



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

O (DES)CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA RESIDENCIAL NAS ÁREAS DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Anderson Kazuo Nakano¹
Henry Tomio Kreniski Maru²
Thiago Andrade Gonçalves³

INTRODUÇÃO

O propósito do presente resumo é discutir o cumprimento da função social da propriedade urbana residencial em espaços intraurbanos dotados de sistemas de transporte coletivo que estruturam cada vez mais fortemente a cidade de São Paulo. Entende-se que o cumprimento da função social da propriedade urbana residencial não é neutro e, no contexto da urbanização capitalista, beneficia alguns grupos populacionais em detrimento de outros. Parte-se do pressuposto de que as características socioeconômicas e sociodemográficas de moradores de um determinado espaço intraurbano indicam quais grupos populacionais estão se beneficiando dos modos como a função social da propriedade urbana residencial está sendo cumprida nesse espaço. Assim, entende-se que essas características dos moradores de determinados espaços regulados por parâmetros de uso e ocupação do solo funcionam como indicadores de beneficiários dos modos de cumprimento ou descumprimento da função social da propriedade urbana residencial.

Nesse sentido, o presente resumo analisa os parâmetros de uso e ocupação do solo e da caracterização socioeconômica e sociodemográfica das populações moradoras nas áreas dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) definidos pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, instituído por meio da lei municipal nº 16.050/2014. A descrição de tais parâmetros é feita a partir dessa lei e da lei municipal 17.795/2023. A caracterização socioeconômica e sociodemográfica é feita a partir do ponto de vista da renda dos responsáveis por domicílios em salários mínimos, de aspectos relativos à cor e raça e da presença de favelas e comunidades urbanas.

¹ Doutor em demografia e pós-doutor em arquitetura e urbanismo, professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo, e-mail: kazuo.nakano@unifesp.br

² Graduado em geografia no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo e membro do grupo de pesquisa "Gestão de risco e desastres relacionados a eventos naturais, do Instituto de Pesquisas Ambientais", e-mail: htkmaru076@gmail.com

³ Graduado em geografia no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo e mestrando em geografia na Universidade Estadual de Campinas, e-mail: t219106@dac.unicamp.br



Os dados utilizados são os do universo do Censo Demográfico de 2022 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trabalhou-se com os dados dos setores censitários inseridos inteira ou parcialmente nas áreas dos EETUs. Nos setores censitários inseridos parcialmente nessas áreas, aplicou-se o procedimento denominado como “overlayer”, “sobreposição de camadas” ou “sobreposição de cartografias”, conforme descrições apresentadas na tese de doutoramento de Haroldo da Gama Torres (1997, p. 93-96)⁴.

Trabalhos anteriores como de Souza; Seo; Yamaguti, 2017⁵ e Itikawa, 2024⁶ enfocaram as áreas dos EETUs do ponto de vista urbanístico, racial e imobiliário e analisaram criticamente evidenciando as vantagens localizacionais dessas áreas que beneficiam principalmente um mercado imobiliário de luxo altamente lucrativo que reproduz a segregação socioespacial em São Paulo. O presente resumo se soma a esses trabalhos a fim de aprimorar os parâmetros e critérios para ordenar o cumprimento da função social da propriedade urbana residencial na perspectiva da justiça socioespacial.

AS ÁREAS DOS EETU COMO LOCAIS PRIVILEGIADOS DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA VOLTADA PARAS AS CLASSES MÉDIAS E ALTAS

Os EETUs foram definidos pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, instituído por meio da lei municipal nº 16.050/2014, como uma estratégia de regulação do uso e ocupação do solo voltada para o adensamento construtivo e populacional, bem como à mescla de diferentes tipos de uso do solo urbano, em áreas próximas aos sistemas de transporte coletivo de média e de alta capacidade, tanto existentes quanto planejados. Conforme essa lei municipal, tais áreas abrangem os entornos em volta das estações de trem, metrô, monotrilho, veículos leves sobre trilho (VLT) e de veículos leves sobre pneus (VLP) em vias elevadas. Abrangem também os entornos ao longo de corredores de ônibus municipais e intermunicipais e de veículos leves sobre pneus em vias não elevadas.

De acordo com a lei municipal 16.050/2014, nos entornos das estações, as áreas dos EETUs abrangiam as quadras inseridas inteiramente em uma circunferência com raio de 600 metros e nos entornos ao longo dos corredores em uma faixa de 300 metros. A controversa e conflituosa revisão intermediária dessa lei municipal, da qual resultou na lei municipal 17.795/2023, ampliou esse raio para 700 metros e essa faixa para 400 metros. Ademais, as áreas dos EETUs aumentaram também devido à inclusão das quadras parcialmente inseridas nesse raio e nessa faixa. Com isso,

⁴ TORRES, Haroldo da Gama. Desigualdade ambiental na cidade de São Paulo. 1997. 258f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

⁵ SOUZA, Amanda Paulista de; SEO, He Nem Kim; YAMAGUTI, Rosana. Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: possibilidades e lacunas. XVII ENANPUR. São Paulo, 2017.

⁶ ITIKAWA, L. F. Possível correlação entre verticalização e racismo/injúria racial no município de São Paulo como recalque espacial. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 26, 2024.



aumentaram significativamente as ofertas de locais vantajosos para a realização de negócios imobiliários altamente lucrativos. No presente trabalho utilizamos as áreas dos EETUs definidos pela lei municipal 17.795/2023.

Nas áreas dos EETUs, os parâmetros de ocupação permitem altos níveis de aproveitamento dos terrenos onde torna-se possível erigir empreendimentos imobiliários verticais com grandes áreas construídas. Conforme a lei 16.50/2014, o coeficiente de aproveitamento máximo e a taxa de ocupação dos terrenos localizados nas áreas dos EETUs são iguais a, respectivamente, 4 e 0,7.

Como se sabe, a aplicação desse coeficiente de aproveitamento limita somente a quantidade de áreas construídas computáveis. As áreas construídas não computáveis extrapolam os limites estabelecidos por esse coeficiente aumentando a área construída total do empreendimento imobiliário possibilitando acréscimos de unidades comercializadas, em geral, com alta lucratividade.

A lei municipal 17.795/2023 ampliou a quantidade de áreas não computáveis em empreendimentos imobiliários construídos nas áreas dos EETUs. Além de extrapolar o limite de área construída permitida para empreendimentos localizados nas áreas dos EETUs, definidos pelo coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4, as áreas não computáveis são isentas do pagamento da contrapartida financeira referente à outorga onerosa do direito de construir. Os aumentos nas áreas não computáveis favorecem diretamente os investidores do mercado de incorporação imobiliária ao possibilitar acréscimos na área construída total dos seus empreendimentos, sem que haja a obrigação de efetuar o pagamento de tal contrapartida cobrada pelo poder público devido ao uso do potencial construtivo adicional delimitado pelos coeficientes de aproveitamento básico e máximo.

No presente resumo mencionamos somente alguns dos parâmetros de uso e ocupação do solo incidentes nas áreas dos EETUs que beneficiam diretamente os investidores do mercado de incorporação imobiliária da cidade de São Paulo. As leis municipais mencionadas anteriormente trazem outros parâmetros que seguem a mesma linha.

A CARACTERIZAÇÃO DOS MORADORES DAS ÁREAS DOS EETU COMO INDICADOR DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA RESIDENCIAL

O cumprimento da função social da propriedade urbana residencial nas áreas dos EETUs é condicionado pelos parâmetros urbanísticos que regulam o uso e ocupação do solo e favorecem a produção imobiliária formal voltada predominantemente para os adquirentes de média e alta renda.

Diante disso, torna-se crucial examinar as características socioeconômicas e sociodemográficas dos grupos sociais que efetivamente ocupam as áreas dos EETUs a fim de perceber qual é o perfil de moradores que se beneficiam do modo atual de cumprimento da função social da propriedade urbana residencial nessas áreas e que serão impactados pela produção



imobiliária futura. Nessa caracterização identificamos que 1.513.398 pessoas residem nas áreas dos EETUs, o que corresponde a 13,2% da população total do município de São Paulo.

A leitura crítica dos dados referentes aos moradores das áreas dos EETUs, oriundos do Censo Demográfico IBGE de 2022, revela indícios consistentes de seletividade socioespacial em operação nessas áreas. Para sustentar essa constatação, recorreu-se aos dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 que sintetizam informações sobre a renda dos responsáveis por domicílios segundo faixas de salários mínimos e a cor/raça da população residente nas áreas dos EETUs. Na Tabela 1 observa-se que 14,7% dos responsáveis por domicílios do município de São Paulo viviam nas áreas dos EETUs. Mais de um terço dos responsáveis por domicílio desse município que ganhavam de 3 a 6 (34,3%) e de 10 a 20 (35,6%) salários mínimos viviam nessas áreas. Os percentuais de responsáveis por domicílios que ganhavam de 6 a 10 (22,3%) e mais de 20 (25,2%) salários mínimos também eram bastante significativos. Dentre os responsáveis por domicílios do município de São Paulo que ganhavam de 0 a 3 salários mínimos, somente 8,4% viviam nas áreas dos EETUs. Isso mostra claramente a atratividade que essas áreas exercem sobre as populações de média e alta renda, demonstrando certa elitização no cumprimento da função social da propriedade urbana residencial nos entornos dos sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade. Vale observar também que, dentre o total de responsáveis por domicílios que viviam nas áreas dos EETUs, 38,7% ganhavam de 0 a 3 salários mínimos. O segundo maior grupo de responsáveis por domicílios nessas áreas ganhava de 6 a 10 salários mínimos, 27,6%, e o terceiro, de 10 a 20, 23,6%. Portanto, o possível encarecimento dos preços dos imóveis nas áreas dos EETUs poderá impactar negativamente os moradores de baixa renda que nelas vivem, reforçando assim a seletividade socioespacial em favor dos mais ricos.

Tabela 1 – Município de São Paulo e Áreas dos EETUs: Faixas de Renda dos Responsáveis por Domicílios (em salários mínimos) - 2022

Faixas de Renda dos Responsáveis por Domicílios (s.m.)	Responsáveis por Domicílios no MSP	Responsáveis por Domicílios nas Áreas dos EETUs	% Sobre os Responsáveis por Domicílios no MSP	% Sobre o Total de Responsáveis por Domicílios nas Áreas dos EETUs
0 a 3	2.921.538	244.367	8,4%	38,7%
3 a 6	179.135	61.544	34,3%	9,8%
6 a 10	779.411	173.858	22,3%	27,6%
10 a 20	418.728	149.040	35,6%	23,6%
Mais de 20	8.479	2.133	25,2%	0,3%
Total	4.307.291	630.942	14,7%	100%

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2022.

Os dados da Tabela 2 complementam os dados da Tabela 1 e mostram que o percentual da população branca do município de São Paulo que vivia nas áreas dos EETUs é quase o dobro do percentual das populações preta e parda, 16,5%, 8,5% e 8,4%, respectivamente. Até o percentual da diminuta população indígena, 9%, era ligeiramente maior do que os percentuais das populações preta e parda. Chama a atenção o percentual da população amarela do município de São Paulo



que vivia nas áreas dos EETUs, 30,5%. Em relação à distribuição percentual dos moradores das áreas dos EETUs segundo cor e raça, percebe-se a forte predominância da população branca que correspondia a 67,6% desses moradores. A população parda vinha em segundo lugar com percentual igual a 21,1%. O padrão de seletividade socioespacial e elitização no cumprimento da função social da propriedade urbana residencial nas áreas dos EETUs se repete em termos raciais em favor da população branca.

Tabela 2 – Município de São Paulo e Áreas dos EETUs: Cor e Raça da População - 2022

Cor e Raça	População no MSP	População nas Áreas dos EETUs	% Sobre a População no MSP	% Sobre o Total da População nas Áreas dos EETUs
Branca	6.210.589	1.023.328	16,5%	67,6%
Preta	1.156.511	98.593	8,5%	6,5%
Parda	3.815.250	319.433	8,4%	21,1%
Amarela	232.980	71.021	30,5%	4,7%
Indígena	11.430	1.023	9%	0,07%
Total	11.426.760	1.513.398	13,2%	100%

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2022.

Essa tendência se acentua ainda mais quando se observa a baixa presença de favelas e comunidades urbanas nas áreas dos EETUs. Dentre os 4.193 setores censitários parcial ou integralmente inseridos nessas áreas, apenas 31 (0,7%) apresentam esse tipo de assentamento precário habitado por moradores vulneráveis e de baixa renda. Esse número extremamente reduzido evidencia que esses moradores estão praticamente ausentes das áreas beneficiadas com sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade. Tal ausência reforça o caráter seletivo e elitista do modo de cumprimento da função social da propriedade urbana residencial nas áreas dos EETUs que, a depender das normas e parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística paulistana, deverá se acentuar no futuro beneficiando as classes médias e altas na produção e apropriação dos espaços urbanos da cidade de São Paulo regulados para o adensamento e a verticalização, contrariando os princípios da justiça socioespacial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conjunto, os dados e indicadores vistos anteriormente apontam para um cenário no qual os benefícios urbanos decorrentes dos investimentos públicos em sistemas de mobilidade urbana de média e alta capacidade, associados às permissividades legais favoráveis a investidores do mercado de incorporação imobiliária, têm sido apropriados de forma desigual em benefício dos grupos populacionais brancos de média e alta renda. Mesmo sob a retórica do adensamento sustentável e da diversificação funcional, as áreas dos EETUs se consolidam com a reprodução da desigualdade urbana, marcados pela exclusão de amplas parcelas da população. Diante disso, a ordenação do cumprimento da função social da propriedade urbana residencial precisa ser aprimorada na perspectiva de usos e ocupações do solo urbano mais justos e democráticos em



benefício do interesse social e coletivo. Tal ordenação encontra-se tensionada por lógicas mercantis que subordinam o direito à cidade e à moradia digna das populações vulneráveis de baixa renda aos imperativos dos negócios e lucros imobiliários.