



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO (PDE) EM SÃO PAULO: UM CONCEITO ESQUECIDO NO URBANISMO CORPORATIVO

Ana Sofia da Fonseca Pereira¹

Lúcio Ramos Moura²

Daniel Todtmann Montandon³

1 INTRODUÇÃO

A revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo, iniciada em 2021 durante a pandemia de COVID-19, motivou pedidos de adiamento por instituições públicas e da sociedade civil devido ao comprometimento da participação. Apesar disso, o processo acabou prosseguindo sob o pretexto de aprimorar instrumentos para uma cidade mais justa e equilibrada, com foco em habitação social, mobilidade e serviços públicos, e ampla participação cidadã.

Conforme dados da Prefeitura, a fase do Executivo da revisão intermediária do PDE (2021-2023) contou com 90 atividades participativas (18 mil participações e 12,4 mil contribuições). No Legislativo (abril-junho de 2023), ocorreram 31 audiências públicas com 2.679 participantes⁴, culminando na sanção da Lei nº 17.975/2023⁵ em 8 de julho de 2023.

¹ Doutoranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, anasofiafp@gmail.com.

² Doutorando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, lucioramos@outlook.com.

³ Professor Doutor, Diretor de Arquitetura, Urbanismo e Design, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, danielm@uninove.br.

⁴ CMSP. **Parecer nº /2023 da comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente sobre ao PL 127/2023**. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisaopde/wp-content/uploads/sites/43/2023/05/URB-PDE-PL-127-2023-Relatorio-Pronto.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

⁵ SÃO PAULO (SP). Lei nº 17.975 de 8 de julho de 2023. Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, 8 jul. 2023.



Apesar do número expressivo de audiências públicas, o processo legislativo foi marcado por intensas disputas e controvérsias, destacando-se a alteração significativa do projeto de lei original em dois textos substitutivos. Entidades civis relataram ao Ministério Público a considerável desconfiguração do texto sem tempo hábil para o adequado debate, pois a audiência de devolutiva ocorreu apenas um dia após as emendas. O Ministério Público ajuizou ação civil pública para suspender a votação, mas o pedido foi indeferido. Com a sanção da Lei nº 17.975/2023, o processo foi extinto por perda do objeto, com trânsito em julgado em 7 de março de 2024⁶.

As controvérsias incluíram alegações de violação ao processo participativo e representações de inconstitucionalidade da Lei nº 17.975/2023, argumentando favorecimento a incorporadoras e construtoras. De fato, 70% das propostas aprovadas vieram do setor imobiliário, contra 12% da população. Dentre os instrumentos significativamente alterados, destacam-se aqueles que interferem no aproveitamento econômico da propriedade, como os diversos incentivos voltados à majoração do coeficiente de aproveitamento em assimetria ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade⁷.

Diante da explanação prévia, o urbanismo corporativo⁸, considerado aquele praticado com forte influência do setor imobiliário, emerge como o problema central desta pesquisa. A perspectiva de transformar a cidade não mais em um espaço de apropriação social, mas em um produto regido pela lógica do lucro em detrimento da qualidade de vida dos cidadãos, evidencia a relevância do tema. Partindo deste pressuposto, este estudo tem como objetivo analisar a dinâmica da mercantilização velada da cidade subjacente à viabilização da função social da propriedade e da cidade, em vista da nítida priorização de mecanismos de adensamento construtivo sob a falsa narrativa de finalidade social. Nesse contexto, o

⁶ TJSP. **Ação Civil Pública nº 1030814-13.2023.8.26.0053**. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000OW210000&processo.foro=53&processo.numero=1030814-13.2023.8.26.0053>>. Acesso em: 6 jun. 2025.

⁷ MPSP. **Procedimento Administrativo de Acompanhamento Interno - SIS nº 2613.0000177-2023**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <Acervo do Ministério Público do Estado de São Paulo>. Acesso em: 6 jun. 2025.

⁸ SOMEKH, Nadia; BALBIM, Renato. **Urbanismo corporativo ou urbanismo social. Qual proposta para o Brasil?** Arquitectos, São Paulo, ano 23, n. 276.00, Vitruvius, maio 2023. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/23.276/8784>>. Acesso em: 9 jun. 2025.



presente resumo expandido buscará responder à seguinte questão: “Em que medida a discussão sobre a função social da propriedade foi priorizada e qualificada no processo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, diante do urbanismo corporativo e da demanda por reparação e redistribuição?” Para tanto, o estudo desenvolverá uma análise documental das atas das audiências públicas da referida revisão, buscando identificar a frequência e o contexto das menções ao termo, seguida de uma análise crítica.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica mista, combinando técnicas quantitativas e qualitativas, a fim de proporcionar uma análise abrangente e aprofundada do cenário⁹. Sua métrica principal consiste na quantificação de ocorrências do termo ‘função social da propriedade’ nas atas com as notas taquigráficas das 31 audiências públicas da fase legislativa do processo de revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo¹⁰. A contagem será realizada por busca textual nas atas digitalizadas, permitindo identificar a frequência com que o conceito foi invocado nos debates.

Paralelamente, será desenvolvida uma análise de conteúdo qualitativa para investigar os contextos e as nuances das discussões sobre a função social da propriedade. Essa etapa buscará compreender como o termo foi abordado, quais atores o mobilizaram e com que finalidade, identificando as argumentações, os desafios e as propostas associadas. O uso das notas taquigráficas, por sua natureza literal, confere alto grau de fidedignidade aos dados coletados, capturando a dinâmica real dos debates. A interação entre ambas as técnicas permitirá uma melhor análise do cenário complexo da política urbana.

Na seção seguinte, será apresentada a síntese dos dados colhidos na análise documental, reunindo evidências para responder à questão de pesquisa, além de propor uma análise crítica sobre a temática em questão.

⁹ CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. Designing and conducting mixed methods research. 2a ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2011.

¹⁰ SPLEGIS. **Compilação das Atas das Audiências Públicas do Projeto de Lei 127/2023**

(período de 01/04/2023 a 26/06/2023). Disponível em:

<https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=127&ANO_PCSS_CMSP=2023>. Acesso em: 6 jun. 2025.



3 ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS COLETADOS

A análise documental sintetizada no Quadro 1 revela 13 ocorrências do termo função social da propriedade, sinalizando sua baixa prioridade e qualificação limitada nas discussões. Embora se identifiquem propostas e críticas construtivas para sua efetivação (ocorrências 1, 2, 5, 10, 11), e também críticas à sua não aplicação diante de imóveis vazios (ocorrências 8, 13), o debate exibiu superficialidade em afirmações genéricas (ocorrências 6, 7, 9, 12). Destaca-se, ainda, que a discussão foi marcada por resistências e tentativas de distorção (ocorrência 3, 4), refletindo a persistente lógica de mercantilização do espaço urbano. Tal visão, que caracteriza a função social da propriedade como um entrave ao desenvolvimento, desconsidera sua capacidade de promover a reparação e a redistribuição na cidade corporativa, perdendo espaço para outros interesses no processo de revisão.

Quadro 1 - Ocorrências e contexto das discussões sobre a Função Social da Propriedade nas atas das audiências públicas da fase legislativa do processo de revisão intermediária do PDE de São Paulo (abril-junho de 2023)

Nº da Ocorrência	Audiência/Data	Ator/Entidade	Síntese da Discussão	Natureza da Discussão
1	1ª / 01/04/2023	Heliana L. Artigiani / Coord. da Planurb	Relata que funciona, porém com dificuldades e sinaliza proposta	Crítica / Proposta
2	1ª / 01/04/2023	Heliana L. Artigiani / Coord. da Planurb	Reconhece a função e propõe melhorias baseada em proposta	Crítica / Proposta
3	6ª / 13/04/2023	Fernando Dainese/ Inst. de Mídias Avanç.	Caracteriza a FSP como algo subjetivo e cita os entraves do PDE de 2014, para com os empresários	Resistência / Distorção
4	6ª / 13/04/2023	Fernando Dainese/ Inst. de Mídias Avançadas		
5	7ª / 15/04/2023	Heliana L. Artigiani/ Coord. da Planurb	Cita a possibilidade de promoção de um leilão público para destinação dos imóveis ociosos	Proposta
6	11ª / 24/04/2023	Guilherme De Brito / Rep. Da SMUL e Dr. de Divisão da Planurb	Cita os temas que foram alterados comentando os Instrumentos Indutores da FSP	Afirmação
7	12ª / 25/04/2023	Antônio F. P. Pedro / Secretário	Ressalta que cumprir a FSP é estar alinhado com o ordenamento urbano expresso no Plano Diretor	Mencionada
8	13ª / 27/04/2023	Ivanete Araújo / MMLJ	Expressa que não são invasores e que realizam a ocupação de imóveis vazios que não exercem a FSP	Crítica
9	14ª / 29/04/2023	Coronel Salles / Vereador	Comentou que a FSP havia sido citada	Afirmação
10	17ª / 06/05/2023	Heliana L. Artigiani / Coord. da Planurb	Cita a Desapropriação por Hasta Pública como proposta	Proposta
11	17ª / 06/05/2023	Heliana L. Artigiani / Coord. da Planurb	Cita o aprimoramento proposto quanto a questão do Consórcio Imobiliário	Proposta
12	19ª / 08/05/2023	Thalles Moraes / Sec. de Lic. e Urb.	Sobre a minuta do projeto, comentou que houve propostas para FSP	Afirmação
13	21ª / 12/05/2023	Sílvia da Bancada Feminista	Ressalta a ausência da efetivação da FSP diante dos prédios ociosos que podem prover moradia social	Crítica

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas atas das audiências públicas da fase legislativa do processo de revisão intermediária do PDE de São Paulo¹¹

¹¹ SPLEGIS. **Compilação das Atas das Audiências Públicas do Projeto de Lei 127/2023**

(período de 01/04/2023 a 26/06/2023). Disponível em:

<https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=127&ANO_PCSS_CMSP=2023>. Acesso em: 6 jun. 2025.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resposta à questão de pesquisa, constatou-se que o tema da função social da propriedade foi pouco priorizado e sua discussão mostrou-se limitada e, por vezes, superficial diante do cenário de revisão do Plano Diretor. A análise documental identificou sinais claros da mercantilização velada da cidade subjacente a aplicação deste princípio, onde a propriedade é vista pela ótica do lucro e não como um vetor para a reparação e a redistribuição socioespacial, comprometendo, assim, o avanço rumo a um efetivo Direito à Cidade.

REFERÊNCIAS

CMSP. **Parecer nº /2023 da comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente sobre ao PL 127/2023**. Disponível em:

<<https://www.saopaulo.sp.leg.br/revisaopde/wp-content/uploads/sites/43/2023/05/URB-PDE-PL-127-2023-Relatorio-Pronto.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2025.

CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. **Designing and conducting mixed methods research**. 2ª ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2011.

MPSP. **Procedimento Administrativo de Acompanhamento Interno - SIS nº**

2613.0000177-2023. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <Acervo do Ministério Público do Estado de São Paulo>. Acesso em: 6 jun. 2025

SÃO PAULO (SP). Lei nº 17.975 de 8 de julho de 2023. Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, 8 jul. 2023.

SOMEKH, Nadia; BALBIM, Renato. **Urbanismo corporativo ou urbanismo social. Qual proposta para o Brasil?** *Arquitextos*, São Paulo, ano 23, n. 276.00, Vitruvius, maio 2023. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

SPLEGIS. **Compilação das Atas das Audiências Públicas do Projeto de Lei 127/2023 (período de 01/04/2023 a 26/06/2023)**. Disponível em:

<https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=127&ANO_PCSS_CMSP=2023>. Acesso em: 6 jun. 2025.

TJSP. **Ação Civil Pública nº 1030814-13.2023.8.26.0053**. Disponível em:

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000OW210000&processo.foro=53&processo.numero=1030814-13.2023.8.26.0053>>. Acesso em: 6 jun. 2025.