

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Com observações CD  
2021 10 21

Sujeito a revisão

**AS CONSEQUÊNCIAS DA ACUMULAÇÃO ENTRAVADA  
PARA UMA POLÍTICA HABITACIONAL EFETIVA:  
UMA ANÁLISE DA DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE  
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SELECIONADOS NO MUNICÍPIO DE  
SÃO PAULO**

**LARISSA WER'NECK CAPASSO**

Monografia apresentada para a Disciplina: **AUP 5840 - O Mercado e o Estado na  
Organização Espacial da Produção**

Professores: **Csaba Deák e Nuno de Azevedo Fonseca**

São Paulo  
Julho de 2021

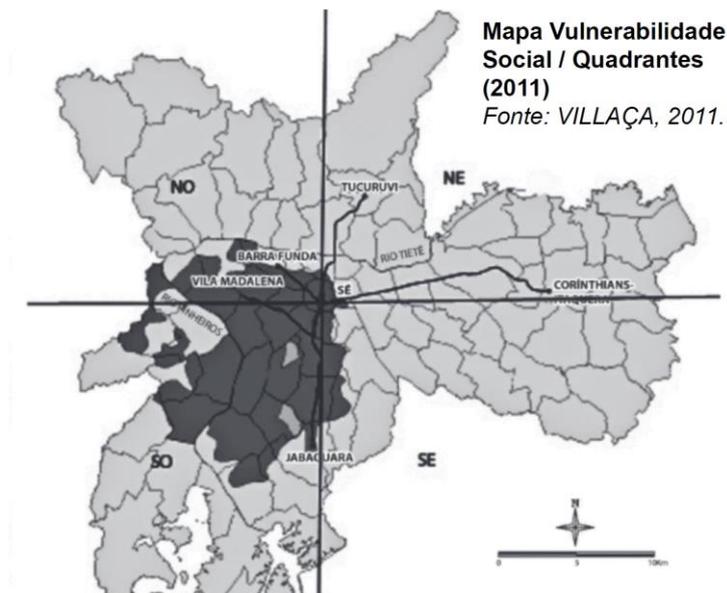
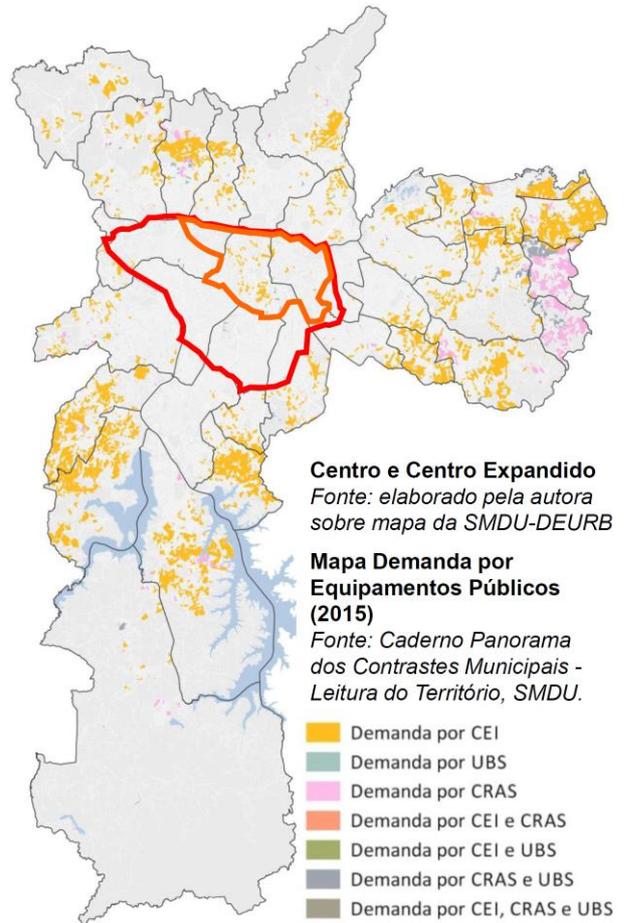
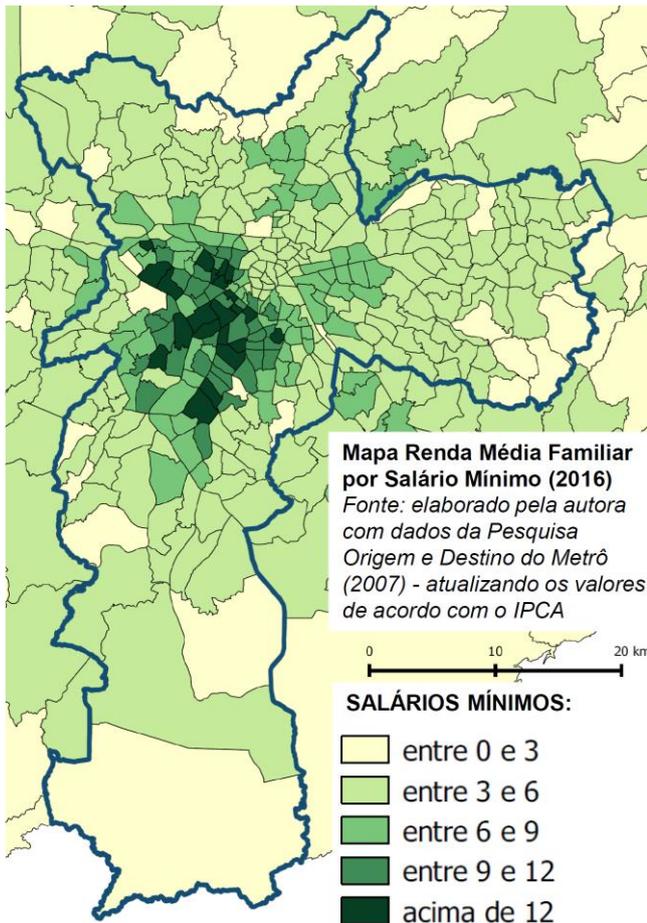
## A DIFERENCIAÇÃO SOCIOESPACIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O município de São Paulo, como a maioria dos municípios do país, caracteriza-se por uma grande diferenciação socioespacial de seu território. Uma área da cidade – denominada por Villaça (2011) como Quadrante Sudoeste – é provida de boa infraestrutura (como equipamentos, serviços e transportes públicos) e, conseqüentemente, concentra os empregos, a moradia e a produção econômica das camadas sociais de rendas mais altas. Fora da referida área – às vezes também chamada de centro expandido –, nas regiões periféricas do município, predomina um cenário de pobreza e vulnerabilidade social com escassez de equipamentos e serviços públicos, ausência de transporte público adequado e informalidade nos empregos e na moradia.

Muitas vezes, pesquisadores e acadêmicos se referem a esta situação – típica das cidades brasileiras – como segregação urbana. Porém, cabe destacar, faz-se necessário especificar o tipo de segregação urbana a que nos referimos. Para a abordagem da ausência de acesso da população pobre à moradia adequada na cidade formal – a cidade do mercado imobiliário (MARICATO, 2021) – poderíamos empregar o termo **segregação socioespacial** ou, talvez até de forma mais precisa, poderíamos renunciar ao uso da palavra segregação para falar em **integração precária** (informação verbal)<sup>1</sup>, pois a população de mais baixa renda é acomodada, ainda que informalmente e em péssimas condições de vida, na cidade capitalista ~~e também é incorporada como importante força de trabalho e mercado consumidor de interesse de conglomerados transnacionais e do capital financeiro (MARICATO, 2014, 2020) no acesso a boa parte dos bens de consumo (OLIVEIRA, 2003 apud MARICATO, 2014), tanto não duráveis, como semiduráveis e duráveis.~~

---

<sup>1</sup> FONSECA, Nuno de Azevedo. Aula ministrada na Disciplina “O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção”, em 17 de maio de 2021.



Elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), em pesquisa encomendada pela Secretaria de Assistência Social da Prefeitura.

Em uma análise de abordagens, Carvalho (2018) aponta que Deák concorda com a visão de Villaça quanto aos privilégios existentes na região centro-sudoeste da cidade de São Paulo, comparada às outras áreas da cidade, e também quanto a presença de

uma segregação socioespacial. Porém, o autor também destaca que os docentes divergem em relação à razão da existência desta segregação. Para Villaça, esta “faz parte de uma estratégia das elites para viabilizar uma apropriação diferenciada do trabalho social exercido na produção do espaço através da valorização imobiliária das suas localizações” (ibid., p. 18, grifo do autor), enquanto que para Deák “é apenas uma consequência de um padrão de urbanização próprio de uma sociedade de elite e das peculiaridades do processo de acumulação entravada” (ibid., p. 18, grifo do autor).

Em suas teorias sobre os estágios de desenvolvimento do capitalismo (DEÁK, 2015) e, em especial, sobre o estágio de desenvolvimento específico do capitalismo no Brasil (DEÁK, 1991) – denominado pelo autor de “acumulação entravada” – Deák defende que o processo de urbanização brasileiro seguiu o padrão predatório do estágio extensivo do capitalismo em que predomina a precariedade. Como, no Brasil, não ocorreu a passagem para o estágio intensivo do capitalismo – que, nos países centrais, proporcionou melhorias nas condições de vida dos trabalhadores –, quando o estágio extensivo entrou em crise, as consequências do processo de acumulação entravada no âmbito da organização espacial são infraestruturas insuficientes e desigualmente distribuídas provocando a heterogeneidade do espaço. Desta forma, em São Paulo temos um recorte de uma pequena área da cidade relativamente bem servida de infraestruturas urbanas enquanto no restante da cidade prevalece a extrema precariedade, levando à enorme discrepância nos preços das localizações – devido à competição pelas melhores localizações – e, inevitavelmente, acarretando na segregação socioespacial como resultado da concentração de investimentos em uma área específica do município. (DEÁK, 2006 apud CARVALHO, 2018)

De acordo com Deák, a exaustão do estágio extensivo do capitalismo no Brasil deu-se por volta da década de 1980, período em que a população urbana (assalariada)

passa a ser amplamente predominante no país (informação verbal)<sup>2</sup>. Na cidade de São Paulo, ~~o auge do crescimento populacional aconteceu nas décadas de 1950, 1960 e 1970~~ – a taxa média de crescimento anual ~~nesse período~~ foi de mais de 4,5% ao ano (IBGE, Censos Demográficos) – com a imigração de populações de outras regiões do país para o município. Nas décadas seguintes, de 1980 e 1990, estas taxas sofreram uma redução drástica – chegando a aproximadamente 1% ao ano (ibid.) – ~~e, portanto, indicando~~ a exaustão do estágio extensivo ~~na cidade~~. A partir daí estas taxas se mantêm mais ou menos estáveis.

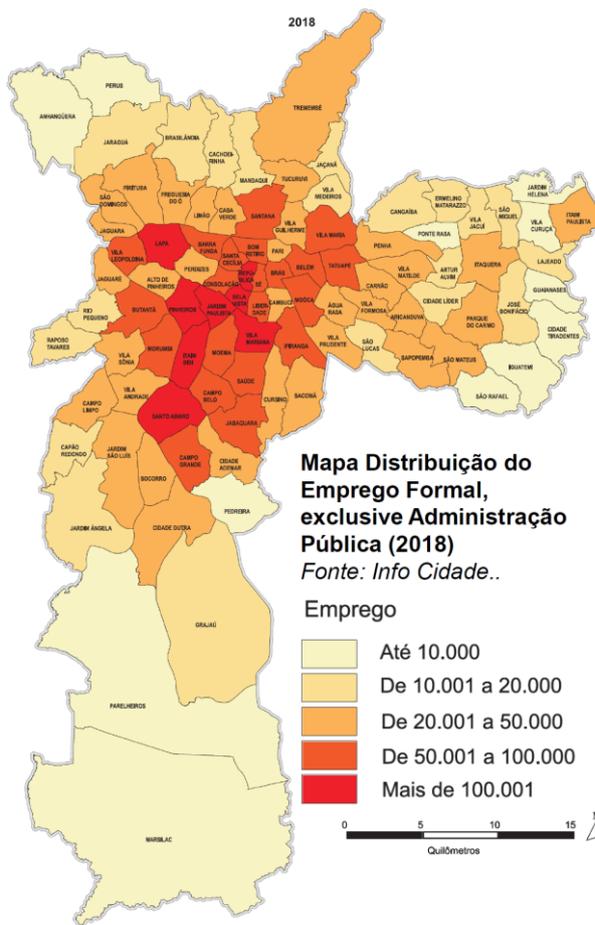
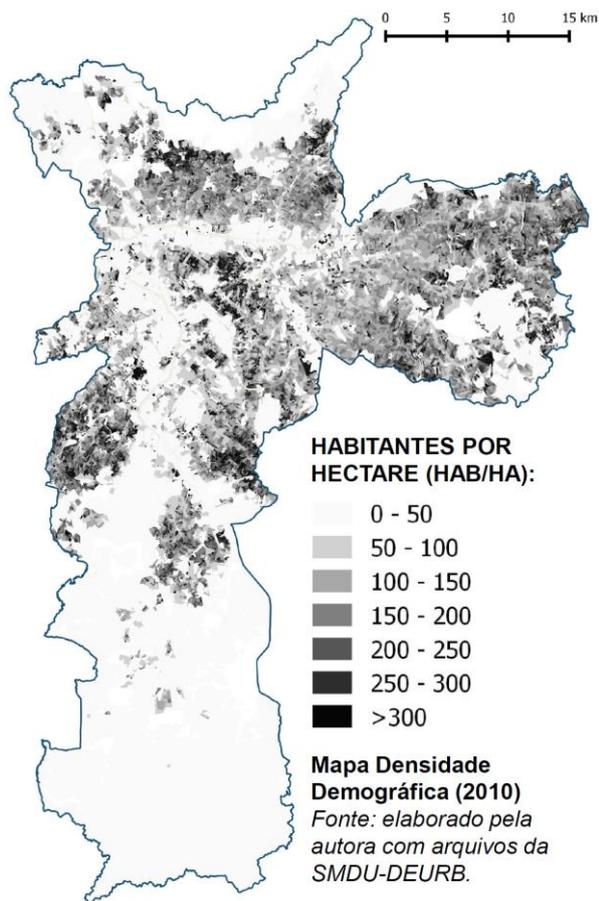
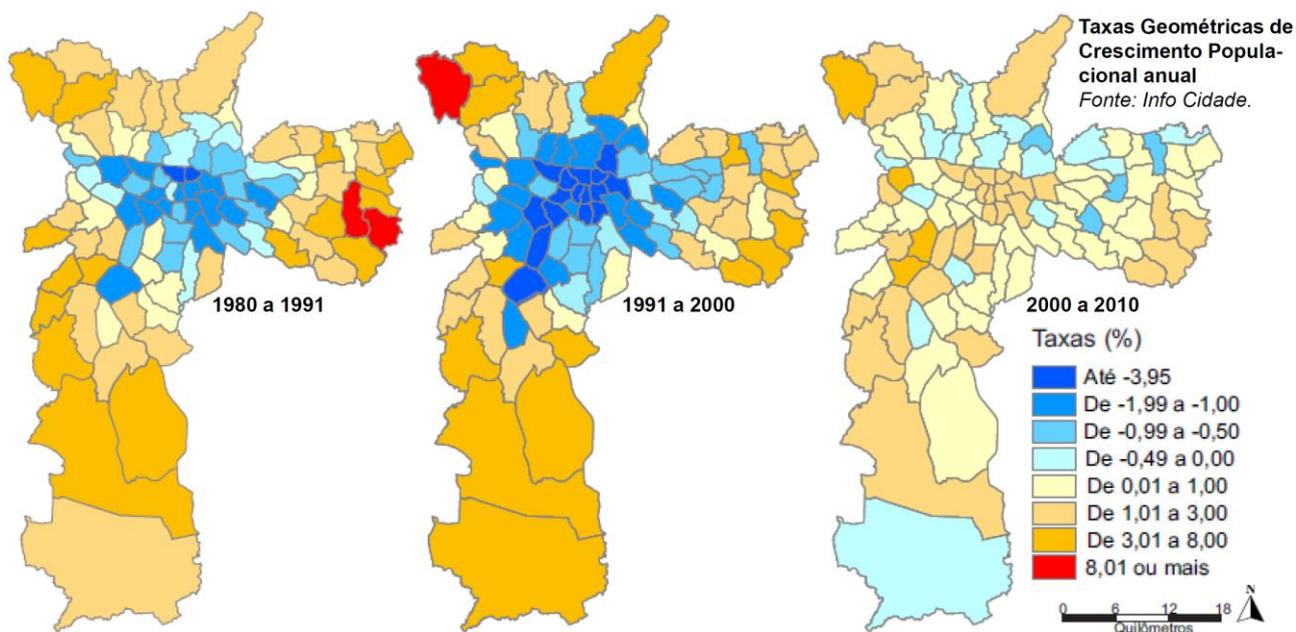
Dados e mapeamentos das taxas geométricas de crescimento anual do município de São Paulo por distrito indicam que na década de 1980 – ~~conforme apontado acima, período em que a cidade entrou na~~ exaustão do estágio extensivo – sucedeu-se um decréscimo populacional na região do centro expandido e um adensamento populacional nas regiões periféricas. Na década de 1990 este processo se intensifica com taxas ainda maiores de crescimento negativo nos distritos da região central e taxas de crescimento positivo mais altas no restante da cidade. A partir dos anos 2000 os dados apontam a cessação dessa tendência, revelando uma distribuição mais equilibrada das taxas de crescimento entre os distritos do município.

Com base nas informações apresentadas, podemos concluir que a região da cidade que contém boa infraestrutura e mais empregos passou por um processo de esvaziamento populacional em contraste com as áreas periféricas, onde se verificou grande adensamento populacional e conseqüente aumento das demandas por infraestrutura. Assim, podemos presumir que – sem o prejuízo da indispensabilidade de levar a infraestrutura necessária para as áreas periféricas e, ainda, considerando o interesse de grande parcela da população em residir na região central – seria benéfico para o município uma melhor distribuição espacial da população pelo território,

---

<sup>2</sup> DEÁK, Csaba. Aula ministrada na Disciplina “O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção”, em 19 de abril de 2021.

procurando otimizar a utilização dos equipamentos e serviços públicos urbanos já instalados através do adensamento demográfico das regiões onde estes estão presentes.



Uma eventual possibilidade de redução da diferenciação espacial – tendência a homogeneização da infraestrutura no território municipal que tornassem as condições de

uso das múltiplas localizações semelhantes (informação verbal)<sup>3</sup> – não substituiria a necessidade de diversificação sociopopulacional na região central da cidade. Esta região, mesmo com uma distribuição mais igualitária da infraestrutura no território municipal, permaneceria com preços de localizações mais altos, pois possui como característica física intrínseca o acesso facilitado à todas as outras regiões do território (informação verbal)<sup>4</sup>. Neste caso, porém, a diferenciação de preços da área seria bem menor do que a discrepância existente atualmente, o que facilitaria o acesso e a permanência da população mais pobre, contribuindo para a diversidade sociopopulacional almejada.

Na verdade, o principal problema está justamente na ausência de espaços onde as classes sociais diversas possam coabitar. Afinal, se a infraestrutura chegar de forma adequada e suficiente nas periferias existirá o risco de substituição da população moradora por outra de maior poder econômico e, conseqüentemente, afastará as classes sociais de rendas mais baixas para cada vez mais longe. É preciso, sim, homogeneizar o espaço, mas, de alguma forma, POIS! garantindo a permanência das populações pobres em todas as partes do território.

Portanto, para uma política habitacional efetiva, identifica-se a necessidade de ações diversas, mas conjuntas e complementares. Levar a infraestrutura para as regiões onde a demanda existe contribuirá para a redução dos preços excessivos de determinadas localizações e, assim, também pode funcionar como um suporte à criação e implementação de políticas de acesso e permanência de camadas sociais de rendas mais baixas ao centro expandido do município, promovendo uma mistura de classes sociais.

Essa idéia é complicada. A diminuição da diferenciação só pode diminuir a 'segregação' espacial, porém pressuposto seu corolário, a diminuição correspondente tbm da concentração de renda -- diminuição da 'segregação' monetária .... Tirando a questão do ovo e galinha, as duas condições vão *de par*.

<sup>3</sup> FONSECA, Nuno de Azevedo. Aula ministrada na Disciplina "O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção", em 3 de maio de 2021.

<sup>4</sup> Ibid.

## **INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SELECIONADOS: ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS, COTA DE SOLIDARIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

Aqui a Q central é se os ditos instrumentos têm mesmo aquele propósito que é declarado...

A legislação brasileira estabelece diversos tipos de políticas públicas e, também, instrumentos urbanísticos variados que concorrem para a política habitacional. Considerando que a intenção deste trabalho é analisar a efetividade da política habitacional em promover o acesso da população de baixa renda à região da cidade dotada de infraestrutura, promovendo uma diversificação populacional, selecionamos para análise as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, a Cota de Solidariedade e a Função Social da Propriedade Urbana. De acordo com denominação de Rolnik e Santoro (2013) as ZEIS que se relacionam com esta tarefa são as ZEIS “de vazios”, pois são reservas de terras bem localizadas para a produção de Habitação de Interesse Social - HIS<sup>5</sup>, tendo, assim, relação direta com a política habitacional.

A Cota de Solidariedade é um instrumento urbanístico mais recente – estabelecido no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 do município de São Paulo – que têm por objetivo criar equilíbrio e pluralidade na construção da cidade através da produção de HIS ou doação de terrenos ou de recursos por promotores privados como contrapartida à construção de grandes empreendimentos, também mantendo, desta forma, relação direta com a política habitacional.

A Função Social da Propriedade – presente na Constituição Federal de 1988 e regulamentada em 2001 pelo Estatuto da Cidade – limita os direitos individuais de propriedade, tendo por finalidade anunciada inibir a retenção especulativa de imóvel urbano através do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC, do IPTU Progressivo no Tempo e da possibilidade de Desapropriação. No entanto, o potencial de

---

<sup>5</sup> Enquanto as áreas já ocupadas por população de baixa renda e que demandam urbanização e/ou regularização foram chamadas pelas autoras de ZEIS “de regularização”.

contribuição do instrumento para a política habitacional está na alternativa de estabelecimento de um Consórcio Imobiliário de Interesse Social – parceria entre o proprietário e o Estado para viabilizar a promoção de HIS no imóvel –, apresentando, assim, uma relação indireta com esta política. Ou seja, a essência do instrumento não deveria estar no combate a uma suposta especulação imobiliária – tendo em vista que, segundo Deák, o que chamamos de especulação imobiliária pode ser considerada, na verdade, uma fase de transição de usos que faz parte dos processos de transformação do uso do solo e é, na verdade, uma consequência da deficiência da atuação do Estado (informação verbal)<sup>6</sup> – e sim na promoção de mistura de classes sociais, proporcionando o acesso da população mais pobre às áreas mais centrais da cidade. O instrumento, portanto, poderia auxiliar no combate ao deficit habitacional e não no combate à especulação imobiliária<sup>7</sup>.

Conforme já abordado, a diferenciação do espaço – que é produzida pelo Estado – é um dos principais problemas da cidade e, conseqüentemente (e paradoxalmente), o próprio Estado deveria buscar uma homogeneização da infraestrutura no território municipal, levando-a para as áreas onde predomina a precariedade e, assim, melhorando suas condições de uso (informação verbal)<sup>8</sup>. Porém, esse dever não anula a possibilidade de intensificação de ocupação da região onde a infraestrutura já está instalada, pois o esvaziamento populacional ocorrido indica sua subutilização. Além disso, verifica-se a necessidade de políticas que promovam uma maior diversificação social, possibilitando o acesso de classes sociais de baixa renda a estas áreas da cidade.

---

<sup>6</sup> DEÁK, Csaba. Aula ministrada na Disciplina “O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção”, em 07 de junho de 2021.

<sup>7</sup> De acordo com Deák (ibid.), se uma região da cidade é muito valorizada e comportaria uma densidade de uso maior do que a existente seria possível a regulação pelo Estado, através de impostos e taxas, como, por exemplo, o aumento do valor do IPTU, induzindo os proprietários a intensificar o uso do terreno.

<sup>8</sup> FONSECA, Nuno de Azevedo. Aula ministrada na Disciplina “O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção”, em 3 de maio de 2021.

Desta forma, mesmo reconhecendo a existência de certa incoerência na aplicação, pelo Estado, de instrumentos urbanísticos que visam combater uma suposta especulação imobiliária, que o próprio Estado contribuiu para promover, também poderíamos argumentar que esta foi a forma encontrada, dentro da estrutura existente, de lutar de alguma maneira pela redução das desigualdades socioterritoriais e, ainda, que os especuladores, apesar de não serem os únicos responsáveis por este processo, não podem ser considerados inteiramente isentos.

### AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS

Avaliando o impacto da demarcação de ZEIS em São Paulo, Caldas (2009 apud ROLNIK E SANTORO, 2014) constatou que, no período de 2002 a 2007 (anterior ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV), apenas 29% de todas as unidades de HIS licenciadas na cidade estavam localizadas em ZEIS. Além disso, em 69% dos empreendimentos de HIS em ZEIS o agente promotor era público, em contraste aos 91% destes empreendimentos fora de ZEIS onde os promotores são privados (CALDAS, 2009), indicando que o interesse privado está mais voltado para os incentivos estabelecidos para HIS – válidos para todo o território da cidade – do que para os benefícios particulares das ZEIS (ROLNIK E SANTORO, 2014). Dados apresentados e analisados pelas autoras mostram que o lançamento do PMCMV, em 2009, alterou esta tendência (ibid.), porém, como mostram diversos estudos, este programa não rompeu o *status quo*, pois produziu habitação sem o direito à cidade na maior parte dos municípios brasileiros (MARICATO, 2021), construindo as habitações populares em localizações de preços mais baixos, ou seja, mesmo que eventualmente em áreas demarcadas como ZEIS, em áreas pobremente servidas por equipamentos.

Informações mais recentes registram que apenas 6% dos empreendimentos (públicos e privados) de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP), entregues nos quatro anos posteriores a aprovação do PDE do município de São Paulo, estão inseridos no centro expandido e, também, que a média anual de unidades deste segmento licenciadas na cidade é de apenas 26.600, enquanto o déficit habitacional apontado seria de 369 mil moradias (QUINTELLA, 2020). Dados da Fundação Getúlio Vargas (apud. SILVA, E., 2019) indicam que este déficit é, na verdade, de 474 mil moradias.

Estas informações e dados – apesar da questão demandar investigações e análises mais detalhadas – sugerem que o instrumento, aparentemente, não está atingindo os objetivos para ele estabelecidos, ou seja, diminuir o déficit habitacional e proporcionar o acesso da população de baixa renda à região da cidade que concentra a infraestrutura.

#### A COTA DE SOLIDARIEDADE

Definida no PDE de 2014, a Cota de Solidariedade é um instrumento de contrapartida à construção de grandes empreendimentos que estabelece, para empreendimentos com área construída **computável** superior a **20.000m<sup>2</sup>**, a obrigação de destinação do correspondente a 10% de sua área para produção de HIS. No entanto, a proposta original era a aplicação do instrumento para todos os empreendimentos com área construída **total** superior a **10.000m<sup>2</sup>**, porém o mercado imobiliário – através de sua enorme influência nos governos locais – conseguiu a alteração do texto da lei, reduzindo enormemente a abrangência de aplicação (SANTORO, 2015).

Além disso, criaram três alternativas à obrigação instituída: a produção de HIS pelo empreendedor em outro local, a doação de terreno ou a doação de valor pecuniário

através de depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB. Estas (supostas) alternativas descaracterizaram totalmente o objetivo precípua do instrumento, a saber, a diversificação social através do acesso às áreas mais valorizadas da cidade pela população mais pobre por meio da construção de HIS pelo próprio empreendedor imobiliário e no mesmo local dos empreendimentos com destinação diversa.

A (in)eficácia do instrumento pode ser verificada no resultado de sua aplicação ao longo desses quase sete anos desde a aprovação do PDE: apenas 24 empreendimentos se enquadraram nas regras estipuladas para a exigência da contrapartida – empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m<sup>2</sup> – e, previsivelmente, todos os empreendedores optaram pela “alternativa” de doação de valor monetário por meio de depósito no FUNDURB<sup>9</sup>.

Dados sobre lançamentos imobiliários no município de São Paulo revelam que foram lançados 730 empreendimentos verticais (708 residenciais e 22 comerciais) de 2015 a 2018<sup>10</sup>, ou seja, um recorte de apenas quatro anos dos quase sete de aplicação da Cota de Solidariedade. Deste modo, se calculamos a média anual de lançamentos imobiliários verticais desse período e multiplicamos por sete (anos) teríamos aproximadamente 1.278 lançamentos verticais desde a aprovação do PDE e, assim, os 24 empreendimentos que se enquadraram na aplicação do instrumento representariam um percentual de menos de 2% somente dos lançamentos **verticais** do período.

Portanto, essas poucas informações e dados já demonstram, claramente, o potencial perdido de aplicação do instrumento, impondo a permanência da situação de diferenciação socioespacial existente na cidade e corroborando com a teoria de Deák

---

<sup>9</sup> Informações e dados extraídos do site da Prefeitura da Cidade de São Paulo, página da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=248345>>, acesso em 03 de jun. de 2021.

<sup>10</sup> Informações e dados extraídos do site da Prefeitura da Cidade de São Paulo, página da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/dados\\_estatisticos/info\\_cidade/mercado\\_imobiliario/index.php?p=260349](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/info_cidade/mercado_imobiliario/index.php?p=260349)>, acesso em 07 de jul. de 2021.

(1991) da permanência, no Brasil, de uma sociedade de elite, derivada da estrutura colonial, que impede a entrada no estágio intensivo do capitalismo para reimpor políticas de entravamento em um estágio específico do capitalismo no país, a acumulação entravada.

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE (FSP) - PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC)

Instituídos pela Constituição Federal em 1988, os instrumentos indutores da Função Social da Propriedade levaram **treze** (longos) **anos** para serem regulamentados no âmbito federal, em 2001, pelo Estatuto da Cidade. No âmbito municipal, os instrumentos não foram imediatamente utilizados – apesar de previstos no Plano Diretor da cidade de São Paulo de 2002 –, a sua regulamentação, por decreto, somente ocorreu em 2010, ou seja, **nove anos** após o Estatuto da Cidade ser promulgado e, ainda, decorreram-se mais **três anos** para a criação, em 2013, do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), responsável pela aplicação dos instrumentos. Mais **um ano** se passou e, em 2014 – com a aprovação do novo PDE da cidade e novo decreto regulamentador dos instrumentos –, iniciaram-se, finalmente, as notificações de imóveis. Assim, percorreu-se um trajeto total de **vinte e seis anos** desde o estabelecimento dos instrumentos no país até o princípio de sua implementação no município de São Paulo.<sup>11</sup>

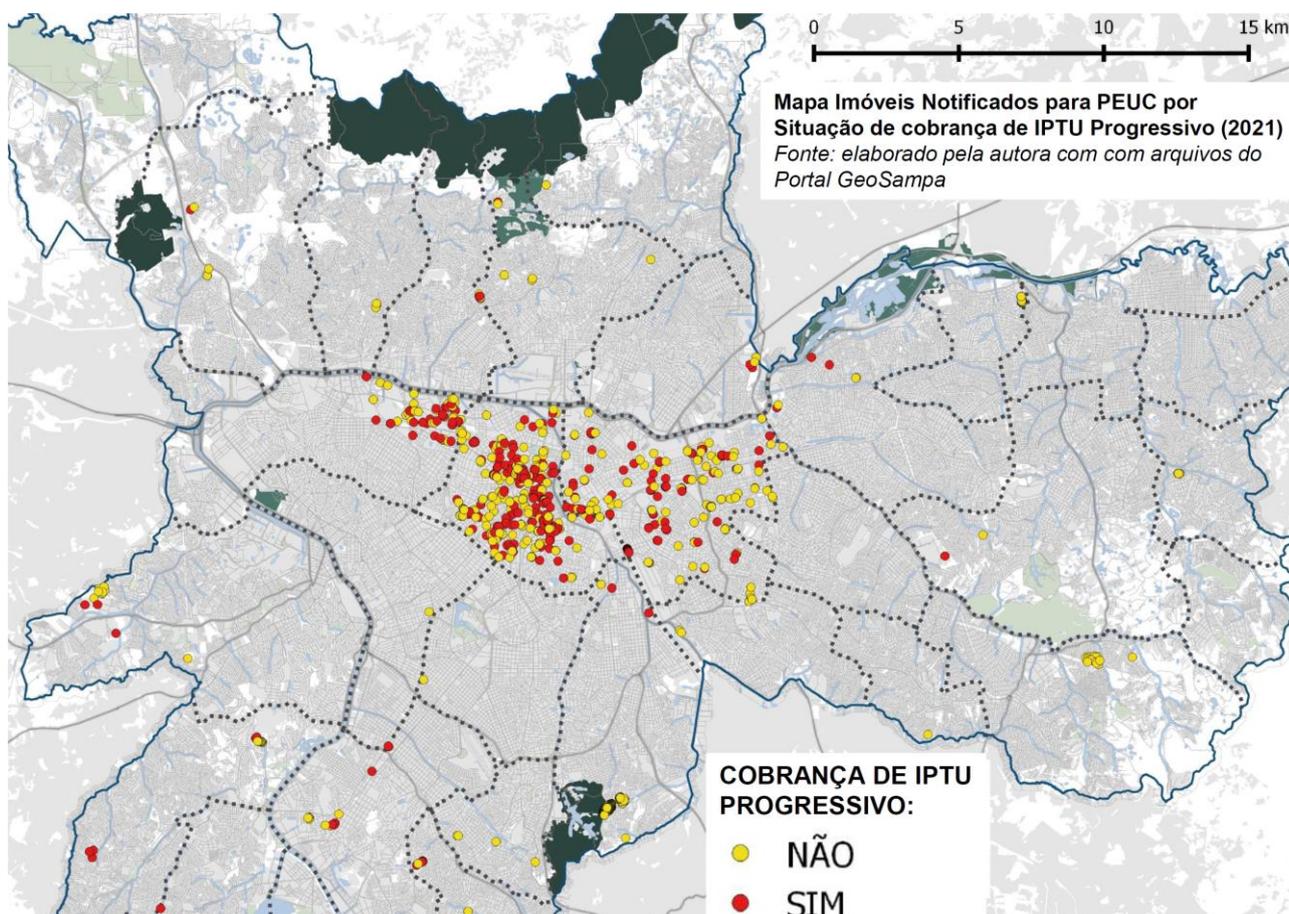
O Relatório de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade<sup>12</sup> de 2020 aponta que, entre 2014 e 2020, 1.746 imóveis foram notificados,

---

<sup>11</sup> Cabe aqui destacar que, apesar desse extenso percurso, São Paulo não foi a primeira, mas é uma das pouquíssimas cidades brasileiras que conseguiram começar a efetivar a aplicação desses instrumentos.

<sup>12</sup> A atual Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), através da Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC) publica um Relatório Anual e um Plano de Trabalho para o ano seguinte relativo à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Disponíveis em:

mas que apenas 163 cumpriram integralmente as obrigações. Dos imóveis notificados, 501 já estão na fase de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo. O Relatório de aplicação dos instrumentos de 2017 destacou que dos 1.380 imóveis notificados na época, 617 apresentaram impugnações dos proprietários – destas, 84 foram deferidas, 496 indeferidas e as 37 restantes ainda estavam em análise –, ou seja, opuseram-se a notificação 45% dos proprietários dos imóveis que a receberam. O mesmo Relatório mostrou, ainda, que a maior parte (40%) dos argumentos utilizados nas contestações indeferidas foi a “discordância com a legislação” relacionada ao instrumento.



Porém, conforme citado anteriormente, para colaborar com a política habitacional o verdadeiro potencial na utilização do instrumento está na possibilidade do Consórcio Imobiliário de Interesse Social que só foi regulamentado em 2016, mas ainda não foi implementado. O Plano de Trabalho de aplicação dos instrumentos indutores da função

social da propriedade de 2016 previu um primeiro chamamento público para proprietários interessados em celebrar contratos de Consórcio Imobiliário e a realização de ao menos dois eventos para a aproximação entre agentes econômicos e proprietários. Porém, o Relatório de 2016 aponta a situação destas ações como “projeto em andamento” e, em seguida, justifica o adiamento para 2017 em função de mudanças na legislação, que exigiriam pesquisas e estudos para o embasamento da construção da norma, e afirma que foram realizadas modelagens de Consórcio Imobiliário para identificação de desafios e obstáculos. No Relatório de 2017, as informações permanecem praticamente as mesmas de 2016, à exceção da supressão das previsões de chamamento público para proprietários interessados e de realização de eventos para a aproximação entre agentes econômicos e proprietários. Já em 2018, o Relatório indica como ação o início da elaboração de uma minuta de decreto de regulamentação do Consórcio Imobiliário e propõe, para 2019, a sua aprovação. Os Relatórios de 2019 e de 2020 limitam-se a informar que o instrumento foi integrado ao Projeto de Intervenção Urbana (PIU) - Setor Central para propiciar a sua aplicação integrada ao PEUC e alega que a iniciativa deve, em algum momento subsequente, estender-se a toda área de aplicação do PEUC.

Desta forma, ao que parece, as informações expostas indicam uma grande resistência de proprietários de imóveis à limitação imposta pela legislação ao direito de propriedade e a diminuição do interesse municipal na implementação do instrumento do Consórcio Imobiliário, seguindo, portanto, a lógica da existência de uma sociedade de elite, em que “entraves” impedem a implementação de políticas consideradas mais progressistas.

Além do já exposto, ainda existe uma proibição da emissão de títulos da dívida pública por estados e municípios através da aprovação pelo o Senado Federal, em 2001, de uma resolução que regulamenta a Lei de Responsabilidade Fiscal (DENALDI et al., 2015). A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade – legislação de difícil alteração –

estabeleceram estes títulos como a única forma possível de pagamento para desapropriação de imóveis em casos de não cumprimento das obrigações do PEUC após a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo pelo período de cinco anos. Sendo assim, o instrumento não é exequível em sua etapa final, impossibilitando que o município possa desapropriar o imóvel e destiná-lo à moradia social.

Por fim, a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 80/2019 – de autoria do senador Flávio Bolsonaro e apoio declarado de 27 senadores (ou seja, um terço da Casa) – pretende modificar as regras de cumprimento da FSP, facilitando o abandono de imóveis, que passaria a ser considerado regular em alguns casos, e dificultando (ainda mais, se é que isso é possível) a desapropriação de imóveis por meio da exigência de sua aprovação pelo poder legislativo (GOMES, 2019).

## **CAPITALISMO NO BRASIL: A ACUMULAÇÃO ENTRAVADA**

As trocas de gestão – naturais e necessárias em uma democracia –, evidentemente, mudam constantemente encaminhamentos de políticas municipais<sup>13</sup>. Porém, determinadas alterações não são apenas ajustes que procuram conciliar diferentes demandas (interferindo dentro de limites razoáveis), constituem, na realidade, rupturas com metas e objetivos já acordados e estabelecidos anteriormente e impedem a continuidade de muitas políticas. Muitas vezes, através de discursos ideológicos<sup>14</sup> descolados da realidade, as políticas e a aplicação de instrumentos são totalmente inviabilizadas, pois, na prática, altera-se o direcionamento do interesse, isto é, do interesse público para o interesse privado.

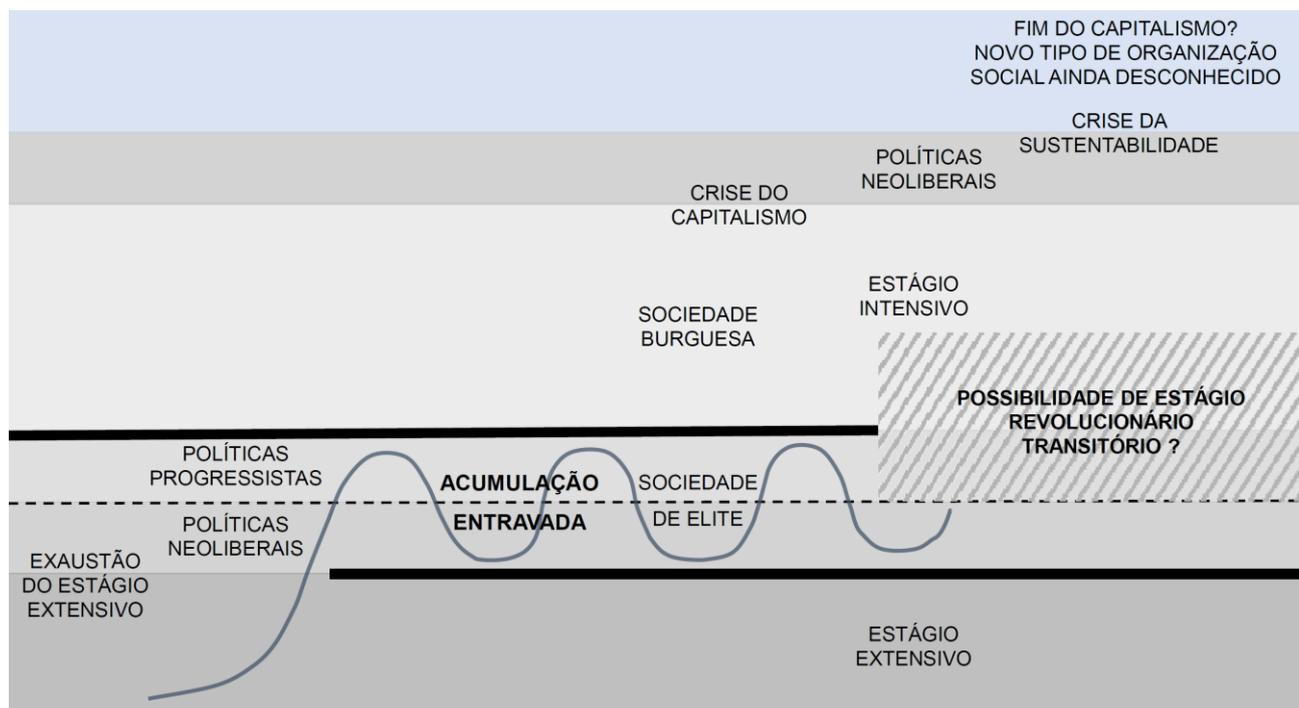
---

<sup>13</sup> Assim como também ocorre nas outras esferas de gestão.

<sup>14</sup> Deák (2015) explica que a ideologia é uma proposição que tem por finalidade difundir um tipo de pensamento objetivando a obtenção do consentimento da sociedade para manter a ordem estabelecida (ou, eventualmente, a ordem proposta). Parte dos discursos que acompanham os planos não correspondem a situações concretas e, na realidade, servem como justificativa para o que será feito de fato. Sendo assim, a ideologia pode ser considerada mais um instrumento de reprodução da sociedade.

De acordo com as interpretações de Deák (1991, 2015), no Brasil, as políticas neoliberais – que surgiram no contexto dos países centrais como uma suposta resposta à crise do capitalismo – são também reações ideológicas<sup>15</sup> para impedir o desenvolvimento do país determinando a conjuntura de acumulação entravada. Portanto, temos um cenário de pequenos avanços com políticas progressistas (sempre dentro de um limite imposto pela acumulação entravada) seguidos de retrocessos estabelecidos pelas políticas neoliberais (que aprofundam ainda mais a crise pela impossibilidade de retorno ao estágio extensivo do capitalismo).

Desta forma, considerando o quadro existente, fica o questionamento sobre a possibilidade de conseguir, de alguma forma, a continuidade das políticas públicas independentemente das mudanças de gestão, ou seja, a efetivação das políticas como de Estado e não de governo.



**Representação Ilustrativa do Capitalismo no Brasil - Acumulação Entravada**

Fonte: elaborado pela autora com base nas aulas ministradas pelos Professores Csaba Deak e Nuno de Azevedo Fonseca na Disciplina "O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção"

<sup>15</sup> De acordo com o conceito de ideologia definido na nota anterior.

## CONCLUSÃO: REFLEXÕES E QUESTIONAMENTOS

Com base nas informações e dados apresentados podemos relacionar a ineficácia e/ou retardamento e morosidade na implementação de instrumentos urbanísticos que objetivam reduzir as enormes desigualdades socioterritoriais com a interpretação do capitalismo brasileiro desenvolvida por Deák (1991), na qual a persistência de uma sociedade de elite criou um estágio específico do capitalismo no país – denominado de acumulação entravada –, o qual, para o autor, é incompatível com políticas de bem-estar social (informação verbal)<sup>16</sup>.

De acordo a teoria de Deák (2015) sobre os estágios de desenvolvimento do capitalismo, o planejamento urbano e suas respectivas políticas “progressistas” e ideias de estado de bem-estar social – o chamado *welfare state* e suas retóricas da qualidade de vida e da justiça social – surgiram a partir da exaustão do estágio extensivo e foram implementados no estágio subsequente, o intensivo, nos países centrais como forma de suprir as necessidades que permitissem a continuidade da reprodução da força de trabalho e social.<sup>17</sup> Desta forma, o direito à moradia, na verdade, é mais uma infraestrutura que o Estado deve prover para o funcionamento do Mercado e não um direito adquirido e/ou conquistado. O Brasil nunca sequer entrou no estágio intensivo de desenvolvimento, portanto, aqui, o planejamento não é executado de fato, pois a ideologia nele empregada nem sequer corresponde com a realidade brasileira.

Comparando o arcabouço legal e institucional (considerado avançado, como exemplificam os instrumentos apresentados) com a realidade (extremamente atrasada), Maricato (2021) aponta que as leis estão submetidas à correlação de forças, ao poder do

---

<sup>16</sup> DEÁK, Csaba. Aula ministrada na Disciplina “O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção”, em 07 de junho de 2021.

<sup>17</sup> O objetivo do capitalismo é o lucro; o objetivo do Estado é a reprodução social; portanto, as ideias de bem-estar da sociedade são conflitantes com o propósito estatal dentro do sistema capitalista.

capital imobiliário e ao que a autora chama de “o nó da terra”. Lembrando que Villaça se referia aos Planos Diretores como “planos discursos” – por regularem apenas uma parte da cidade – a urbanista se refere a situação no Brasil como uma tradição do que seria um “*welfare state* incompleto” (ibid.).

Desta forma, podemos presumir que a aplicação efetiva de instrumentos urbanísticos vistos como progressistas<sup>18</sup> exigiria, antes, o que Deák (1991) chama de transformação revolucionária, pois demandaria um novo princípio de organização social, ou seja, uma transição da sociedade de elite para um outro tipo de sociedade.

Assim como alguns planos, projetos e políticas propostos ao longo da história, os instrumentos urbanísticos aqui apresentados podem, talvez, ser considerados como tentativas de induzir a entrada no estágio intensivo do capitalismo, o que também requereria uma transição para uma sociedade burguesa. Mas, será que seria possível, antes da efetiva entrada no estágio intensivo, uma concretização na utilização dos instrumentos como forma de auxílio para esta transição? A luta pela aplicação desses instrumentos pode ser útil de alguma forma?

Atualmente, alega-se que o pagamento da dívida (juros e amortizações) – que corresponde a expatriação do excedente no período colonial (informação verbal)<sup>19</sup> – impede o desenvolvimento do país, impossibilitando a entrada no estágio intensivo e, conseqüentemente, investimentos no bem-estar social. Conforme Araújo (2012) e Maricato (2014) registram, esta é uma escolha da sociedade brasileira, que, de acordo com Deák (1991), optou pela manutenção do processo de reprodução da sociedade colonial → ~~da estrutura colonial com sua respectiva~~ sociedade de elite. → que com a Independência metamorfoseou na

---

<sup>18</sup> Podemos contrapor a ineficácia desses instrumentos à eficácia de instrumentos “não-progressistas”, de interesse do mercado, como as Operações Urbanas Consorciadas.

<sup>19</sup> DEÁK, Csaba. Aula ministrada na Disciplina “O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção”, em 19 de abril de 2021.

Hoje, como (suposta) tentativa de resposta à crise, emergem políticas neoliberais de financeirização da moradia, como a produção habitacional através de Parcerias Público Privadas (PPP's) e o crédito imobiliário, o que, talvez, possa ser visto como mais uma investida para a mercadorização da moradia. Apesar de uma visão difundida da moradia como mercadoria – e não como um direito, conforme aponta Marino (apud. SILVA, E., 2019) –, a sua mercadorização nunca foi de fato viabilizada por conta da impossibilidade do seu acesso generalizado, em razão do preço elevado\ (informação verbal)<sup>20</sup>.  
relativo ao salário baixo

Desta forma, ficam diversas perguntas e questionamentos, sendo o principal: existe esperança?

Brandão (2013) acredita que muitos pesquisadores – em particular, arquitetos e urbanistas, como o próprio autor – desprezam análises que levem à inviabilidade da transformação social por meio de uma reforma. De fato, a luta pelos ideais da Reforma Urbana está presente de forma destacada no meio acadêmico e diversas críticas direcionam-se ao mercado (em especial, ao mercado imobiliário), porém, isto não significa, necessariamente, que estes pesquisadores estejam menosprezando o conhecimento disponível sobre o papel do Estado e a estrutura social estabelecida. Afinal, assim como profissionais de outras áreas, podemos considerar que esses pesquisadores assumiram com compromisso perante a sociedade, a saber, buscar condições de vida melhores nas cidades para a população que nela habita.

A impossibilidade imediata de uma alteração profunda na estrutura social existente não inviabiliza a luta e a busca por formas de ação, sobre esta estrutura, que possam contribuir de alguma forma para uma possível mudança futura mais significativa. Além disso, mesmo enxergando uma transformação efetiva como algo ainda muito distante, podemos pensar que pequenas conquistas, mesmo que pontuais, podem alterar

---

<sup>20</sup> DEÁK, Csaba. Aula ministrada na Disciplina “O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção”, em 10 de maio de 2021.

a realidade de uma pessoa, de uma família ou de um pequeno grupo de famílias, o que, muito longe de suficiente, já pode ser alguma coisa diante da responsabilidade social deste profissional.<sup>21</sup> Propagar a esperança, mesmo que soe um tanto ingênuo, pode ser um meio de promover uma conscientização; uma maneira de disseminar – em especial para as próximas gerações – o conhecimento e o entusiasmo que permita, quem sabe, a construção futura de outra estrutura democrática social em que a retórica não seja mera ideologia<sup>22</sup>.

outro princípio de organização social [da sociedade] em que o interesse coletivo tivesse primazia sobre interesses individuais (cf. também obs pg seguinte)

Brandão (2013) também aborda que o arquiteto e urbanista não pode se colocar como agente único e principal da produção do espaço. Assim, cabe destacar, reconhece-se a necessidade de difusão não apenas do conhecimento urbano, mas de diversos conhecimentos a ele diretamente relacionados – especialmente das áreas econômica, jurídica e ambiental – e, ainda, a essencial integração das variadas áreas do saber para, desta forma, como afirma Souza (2020), possibilitar que o desenvolvimento da cidade, através do planejamento urbano, tenha o protagonismo de quem realmente o deve possuir, ou seja, a população (com a participação de técnicos apenas para orientações e esclarecimentos).

A fragmentação territorial e setorial brasileira, que desorganiza e dificulta a atividade de planejamento, pode ser vista como parte de uma estratégia da sociedade de elite para manter o *status quo*, impedindo uma real autonomia municipal que possa levar a alteração da (des)ordem estabelecida. Isto posto, podemos pressupor que, sem esquecer o contexto maior em que está inserida, a escala local – por facilitar processos de participação social e, conseqüentemente, a expansão do conhecimento para além das áreas técnicas e acadêmicas, integrando, assim, a teoria e a prática – poderia ganhar

---

<sup>21</sup> Como referência, apenas a título de exemplificação, podemos lembrar o Edifício Prestes Maia (São Paulo) que, após muitos anos de luta, através de ocupações por movimentos de moradia, teve sua desapropriação viabilizada, por meio de Decreto de Interesse Social - DIS (2013), e efetivada pela COHAB em 2015. O edifício foi reformado dentro do PMCMV-Entidades e as unidades foram destinadas à demanda ocupante. (MURAD, 2019)

<sup>22</sup> De acordo com o conceito de ideologia definido na nota 14.

papel de destaque na contribuição para o início de uma mudança baseada na difusão da compreensão dos processos sociais e na conscientização da população que, eventualmente, levasse a uma transformação revolucionária. Sem recusar a ideia de revolução<sup>23</sup>, conforme afirma Brandão (2013), reconhece-se que tamanha transformação – a qual, talvez, pudesse até nos levar para um lugar ainda desconhecido – demanda tempo, portanto poderia ser, quem sabe, **um novo estágio do capitalismo**, um estágio **de transição?** transitório que, em uma democracia participativa, só poderia ser alcançado através da educação, da informação e do conhecimento.

Utopia? Provavelmente! Mas também pode ser, simplesmente, uma possibilidade ainda muito distante e de implementação extremamente difícil. Somente a história poderá nos contar!

: )  
bonito  
!

Capitalismo não tem (terá) mais estágio (cf sua própria figura :17  
A crise da primazia do mercado sobre o Estado na dialética da formamercadoria (=Estado/mercado) só pode levar à *inversão da primazia*, a favor do Estado (o q tbn é o mesmo que planejamento ).  
Planejamento é centralizado (--ou não é) e é regido pelo interesse coletivo (dif de democracia).  
A regulação [da reprodução] de uma sociedade não pode ser nem completamente descentralizada -- como pelo mercado-- nem tampouco totalmente centralizada --pelo Estado. As duas instâncias (antagônicas) estão necessariamente presentes. O que distingue o capitalismo do socialismo --ou sociedade planejada-- é: *à qual* das duas instâncias fica atribuída a primazia [sobre a outra].  
Incrivelmente (há uns 20-30 anos atrás) hoje nos temos uma sociedade planejada maior que Cuba --a China. Essencialmente, na sociedade planejada prevalece o interesse coletivo sobre o interesse individual, ou --o que é o mesmo-- o longo prazo sobre o curto.

Utopia não é palavrão -- é o que há de nobre -- é até uma atividade necessária para a elaboração do futuro  
cf Deák 2018, *in fine* Separata em anexo)  
Ref completa:  
DEÁK, Csaba (2018) "The city in the brazilian novel / Posthumous Memoirs And Other Writings" in Charley, Jonathan (Ed, 2018) Research Companion on Architecture, Literature and the City Routledge, London

<sup>23</sup> A palavra "revolução" pode remeter a uma ideia de mudança abrupta, mas, aqui, o termo é empregado no sentido de uma mudança **democrática**, paulatina e em longo prazo.

## BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012.

BRANDÃO, Luiz Luiz F. L. Maia. **Notas de aula sobre o Estado, o Mercado e a Reprodução Social Brasileira: Reflexões sobre estudos com o Professor Deák**. São Paulo: Monografia apresentada sobre a disciplina "AUP5840 - O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção", dos Professores Csaba Deák e Nuno de Azevedo Fonseca, 2013.

CAPASSO, Larissa Werneck. **Políticas habitacionais inclusivas para o combate à segregação socioespacial: um estudo a partir dos instrumentos urbanísticos previstos para a Subprefeitura Vila Mariana, São Paulo**. São Paulo: Trabalho Final do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo - Planejamento e Gestão Urbana, 2016.

CARVALHO, Jorge Pessoa de. **A produção do espaço urbano em uma sociedade de elite: dois autores**. São Paulo: Monografia apresentada para a disciplina "AUP5840 - O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção", dos Professores Csaba Deak e Nuno de Azevedo Fonseca, 2018.

DEÁK, Csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80**. Espaço & Debates, (32) p. 32-46, 1991.

DEÁK, Csaba. **Capitalismo: estágios de desenvolvimento e formas ideológicas**. São Paulo: versão preliminar do homônimo Capítulo 4 de Deák, Csaba (2016) - Em busca das categorias da produção do espaço, Annablume, 2015.

DEÁK, Csaba. **O Mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista**. Tradução: Micaela Krumholz. Espaço & Debates, 1989.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de (org). **Cadernos Técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade**. Material didático fornecido no curso Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no Tempo, Ministério das Cidades, 2015.

GOMES, Rodrigo. **Senado discute PEC que liquida função social da propriedade: Proposto por Flávio Bolsonaro (PSL-RJ), o texto facilita especulação imobiliária e torna quase impossível a desapropriação de imóveis**. São Paulo: Rede Brasil Atual, 11 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/10/pec-funcao-social-da-propriedade/>>, acesso em 04 de jan. de 2021.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **FAU Encontros**. *Online*: Mudando o Paradigma da Arquitetura no Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.fau.usp.br/eventos/fau-encontros-mudando-o-paradigma-da-arquitetura-no-brasil/>>, acesso em 19 de maio de 2021.

MURAD, Julia. **Ocupação, uma alternativa de moradia? O caso Prestes Maia**. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, 2019.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei 16.050 de 2014**. São Paulo: PMSP, 2014.

QUINTELLA, Sérgio. **Apenas 6% das construções de interesse social estão na região central: De 2002, o instrumento de política habitacional para pessoas de baixa renda ainda não diminuiu déficit e empurra essa população para as bordas da cidade**. São Paulo: Veja São Paulo, 28 de ago. de 2020. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/capa-politica-habitacional-zeis-sp/>>, acesso em 29 de dez. de 2020.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo**. Quito, Equador: Trabalho apresentado no Fórum Latinoamericano sobre Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana organizado pelo Instituto Lincoln de Políticas de Suelo e pelo Banco del Estado de Ecuador com o apoio do Ministério das Cidades do Brasil, 2013.

SANTORO, Paula Freire. **Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia**. Artigo publicado pela Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR, 2015.

SILVA, Eduardo. **São Paulo têm déficit de 474 mil moradias, diz estudo: a fila da moradia popular no município supera 1mi, e o orçamento para obras é de R\$ 471mi**. São Paulo: Folha de São Paulo, 07 de set. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>>, acesso em 10 de jul. de 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2020.

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estudos Avançados 25(71), p. 37-58, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597/12339>>, acesso em 02 de maio de 2021.