



CONTRADIÇÕES DA CIDADE COMPACTA: REFLEXÕES CRÍTICAS A PARTIR DAS LÓGICAS CONTEMPORÂNEAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM SÃO PAULO

BRUNO AVELLAR ALVES DE LIMA

Universidade Federal do ABC, Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais Alameda da Universidade, s/n, Anchieta, São Bernardo do Campo – SP – CEP: 00000-000.

<https://orcid.org/0000-0003-2773-5958>

E-mail: bruno.avellar.lima@gmail.com

Recebido: 14/08/2023

Aprovado: 07/02/2023

RESUMO

Diante da crise ecológica e climática mundial, apresentam-se reiteradamente, no âmbito internacional, políticas voltadas à promoção de cidades compactas. Estas, segundo tais políticas, trariam ganhos socioambientais, como a diminuição das emissões de gases do efeito estufa pela redução nos deslocamentos motorizados. Tais consensos, no entanto, acabam por obscurecer as lógicas de produção do espaço e os interesses contraditórios que envolvem o adensamento, sobretudo em termos de intensificação da produção imobiliária, a qual não se encontra diretamente associada à democratização de territórios dotados de infraestrutura adequada. A partir do quadro exposto, o texto problematiza a concepção dominante de cidade compacta sob a perspectiva das lógicas contemporâneas de produção do espaço, iluminando as contradições que envolvem a centralidade do imobiliário em um contexto neoliberal. Adotamos como perspectiva uma abordagem dialética, buscando apreender a realidade a partir da análise de suas contradições. Além de revisão da literatura e documental, o caso de São Paulo é mobilizado como experiência empírica, na qual a adoção de políticas de adensamento se mostra insuficiente na resolução dos problemas socioambientais.

Palavras-chaves: Cidade compacta. Sustentabilidade. Produção do espaço. Mercado imobiliário. São Paulo.

ABSTRACT

In view of the global ecological and climate crisis, policies aimed at promoting compact cities have been reiterated at the international level. They, according to these policies, would bring socio-environmental gains such as the reduction of greenhouse gas emissions by reducing motorized travel. Such consensuses, however, end up obscuring the logic of space production and the contradictory interests that involve densification, especially in terms of the intensification of real estate production, which is not directly associated with the democratization of territories well-endowed with adequate infrastructure. Based on the above framework, the text problematizes the dominant conception of compact city from the perspective of contemporary logics of space production, illuminating the contradictions that involve the centrality of real estate in a neoliberal context. We adopt a dialectical approach as a perspective, seeking to understand reality by analyzing its contradictions. In addition to a literature and documentary review, the case of São Paulo is mobilized as an empirical experience, in which adopting densification policies proved to be insufficient in resolving socio-environmental problems.

Keywords: Compact city. Sustainability. Production of space. Real estate market. São Paulo.



INTRODUÇÃO

Debates em torno da premência em promover políticas de adensamento urbano podem ser reconhecidos no plano internacional desde a década de 1990, no contexto das discussões sobre o desenvolvimento sustentável (COSTA, 1999). Trabalhos clássicos, como o de Rogers e Gumuchdjian (2001), destacam que cidades compactas promovem a redução nos deslocamentos motorizados, a manutenção de cinturões verdes, o melhor aproveitamento da infraestrutura, a maior sociabilidade e a maior eficiência econômica. Tal agenda tem ganhado premência diante das crises ecológica e climática, as quais impõem uma série de medidas a serem tomadas tanto do ponto de vista de redução das emissões de gases do efeito estufa quanto de adaptação às novas dinâmicas do clima (JABAREEN, 2006; LITMAN, 2014; ROGERS; GUMUCHDJIAN, 2001).

Tais debates têm tido desdobramentos nos países do sul global, sendo paradigmático o caso de São Paulo. Recentes instrumentos de planejamento adotados pelo município, sobretudo a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico, em 2014, buscam reverter o quadro de expansão das periferias da cidade e estimular o adensamento urbano em áreas consolidadas, sobretudo junto às redes de transporte coletivo de massa.

Os consensos em torno da cidade compacta têm sido questionados em uma série de trabalhos. Neuman (2005) argumenta que o enfoque dado à forma urbana nas discussões sobre sustentabilidade é insuficiente para lidar com a complexidade dos processos que envolvem a urbanização. Em seu texto, o autor defende que a sustentabilidade deve ser buscada nos processos de urbanização, e não na forma das cidades. Du, Wood e Stephens (2016) relativizam as vantagens ambientais das morfologias compactas ao verificarem, por meio de um estudo de caso a respeito de Chicago, que centros urbanos densos e mais verticalizados podem contribuir para um consumo mais intenso de energia elétrica e maior geração de resíduos sólidos. Trabalhos recentes, como os de Kim e Hyun (2018) e Rice *et al* (2019) destacam que as políticas de adensa-

mento urbano podem fomentar processos excludentes pela valorização que acompanha a intensificação da produção imobiliária, havendo disputas sobre a produção e apropriação do espaço urbano.

Mesmo considerando-se a existência de trabalhos que tencionam os consensos em torno da promoção de cidades compactas, notamos ser ainda incipiente na literatura trabalhos que se dediquem a problematizar a forma urbana a partir da perspectiva crítica da produção do espaço. Nesse sentido, o presente artigo visa discutir como as políticas de fomento ao adensamento urbano se inserem no quadro mais amplo das lógicas contemporâneas de produção do espaço. Preocupamo-nos em estimular o debate sobre as contradições que envolvem a elaboração, difusão e aplicação de políticas voltadas à promoção de cidades compactas. Tal enfoque envolve, sobretudo, problematizar a intensificação da produção imobiliária em um contexto neoliberal. Uma das faces do neoliberalismo, no que se refere às cidades, é o caráter relevante que a produção imobiliária e de infraestruturas assume diante da prevalência de interesses financeiros, sendo a totalidade do espaço urbano mobilizada para a acumulação (PEREIRA, 2018).

Para empreender a tarefa proposta, recorreremos a três procedimentos investigativos, os quais se desdobram na estrutura do texto apresentado a seguir. Primeiro, realizamos uma revisão bibliográfica considerando tanto a literatura acadêmica quanto os documentos públicos advindos de agências multilaterais voltados à promoção de cidades compactas. Em tais documentos buscamos destacar os principais argumentos mobilizados para defender a necessidade do fomento às políticas de adensamento urbano. Depois, procuramos problematizar tais argumentos à luz da literatura crítica sobre a produção do espaço, destacando-se especialmente o momento atual do capitalismo, no qual o ambiente construído está cada vez mais subordinado às lógicas financeiras. Por fim, recorreremos a um estudo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, com vistas a compreender empiricamen-

te como as políticas voltadas à compacidade urbana implicam contradições observadas na realidade. Concluindo o texto, apresentamos as considerações finais.

A cidade compacta na literatura e na agenda política

Abel Wolman (1965), em trabalho clássico, destaca que tanto a construção da cidade quanto a manutenção do cotidiano urbano envolvem o uso de materiais advindos da natureza e seu posterior descarte, gerando impactos, como a poluição e o acúmulo de resíduos. A construção das moradias e infraestruturas, o uso de energias diversas para os transportes, o consumo de alimentos e água potável, entre outros, podem ser concebidos como fluxos ecológicos essenciais para a vida urbana, mas que pressupõem impactos sobre a natureza.

Rees e Wackernagel (1996) buscaram quantificar tais fluxos e verificaram um déficit ecológico entre as áreas de concentração da urbanização e o total de área de terreno das quais elas dependem para sobreviver. Nesse sentido, os autores definiram que cidades intensivas no uso de recursos naturais podem apresentar déficits ecológicos importantes com a natureza, o que implica riscos para sua sustentabilidade. O trabalho dos autores sugere que cidades compactas podem utilizar os recursos naturais de forma mais eficaz a partir de um desenvolvimento endógeno que reduza a dependência de áreas distantes.

Rogers e Gumuchdjian (2001) defendem a cidade compacta como promotora de sustentabilidade. As cidades, para os autores, devem ser capazes de internalizar os fluxos de matéria e energia, reduzindo a geração de poluentes e efluentes. Segundo eles, a cidade compacta pode ser definida como “uma cidade densa e socialmente diversificada onde as atividades econômicas e sociais se sobreponham e onde as comunidades sejam concentradas em torno de unidades de vizinhança” (ROGERS; GUMUCHDJIAN, 2001, p. 33).

Aprofundando o debate, em termos ecológicos, Álvarez (2014) considera que as cidades, tal como os ecossistemas naturais, alcançariam um estágio clímax de crescimento, o qual não poderia ser transgredido sem romper os limites ecossistêmicos. Nesses termos, a urbanização difusa é compreendida pelo autor como um processo que destrói áreas de cultivo agrícola e de amortecimento dos impactos da urbanização, aprofundando a crise ambiental e ameaçando a vida nas cidades.

Litman (2014) confere ênfase à adoção de políticas voltadas à promoção de cidades compactas enquanto medida para lidar com a questão climática. Cidades mais compactas reduziriam os deslocamentos motorizados, evitando emissões de gases do efeito estufa.

É nesses termos que, conforme destaca o trabalho de Bibri, Krogstie e Kärholm (2020), a cidade compacta se tornou um paradigma de planejamento urbano nas últimas três décadas¹ no que se refere ao equacionamento da crise ecológica e climática, tornando-se uma tese altamente aceita e difundida globalmente.

Para Heloísa Costa (1999), o primeiro documento a propagar politicamente a ideia de que cidades compactas são mais sustentáveis do que outras morfologias urbanas foi o *Livro verde sobre o ambiente urbano*, publicado em 1991 pela Comissão das Comunidades Europeias (CCE). Nos Estados Unidos, destacam-se o Smart Growth, uma política pública desenvolvida pela Agência Federal de Proteção Ambiental dos Estados Unidos e o New Urbanism, um movimento formado a partir da coalizão entre urbanistas e ambientalistas e que visa promover a requalificação de bairros antigos e a promoção de novos empreendimentos pautados em critérios de sustentabilidade. O que essas duas formulações têm em comum é a ênfase nos aspectos de adensamento e dos usos mistos do solo urbano (KNAAP; TALEN, 2005; JABAREEN, 2006).

¹ Importante ressaltar que as discussões sobre uma suposta densidade urbana ideal, ou sobre os embates entre modelos urbanos dispersos ou compactos, existem desde a fundação do urbanismo moderno. No presente texto, no entanto, temos como enfoque o debate instaurado desde a década de 1990, quando a questão ambiental ganhou maior dimensão.

A partir das experiências promovidas nos países centrais, passa-se igualmente a defender a promoção de cidades compactas nos países periféricos. O estudo sobre densidade urbana realizado por Acioly e Davidson (1998), no contexto da Habitat II (realizada em Istambul, em 1996), já sugeria que medidas de adensamento urbano poderiam se colocar como alternativa ao barateamento dos custos de urbanização nos países periféricos, principalmente por haver um predomínio de população de baixa renda e pela necessidade de investimentos em infraestrutura. Os autores, todavia, constroem um argumento dúbio ao afirmarem que o Estado não deve influenciar diretamente na densidade urbana, relegando ao mercado a tarefa de conduzir o adensamento em acordo com as aspirações da demanda.

Um estudo mais aprofundado sobre a pertinência da adoção de políticas de promoção de cidades compactas nos países periféricos foi elaborado por Jenks e Burgess (2000). O livro organizado pelos autores conta com uma compilação de artigos e visa analisar, sob distintos pontos de vista, a viabilidade e relevância do modelo de cidade compacta para o desenvolvimento urbano nas nações da periferia do capitalismo.

Jenks (2000) esclarece que o estudo não chegou a um consenso, mas que, no geral, a morfologia compacta foi considerada positiva em termos de redução dos custos de infraestrutura, no aproveitamento eficiente do solo urbano e na redução das emissões de gases do efeito estufa, sobretudo pelos estímulos ao transporte coletivo. Por outro lado, essas cidades apresentam um grande déficit de áreas verdes e permeáveis, limitando a afirmação de que a forma urbana compacta seria mais sustentável.

Diferente de Acioly e Davidson (1998), Burgess (2000) não faz uma apologia ao mercado como definidor da forma urbana. O autor critica a transição de um modelo de planejamento pautado pela regulação para um modelo pautado pelos ideais de competitividade. Segundo ele, esse modelo impulsiona investimentos concentrados, reproduzindo injustiças e desigualdades.

A difusão da cidade compacta como modelo promotor de sustentabilidade pode ser encontrada em recentes documentos produzidos pelo Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat).

Em 2016, realizou-se em Quito a Habitat III, que teve como principal produto o documento *Nova agenda urbana*, traçando uma série de objetivos que devem orientar as políticas urbanas nas próximas décadas. Os parágrafos 51 e 52 do documento, que constam no capítulo “Prosperidade e oportunidade urbana inclusiva e sustentável para todos”, deixam claro que um modelo compacto de urbanização deve ser perseguido por aquelas cidades que buscam a sustentabilidade. O parágrafo 51 destaca a necessidade de garantir “compacidade e densidade adequadas, policentrismo e usos mistos por meio de estratégias de ocupação de vazios urbanos ou de expansões urbanas planejadas”. Em complemento, o parágrafo 52 afirma ser necessário garantir “densidades populacionais sustentáveis, desenho compacto e integração de novas centralidades ao tecido urbano, prevenindo a marginalização e a expansão urbana descontrolada” (ONU-HABITAT, 2019).

Em 2018, realizou-se em Kuala Lumpur, também no âmbito da ONU-Habitat, o 9º Fórum Urbano Mundial, tendo como produto o documento *Declaração de Kuala Lumpur acerca das cidades 2030*, que também confere grande destaque à morfologia urbana compacta. O documento afirma que a sustentabilidade urbana será alcançada por meio da adoção de medidas que garantam “compactação e densidade adequadas, diversidade de usos e revitalização do patrimônio cultural” (ONU-HABITAT, 2018).

Apresentados os fundamentos teóricos e os principais documentos que, no plano internacional, orientam a adoção de princípios de compacidade urbana como geradoras de maior sustentabilidade ambiental, cabe aprofundar a análise crítica de tais determinantes no contexto contemporâneo de produção do espaço.

Cidade compacta e produção do espaço no contexto neoliberal

Além dos argumentos ecossistêmicos de redução dos impactos socioambientais da urbanização, é necessário questionar os fundamentos políticos da cidade compacta em um contexto neoliberal, pautado pela desregulação de mercados e por um novo papel do Estado na abertura de fronteiras para a acumulação, sobretudo por vias financeiras. Ademais, diante desses processos, o setor imobiliário assume protagonismo e importância ao viabilizar a mobilização do espaço como mercadoria.

Trabalhos como os de Oliveira (2009) e Ribeiro (2014), por meio da análise de documentos de agências multilaterais, salientam a construção contraditória do desenvolvimento sustentável em sua vertente urbana sob os auspícios do neoliberalismo. Os autores destacam a conciliação de objetivos opostos dados, por um lado, pela sustentabilidade das cidades, a qual tem por base o atendimento das demandas locais, o fortalecimento da participação e a regulação e, por outro, o ideal de competitividade das cidades, o qual pressupõe a permeabilidade do capital financeiro, o qual acaba por impor maior flexibilização da regulação estatal. Tais contradições definem um quadro em que as políticas de sustentabilidade socioambiental estão sujeitas às determinações financeiras e às rentabilidades possíveis advindas de negócios imobiliários.

Quando tomamos a cidade compacta como modelo sustentável de urbanização, devemos considerar que, em um contexto neoliberal, tal compacidade depende essencialmente de estímulos econômicos e do atendimento aos interesses que envolvem a construção. Para tanto, cabe problematizar as atuais determinantes que envolvem a produção imobiliária como fundamento para a compacidade urbana.

Lefebvre (2008) define duas dimensões principais sobre a importância do imobiliário para a reprodução do capital e sua sobrevivência diante das crises: (1) o imobiliário como setor privilegiado para a geração de va-

lor, por comportar em sua composição orgânica uma quantidade considerável de capital variável; (2) o imobiliário como extensão do capital rentista, associando-se a formas financeiras dadas tanto pela relação com o capital bancário quanto pela capitalização de rendas futuras. Essas duas dimensões são inerentemente associadas, fazendo com que ambas atuem mutuamente para garantir lucros extraordinários que prolongam a sobrevivência do capital.

Nas últimas duas décadas, foram publicados muitos estudos voltados a compreender a centralidade do imobiliário para a reprodução do capital, sobretudo em associação aos processos de financeirização da economia (FIX, 2011; PEREIRA, 2018; ROYER, 2009; RUFFINO, 2012; SHIMBO, 2010; TONE, 2015). Esses trabalhos analisam processos diversos, os quais envolvem a estruturação de fundos de investimento imobiliário, a abertura de capital de empresas incorporadoras, bem como a formulação de avançados instrumentos econômicos capazes de fazer circular, na esfera global, os rendimentos obtidos por meio da produção do espaço. Um ponto em comum desses trabalhos se refere à atuação seletiva e desigual do capital financeiro nos territórios, fazendo com que a produção imobiliária resultante dessas operações aprofunde as desigualdades.

Em nosso entendimento, de forma concisa, podemos compreender que três condições principais permitiram à cidade compacta ser eleita como o modelo dominante de sustentabilidade urbana em um contexto de dominância dos interesses imobiliários e financeiros. Essas condições serão expostas a seguir. Depois, elas serão criticamente analisadas a partir do caso empírico de São Paulo.

A primeira condição diz respeito ao fato de a cidade compacta possibilitar um determinado grau de consenso entre promotores imobiliários, sociedade civil e agentes do poder público. Os interesses do setor imobiliário seriam atendidos pela adoção, por parte dos instrumentos de planejamento de medidas de intensificação do uso do solo, o que pressupõe um incremento das atividades de incorporação. Os interesses da socie-

dade civil seriam atendidos pela redução da poluição, pelas menores distâncias e tempos de deslocamento, pelo uso eficiente da infraestrutura e pela manutenção de cinturões verdes. O poder público, por fim, teria ganhos com a aplicação de instrumentos de recuperação da valorização imobiliária, tornando-se uma importante fonte de recursos para investimentos.

A segunda condição é que a cidade compacta promove a adoção de novas tecnologias e projetos imobiliários “ecoeficientes”, os quais, concomitantemente, contribuem para um diferencial em projetos urbanos que atraem investidores e permitem a elevação do patamar de preços. Projetos que seguem os princípios do New Urbanism, por exemplo, como usos mistos do solo, compacidade, eficiência energética, entre outros, podem requerer uma gama de certificados verdes, o que se coloca como diferencial do produto imobiliário e possibilita o ganho de um sobrelucro. Assim, projetos concebidos sob os princípios de compacidade urbana têm melhor posicionamento em rankings de investimento, garantindo a valorização dos ativos.

Por fim, a terceira condição é que, na prática, as discussões sobre cidades compactas nas agendas políticas internacionais não definem uma escala de atuação, de modo que quaisquer projetos que atendam a seus requisitos podem ser compreendidos como compactos. Cidades compactas podem ser produzidas em projetos de requalificação de centros antigos, de reabilitação de antigas zonas industriais e mesmo junto a novas redes de transporte coletivo. Mesmo na escala do edifício, pode-se argumentar que se constroem cidades compactas em projetos de uso misto e com alta densidade construtiva e habitacional.

A seguir, à luz dessas três condições principais, analisamos as contradições da cidade compacta em sua materialização como espaço produzido em São Paulo.

A produção contraditória da cidade compacta: o caso de são paulo

Desde o início dos anos 2000, propostas orientadas pelo modelo de cidade compacta têm sido erigidas para São Paulo. Sepe e Gomes (2008), em publicação produzida por meio de parceria entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e o Centro de Estudos da Metrópole, discutem os efeitos danosos da continuidade da expansão periférica da metrópole. A perda de vegetação nas áreas de mananciais de abastecimento, a ocupação de taludes e fundos de vale e a crescente poluição atmosférica causada pelos deslocamentos centro-periferia são alguns dos elementos destacados pelas autoras como indicativos da insustentabilidade do modelo difuso de urbanização. Nesse sentido, elas afirmam que, “em escala de macropolítica urbana, a consolidação da cidade compacta, nas próximas décadas, se caracteriza como a mais importante medida de mitigação e adaptação da cidade aos possíveis efeitos das mudanças climáticas” (SEPE; GOMES, 2008, p. 123).

O artigo 18 da Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009, que institui a Política de Mudança do Clima em São Paulo, define que “a sustentabilidade da aglomeração urbana deverá ser estimulada pelo poder público municipal e norteadada pelo princípio da cidade compacta, fundamental para o cumprimento dos objetivos desta lei”. Nesse sentido, o mesmo artigo define diretrizes, como o adensamento das áreas consolidadas da cidade e a redução nos deslocamentos por automóvel individual (SÃO PAULO, 2009).

A consolidação de tais princípios, no entanto, seria plenamente satisfeita apenas com a aprovação da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, a qual define o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, em substituição ao PDE até então em vigor, instituído por

meio da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. O PDE de 2014 definiu uma série de instrumentos e estratégias que orientam o crescimento da cidade de forma compacta, sobretudo por meio do estímulo à produção imobiliária em territórios dotados de infraestrutura (SÃO PAULO, 2002, 2014).

A Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), uma das oito macroáreas definidas pelo PDE, delimitou um perímetro entre os rios Tietê, Pinheiros e Tamanduaí, onde estão em vigor as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e onde se prevê a aprovação de Projetos de Intervenção Urbana (PIU). Tais instrumentos permitem que o setor privado, associado tanto à incorporação quanto à produção de infraestruturas, assumam um amplo protagonismo nas estratégias de transformação do território, em cujas consequências, de acordo com a literatura, são o aprofundamento das desigualdades e da segregação socioespacial (D'ALMEIDA, 2019; STROHER, 2019).

Mas a maior inovação do PDE de 2014 em termos de promoção da compactidade urbana foi a definição dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), territórios que delimitam um conjunto de quadras em um raio determinado ao longo das redes de transporte coletivo de massa. Nos EETU são definidos parâmetros de maior adensamento construtivo (com coeficientes de aproveitamento mais altos e não limitação de gabarito de altura), associados à tentativa de equalizar o adensamento populacional (por meio da definição de cotas-parte máximas de terreno por unidade), e com o estímulo ao uso do transporte coletivo (por meio da limitação das vagas de garagem por unidade residencial).

Para os fins deste texto, consideramos que os EETU revelam, de forma didática, a materialização contraditória das condições enunciadas na seção anterior. Cabe destacar que aqui tratamos os aspectos de forma mais geral, sem exaltar pormenores e detalhamentos mais específicos, os quais têm sido alvo de trabalhos recentes (LIMA, 2021; MILITELLI, 2021).

Recuperando o enunciado na seção anterior, a primeira condição geral que permitiu a cidade compacta ser eleita como modelo dominante de sustentabilidade seria que ela funciona discursivamente como medida de consenso entre imobiliário, sociedade civil e poder público. No caso dos EETU, quanto aos interesses imobiliários, sua demarcação permitiu extinguir os estoques de potencial construtivo então em vigor por parte da Lei de Zoneamento, aprovada em 2004 (SÃO PAULO, 2004). Segundo essa lei, cada distrito de São Paulo dispunha de um estoque máximo de potencial construtivo a ser comercializado por meio da venda de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Com o boom imobiliário dos anos 2000, em muitos distritos da cidade o estoque de potencial construtivo havia se esgotado, gerando pressões por maior flexibilidade por parte do setor. Com os EETU, definiram-se territórios para adensamento (com maior potencial construtivo), tendo como contrapartida a extinção dos estoques, o que permitiu ao setor imobiliário construir mais sem limitações pré-estabelecidas.

Do ponto de vista do poder público, a extinção dos estoques de potencial construtivo representava a oportunidade de aumentar expressivamente a arrecadação pela intensificação na venda de OODC, o que se colocava, inclusive, como medida favorável a investimentos prioritários para medidas de adaptação às mudanças do clima (BORGES; FRANCO; FRANCO, 2022). Os recursos obtidos por meio da venda de outorga conformam o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), o qual define a habitação e a mobilidade como linhas prioritárias de investimentos.

Por fim, a sociedade civil organizada pleiteava medidas de maior controle da produção imobiliária sobre os interiores dos bairros, medidas favoráveis ao transporte coletivo, proteção das áreas de mananciais e aproximação entre moradia e emprego. Como destacam Bonduki e Rossetto (2018), foi justamente nesse sentido que medidas de adensamento urbano, como os EETU, funcionaram como conciliação possível dessas demandas.

Quanto à dimensão arrecadatória, como discute Leite (2019), apesar dos incontestáveis ganhos públicos a partir dos investimentos do FUNDURB, tanto a fórmula de cálculo da OODC quanto os diversos descontos para setores de mercado popular acabam limitando os ganhos possíveis com a aplicação do instrumento, tornando questionável sua premissa de captura da valorização imobiliária por parte do Estado. Além disso, destaca o autor, uma dimensão velada dessa lógica é a crescente dependência do Estado em relação aos investimentos privados, o que faz com que o poder público tenha seus investimentos condicionados pela intensificação da produção imobiliária.

Quanto ao atendimento aos interesses da sociedade civil, apesar de os EETU buscarem orientar o crescimento da cidade junto aos eixos de transporte, fomentando o uso do transporte coletivo e reduzindo distâncias, tais medidas têm encontrado limitações relativas à restrição no acesso aos produtos imobiliários oferecidos nos eixos, dada a prevalência de interesses imobiliários em definir altos preços dos produtos, possibilitados pela máxima capitalização de rendas, como será melhor explorado a seguir.

A segunda condição se refere ao fato de que os projetos imobiliários voltados à cidade compacta estimulam avanços tecnológicos e diferenciais do produto, permitindo preços mais elevados, o que torna tais produtos restritos para estratos de maior renda. Como exemplo associado aos EETU, podemos citar o conjunto de seis empreendimentos de uso misto que compõem o projeto Eixo Platina da incorporadora Porte Engenharia e Urbanismo, localizado na região do Tatuapé, Zona Leste de São Paulo, dentro do perímetro dos EETU demarcados a partir da Linha 3 – Vermelha do metrô, entre as estações Belém, Tatuapé e Carrão.

Destacamos o Platina 220 (Fotografia 1), o mais recente lançado entre os seis previstos no projeto. De acordo com o site do empreendimento (PORTE, [2023]), além dos usos mistos, como hotel, escritórios e comércio, no térreo, o edifício conta com diversos itens associados à sustentabilidade ambiental, como energia solar, aproveitamento de água da chuva, paisagismo com espécies nativas, parede verde e pinturas



Fotografia 1 – Edifício Platina 220

Fonte: Arquivo pessoal. Foto capturada em 11 de agosto de 2023.

com tintas de baixo impacto ambiental e que contribuem para maior conforto térmico. No edifício, além de unidades de hotel e salas comerciais, são oferecidos apartamentos do tipo studio, com área útil de 35 m² ao preço de 700 mil reais, ou seja, a um custo de 20 mil reais por m². O preço médio dessas unidades indica que esses fatores de sustentabilidade, associados à cidade compacta, mesmo em uma região fora do chamado Vetor Sudoeste do município (centralidade financeira que se estende a sudoeste do centro antigo da capital), classicamente reconhecido como o mais valorizado do ponto de vista imobiliário, são cativos a uma faixa de mercado restrita, não sendo acessível a estratos mais amplos da população.

A partir desse ponto, podemos discutir também as contradições que envolvem a terceira condição por nós identificada, que se refere às escalas da compactidade urbana. O adensamento na escala do edifício ou mesmo dos bairros, quando ocorre de maneira restrita

às classes de mais alta renda, não se desdobra, em uma escala mais ampla, na contenção do espraiamento urbano para novas áreas.

No caso de São Paulo, tal contradição é evidente, dado que a expansão das periferias permanece ocorrendo majoritariamente a partir de um mercado informal de solo urbano. Em 2020, o gabinete do então vereador Gilberto Natalini (Partido Verde) divulgou um documento intitulado *A devastação da Mata Atlântica no município de São Paulo*, que avaliou as perdas de Mata Atlântica no município no período de 2014 a 2020. Foram identificados pelo dossiê 160 casos de perda de vegetação no período, os quais somam 725,1 ha de mata nativa suprimida (NATALINI, 2020). A principal causa dos desmatamentos tem sido o aumento de ocupações de caráter popular. A expansão horizontal de favelas representou 28,12% do total de casos (45 em 160), ao passo em que os loteamentos irregulares representaram 48,12% do total de casos (77 em 160). De acordo com o dossiê, tais loteamentos têm sido promovidos de forma criminosa, com associações muitas vezes análogas às milícias encontradas no Rio de Janeiro (NATALINI, 2020).

Esses dados contrastam com uma massiva produção imobiliária nos EETU. De acordo com dados da Plataforma de Monitoramento do PDE (SÃO PAULO, 2016), entre 2014 e 2020, o volume construído nos setores dos Eixos passou de 85.775.238 m² para 91.550.528 m², um aumento bruto de 5.775.290 m², ou mais de 1 milhão de m² por ano. A discrepância entre esses dois processos, por um lado o adensamento construtivo em áreas consolidadas da cidade e, por outro, a continuidade da expansão periférica sobre áreas vegetadas, tem como centralidade as dificuldades de acesso à moradia por parte dos setores de baixa renda. Tal processo ilustra a contradição por nós enunciada: o adensamento na escala dos edifícios, e mesmo dos bairros, não implica diretamente no controle da expansão urbana, sobretudo considerando-se o acesso à habitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, a partir das lógicas contemporâneas de produção do espaço, determinadas em um contexto neoliberal, buscamos problematizar os con-

sensos em torno da ideia de que políticas voltadas à promoção de cidades compactas garantem maior sustentabilidade das cidades diante dos desafios impostos pela crise ecológica e climática. Sem a pretensão de esgotar tais discussões, com o texto esperamos estimular debates que coloquem em perspectiva as lógicas de produção do espaço em um contexto neoliberal, transcendendo a mera defesa por modelos internacionalmente difundidos como sustentáveis.

Vimos que o imobiliário tem assumido centralidade em tais proposições, processo obscurecido pela conciliação de interesses contraditórios sob a ideia de ganhos coletivos, tanto do ponto de vista da vida cotidiana na cidade (redução de deslocamentos, aumento de áreas verdes no entorno urbano) quanto do ponto de vista do Estado (elevação dos patamares de arrecadação via instrumentos de captura da valorização).

A cidade compacta, enquanto proposta idealizada, materializa-se de forma contraditória, velando a reprodução de desigualdades, a ênfase nos retornos financeiros e mesmo a efetividade de tais medidas em conter a expansão urbana desmensurada e seus efeitos danosos do ponto de vista socioambiental. Tais contradições, como vimos, tornam-se evidentes no caso de São Paulo, onde a intensificação da produção imobiliária em áreas consolidadas não implica democratização dos territórios e em um processo democrático de adensamento.

Além de modelos e fórmulas, a construção de relações duráveis entre o urbano e a natureza exige transcender a centralidade dos interesses imobiliários na produção do espaço, tendo como enfoque a construção de um outro projeto de sociedade, pautado por valores que não aqueles definidos pela mercantilização das cidades.

As reflexões apresentadas neste artigo tiveram como fonte a tese de doutorado do autor e foram posteriormente aprofundadas em seu estágio de pós-doutoramento, em andamento. O autor agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão de bolsa de pós-doutoramento por meio do processo nº 2022/13.876-0.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. *Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ÁLVAREZ, C. Metabolismo urbano: herramienta para la sustentabilidad de las ciudades. *Interdisciplina*, Ciudad de México, v. 2, n. 2, p. 51-70, 2014.

BIBRI, S. E.; KROGSTIE, J.; KÄRRHOLM, M. Compact City Planning and Development: Emerging Practices and Strategies for Achieving the Goals of Sustainability. *Developments in the Built Environment*, Amsterdam, v. 4, 2020.

BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, N. G. (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil*: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p.179-146.

BORGES, B.; FRANCO, F. M.; FRANCO, F. T. S. R. O impacto dos direitos de construção na mitigação e adaptação das mudanças climáticas em áreas orientadas para transformação urbana na cidade de São Paulo: análise histórica e cenários futuros. In: BONDUKI, N. G.; FRANCO, F. T. S. R.; SILVA, J. S. R. (org.). FÓRUM SP 21: AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA POLÍTICA URBANA DE SÃO PAULO, 21 set./1 out. 2021, São Paulo. *Caderno de resumos [...]*. São Paulo: IAB, 2022. Disponível em: <https://sites.usp.br/forumsp21/resumos/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BURGESS, R. The Compact City Debate: A Global Perspective. In: JENKS, M.; BURGESS, R. *Compact Cities: Sustainable Urban Form for Developing Countries*. Spon Press. London: Taylor and Francis, 2000. p. 9-24.

CCE – COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Livro verde sobre o ambiente urbano*. Bruxelas: CCE, 1991.

COSTA, H. S. M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Presidente Prudente, SP, n. 2, p. 55-71, nov. 1999.

D'ALMEIDA, C. H. *Concessa venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço*. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2019.

DIELEMAN, F.; WEGENER, M. Compact City and Urban Sprawl. *Built Environment*, Marcham, v.30, n. 4, 2004.

DU, P.; WOOD, A.; STEPHENS, B. Empirical Operational Energy Analysis of Downtown High-Rise vs. Suburban Low-Rise Lifestyles: A Chicago Case Study. *Energies*, Basel, v. 9, n. 6, 2016.

FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

JABAREEN, Y. R. Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models and Concepts. *Journal of Planning Education and Research*, Thousand Oaks, CA, v. 26, n. 1, p. 38-52, 2006.

JENKS, M. The Appropriateness of Compact City Concepts to Developing Countries. In: JENKS, M.; BURGESS, R. *Compact Cities: Sustainable Urban Form for Developing Countries*. Spon Press. London: Taylor and Francis, 2000. p. 343-350.

JENKS, M.; BURGESS, R. *Compact Cities: Sustainable Urban Form for Developing Countries*. Spon Press. London: Taylor and Francis, 2000.

KIM, J. I.; HYUN, J. Y. Do Smart Growth Urban Development Strategies Reduce Jobs-Housing Distance in a High-Density City?: The Case of the Seoul Metropolitan Area *Journal of Planning Education and Research*, Thousand Oaks, CA, v. 41, n. 2 p. 1-11, 2018.

KNAAP, G.; TALEN, E. New Urbanism and Smart Growth: A Few Words from the Academy. *International Regional Science Review*, Thousand Oaks, CA, v. 28, n. 2, p. 107-118, Apr. 2005.

LEFEBVRE, H. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEITE, C. *Cidades inteligentes, cidades sustentáveis*. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE, H. R. S. *A outorga onerosa do direito de construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatária: o caso de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

- LIMA, B. A. A. *Para além da forma urbana: conflitos e contradições socioambientais da cidade compacta proposta para os eixos de adensamento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014*. 2021. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- LITMAN, T. Analysis of Public Policies that Unintentionally Encourage and Subsidize Urban Sprawl. *The New Climate Economy*, Washington, DC, Mar. 2014. Disponível em: <https://newclimateeconomy.report/workingpapers/wp-content/uploads/sites/5/2016/04/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.
- MILITELLI, F. *Cidade compacta e zona de estruturação urbana em São Paulo: aproximações e dissonâncias*. 2021. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.
- NAKANO, A. K. *Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária: São Paulo, uma cidade oca?* 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015.
- NATALINI, G. *A devastação da Mata Atlântica no município de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2020.
- NEUMAN, M. The compact city fallacy. *Journal of Planning and Research*. 25: 11-26, Association of Collegiate Schools of Planning, 2005.
- OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 193-218.
- ONU-HABITAT – PROGRAMA DE ASSENTAMENTOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Kuala Lumpur nas cidades 2030*. Kuala Lumpur, Malásia, 13 de fevereiro de 2018. Kuala Lumpur: ONU-Habitat, 2018. Disponível em: <https://ambientedo-meio.com/2018/02/16/declaracao-de-kuala-lumpur-nas-cidades-2030/>. Acesso em: 7 mar. 2024.
- ONU-HABITAT – PROGRAMA DE ASSENTAMENTOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova agenda urbana*. Brasil: ONU-Habitat, 2019.
- A Nova Agenda Urbana foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. Foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no 68º encontro plenário para a sua 71ª sessão em 23 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.
- PEREIRA, P. C. X. (org.). *Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI*. São Paulo: FAUUSP, 2018. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/302>. Acesso em: 27 fev. 2024.
- PORTE Engenharia e urbanismo. *Platina 2020*. São Paulo, [2023]. Disponível em: <https://porte.com.br/empreendimento/platina220>. Acesso em: 28 jul. 2023.
- REES, W. E.; WACKERNAGEL, M. Urban Ecological Footprints: Why Cities Cannot Be Sustainable—and Why They Are a Key to Sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, Amsterdam, v. 16, n. 4/6, p. 223-248, 1996.
- RIBEIRO, F. P. *Os paradigmas neoliberal e ambiental na construção da cidade contemporânea: tramas e tendências do discurso hegemônico da sustentabilidade na Europa e no Brasil*. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- RICE, J. L.; COHEN, D. A.; LONG, J.; JURJEVICH, J. R. Contradictions of the Climate Friendly City: New Perspectives on Eco Gentrification and Housing Justice. *International Journal of Urban and Regional Research*, Hoboken, NJ, v. 44, n. 1, p. 145-165, 2019.
- ROGERS, R. E.; GUMUCHDJIAN, P. *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.
- ROYER, L. O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- RUFINO, M. B. C. *A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Intitui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Revogada pela Lei nº 16.050/2014. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 47, n. 175, 14 set. 2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002/detalhe>. Acesso em: 27 fev. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do município de São Paulo. Revogada pela Lei nº 16.402/2016. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 6 out. 2004. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004/>; https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/pinheiros/arquivos/LEI_13885_04.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 00, n. 000, 5 jun. 2009. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14933-de-05-de-junho-de-2009>. Acesso em: 27 fev. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, São Paulo, ano 59, n. 140, Suplemento, 1. ago. 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 27 fev. 2024.

SÃO PAULO (Município). Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. *Prefeitura de São Paulo*, São Paulo, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 27/02/2024.

SEPE, P.; GOMES, S. *Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Centro de Estudos da Metrópole, 2008.

SHIMBO, L. Z. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2010.

STROHER, L. E. M. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das operações urbanas com CEPAC [Certificado de Potencial Adicional de Construção]*. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, SP, 2019.

TONE, B. B. *São Paulo, século XXI: valorização imobiliária e dissolução urbana*. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

WOLMAN, A. The Metabolism of Cities. *Scientific American*, New York, v. 213, n. 3, p. 178-193, 1965.

As reflexões apresentadas neste artigo tiveram como fonte a tese de doutorado do autor e foram posteriormente aprofundadas em seu estágio de pós-doutoramento, em andamento. O autor agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão de bolsa de pós-doutoramento por meio do processo nº 2022/13.876-0.