upgrading project | Baraccopoli di Sapé prima dell'attuazione del progetto promosso dal comune. Photo by Maria de Lourdes Zuquim, 2015. Available at: <http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/sape/>. Access: 24 Sept. 2021*



*Fig. 12. São Paulo, Brasil. Favela do Sapé depois da implementação do projeto de urbanização da prefeitura | Favela do Sapé after upgrading project | Baraccopoli di Sapé dopo l'attuazione del progetto promosso dal comune. Photo by Ana Maria Haddad, 2016. Available at: <http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/sape/>. Access: 24 Sept. 2021*

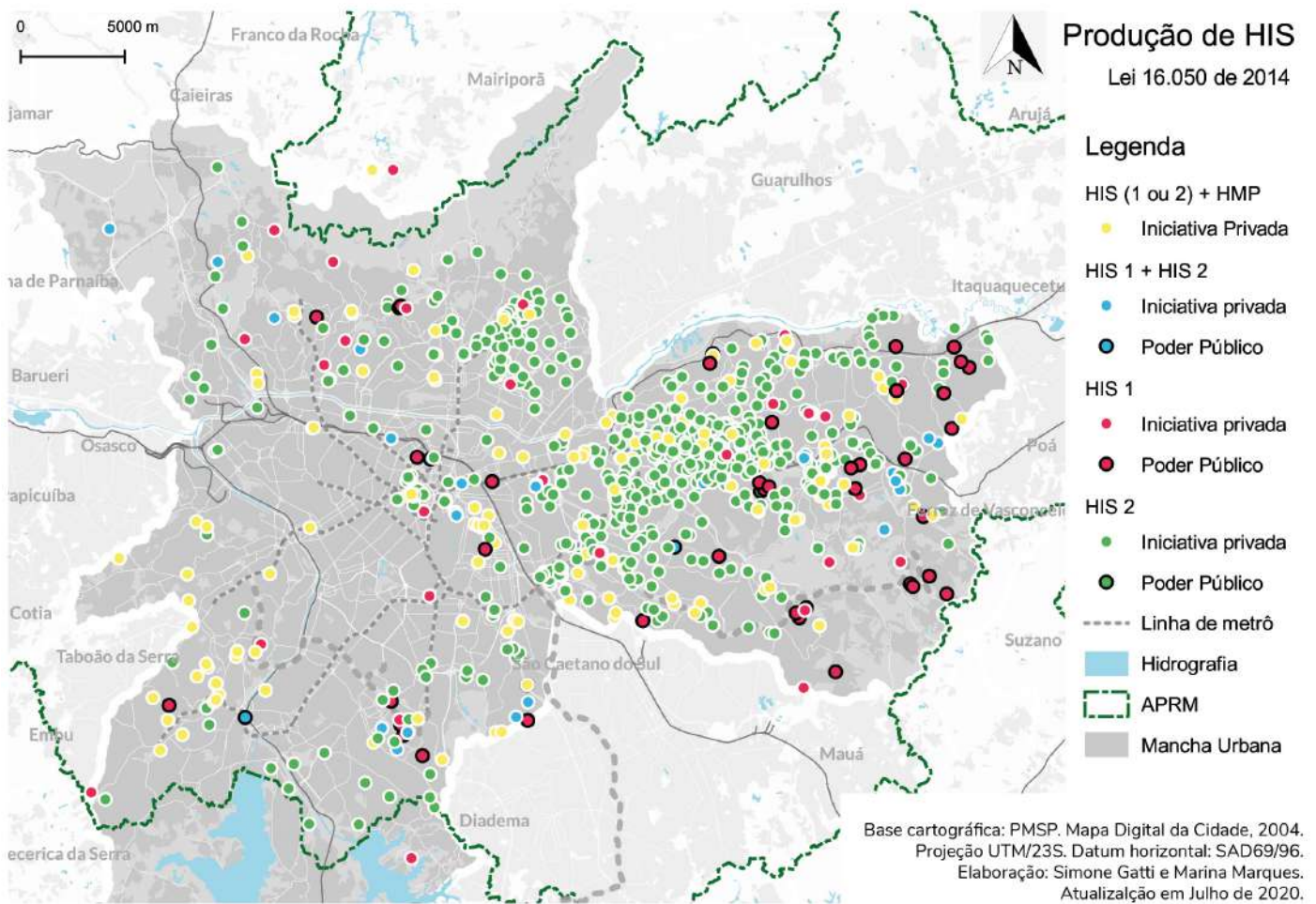


Fig. 13. São Paulo, Brasil. Mapa de empreendimentos aprovados como habitações de interesse social HIS entre 2014 e 2019 | Social housing developments approved between 2014 and 2019 | Progetti approvati come edilizia residenziale sociale tra il 2014 e il 2019. Source: (Gatti and Marques, 2021)

# L'attuazione del Piano urbanistico strategico 2014 della città di San Paolo: avanzamenti e battute d'arresto

## Introduzione

La pianificazione urbana delle città del Sud del pianeta presenta sfide straordinarie<sup>1</sup>. In ragione dei processi storici di sviluppo dei paesi in cui sono localizzate – segnati da colonialismo, patrimonialismo e capitalismo dipendente (Hollanda, 1971; Fernandes, 1973) –, tali società presentano disuguaglianze estreme, con una grande concentrazione di potere economico e politico nelle mani delle élite, a discapito di una grande maggioranza povera ed esclusa. La struttura di queste società ha riflessi nell'organizzazione spaziale, restituendo città frammentate, con disparità socio-spaziali molto marcate tra aree più ricche, ben dotate di infrastrutture, servizi pubblici e posti di lavoro, e vaste aree di insediamenti informali, che presentano enormi deficit rispetto alle medesime dotazioni per le fasce più povere della popolazione.

La città di San Paolo (*Município de São Paulo*, MSP), situata nella regione Sud-Est del Brasile, è un esempio tipico della struttura urbana che si incontra in tale contesto socio-economico. Con una popolazione stimata di 12,3 milioni di abitanti nel 2018 (IBGE, 2021), San Paolo è la maggiore città brasiliana, con il 6% della popolazione nazionale e, insieme con altri 38 comuni, forma la più grande regione metropolitana (*Região Metropolitana de São Paulo*, RMSP) del paese con 21,6 milioni di abitanti (il 10% della popolazione nazionale).

A seguito di un processo storico di migrazione esterna e interna e di una forte concentrazione di investimenti pubblici e privati, la città e la regione metropolitana producono rispettivamente il 10% e il 18% del prodotto interno lordo, PIL, nazionale (IBGE, 2021), determinando un reddito pro capite di 13.700 euro, quasi il doppio di quello brasiliano pari a 7.800 euro<sup>2</sup>. Tuttavia, nonostante questa grande concentrazione di popolazione e ricchezza, la distribuzione del reddito in città è estremamente diversificata, con il 39% dei proprietari di case collocati nella fascia di reddito al di sotto dei 3 salari minimi (692 euro) e solo il 9% nella fascia superiore a 20 salari minimi (4.600 euro) nel 2010 (IBGE, 2021). Si registra anche una grande concentrazione (41%) nella classe media (da 3 a 10 salari minimi), proprio il gruppo che ha beneficiato maggiormente delle politiche sociali federali durante il governo del Partito dei

1 Questo lavoro presenta i risultati parziali di un progetto di ricerca finanziato da FAPESP (Fondazione di ricerca di San Paolo) (progetto n. 2017/15.256-1) e dal CNPq (Consiglio nazionale per lo sviluppo scientifico e tecnologico) (progetto n. 423.981/2018).

2 Secondo i dati IBGE (2021), il PIL del Brasile, della RMSP e del MSP era rispettivamente di 1,6 trilioni di euro, 289 miliardi di euro e 167 miliardi di euro, a un tasso di conversione di 4,29 euro per 1,00 R\$ al 3 gennaio 2019, secondo la Banca centrale del Brasile (<https://www.bcb.gov.br/conversao>).

lavoratori (PT) tra il 2003 e il 2016, quando l'economia brasiliana è cresciuta fino a una media del 4% all'anno, la disoccupazione è scesa dal 12,3 al 6,4% e 25 milioni di persone sono uscite dalla povertà estrema (Báez *et al.*, 2015).

La metropoli di San Paolo è cresciuta molto rapidamente nel corso del XX secolo, a seguito dei diversi cicli economici: la città dei baroni del caffè dalla fine del XIX secolo agli anni '30 del '900, la metropoli industriale del fordismo periferico dagli anni '40 agli anni '70 e la megalopoli terziaria dagli anni '80 in poi. Dal punto di vista dell'urbanizzazione, questo processo storico ha prodotto una metropoli tipica brasiliana e latinoamericana (Villaça, 1998): estremamente diseguale, frammentata e segregata, con le fasce di reddito più elevate che occupano le aree centrali, maggiormente dotate di infrastrutture, accessibilità, posti di lavoro e servizi; mentre la popolazione a basso reddito veniva "espulsa" verso le periferie metropolitane, con enormi deficit e carenze, a volte anche in aree fragili dal punto di vista ambientale (Fig. 1 e 2).

Studi recenti del Dipartimento degli alloggi municipali (Sehab), Comune di San Paolo, stimano che almeno il 25,8% delle famiglie della città presenti un qualche tipo di situazione precaria (São Paulo, 2016b). Dei 3,6 milioni di famiglie, 445.000 abitano in baraccopoli, le *favelas* (12,4%), 385.000 in lottizzazioni irregolari (10,7%), 80.000 in "ghetti" (*cortiços*) (2,2%) e 20.000 in complessi residenziali abusivi (0,5%).

Tale segregazione e frammentazione ha determinato una metropoli estremamente polarizzata con 42 milioni di spostamenti giornalieri, di cui circa il 32% effettuati con mezzi di trasporto privati (principalmente automobili), il 36% con mezzi pubblici (soprattutto metropolitana, treno e autobus) e il 32% con mezzi non motorizzati (a piedi e in bicicletta), secondo il rapporto 2017 della Società Metrô (2019). Considerando il reddito, il rapporto mostra che le fasce più povere fanno più affidamento sui trasporti pubblici (75%) rispetto a quelle ad alto reddito (24%). La maggior parte dei viaggi è legata a motivi di lavoro (46%) e istruzione (32%).

Paradossalmente, il processo urbanistico ha rafforzato questo fenomeno che nel corso del tempo ha investito in misura maggiore nel sistema viario, incentrato soprattutto sull'automobile (Nobre, 2010; Anelli, 2018). Negli anni '30, il primo piano urbanistico, il Piano dei viali (*Plano de Avenidas*), si strutturava per grandi strade alberate organizzate secondo un modello urbano radio-concentrico. Negli anni '70, il *Plano Urbanístico Básico*, PUB, adottò un modello urbano basato sulla rete stradale della città di Los Angeles, proponendo 850 km di superstrade.

Sebbene la costruzione della metropolitana di San Paolo sia iniziata in quel momento, la sua rete è attualmente lunga solo 96 km, meno della metà della rete di Città del Messico, che ha iniziato a costruire queste infrastrutture nello stesso periodo e dove la città ha caratteristiche socio-economiche molto simili a quelle di San Paolo (Bianchi e Nobre, 2013). Ciò è dovuto alla scelta storica rispetto al cosiddetto *rodoviarismo*, in sintesi una pianificazione e una politica urbanistica che concentra gli investimenti nella realizzazione della viabilità per il trasporto su gomma, in particolare l'automobile.

## **Il contesto della pianificazione urbana in Brasile e il Piano urbanistico strategico 2014 della città di San Paolo**

In Brasile la pianificazione urbana a livello nazionale è recente e ha due periodi di grande espressione: negli anni '60-'70 del '900 e più recentemente dopo la Costituzione federale<sup>3</sup> del 1988 (Nobre, 2019).

3 Dalla proclamazione della Repubblica nel 1889, quando i comuni ottennero l'autonomia politica, fino agli anni '60 del '900, non vi fu alcuna regolamentazione federale in materia, lasciando ai comuni il compito di stabilire il controllo dello sviluppo urbano, solitamente attraverso i loro dipartimenti di pianificazione urbana o delle opere pubbliche.

Nel 1964, in risposta ai problemi urbani derivanti dalla crescita esplosiva di alcune città<sup>4</sup> e per ridurre l'espansione delle ideologie di sinistra nei ceti più poveri della popolazione, la dittatura militare (1964-1985) istituì il *Sistema Financeiro Habitacional* (SFH) attraverso il *Banco Nacional de Habitação* (BNH), con la funzione di mettere a disposizione fondi federali alle società edilizie municipali (COHAB) per costruire alloggi di interesse sociale (*habitações de interesse social*, HIS). La legge 4.380/1964, che ha definito tale sistema, ha anche istituito il Servizio federale per la casa e l'urbanistica (*Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*, Serfhan), che fornisce assistenza tecnica ai comuni per sviluppare i propri piani urbanistici di sviluppo integrato (*Planos diretores de desenvolvimento integrado*, PDDI), guidando la crescita delle città che avrebbero ricevuto finanziamenti federali per la costruzione di alloggi (Brazil, 1964). Migliaia di comuni hanno redatto tali piani con un orientamento molto tecnocratico, a volte finanziati dal *United States Agency for International Development* (USAID)<sup>5</sup>, come nel caso del PUB sopra menzionato (Fig. 3).

Con il processo di ri-democratizzazione, nel 1985 il Movimento nazionale per la riforma urbana, formato da movimenti sociali urbani e da professionisti del territorio (architetti, urbanisti, ingegneri, avvocati, ecc.), riuscì a far inserire nella Costituzione un capitolo sulle politiche urbane, da approvare con modifica costituzionale popolare federale del 1988 (art. 182 e 183). In essi si stabilisce che il piano urbanistico è lo strumento fondamentale della politica di sviluppo urbano e si definiscono i parametri per l'adempimento della funzione sociale della città e della proprietà (Brazil, 1988). Nel 2001 è stata emanata la legge federale n. 10.257, *Statuto della città*, che disciplina tali questioni e definisce gli indirizzi generali della politica urbana a livello nazionale (Brazil, 2001).

Nel 2003, durante il governo del presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), è stato creato il Ministero delle città con l'obiettivo di delineare strategie, finanziamenti e assistenza tecnica ai comuni in relazione alla politica di sviluppo urbano e alle rispettive politiche settoriali di edilizia abitativa, igiene ambientale e trasporto urbano. Durante questa amministrazione, dopo quasi vent'anni di disinteresse, nel 2009 il governo federale è tornato a investire nella produzione di alloggi sociali attraverso la creazione del programma *Minha Casa, Minha Vida* (*Mia casa, mia vita*), che da allora ha prodotto 5,6 milioni di case in tutto il Paese al costo di 100 miliardi di euro a livello nazionale, di cui 136.000 costruite nella città di San Paolo (Brazil, 2018).

È proprio in questo contesto che il Comune di San Paolo ha redatto il suo Piano urbanistico strategico (PDE), approvato con la legge municipale n. 13.430 del 2002 (São Paulo, 2002) e rinnovato con la legge municipale n. 16.050 (São Paulo, 2014). Frutto di un processo partecipativo, guidato dal Dipartimento sviluppo urbano del Comune, il nuovo quadro normativo della città del 2014 ha cercato di rivedere gli strumenti disciplinati dalla normativa del 2002 al fine di renderli più efficaci, e ha proposto anche nuovi strumenti per raggiungere i suoi principali obiettivi, ovvero: promuovere la funzione sociale della città e della proprietà; equità e inclusione socio-territoriale; gestione democratica; e il diritto alla città.

Così, nel PDE 2014 l'amministrazione del sindaco Fernando Haddad (2013-2016)

4 La concentrazione degli investimenti pubblici e privati in alcune regioni del Paese, per effetto della politica nazionale fortemente orientata allo sviluppo, ha portato alla crescita esplosiva di alcune città. La massiccia migrazione dalle campagne o dalle aree economicamente depresse verso questi contesti di «urbanizzazione con salari bassi» (Maricato, 1996) ha provocato gravi problemi urbani, con l'espansione delle baraccopoli, la mancanza di infrastrutture quali le reti igienico-sanitarie di base, il trasporto collettivo e i servizi pubblici. In questo contesto nascono le prime discussioni sulla riforma urbana coordinate dall'*Instituto de Arquitetos do Brasil* nel 1963.

5 USAID è l'agenzia di cooperazione internazionale del governo degli Stati Uniti d'America, creata dal presidente John F. Kennedy nel 1961, nell'ambito del *Programma di alleanza per il progresso* con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo e ridurre l'influenza delle ideologie di sinistra nei cosiddetti paesi «in via di sviluppo» dell'America Latina.

ha cercato di migliorare il quadro giuridico e amministrativo. Sono stati rivisti gli strumenti per indurre la funzione sociale della proprietà (Obbligo di lottizzare, costruire e utilizzare, *Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios*, PEUC; Tassazione progressiva su suolo e proprietà, *Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana*, IPTU progressivo no tempo; esproprio) con la creazione di un apposito dipartimento per la sua attuazione (Dipartimento per il controllo della funzione sociale dei beni presso la Segreteria comunale per lo sviluppo urbano).

La mobilità urbana ha acquisito importanza grazie alle Zone di strutturazione della trasformazione urbana (*Zonas de Estruturação da Transformação Urbana*, ZEU), incoraggiando la crescita lungo gli assi del trasporto pubblico, in conformità con gli indirizzi dello sviluppo orientato al trasporto pubblico (*Transport Oriented Development*, TOD)<sup>6</sup> sostenibile.

Lo strumento di calcolo per l'acquisizione della valorizzazione fondiaria, la concessione edilizia onerosa (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*, OODC)<sup>7</sup>, è stato modificato nell'ottica di avvicinarsi al reale valore di mercato e determinare un maggiore effetto induttivo rispetto all'orientamento della crescita della città. Le risorse acquisite con questo strumento convergono nel Fondo di sviluppo urbano (*Fundo de Desenvolvimento Urbano*, Fundurb), il cui obiettivo è finanziare progetti legati al PDE e al Programma di mandato della città (*Programa de Metas*). Nel piano, l'investimento delle risorse del Fundurb deve prioritariamente servire per la realizzazione di azioni di mobilità urbana (miglioramento del trasporto pubblico, del sistema ciclabile e della circolazione pedonale) e per l'acquisizione di terreni per interventi di edilizia sociale, allocando il 30% del totale delle spese per ciascuno di questi temi. Analogamente, il 25% dei fondi raccolti nelle Operazioni urbane convenzionate (*Operações Urbanas Consorciadas*, OUC) è stato destinato anche all'acquisizione di terreni per l'edilizia sociale (HIS).

Le aree individuate come Zone speciali di interesse sociale (*Zonas Especiais de Interesse Social*, ZEIS), destinate al recupero urbanistico-ambientale delle baraccopoli, alla regolarizzazione della proprietà fondiaria e alla promozione dell'edilizia sociale (HIS), sono state duplicate e le loro normative modificate, al fine di garantire una maggiore efficacia, soprattutto al servizio delle famiglie a basso reddito. Nasce la Quota di solidarietà, che destina alla produzione di edilizia residenziale sociale l'equivalente del 10% dell'area edificabile di nuovi grandi progetti.

Le Zone speciali di preservazione culturale (*Zonas Especiais de Preservação Cultural*, ZEPEC) sono state riviste, con l'inclusione della categoria delle Aree di protezione culturale (*Áreas de Proteção Cultural*, APC) e la revisione del Regolamento sul trasferimento del diritto di costruire (*Transferência do Direito de Construir*, TDC) per i beni censiti.

In considerazione di questa visione strutturale e delle innovazioni degli strumenti previsti, il piano urbanistico 2014 ha ricevuto riconoscimenti dal rinomato sito web internazionale di architettura *ArchDaily* (2015), quale miglior impegno per la città, e

6 Secondo il WRI Brasil (2018), lo sviluppo urbano orientato al trasporto sostenibile (*Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável*, DOTs) è una strategia di pianificazione urbana che integra la pianificazione dell'uso del territorio con la mobilità urbana al fine di promuovere la città compatta, connessa e coordinata, sollecitando città più sostenibili. Con i piani urbanistici è possibile proporre strategie e favorire azioni che porteranno a questo cambiamento del modello di crescita urbana.

7 La concessione edilizia onerosa (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*, OODC) è lo strumento urbanistico con il quale l'imprenditore immobiliare acquista dal comune ulteriore potenziale costruttivo, compreso tra il coefficiente di utilizzazione di base e quello massimo, quando il progetto viene approvato dal municipio. Il valore di questo corrispettivo si basa su una formula che tiene conto del valore del terreno su cui si realizzerà il progetto. La sua logica di calcolo risiede nell'idea che il nuovo sviluppo dovrebbe finanziare l'acquisto di terreni nelle vicinanze per realizzare aree verdi o servizi pubblici, e così minimizzare gli impatti della densificazione. Questa soluzione risale agli anni '70 ed è stata fortemente influenzata dallo strumento francese *Plafond Legal de Densité*, PLD (Nobre, 2019).

dalla *New Urban Agenda* di UN-Habitat, quale miglior pratica innovativa.

Queste modifiche proposte nel quadro normativo comunale erano in linea con la filosofia dell'amministrazione che ha redatto il piano, la quale ha investito in progetti che valorizzassero il trasporto attivo e il trasporto pubblico collettivo (realizzazione di corsie preferenziali e piste ciclabili, riduzione della velocità massima in città), ha recuperato la funzione sociale dello spazio pubblico (*Projeto Centro Aberto, Parklets, Avenida Paulista Aberta*) (Fig. 4) e attuato interventi di sviluppo economico alternativo, come il progetto Filiera agricola, denominato "Connetti i punti", il cui obiettivo era contenere l'espansione urbana e, al contempo, creare reddito stimolando l'agricoltura urbana. Anche quest'ultimo progetto è stato premiato a livello internazionale dal Bloomberg Mayors Challenge 2016.

## **Risultati parziali dell'attuazione del PDE 2014**

Sette anni dopo l'approvazione del Piano urbanistico strategico 2014 e cinque anni dopo l'emanazione della Legge sulla zonizzazione di riferimento (São Paulo, 2016a), è possibile fare alcune riflessioni sui progressi conseguiti e sulle battute d'arresto nella sua attuazione.

Innanzitutto, è importante sottolineare che l'approvazione del PDE 2014 è stata portata a termine dall'amministrazione guidata da Fernando Haddad (2013-2016), legata al Partito dei lavoratori (PT) di sinistra, e la sua attuazione è avvenuta con amministrazioni di tendenza neoliberista e in opposizione alla precedente, guidate da João Dória e Bruno Covas (2017-2020), entrambi del Partito socialdemocratico brasiliano (PSDB), e Ricardo Nunes (2021-) del Movimento democratico brasiliano (MDB). Ciò è importante, perché diverse iniziative proposte nel piano dipendono da un'azione incisiva del governo, posizione contraria al neoliberismo. Così, numerosi interventi sono state ridotti o annullati.

Dal punto di vista della visione strutturale di indirizzo della crescita urbana, il piano propone due visioni, a volte anche contrastanti. La prima intende promuovere la ristrutturazione della Macro area di strutturazione metropolitana (*Macroárea de Estruturação Metropolitana*, MEM) nelle valli fluviali del Tietê e del Pinheiros, considerando il loro potenziale di trasformazione, principalmente attraverso l'attuazione di progetti urbani convenzionati. L'altra visione intende promuovere la densificazione edilizia e demografica lungo la rete del trasporto collettivo nelle Zone strutturali della trasformazione urbana (ZEU), che seguono i principi del DOTS, lo sviluppo urbano orientato da un trasporto sostenibile (Fig. 5). In queste ultime zone, oltre a coefficienti di utilizzo del suolo più elevati, il calcolo dell'ammontare delle risorse derivanti dalla concessione edilizia onerosa (OODC) favorisce l'utilizzo dei coefficienti massimi. Infatti qui l'imprenditore può costruire fino a quattro volte la superficie del terreno, perché più si costruisce meno si paga proporzionalmente per metro quadrato aggiuntivo costruito. Il risultato dell'implementazione di questi indici ha infatti portato a una rilocalizzazione e verticalizzazione degli interventi di sviluppo immobiliare residenziale nella città.

La mappa realizzata da Nobre, Seo e Marques (2021) Fig. 6 e 7, sulla base di un sondaggio effettuato grazie al database Embrasp (n.d.), un'importante società di consulenza immobiliare a San Paolo, dimostra che la localizzazione dello sviluppo immobiliare verticale, tendenzialmente disperso nel precedente quadro normativo (2002-2014), nell'attuale quadro normativo (2014-) si concentra lungo gli Assi di strutturazione della trasformazione urbana (ZEU).

Molti di questi interventi non hanno parcheggi, per incoraggiare l'uso del trasporto pubblico e viene definito il numero minimo di unità residenziali per promuovere efficacemente la densità della popolazione. Tuttavia, in questa ricerca, non è stata effettuata alcuna indagine per valutare la classe sociale di reddito che occupa questi immobili.

In relazione alla Macro area di strutturazione urbana (MEM), il disinteresse delle successive amministrazioni ha fatto sì che i nuovi progetti urbanistici in convenzione, OUC, che dovevano essere approvati dal Consiglio comunale, non decollassero. Pertanto, gli unici progetti realizzati sono stati gli OUC che esistevano dagli anni '90 del '900. Si tratta di progetti urbani convenzionati frutto di una partnership tra governo e settore privato, all'interno del cui perimetro è prevista una serie di miglioramenti (opere sul sistema stradale o sui trasporti pubblici, rimozione di baraccopoli e ricollocazione della popolazione nei nuovi interventi di edilizia residenziale sociale, realizzazione di attrezzature, servizi pubblici, aree verdi, ecc.). Proprio in ragione di questi miglioramenti, il comune consente una maggiore densità edilizia rispetto a quanto originariamente previsto e vende il potenziale edilizio aggiuntivo attraverso aste di titoli in borsa (Certificato di diritti edificatori aggiuntivi, CEPAC). I fondi raccolti saranno utilizzati nelle opere previste all'interno del perimetro dell'OUC. È importante sottolineare che la maggior parte degli OUC si trova nel centro allargato della città. A questo proposito, i più riusciti si trovano nella regione che Villaça (1998) chiama il quadrante sud-ovest, costituito dai distretti in cui vive la popolazione a reddito più alto del comune (Fig. 8).

Così, di 1,6 miliardi di euro raccolti dall'inizio degli OUC (1995), l'87% è stato concentrato nelle operazioni urbane Faria Lima (OUCFL) e Água Espraiada (OUCAE) (Fig. 9) nei quartieri d'élite di San Paolo (Nobre, 2019; 2021). Dal punto di vista della spesa di tali risorse, predominano quelle relative ad opere di miglioramento della viabilità stradale (44%) e gli espropri di terreni necessari alla realizzazione di tali opere (26%), complessivamente pari al 70% (Tab. 1). Le spese con maggiore ritorno sociale, quali la produzione di edilizia residenziale sociale (HIS) e la realizzazione del trasporto pubblico, invece, rappresentano solo il 24% di questo totale.

Bilancio	Totale	Percentuale
<b>Entrate</b>	<b>1.571</b>	
<b>Uscite</b>	<b>1.277</b>	<b>100%</b>
Lavori stradali	556	44%
Espropri	326	26%
Edilizia residenziale sociale (HIS)	181	14%
Trasporto pubblico	126	10%
Altro	88	7%
<b>Bilancio</b>	<b>294</b>	

Tabella 1 | Entrate, uscite e distribuzione delle risorse nelle Operazioni urbane convenzionate (OUC) in milioni di euro (Fonte: elaborazione degli autori su dati San Paolo Urbanistica, 2019. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/index.php?p=19525](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525). Consultati: 10 Agosto 2020)

In ogni caso, la concentrazione di risorse in queste aree è evidente, poiché mentre le Operazioni urbane convenzionate (OUC) sono riuscite a raccogliere tale importo, le risorse derivanti dalla raccolta delle concessioni edilizie onerose (OODC) dal 2004 hanno raggiunto 570 milioni di euro, circa 1/3 dell'importo dell'OUC, come mostrato in seguito.

Inoltre, mentre le risorse dell'OUC vengono acquisite a priori e devono essere spese al loro interno, secondo il regolamento dello Statuto della città, le risorse provenienti dall'OODC vengono raccolte nel momento in cui ciascun imprenditore approva il proprio progetto con il comune e sono depositate nel Fundurb e finanziano interventi in tutta la città. Considerando che l'area delle OUC rappresenta solo il 3% del

totale del comune, si conclude che la città dispone di quasi cento volte più risorse per metro quadrato da spendere all'interno delle OUC rispetto a quelle da spendere nel resto della città, a dimostrazione del tremendo effetto di concentrazione di questo strumento (Nobre, 2019).

D'altra parte, le variazioni nella formula e nei valori di raccolta OODC hanno fatto aumentare notevolmente la raccolta con questo strumento, da 78 euro/mq a 225 euro/mq tra il 2012 e il 2019, quasi triplicando il totale annuo da 65 milioni di euro nel 2013 a 160 milioni di euro nel 2019 (Grafico 1). Tuttavia, questi valori sono ancora molto bassi rispetto ai valori praticati nell'acquisto di Certificati di diritti edificatori aggiuntivi (CEPAC), che variano in media da 467 euro/mq nell'Operazione urbana convenzionata Água Branca a 837 euro/mq nell'Operazione urbana convenzionata Faria Lima.

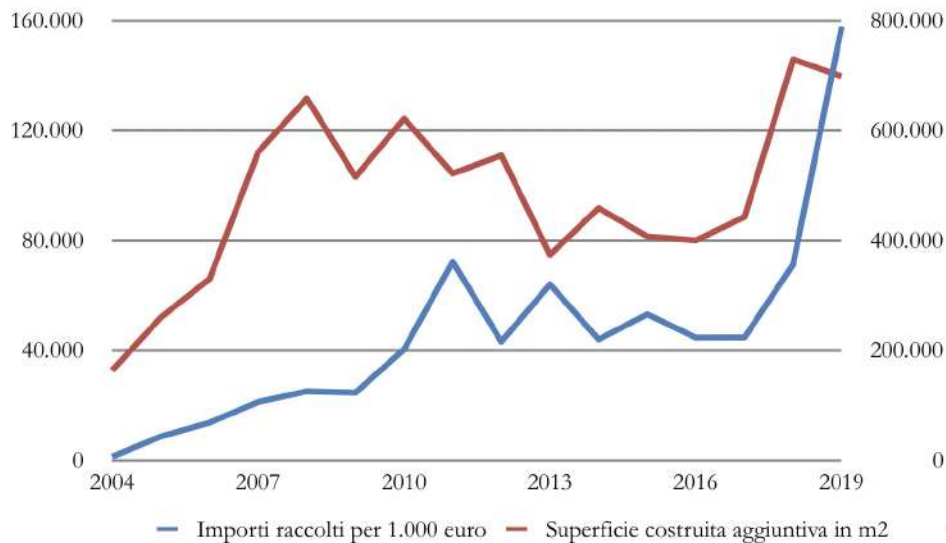


Grafico 1 | Risorse raccolte dalle concessioni edilizie onerose (OODC) in 1.000 di euro per metro quadrato di superficie di costruzione aggiuntiva (Fonte: elaborazione dagli autori sulla base dei dati del Comune di San Paolo. I dati sono stati raccolti dal sito di monitoraggio del Piano urbanistico strategico della città. <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Consultati: 15 Agosto 2021)

Rispetto alla spesa delle risorse del Fundurb, Fondo di sviluppo urbano, dal 2013 queste sono state legate a un progetto specifico e non più all'agenda di governo (São Paulo, 2013). Ciò aumenta il controllo sulle risorse, in quanto il progetto ha un inizio e una fine, mentre l'agenda di governo è permanente. Inoltre, furono definiti i criteri per le priorità dei progetti ammissibili. Si tratta di: 1) progetti che ottengono risultati con impatto locale sullo sviluppo dei quartieri, 2) progetti paradigmatici che inducono sviluppo urbano e sociale, e 3) progetti legati al Programma di mandato di governo. Tra il 2013 e il 2018 sono stati spesi 280 milioni di euro, così ripartiti (Nobre e Valeiro, 2021):

- 25% per lavori relativi al trasporto pubblico, a piste ciclabili ed a miglioramenti pedonali;
- 24% per espropriazione di terreni, acquisizione di fabbricati e la costruzione di edilizia residenziale sociale (HIS);
- 17% per lavori di riqualificazione delle baraccopoli, drenaggio e contenimento del dissesto idrogeologico dei pendii;
- 14% per l'appalto di servizi tecnici e progettuali;
- 9% nella ristrutturazione/costruzione di strutture culturali ed educative;
- 4% nella riforma della viabilità;
- 7% per altri interventi.

Grazie a fonti ufficiali del Comune (São Paulo, 2016c; 2019a; 2021), è possibile valutare l'attuazione tra il 2014 e il 2020 delle diverse proposte contenute nel PDE 2014, che hanno visto coinvolte due amministrazioni, quella di Fernando Haddad (2013-2016) che ha redatto il piano, e quelle di João Dória/Bruno Covas (2017-2020), successive e sul fronte politico opposto. Analizzando tali dati, si riconosce che la performance della prima amministrazione è stata molto superiore e più efficace, nonostante abbia agito solamente due anni dopo l'emanazione del piano (Tab. 2).

Area	Azioni	2013-2016	2017-2020	Totale
<b>Funzioni sociali</b>	Proprietà notificate	1.314 (75%)	432 (25%)	1.746 immobili
	Proprietà espropriate	-	-	-
<b>Mobilità</b>	BRT (Bus Rapid Transit) Corsie vincolate per autobus	7 (78%)	2 (22%)	9 km
	Corsie preferenziali per autobus	423 (95%)	24 (5%)	447 km
	Piste ciclabili	447 (76%)	139 (24%)	586 km
<b>Housing</b>	Nuove residenze sociali HIS	14.951 (58%)	10.850 (42%)	25.801 unità
	Regolarizzazione fondiaria	202.000 (62%)	122.000 (38%)	324.000 famiglie
	Miglioramento baraccopoli	14.114 (72%)	5.356 (28%)	19.470 famiglie

Tabella 2 | Proposte di attuazione del Piano urbanistico strategico tra il 2013 e il 2020 (Fonte: elaborazione degli autori su dati São Paulo, 2016c; 2019a; 2021)

Per quanto riguarda la sollecitazione verso la funzione sociale della proprietà, sono stati segnalati 1.746 immobili vuoti, 75% nella prima amministrazione e 25% nelle successive. Nessun immobile è stato espropriato, in quanto il periodo di legge previsto tra notifica, imposta progressiva su terreni e proprietà (IPTU) ed esproprio è di sette anni; per cui i primi immobili notificati nel 2014 potranno essere espropriati solo nel 2021.

Dal punto di vista delle politiche per la mobilità urbana, la realizzazione di corsie vincolate al trasporto pubblico su gomma (BRT, *Bus Rapid Transit*) in entrambe le amministrazioni è stata molto inferiore alle attese (10%), in quanto il Piano urbanistico strategico prevedeva la realizzazione di 87 km, portando l'attuale rete a 218 km (São Paulo, 2014; SP Trans, 2021). Tale obiettivo era però irrealizzabile perché, anche sotto l'amministrazione Haddad, la Corte dei conti municipale (TCM) sospese il processo di espropriazione degli immobili necessari a tali opere, a causa di un presunto problema di sovrapprezzo.

Per quanto riguarda le altre azioni relative alla mobilità, invece, si nota un maggiore impegno da parte della prima amministrazione nell'attuazione degli obiettivi in accordo con il PDE (implementazione di corsie preferenziali per autobus<sup>8</sup> e piste ciclabili) (Fig. 10). Questo fatto non sorprende considerando che la seconda amministrazione è stata eletta con il motto "Accelera, San Paolo" e ha rivisto molte delle proposte di mobilità, dando priorità al trasporto individuale, compreso un aumento dei limiti di velocità. Inoltre, le risorse che erano state stanziare per la costruzione del terminal degli autobus di Itaquera sono state reindirizzate al programma "Nuovo asfalto", per far ripavimentare i quartieri d'élite della città (Diário do Transporte, 2018).

<sup>8</sup> La differenza tra il BRT, *Bus Rapid Transit*, e le corsie preferenziali è che il primo è caratterizzato da corsie separate al centro di una strada a doppio senso, con fermate centrali degli autobus. Le corsie preferenziali sono invece allineate ai cordoli stradali e sono dedicate agli autobus in un determinato periodo della giornata (generalmente nei giorni feriali dalle 6:00 alle 20:00). I costi di attuazione e l'efficacia di questi sistemi sono notevolmente diversi.

Per quanto riguarda i programmi abitativi, sono state costruite 25.800 nuove unità HIS, 19.470 famiglie hanno beneficiato del programma di riqualificazione delle favelas e 324.000 hanno beneficiato del programma di regolarizzazione fondiaria. Anche in questo caso si riconoscono maggiori risultati da parte dell'amministrazione Haddad, con il 58% delle nuove unità residenziali sociali, il 62% della regolarizzazione dei terreni e il 72% dell'urbanizzazione delle baraccopoli, come si può vedere nell'esempio proposto dalle Fig. 11 e 12.

A tal proposito, nel 2016 il Dipartimento edilizia del Comune ha varato il Piano comunale per la residenza, con obiettivi molto ambiziosi (São Paulo, 2016b): entro il 2032 costruire 110.000 nuove unità residenziali sociali, realizzare opere di urbanizzazione utili a 320.000 famiglie e regolarizzare terreni di interesse sociale a servizio di altre 600.000 famiglie. Come stabilito per legge, questo piano è stato inviato al Consiglio comunale come disegno di legge nel 2016 e ad oggi non è ancora stato approvato dai consiglieri.

L'amministrazione successiva, 2017-2020, ha scommesso sulla formula dei partenariati pubblico-privato (PPP) per cercare di soddisfare la domanda di alloggi attraverso l'andamento del mercato tramite il Programma Casa Paulista del governo statale di San Paolo o con i fondi del Programma *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) del governo federale. In un'indagine condotta tra il 2014 e il 2019 sui progetti approvati dal Comune come HIS secondo le regole PDE 2014, Gatti e Marques (2021) hanno identificato 1.103 progetti, di cui il 94% realizzati dal settore privato (956) e solo il 6% effettuati dal governo pubblico (57).

Per quanto riguarda i gruppi sociali beneficiari, solo il 9% (93) dei progetti è stato approvato come HIS 1, rivolto a famiglie con reddito fino a 3 salari minimi, nonostante questo gruppo sociale rappresenti il 92% del deficit abitativo della città. D'altro canto, il 62% dei progetti è stato invece approvato come HIS 2, rivolto a famiglie con reddito compreso tra 3 e 6 salari minimi. Solo il 24% (239) dei progetti è stato realizzato all'interno dei perimetri delle Zone speciali di interesse sociale (ZEIS). Anche l'analisi dei dati del PMCMV mostra la stessa logica: l'88% dei finanziamenti (1,7 miliardi di euro) in questo periodo erano indirizzati alla fascia 2, che riguarda famiglie con reddito compreso tra 4 a 7 salari minimi, mentre solo il 6% (118 milioni di euro) è andato alla fascia 1, al di sotto di questo reddito (Brazil, 2018). Pertanto, i principali beneficiari dei programmi di edilizia popolare ha riguardato la classe medio-bassa, che non poteva accedere al mercato prima di tali programmi.

Dal punto di vista della localizzazione di questi progetti, si nota una loro concentrazione nella zona Est della città (Fig. 13), regione storicamente configurata come area di espansione con popolazione a basso reddito, in ragione delle condizioni ambientali (pianura alluvionale del fiume Tietê) e della presenza della ferrovia Central do Brasil, che collega San Paolo alla città di Rio de Janeiro, e che ha visto diversi distretti industriali strutturarsi proprio a ridosso delle sue stazioni.

Infine, per quanto riguarda le priorità degli investimenti Fundurb, anche qui si osserva un cambiamento rispetto alla tendenza storica di concentrare gli investimenti nelle regioni più ricche della città, come si evince dalle mappe di localizzazione delle risorse per gli anni 2015 e 2019 (Fig. 14) (São Paulo, 2015; 2019). In esse è possibile vedere nel 2015 una concentrazione di oltre 7 milioni di euro di investimenti Fundurb nelle zone periferiche di M'Boi, Mirim e São Mateus, mentre nel 2019 l'investimento di oltre 13 milioni di euro si concentra nella sola zona del Sé, che comprende il centro storico della città.

Molte di tali risorse sono state investite nella riqualificazione della valle dell'Anhan-

gabau<sup>9</sup>, per un ammontare di 21 milioni di euro in tre anni. Tra i principali spazi pubblici della città, quest'area è stata rimodellata entro una logica neoliberista, che ha trasferito la sua gestione e manutenzione ai privati. A titolo di compenso per tali servizi, il gestore potrà promuovere feste ed eventi privati a pagamento e con limitazione di accesso per il pubblico, analogamente ai FanFests tenuti durante i Mondiali di calcio 2014. Questo progetto ha suscitato enormi critiche. In primo luogo, perché ha concentrato un'enorme quantità di risorse sul rimodellamento di uno spazio che era in buone condizioni, come si può vedere nelle Fig. 15 e 16. In secondo luogo, in quanto ha rimosso alberature e aree verdi per creare un grande spazio libero centrale. Infine, perché favorisce la privatizzazione dello spazio pubblico, tanto che i movimenti sociali per ottenere il diritto d'uso dello spazio della Valle per manifestazioni politiche hanno recentemente dovuto richiedere un'autorizzazione del tribunale e, nonostante ciò, il loro accesso è stato fortemente ostacolato dal "manager" privato.

### Considerazioni finali

Come si evince dal presente lavoro, la città di San Paolo è cresciuta come una metropoli tipica del *Global South*, con una concentrazione di investimenti, infrastrutture e servizi pubblici nella sua regione più centrale, dove vive la popolazione ad alto reddito, e con enormi deficit di tali dotazioni nelle frange periferiche, dove abita la popolazione a basso reddito; mentre le classi medie vivono tra queste due aree. Storicamente, il processo di pianificazione non ha invertito questa forma di crescita. Al contrario, spesso lo accentuava.

Solo dopo il 2002 sono entrati nell'agenda politica urbana i temi della giustizia sociale, della riduzione dell'esclusione socio-territoriale e della garanzia del diritto alla città, qui inteso come diritto di tutti ad accedere a questi benefici urbani, divenuti parte delle politiche urbane, e proposti nel piano urbanistico.

La revisione del piano 2014 ha cercato di rafforzare il conseguimento di questi obiettivi, basandosi su tre temi principalmente: incentivare la funzione sociale della proprietà, promuovere la mobilità urbana e l'abitare dignitoso. Il piano ha anche aderito ai temi dell'urbanistica contemporanea sostenuti dalla *New Urban Agenda*, come il *Transport Oriented Development* (TOD), la promozione della mobilità attiva e la valorizzazione degli spazi urbani per il pedone. La sua attuazione ha comportato un forte atteggiamento proattivo ed un'azione efficace del governo municipale nella produzione dello spazio urbano al fine di invertire la logica della segregazione socio-spaziale e della concentrazione degli investimenti in aree e opere a beneficio delle classi con reddito più elevato.

L'analisi dell'attuazione del piano ci consente di sottolineare che i cambiamenti di orientamento politico avvenuti nell'amministrazione comunale ne hanno reso impraticabile l'applicazione, con la riduzione degli interventi del Comune e il reindirizzamento delle risorse. Nonostante l'approvazione del piano e la sua zonizzazione comportassero una diversa localizzazione di nuovi progetti immobiliari verticali, il mutamenti degli obiettivi delle autorità pubbliche hanno reso impossibile trasformare la logica escludente nella produzione nella città. Pertanto, i principali beneficiari sono state le classi medie e alte, mentre le fasce più povere non hanno viste soddisfatte le loro istanze.

L'inflessione politica dell'estrema destra in atto in Brasile in questo momento sem-

<sup>9</sup> La valle del torrente Anhagabaú divide due colline dove, da un lato, si colloca la città di fondazione (Centro Velho) e dall'altro l'espansione urbana del XVIII secolo (*Centro Novo*). Nel primo decennio del XX secolo i retri delle case che vi si affacciavano furono espropriati per creare un parco progettato dal paesaggista francese Joseph Bouvard. Negli anni '30, il parco fu lacerato dagli assi viari proposti dal Piano dei viali. Negli anni '80, un concorso di progetto proponeva l'abbassamento della via Prestes Maia, la principale strada nord-sud della città, e la creazione di un enorme piastra trattata a verde, riprendendo l'idea del parco Anhagabaú.

bra mettere a repentaglio i pochi progressi che sono stati fatti nel campo delle politiche urbane, sia a livello nazionale che locale. A livello federale, il Progetto di emendamento costituzionale (PEC) n. 80/2019 intende rivedere l'articolo 182 della Costituzione federale, che disciplina la funzione sociale della proprietà urbana. In tale progetto di legge, il potere esecutivo del comune potrebbe espropriare gli immobili che non adempiono alla propria funzione sociale solo previa autorizzazione del legislatore o della magistratura, in entrambi i casi indennizzando il valore di mercato dell'immobile. Se questo progetto di emendamento costituzionale verrà approvato, in pratica non sarà possibile alcuna azione da parte dei comuni per indurre la funzione sociale della proprietà. Nella stessa direzione, anche il Programma *Minha Casa, Minha Vida* è stato interrotto, rendendo ancora una volta difficile l'accesso agli alloggi per le classi medie.

A livello comunale, la pressione esercitata dal mercato immobiliare e ben accolta dall'attuale amministrazione ha anticipato di tre anni la revisione della PDE 2014, che per legge avrebbe dovuto essere rivisto solo nel 2024. Tale pressione è derivata dal malcontento del settore immobiliare, da un lato per la riduzione delle aree dove è consentita l'edificazione in altezza e, dall'altro lato, dal significativo aumento del costo della concessione edilizia onerosa (OODC). La priorità, ancora una volta, di opere e provvedimenti legislativi che favorissero il trasporto automobilistico individuale e la debole attuazione delle proposte di trasporto collettivo e della mobilità attiva mettono in discussione le possibilità di trasformazioni della mobilità urbana. Infine, i vari partenariati pubblico-privati, concessioni e privatizzazioni in corso sottopongono al profitto privato la logica dello spazio pubblico e della produzione abitativa, favorendo i gruppi sociali che hanno reddito per godere di questi spazi o acquisire queste proprietà, a danno della popolazione in generale e, in particolare, dei gruppi a basso reddito.

Certamente i cambiamenti nell'orientamento politico delle amministrazioni sono uno dei maggiori ostacoli all'attuazione delle politiche urbane e della pianificazione in molte città del mondo. Tuttavia, sembrano avere un risultato più acuto e dannoso nelle società del Sud del mondo, come il Brasile, come dimostra l'esempio di San Paolo (traduzione di Marco Mareggi, Dastu, Politecnico di Milano).



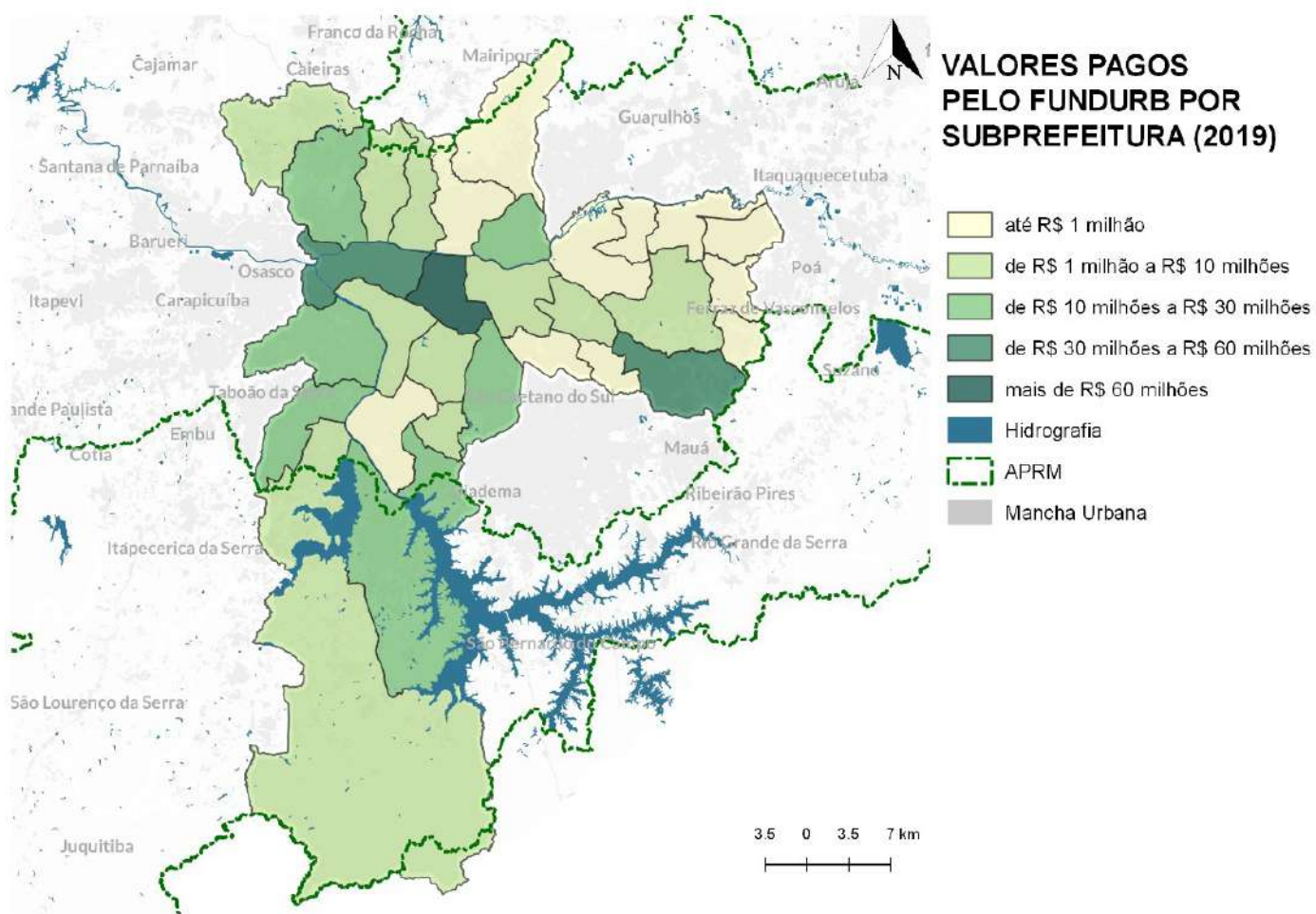


Fig. 14. São Paulo, Brasil. Mapa de investimentos do Fundurb por subprefeitura em 2015 e 2019 | Fundurb investments by sub-prefecture in 2015 and 2019 | Investimenti Fundurb per zona del comune nel 2015 e nel 2019. Source: (São Paulo, 2015; 2019a)



*Fig. 15. São Paulo, Brasil. Vale do Anhangabaú antes da reforma recente | Before recent re-modeling | Prima della recente trasformazione. Photo by Marco Gomes. Available at: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Anhangabau4.jpg#/media/File:Anhangabau4.jpg>*



*Fig. 16. São Paulo, Brasil. Vale do Anhangabaú durante a reforma recente | During recent remodeling | Durante la recente trasformazione. Photo by Lucas Landin, 2020. Available at: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Novo\\_Vale\\_do\\_Anhangaba%C3%BA.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Novo_Vale_do_Anhangaba%C3%BA.jpg). Access: 24 Sept. 2021. File disposed under license Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International*

**Eduardo Alberto Cusce Nobre**, *architetto, urbanista e dottore di ricerca in Architettura e urbanistica all'Università di San Paolo, Master in disegno urbano alla Oxford Brookes University. Professore associato in pianificazione urbana e regionale presso la Facoltà di Architettura e urbanistica dell'Università di San Paolo (FAUUSP), dove è presidente della Commissione post laurea dal 2020 e ricercatore senior del Nucleo di sostegno alla ricerca: Produzione e linguaggio dell'ambiente costruito (NAPPLAC/USP). Dal 2017 al 2019 è stato presidente dell'Associazione nazionale di studi e ricerca post-laurea in pianificazione urbana e regionale (ANPUR) e visiting professor al Politecnico di Milano nel 2021.*

**He Nem Kim Seo**, *architetto e urbanista, master in Architettura e urbanistica presso la Facoltà di Architettura e urbanistica dell'Università di San Paolo (FAUUSP) e ricercatore presso il Nucleo di sostegno alla ricerca: Produzione e linguaggio dell'ambiente costruito dell'Università di San Paolo (NAPPLAC/USP). Lavora come architetto e urbanista presso il Segretariato municipale per lo sviluppo urbano (SMDU) del Comune di San Paolo.*

**Marília Valeiro**, *studentessa del corso di laurea in Architettura e urbanistica presso la Facoltà di Architettura e urbanistica dell'Università di San Paolo (FAUUSP). Borsa di studio FAPESP di avvio alla ricerca presso il Nucleo di sostegno alla ricerca: Produzione e linguaggio dell'ambiente costruito dell'Università di San Paolo (NAPPLAC/USP).*

**Marina Pinheiro Marques**, *studentessa del corso di laurea in Architettura e urbanistica presso la Facoltà di Architettura e urbanistica dell'Università di San Paolo (FAUUSP). Borsa di studio FAPESP di assistenza tecnica presso il Nucleo di sostegno alla ricerca: Produzione e linguaggio dell'ambiente costruito dell'Università di San Paolo (NAPPLAC/USP).*

**Simone Ferreira Gatti**, *architetta e urbanista dell'Università Presbiteriana Mackenzie (UPM) e dottoressa di ricerca della Facoltà di Architettura e urbanistica dell'Università di San Paolo (FAUUSP). Ricercatrice presso il Nucleo di sostegno alla ricerca: Produzione e linguaggio dell'ambiente costruito dell'Università di San Paolo (NAPPLAC/USP), dove ha sviluppato la sua ricerca post-dottorato con il finanziamento FAPESP in accordo con la Procura per l'edilizia abitativa e l'urbanistica del Ministero dello Stato di San Paolo.*

## References

- Anelli R. L. S., 2018, “Planejando São Paulo”, *Planum. The Journal of Urbanism*, vol. 1, issue 36, pp. 1-40.
- ArchDaily, 2015, *Architecture's Most Inspiring Leaders, Projects & People in 2015* [https://www.archdaily.com/778937/architectures-most-inspiring-leaders-projects-and-people-in-2015. Access: 6 Sept. 2021].
- Báez J., Rodella A.-S., Sharman A., Viveros, M. , 2015, “Poverty and shared prosperity in Brazil: Where to next?”, in *Shared prosperity and poverty eradication in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington, pp. 65-98.
- Bianchi M.C.A.P., Nobre E.A.C. , 2013, *Os caminhos e descaminhos do Metrô: análise comparativa da implantação das redes metroviárias nas metrópoles de São Paulo e México*, ANPUR, Recife, pp. 1-19.
- Brazil, 1964, “Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH)...”, *Diário Oficial da União*, 11 Aug., pp. 8.089-8.090.
- Brazil, 1988, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, *Diário Oficial da União*, 5 Oct., Anexo.
- Brazil, 2001, “Lei n. 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*, 11 Jul., pp. 1-5.
- Brazil, 2018, *Dados do Programa Minha Casa Minha Vida*, Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília.
- Diário do Transporte, 2018, *Mais uma vez Doria retira recursos milionários de corredores de ônibus para Asfalto Novo* [https://diariodotransporte.com.br/2018/03/26/mais-uma-vez-doria-retira-recursos-milionarios-de-corredores-de-onibus-para-asfalto-novo/. Access 17 Sept. 2021].
- Embraesp, Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio, s.d., *Lançamentos Imobiliários* [https://geoembraesp.com.br/index.aspx. Access: 6 Sept. 2021].
- Emplasa, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, 2010, *Base Cartográfica 1:100.000 - ESRI Shape*, Emplasa, São Paulo.
- Fernandes F., 1973, *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Gatti S.F., Marques M.P., 2021, “Políticas públicas e produção habitacional nas ZEIS em São Paulo: estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas das ZEIS 3”, in *Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano*, FAUUSP, São Paulo, pp. 209-245.
- Holanda S.B.d., 1971, *Raízes do Brasil*. 6a éd., Editora José Olympio, Rio de Janeiro.
- IBGE, 2019, *SHPs\_Aglomerados.Subnormais\_2010\_Limites*, IBGE, Rio de Janeiro.
- IBGE, 2021, *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA* [https://sidra.ibge.gov.br. Access: 6 Sept. 2021].
- Maricato E., 1996, *Metrópole na periferia do capitalismo*, HUCITEC, São Paulo.
- Metrô, Companhia do Metropolitano de São Paulo, 2019, *Pesquisa Origem-Destino 2017: Relatório síntese*, Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos, São Paulo.
- Nobre E.A.C., 2010, “Ampliação da Marginal do Tietê: demanda real ou rodoviário requeitado?”, *AU. Revista de Arquitetura e Urbanismo*, vol. 25, issue 191, pp. 58-63.
- Nobre E.A.C., 2019, *Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grande projetos urbanos no planejamento paulistano*, Annablume, São Paulo.

- Nobre E.A.C., 2021, “A experiência paulistana de implantação das operações urbanas consorciadas: quem ganha e quem perde?”, in *Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento*, FAUUSP, São Paulo, pp. 55-85.
- Nobre E.A.C., Seo H.N.K., Marques M.P., 2021, “Contexto territorial da cidade de São Paulo: a dinâmica imobiliária e sua relação com a aplicação dos instrumentos urbanísticos no município”, in *Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano*, FAUUSP, São Paulo, pp. 25-50.
- Nobre E.A.C., Valeiro M., 2021, “Avaliação da implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb): da regulamentação à aplicação de recursos”, in *Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano*, FAUUSP, São Paulo, pp. 125-143.
- São Paulo (Cidade), Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2013, *Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, em 17/06/2013* [[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/orgaos\\_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf). Access: 30 Sept. 2014].
- São Paulo (Cidade), 1969, *Plano Urbanístico Básico de São Paulo*, ASPLAN, PMSP, São Paulo.
- São Paulo (Cidade), 2002, “Lei n. 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*, 14 Sept., pp. 1-13.
- São Paulo (Cidade), 2014, “Lei n. 16.050, de 30 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n. 13.430/2002”, *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 1 Aug., Suplemento pp. 1-351.
- São Paulo (Cidade), 2015, *Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 do Fundo de Desenvolvimento Urbano*, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, São Paulo.
- São Paulo (Cidade), 2016, “Lei n. 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 n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico (PDE)”, *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 23 Mar., pp. 1-31.
- São Paulo (Cidade), 2016b, *Plano Municipal de Habitação de São Paulo: caderno para discussão pública*, Secretaria Municipal de Habitação, São Paulo.
- São Paulo (Cidade), 2016c, “Prefeitura da Cidade de São Paulo cumpre 82,3% do Programa de Metas 2013-2016”, *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 31 Dec., Suplemento.
- São Paulo (Cidade), 2019, *Fundo de Desenvolvimento Urbano: Relatório anual de trabalho 2019: Plano de trabalho 2020*, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, São Paulo.
- São Paulo (Cidade), 2019a, *Plano Diretor Estratégico: 5 anos da Lei n. 16.050/2014*, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, São Paulo.
- São Paulo (Cidade), 2021, *Programa de Metas 2017-2020* [[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa\\_de\\_metas/Relatorio\\_PdM\\_Final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/Relatorio_PdM_Final.pdf). Access: 17 Sept. 2021].
- São Paulo (Cidade), s.d., *Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico* [<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Access: 15 Sept. 2021].
- SP Trans, 2021, *Corredores e faixas exclusivas* [<https://www.sptrans.com.br/corredo>

res-e-faixas-exclusivas. Access: 16 Sept. 2021].

Villaça F., 1998, *Espaço intra-urbano no Brasil*, Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, São Paulo.

WRI Brasil, 2018, *DOTS nos planos diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável no planejamento urbano*, World Resources Institute Brasil, São Paulo.

# UMA JANELA SOBRE AS CIDADES DO BRASIL

Edited by Marco Mareggi