

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

KAUÊ MONTEIRO NEGRÃO

APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO CENTRO DE  
SÃO PAULO

São Paulo  
2019

KAUÊ MONTEIRO NEGRÃO

APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO CENTRO  
DE SÃO PAULO

Trabalho de Graduação Individual  
apresentado ao Departamento de  
Geografia da Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas da  
Universidade de São Paulo.

Área de concentração: Geografia  
Humana

Professora Orientadora: Profa. Dra.  
Simone Scifoni

SÃO PAULO  
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

N385a      Negrão, Kauê  
                 Aplicação de instrumentos urbanísticos no Centro de  
                 São Paulo / Kauê Negrão ; orientador Simone Scifoni.  
                 - São Paulo, 2019.  
                 82 f.

TGI (Trabalho de Graduação Individual)- Faculdade  
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da  
Universidade de São Paulo. Departamento de  
Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Geografia Urbana. I. Scifoni, Simone, orient.  
II. Título.

## RESUMO

NEGRÃO, Kauê Monteiro. **Aplicação de instrumentos urbanísticos no Centro de São Paulo.** TGI (Trabalho de Graduação Individual). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

O presente trabalho busca analisar a aplicação de instrumentos urbanísticos no Centro de São Paulo, focando-se, especialmente, no instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. A pesquisa pretendeu identificar como a aplicação desse instrumento foi articulada com as demais ações estatais no Centro de São Paulo. Partindo dos dados coletados, buscou-se compreender se a forma de atuação estatal identificada é condizente com o papel do Estado no modo de produção capitalista. Para tanto, situamos esse debate no âmbito da teoria marxista do Estado, bem como da teoria do “rent gap”, de Neil Smith.

Palavras-chave: Geografia Urbana. Questões sociais. Revalorização do espaço. Área central. Cidades. Gentrificação.

## ABSTRACT

NEGRÃO, Kauê Monteiro. **Use of urban planning instruments in the Center of São Paulo.** TGI (Trabalho de Graduação Individual). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

The aim of this research is to analyze the application of urban planning instruments in the Center of São Paulo, focusing especially on the Compulsory Installment, Building or Use instrument. The research tried to identify how the application of this instrument was articulated with the other state actions in the Center of São Paulo. Based on the collected data, it was sought to understand if the form of state action identified is consistent with the role of the state in the capitalist mode of production. In order to accomplish this, we placed this debate within the framework of Marxist state theory, as well as Neil Smith's rent gap theory.

Keywords: Urban geography. Social issues. Revaluation of space. Central area. Cities. Gentrification.

## **Lista de Siglas**

- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- DCFSP – Departamento de Controle da Função Social da Propriedade
- HIS – Habitação de Interesse Social
- HMP – Habitação de Mercado Popular
- IPTU- Imposto Predial Territorial Urbano
- OU – Operação Urbana
- PD – Plano Diretor
- PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
- PIU - Projeto de Intervenção Urbanística
- PL – Projeto de Lei
- PPP - Parceria Público Privada
- SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
- STF - Supremo Tribunal Federal
- USP – Universidade de São Paulo
- ZEIS – Zonas Espaciais de Interesse Social

# Sumário

|  |    |
|--|----|
| Introdução.....  | 7  |
| Capítulo 1 – Área de estudo.....   | 10 |
| 1.1 Recorte metodológico.....  | 14 |
| Capítulo 2 – Apresentação do PEUC.....   | 19 |
| Capítulo 3 – Aplicação do PEUC.....  | 33 |
| 3.2 Aplicação do PEUC em São Paulo.....  | 35 |
| Capítulo 4 – Estado, propriedade privada e gentrificação na compreensão do PEUC..... | 49 |
| 4.1 Teoria do “rent gap”.....  | 58 |
| 4.2 Uma outra questão sobre a relação entre o PEUC e o “rent gap”.....               | 72 |
| Considerações finais.....  | 74 |
| Referências.....   | 76 |

## Introdução

O presente trabalho tem como objetivo compreender o uso de instrumentos urbanísticos no Centro de São Paulo. Para isso se enfocará a recente aplicação do do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), instrumento que foi previsto já na Constituição do Brasil de 1988, mas teve sua aplicação na cidade de São Paulo postergada por mais de duas décadas. Ao longo desse tempo, criou-se uma grande expectativa de que o instrumento seria capaz de combater a especulação imobiliária e ajudar na construção de uma cidade mais justa. Por outro lado, vozes já se levantaram para apontar possíveis efeitos colaterais perversos que podem resultar da aplicação do PEUC. Dessa forma, parece relevante o objeto do presente trabalho, já que pouco se conhece sobre as estratégias de aplicação do instrumento e os efeitos dela decorrentes.

O trabalho foi desenvolvido partindo-se da necessidade de estabelecer uma base conceitual e teórica para compreender a atuação do Estado na circunstância concreta a que se refere o trabalho. Assim sendo, as leituras auxiliaram na compreensão do papel do Estado, em abstrato, no modo de produção capitalista. Sobre a utilidade das considerações em abstrato sobre o Estado, afirma Harvey (2005b, p.88):

A vantagem de uma abordagem inteiramente teórica referente ao Estado sob o modo capitalista de produção é que ajuda a distinguir, como afirmou Gramsci, entre o que é 'orgânico' (necessário) e o que é "conjuntural" (accidental) em relação a uma forma específica assumida pelo Estado numa particular situação histórica.

Também foi necessário considerar o papel da propriedade privada no modo de produção capitalista, o que parece ser fundamental para compreender a normatização e aplicação do instrumento urbanístico em estudo. Destacou-se a função e as implicações da propriedade privada especificamente no espaço urbano.

Em um segundo momento, a pesquisa buscou analisar a atuação do Estado no Centro de São Paulo ao longo das últimas décadas. A finalidade dessa análise é a de identificar o contexto em que se insere a aplicação do PEUC, já que este é um instrumento estatal para intervenção na produção do espaço urbano. Dessa análise resulta a identificação de um elemento que parece ter sido decisivo nos resultados dos projetos urbanísticos implementados, e sobre o qual o PEUC pode dar uma

nova roupagem, alterando significativamente a eficácia do planejamento estatal no Centro de São Paulo.

O terceiro momento da pesquisa foi dedicado ao estudo da configuração do PEUC no ordenamento jurídico brasileiro. Buscou-se compreender o contexto histórico em que se deu sua inserção na Constituição do Brasil de 1988. Analisou-se, então, os principais dispositivos normativos da Constituição, do Estatuto da Cidade, e do Plano Diretor de São Paulo, que foram, ao longo de anos, delimitando a configuração jurídica do instrumento em estudo.

Na sequência, a pesquisa voltou-se à análise da aplicação concreta do PEUC no Centro de São Paulo ao longo do recorte temporal definido. Para melhor realizar essa análise, foi feita uma revisão de outras pesquisas que se debruçaram sobre o estudo da aplicação do instrumento em cidades brasileiras. Também toma-se como base as diretrizes de boas práticas para aplicação do instrumento estabelecidas por especialistas no tema. A partir dessas bases, identificou-se os temas e pontos mais relevantes a serem observados, e então foi feita uma exposição de como cada um desses temas foi tratado durante a aplicação do PEUC no local de estudo.

Por fim, com as análises realizadas, foi possível traçar relações entre a aplicação do instrumento e elementos essenciais do funcionamento do modo de produção capitalista e da atuação estatal no Centro de São Paulo, identificados no primeiro capítulo.

A pesquisa se deu pelo método da análise integrada dos aspectos identificados como mais relevantes acerca do objeto em estudo. Como procedimentos técnicos operacionais, realizou-se revisão bibliográfica, busca em notícias divulgadas pela imprensa, elaboração de base cartográfica da área, e observação de séries fotográficas.

As imagens foram tiradas do Google Street View, buscando-se, para os imóveis notificados, aquelas do período entre 2014-2016, época das notificações. Já em relação aos imóveis não notificados, buscou-se a imagem mais antiga e a mais recente disponíveis no Google Street View, além de uma da época das notificações. O objetivo dessa série temporal foi identificar imóveis em situação perene de não utilização.

O trabalho foi estrutura iniciando-se com a apresentação da área de estudo, bem como do recorte metodológico, no Capítulo 1. No Capítulo 2 foi estudada a

estrutura normativa do PEUC. A aplicação do PEUC é o objeto tratado no Capítulo 3. Por fim, no Capítulo 4, buscou-se compreender os dados encontrados a partir de elaborações teóricas.

## Capítulo 1 – Área de estudo

Neste Capítulo, buscaremos trazer alguns dados sobre o Centro de São Paulo que serão relevantes para a compreensão da aplicação do instrumento urbanístico em estudo. Ao final do Capítulo faremos a exposição do recorte metodológico escolhido.

Primeiramente, cumpre ressaltar qual é a área a que nos referimos quando falamos em “Centro de São Paulo”. Como aponta Alves em seu estudo sobre o Centro de São Paulo (2010, p. 58), há uma grande dificuldade em se definir o a área conhecida como centro da cidade. Preferimos não adotar uma concepção muito alargada, para evitar a inclusão de bairros em que não ocorreram os desinvestimentos observados nos demais bairros e, portanto, foram alvo de uma atuação diferente por parte do Estado. Assim, por “Centro de São Paulo” estamos nos referindo ao Centro Histórico, que é composto pelos Distritos da Sé (Centro Velho) e República (Centro Novo).

Carlos (2001, p.141) explica que a saturação da área do Centro de São Paulo, tanto para construção como para renovação, levou a uma busca do mercado por novas áreas. Diante disso, nos anos 1970, a Avenida Paulista se constituiu no segundo polo mais importante da cidade. Porém, já na metade dos anos 1970, a alta de preços nesse novo polo levou ao início da ocupação da Avenida Luís Carlos Berrini. A partir dos anos 1990, a ocupação da região sudoeste se deu com características complementares à região central no tocante ao tamanho, tipo de imóvel, e ao o que se chama de “qualidade do espaço”, diferenciando-se então os ocupantes e atividades dentro do setor de serviços.

Nesse período, então, o Centro Histórico (o que hoje são os distritos Sé e República) passou por um processo de desinvestimentos. A atuação do Estado na região para reverter esse declínio é há anos anunciada. Em 2004, Bomfim (2004) identificou a expectativa do mercado imobiliário em relação a uma ampla intervenção do Estado no Centro. Também Silva (2006, p.177), em 2006, identificou essa expectativa em suas entrevistas com agentes do mercado imobiliário: “Todos os entrevistados têm como expectativa que o poder público tome a iniciativa de investir pesado no centro [...]”.

Essa expectativa vinha sendo construída desde o final da década de 1980:

Os investimentos públicos realizados na região central, a partir dos anos 80, com a realização de grandes obras de reestruturação viária, servem como uma amostra do poder público de colocar em evidência sua intenção de revalorização da área. (ALVES, 2010, p.102)

Nesse sentido, a Operação Urbana Vale do Anhangabaú (a partir de 1991), por exemplo, foi “uma demonstração da intencionalidade do município em transformar socioespacialmente essa área” (ALVES, 2016, p.367). Também a Associação Viva o Centro contribuiu para a criação dessa expectativa. A associação era um “*think tank* voltado para ‘revitalização’ do Centro conforme interesses empresariais” (FERREIRA, 2010, p.208), composta por figuras influentes na política (o presidente da Associação era Henrique Meirelles), bem como por instituições de peso na economia (vd. CYMBALISTA et al., 2008, p.14), “promovia seminários internacionais com renomados cientistas sociais/consultores” (ALVES, 2016, p.366), e propunha uma ideia de Centro inspirada em experiências de gentrificação como as de Nova Iorque (COUTO, 2011, p.102) e Los Angeles (ALVES, 2010, p.148). Segundo Henrique Meirelles, a própria ideia de criação da Associação teria surgido após conhecer a experiência do centro de Boston, que foi um caso de gentrificação (KARA-JOSÉ, 2010, p.30).

Os investimentos estatais que se concretizaram até 2005 foram no sentido de melhorias de infraestrutura, bem como na reforma e construção de ícones culturais. Porém, isso não foi o suficiente para romper o comportamento de retenção especulativa, de forma que a adesão da iniciativa privada aos incentivos de reinvestimento de capital produtivo foi muito baixa (SHIMBO, 2013, p.219).

Cymbalista et al. (2008) afirmam que, ao longo da década de 1990, a Prefeitura, apoiada pela Associação Viva o Centro, travou negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de contrair empréstimo para a realização de obras no Centro. Importante notar que a estratégia de ação proposta pela Prefeitura, expressa na Carta Consulta formulada em 1997, era a de incentivos à atuação da iniciativa privada por meio de financiamentos e investimentos em áreas públicas:

A produção habitacional foi tratada apenas do ponto de vista da produção imobiliária, e ficava restrita a um possível futuro financiamento para a iniciativa privada e à expectativa de valorização da região, que poderia atrair novos investidores. (CYMBALISTA et al., 2008, p.20)

Será importante para o nosso estudo perceber que a estratégia de atuação foi se alterando nos anos seguintes.

A aceitação do empréstimo se concretizou na gestão de Marta Suplicy (PT - 2000-2004). A elaboração do projeto, porém, foi atrasada pela discordância do BID em relação à ênfase social dada pelo governo, que teve que realizar adaptações para se adequar às exigências do BID. Os recursos seriam distribuídos por todos os distritos centrais, porém, nas gestões seguintes, Serra (PSDB 2005-2006), e Kassab (DEM, PSD, 2006-2008/2009-2012), o projeto foi paralisado e alterado para concentrar os recursos na região da Luz.

A partir de 2005 se inicia a gestão Serra, com o objetivo expresso de gentrificar o Centro Histórico (vide, por exemplo, as entrevistas em Couto, 2011, p.96 e ss.). Com o Projeto Nova Luz pretendia-se trazer grandes alterações para o Centro. O projeto seguia o modelo "terra arrasada", com a demolição de grande parte dos imóveis do bairro. Algumas ações nesse sentido foram efetivamente realizadas, porém o projeto foi cancelado após ficar demonstrado que os gastos realizados pelo Estado teriam que ser muito maiores do que o inicialmente previsto, pois o modelo proposto não seria capaz de interessar a participação da iniciativa privada. Houve grande resistência ao projeto por parte de grupos locais e instituições como a Defensoria Pública e Ministério Público, o que é relatado por Gatti (2015).

Em março de 2005 já começam ações preparatórias para o Projeto Nova Luz, com fiscalizações sistemáticas e ações de repressão policial ("Operação Limpa") na área que, na época, abrigava a chamada "Cracolândia" (CYMBALISTA et al., 2008, p.74). O projeto é anunciado em 2006, entretanto, Souza (2011, p.175) aponta indícios de que o projeto já estava sendo elaborado há anos:

Recentemente encontramos uma empresa pertencente ao grupo Andrade Gutierrez com o nome de Consórcio Nova Luz, formada em 2001 e CNPJ 04.646.264/0001-78. O nome Nova Luz é antigo, tem domínio na Junta Comercial de São Paulo desde a gestão Marta Suplicy (PT) e congrega dezenas de outras participações, tais como a Odebrecht, Camargo Corrêa e Alston.

A partir de 2013, começa a gestão Haddad (PT - 2013-2016), com um direcionamento maior para projetos sociais, inclusive tirando de pauta o projeto Nova Luz. Em 2014, o governo do Estado realizou a primeira licitação na PPP da Habitação, para construção de moradias populares na capital. A licitação foi dividida

em lotes referentes a áreas do Centro Expandido. A empresa vencedora do lote é responsável pela construção das moradias e posterior serviço de manutenção e gestão condominial. A empresa é remunerada por contraprestação estatal, exploração econômica de outros usos que não apenas os habitacionais, bem como pela comercialização dos imóveis, o que conta com o amparo de subsídios municipais, estaduais e federais. A empresa também fica responsável pela compra dos terrenos, porém, para isso, pode indicar ao Poder Público imóveis que deseja desapropriar, seguindo-se a declaração de interesse social do imóvel, e então a desapropriação é realizada pelo particular. Para reduzir esse custo, a formulação final da PPP traz que a maioria dos terrenos a serem usados são terrenos públicos. Uma parte das habitações é destinada a Habitação de Interesse Social (HIS) e outra a Habitação de Mercado Popular (HMP), porém sem contemplar população incapaz de comprovar renda. Santoro, Lima e Mendonça, (2018) também apontam que são características importantes o fato de ser estabelecida por contrato que prevê reequilíbrios, arbitragem privada e exigência do desenho de riscos e garantias. Os autores afirmam que uma das principais contradições do modelo está no fato de que a justificativa dada para sua adoção é a falta de recursos do Estado para realizar essas obras, porém este está mobilizando grande quantidade de recursos para viabilizar o modelo, o que se verifica, por exemplo, no fato de que as garantias dadas pelo Estado são baseadas em recursos provenientes do leilão de terras públicas. Notam, ainda, que esta liquidação de terras públicas tem levado à remoções de famílias que ocupam essas áreas, de forma que o aumento de remoções é resultado direto do modelo de PPP, o que ainda não teria sido percebido pelos movimentos sociais que lutam por moradia. Também não há previsão de locação social, de forma que o modelo é baseado unicamente na aquisição da casa própria. De maneira geral, Gatti critica o projeto, afirmando que este:

[...] foi se revelando como uma estratégia de potencializar a produção do mercado imobiliário em áreas mais acessíveis, (por estarem demarcadas como ZEIS) mas com alto poder de valorização, sem garantir a permanência dos moradores pobres do centro e sem a previsão de qualquer tipo de controle social das intervenções. [...] uma ação simplista, pautada no desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, que não considera, sobretudo, que o modelo da propriedade privada não é a solução para as famílias de baixíssima renda responsável por mais de 90% do déficit habitacional brasileiro. (2015, p.222)

Em 2016, foi proposto um Projeto de Intervenção Urbanística para o entorno da Avenida Rio Branco, no trecho do bairro da Santa Ifigênia. O projeto previa a desapropriação de imóveis pelo Poder Público, seguida de alienação a particulares para que estes construíssem. Eram previstos percentuais mínimos de construção de habitação voltada a população de baixa renda. O projeto tinha como um dos pilares a Medida Provisória 700/2015, que buscava dar maior celeridade às desapropriações. A Medida Provisória 700 permitia que a Prefeitura alienasse o imóvel para o particular já no momento de imissão provisória na posse, logo no início do processo judicial de desapropriação. A Medida Provisória não foi convertida em lei, de forma que não se deu prosseguimento ao PIU.

Também as gestões seguintes, Doria (PSDB-2017-2018) e Covas (PSDB-2018-), foram propostos projetos para o Centro. Em 2017, a gestão João Dória recebeu do SECOVI um projeto, assinado pelo arquiteto Jaime Lerner (o mesmo que elaborou o Projeto Nova Luz), para revalorização do Centro, sendo então chamado de projeto Centro Novo. Esse projeto serviu de base para a elaboração do PIU Setor Central ao longo de 2017 e 2018, e lançado em julho de 2018, abrangendo vários distritos do Centro Expandido. O objetivo expresso do projeto é trazer 140.000 novos moradores para o Centro, porém, na minuta inicial apresentada, pouco se fala sobre o perfil desses novos moradores, bem como sobre a política de permanência dos presentes moradores.

Nota-se, então, que, a partir de 2005, o instituto da desapropriação foi o elemento fundamental de todos os projetos estatais para o Centro. No Capítulo 4 tentaremos explicar esse fato, e mostrar como isso está diretamente relacionado com a aplicação do instrumento em estudo.

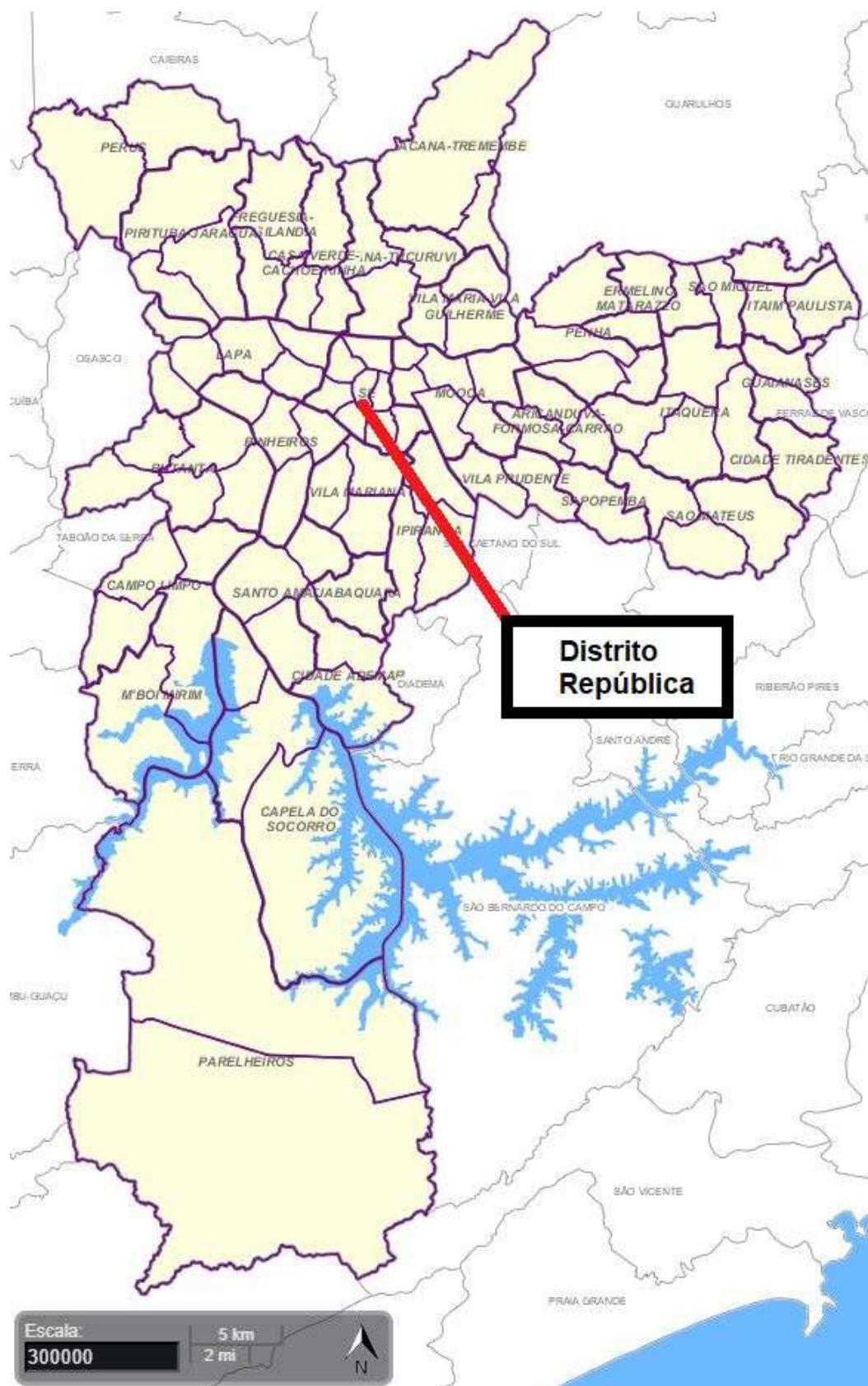
## 1.1 Recorte metodológico

Como recorte temporal optamos pelo período entre o início de aplicação do instrumento na gestão Haddad (2014), e o final da gestão Doria (Abril de 2018). O período da primeira tentativa de aplicação do instrumento no município, na gestão Kassab, pode trazer informações interessantes sobre as intenções de combiná-lo com o Projeto Nova Luz, porém, como as notificações não chegaram a ser efetivas, esse tipo estudo exige uma investigação que excederia às possibilidades do presente trabalho, devendo ser realizado numa empreitada de maior fôlego.

O recorte espacial foi escolhido numa área central em razão da forte atuação estatal que tem ocorrido no Centro nos últimos anos. Simultaneamente, e em oposição, há também grande resistência local por grupos diversos que atualmente ocupam o Centro e temem ser afetados pelo processo de gentrificação que pode resultar da revalorização. Buscou-se, então, a delimitação de uma área que esteja na intersecção do âmbito de incidência de diversos projeto públicos que visam a revalorização, bem como da presença desses grupos locais de resistência. A área escolhida é, portanto, um território em disputa, na qual o PEUC pode ter papel importante.

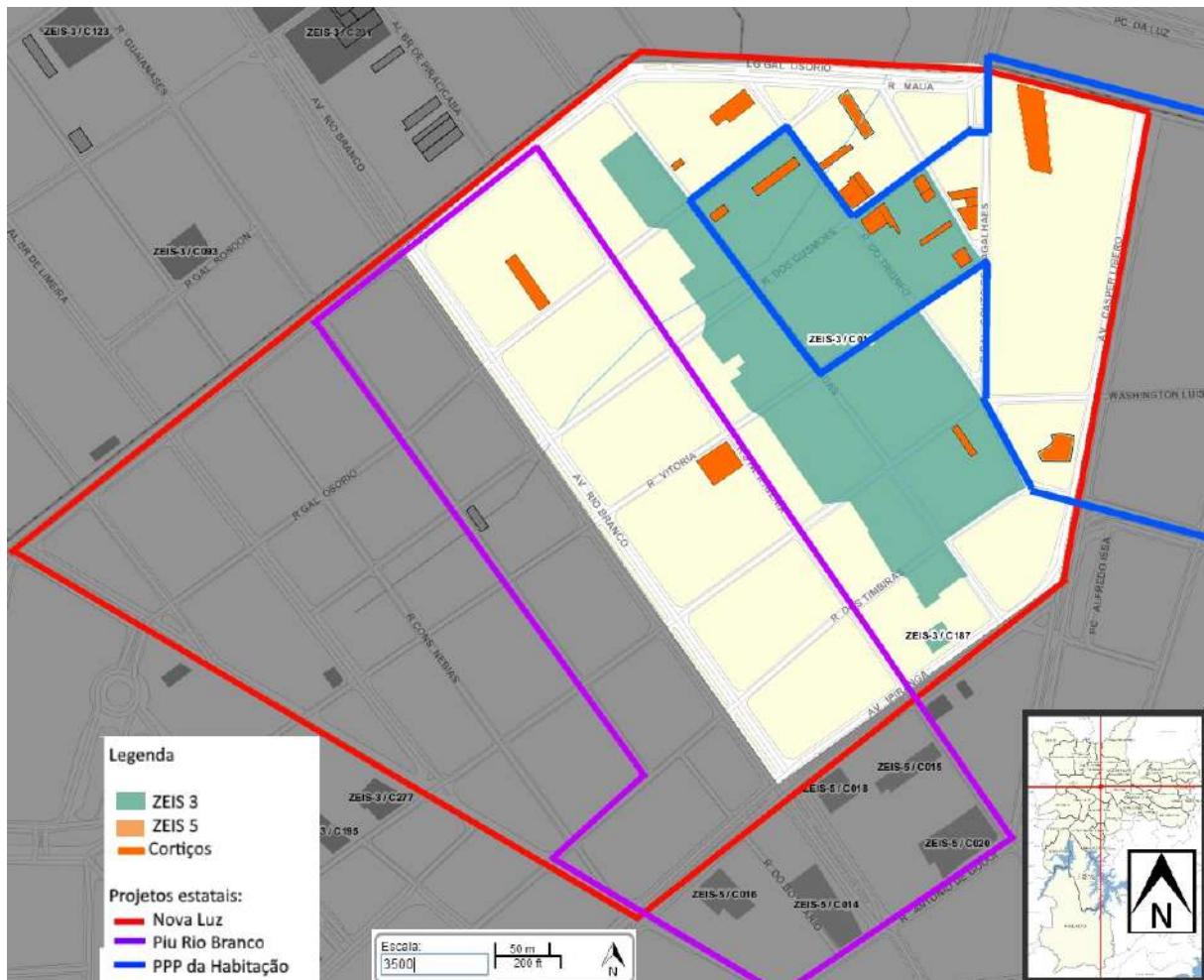
Dessa forma, buscou-se um recorte que sintetizasse esses conflitos, numa área de tamanho que torne viável a realização de observações compatíveis com a limitação de profundidade do presente trabalho. Chegou-se assim, na área delimitada pelos seguintes logradouros: Avenida Ipiranga; Avenida Cásper Líbero; Rua Mauá; Avenida Rio Branco; e Avenida Duque de Caxias. Essa área situa-se no Bairro da Santa Ifigênia, Distrito República, Subprefeitura da Sé.

Mapa 1 – Mapa dos Distritos. Distrito República em destaque.



Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Geosampa, 19 de julho de 2018; Elaboração própria.

Mapa 2 – Síntese de projetos, ZEIS e cortiços. Área de estudo em destaque.



Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Geosampa, 19 de julho de 2018; GATTI (2015); SP URBANISMO (2016); Elaboração própria.

Esses diversos projetos estatais demostram a vontade política em revalorizar o Centro, seja pelo direcionamento de grandes recursos estatais, seja por arranjos normativos que deem maior rentabilidade aos investimentos privados na área. Uma das barreiras para a efetivação de renovação do Centro é a especulação imobiliária realizada pelos atuais proprietários, e é nesse obstáculo que o PEUC tem o potencial de incidir. Porém, uma outra barreira, que tem sido particularmente efetiva é a resistência apresentada por grupos locais, que percebem que a renovação, nos termos que tem sido proposta, significa a expulsão dos atuais moradores. Dentre esses grupos, é possível citar a associação de moradores AMOALUZ; o conselho gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé); a associação de comerciantes da Santa Ifigênia; os movimentos sociais de moradia, e, particularmente, a ocupação Mauá. Daí a importância da ZEIS e cortiços identificados no mapa.

Durante a elaboração do Projeto Nova Luz, foram colhidos dados acerca da população residente na área do projeto, demonstrando-se que os inquilinos representavam 49,5% dos 12.000 moradores do perímetro do Projeto, sendo que 44,39% possuíam renda inferior a 3 s.m. Fazendo um recorte específico para a área da ZEIS 3 C 016 (Sé) esse número sobe, sendo que 72,09% da população morava em imóveis alugados e 85,27% possuía renda inferior a 3 salários-mínimos (GATTI, 2015, p.149). Essa alta proporção de locatários indica a vulnerabilidade desses moradores frente a variações no valor do aluguel, e, como vimos, influencia na tendência de desinvestimento dos proprietários.

Também do ponto de vista metodológico, vale notar que, ao se analisar levantamentos estatísticos, é necessário cautela com delimitações mais alargadas do Centro, que abrangem áreas mais valorizadas, como o bairro de Higienópolis e Bela Vista mais próximo à Avenida Paulista, portanto com dinâmicas muito distintas das do Centro Histórico (Distritos Sé e República), que foi mais diretamente atingido pelo processo de declínio de investimentos. Assim, ao considerar dados estatísticos, buscaremos ao máximo nos prender à delimitação da Operação Urbana Centro, pois é a base que sido frequente nos estudos e levantamentos sobre o Centro, o que permitirá uma melhor comparação de dados.

## Capítulo 2 – Apresentação do PEUC

Nesse capítulo, traremos alguns elementos necessários à compreensão do que vem a ser o PEUC.

O PEUC é um instrumento urbanístico, ou seja, um instrumento que o Estado pode usar para influenciar a forma como se produz o espaço urbano. Este instrumento dá ao Estado o poder de obrigar um proprietário imobiliário a utilizar seu imóvel, nos casos em que este proprietário não o está fazendo em níveis considerados adequados. O objetivo do uso do instrumento, portanto, é o de fazer a propriedade urbana cumprir sua função social:

A proposição dessa série de instrumentos pela Lei Federal sustenta-se no princípio da função social da propriedade urbana, que relativiza o direito de propriedade e submete o interesse particular do proprietário à ordem pública e ao interesse da coletividade.

[...]

Vale ressaltar que um imóvel urbano cumpre sua função social quando atende aos parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizado, abrigando usos e atividades definidos na legislação municipal. Ou ainda, quando a não utilização tiver como objetivo a preservação de áreas ambientalmente sensíveis. (DENALDI *et al.*, 2015a, p.11)

Assim, percebe-se que o alvo do instrumento não é simplesmente a não utilização do imóvel, mas sim a combinação desta com a existência de uma demanda social por terra urbana naquelas condições geográficas.

A aplicação do instrumento se operacionaliza, primeiramente, com o Estado notificando o proprietário para que este dê uso ao imóvel. Caso o proprietário se mantenha inerte, o Estado passa a aplicar uma medida com o objetivo de compelir o proprietário: o IPTU progressivo no tempo, que consiste no aumento da alíquota do IPTU do imóvel, aumento este que vai crescendo a cada ano que o proprietário se mantém ignorando a notificação. Se, mesmo com a aplicação do IPTU progressivo, o proprietário se mantiver inerte, o Estado poderá, após alguns anos, desapropriar o imóvel, ou seja, forçadamente comprar o imóvel. Vale lembrar que essa compra se dá em condições piores do que as que o proprietário teria numa venda comum, para outros particulares.

Passemos agora a uma análise mais detida da configuração jurídica que o PEUC foi recebendo desde que previsto inicialmente na legislação brasileira.

Veremos que a inclusão do instrumento no ordenamento jurídico brasileiro se deu de forma a criar uma série de obstáculos à sua efetividade, e deixar espaços para permitir sua utilização conforme os interesses das classes dominantes. Como adianta Afonso da Silva:

O percurso é longo e espinhoso, porque a Constituição, sempre muito apegada no garantir o direito de propriedade, cercou a aplicação dos institutos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios de muitas cautelas, que praticamente os tornaram inviáveis. (2008, p.433)

A década de 1950 e o período que antecedeu o golpe militar de 1964 foram marcados por debates sobre os problemas urbanos, que já então ganhavam visibilidade. Maricato (2001, p.97) afirma:

O contexto histórico era de intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. Debatia-se a tecnologia mais adequada aos recursos nacionais e às necessidades sociais. Aparentemente, estava dada a oportunidade de construir um caminho emancipador para uma sociedade formada sob a dominação externa. Apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, do que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança no crescimento com desigualdade.

Durante o período do regime militar ficou inviabilizada a luta contra os problemas urbanos, sendo que só a reabertura política na década de 1980 trouxe a possibilidade de novamente serem discutidas abertamente as ideias de reforma urbana:

[...] quando a abertura política iniciada ainda durante o governo Geisel estava prestes a culminar, ao término do governo do general Figueiredo, com a eleição indireta do primeiro presidente civil desde o golpe, a perspectiva de elaboração de uma nova Constituição para o país serviu como um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana. Recomposição essa que se dava, então, em um plano qualitativamente superior: novas questões e perspectivas haviam sido acrescentadas e a questão da moradia, embora permanecesse fundamental, já não monopolizava tanto as atenções. A bandeira da reforma urbana torna-se diversificada, acompanhando as mutações por que passara o Brasil, o qual se apresentava, então, muito mais urbanizado e complexo que aquele de vinte anos antes. (SOUZA, 2006, p. 157)

No início da década de 1980 já haviam sido travadas discussões no âmbito legislativo acerca do PEUC, pois o instrumento era previsto no Projeto de Lei (PL) nº 775, que dispunha sobre a promoção do desenvolvimento urbano. Como relata Costa (2017, p.94), já nessa ocasião o instrumento foi sendo restringido por pressão do mercado imobiliário.

Posteriormente, durante a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), os dispositivos referentes à reforma urbana foram propostos à Assembleia Nacional Constituinte por emenda de iniciativa popular:

Um agrupamento de entidades da sociedade civil e movimentos populares apresentou, por meio da emenda popular, a proposta de incluir no texto constitucional um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento e à institucionalização de direitos para as pessoas que vivem nas cidades atribuir a competência ao Poder Público, em especial ao municipal, de aplicar instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular a propriedade urbana para ter uma função social, bem como para a promoção de políticas públicas voltadas a efetivação destes direitos. (SAULE JÚNIOR, 2007, p.48)

Maricato (2001), entende que esta foi uma vitória apenas parcial, principalmente quanto ao tema da função social da propriedade urbana, já que esta ficou subordinada à existência de uma lei federal e do plano diretor, criando barreiras à sua efetivação.

Vejamos agora como ficou delineado na CRFB o instrumento que é o objeto desse estudo. O instrumento consiste em três institutos: Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC); IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Diante desse caráter composto, surge uma primeira questão que é a da denominação do instrumento. "IPTU progressivo" ou "PEUC" são as mais correntes na mídia e trabalhos acadêmicos. Nos parece que o termo "IPTU progressivo" não é a melhor forma de se referir ao instrumento, pois é um termo ambíguo, já que remete também a outra modalidade tributária com este mesmo nome, que é o IPTU progressivo conforme a localização e uso do imóvel (art. 156, §1º da CRFB). Preferimos a denominação PEUC, pois este é o instituto prescritivo (preceito primário), tendo os demais natureza de sanção (preceito secundário), portanto complementares, com a função de garantir a compulsoriedade da medida. Em outras palavras, a forma mais correta de se referir a um instituto não é pelo seu elemento sancionador (preceito secundário), e sim pelo elemento

prescritivo (preceito primário). Também fica mais didático e intuitivo para saber sua razão de ser e de mais fácil recordação quando se fala "utilização compulsória", em vez de "IPTU progressivo".

Superada essa primeira questão, vejamos a previsão constitucional do PEUC (BRASIL, 1988), fazendo-se, em seguida, a análise do dispositivo, destacando algumas partes.:

Art. 182.

[...]

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

[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Em relação aos trechos "exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (BRASIL, 1988, art. 182, § 2º); "para área incluída no plano diretor" (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º), percebe-se que foi dado ao Plano Diretor (PD) o papel de palco das decisões políticas mais concretas acerca da implementação do instrumento, o que é criticado por Maricato (2001, p.113):

Essa condição prevê a aprovação, pelas Câmaras Municipais, de um PD que vá contra os interesses dos proprietários fundiários e daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local. O PD deve definir quando uma propriedade imobiliária está subutilizada ou não utilizada e quais propriedades, nessas condições, estarão sujeitas ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios e aos demais instrumentos que sucedem a este quando um proprietário não atende às exigências da lei. Aprovar um plano com essas características já significa um grande desafio, implementá-lo depois torna a tarefa mais complexa.

Também a exigência de discriminação, no PD, dos imóveis sujeitos ao instrumento é criticado por Maricato (2001, p.107), já que essa especificação acentua a dificuldade de se atingir as pessoas de maior influência na política local.

Em relação ao trecho “sob pena, sucessivamente” (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º), vale lembrar que, conforme explica Binenbojm (2016, p.137-140), nas situações de oposição entre interesses individuais e coletivos, a atuação do Estado deve se pautar por um juízo de proporcionalidade, de forma a limitar os interesses individuais apenas na medida em que for necessário, adequado e proporcional (em sentido estrito). Esse juízo de proporcionalidade, muitas vezes, é realizado pelo legislador infraconstitucional, porém, o caso do PEUC é um exemplo em que a CRFB já o realiza, de forma que deixa expresso que a atuação do Estado será tanto mais invasiva quanto for a resistência do particular em dar uso ao imóvel urbano. Esse modelo gradual é criticado por Villaça (2010, p.233), que o considera um obstáculo à efetivação do instrumento.

De fato, Denaldi *et al.* (2015a, p.13) afirmam que a redação final do dispositivo se consolidou dessa forma por influência das forças conservadoras da Assembleia Constituinte (“Centrão”):

A redação original da Emenda trazia a aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção de forma independente. A intenção era que cada um dos instrumentos fosse utilizado de forma autônoma, a depender das estratégias do município, sem a necessidade de aplicação sucessiva.

No que diz respeito ao art. 182, § 4º, III, no trecho “com pagamento [...], assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º, III), pode-se destacar que a CRFB traz como sanção máxima do PEUC a desapropriação com pagamento. Vale lembrar que uma sanção mais drástica, desapropriação sem pagamento, é prevista para o caso de uso do imóvel para cultura ilegal de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo (CRFB, art. 243). Esse tratamento mais brando dado à retenção especulativa de bens de produção é criticado por Comparato (1986, p. 77):

A sanção clássica contra o abuso da propriedade particular é a expropriação pela autoridade pública. Mas o regime desse instituto, no Direito brasileiro e ocidental, de modo geral, padece de grave defeito. É, na verdade, logicamente insustentável que a desapropriação, como sanção do abuso particular, tenha, legalmente, o mesmo tratamento que a expropriação por utilidade pública sem abuso do proprietário. No entanto, a garantia constitucional da propriedade, arrancada a constituintes timoratos ou cúmplices, pela pressão dos interesses dos proprietários, iguala ambas as expropriações na exigência de prévia e justa indenização em dinheiro; ou, em se tratando de imóveis rurais incluídos nas áreas prioritárias de reforma agrária, na exigência de justa indenização (art. 161) que o STF acabou interpretando como correspondente ao valor venal dos imóveis (RE 100.045-7/PE). Em termos práticos, a sanção

do abuso, em tais hipóteses, pode redundar em manifesto benefício econômico do expropriado.

No Capítulo 4, ao tratar do uso combinado do PEUC com ZEIS, veremos como essa opção política traz consequências práticas muito importantes na aplicação do instrumento, a ponto de, a nosso ver, inviabilizar a principal técnica de aplicação que tem sido apontada pelos especialistas no tema.

- “*expressas no plano diretor*” (BRASIL, 1988, art. 182, § 2º); “*mediante lei específica*” (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º); “*área incluída no plano diretor*” (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º); “*nos termos da lei federal*” (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º); “*emissão previamente aprovada pelo Senado Federal*” (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º, III).

Percebe-se o longo trajeto político ao longo do qual o instrumento pode ser moldado de forma a se adequar aos interesses das classes dominantes, conforme passa pelas instituições da fragmentação estatal de que trataremos no Capítulo 4.

Após a previsão na CRFB, o passo seguinte na trajetória normativa seria a edição da lei federal. O projeto de lei foi elaborado em 1990, porém, sofreu forte resistência, de forma que só foi aprovado 11 anos depois, em 2001:

A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais atrasado acusava o projeto de comunista, como, aliás, costumava acontecer naquele período com as iniciativas de índole democrática. A revista “Visão”, representativa do empresariado conservador, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil. A reação sustou a tramitação da proposta, que se encontrava na Câmara dos Deputados. (BASSUL, 2004, p.84).

A lei ficou conhecida como Estatuto da Cidade, e já traz um delineamento mais concreto acerca do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos. Vale a pena transcrever os seguintes dispositivos, analisados em seguida (BRASIL, 2001):

## **Seção II - Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**

Art. 5º

[...]

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;  
[...]

### **Seção III - Do IPTU progressivo no tempo**

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### **Seção IV - Da desapropriação com pagamento em títulos**

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Quanto ao art. 7º, § 1º (BRASIL, 2001), trecho que diz “[...] respeitada a alíquota máxima de quinze por cento”, observe-se que nesse momento é que foi feita a escolha política de adotar-se um limite relativamente baixo para as alíquotas

do IPTU progressivo. O caráter sancionatório da medida autorizaria percentuais muito mais altos, porém prevaleceu uma posição mais apegada à propriedade privada da terra urbana. Coelho (2012) defende uma progressividade mais incisiva:

A municipalidade, para administrar o proprietário de propriedade não edificada, em desacordo com a função social, contra o plano diretor, pode, pela ordem, determinar: (a) o seu parcelamento ou edificação. O proprietário, porém, não cumpre a determinação. O município vai construir? Pode obrigar o proprietário a fazer a construção? Obviamente, não. Nesse caso, (b) adota a segunda providência: alíquotas radicalmente progressivas no tempo (10% no 1º ano, 50% no segundo, 90% no terceiro) para tornar a manutenção da propriedade insuportável, pois, se for branda a progressividade, inócuas se faz a sua utilização, pela suportabilidade do encargo, já que o IPTU é anual e tempus fugit. Admita-se que o proprietário suporte a progressividade no limite máximo, por pirraça; (c) sobrevém, então, a expropriação por interesse social.

(...)

Agora, dizer que a progressividade, aqui, tem que ser suave, não podendo atingir o exercício da propriedade, é desdizer a eficácia do remédio. Primeiro porque o princípio do não confisco licencia a extrafiscalidade. Segundo porque, se a tributação não chegar às raias do insuportável, não há razão para a utilização da progressividade (como técnica extrafiscal), reduzida a mera figura de retórica.

Quanto ao trecho “refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação” (BRASIL, 2001, art. 8º, § 2º, I), este elemento nos parece essencial para definir a efetividade do instrumento como auxiliar impulsionador de grandes projetos de revalorização urbana. De fato, diante da cultura política brasileira de não se utilizar a Contribuições de Melhoria, são necessárias medidas para que a desapropriação não se torne um prêmio para o proprietário.

Nesse ponto o legislador optou, dentre as possibilidades dadas pela CRFB, pelo modelo mais restritivo da propriedade privada. Há juristas que entendem ser inconstitucional essa previsão, porém a tese é refutada por Carvalho Filho (2009, p.855):

Para alguns estudiosos, haveria inconstitucionalidade nesse critério. Ousamos dissentir de tal entendimento, e por mais de uma razão: primeiramente o conceito de indenização justa não se apresenta com determinação tal que dela se possa extrair valor pré-fixado; depois, essa referência, prevista no art. 5º, XXIV, da CF, constitui a regra para a desapropriação, mas é plenamente admissível que haja exceções na própria Constituição; por derradeiro, é preciso observar que essa modalidade de desapropriação tem natureza punitiva e só

foi acionada em virtude da recalcitrância do proprietário em atender às obrigações urbanísticas de adequação ao plano diretor, e tal situação, é óbvio, não pode merecer o mesmo tratamento que o dispensado para a desapropriação ordinária.

Entretanto, apesar do esforço dessa parte da doutrina, o mais provável é que o dispositivo venha a ser declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), seguindo a linha de entendimento acerca da indenização nas desapropriações para reforma agrária:

O dispositivo é inconstitucional e tem grande possibilidade de ser assim declarado pelo Supremo Tribunal Federal, da mesma forma que o foi, anteriormente, o artigo 11 do Decreto-lei no 554, de 25-4-69, que dispunha sobre desapropriação para reforma agrária. O dispositivo determinava como teto para a indenização o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do imposto territorial rural, independentemente de considerar se esse teto seria ou não suficiente para recompor integralmente o patrimônio do expropriado. Por essa razão, foi declarado inconstitucional (RDA 155/238), tendo sua execução suspensa pelo Senado, por meio da Resolução no 126, de 8-11-65. (DI PIETRO, 2014, p.185)

Este, então, é o delineamento básico do PEUC, a partir do qual os Municípios farão sua regulamentação específica. No caso do Município de São Paulo, o instrumento já fora previsto no PD de 2002, e o foi novamente no PD de 2014. Há alguns dispositivos que vale a pena transcrever (SÃO PAULO Município, 2014):

Art. 91. Para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, são consideradas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados nas seguintes partes do território:

- I – Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;
- II – no perímetro da Operação Urbana Centro;
- III – áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;
- IV – nos perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;
- V – nos perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;
- VI – nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;
- VII – na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados);
- VIII – em todas as áreas do perímetro urbano, definidas como tal no Mapa 2A, nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária,

extrativa vegetal ou agroindustrial e as exceções previstas nos arts. 92 e 94.

Com essa delimitação o legislador já definiu uma certa estratégia espacial, algo fundamental para evitar uma aplicação desastrosa do instrumento, como veremos no Capítulo 4.

Art. 94. Ficam excluídos das categorias de não edificados ou subutilizados os imóveis que:

I – abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades, com exceção de estacionamentos;

II – integrem o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres, forem classificados como ZEPAM ou cumpram função ambiental relevante;

III – forem classificados como ZEPEC, tombados, ou que tenham processo de tombamento aberto pelo órgão competente de qualquer ente federativo, ou ainda cujo potencial construtivo tenha sido transferido;

IV – estejam nestas condições devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem.

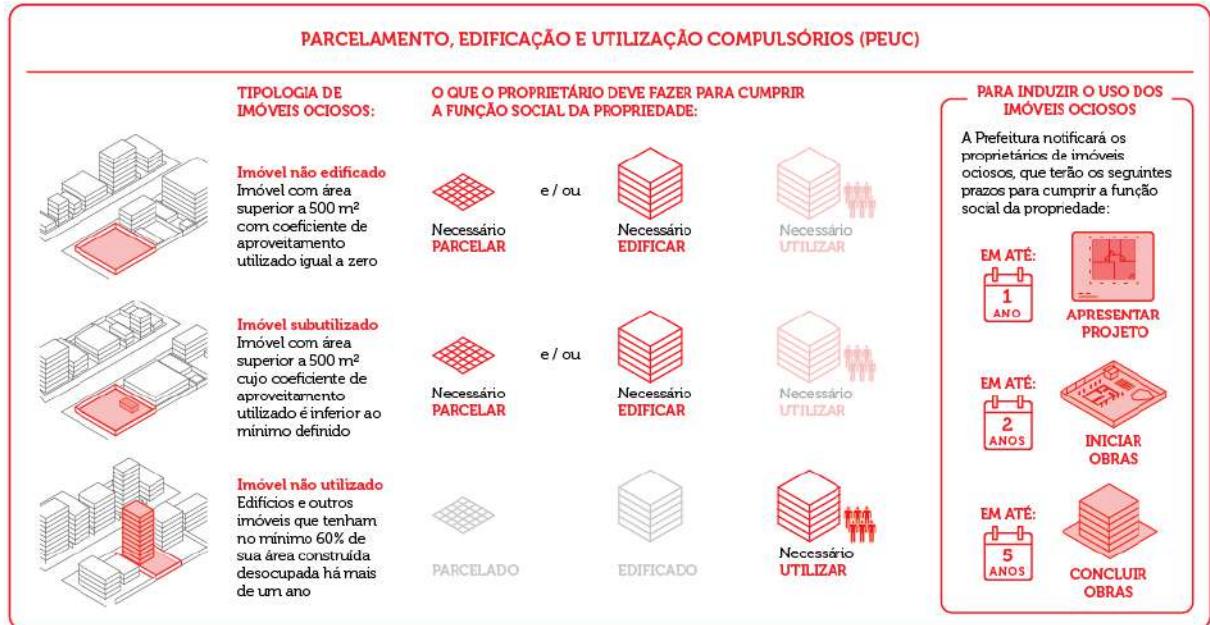
A caracterização dos estacionamentos como não edificados e subutilizados é polêmica, mas prevaleceu a posição mais restritiva à propriedade privada. Esse ponto é importante, pois é frequente o uso do imóvel como estacionamento durante a fase de especulação retentiva.

Também aqui está uma parte da estratégia espacial, ao evitar estimular construções em áreas ambientalmente degradadas.

Por outro lado, é feita exceção quanto aos bens tombados para evitar a descaracterização destes. Atente-se, porém, que é possível notificar esses bens caso se caracterizem como não utilizados, o que eventualmente pode ser uma medida útil, já que o uso destes bens muitas vezes não é rentável para os proprietários, que então os deixam fechados. Nesse sentido prevê o PD do Município do Rio de Janeiro, bem como o projeto de lei para regulamentar o PEUC naquela cidade, onde fica expresso que o instrumento tem também a função de contribuir para a recuperação, conservação e valorização do patrimônio cultural da Cidade.

Os artigos 95 e 96 trazem os critérios para considerar um imóvel como passível de notificação. Esses artigos são bem sintetizados no seguinte diagrama elaborado pela Prefeitura:

Figura 1: Critérios de aplicação do PEUC



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (2015)

A adoção de critérios puramente quantitativos para a aferição dos níveis de utilização pelos imóveis é criticada por Gatti:

Um pequeno comércio, com área construída bem inferior à potencialidade da sua localização, mas que exerce atividade produtiva, que faz parte do patrimônio cultural da região em que está localizado e que é integrante da história do bairro e da população que ali vive, deve ceder lugar para a produção habitacional? Neste caso é questionável se o conceito de subutilização deve ser baseado apenas em parâmetros formais e construtivos, sem um levantamento dos equipamentos e empreendimentos de cunho social e cultural localizados na região, que podem se constituir como patrimônio cultural ou mesmo imaterial. (2015, p.44)

Nos parece que a crítica procede e pode ser incorporada quando da elaboração de um PD, já que o delineamento traçado pelo Estatuto da Cidade não impede a possibilidade de critérios que considerem os elementos apontados pela autora.

A questão dos prazos é importante para avaliarmos a real efetividade do instrumento. Atente-se para os longos prazos no caso de imóveis não edificados ou subutilizados: mesmo desconsiderando o tempo para a expedição do alvará de execução e eventuais impugnações, o prazo é de 8 anos entre a notificação e a conclusão da obra (ou apenas da primeira etapa de conclusão de obras no caso de empreendimentos de grande porte).

Art. 100. Será disponibilizada ao público para consulta a listagem dos imóveis cujos proprietários foram notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e nas Subprefeituras, bem como em portal eletrônico oficial do Executivo.

Essa publicidade da informação é que permite aos interessados em comprar o imóvel negociar em condições mais vantajosas com o proprietário.

Art. 101.

[...]

Parágrafo único. (VETADO) O Poder Executivo poderá escalonar, com aprovação do Conselho Municipal de Habitação, em etapas, o procedimento de notificação, incluindo obrigatoriamente terrenos localizados em ZEIS 2, 3 e 5 e nos Eixos de Estruturação, dando publicidade aos critérios de escalonamento que considerem os princípios e objetivos que regem a aplicação desta lei.

Razão de veto: em que pese a relevância dos mecanismos de consulta a órgãos colegiados de controle social a submissão de eventual escalonamento da notificação de proprietários por descumprimento da função social da propriedade à aprovação do Conselho Municipal de Habitação representa transpasse inapropriado de funções do órgão administrativo ao qual compete a gestão e a coordenação da política de desenvolvimento urbano, engessando desnecessariamente a execução do instrumento

O Conselho Municipal de Habitação é formado paritariamente pelo poder público, movimentos populares por moradia e sociedade civil. Assim, o artigo vetado trazia uma possibilidade de maior participação da sociedade na elaboração da estratégia espacial de aplicação do instrumento. Posteriormente, nesse mesmo ano, no Decreto Municipal nº 55.638/2014, que regulamenta o PEUC, foi incluído dispositivo semelhante, porém prevendo obrigatoriedade apenas de consulta, e dessa vez ao Conselho Municipal de Política Urbana, que também tem composição com participação de membros da sociedade civil.

Art. 102. A Prefeitura poderá realizar consórcios imobiliários para fins de viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsória nos termos desta lei, independentemente da notificação a seus proprietários.

[...]

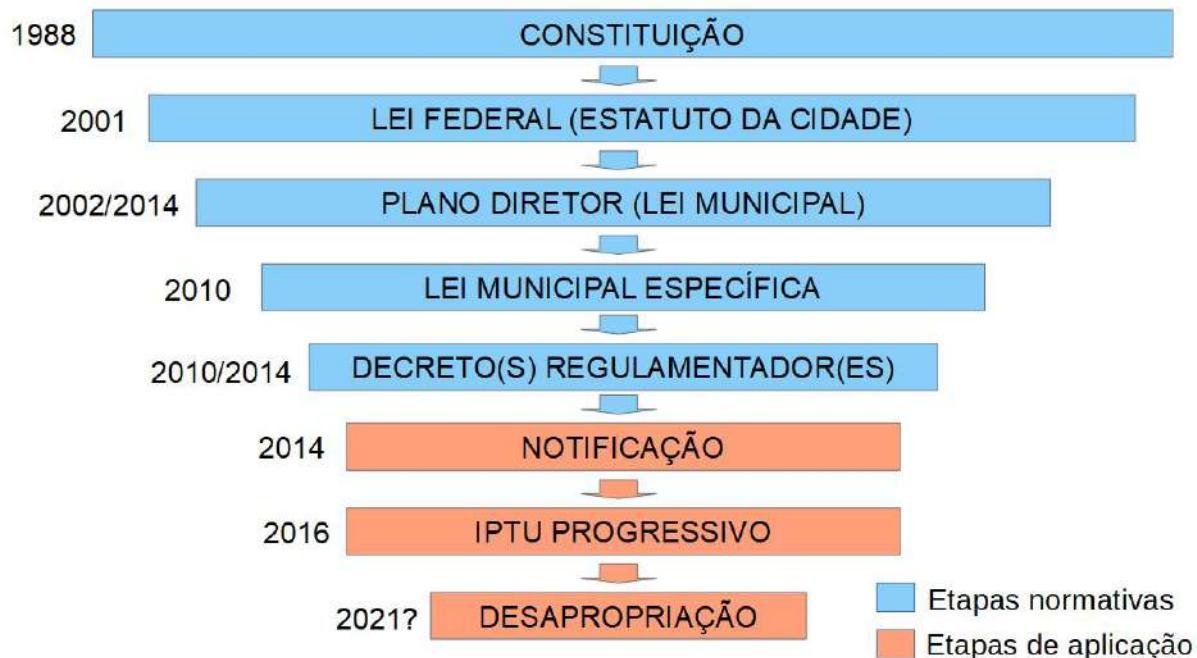
§ 2º O proprietário que transferir seu imóvel à Prefeitura para a realização de consórcio imobiliário receberá, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas com valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras de urbanização e edificação.

Ademais, vale mencionar que há diversos outros instrumentos que podem ser usados em conjunto com o PEUC, como veremos no Capítulo 4. Podemos citar, como exemplo, a figura do Consórcio Imobiliário, que aumenta a efetividade do instrumento ao dar uma opção para o proprietário se eximir da obrigação sem ter que aplicar capital.

A regulamentação no Município de São Paulo inclui ainda outras normas, que trazem detalhes sobre o procedimento das notificações, recursos, e outros aspectos procedimentais. Dentre essas normas, podemos citar: a lei específica do PEUC, lei municipal nº 15.234/2010; a lei que criou o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), lei municipal nº 15.764/2013; o PEUC foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 55.638/2014; o IPTU progressivo foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 56.589/2015.

Por fim, podemos sintetizar o caminho percorrido até a concretização do PEUC em São Paulo no seguinte diagrama:

Diagrama 1 – etapas de formação do PEUC até sua aplicação em São Paulo



Elaboração própria

O formato de pirâmide invertida representa a ideia de que em cada etapa são feitas escolhas políticas dentro do leque de possibilidades aberto pela etapa anterior. Assim, por exemplo, a Constituição do Brasil deixou a possibilidade de se adotar alíquotas mais elevadas, porém, no Estatuto da Cidade, optou-se por limitar

a alíquota em 15%; A única etapa onde não é feita uma escolha política é a de aplicação do IPTU progressivo, pois isso se dá de forma automática.

Importante perceber como, em cada uma dessas etapas, o cenário político era diferente. Assim, em 1988 acontecia a redemocratização do País, e estava presente um forte sentimento de avanço no campo social. Em 2001, prevalecia no legislativo federal um movimento de reformas neoliberais. Em 2002 e 2014 o Município de São Paulo era governado pelo PT, de orientação bastante diversa daquela adotada por Kassab, que era o Prefeito em 2010.

Ter em mente esse histórico é importante para compreender que o instrumento, no momento de sua aplicação, na verdade é a síntese de diversas escolhas políticas que foram se dando em direções distintas ao longo de décadas.

## Capítulo 3 – Aplicação do PEUC

Denaldi *et al* (2017, p.175-177) afirmam que, até janeiro de 2014, dentre os municípios com população superior a 100 mil habitantes, 25 destes regulamentaram o PEUC, e 8 iniciaram sua aplicação: Curitiba (PR), Maringá (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), Santo André (SP), Diadema (SP), São Bernardo do Campo (SP) e São Paulo (SP). A maioria dos casos de aplicação, entretanto, refere-se a experiências interrompidas ou retomadas após um período de interrupção. As dificuldades foram causadas, principalmente, por fragilidades na regulamentação e estruturação administrativa, que levaram a questionamentos judiciais das notificações. Também mudanças de governo acarretaram descontinuidades que prejudicaram a efetividade do instrumento.

São poucas as experiências de aplicação, de forma que ainda não são bem conhecidos os efeitos do instrumento, e ainda estão sendo formuladas as técnicas de aplicação. Alguns autores que trabalham de forma mais específica o PEUC apontam, por exemplo, a importância de se adotar uma estratégia espaço-temporal na aplicação do instrumento:

É necessário definir uma estratégia espaço-temporal que dialogue com as condições de infraestrutura urbana e com a demanda de utilização dos imóveis ociosos, conforme a especificidade de cada município. Há casos em que se justifica delimitar várias zonas urbanas e outros em que a aplicação do PEUC deve restringir-se a poucos setores. (DENALDI *et al.*, 2017, p.180)

Assim, o instrumento pode ser usado para ordenação territorial, de forma a inibir o espraiamento da cidade, induzindo o adensamento de áreas com melhor infraestrutura, e evitando áreas ambientalmente frágeis ou destinadas a atividades agropecuárias (DENALDI *et al.*, 2017, p.177-178). Em estudo sobre a aplicação do instrumento em Maringá, Brajato (2015) observou que, em uma das etapas de aplicação, as notificações foram direcionadas desconsiderando totalmente a localização dos imóveis (a Secretaria, inclusive, desconhecia a localização dos imóveis), o que foi feita por opção do então Secretário, que considerava antisonômico notificar apenas uma parte dos imóveis.

Também recomenda-se o uso de uma estratégia temporal, notificando-se de forma escalonada. Nesse sentido, Santo André foi o município que utilizou o critério mais complexo para classificar os imóveis, combinando zoneamento, área e

coeficiente de aproveitamento mínimo dos imóveis notificáveis, realizando então as notificações em etapas, dos maiores para os menores lotes e dos menores para os maiores coeficientes de aproveitamento. (DENALDI et al., 2017, p.183)

Uma das técnicas de aplicação apontadas é a combinação do PEUC com Zonas de Especial Interesse Social. Vamos desenvolver esse ponto mais à frente.

Um ponto polêmico na aplicação do PEUC se refere à notificação de imóveis ocupados por movimentos de moradia. Reportagem do Estado de São Paulo (RIBEIRO; TEÓFILO, 2016) mostra o impasse da Prefeitura no governo Haddad, quando o Ministério Público do Estado de São Paulo abriu inquérito para apurar a atuação da Prefeitura, que era no sentido de evitar notificações nesse tipo de imóvel. Entendia o Ministério Público que essas notificações deveriam ser feitas, pois esses imóveis são precários, podem trazer riscos e não poderiam ser considerados cumpridores de sua função social.

Nos parece que notificar nesses casos não é o caminho mais recomendável, pois acaba induzindo o proprietário a buscar uma reintegração de posse judicial, quando o ideal seria o Estado atuar para que se chegue a uma solução consensual ao conflito. Nesse sentido é a recomendação dada no Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação, elaborado pelo Ministério das Cidades com o objetivo de instruir os Municípios na aplicação do instrumento:

Se os imóveis estão ocupados e cumprem uma função social, não são objeto de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo. A irregularidade da ocupação não caracteriza descumprimento da função social da propriedade. (DENALDI et al., 2015a, p.75)

Mesmo havendo poucos casos de aplicação do instrumento, suas contradições já ficam aparentes. Faria (2013) mostra como o instrumento foi utilizado em Curitiba com o objetivo de acelerar o processo de revalorização de uma região central da cidade. Segundo (DENALDI et al., 2017, p.175-176), a Prefeitura:

[...] notificou apenas seis edificações não utilizadas, entre 2009 e 2010, localizadas no centro histórico, na área do Projeto Centro Vivo, que mobilizou investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura, restauração, paisagismo e segurança. Os seis imóveis concentrados em um mesmo logradouro que já havia recebido obras de revitalização, mantinham-se degradados e abandonados, razão pela qual foram feitas as notificações para utilização compulsória.

Essa experiência mostra o instrumento sendo usado como parte de um projeto estatal de revalorização de uma área central, o que revela que o PEUC também deve ser analisado naquele contexto de dificuldades que serão apontadas no Capítulo 4. Ou seja, é necessário identificar em que medida o instrumento contribui para o aprofundamento das desigualdades socioespaciais da cidade. Se o PEUC estimula os investimentos privados em certa área, então são necessárias medidas para minorar as consequências negativas que, como coloca Marx, são evidentes:

A conexão interna entre o tormento da fome das camadas mais laboriosas de trabalhadores e o consumo esbanjador, grosso ou refinado, dos ricos, baseado na acumulação capitalista, só se desvela com o conhecimento das leis econômicas. É diferente a situação habitacional. Qualquer observador isento percebe que, quanto mais maciça a centralização dos meios de produção, tanto maior a conseqüente aglomeração de trabalhadores no mesmo espaço; que, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miserável a situação habitacional dos trabalhadores. As “melhorias” (*improvements*) das cidades, que acompanham o progresso da riqueza, mediante demolição de quarteirões mal construídos, construção de palácios para bancos, casas comerciais etc., ampliação das ruas para o tráfego comercial e de carruagens de luxo, introdução de linhas de bondes puxados por cavalos etc., expulsam evidentemente os pobres para refúgios cada vez piores e mais densamente preenchidos. (1996, p.286-287)

Para isso, no Capítulo 4 buscaremos identificar a forma como o PEUC pode ser compreendido a partir da teoria do “rent gap”, explicativa do processo de gentrificação.

### 3.2 Aplicação do PEUC em São Paulo

Costa (2017) explica que a regulamentação do instrumento na gestão de Kassab previa uma etapa de chamamento prévio (que acabou sendo a única implementada naquela gestão) em que os proprietários dos imóveis poderiam apresentar informações com o objetivo de excluir seu imóvel da lista de imóveis ociosos. As notificações não chegaram a ser efetivadas, entretanto, essas informações foram utilizadas posteriormente pelo Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

Costa (2017) traz detalhes sobre o procedimento adotado pelo DCFSP para cadastrar imóveis, notificá-los e acompanhar o cumprimento das medidas. Também traz dados detalhados sobre a aplicação do PEUC na gestão de Fernando Haddad e

primeiros dois meses da gestão João Doria. Entre novembro de 2014 e fevereiro de 2017 foram notificados 1.366 imóveis; sendo 1.007 nos distritos centrais. Por distritos centrais considera-se: Sé, República, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Pari, Brás, Belém, Mooca e Barra Funda. Vale mencionar alguns dados sobre as notificações nos distritos centrais: notificações em imóveis não edificados representaram 15,8% do total das realizadas na área, não utilizados foram 66,9%, subutilizados foram 17,3%; totalizando a área de 959.396 m<sup>2</sup> (35,2% do total de área notificada no município). Percebe-se que os distritos centrais, apesar de terem recebido maior número de notificações, tiveram menor área notificada, o que decorre do fato de que grande parte dessas notificações se referirem a condomínios edilícios, em que cada unidade condominial recebe uma notificação diferente. Os números são melhor compreendidos ao se levar em conta que 7 edifícios concentram 402 notificações (daquele total de 1.007), sendo que o maior deles concentra 202.

De uma área total de 314.969 m<sup>2</sup> notificada dentro do perímetro da Operação Urbana Centro, 21.393 m<sup>2</sup> (6,79%) são de ZEIS (3 e 5). Na avaliação desse número deve-se levar em conta que apenas uma parte da OU Centro é demarcada como ZEIS; e que nestas há, em geral, concentração de imóveis ocupados, regularmente ou não. Ainda assim, é preciso lembrar que uma das técnicas de aplicação que tem sido apontada é a combinação do PEUC com ZEIS. A delimitação de ZEIS restringe o uso da área a Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular, e a aplicação do PEUC força esse uso. As constatações de Gatti (2015), corroboram essa ideia. Primeiramente, vejamos o que a autora afirma sobre a importância das ZEIS no Centro:

Os edifícios vazios localizados na área central apresentam grande potencialidade na viabilização de moradia para a população de menor renda. São estruturas prontas, consolidadas no tecido urbano, passíveis de desapropriação por não cumprirem sua função social, alguns deles acumulando consideráveis dívidas de IPTU. A demarcação destes edifícios como ZEIS representa a possibilidade não só de garantir o cumprimento da função social desses imóveis, mas de garantir a permanência da população residente, no caso dos edifícios ocupados. São ainda uma importante arma a favor da moradia de interesse social contra os processos tardios de reintegração de posse, correntes após anos de descaso e abandono. (2015, p.53-54)

Em seguida, ao observar, na experiência de São Paulo sob a vigência do PD de 2002, que a falta, nas ZEIS, de um percentual mínimo de HIS destinado à população com faixa de renda mais baixa fez com que o empreendedor privado evitasse essa faixa de HIS, de forma que:

Ainda assim, se este percentual fosse obrigatório o mercado não daria conta de atendê-lo devido ao alto custo dos terrenos nas áreas centrais, o que nos fez concluir que a produção de HIS não pode ser responsabilidade do empreendedor privado, necessitando de subsídio e de intermediação do poder público para a indicação da demanda. A produção habitacional em ZEIS 3 para as faixas de menor renda deveriam ser feitas através de iniciativa pública, viabilizada sobretudo com a aplicação dos instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade previstos no Estatuto da Cidade, conforme descrito no Artigo 174 do PD, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com títulos de dívida pública. (2015, p.64)

Também em documento de 2013, em manifestação na consulta pública sobre a PPP da Habitação do Centro de São Paulo, elaborado por diversas entidades ligadas a questões urbanas, é recomendado o uso do PEUC como uma forma de facilitar as negociações com os proprietários durante a realização do projeto:

O edital não explora as potencialidades oferecidas pelos mecanismos de regulação da propriedade urbana previstos no Estatuto da Cidade e na legislação municipal na constituição do estoque de terrenos necessários para a viabilização do projeto. As negociações de terrenos e as desapropriações poderiam ser precedidas pela aplicação combinada de instrumentos urbanísticos como o parcelamento, edificação e uso compulsórios, o IPTU progressivo e o estabelecimento de consórcios imobiliários com seus atuais proprietários, medidas que contribuiriam para facilitar as negociações, evitar disputas judiciais, reduzir os custos do projeto e fazer valer o princípio constitucional da função social da propriedade. (2013, p.6)

A seguir, fizemos um comparativo entre imóveis notificados na área estudada (todos fora de ZEIS), com imóveis dentro do perímetro de ZEIS que estavam em situação aparentemente semelhante na época das notificações. O mapa mostra a comparação lado a lado entre esses dois grupos de imóveis, bem como sua localização (observar em conjunto com o mapa 2). Em seguida são apresentadas as fotos em maior detalhe.

## Notificados fora da ZEIS

Figura 4



Figura 2



Figura 3



Figura 6



Figura 7



## Imóveis com sinais de ociosidade localizados na ZEIS

Figura 11



Figura 9

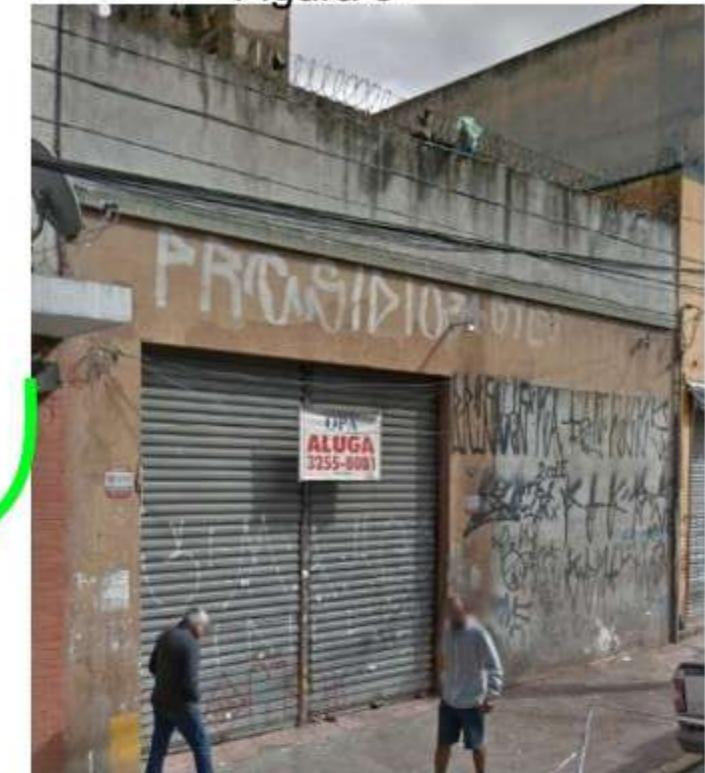


Figura 10



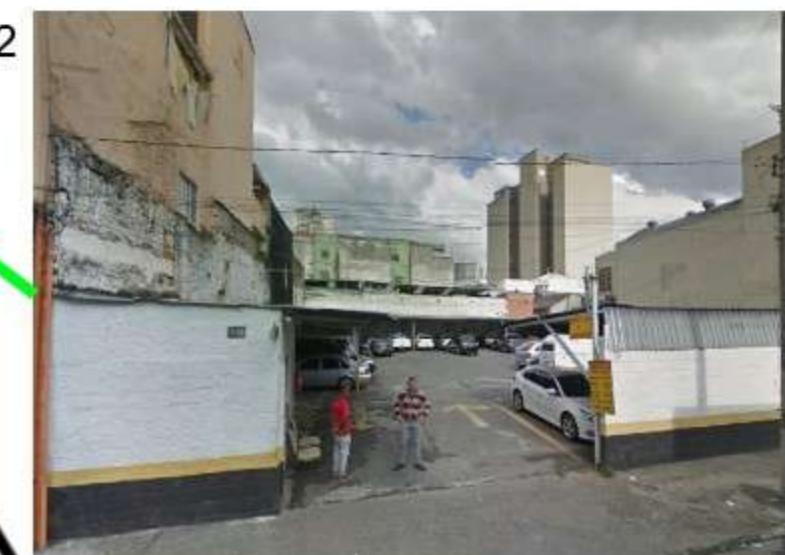
Figura 8



Figura 5



Figura 12



Map showing the location of the buildings highlighted in the figures, overlaid on a street map.

Primeiramente, vejamos os notificados. As imagens são do período entre 2014-2016, época das notificações:

Figura 2 – Imóvel notificado, localizado fora da ZEIS. Aparente uso comercial/serviços. A fachada revela que recentemente foi utilizado por empresa chamada FOTONS.



Rua Santa Ifigênia, 741. Maio de 2016. Fonte: Google Street View

Figura 3 – Imóvel notificado, localizado fora da ZEIS. Térreo aparentemente de uso comercial/serviços, e 2º pavimento residencial.



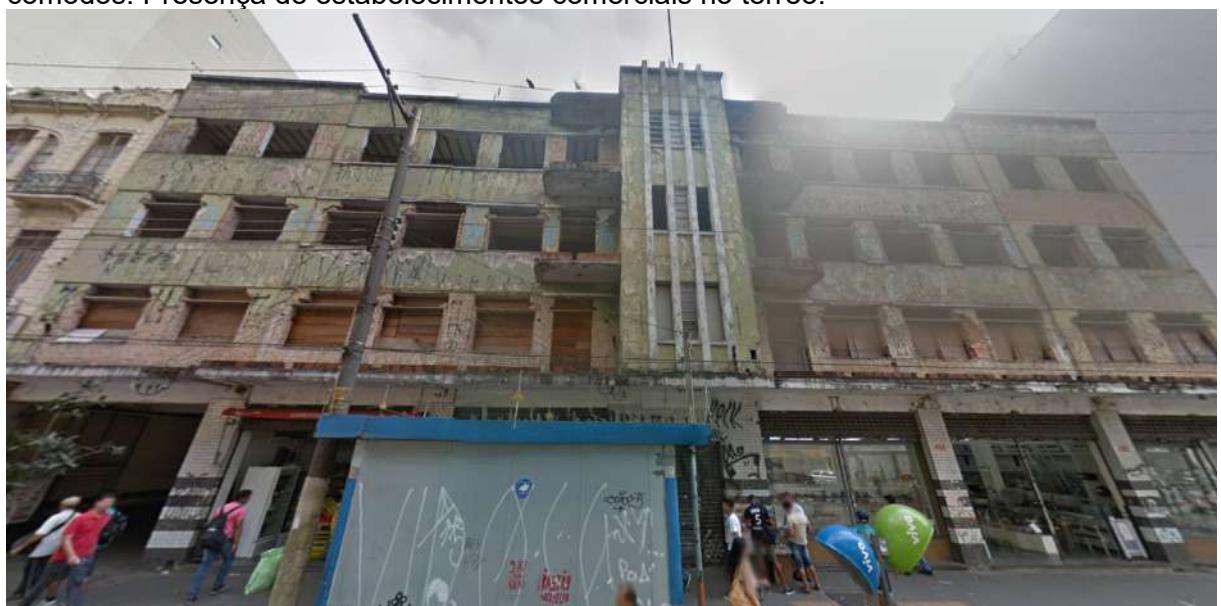
Rua Aurora, 288. Abril de 2016. Fonte: Google Street View

Figura 4 – Imóvel notificado, localizado fora da ZEIS. Anteriormente utilizado como consultório médico. Estabelecimento comercial no térreo.



Rua General Osório, 263 (entrada à esquerda na imagem). Julho de 2014. Fonte: Google Street View

Figura 5 – Imóvel notificado, localizado fora da ZEIS. Imóvel composto por diversos cômodos. Presença de estabelecimentos comerciais no térreo.



Avenida Cásper Líbero, 459. Abril de 2016. Fonte: Google Street View

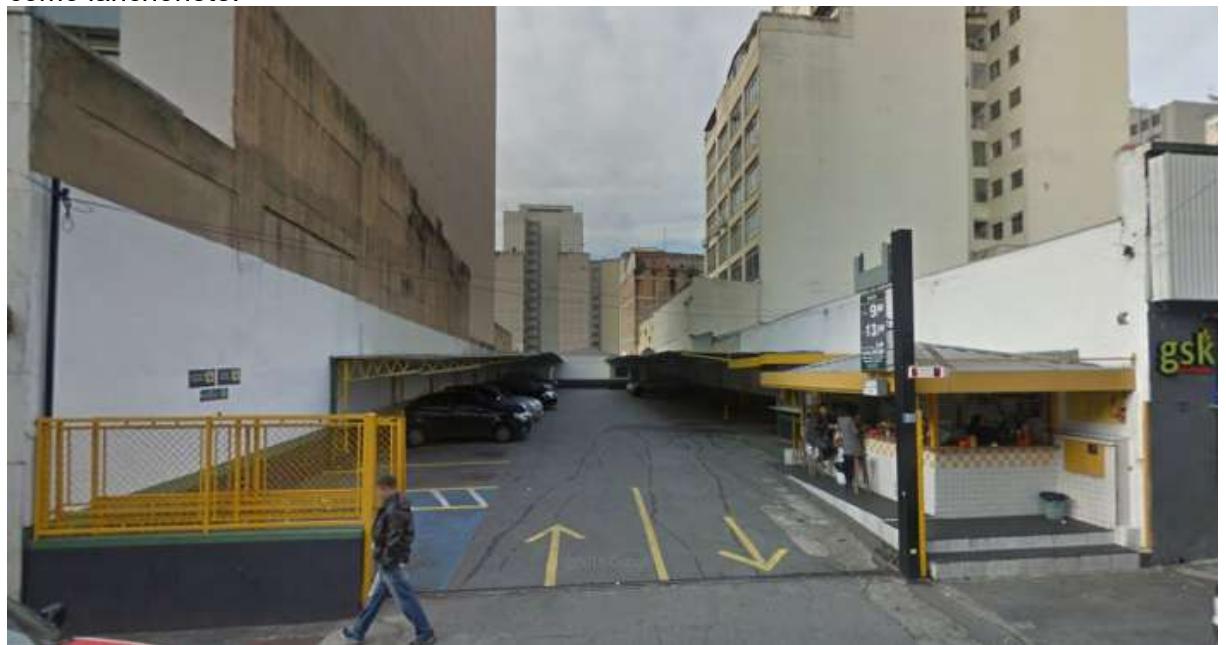
Figura 6 – Imóvel notificado, localizado fora da ZEIS. Os andares superiores são fruto de uma ampliação recente.



Avenida Rio Branco, 252. Maio de 2016. Fonte: Google Street View

Há outros estacionamentos notificados, porém, para evitar repetição, colocaremos apenas o seguinte como exemplo.

Figura 7 – Imóvel notificado, localizado fora da ZEIS. Parte do terreno é utilizado como lanchonete.



Rua Aurora, 313. Julho de 2015. Fonte: Google Street View

A seguir, alguns imóveis dentro da ZEIS que apresentam sinais de ociosidade:

Figura 8 – Imóvel com sinais de ociosidade não notificado, localizado na ZEIS. Aparentemente comercial. A fachada parece recém reformada em 2010, porém não recebeu manutenção desde então. O imóvel não é tombado.



Rua do Triunfo, entre 170 e 172. 1 - Janeiro de 2010. 2-Setembro de 2014. 3- Novembro de 2017. Fonte: Google Street View

Figura 9 – Imóvel com sinais de ociosidade não notificado, localizado na ZEIS. Uso aparentemente comercial. A segunda porta foi concretada após 2010.



Rua dos Andradas 543. 1-Janeiro de 2010. 2- Março de 2014. 3- Julho de 2017.  
Fonte: Google Street View

Figura 10 – Imóvel com sinais de ociosidade não notificado, localizado na ZEIS. Aparentemente comercial. O andar de cima é usado para aluguel de quartos. O imóvel não é tombado.



Rua do Triunfo, 289 (as portas do centro nas imagens). 1-Fevereiro de 2011. 2-Maio de 2016. 3- Novembro de 2017. Fonte: Google Street View

Figura 11 – Imóvel com sinais de ociosidade não notificado, localizado na ZEIS. Aparentemente comercial. O imóvel à esquerda na foto era utilizado em 2010.



Rua dos Andradas, 589 (porta do centro nas imagens). 1-Janeiro de 2010. 2-Janeiro de 2015. 3- Julho de 2017. Fonte: Google Street View.

Figura 12 – Imóvel com sinais de ociosidade não notificado, localizado na ZEIS. Estacionamento de veículos com cobertura em parte do terreno.



Rua dos Gusmões, 96. Maio de 2016. Fonte: Google Street View

As figuras mostram indícios de que dentro da ZEIS há imóveis em situação semelhante aos imóveis notificados fora da ZEIS. Isso levanta o questionamento sobre a não se notificação desses imóveis, distante apenas dois quarteirões dos imóveis notificados. Costa (2017, p.162) afirma que a questão da sobreposição dos instrumentos era considerada importante pelo DCFSP: "O destaque para ZEIS-3 e 5 representa a especial atenção dos técnicos do DCFSP para essas áreas presentes nos distritos centrais". Por outro lado, o Departamento, na época, era dirigido por Bruno Filho, que já tinha apontado a importância de ter cautela com esse tipo de técnica de sobreposição:

Quando o plano diretor, ao mesmo tempo, estabelece um zoneamento restritivo (por exemplo, determinando como única opção a edificação de Habitação de Interesse Social para população com renda até três salários-mínimos, como no caso da ZEIS com HIS em Santo André), há o risco de, na medida em que combinadas as duas regras, caracterize-se uma expressiva perda de conteúdo econômico do imóvel; ou, por outro lado, uma resistência fundada em argumentos econômicos. Assim, embora ainda não haja vedações constitucionais ou legais a essa concomitância, entendemos que

deve haver um acompanhamento dessas situações para acelerar a ocupação desses vazios em condições minimamente razoáveis aos proprietários. (BRUNO FILHO; DENALDI, 2009, p.48)

Na gestão seguinte, Doria-Covas, a aplicação do instrumento foi praticamente paralisada. Segundo a prefeitura, a redução teve o objetivo de “sanar inconsistências e desatualizações das bases cadastrais” (CUBAS, 2018) e criação de “metodologia e diagnóstico quanto aos impactos decorrentes de sua aplicação, em especial nas regiões centrais”, além do “aprimoramento na gestão processual e no monitoramento de notificações ainda não cumpridas” (RIBEIRO, 2017).

De acordo com o relatório anual de avaliação do PEUC, até novembro de 2017, 85% dos imóveis notificados não haviam cumprido com as obrigações e nem solicitado alvará de aprovação e execução de nova edificação. Apenas 7% haviam cumprido definitivamente com a realização do parcelamento, edificação ou utilização de lotes então ociosos.

Costa (2017, p.210), em relação às suas observações feitas até fevereiro de 2017, e ressaltando o curto período de aplicação do instrumento, conclui que foram muito baixas as transformações socioespaciais trazidas pelos poucos imóveis que cumpriram as obrigações.

Brajato (ZYLBERKAN, 2018) afirma que uma das causas da baixa efetividade do instrumento decorre do fato de que muitos proprietários esperam que seja dada anistia tributária em relação ao IPTU progressivo.

No Capítulo 4 comentaremos esses pontos a partir de alguns fundamentos teóricos.

## **Capítulo 4 – Estado, propriedade privada e gentrificação na compreensão do PEUC**

Ao longo dos Capítulos anteriores, foi possível perceber que, nas últimas décadas, o Estado foi progressivamente se colocando de forma contrária aos interesses de uma parte dos proprietários imobiliários. Esse tipo de atuação estatal, a princípio, poderia ser vista como benéfica aos grupos subalternos, entretanto, parece que os beneficiados foram outros grupos hegemônicos. É nesse contexto, nos parece, que deve ser compreendido o uso do PEUC em São Paulo, que foi criado pelo Legislativo de São Paulo no mesmo contexto de aprovação do Projeto Nova Luz, e que enfraquece os proprietários de imóveis frente aos empreendedores, auxiliando para que a resolução do conflito entre esses dois grupos se dê em favor destes. Nos parece que esses fatos podem ser explicados pela teoria marxista do Estado, e é o que buscaremos demostrar neste Capítulo. Para isso serão estabelecidas, primeiramente, algumas premissas teóricas fundamentais a partir das quais baseamos nossa compreensão da produção do espaço urbano e do planejamento estatal.

Inicialmente, cumpre estabelecer uma primeira premissa de trabalho, qual seja: o Estado age orientado pelo propósito subjacente básico de sustentar a sociedade capitalista e assegurar a reprodução dessa sociedade. Essa hipótese é corroborada pelas considerações a seguir, apresentadas por Harvey (2005b, p.80-82).

O Estado se origina da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade. Para garantir o interesse comum, os seres humanos dotam o Estado de instrumentos de dominação (a lei, o poder de tributação, e o poder de coação). Porém, a direção política dada ao Estado pode transformar esses instrumentos em instrumentos para dominação de classe. Assim, em geral, o que se verifica é que a classe economicamente dirigente utiliza seus recursos para se transformar em classe politicamente dirigente, fazendo do Estado um meio para controle e exploração das classes oprimidas.

Dessa situação decorre a contradição de que o Estado, que tem como razão de ser a defesa do bem de todos, age no interesse único de apenas um grupo. Para resolver essa contradição, são utilizadas duas estratégias: a autonomização

aparente entre os funcionários do Estado e o resto da sociedade; e a transformação dos interesses de classe em um aparente interesse geral.

Nesse sentido, afirmam Marx e Engels (2014, p.48-49):

Toda nova classe que toma o lugar de outra que dominava anteriormente é obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seu interesse como o interesse comum de todos os membros da sociedade, quer dizer, expresso de forma ideal: é obrigada a dar às suas ideias a forma da universalidade, a apresentá-las como as únicas racionais, universalmente válidas.

Para que essas ideias possam ser apresentadas como representantes do interesse comum é necessário que sejam desvinculadas de um interesse específico de classe, e, para isso, são formuladas como verdades eternas, universais, racionais e naturais. As noções de "justiça", "direito" e "liberdade" são exemplos dessas idealizações abstratas.

Em um regime democrático, onde a maioria numérica é a fonte direta do poder político, o sufrágio universal obriga os detentores do poder econômico a buscar formas indiretas de exercer o poder político. Isso, porém, traz um aspecto vantajoso para a classe dominante:

Sob essas condições, o relacionamento entre interesses de classe economicamente concebidos e o Estado enquanto entidade política se torna especialmente nebuloso, o que, naturalmente, é vantajoso, pois é muito mais fácil para o Estado manter a aparência de árbitro neutro entre todos os interesses.(HARVEY, 2005b, p.86-87)

Uma dessas formas indiretas de controle se dá pela submissão financeira do Estado ao crédito privado, como já haviam observado Marx e Engels (2014, p.75):

A essa propriedade privada moderna corresponde o Estado moderno, que, comprado progressivamente pelos proprietários privados por meio dos impostos, cai plenamente sob o domínio destes pelo sistema de dívida pública, e cuja existência, tal como se manifesta na alta e na baixa dos papéis estatais na bolsa, tornou-se inteiramente dependente do crédito comercial que lhe é concedido pelos proprietários privados, os burgueses.

Ao longo do trabalho, notadamente durante as negociações com o BID, vimos como a questão do crédito é um obstáculo constante na formulação de políticas de cunho social.

Outro fator que permite o controle indireto é a corrupção direta dos agentes do Estado, que no Brasil tem se mostrado uma efetiva forma de direcionamento das

ações do Estado, destacadamente na área de construção civil e produção do espaço urbano. Veremos que há indícios de que esse foi um fator relevante nas transformações da área estudada.

Também a enorme fragmentação dos canais por meio dos quais o poder do Estado é exercido, muitos dos quais inacessíveis aos grupos subordinados, impede que situações conjunturais sejam capazes de trazer mudanças significativas nas políticas públicas que, por décadas, foram sendo construídas para favorecer os grupos dominantes. Vimos, por exemplo, iniciativas do Executivo ou Legislativo que constituem avanços para grupos subordinados, porém encontram barreiras nos demais Poderes e instituições do Estado. Nesse sentido pode ser compreendida a dificuldade de aplicação do PEUC, que tem encontrado enorme resistência no longo caminho que precisa percorrer nas diversas esferas do Legislativo, Executivo e, futuramente, do Judiciário.

A situação de controle indireto obriga a classe dirigente, para manter o controle político, a fazer concessões e abrir mão de seu interesse econômico imediato, sem, porém, abolir aqueles pontos que são o fundamento do modo de produção. Assim, são concedidos benefícios e garantias aos trabalhadores (geralmente em detrimento de trabalhadores de outros locais ou nacionalidades) em troca de obediência e aceitação de certos pontos que são necessários à reprodução capitalista (HARVEY, 2005b, p.88).

Na medida do possível, essas concessões são feitas de forma que tragam benefícios também para a classe dominante, ou então que, apesar de um revés para a classe dominante a curto prazo, acabam, a longo prazo, se transformando em vantagem:

Claro que as políticas que, simultaneamente, apoiam a ideologia dominante e proporcionam benefícios materiais são duplamente apropriadas. Por exemplo, pode se entender a política estatal relativa à posse de casa própria pela classe trabalhadora como, simultaneamente, ideológica (o princípio do direito de propriedade privada obtém apoio muito difundido) e econômica (proporcionam-se padrões mínimos de abrigo e abre-se um novo mercado para a produção capitalista). (HARVEY, 2005b, p.88)

O instrumento urbanístico em estudo no presente trabalho parece ser um desses casos, pois, apesar de criado com o discurso de instrumento viabilizador de uma reforma urbana de cunho social, ele pode ser usado como instrumento

potencializador de processos de valorização do espaço promovidos de forma a apenas ampliar as desigualdades socioespaciais na cidade, como demonstrou a experiência de aplicação em Curitiba.

Uma segunda premissa de trabalho é a de que a propriedade privada se apresenta como uma das condições para o funcionamento do modo de produção capitalista.

Harvey (2005b, p.82-85) explica que o modo de produção capitalista tem como fundamento a produção de mais valia, que se dá no âmbito de relações de troca operáveis apenas sob certas condições: liberdade de todos os indivíduos para participar das relações de troca no mercado, sem vínculos pessoais; acesso aos valores de uso unicamente por meio da troca entre proprietários (propriedade privada); quantificação dos valores de uso, que permite igualdade nas trocas; em vez de dependência pessoal, a dependência recíproca, que garante a igualdade nas trocas. E é a partir dessas condições que conceitos como “liberdade” e “igualdade” recebem uma formulação específica para o modo de produção capitalista. Veja-se, então, que é a partir da configuração do modo de produção que serão elaborados os valores básicos norteadores do sistema legal, que pauta a atuação e limites do Estado, bem como é garantido por este.

Especificamente sobre a propriedade privada do solo urbano, é possível dizer que sua função no modo de produção capitalista é a de capturar a mais valia resultante da produção social da cidade:

A propriedade privada do solo urbano como monopólio permite não só a realização do valor de um fragmento, mas também a apropriação do conjunto do trabalho que se sintetiza na produção da cidade. (CARLOS, 2011, p. 99)

Para Lefebvre, o espaço é produto social e histórico do modo de produção sob o qual se organiza a sociedade:

(...) o modo de produção organiza, produz, ao mesmo tempo que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo). É assim que ele se realiza, posto que o modo de produção projeta sobre o terreno estas relações, sem todavia deixar de considerar o que reage sobre ele. Certamente, não existiria uma correspondência exata, assinalada antes entre relações sociais e as relações espaciais (ou espaço-temporais). A sociedade nova se apropria do espaço preexistente, modelado anteriormente; a organização anterior se desintegra e o modo de produção integra os resultados (LEFEBVRE, 1981 apud CARLOS, 2011, p.70).

Assim, o espaço da cidade se restrutura conforme for necessário para a manutenção do modo de produção:

[...] a cidade se reproduz, continuamente, como condição geral do processo de valorização gerado no capitalismo no sentido de viabilizar os processos de produção, distribuição, circulação, troca e consumo e, com isso, permitir que o ciclo do capital se desenvolva e possibilite a continuidade da produção, logo, sua reprodução. (CARLOS, 2001, p. 15)

Nos parece que o instrumento urbanístico em estudo, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), deve ser interpretado como mais um poder dado ao Estado para que este adéque o uso da propriedade privada de forma a quebrar as barreiras para a realização dessa restruturação urbana demandada pelo atual estágio do capitalismo. De fato, a intervenção estatal é necessária para a reprodução ampliada do capital, “pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo” e “a homogeneidade no interior da classe capitalista se decompõe em frações de capital potencialmente em conflito entre si”, de forma que o Estado deve desempenhar “o papel de árbitro entre esses interesses conflitantes” (HARVEY, 2005b, p.85).

Uma terceira premissa importante é a de que, no modo de produção capitalista, o espaço também se constitui como mercadoria, portanto momento do processo de acumulação do capital. Em “O direito à cidade” (2011), Lefebvre aponta o século XIX como um momento crucial em que a cidade como um valor de troca começa a superar seu valor de uso. Ou seja, o espaço, em vez de ser um espaço vivido usado por seus habitantes – a quem, segundo o autor, a cidade pertence – não mais é apenas um local para trocas, mas cada vez mais um veículo para a acumulação através dos movimentos do capital e fenômenos como a gentrificação, constituindo-se então em um produto a ser comprado e vendido através da competição entre cidades e um objeto de consumo construído, por exemplo, por meio do discurso turístico. Essa atribuição de valor ao espaço, transforma-o em uma “mercadoria análoga a uma quantidade de açúcar ou aço” (LEFEBVRE, 2008, p.126). Entretanto, a atribuição do valor de troca não suplanta o valor de uso, “o comprador do espaço continua a comprar valor de uso” (Ibid., p. 128), de forma que passam a existir conflitos decorrentes da existência simultânea de valor de uso e valor de troca:

Aqui, o nível de análise se desloca da consideração do meio ambiente construído e das edificações e infraestrutura como capital fixo, para a produção do espaço, na qual a propriedade privada da terra ganha uma centralidade fundamental, uma vez que constitui a mediação para o uso, o que escancara os conflitos entre as necessidades sociais coletivas de uso do espaço e a produção do uso como mediação para realização do valor, além de expor as contradições relativas ao próprio processo de fragmentação e hierarquização do espaço. (ALVAREZ, 2012, p. 71)

Para Lefebvre, o século XIX marca um momento chave no qual a nascente ideologia burguesa de planejamento urbano abandona o objetivo de criar uma realidade urbana “para usuários”, para adotar o objetivo de produzir uma cidade adequada para especuladores capitalistas, construtores e técnicos (2011, p.127). Por sua vez, Carlos (2001, p.37) afirma que há uma tendência no mundo moderno em transformar os espaços em mercadoria ou área de circulação, “o que, tendencialmente, limitaria seu uso às formas de apropriação privada”. Afirma a autora que na cidade de São Paulo é possível observar que os espaços têm uma tendência em, cada vez mais, se transformarem em mercadoria, pois estes se reproduzem em função dos interesses do mercado imobiliário.

Quando a terra na cidade é mercadoria, só as classes altas têm acesso às terras de valor mais alto, pois, em sendo mercadoria, as terras podem ser classificadas em faixas de valor de troca diferentes, e, como a classe social define qual faixa de valor a que a pessoa tem acesso, cada classe social tem acesso a apenas alguns tipos de terra; sendo que as classes mais baixas têm acesso apenas às de menor valor, enquanto que as terras de maior valor só são acessíveis às classes mais altas; sendo que este valor mais alto de algumas terras é, em regra, uma consequência de melhorias em estruturas realizadas pelo Estado. Daí a importância de termos em mente essa premissa da terra como mercadoria quando considerarmos a questão das desigualdades socioespaciais da cidade.

Um dos problemas decorrentes da desigualdade socioespacial é a falta de acesso à infraestrutura urbana pública. Arretche (2015, p.193) explica que o fator renda é o mais focado nos estudos sobre desigualdade, de forma que a literatura se volta para os efeitos das políticas sociais sobre a desigualdade de rendimentos entre os indivíduos e, por consequência, os trabalhos que analisam políticas de transferência de renda (previdenciárias e assistenciais) têm grande centralidade nessa agenda de estudos. Porém, dentro da concepção de cidadania construída até

a contemporaneidade, devem ser levados em conta outros fatores além do acesso à renda, como o acesso a bens essenciais de forma dissociada da renda. Ou seja, o acesso a serviços sociais é uma dimensão do bem-estar distinta e não redutível aos rendimentos. Assim, pessoas com mesmos ganhos podem ter padrões de vida muito diferentes caso tenham distinto acesso a serviços. Nesse sentido, Kowarick (2000, p.22) explica que os aspectos de reprodução dos trabalhadores são mediatizados pelo Estado, de forma que, mesmo que as condições de trabalho e remuneração não se alterem, os padrões de reprodução urbana podem melhorar ou piorar. Além disso, a renda real é afetada pela desigualdade de acesso a serviços, dado que indivíduos com a mesma renda nominal poderão ter padrões de consumo diferentes dependendo do peso do gasto com bens essenciais em seus respectivos orçamentos. Da mesma forma, diferentemente dos bens privados, o consumo de bens coletivos não depende apenas da decisão de compra por parte dos indivíduos, de modo que o lugar onde moram importa para o acesso a esses serviços, ou seja, a distribuição espacial da oferta tem um efeito independente sobre as condições de acesso dos indivíduos.

Atente-se que a abrangência de serviços necessários ao exercício da cidadania plena transcende os serviços mínimos como energia elétrica e saneamento. Com efeito, Lefebvre (2011, p.138) explica que a antiga forma de miséria proletária se atenua e passa a ser substituída por um novo tipo de miséria, a do habitat, que é aquela que submete o habitante a um cotidiano brutal, organizado na e pela sociedade de consumo. Kowarick (2000, p.22) chama a situação de privação desses bens essenciais de espoliação urbana, citando como formas de sua manifestação:

[...] desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, isto para não falar da inexistência das áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não-pavimentadas e sem iluminação.

Entretanto, o problema da desigualdade socioespacial vai além da falta de acesso à infraestrutura urbana. Da lógica de acesso às faixas de valor de terra conforme a classe social, exposta anteriormente, decorre a produção do espaço

urbano com a característica da segregação. Padua (2015, p.152) afirma que a transformação do morador em usuário de um produto,

[...] naturaliza o fato de que a apropriação da cidade está ligada ao poder aquisitivo, à classe social de cada pessoa, o que é algo violento, pois se naturaliza a própria segregação, que é também violenta.

Lefebvre (2011, p.123) aponta que da segregação decorre um círculo vicioso, em que a segregação inviabiliza fatores necessários à luta contra a própria segregação, como o protesto, a contestação e a ação. Assim, a segregação leva a um tipo de urbanização e sociabilidade que impede o encontro das diferenças (PÁDUA, 2015, p.154), o que, por sua vez, impede o exercício do Direito a Cidade, pois o encontro e a simultaneidade são a razão suprema do urbano (LEFEBVRE, 2011, p.84). Nesse sentido, explica Lefebvre (2011, p. 22) que:

A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade.

Por outro lado, a expulsão das classes mais baixas do centro da cidade é outro fator que impede a realização do urbano proposta por Lefebvre. A possibilidade de viver no, ou perto do centro foi sendo extirpada dessas pessoas ao longo dos séculos XIX e XX, por meio de planos urbanos formulados com esse objetivo. Assim, o autor enfatiza que o direito à cidade não deve ser tomado apenas como um direito de visitar o centro, mas deve ser formulado como um renovado direito à vida urbana (em oposição à vida suburbana).

Assim, para além da questão da segregação, é necessário se atentar para o problema representado pelo afastamento do centro. Essa forma de urbanização pode ser chamada de "urbanização crítica":

Nas imensas periferias, a dos centros histórico e expandido das cidades, ou a do seu entorno, cada vez mais amplo e distanciado, metropolitano, prevalece a baixa composição orgânica do espaço, que aparece como falta de infraestrutura urbana. Designamos por urbanização crítica. O movimento é ir distanciando os espaços periféricos e ir constituindo novas centralidades econômicas metropolitanas. (DAMIANI, 2009, p. 47)

Segundo Smith (2007, p.20) isso constitui uma consequência da restruturação urbana que acontece a nível global:

A conclusão lógica da atual reestruturação, que permanece hoje incipiente, seria um centro urbano dominado por funções executivas, financeiras e administrativas de alto nível, habitações para a classe média e classe média alta, e um complexo de hotéis, restaurantes, cinemas, lojas e espaços de cultura oferecendo lazer a esta população. [...] A provável consequência disto é um deslocamento substancial da classe trabalhadora para os subúrbios mais antigos e para a periferia urbana.

Segundo Harvey (2005) essa restruturação urbana decorre da própria forma de funcionamento do modo de produção capitalista, que, fundamentada na lógica expansionista de interminável busca pelo lucro, cria, em determinado lugar, um contexto geográfico propício às atividades capitalistas, e, em momento posterior, tem que destruí-lo para construir um contexto totalmente diferente. Alvarez (2012, p. 71) ressalta que é no urbano que esse processo de desvalorização é mais visível, apesar de, contraditoriamente, ser também ali que o processo de valorização se concretiza de forma mais intensa, o que revela que o momento de desvalorização já se constitui como a potencialidade de uma revalorização.

O Estado exerce um papel fundamental nesse processo de produção e reprodução do espaço necessário à manutenção das relações de dominação (CARLOS, 2011, p.29). Dentre as ações estatais que se inserem nesse movimento podem ser citadas: flexibilização no aparato jurídico; definição de operações urbanas; obras de recuperação ambiental e saneamento; revitalização de centros históricos, grandes edificações destinadas à realização de eventos esportivos de caráter internacional; criação de amplos centros culturais; desapropriação e despejos (ALVAREZ, 2012, p. 73). Essas intervenções do Estado, enquanto instrumento político, significam um direcionamento orçamentário, o que aprofunda as desigualdades, já que desencadeia processos de valorização diferenciados de certas áreas e setores sociais em detrimento de outros (CARLOS, 2011 p. 76).

Dentro da estratégia capitalista de produção do espaço para lutar contra a queda tendencial do lucro médio, cabe ao urbanismo dissimular os fundamentos, sentidos e finalidades; ocultar a estratégia capitalista sob uma aparência positiva, humanista e tecnológica (LEFEBVRE, 1999, p. 143). E, como consequência da atuação estatal amparada nesse urbanismo:

[...] as transformações espaciais tornam-se produtos de uma administração e não obras de produção social. A cidade passa a ser entendida como expressão, não mais do desenvolvimento histórico da sociedade, e sim, da ação técnica planejada por algum administrador. (ALVES, 2010, p.49)

Esse modo de produção do espaço urbano desconectada da produção social, e em descompasso com o ritmo de vida do cotidiano cria o estranhamento dos indivíduos em relação àquilo que os cerca:

O tempo diz respeito a um espaço, ou seja, ao uso deste, e no mundo moderno uma nova relação espaço-tempo se instaura na sociedade urbana que pode ser entendida, em toda sua extensão, a partir do lugar, dos atos da vida cotidiana. Essa contradição produz o que chamo de estranhamento, pois a rapidez das transformações na metrópole, obriga as pessoas a se readaptarem constantemente às mudanças impostas pela produção espacial. Isto é, diante de uma metrópole, onde as formas mudam e se transformam de modo cada vez mais rápido, os referenciais dos habitantes da metrópole se modificam, produzindo a sensação do desconhecido, do não identificado. As marcas das relações e dos referenciais da vida se esfumam ou se perdem para sempre, e o estranhamento provocado pelas mudanças do uso do espaço e de uma nova organização do tempo na vida cotidiana coloca o indivíduo diante de situações mutantes inesperadas, dando conteúdo ao espaço amnésico, produto do processo de implosão da metrópole. (CARLOS, 2007, p.83)

Outro efeito dessa restruturação urbana é o fenômeno da gentrificação, que é explicada pela teoria do “rent gap”. Vejamos no que consiste essa teoria

#### 4.1 Teoria do “rent gap”

Smith (1977, 1979, 1984, 1987, 1989, 1992, 1996a, 1996b, 1999, 2006, 2007) estuda o fenômeno da gentrificação, que situa como sendo uma forma de restruturação do espaço urbano conectada a mudanças político-econômicas em escala global. Mais do que uma anomalia local de cidades como Nova Iorque e Londres, o fenômeno tem se mostrado uma estratégia urbana articulada que é central na nova economia urbana globalizada. Smith, ao analisar o processo em Nova Iorque, identifica 3 ondas sucessivas, e afirma que em outras cidades o processo ocorre de maneira diferente, entretanto estabelece que a causa fundamental do processo é a mesma em todos os lugares.

O autor refuta explicações culturalistas para o fenômeno, entendendo que as causas são de natureza econômica. A explicação predominante na década de 1970,

quando o autor formula a teoria do “rent gap”, era a dos economistas neoclássicos que afirmavam que mudanças no estilo de vida da população levam ao surgimento de demanda por novas formas de moradia, o que então é atendido pelo mercado imobiliário, que se ajustaria para atender essa nova demanda. A gentrificação de uma área seria, então, resultado da escolha de consumidores que passaram a ter interesse por ela. Smith contesta essa explicação, afirmando que o fenômeno é um produto estrutural do mercado imobiliário e decorre da movimentação do capital pela cidade em busca da maior rentabilidade. Propõe uma teoria para explicar o fenômeno, a teoria do "rent gap", segundo a qual a gentrificação é uma escolha racional dos agentes do mercado, que a eles é possibilitada em decorrência de um anterior processo de desvalorização do capital investido naquela área. Então é o anterior período de declínio de investimentos que cria as condições econômicas para a gentrificação, e Smith mostra que esse declínio, em que ocorre a chamada “filtragem”, é acarretado pelo mecanismo objetivo de desvalorização do capital investido nas áreas residenciais centrais.

Vale notar que Engels (2015) já havia articulado essa ideia:

A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas, em vez de elevar esse valor, acabam pressionando-o para baixo, porque não correspondem mais às novas condições; eles são demolidos e outros são construídos em seu lugar. Isso acontece sobretudo com moradias de trabalhadores localizadas no centro, cujo aluguel, por mais superlotadas que estejam as casas, jamais ou só muito lentamente teria como ultrapassar um certo valor máximo. Elas são demolidas e, em seu lugar, constroem-se lojas, depósitos de mercadorias, prédios públicos. [...] O resultado é que os trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia [...].

Smith faz uma esquematização de como se desenrola essa “filtragem”, porém destacando que há diversos fatores que podem fazer com que alguns bairros escapem desse declínio. Então, considerando um bairro relativamente homogêneo em termos de idade e qualidade das moradias, no momento da construção seu preço reflete o valor da estrutura somada à renda da terra. A renda da terra é o direito que proprietário da terra tem de exigir uma parcela da mais valia produzida pelo usuário da terra. A renda da terra capitalizada é a quantidade de renda da terra apropriada pelo proprietário da terra, dado o presente uso. Em caso de locação, a

renda da terra capitalizada é representada pelos alugueis pagos pelos inquilinos; já no caso de o próprio proprietário utilizar a terra para moradia, a renda capitalizada aparece no preço de venda, que reflete o fluxo de rendas esperado para o futuro. Já o valor da casa é a medida da quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-la. Então, passado um tempo da construção, o valor da casa passa a sofrer depreciação, o que acontece por três motivos: deterioração física; obsolescência do estilo; avanços na produtividade do trabalho.

Assim, após um ciclo de uso, passa a ser necessário um investimento substancial para lidar com essa deterioração do imóvel e fazer atualizações do estilo. Surge então uma primeira decisão que o proprietário deve tomar entre fazer ou não esse investimento de manutenção. Alguns dos proprietários moradores preferem usar esse dinheiro para se mudar e deixar a casa para locação. Assim, aumenta a proporção de casas alugadas no bairro, o que é um fator que acelera o declínio de investimentos, pois os locadores, quando se trata de um bairro já em declínio, têm maior tendência a fazer a escolha de não investir em manutenção, e usar esse capital em outros investimentos. Essa é uma escolha racional do locador, e que ilustra bem o “momentum” econômico que se estabelece no bairro em declínio: como o bairro está em declínio, os antigos moradores passam a deixá-lo em busca de bairros que correspondam ao seu padrão socioeconômico, dando lugar a inquilinos de menor poder aquisitivo; se vendo nessa situação, o locador percebe que, se optasse por investir no imóvel, teria que cobrar um aluguel acima da média cobrada no bairro, mas a probabilidade de encontrar inquilinos com renda acima da média do bairro seria pequena. A melhor opção, então, é não investir na casa, e utilizar esse capital em outro setor mais rentável da economia. Como consequência, essa decisão de desinvestimento contribui para aumentar a força do movimento de declínio. A percepção (enviesada) desse “momentum” pode ser observada na seguinte entrevista de um morador do Centro de São Paulo feita por Silva, Biava, e Sígolo (2009, p.59):

Segundo o Sr. Coutinho, a deterioração das edificações na área central faz parte de um “ciclo vicioso”, no qual os baixos valores de condomínio atraem um público com baixo poder aquisitivo – que não podem pagar mais – restando recursos escassos para manutenção. Como as construções na área central são muito antigas, datam da década de 60, este quadro se agrava mais ainda.

Além disso, instituições financeiras ficam menos propensas a aceitar hipotecas com base nesses imóveis (no Brasil é mais comum a alienação fiduciária), o que dificulta a venda, trazendo mais um incentivo para não realizar investimentos no imóvel. Quando o aluguel fica insuficiente para cobrir os custos básicos do imóvel, esse desinvestimento chega ao ponto de o proprietário deixar o imóvel vazio e sem pagar tributos. Esse último aspecto, a vacância associada à inadimplência tributária, foi observado no Centro de São Paulo por Silva, Biava e Sígolo (2009, p.43). Percebe-se que, instalada a situação de declínio, a tendência é que os indivíduos optem por investir seu capital fora do bairro, o que só agrava o declínio.

Porém, ao mesmo tempo em que ocorre essa redução da renda da terra capitalizada, também está ocorrendo o aumento do potencial de renda no bairro, que é o quanto de renda seria gerada caso a terra estivesse sendo usada da “melhor” (mais rentável) maneira possível. O aumento do potencial de renda das áreas centrais é uma observação histórica nas cidades em expansão. Essa diferença entre a renda capitalizada e a renda potencial é o que Smith chama de “rent gap”.

Esse processo de declínio e ampliação do “rent gap” foi o que se observou nos centros das grandes cidades dos EUA no período após a Segunda Guerra Mundial, quando as classes mais altas passaram a residir nos subúrbios. Porém, a partir das décadas de 1960 e 1970, passou-se a observar uma reversão desse declínio, o que Smith explica pela atuação de agentes do mercado imobiliário buscando aproveitar a oportunidade econômica representada pelo “rent gap” produzido no centro. Apenas quando esse “rent gap” surge é que pode-se esperar ações de redesenvolvimento da área, pois, sem ele, o benefício econômico seria muito pequeno.

Uma vez atingido o ponto em que o “rent gap” está amplo o bastante, podem começar os reinvestimentos visando fazer a renda capitalizada se elevar ao patamar da renda potencial. A partir daí é que a gentrificação pode ser iniciada, e essa iniciativa pode partir de diversos atores: o Estado; instituições financeiras; ou desenvolvedores profissionais. E, instalado esse quadro de valorização, a tendência dos locadores passa a ser em sentido contrário daquela do período de declínio, quando o mais racional seria não investir, pois a renda média com novos inquilinos do bairro está aumentando, e então são necessários investimentos no imóvel para aproveitar esse aumento. Assim como no período de declínio, também cria-se um “momentum”, só que no sentido de ascendência da valorização.

Smith destaca que a iniciativa necessária para romper o movimento de declínio não parte de consumidores individuais exercendo sua preferência, como acreditam os economistas neoclássicos, mas sim por uma ação coletiva dos atores citados. Assim, a disponibilidade de crédito, por exemplo, é um pré-requisito para o processo (sem isso não há poder de compra para exercer a preferência), porém a preferência individual não o é, já que pode ser socialmente criada (publicidade é o meio principal para isso). Smith destaca que se trata de uma ação coletiva, para deixar claro que a iniciativa necessária para a reversão do declínio não parte de um acaso, de um capricho de um indivíduo, ou de um ato heróico, mas sim de uma condição econômica local, a que estão submetidos os diversos agentes do mercado imobiliário. Isso não exclui a possibilidade de haver a atuação de um único indivíduo, desde que este seja habilidoso o suficiente para perceber a oportunidade antes dos demais e, ainda, assegurar o monopólio sobre a área. Vale dizer que Smith destaca que o surgimento de um "rent gap" significativo não é suficiente à ocorrência de gentrificação, porém é uma condição necessária, já que, se o uso corrente fosse suficiente para capitalizar de forma próxima ao máximo potencial, pouca ou nenhuma vantagem econômica seria gerada pelo redensenvolvimento.

A amplitude do "rent gap" pode ser alterada pela mudança da renda capitalizada ou da renda potencial. Um aumento repentino na renda potencial ocorreria, por exemplo, com uma alteração da legislação urbanística de forma a permitir usos mais rentáveis do solo. Aqui entra um dos papéis do Estado nesse processo, pois as políticas públicas adotadas podem aumentar ou diminuir o "rent gap" em uma área. Também a aplicação de recursos estatais para construção de infraestrutura é relevante para definir o potencial de rentabilidade, pois, como os recursos do Estado são limitados, devem ser feitas escolhas de quais lugares receberão estes recursos:

"o Estado desenvolve estratégias que orientam e asseguram a reprodução, ao passo que, enquanto instrumento político, sua intervenção aprofunda as desigualdades como decorrência da orientação do orçamento, dos investimentos realizados no espaço, o que desencadeia processos de valorização diferenciados não só entre algumas áreas, mas também em detrimento de outras áreas e de outros setores sociais" (CARLOS, 2011 p. 76).

Percebe-se, então, que o nível de influência do setor imobiliário na direção da Prefeitura tem um peso importante nesse processo.

Dadas as condições econômicas necessárias para o redesenvolvimento, ou seja, a existência de um “rent gap”, o processo de gentrificação pode acontecer de diversas maneiras. É possível classificar essas diferentes vias pela maior ou menor atuação do Estado. Dos casos estudados mais detalhadamente por Smith, os casos de Society Hill (Filadélfia), e Reservoir Hill (Baltimore) são do tipo em que o Estado assume o papel de organizador, promotor, financiador e garantidor do processo; por outro lado, no caso de Lower East Side (Nova Iorque), a iniciativa privada atua autonomamente; já o caso do Harlem (Nova Iorque), é um tipo intermediário entre esses dois extremos. Traçaremos alguns paralelos entre esses casos e a situação do Centro de São Paulo. Antes, porém, é necessário fazer uma observação sobre a questão da especulação imobiliária.

Smith afirma que a especulação é uma forma de reinvestimento, porém que não acarreta mudança na estrutura urbana. A especulação fecha o “rent gap”, pois eleva a renda capitalizada, já que esta representa, no momento da venda, a expectativa de rendimentos futuros, de forma que, conforme aumenta a expectativa de redesenvolvimento, se eleva também a renda capitalizada. Nos casos de Society Hill e Reservoir Hill, o redesenvolvimento foi antecedido por alguns anos de especulação imobiliária diante da expectativa de valorização, sem, entretanto, nenhum investimento substancial em capital produtivo. Ou seja, o “rent gap” foi fechado em razão da euforia dos proprietários, de forma que desapareceu a condição necessária para a atuação dos desenvolvedores. Diante desse cenário, coube ao Estado, comandado por indivíduos economicamente interessados na área, criar um projeto para o bairro inteiro, desapropriando os imóveis a preço de mercado e repassando aos desenvolvedores a preço reduzido. Ou seja, o Estado criou um “rent gap” onde não existia, arcando com a diferença econômica.

Diferente é a situação de Lower East Side, pois ali o processo se deu como um avanço de fronteira de gentrificação a partir de outros bairros anteriormente gentrificados (Smith faz uma estimativa de 100m a 200m de avanço por ano entre 1975 e 1981), de forma que a iniciativa privada pode ir aproveitando as oportunidades do lado não gentrificado, respaldada pela segurança do lado gentrificado, e tendo como “tropa de choque” os artistas que se mudavam para Lower East Side fugindo da alta de preço dos bairros vizinhos. Esses empreendedores que primeiro percebem as condições econômicas para além da fronteira são então ideologicamente chamados de “pioneiros”, vistos como heróis

corajosos, e se lhes atribui a causa da reversão do declínio de investimentos. Esse também é um contexto de especulação imobiliária, já que a experiência recente de gentrificação dos bairros vizinhos criou uma expectativa de valorização, porém a proximidade da fronteira dá mais segurança para os proprietários investirem em capital produtivo, e para as instituições financeiras concederem crédito para investimentos na área. Além disso, os desenvolvedores podem comprar imóveis de forma esparsa (e não sistemática, como nos projetos do Estado), o que os permite aproveitar oportunidades que surjam conforme os proprietários fiquem em dificuldades financeiras. De fato, sem um projeto estatal ostensivo, os desenvolvedores são capazes de atuar discretamente, sem criar um clima de euforia pela expectativa de reinvestimentos. Vale citar um exemplo disso em São Paulo, numa possível fronteira de gentrificação entre os bairros da Bela Vista e Bixiga:

Segundo a empresária, o proprietário da casa não quer vendê-la, pois é de família e sua fonte de renda. Ela garante que têm sido comuns as investidas de construtoras tentando comprar casas na região. “Um corretor procurou um vizinho oferecendo um valor baixo, dizendo que vai ter habitação popular e que vai desvalorizar, e que por isso era melhor vender antes para não perder mais dinheiro”, narra a empresária. (MURIANA; DURAN, 2013)

Vale citar também, como tática para contornar a expectativa de valorização, o exemplo emblemático da atuação dos arquitetos Carlos e Roberto Bratke e Francisco Collet na construção de dezenas de torres de escritório na Avenida Luís Carlos Berrini, que até então era uma área residencial ocupada majoritariamente por população de baixa renda:

[...] a assinatura dos contratos de venda dos imóveis era efetuada no próprio edifício sede da Bratke-Collet, no mesmo dia e hora, com todos os proprietários, os quais eram levados cada qual para uma sala isolada, com o objetivo de não haver o contato entre os mesmos, evitando-se que tomassem conhecimento dos objetivos da empresa. (FUJIMOTO, 1994, p.57)

Tendo em vista esses dois modelos básicos de ação nas áreas centrais, parece ser possível identificar ambos sendo implementados no Centro de São Paulo. De fato, desde 1990 houve uma atuação do mercado imobiliário que se manifestou independentemente dos projetos públicos para o centro, como argumentam Kara-José (2010) e Shimbo (2013). Foram quase 12.000 unidades habitacionais produzidas na Operação Urbana Centro no período entre 2000-2015,

sendo mais de 9.000 após 2010 (SP URBANISMO, 2017b, p.15). Entretanto, ao se examinar a distribuição espacial desses lançamentos, nota-se que se concentraram nas áreas próximas a bairros já valorizados, principalmente Higienópolis. Ademais, a análise de alguns dos lançamentos mais recentes revela que, em sua maioria, são terrenos adquiridos em situação de fragilidade dos proprietários, como o de imóveis no âmbito de partilhas, heranças, e arrematação em leilões (SP URBANISMO, 2017b, p.25). Também outros casos de dificuldades circunstanciais dos proprietários foram identificados nas entrevistas de Silva, Biava e Sígolo (2009). No mesmo sentido, Silva (2006, p.177) concluiu que os proprietários do centro “só vendem em função de problemas financeiros”.

Corroborando a formulação teórica de Smith sobre os agentes que são os “pioneiros” nesse contexto de fronteira, Kara-José, ao analisar esses empreendimentos, concluiu que se tratam:

[...] de agentes imobiliários que atuam numa lógica diferente da do grande capital, encarando as dificuldades que afastam outros empreendedores do Centro. (2010, p.202)

[...] como se viu, surgiram empresas "pioneiras", dispostas a arriscar na formação de demanda de classe média para o Centro. (2010, p.233)

Vale notar, porém, que essa produção imobiliária do período 2000-2010 parece não ter acarretado gentrificação da área, pois os dados do Censo de 2010 mostram um aumento de famílias com renda até 5 salários-mínimos, e redução de famílias com renda superior a 10 salários-mínimos (SP URBANISMO, 2017a, p.72). Já no tocante ao período posterior a 2010, quando a produção foi mais intensa, seria necessário um estudo em escala mais aproximada para verificar a ocorrência de gentrificação.

É possível concluir, como também encontrou Silva (2006, p.177) em suas entrevistas, que “os empreendedores têm medo de arriscar no centro, só arriscam se o poder público entrar”, de forma que a proximidade com os bairros já valorizados traz uma segurança que permite aos empreendedores ter mais iniciativa, atuando conforme surgem oportunidades. Já no caso das áreas do Centro mais afastadas dessa fronteira com bairros valorizados, nos parece inviável uma iniciativa desse tipo, partindo de agentes privados. Assim, nessas áreas é necessário que o Estado tome a iniciativa, porém isso, contraditoriamente, inviabiliza a ação dos

empreendedores, pois surge, entre os proprietários, uma expectativa bem mais palpável de valorização, de forma que passam a ter um comportamento de retenção especulativa. Esse fenômeno aparece na seguinte entrevista de Claudio Bernardes, um dos promotores do Projeto Nova Luz:

Fomos ao Judiciário da Fazenda, na Vara Municipal, conversar com um juiz para saber como fazer para desapropriarmos a Luz [referindo-se à Santa Ifigênia], porque quando o projeto saiu na imprensa, o projeto do Jaime Lerner, o preço dos imóveis subiu na hora, inviabilizando o negócio. (SOUZA, 2011, p.50)

Instalada essa situação de retenção especulativa, o Estado pode utilizar algumas táticas caso queira realizar o projeto (e o PEUC, em tese, é uma delas). No caso do Centro de São Paulo, atuação do Estado para reverter o declínio da região é há anos anunciada, de forma que criou-se uma enorme expectativa de redesenvolvimento, o que fez a renda capitalizada se elevar, fechando o “rent gap” sem dar possibilidade de uma entrada significativa dos desenvolvedores profissionais.

Entretanto, os investimentos estatais que se concretizaram até 2005 foram no sentido de melhorias de infraestrutura, bem como na reforma e construção de ícones culturais, que elevam o potencial de renda, porém sem romper o comportamento de retenção especulativa, de forma que a adesão da iniciativa privada aos incentivos de reinvestimento de capital produtivo foi muito baixa (SHIMBO, 2013, p.219).

Como vimos, até então a estratégia de ação estatal era pelo uso de incentivos à iniciativa privada, o que não surtiu efeitos. Nos parece que a ação foi ineficiente justamente porque os incentivos criam uma expectativa no mercado, resultando num fechamento do “rent gap” antes que os empreendedores possam se instalar na área. De fato, Silva, Biava e Sígolo (2009, p.69) mostram que o volume de transações imobiliárias nos Distritos Sé e República, entre 1989 e 2006 se manteve estável, enquanto o volume total do Município teve um forte aumento, praticamente triplicando. Sobre o perfil do proprietário do Centro, Silva (2006, p.177) concluiu:

Observa-se que os proprietários só vendem em função de problemas financeiros, caso contrário preferem esperar na expectativa de poder ganhar mais, sem enxergar a possibilidade de que o imóvel pode desvalorizar, ou de que poderiam investir o próprio patrimônio em

frentes mais rentáveis. Existem também os que “amealham”, não querendo vender em nenhuma hipótese.

Vale lembrar que, além da retenção especulativa dos então proprietários, também há os agentes que, quando conseguem comprar, o fazem para “para deixar parado”, como identificaram Silva, Biava e Sígolo (2009, p.63). Assim, com o Projeto Nova Luz, o Estado passa a adotar como estratégia para facilitar a entrada dos desenvolvedores o mecanismo da desapropriação por preço de mercado (muito abaixo do preço especulativo) e repasse aos desenvolvedores por esse preço. Numa versão posterior do projeto, a desapropriação seria feita pelo próprio desenvolvedor, o que potencializa ainda mais o mecanismo, por não depender de dotação no orçamento do Estado, o que demanda aprovação também do Legislativo. A técnica, então, era utilizar as prerrogativas do Estado para criar um “rent gap” onde este já havia sido fechado. É uma situação diferente, por exemplo, da intervenção do Estado para limitar o valor dos alugueis, que Smith (1996a) aponta como sendo um encorajamento ao “rent gap”, já que, nesse caso, a renda capitalizada é efetivamente reduzida, uma vez que não há uma expectativa de aumento futuro na renda da terra. Nota-se, portanto, o Estado exercendo papel de mediador do conflito de interesses dos vários setores do capital, de forma a romper os obstáculos à mobilidade do capital. De fato, nesse contexto geográfico a atuação dos empreendedores sem as desapropriações “é uma complicação”, como explicou o diretor da Odebrecht, interessada na área:

A Folha apurou que o grupo Odebrecht tem interesse de construir no trecho declarado agora de utilidade pública. A construtora tentou comprar imóveis antes do decreto, mas teve dificuldades na negociação com os proprietários. Segundo o diretor da holding Paulo Melo, como os terrenos são pequenos, é preciso adquirir áreas contíguas, o que implica negociar com muita gente. “É uma complicação”. (CREDENDIO; SPINELLI, 2007)

Nesse conflito entre proprietários de terra, empreendedores e instituições financeiras, cabe ao Estado exercer o papel de mediador, e sua imparcialidade pode ruir caso algum dos setores tenha mais influência no governo. Nesse ponto, vale lembrar que, em Julho de 2018, a Justiça de São Paulo homologou um acordo em que a Odebrecht se comprometeu a pagar multa de R\$ 21,3 milhões de reais, valor que teria pago à Kassab por caixa dois na época em que este era prefeito, com o objetivo de manter boas relações com o político (CARVALHO, 2018). Além disso, a

maioria dos vereadores que, em 2009, aprovaram a concessão urbanística do Nova Luz haviam recebido doações de entidade ligada ao Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI) (BARROS, 2009). O vereador que recebeu o maior volume dessas doações, José Police Neto (PSDB), foi relator desse projeto de lei e, também, foi o propositor, no mesmo ano, do projeto de lei nº 458/2009, que foi aprovado em 2010, dando origem à lei específica do PEUC em São Paulo (lei municipal nº 15.234/2010).

Kara-José (2010, p.190) mostra que, na visão dos idealizadores do projeto Nova Luz, o Centro seria um “lamaçal” que deveria ser recuperado com a instalação de “centros de germinação”. Seriam necessários quatro “centros de germinação”, e a Nova Luz era apenas o primeiro deles. Apesar da continuidade política entre 2005 e 2012, o projeto Nova Luz não foi realizado. Uma sequência de dificuldades com as desapropriações foram um obstáculo importante: a ideia inicial da gestão era utilizar os recursos do BID para custear as desapropriações, porém este não autorizou (CYMBALISTA et al., 2008, p.63); posteriormente, a lentidão dos processos de desapropriação (CYMBALISTA et al., 2008, p.71); e, finalmente, os questionamentos judiciais à solução dada para contornar o problema da lentidão das desapropriações (o modelo de concessão urbanística) (GATTI, 2015). Como vimos, as gestões seguintes continuaram buscando formas de criar um modelo eficiente de desapropriações, e essa é uma perspectiva importante para se pensar o PEUC, que é um instrumento que apequena o proprietário frente ao desapropriante.

É notável a semelhança com o caso de Society Hill estudado por Smith, onde também foi criado um grupo de cidadãos influentes com o objetivo de fazer lobby junto ao governo para a realização de um projeto de ampla restruturação do bairro baseada em desapropriações para romper a retenção especulativa surgida no período de 7 anos entre o surgimento da associação e o início do projeto. Apesar das semelhanças, é necessário também levar em conta as particularidades locais que são relevantes para o desenrolar do processo. Smith aponta algumas dessas particularidades em experiências de gentrificação de cidades europeias, e que podem também ser encontradas em São Paulo, por exemplo: uma forte presença de ocupações por movimentos de moradia em Amsterdam nos anos 1980 (que foram perdendo força em virtude da forte repressão estatal); altas taxas de vacância em Paris nos anos 1980 e 1990, que levaram a manifestações populares de protesto nas ruas (que foram violentamente reprimidas pelo Estado); e, em Budapeste, a

existência de significativa quantidade de habitações de interesse social (que foram paulatinamente sendo reduzidas por pressão do mercado). Quanto a esta última especificidade, vale notar que a questão da habitação social, representada pela Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), foi um grande obstáculo para o Nova Luz, como afirmou em entrevista o vice-presidente do SECOVI-SP, Claudio Bernardes:

Realizamos com Jaime Lerner um super projeto: a Nova Luz com 200 mil m<sup>2</sup>; após, vem a Prefeitura e coloca uma Zona Especial de Interesse Social bem no meio, com cerca de 80 mil m<sup>2</sup>. Falamos para a Prefeitura: tem uma ZEIS aqui, não viabiliza, tem que tirar esse negócio daqui. Eles responderam: não pode, isso aqui foi negociado com os movimentos sociais. Nós falamos: tudo bem, mas nós estamos negociando um super projeto para a cidade, tira a ZEIS e põe isso aqui um pouco para lá. Eles responderam: mas para lá já tem outra, não dá para colocar mais uma. Eu falei: então tira isso daqui, não é possível, nós estamos pensando num modelo eficiente, que pode ser aplicado em outras cidades do país e por causa de uma ZEIS vai inviabilizar? Pensamos e fizemos outra proposta: vamos calcular quantas unidades precisamos colocar, e construímos em outro lugar, pulverizado. Não somos contra fazer um mix [mistura] com unidades populares, só que não pode concentrá-las, isso acabaria com o projeto. A Prefeitura quer fazer no projeto um gueto de pobre? Ninguém vai querer, acaba com o projeto do ponto de vista do desenvolvimento urbano. (SOUZA, 2011, p.50)

Em entrevista para Souza (2011, p.44), Claudio Bernardes, que trabalhou na elaboração do projeto, afirma que não tinha nenhum interesse empresarial no projeto, e queria apenas, como cidadão, “ver uma São Paulo melhor”. Entretanto, como levantou Kara-José (2010, p.208), o empreendedor atua no Centro desde 1999, por meio de sua empresa Ingaí Incorporadora S.A.

A questão das desapropriações continuou com o PIU Rio Branco, que tinha como um dos pilares a Medida Provisória 700/2015, que acabava com uma das causas do fracasso do Nova Luz: a demora nas desapropriações. A Medida Provisória não foi convertida em lei, de forma que não se deu prosseguimento ao PIU. Também as gestões seguintes, Doria (PSDB-2017-2018) e Covas (PSDB-2018-), como vimos, seguem a estratégia baseada nas desapropriações.

Podemos concluir que, desde 2005, foi reconhecido pelos partidos das mais diversas orientações que a expectativa em torno do Centro deixa o “rent gap” pequeno demais para a ação autônoma da iniciativa privada, sendo necessária a atuação do Estado no rompimento da especulação imobiliária. E é nesse contexto que deve ser compreendido o PEUC, ou seja, um instrumento que, assim como as

diversas formas de desapropriação, representa um apoderamento do Estado frente ao proprietário.

De fato, o instrumento tem sido colocado como complementar aos projetos baseados na desapropriação, como se nota nas minutas propositivas do PIU Rio Branco e PIU Setor Central. Também é o que indica Relatório Anual o Plano de Trabalho, que coloca como plano de trabalho para 2018 a avaliação “capacidade do PEUC em interagir com os planos e projetos de reordenamento territorial (PIUs e OUCs)” (2017, p 13). A situação é análoga, por exemplo, à aplicação em Curitiba, supracitada, porém lá a aplicação se deu de forma bem mais concentrada, em apenas seis imóveis de uma rua que estava recebendo investimentos estatais para sua revalorização.

A experiência de Curitiba mostra que a aplicação do instrumento pode trazer como consequência a gentrificação do entorno, o que mostra a necessidade de se buscar técnicas de aplicação que evitem isso. Uma dessas técnicas apontadas pelos autores especializados é a combinação com a demarcação de ZEIS. Vimos, entretanto, que a área de ZEIS foi evitada quando da aplicação do instrumento na área de estudo. O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, na época, era dirigido por Bruno Filho, que já tinha apontado a importância de ter cautela com esse tipo de técnica de sobreposição:

Quando o plano diretor, ao mesmo tempo, estabelece um zoneamento restritivo (por exemplo, determinando como única opção a edificação de Habitação de Interesse Social para população com renda até três salários-mínimos, como no caso da ZEIS com HIS em Santo André), há o risco de, na medida em que combinadas as duas regras, caracterize-se uma expressiva perda de conteúdo econômico do imóvel; ou, por outro lado, uma resistência fundada em argumentos econômicos. Assim, embora ainda não haja vedações constitucionais ou legais a essa concomitância, entendemos que deve haver um acompanhamento dessas situações para acelerar a ocupação desses vazios em condições minimamente razoáveis aos proprietários. (BRUNO FILHO; DENALDI, 2009, p.48)

Isso que os autores apontam é o efeito “planning blight”, que é a drástica perda de preço de mercado de um imóvel em virtude das restrições trazidas pelo planejamento urbano. Como vimos no Capítulo 2, a opção política feita na CRFB foi de sancionar o uso especulativo da terra, no máximo, com a desapropriação com pagamento, de forma que seria constitucional o Estado, por via transversa, esvaziar o conteúdo econômico do direito de propriedade daquele que deve ser

submetido ao PEUC. Essa questão mostra como o direito de propriedade, fundamento do sistema, condiciona a atuação do Estado e dificulta o uso de técnicas pensadas para evitar os efeitos colaterais negativos decorrentes da aplicação do instrumento.

Na gestão seguinte, Doria-Covas, a aplicação do instrumento foi praticamente paralisada (CUBAS, 2018). Uma possível interpretação é a de que a gestão está reservando o instrumento para utilizá-lo como potencializador do PIU Setor Central, a ser realizado futuramente. De fato, a concentração espacotemporal da aplicação torna o instrumento mais eficaz, pois evita um aumento generalizado na oferta de imóveis no mercado. Entretanto, esse uso talvez nem chegue a acontecer, caso o diagnóstico quanto aos impactos seja conclusivo quanto à ineficácia do instrumento. Nesse sentido, de acordo com o relatório anual, até novembro de 2017, 85% dos imóveis notificados não haviam cumprido com as obrigações e nem solicitado alvará de aprovação e execução de nova edificação. Apenas 7% haviam cumprido definitivamente com a realização do parcelamento, edificação ou utilização de lotes então ociosos.

Brajato (ZYLBERKAN, 2018) afirma que uma das causas da baixa efetividade do instrumento decorre do fato de que muitos proprietários esperam que seja dada anistia tributária em relação ao IPTU progressivo. De fato, talvez alguns proprietários ainda pensem dessa forma, pois essa é a conduta amplamente adotada em relação ao IPTU comum, entretanto, a normatização do PEUC proíbe expressamente a concessão de isenções e anistias quanto ao IPTU progressivo (artigo 7º, parágrafo 3º do Estatuto da Cidade, e artigo 98, parágrafo 4º do PD), de forma que esse tipo de entrave à efetividade em breve será superada, conforme a sociedade passe a conhecer melhor o instrumento.

De qualquer forma, a análise da configuração jurídica que foi sendo dada ao instrumento, bem como a observação empírica da experiência de aplicação, nos leva a crer que o instrumento não tem força suficiente para fazer os proprietários agirem em sentido contrário às tendências de desinvestimento e reinvestimento decorrentes das condições econômicas criadas pelo fluxo do capital no espaço urbano. De fato, há muita abertura para os proprietários atuarem se pautando por uma estratégia de investimentos mínimos, que fazem apenas o imóvel oscilar no limiar entre o estado de abandono e de uso precário: pequeno peso econômico do IPTU frente aos valores de especulação (SILVA, 2006; SILVA; BIAVA; SÍGOLO,

2009) ; inexigência de investimentos substanciais no cumprimento das obrigações; longos prazos até que estejam sujeitos a medidas mais incisivas; dificuldade de fiscalização; descontinuidades políticas que levam ao desmonte dos órgãos responsáveis pela fiscalização e aplicação do instrumento.

#### 4.2 Uma outra questão sobre a relação entre o PEUC e o “rent gap”

Cabe ressaltar um aspecto em que o PEUC pode ser útil do ponto de vista metodológico no estudo dos processos de gentrificação. De fato, há uma grande dificuldade em realizar estudos empíricos para verificar teorias como a do “rent gap”, sendo que a maior parte dos estudos sobre o assunto tratam de discussões meramente teóricas. Nesse sentido, veja-se a revisão bibliográfica feita por Slater (2017). O ponto de dificuldade está em definir dados que representem a renda da terra capitalizada e potencial. Smith, nos seus estudos empíricos, em vez de tentar identificar “rent gaps”, busca identificar os momentos de desinvestimentos e reinvestimentos. Assim, ao estudar a gentrificação do bairro Lower East Side, em Nova York, busca dados sobre o desinvestimento como forma de delimitar o início do processo, e, para isso, utiliza os dados de inadimplência quanto a tributos imobiliários como indicador para identificar o ponto de reversão em que o desinvestimento é substituído pelo reinvestimento.

Segundo o autor, esse dado é um indicador bastante sensível sobre o início dos reinvestimentos ligados à gentrificação. O autor descarta outros dados para fazer essa análise, como dados sobre o crédito concedido tendo como garantia a hipoteca de imóveis da área, pois este dado só está disponível em relação a instituições financeiras grandes, e o crédito utilizado no início dos reinvestimentos é de instituições pequenas. Também descarta usar o início de programas estatais como indicador, pois este seria um dado muito grosseiro em escala mais aproximada. Afirma também que uma avaliação das condições físicas de deterioração das construções não é útil para isso, pois, mesmo após o início dos reinvestimentos, os proprietários continuam deteriorando os imóveis como forma de facilitar a desocupação pelos atuais inquilinos. Por fim, afirma que pedidos de permissão de construir e reformar seriam um bom indicador, porém não para cidades em que grande parte das reformas acontece irregularmente.

Deixar de pagar os tributos referentes ao imóvel é uma forma comum de desinvestimento, pois o proprietário passa a ter disponibilidade desse capital para

utilizar em investimentos. No caso de São Paulo, os grandes proprietários acumulam dívidas de IPTU que chegam a centenas de milhões de reais, mas que são reduzidas por anistias e negociações com a Prefeitura. A delinquência tributária tem uma especificidade para o caso de Nova York, que é a possibilidade que a Prefeitura passa a ter de desapropriar o imóvel após 1 ano de inadimplência tributária, sendo que na maioria dos casos essa desapropriação, na época do estudo de Smith, só acontecia após 3 anos, de forma que a faixa entre 1 e 3 anos de inadimplência é uma situação em que o proprietário está submetido a um certo risco de perda do imóvel. Dessa forma, a quantidade de proprietários que se enquadram nessa situação de 1 a 3 anos de inadimplemento revela o quanto se acredita na possibilidade de reinvestimento: quanto mais se mostra viável o reinvestimento, mais os proprietários buscarão evitar ficar sujeitos a perder o imóvel. Smith também ressalva aqui a questão da especulação, afirmando que esses reinvestimentos podem se traduzir em mera especulação, sem acarretar restruturação urbana e gentrificação.

No caso do Brasil, o dado de inadimplência não poderia ser usado dessa forma, já que, mesmo após longos anos sem pagamento dos tributos, não se abre a possibilidade de o imóvel ser desapropriado pelo Prefeitura. Dessa forma, nos parece que o PEUC poderá ser usado como indicador equivalente ao usado por Smith em sua análise, já que abre a possibilidade de desapropriação após 5 anos de descumprimento. Porém, para confirmar essa possibilidade, será necessário avaliar como os Municípios lidarão com essa última fase de aplicação do instrumento.

A capacidade de identificar o início dos reinvestimentos é importante para a organização da resistência à gentrificação, e também do ponto de vista teórico, para a identificação da precedência dos reinvestimentos em relação à chegada dos novos moradores.

## Considerações finais

O Estado capitalista é estruturado de forma a servir aos interesses das classes economicamente dominantes. Garantias como a propriedade privada, bem como a fragmentarização da estrutura estatal impedem mudanças significativas nesse direcionamento da finalidade estatal.

Conflitos entre grupos de capitalistas são constantes, e o Estado cumpre o papel de mediador nesses conflitos, para garantir que os interesses de capitalistas individuais não sejam um obstáculo à reprodução ampliada do capital.

Esse tipo de conflito está presente no Centro da cidade de São Paulo, onde a especulação imobiliária realizada pelos proprietários dos imóveis se opõe aos interesses dos empreendedores do mercado imobiliário, que ali enxergam um grande potencial de renda. Nessa relação de oposição intervém o Estado, que a cada momento é influenciado mais fortemente por um ou outro grupo.

Para resolver o conflito em favor de um ou outro grupo, o Estado tem diversos instrumentos à sua disposição, dentre os quais se destaca o poder de desapropriar, que, por decisão política irresistível, é capaz de realizar o mais drástico evento para o modo de produção capitalista: a cisão entre o capitalista e o meio de produção.

A eficiência do poder de desapropriar, portanto, é diretamente ligada à eficiência dos projetos estatais de intervenção na produção do espaço urbano. No caso da Cidade de São Paulo, e também a nível nacional, observou-se, nas últimas décadas, uma intensa busca por alterações na configuração jurídica do poder de desapropriar que lhe tornassem mais efetivo. Essa empreitada, entretanto, se mostrou insuficiente para dar efetividade aos projetos que foram pautados para o Centro de São Paulo nesse período.

Como vimos no Capítulo 4, desde 2005 foi reconhecido pelos partidos das mais diversas orientações que a expectativa em torno do Centro deixa o “rent gap” pequeno demais para a ação autônoma da iniciativa privada, sendo necessária a atuação do Estado no rompimento da especulação imobiliária. E é nesse contexto que deve ser compreendido o PEUC, ou seja, um instrumento que, assim como as diversas formas de desapropriação, representa um apoderamento do Estado frente ao proprietário. É desse modo que, nos parece, se insere a aplicação do PEUC no Centro de São Paulo, ou seja, como instrumento a serviço da estratégia de criação

de um “rent gap”, reduzindo os preços dos imóveis de forma a permitir a entrada dos desenvolvedores profissionais.

Por fim, vale apontar que pesquisa permitiu a identificação de algumas questões que podem ser objeto de aprofundamentos e acompanhamento nos próximos anos. Primeiramente, eventuais efeitos gentrificadores decorrentes da valorização imobiliária trazida pela aplicação do instrumento devem ser monitorados de forma que se possa adotar medidas mitigadoras dessa consequência indesejada.

Também seria relevante o estudo de experiências estrangeiras semelhantes, que são apenas noticiadas pelos acadêmicos especializados (DENALDI, 2015b). Esse tipo de estudo serviria para suprir, em parte, a lacuna de experiências concretas de aplicação nas cidades brasileiras.

Especificamente sobre a experiência da Cidade de São Paulo, parece que seria proveitoso um estudo sobre o PEUC durante a gestão Kassab, pois, apesar de não ter sido feita nenhuma notificação, há indícios de existir uma relação direta entre o instrumento e o Projeto Nova Luz, como dá a entender a tramitação legislativa de ambos os projetos de lei, bem como a distribuição espacial dos imóveis listados durante a etapa de chamamento prévio (vide o mapa em FARIA, 2013). A identificação e caracterização dessa relação permitiria aprofundar a compreensão de como o PEUC pode ser utilizado em conjunto com outros instrumentos urbanísticos, inclusive potencializando um modelo de produção do espaço urbano que apenas agrava os problemas sociais apontados no Capítulo 4.

## Referências

AFONSO DA SILVA, José. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. As políticas espaciais contemporâneas e a reprodução do capital e do urbano. **Revista Cidades**, v. 9, n. 16, 2012. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/2373>>. Acesso em: 13 set. 2018.

ALVAREZ, Isabel Pinto. The Production of the Segregated City: The Case of São Paulo's Nova Luz Urban Redevelopment Project. **Habitat International**, v. Part 1, n. 54, p. 88–93, 2016.

ALVES, Glória da Anunciação. **O uso do centro da cidade de São Paulo e sua possibilidade de apropriação**. São Paulo: FFLCH-USP, 2010.

ALVES, Glória da Anunciação. A requalificação do centro de São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 109–118, abr. 2011.

ALVES, Glória da Anunciação. Transformações e resistências nos centros urbanos. In: **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, M. (Ed.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp - CEM., 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DA STA IFIGÊNIA E LUZ; FRENTE DE LUTA DE MORADIA; LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE; DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO; CONSELHO GESTOR ZEIS 3 C 016 – SÉ – REPRESENTANTES DA; MORADIA. **Manifestação encaminhada à consulta pública do projeto de Parceria Público Privada da agência Casa Paulista**, 2013. Disponível em: <[https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o\\_ppp.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2018.

BARROS, Mariana. Maioria que aprovou Nova Luz recebeu doação de imobiliária. **Folha de S.Paulo**, 24 abr. 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2404200916.htm>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? quem perdeu?** Brasília: Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB), 2004.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2016.

BOMFIM, Valéria Cusinato. **Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 29 abr. 2004.

BRAJATO, Dânia. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no município de Maringá (PR)**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, v. 0, n. 26, p. 34–49, 1 dez. 2009.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Condição espacial**. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Mario Cesar. Odebrecht pagará multa de R\$ 21,3 mi por caixa dois a Kassab. **Folha de S.Paulo**, 18 jul. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/odebrecht-pagara-multa-de-r-213-mi-por-caixa-dois-a-kassab.shtml>>. Acesso em: 14 set. 2018.

COELHO, S. C. N. **Curso De Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro**, v. 63, p. 71–79, 1986.

COSTA, Fábio Custódio. **A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

COUTO, Luccas Ribeiro do. **Nem só o que é sólido se desmancha no ar: a Nova Luz na produção insubstancial do espaço urbano.** São Paulo: Universidade de São Paulo, FFLCH, Departamento de Geografia, 2011.

CREDENDIO, José Ernesto; SPINELLI, Evandro. - Prefeitura vai desapropriar mais casas na “cracolândia” - 17/05/2007. **Folha de S.Paulo**, 17 maio 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1705200718.htm>>. Acesso em: 14 set. 2018.

CUBAS, Marina Gama. Notificação de imóveis desocupados cai 88% na gestão Doria. **Carta Capital**, maio 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/notificacoes-de-imoveis-ociosos-em-sp-cai-88-na-gestao-doria>>. Acesso em: 14 set. 2018.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos; MENEGON, Natasha Mincoff; BROSE, Marcus. **Políticas públicas para o Centro: controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo.** São Paulo: Instituto Polis, 2008.

DAMIANI, Amélia Luisa. A urbanização crítica na metrópole de São Paulo a partir de fundamentos da Geografia Urbana. **Revista da ANPEGE**, v. 5, n. 05, p. 39–53, 2009.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho; CORREA, Lidia. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2015a.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho; CORREA, Lidia. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação.** Brasília: Ministério da Justiça, 2015b.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p. 172–186, ago. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARIA, José Ricardo Vargas. Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: Anais do XV ENANPUR, Recife. **Anais...** In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Recife: ANPUR, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: OLIVEIRA, F. DE; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Ed.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FUJIMOTO, N. **A Produção Monopolista do Espaço Urbano e a Desconcentração do Terciário de Gestão na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, FFLCH, Departamento de Geografia, 1994.

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 22 abr. 2015.

HARVEY, David. **Novo imperialismo**. Tradução Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edicoes Loyola, 2005a.

HARVEY, David. **Produção Capitalista Do Espaço, a.** Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005b.

KARA-JOSÉ, Beatriz. **A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 19 nov. 2010.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Tradução Sérgio Martins; Margarida Maria De Andrade. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Ferreira Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Tradução Regis Barbosa; Flávio Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. Tradução Nélio Schneider. 1. ed. revista ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MURIANA, Fabrício; DURAN, Sabrina. PPP de Habitação: parceria entre governo estadual de SP e capital imobiliário ameaça até classe média. **Arquitetura da Gentrificação**, 6 dez. 2013. Disponível em: <<http://gentrificacao.reporterbrasil.org.br/ppp-de-habitacao-parceria-entre-governo-estadual-de-sp-e-capital-imobiliario-ameaca-ate-classe-media/>>. Acesso em: 14 set. 2018.

PADUA, Rafael. Produção estratégica do espaço e os 'novos produtos imobiliários'. In: **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

PEREIRA, Carla Janaína de Freitas. **A Nova Luz: requalificação urbana e representações do Centro paulistano**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1 set. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano diretor estratégico ilustradoGestão Urbana SP**, 4 fev. 2015. . Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Relatório anual – 2017, proposta plano de trabalho 2018**, 2017. . Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMU\\_CEPEUC.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMU_CEPEUC.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2018.

RIBEIRO, Bruno. Notificação de imóveis ociosos cai em São Paulo. **Estadão**, 10 nov. 2017. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,notificacao-de-imoveis-ociosos-cai-em-sao-paulo,70002078947>>. Acesso em: 14 set. 2018.

RIBEIRO, Bruno; TEÓFILO, Sarah. Prédio com invasor pode pagar IPTU Progressivo - São Paulo. **O Estado de São Paulo**, 14 out. 2016. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,predio-com-invasor-pode-pagar-ipmu-progressivo,10000082037>>. Acesso em: 14 set. 2018.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. Parceria Público-Privadas e habitação social. Vínculos Perversos. In: ROLNIK, R.; SANTORO, P. F.; NASCIMENTO, D. M.; FREITAS, D. M.; RENA, N. S. A.; PEQUENO, L. R. B. (Ed.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2018.

SÃO PAULO, (Município). **Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>>. Acesso em: 14 set. 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson (ed.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SHIMBO, Lucia. O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de São Paulo (2001-2010). **EURE (Santiago)**, v. 39, n. 117, p. 215–235, maio 2013.

SILVA, Helena Menna Barreto (ed.). **Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo: relatório da pesquisa**. São Paulo: Caixa Econômica Federal, 2006.

SILVA, Helena Menna Barreto; BIAVA, Adriano Henrique Rebelo; SÍGOLO, Letícia Moreira. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no centro de São Paulo. Relatório Final**.LILP/LABHAB, , 2009. .

SLATER, Tom. Planetary Rent Gaps. **Antipode**, v. 49, n. S1, p. 114–137, 2017.

SMITH, Neil. **The Return From the Suburbs and the Structuring of Urban Space: State Involvement in Society Hill, Philadelphia**. St Andrews, 1977.

SMITH, Neil. Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People. **Journal of the American Planning Association**, v. 45, n. 4, p. 538–548, 1 out. 1979.

SMITH, Neil; LEFAIVRE, Michele. A class analysis of gentrification. In: PALEN, J.; LONDON, B. (Ed.). **Gentrification, displacement, and neighborhood revitalization**. Albany: State University of New York Press, 1984. p. 43–63.

SMITH, Neil. Gentrification and the Rent Gap. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 77, n. 3, p. 462–465, 1987.

SMITH, Neil; DUNCAN, Betsy; REID, Laura. From disinvestment to reinvestment: Tax arrears and turning points in the east village. **Housing Studies**, v. 4, n. 4, p. 238–252, 1 out. 1989.

SMITH, Neil. Blind Man's Buff, or Hamnett's Philosophical Individualism in Search of Gentrification. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 17, n. 1, p. 110–115, 1992.

SMITH, Neil. **The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City**. Londres: Routledge, 1996a.

SMITH, Neil. Of Rent Gaps and Radical Idealism: A Reply to Steven Bourassa. **Urban Studies**, v. 33, n. 7, p. 1199–1203, 1 ago. 1996b.

SMITH, Neil; DEFILIPPIS, James. The Reassertion of Economics: 1990s Gentrification in the Lower East Side. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 23, n. 4, p. 638–653, 1 dez. 1999.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Ed.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59–87.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, n. 21, p. 15–31, 30 ago. 2007.

SOUZA, Felipe Francisco De. **A Batalha pelo Centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz.** São Paulo: Editora Paulo's, 2011.

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SP URBANISMO. **Minuta De Consulta Pública Para Programa De Interesse Público Projeto De Intervenção Urbana Rio Branco** Prefeitura Municipal de São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://minutapiuriobranco.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2018.

SP URBANISMO. **Diagnóstico Análise Territorial P1** Prefeitura Municipal de São Paulo, 2017a. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/P1\\_Diagnostico-analise-territorial\\_2017-09-17.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/P1_Diagnostico-analise-territorial_2017-09-17.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2018.

SP URBANISMO. **Viabilidade da Transformação P6** Prefeitura Municipal de São Paulo, 2017b. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/P6\\_Viabilidade\\_transformacao\\_20180208\\_OUCentroCE.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/P6_Viabilidade_transformacao_20180208_OUCentroCE.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2018.

VILLAÇA, Flavio Jose Magalhaes. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Ed.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2010.

ZYLBERKAN, Mariana. 1.098 imóveis ociosos em SP ignoram alerta e ficam sujeitos a IPTU mais caro. **Folha de S.Paulo**, 15 maio 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/1098-imoveis-ociosos-em-sp-ignoram-alerta-e-ficam-sujeitos-a-ipu-mais-caro.shtml>>. Acesso em: 14 set. 2018.