



# **Desenvolvimento Econômico e Socioterritorial na Subprefeitura de Itaquera:**

Contradições e desafios entre o local e o metropolitano.

## **Economic and Socio-territorial Development in the region of Itaquera:**

Contradictions and challenges between the local and the metropolitan.

*Isadora Fernandes Borges de Oliveira, FAUUSP  
isadoraborges.o@gmail.com.*

*Arquiteta e Urbanista pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Pós-graduada pelo Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de São Paulo (FAUUSP).*

## Resumo

O processo mundial de globalização e reestruturação produtiva iniciados em 1970 vêm pautando transformações na lógica de estruturação da metrópole e da macrometrópole paulista. A Região Metropolitana de São Paulo, antes conduzida principalmente pelo setor industrial, passa a reestruturar sua produção e o espaço incorporando novos agentes, com destaque para o setor imobiliário e de serviços na era da financeirização. O planejamento econômico, valendo-se das escalas metropolitana e macrometropolitana na qual as relações se estabelecem, começa a pautar a política urbana municipal sob a égide do pacto federativo nacional. Em São Paulo, este movimento é constatado em subprefeituras da zona leste no século XXI, sendo a Subprefeitura de Itaquera nosso objeto empírico a fim de discutir as articulações entre o desenvolvimento econômico municipal e metropolitano e o desenvolvimento socioterritorial local. O discurso do grande projeto urbano estratégico e os incentivos à ação do mercado surgem então, como âncora de um processo de desenvolvimento econômico e socioterritorial possível para o local, ganhando legitimidade em um território historicamente marcado pela precariedade urbana. A partir deste quadro, por meio da análise do planejamento urbano e das transformações territoriais vistas na Subprefeitura, o texto procura expor as contradições e (des)articulações entre o planejamento econômico e o desenvolvimento local, refletindo como estas propostas relacionam-se com as condições concretas de desenvolvimento socioterritorial da área em tela.

**Palavras Chave:** planejamento econômico e territorial, desenvolvimento socioterritorial, Itaquera.

## Abstract/Resumen (como título do Resumo)

The world process of globalization and productive restructuring begun in the 1970s has been changing transformations in the structuring logic of the metropolis and macrometropole. The Metropolitan Region of São Paulo, previously led mainly by the industrial sector, began to restructure its production and space by incorporating new agents, especially the real estate and services sector in the era of financialization. Economic planning, using the metropolitan scale in which relations are established, begins in this way to guide municipal urban policy under the aegis of the national federative pact. In the city of São Paulo, this movement is observed in districts of the east zone in the 21st century, and the region of Itaquera is our empirical object in order to discuss the articulations between the municipal and metropolitan economic development and the local socio-territorial development. The discourse of the strategic urban project and the incentives to market action emerge as an anchor of a process of economic and socio-territorial development possible for the place, gaining legitimacy in a territory historically marked by urban precariousness. Based on this analysis of urban planning and from the territorial transformations seen in that region, the text seeks to expose the contradictions and (dis) articulations between economic planning and local development, reflecting how these proposals are related to the concrete conditions of socio-territorial development of the area.

**Keywords:** Economic and territorial planning, socio-territorial development, Itaquera.

## INTRODUÇÃO

**A** reflexão aqui desenvolvida é produto da experiência do “Programa de Residência em Gestão e Planejamento Urbano” da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura de São Paulo através do trabalho de revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Itaquera, realizado entre 2015 e 2016, onde a dimensão local claramente se choca com proposições municipais e metropolitanas no âmbito do planejamento econômico e territorial.

Historicamente, o território de Itaquera e de grande parte da Zona Leste de São Paulo assumiu, em seu processo de ocupação e consolidação urbana, o papel de distritos-dormitório frente a capital paulista, subsidiando as dinâmicas da produção industrial capitalista, configurando-se como um vasto território de caráter residencial da classe trabalhadora de menor poder aquisitivo, que trabalhava nas regiões mais centrais da cidade.

No entanto, as mudanças advindas do processo mundial de globalização e reestruturação produtiva que tem início na década de 1970, onde segundo Harvey (2014) o espaço urbano e a propriedade privada se reforçam como fronteira de acumulação do capital, começam a transformar a lógica de estruturação da metrópole. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), antes pautada principalmente pelo setor industrial, passa a

reestruturar sua produção e o espaço incorporando novos agentes, com destaque para o setor imobiliário e o setor de serviços na era da financeirização.

Submetido às transformações da conjuntura mundial, o setor industrial paulista sofre mudanças estruturais, de caráter endógeno e exógeno, que alteram suas relações de produção com o espaço. Dentre os fatores endógenos (relacionados aos processos de produção), o avanço e barateamento da tecnologia e das comunicações possibilitam novas configurações nas plantas industriais. Com elevado grau de automação e conseqüente diminuição de mão de obra, menores e com maior poder de fragmentação e desconcentração no espaço, as indústrias começam a se reconfigurar física e espacialmente nas cidades. Sob aspectos exógenos, é perceptível a ampliação da escala de organização do setor, onde, a partir dos anos 1990, com a ampliação da rede de infraestruturas no espaço macrometropolitano<sup>1</sup> em um raio aproximado de 200 km ao redor da capital, houve um processo de desconcentração produtiva e populacional da RMSP. Segundo Aparício, Bessa e Gaspar (2015), estes fatos apontam uma profunda reestruturação econômica, reconfigurada majoritariamente no espaço regional da cidade de São Paulo e seus limites metropolitanos originários, constituindo-se uma nova espacialidade urbana, vinculada à disseminação das tecnologias de informação e comunicação, bem como à hegemonia do capital financeiro e suas interações com o capital imobiliário.

Cabe pontuar que, apesar das empresas se deslocarem para municípios mais distantes da metrópole, as mesmas continuam valendo-se das condições privilegiadas de infraestrutura da capital paulista (que abriga a sede administrativa de muitas destas empresas), e que não perdeu importância econômica dentro do estado neste período, devido ao desenvolvimento de grande complexidade do setor de serviços (APARÍCIO, BESSA E GASPAR, 2015). Corroborando com esta análise da conjuntura econômico-produtiva, Meyer, Grostein e Biderman colocam uma consideração relevante:

“é também importante não perder de vista estas observações acerca da permanência ou ruptura, cruciais para a análise e para os projeto de intervenção no território metropolitano. Assim, acreditamos que poderia tornar-se uma banalização despropositada do atual processo avaliá-lo a partir de variáveis que remetem à permanência ou à substituição da tradicional atividade industrial pela atividade terciária. O que está em jogo é algo bem mais complexo: o aprofundamento e ampliação das atribuições da metrópole no interior da nova etapa produtiva do capitalismo.” (MEYER, GROSTEIN E BIDERMAN, 2013).

Na esfera municipal, por um lado, associado ao processo de consolidação desta periferia e da constante luta pela superação da precariedade urbana, e por outro, inserido dentro desta lógica de reestruturação econômica global, surge então o discurso estratégico de desenvolvimento econômico metropolitano como âncora de um processo de desenvolvimento econômico e socioterritorial possível para o local. Valendo-se de estratégias de incentivo ao mercado imobiliário, um ano após a aprovação do Estatuto da Cidade, o plano diretor municipal coloca as propostas de transformação urbana como uma possibilidade de desenvolvimento para a região através de estímulos e incentivos construtivos e financeiros, subordinada à adesão e ação do mercado. Estas ações e

<sup>1</sup> Refere-se a Macrometrópole Paulista, composta pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista.

proposições territoriais recentes, no entanto, além de desconsiderarem os desdobramentos intrínsecos às propostas de transformações colocadas ao local, criando novos espaços de segregação e exclusão social e acentuando suas contradições, não apresentam resultados efetivos, principalmente quando comparados ao ciclo de investimentos públicos que acabou por promover um rápido e intenso processo de transformação urbana nesta porção do território.

A partir do quadro geral apresentado, o texto tem como objetivo principal discutir quais são as articulações entre o desenvolvimento econômico municipal e metropolitano e o desenvolvimento socioterritorial local, considerando um olhar sob os processos reais de produção do espaço e as ações sobre ele, por meio da análise do planejamento urbano e das transformações territoriais vistas na Subprefeitura de Itaquera no século XXI. A fim de discutir estas articulações, pretende-se também (i) analisar as estratégias de intervenção adotadas no planejamento urbano, através dos marcos regulatórios municipais, e seus reflexos territoriais, (ii) compreender, dentro das três escalas que circunscrevem o trabalho, as relações entre as propostas de desenvolvimento econômico municipal e metropolitano e o processo de desenvolvimento urbano local e (iii) refletir como estas propostas de desenvolvimento econômico relacionam-se com as condições concretas de desenvolvimento sócio-territorial da área em tela.

Ao analisarmos a região de Itaquera, o debate das articulações e desarticulações entre o desenvolvimento econômico e socioterritorial assume uma particularidade, por se tratar de um território historicamente consolidado sob condições precárias de urbanização. Sob esta condição, emerge o problema central aqui desenvolvido, que consiste na visualização do descompasso histórico entre o processo de urbanização precária e as propostas de planejamento econômico pensadas na escala metropolitana, apresentando poucas articulações e estratégias para o desenvolvimento local.

Como estratégia metodológica o trabalho lançou mão de pesquisas teórico-bibliográficas, análises de documentos primários, levantamento de dados secundários, visitas de campo e entrevistas. Com visões e interpretações distintas do planejamento econômico e territorial que pudessem subsidiar as discussões acerca das estratégias adotadas pelo poder público para a transformação do território da Subprefeitura de Itaquera, os entrevistados foram Vagner Bessa, Gerente de Indicadores Econômicos da Fundação Seade/SP e o Secretário de Desenvolvimento Urbano de São Paulo na atual gestão (2013-2016), o arquiteto Fernando de Mello Franco.

Para apresentar o problema central, o estudo foi dividido em quatro partes, além da presente introdução, onde a primeira seção abrange um resgate histórico da formação urbana da Subprefeitura, compreendendo o papel desta região nas dinâmicas municipais e metropolitanas ao longo do século XX. A segunda seção busca analisar, através do quadro normativo municipal, quais são as propostas colocadas para a região a partir do século XXI, com a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002, o Programa de Desenvolvimento Econômico da Zona Leste (PRODEL) e a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu (OUERVJ), buscando evidenciar novas operações do setor público neste território. A terceira seção busca compreender, a partir deste planejamento, quais são os impactos e transformações territoriais, observando a produção real deste espaço e suas contradições com o campo do planejamento econômico-territorial e urbano e por fim, a quarta parte tece considerações finais procurando sistematizar e correlacionar as diferentes dimensões apresentadas no texto.

## 1. SUBPREFEITURA DE ITAQUERA: DO *PADRÃO PERIFÉRICO DE URBANIZAÇÃO*<sup>2</sup> À NOVAS DINÂMICAS ECONÔMICAS?

A 17 km do centro da cidade de São Paulo, a Subprefeitura de Itaquera está situada na porção central do extremo leste do município, inserida na Macroregional Leste 2, fazendo divisa com as Subprefeituras de Aricanduva e Penha, pertencentes a Macroregional Leste 1 e com outras 5 Subprefeituras da Zona Leste 2, sendo elas: Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, Guaianases, Cidade Tiradentes e São Mateus. É composta por quatro distritos administrativos, sendo eles: Cidade Líder, Itaquera, Parque do Carmo e José Bonifácio, que somados representam uma área de 54,3 km<sup>2</sup>, correspondendo a 3,6% da área total do município de São Paulo, enquanto abriga cerca de 520 mil habitantes<sup>3</sup>, o que corresponde a 4,7% da população da capital paulista.

### RÁPIDA ASCENSÃO POPULACIONAL, CONSOLIDAÇÃO DO *PADRÃO PERIFÉRICO DE URBANIZAÇÃO*, AS COHAB'S E A (NÃO) PRODUÇÃO DE CIDADE PELO PODER PÚBLICO

A implantação da ferrovia na segunda metade do século XIX inicia a organização dos arredores industriais e da habitação suburbana que vieram a caracterizar as dinâmicas metropolitanas de São Paulo nas décadas seguintes. Em 1870, a Estrada de Ferro Central do Brasil se instala na região de Itaquera e assume um papel importante na estruturação do aglomerado urbano local. A polaridade criada em torno da estação de trem forma ali um embrião de cidade, caracterizando o que Langenbuch (1971) classificou como “povoado-estação”, embrião do “subúrbio-estação”, formado mais tarde. Até a metade do século XX, Itaquera era descrita como um bairro que contava com núcleos de formação mais recente, vazios urbanos e áreas rurais remanescentes, resultando em uma distribuição populacional desigual, onde a infraestrutura urbana era deficiente, mesmo nas áreas mais antigas da região.

Nos anos 1940/50, a capital ingressa em um processo de crescimento urbano acelerado, que intensificou as atividades e uso do solo em detrimento de áreas rurais. Este intenso processo de urbanização veio acompanhado de uma grande demanda por moradias, acentuando a especulação imobiliária e incidindo principalmente nas áreas mais centrais da cidade. A partir de 1940, São Paulo, assim como a região de Itaquera, apresentam então dois processos que comandaram a expansão e marcaram profundamente sua estruturação urbana: a produção dos loteamentos periféricos (por vezes irregulares e clandestinos) e a maciça construção de moradias por autoconstrução. A grande quantidade de áreas livres, a chegada da energia elétrica, a implantação das linhas de ônibus e a expansão do sistema ferroviário levaram ao uso e apropriação do espaço urbano de Itaquera para fins lucrativos, corroborando com este processo e reproduzindo as características e tipologias construtivas do *padrão periférico de urbanização*.

No planejamento municipal, analisando o Plano Urbanístico Básico (PUB) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), podemos perceber que ao menos nos Planos havia a intenção de se desenvolver áreas industriais no extremo leste, com o intuito de criar centros subregionais que polarizassem a concentração populacional e a diversificação das atividades e postos de trabalho, o que no entanto, ocorreu de maneira

<sup>2</sup> Ver BONDUKI, (1983). “Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo”.

<sup>3</sup> Dado extraído do Censo Demográfico 2010.



parcial, onde a região assistiu elevados índices populacionais sem a instalação de atividades produtivas ou de serviços.

Já o Zoneamento (Lei nº7.805/72), assumindo a premissa de contenção do crescimento, adotou a Zona de Uso Predominantemente Residencial de Densidade Demográfica Baixa (Z2) como pano de fundo geral da cidade, apresentando grande protagonismo nas regiões periféricas. A forma genérica com que o Zoneamento tratou à periferia paulistana, em “claro desrespeito às tendências existentes” (FELDMAN, 1996), adotando predominantemente uma única zona que permitia vasta gama de atividades e padrões de ocupação distantes da realidade, consolidada sob condições precárias com anuência estatal, exacerba o “descaso” e falta de interesse do Estado frente estes territórios, que assumiram papel marginal na gestão urbana de São Paulo no século XX.

Em âmbito nacional, a precariedade e carência de moradias no país na segunda metade do século XX levaram o então governo ditatorial a criar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, sendo grandes protagonistas da política urbana que se desenvolveu no país nos anos da ditadura. Na esfera municipal, a criação das COHAB's procurou traduzir a política habitacional, sendo a companhia responsável pela confecção e execução dos projetos de habitação, com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) mediados pelo BNH. Devido a valorização imobiliária dos terrenos mais centrais que se disseminava pelo país e a consolidação de grandes bancos de terras, a política habitacional do BNH concentrou-se nas periferias das metrópoles, sob uma nova tipologia que veio a integrar a paisagem: os conjuntos habitacionais.

Em São Paulo, a ocupação periférica dos loteamentos populares e a precariedade destes assentamentos já se fazia realidade, quando, em 1970, a COHAB e a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) começam a adquirir terras na região de Itaquera. A produção pública de moradias na Zona Leste da capital entregou cerca de 116 mil unidades habitacionais, onde residiam mais de 450 mil habitantes em 1999, totalizando 15km<sup>2</sup> de área urbanizada pelo poder público, o que segundo Meyer, Grostein e Biderman (2013), exerceu influência decisiva nas dinâmicas de ocupação do território devido a concentração periférica e a escala dos empreendimentos. Ainda segundo os autores, é importante destacar que mesmo a produção pública dos conjuntos habitacionais, não alterou o quadro de precariedades da região, consolidada sob:

“uma urbanização extensiva e precária, resultante da conjugação negativa de três procedimentos da gestão pública: a convivência com a abertura de loteamentos irregulares, a construção de imensos conjuntos habitacionais desconectados da estrutura urbana e a falta de uma política de desenvolvimento urbano que estimulasse concomitantemente a instalação de atividades geradoras de emprego e renda.” (MEYER, GROSTEIN E BIDERMAN, 2013).

É possível afirmar que a participação do poder público foi decisiva na conformação destes espaços de exclusão socioterritorial, não priorizando a implementação de infraestruturas na área em detrimento de regiões mais centrais da cidade, ao mesmo tempo em que fechou os olhos à clandestinidade e irregularidade no parcelamento do solo. Avaliando o espaço produzido, pode-se afirmar que este território foi “designado” como local dormitório da população trabalhadora de baixa renda, possibilitando a

espoliação salarial da mão de obra, principalmente fabril, onde as periferias metropolitanas se consolidaram como o *local dos pobres no Brasil contemporâneo*.

### NOVAS DINÂMICAS NA ZONA LESTE A PARTIR DOS ANOS 1990

Os programas de saneamento oferecidos pelo governo federal para estimular as obras de saneamento básico, como meta do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) através do BNH acabaram por facilitar também a implantação das avenidas de fundo de vale no município, instituindo novas dinâmicas na estruturação da Zona Leste da capital, com a construção e prolongamento da Av. Aricanduva e Av. Jacu-Pêssego. Em 1988, quase 10 anos depois da construção dos conjuntos habitacionais, o metro chega à região inaugurando a estação Corinthians-Itaquera (linha 3-Vermelha), que realizando a conexão centro-zona leste vêm se mantendo entre as mais movimentadas da rede metroviária.

No sentido norte-sul, o sistema viário estrutural da Zona Leste até a década de 1990 era praticamente inexistente. As conexões viárias se davam majoritariamente no sentido leste-oeste, reforçando a característica de região-dormitório, sendo que os empregos concentravam-se no centro e em regiões que normalmente só podiam ser acessadas a partir dele (ZMITROWICZ, 2009). A construção da Av. Jacu Pêssego surge então com a proposta de conectar o extremo leste da cidade com o aeroporto de Guarulhos, a região do ABC e o porto de Santos, na perspectiva de facilitar o fluxo e circulação de mercadorias e estimular o desenvolvimento de atividades produtivas na própria Zona Leste. As obras da primeira etapa foram entregues em 1996, porém as conexões previstas, inclusive fora do município de São Paulo só foram viabilizadas nos anos 2010 devido a dificuldades de entrosamento com as outras prefeituras e o Governo do Estado.

Estas transformações, tanto na malha viária quanto no sistema de transporte público, ainda que de maneira pouco expressiva, distante das grandes demandas locais, ajudaram a desencadear transformações relevantes nos padrões de uso e ocupação do solo, que se desdobraram a partir das novas acessibilidades proporcionadas. Em virtude destas melhorias, novos passos foram dados pela iniciativa privada e pelo mercado imobiliário, que passaram a admitir interesse nesta área periférica.

A produção habitacional privada para segmentos de média e baixa renda começam a surgir e a transformar aos poucos a paisagem de Itaquera. A Universidade Unicastelo é fundada em 1989. Em 1991 o Complexo Comercial Shopping Aricanduva abre suas portas anunciando uma nova frente de expansão do grande comércio varejista, concentrando comércios e serviços de grande porte, incluindo dois hipermercados (Extra e WalMart), um atacadista (Makro), o AutoShopping (especializado em automóveis) e o Interlar (especializado em decoração). Em 1992, o Sesc (Serviço Social do Comércio) inaugura uma unidade de 350.000 m<sup>2</sup> e a Faculdade Santa Marcelina se instala na região.

No entanto, estes investimentos públicos e privados não deram conta de reverter o quadro de precariedades regional. Equipamentos para serviços de saúde, educação, lazer e cultura não receberam prioridade de implantação neste território, coibindo sua qualificação e reforçando as precariedades existentes. O quadro aqui apresentado indica um processo de transformação em curso na Subprefeitura de Itaquera, marcando um novo momento do processo de ocupação urbana da região, que será de certa forma corroborado pelo poder público no planejamento municipal no séc. XXI.



## 2. O PLANEJAMENTO ECONÔMICO E URBANO NO SÉCULO XXI: NOVAS PROPOSTAS PARA A ZONA LESTE DE SÃO PAULO

A partir do histórico do processo de consolidação urbana da Subprefeitura de Itaquera, duas visões de futuro distintas emergem na percepção deste território. A primeira, segundo Negrelos (2005), ressalta a necessidade de reconversão do adensamento periférico baseado na urbanização precária, construção de grandes conjuntos habitacionais de baixa renda implementados pelo Estado, ocupações de moradias precárias em áreas ambientalmente protegidas e a constituição do modelo de ocupação baseado na casa própria e autoconstrução. O segundo olhar, pode-se dizer, que se deve muito menos ao processo de reversão da exclusão socioterritorial e muito mais à um aprofundamento das possibilidades de maior acumulação de capital ao liberar “fluxos” e acessos entre os dois maiores equipamentos logísticos de transporte de cargas e mercadorias do país - o aeroporto internacional de Guarulhos e o porto de Santos - que associado ao processo de reestruturação produtiva, aponta um claro interesse de caráter econômico-territorial na região.

*Subprefeitura de Itaquera e as articulações metropolitanas e macrometropolitanas*



*Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2015. Elaborado pelo autor.*

Ao analisarmos a imagem podemos perceber claramente a articulação metropolitana - e porque não, macrometropolitana - a qual se insere, em termos geográficos, a porção leste do município de São Paulo. Deste ponto de vista, surge então o discurso de articulação metropolitana calcada no desenvolvimento econômico, porém menosprezada do ponto de vista urbano, inclusive na Constituição Federal de 1988, que fortaleceu as instâncias municipais como ente responsável pelas ações no âmbito do planejamento urbano. Inserida na dinâmica do pacto federativo nacional, a perspectiva econômica se

utiliza da escala metropolitana na qual as relações se estabelecem, para pautar determinadas obras e ações dentro da escala municipal, colocando-as como primordiais à estrutura urbana, impondo uma lógica de ação territorial à municipalidade no âmbito do planejamento e desenvolvimento urbano, sem que se tenham sido superadas as precariedades locais. A contradição e o desafio para a política urbana tornam-se latentes na busca da associação entre políticas de desenvolvimento econômico e socioterritorial e instancias federativas, onde o conjunto de elementos de regulação e normativa no campo urbanístico é municipal, o campo econômico-territorial situa-se sob a égide das instâncias estadual e federal, e os fenômenos *per se* apresentam-se metropolitanos.

Sob a ótica política, novas configurações institucionais emergem no século XXI que, quando colocadas em perspectiva, acabam por incorporar novas propostas e dinâmicas na região de Itaquera. No contexto municipal, em 1º de janeiro de 2001, Marta Suplicy assume a prefeitura de São Paulo, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Dois anos depois, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume o governo federal, também filiado ao PT, legenda esta que ficou 14 anos a frente da presidência durante um período de crescimento econômico do país de grandes proporções (que permaneceu até 2014).

A mudança do ciclo macroeconômico nacional - que se nos anos 1980 e 1990 foi marcado por crises entremeadas por períodos de recuperação - na década de 2000, é marcado por um intenso processo de crescimento que afeta diretamente as cidades, e o considerável aumento dos investimentos nelas realizados. Esta compreensão se faz essencial para analisarmos se a Subprefeitura de Itaquera sofreu transformações impulsionadas pelos instrumentos adotados na política municipal de incentivos fiscais e urbanísticos ao setor privado e/ou aos investimentos diretos realizados pelo Estado, mediante o favorecimento do aquecimento econômico do país no período.

#### **REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO 2002-2004: ATRAÇÃO DO MERCADO COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOTERRITORIAL EM ÁREAS PRECÁRIAS ?**

Como visto anteriormente, até o início dos anos 1990, a Zona Leste da cidade não era considerada um território atrativo aos investimentos privados e este quadro pouco se difere quando analisamos os investimentos públicos destinados à região. No entanto, às transformações do fim do século XX começaram a alterar este quadro, e apresentando uma população de 2.260.800 habitantes<sup>4</sup> nos anos 2000, a região passa a receber destaque no quadro normativo, que delimitou uma área para futura operação urbana consorciada ao longo da Avenida Jacu Pêssego.

A fim de compreender às propostas do planejamento municipal, esta seção procura analisar o conjunto de peças normativas elaboradas durante o governo de Marta Suplicy, sendo estas: (i) Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002); (ii) Lei de Parcelamento, Disciplina e Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 13.885/2004); e o (iii) Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Itaquera (Lei nº13.885/2004). Quando observamos o conjunto dos documentos, é patente no discurso público o destaque dado à iniciativa privada, nacional e internacional, como um potencial agente financiador da urbanização e transformações dos espaços públicos, capaz, através da regulação estatal,

<sup>4</sup> Segundo dados do Censo Demográfico 2000, para a Macroregional Leste 2, que incorpora as Subprefeituras de Ermelino Matarazzo, São Miguel, Itaim Paulista, Itaquera, Guianases, Cidade Tiradentes e São Mateus.

de distribuir de maneira mais eqüitativa as empresas no território urbano e reduzir as desigualdades territoriais. A escala metropolitana das questões econômicas também aparece no texto, evidenciando a articulação entre o planejamento urbano municipal e as dinâmicas econômicas metropolitanas.

Ao observarmos as estratégias colocadas no marco regulatório a fim de qualificar o espaço urbano de Itaquera, destaca-se a delimitação da Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana (MRRU), área esta que receberá preferencialmente projetos de operações urbanas consorciadas e áreas de intervenção urbana (AIU), definidas como estratégias principais de transformações urbanísticas da porção leste do município. Segundo definição do PDE 2002, art. 155, a MRRU inclui “o centro metropolitano, a orla ferroviária, antigos distritos industriais e áreas no entorno das marginais e de grandes equipamentos a serem desativados” sendo urbanizada e consolidada a mais de meio século, “período em que desempenhou adequadamente atividades secundárias e terciárias” passando atualmente por processos de “esvaziamento populacional e desocupação dos imóveis, embora seja bem dotada de infra-estrutura e acessibilidade e apresente alta taxa de emprego”, o que demonstra a falta de diálogo com as características encontradas no território da Subprefeitura. A descrição reproduzida explicita a contradição da proposta, em abranger territórios que apresentam características e naturezas de consolidação urbanas distintas sob uma mesma estratégia de atuação territorial (pautada nas operações e grandes projetos urbanos).

O PDE 2002, apesar de grande resistência na época (GRILLO, 2013) estabeleceu também zonas industriais como diretrizes para o Zoneamento, denominadas Zonas Industriais em Reestruturação (ZIR), o que facilitou alterações posteriores, dada a grande pressão pela liberação destas porções do território para todos os tipos de uso e com maior coeficiente de aproveitamento. A definição dos perímetros das áreas destinadas à operações urbanas resolveu este impasse da questão industrial, pois grandes áreas grafadas como ZIR foram sobrepostas por perímetros de operações urbanas, que segundo o PDE podem “definir coeficientes de aproveitamento mínimos e máximos superiores aos estabelecidos”, assim como estabelecer “condições e parâmetros para a instalação de usos diferentes dos previstos” nas zonas de uso (Art. 163, § 2).

A exposição anterior ressalta o paradoxo presente nos discursos e estratégias do PDE, que tem sua gênese nos debates em torno do processo de reestruturação produtiva da metrópole, apontado no início deste artigo. Enquanto parte do corpo técnico e o discurso encontrado nas peças legais defendia a importância de permanência das zonas industriais, o que se observa quando se analisa atentamente a sobreposição das propostas é a reversão desta orientação a partir de instrumentos de flexibilização da legislação demarcados ambos na mesma peça normativa.

Dentre os instrumentos de intervenção urbana previstos no marco regulatório para este território cabe destacar: (a) Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacú (OUCRVJ); (b) Criação da Área de Intervenção Urbana - Projeto Estratégico do Programa de Desenvolvimento Econômico Leste (AIU-PRODEL); (c) Programa de Incentivos Seletivos para a área leste do Município de São Paulo (Lei nº13.833/2004). O que podemos evidenciar frente a formulação destas ações é o pressuposto de “mudar a região pelo desenvolvimento econômico”, através de: “atração de investimentos, empregos e ocupações de qualidade, formação de recursos humanos e de pesquisa, integração com a

metrópole” (NEGRELOS, 2005), que deixa claro o posicionamento público de atrair ações do mercado privado nesta região.

No que concerne a OUCRVJ, Negrelos (2005) também coloca que ao contrário do pressuposto “arrecadatório” geralmente presente nas áreas demarcadas pelo instrumento, no sentido de sua reestruturação urbana, esta operação se caracterizava por apresentar caráter regulatório e de expansão da infraestrutura necessária tanto para elevação das condições de moradia quanto da qualidade territorial para implantação de empresas e, conseqüentemente, de mais postos de trabalho, o que nos leva a questionar se a adoção do instrumento como estratégia eficaz de transformação econômico-territorial e social é adequada. Segundo a autora, “a importância da subregião como disseminadora das externalidades positivas de uma operação urbana para a porção leste da metrópole foi um norte constante nas discussões internas à formulação do Programa” (NEGRELOS, 2005), demonstrando a preocupação e compreensão do corpo-técnico da prefeitura frente as características socioterritoriais apresentadas. Mas aqui levantamos a questão, é possível gerir cidades democráticas e inclusivas através de externalidades positivas da ação de mercado? Quando se pensa em possibilidades de superação da precariedade através de externalidades e não como objetivo em si, nos é perceptível que o paradoxo já aparenta estar dado.

O instrumento das Operações Urbanas Consorciadas assim como Áreas de Intervenção Urbana (ambos em sua essência, com a flexibilização de usos e parâmetros dentro da cartilha neoliberal de atuação na produção do espaço) foram adotados em grande parte do território municipal, porém as realidades são distintas e o interesse dos investidores em áreas precárias é mínimo, o que aponta a necessidade de se repensar as diversas realidades municipais a partir de estratégias e instrumentos também distintos.

A outra estratégia adotada, o “Programa de Incentivos Seletivos” para a área leste do município (Lei nº13.833/04), previa a concessão de incentivos fiscais para investimentos empresariais que envolvessem a geração e manutenção de empregos locais. De lá para cá, a lei sofreu algumas alterações, através da Lei nº14.654/07 e Lei nº14.888/09, dando suporte à elaboração da Lei nº15.931/11 que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para construção de estádio na Zona Leste do Município, em decorrência do anúncio da escolha do Estádio de Itaquera como sede dos jogos da Copa do Mundo de 2014 em São Paulo, em uma clara distorção dos objetivos iniciais do programa.

Sob o aspecto territorial, vale salientar que a Av. Jacu-Pêssego é destacada como um dos principais elementos estruturadores deste território, juntamente com o prolongamento da Av. Radial Leste/Tiquatira ao longo do antigo leito da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), ambas demarcadas como centralidade linear no zoneamento.

### **REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO 2014-2016: RUPTURAS OU CONTINUIDADES DE UM MODELO?**

Em 2013, o PT assume novamente a prefeitura da capital sob comando do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), que encaminha a revisão do marco regulatório dos instrumentos de planejamento urbano, porém as proposições, no que concerne o território de Itaquera, não apresentam grandes rupturas com o modelo proposto em 2002.

Logo no início do Plano Diretor Estratégico (PDE 2014), promulgado pela Lei nº 16.050/2014, são destacadas cinco dimensões consideradas nas estratégias de ordenamento territorial, sendo estas: social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural (art. 8º). Como estratégia territorial para garantir o equilíbrio destas dimensões, o Plano define macrozonas e macroáreas (art. 9º), além de uma rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas pelo PDE, composta pelos seguintes elementos estruturadores do território: a) Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), b) rede estrutural de transporte coletivo, definidora dos eixos de estruturação da transformação urbana c) rede hídrica e ambiental e d) rede de estruturação local.

Com o intuito de avançar na transformação urbana da MEM<sup>5</sup>, o PDE estabelece setores e subsetores, sendo o setor da Área Central, o setor da Orla Ferroviária e Fluvial (subdividido em "Arcos") e o setor dos Eixos de Desenvolvimento (subdividido em "Eixos"). Comparando a proposição do PDE 2014 e do PDE 2002, podemos observar que o instrumento utilizado em 2002 (Operação Urbana) não é novamente reforçado em 2014, porém a aposta de transformação territorial por meio de incentivos fiscais e construtivos permanece nas proposições (através dos Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico), reforçando a mesma lógica de transformação territorial por meio da atuação pública na chave dos incentivos ao setor privado. Em 2002, a proposta previa arrecadação de recursos por meio da outorga onerosa de potencial construtivo, o que não acontece em 2014, onde usos não residenciais ficam isentos de pagar outorga onerosa, podendo admitir como coeficiente máximo 4,0, ressaltando a estratégia de desenvolvimento apoiada no aspecto imobiliário.

A estruturação da transformação urbana no território, também aparece no PDE 2014, através do sistema de transporte coletivo de média e alta capacidade, onde foram formulados os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existentes e Previstos e suas áreas de influência, apresentando-se como regiões potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional e ao uso misto das atividades. Cabe-nos aqui recuperar um avanço frente o PDE 2002, onde os eixos de adensamentos e centralidades foram propostos sob o sistema viário estrutural, o que acabava por aumentar o número de viagens geradas, dificultando a fluidez das vias estruturais de circulação.

Os Eixos estabelecidos pelo Plano apresentam coeficiente básico 1,0 e coeficiente máximo 4,0, sendo que a frente mínima dos lotes é estipulada em 20 metros, tendo como área mínima do lote 1.000 m<sup>2</sup>, estando distante da realidade local que apresenta lotes com cerca de 250m<sup>2</sup> em sua maioria. Os dados evidenciam a pequena quantidade de lotes existentes que aderem ao padrão proposto, indicando a necessidade de remembramento dos lotes, o reforço de grandes projetos e empreendimentos e a mudança radical da paisagem constituída, sendo encarada pelo poder público, como elemento essencial ao desenvolvimento econômico e social desta região da cidade.

Quase uma década depois da primeira lei de incentivos, o prefeito Fernando Haddad (PT) assina a Lei nº 15.931/2013, criando o "Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste de São Paulo". Dentre os benefícios do programa

---

<sup>5</sup> A região equivale a aproximadamente 15% da área do Município de São Paulo e 3% da área da Região Metropolitana e corresponde a cerca de 22.750 hectares. (FRANCO, D'ALMEIDA & ABREU, 2015).

estão a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão “Inter-Vivos” de Bens Móveis (ITBI-IV) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para empresas de serviços de informática, saúde, educação, ensino e treinamento, hospedagem, call center e telemarketing, evidenciando um deslocamento dos incentivos do setor industrial (presentes na primeira “Lei de Incentivos Seletivos”, de 2004) para o setor de serviços, imobiliário e hotelaria.

### 3. AS TRANSFORMAÇÕES DO AMBIENTE CONSTRUÍDO E O REFORÇO DAS DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS

As transformações prenunciadas na região de Itaquera já na década de 1990, apontavam uma “nova espacialidade da desigualdade”, constituindo uma estrutura onde convivem a fragmentação e a dualização (ROLNIK & FRÚGOLI, 2001). Esta configuração espacial, segundo os autores, se dava através da justaposição de grandes *shopping centers* e pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços em assentamentos residenciais de urbanização precária. A partir dos anos 1990, ações, tanto do poder público quanto do avanço de alguns setores do terciário começam a transformar parte deste território, o que se acentua na virada do século como foi exposto na seção anterior, em um movimento de “eleição” de novas áreas para atuação do Estado e do capital, mesmo que ainda de forma marginal frente aos investimentos que podemos observar no quadrante sudoeste da cidade de São Paulo.

As linhas que se seguem, tem o intuito de analisar a produção real deste espaço, que apesar de estar sujeita ao processo de planejamento urbano e econômico, em muito se distancia de suas proposições quando observadas sob a perspectiva local e suas dinâmicas, a partir das intervenções concretas. A reflexão que busco aqui, tem o sentido exprimir a dimensão local, em grande parte, não contemplada pelo planejamento econômico e que apresenta (des)articulações entre o planejamento territorial e social, a partir da hipótese de que a Subprefeitura de Itaquera vem passando por um rápido e intenso processo de transformação urbana ao longo dos últimos anos que não foi acompanhado por um processo real de “desenvolvimento econômico e social” da região.

A retificação da linha férrea da CPTM trouxe a possibilidade de prolongamento da Av. Radial Leste ao longo do antigo eixo da ferrovia, permitindo uma conexão direta entre as estações de metrô Corinthians -Itaquera e Guaianases. Já prevista no PDE 2002, as obras foram entregues em 2004, figurando-se como uma importante via de circulação leste-oeste. Retomando a proposta de Zoneamento estipulada pelos PRS’s, é interessante destacar que o mesmo atribui a avenida caráter de centralidade linear, reforçado no Plano de 2014, com a delimitação da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e a Área de Incentivos Fiscais, que visam o “desenvolvimento econômico da região”.

O outro eixo viário que sustenta os discursos do desenvolvimento na região, a Av. Jacu-Pêssego, já constava nas propostas de estruturação viária do PUB (1967), porém, foi apenas na década de 1990 que as primeiras obras vieram a se efetivar, com sua extensão e alargamento, que em 1996 alcançou o Rio Tietê, conectando-se à Rodovia Airton Senna em 2004. A complementação de seu traçado no município de São Paulo foi entregue em 2011, com o prolongamento da via na Subprefeitura de São Mateus, alcançando o tramo sul do Rodoanel Mário Covas e assumindo o papel de tramo leste do mesmo, até que as



obras do Rodoanel fossem entregues, como ocorreu em 2015, o que aponta a revisão do papel da Av. Jacu-Pêssego dentro da estruturação urbana metropolitana.

Apesar do grande impacto das avenidas na melhora das condições de acessibilidade local e intrabairros, quando vamos a campo, o que podemos perceber é um sistema viário de dimensões rodoviárias e caráter expresso que pouco se articula com as atividades adjacentes e o tecido urbano local, consolidado sob condições precárias de urbanização e planejamento, com traçado estreito e irregular, combinado ao grande adensamento populacional, o que acaba por gerar conflitos no sistema viário. No caso da Av. Jacu-Pêssego, muitos bairros foram cortados e as famílias removidas por conta da obras, sob operação coordenada pelo Governo do Estado. Neste caso, é importante ressaltar que a aquisição prévia de terrenos e imóveis para o reassentamento das famílias atingidas pelas obras não se efetivou, e as mesmas foram atendidas com o recurso do aluguel social, evidenciando um claro interesse metropolitano desarticulado da realidade local.

Estas percepções do território consolidado nos levam a questionar qual a compreensão de desenvolvimento econômico que aparece no discurso do poder público. Este desenvolvimento está de fato articulado e comprometido com transformações reais e qualitativas deste espaço por meio das potencialidades do espaço produzido ou está articulado à discursos de renovação urbana que vêm na remodelação territorial uma estratégia econômica de reprodução do capital? O rodoviário, marcado pela hegemonia do sistema viário nos projetos de transformação urbana como o principal meio de transporte de mercadorias é novamente acentuado nas propostas de planejamento econômico e urbano, promovendo conexões no território que não significam, necessariamente, maior acessibilidade universal, ou seja, para todos, e principalmente para os moradores da zona leste.

Além da estruturação viária, juntamente com a Proposta da OUCRVJ e do Programa de Desenvolvimento da Zona Leste de São Paulo (PRODEL), as diversas intenções de investimento na área se consolidaram na proposição do Polo Institucional de Itaquera, desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo, em um trabalho conjunto da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), sendo concebido como local de dinamização econômica e capacitação profissional, admitindo a concentração de novas fontes de emprego, educação e pesquisa. Além da unidade do Poupatempo, inaugurada nos anos 2000, o pólo previa a implantação o Fórum Regional da Justiça, Rodoviária, um conjunto de escolas técnicas (SENAI, FATEC, ETEC), assim como incubadora e laboratórios que iriam compor o Parque Tecnológico São Paulo - Leste, para fortalecer a iniciativa de pequenas empresas que queiram se firmar na região. Um pavilhão de exposições, centro de convenções e hotel também foram previstos no projeto, juntamente com o Parque Linear Rio Verde, o Estádio do Corinthians, a obra social Dom Bosco e Batalhão da Polícia Militar.

Parte dos equipamentos previstos na proposta veio a se viabilizar em 2011 com o anúncio da Copa de 2014 na cidade, onde, segundo Carvalho e Gagliardi (2015), “pela primeira vez, a Zona Leste parecia deixar de ser “quintal” da centralidade paulistana para se tornar, ela, o centro do espetáculo”, ficando clara a inversão de prioridades dos investimentos públicos a fim de alcançar o desenvolvimento econômico e socioterritorial desta área. A destinação de volumosos recursos estatais para subsidiar a construção do Estádio Arena Corinthians (através de isenções fiscais) e os investimentos diretos em

infraestrutura para garantir o acesso ao mesmo, confirmam a orientação das ações públicas, que garantem a execução das obras necessárias à circulação de negócios da escala metropolitana, porém não consideram nem a população local - que sofreu diversas remoções por conta das grandes intervenções - e nem as demandas históricas de maior acessibilidade intra e entre bairros, transporte coletivo e serviços públicos.

Acompanhando estas transformações das áreas periféricas e o crescimento econômico nacional no período, o setor privado lança em 2007 o Shopping Itaquera que abriu suas portas com duzentas lojas e oito salas de cinema, integrado ao Poupatempo e ao terminal intermodal. Quando observamos as transformações territoriais capitaneadas pelo poder público, torna-se evidente sua intensidade, e suas desconexões com os territórios locais, em parte decorrentes da implantação de grandes infraestruturas. No entanto, a construção do Fórum, do centro de convenções, do Senai, e do Polo Tecnológico São Paulo Leste, ainda não foram realizadas.

Com o propósito de avaliar as transformações do ambiente construído na Subprefeitura de Itaquera à luz das propostas e estratégias adotadas pela municipalidade ao longo dos últimos quatorze anos, a pesquisa lançou mão dos dados sistematizados pelo Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL), para acompanhar a evolução do uso do solo urbano no período entre 2002 e 2014. Enquanto o município de São Paulo teve um acréscimo de 20% da área construída total da cidade neste período, quando observamos a Subprefeitura de Itaquera nos surpreendemos com um aumento da ordem de 37% da área construída total. Deste aumento, o setor de maior destaque é o de Comércio e Serviço Verticais, que se em 2002 representavam 0,85% da área construída total da subprefeitura (79.447m<sup>2</sup>), em 2014 passam a representar 4,13% (531.759m<sup>2</sup>). Quando analisamos a somatória do Comércio e Serviços em geral, sejam eles públicos ou privados, no ano de 2002, a subprefeitura comportava 1,86% da área construída municipal frente 2,73% em 2014, o que aponta um crescimento do setor na região, alcançando novos territórios municipais, antes não incorporados pelo setor.

Apesar de não conseguir identificar a natureza destas construções e sua relação com as dinâmicas das atividades econômicas da subprefeitura, os dados apresentados nos trazem uma agenda de pesquisas relativas às transformações do setor na região, a fim de identificar o porte das empresas instaladas e ampliadas e os tipos de empregos criados pelo setor, identificando a natureza das mesmas e assim compreendendo quais os significados destes avanços do terciário avançado nas regiões periféricas da cidade, se isto de fato se configura como certo desenvolvimento econômico (e reequilíbrio territorial das atividades) ou apenas a inclusão das camadas populares na rede de consumo, privilegiando principalmente as grandes redes varejistas.

As transformações e dinâmicas territoriais da metrópole nas últimas décadas têm apresentado também impactos diretos da ação do mercado imobiliário, que adquiriu grande importância econômica na cidade de São Paulo. Este setor, cada vez mais financeirizado, interage progressivamente com as atividades econômicas e a configuração espacial das cidades, adquirindo grande capacidade de intervenção no tecido urbano e nas disputas de poder do âmbito político, o que o evidencia como um importante agente nas disputas pelo sentido da política urbana na esfera municipal. No século XXI, o setor imobiliário sofreu grandes transformações devido a bruscas ampliações de financiamento articuladas à sofisticação dos instrumentos de financeirização, que adquiriram impulso ainda maior com o lançamento do Programa

Minha Casa Minha Vida (PMCMV), anunciado pelo governo federal em 2009. Dentro deste quadro, torna-se essencial a este trabalho, analisar as transformações e produção do espaço urbano sob comando do setor imobiliário na Subprefeitura de Itaquera, a fim de buscarmos compreender a natureza destas transformações e as interações entre a produção pública e privada na consolidação do espaço.

Analisando o Relatório Anual de 2014 para a Região Metropolitana de São Paulo, produzido pela EMBRAESP (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), foi possível identificar a intensificação de atuação do setor na Subprefeitura, que liderou o ranking de lançamentos imobiliários entre 2012-2014, com 81 lançamentos, sendo a 5ª colocada com 2.527 unidades tipo lançadas (o que representa 16% de toda produção imobiliária neste território desde 1985). Ao analisar a região na série histórica da base de dados, entre 1985-2014, a posição da região cai para décimo lugar no número de unidades lançadas, reforçando a hipótese aqui apresentada, de que este território vem passando por intensas e aceleradas transformações nos últimos anos.

Observando os lançamentos imobiliários<sup>6</sup>, foi possível notar a mudança considerável no porte dos empreendimentos, indicando a busca de novas frentes imobiliárias e atração de agentes mais capitalizados, o que acaba por resultar em grandes condomínios que começam a compor a paisagem periférica. Já a natureza dos empreendimentos se destacou pela concentração majoritária de lançamentos residenciais verticais de até 400 mil reais, com pouquíssimas unidades entre 400 e 600 mil reais na mediana de preços, em clara oposição aos lançamentos imobiliários realizados no setor sudoeste da cidade, onde é predominante o lançamento de unidades de alto padrão acima de 900 mil reais, acenando para um processo de reprodução de antigos desequilíbrios, na contramão da luta por uma cidade mais acessível e democrática a todos.

Realizando o cruzamento dos dados, entre lançamentos imobiliários, densidade demográfica e as áreas de vulnerabilidade social da Subprefeitura, a dimensão da segregação e exclusão socioterritorial fica evidente, contrastando distintas realidades justapostas em um espaço ainda caracterizado pelas precariedades. Enquanto se fala nos empreendimentos e lançamentos imobiliários como avanço do desenvolvimento econômico, o que podemos perceber é um território fragmentado, onde passam a conviver distintas condições de moradia.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das seções aqui apresentadas nos parece imprescindível pontuar que o desenvolvimento econômico municipal e metropolitano se articula ao território na perspectiva de sua transformação, mas não necessariamente de seu desenvolvimento socioterritorial. A qualificação e significados do desenvolvimento que é colocado pelo Estado ao local é um campo em disputa entre diversos agentes, porém, o que parece emergir destas análises é que em decorrência das estratégias adotadas, esta disputa não se faz possível. A escolha de alguns instrumentos urbanísticos e a aposta no setor privado como ente viável para o financiamento urbano, a partir de estímulos urbanísticos e fiscais, em uma área historicamente constituída pela

---

<sup>6</sup> Os avanços imobiliários foram analisados também através de dados da Pesquisa Incorporação e Metropolização Fapesp- 2015/25214-9 (no prelo) e dos dados de Lançamentos Residenciais da Região Metropolitana de São Paulo disponibilizados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

precariedade urbana demonstraram as limitações desse modelo ao longo de seus 14 anos de vigência. Apesar de algumas mudanças, o PDE 2014 pouco inova na concepção do financiamento urbano, pautando-se em estratégias de caráter imobiliário como possibilidade de superação da precariedade.

Os investimentos diretos realizados pelo Estado na região mostraram resultados muito mais efetivos do que as estratégias de incentivo, fornecendo indícios que confirmam a hipótese de que a região de Itaquera vem passando por um intenso processo de transformação urbana nos últimos anos, que ao invés de reverter as precariedades historicamente consolidadas criam novos espaços de segregação e exclusão territorial. Neste caminho, torna-se necessário questionar qual o sentido e a finalidade destas intervenções estatais no território e a quem, de fato, elas beneficiam.

A primeira seção do trabalho, apresentando o histórico de ocupação da região, aponta para um novo momento, não mais baseado nas características do *padrão periférico de urbanização*, mas sim na conformação de espaços heterogêneos, entre grandes empreendimentos - principalmente do setor terciário - e os pequenos estabelecimentos - comerciais, residenciais e de serviços - que figuram nos assentamentos populares, justapostos no território, sem no entanto alterar o panorama de precariedades locais. As transformações em curso não correspondem a um processo de superação ou mesmo substituição da precariedade apresentada. O que percebemos é que uma nova realidade vem se colocando em partes deste território, criando espaços sobrepostos que não alteram estruturalmente a realidade local, mas complexificam suas dinâmicas, onde o território anteriormente apreendido de forma homogênea passa a apresentar nuances e fragmentações em sua organização interna.

Quanto as estratégias adotadas pelo poder municipal, é importante destacar o incentivo dado pelo Estado aos grandes empreendimentos e grandes projetos, respaldados pelos parâmetros de uso e ocupação do solo, em detrimento de iniciativas locais de pequeno porte, que poderiam vir a ser uma alternativa de desenvolvimento que dialoga com a realidade e potencialidades locais. Este estímulo ainda deve ser questionado sob a ótica das oportunidades de trabalho de maior renda e qualificação, não estando ambos relacionados impreterivelmente, o que nos faz questionar se a estratégia de atrair determinados tipos de empresas conseguiu impactar a concentração de renda da cidade, pois o que se pode perceber, é que a atração de empresas de logística, telemarketing, e outras atividades como destacam a lei, pouco tem contribuído para a reversão do quadro de concentração de empregos no município.

Outro fator importante para o conjunto das reflexões diz respeito a competição intraurbana pelos investimentos privados, onde a análise local não pode se privar da compreensão das dinâmicas municipais, que apresentam áreas com muito mais atributos capazes de atrair o mercado e o capital disponível, em detrimento de regiões mais precárias, de menor interesse comercial. Mesmo sem pretensões arrecadatórias, ainda que pensada como política pública, a OUCRVJ ainda se baseia no conhecido quadro de investimentos públicos pioneiros com o objetivo de atrair o empreendimento privado, contradição inerente às políticas públicas no quadro de participação do Estado na produção capitalista do espaço (NEGRELOS, 2005). E não só isto, a OUCRVJ se utiliza de um discurso de desenvolvimento socioterritorial para legitimar as intervenções e transformações deste território, porém, que estão subordinadas à interesses econômicos metropolitanos, sem no entanto, conseguir de fato reduzir suas precariedades, muito

pelo contrário, seus desdobramentos intrínsecos, não abordados nos discursos e estudos técnicos, tendem a criar novos espaços de segregação e exclusão socioterritorial.

Acompanhando às propostas e discursos do poder público ao longo dos últimos anos, pode-se perceber a contradição entre o tema do desenvolvimento econômico e os setores e atividades estimulados na cidade de São Paulo, pois, se por um lado, a chave interpretativa do processo de reestruturação produtiva em 2002 estava pautada pela queda irreversível da importância da indústria e a crescente atuação do setor terciário no município de São Paulo, o mesmo não se percebe na proposta da Lei da OUCRVJ e na Lei de Incentivos Seletivos para a região leste do município, onde as atividades industriais eram estimuladas a fim de se consolidar o Polo Econômico de Itaquera. No entanto, em 2014, a interpretação da necessidade e certa importância da indústria para o município presente do discurso da gestão municipal, cai por terra quando observamos que grande parte das áreas industriais da cidade está grafada na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), sujeitas à flexibilização de usos e parâmetros através de instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Áreas de Intervenção Urbana (AIU). A proposta da Lei de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços da região leste do município de São Paulo assinada em 2013, também corrobora com esta afirmação, ao destacar as atividades de serviço como os setores incentivados nesta áreas, em um claro deslocamento da proposta inicial.

O trabalho de revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Itaquera, a partir da escala local, expõe uma rede de centralidades não contempladas nos planos urbanos e econômicos municipais e metropolitanos, o que nos faz refletir sob outras possibilidades de intervenção territorial, muito menos vinculadas à grandes projetos urbanos e interesses econômicos globais e muito mais próximas da realidade local da vida *cotidiana*, que pode ser potencializada a partir de ações do poder público que consigam vislumbrar esta dimensão do território e suas especificidades, tratando-as como um diferencial a ser contemplado, inserindo a população ali residente no processo de desenvolvimento econômico tão debatido para este território, buscando consolidar esta população no local, e não expulsá-la por meio da valorização imobiliária.

O que podemos concluir a partir da exposição, é que o território da Subprefeitura de Itaquera vem sofrendo intensas transformações nos últimos anos, que estão articuladas ao projeto de planejamento econômico de escala metropolitana que pouco dialoga com a realidade socioterritorial local. Os desencontros entre o planejamento e a realidade acabam por dificultar ainda mais à este território a superação de suas desigualdades. Desigualdades estas que passam a ser exploradas pelos interesses imobiliários, que começam a se apropriar de maneira seletiva de alguns espaços do território, sem no entanto, alterar estruturalmente as diferenças intraurbanas e metropolitanas, mas ao contrário, ampliá-las e acentuá-las, promovendo ao mesmo tempo novas desigualdades, exacerbando suas contradições.

## REFERÊNCIAS

APARÍCIO Cimar Alejandro Prieto; BESSA, Vagner de Carvalho; GASPAR, Ricardo Carlos. A Metrópole de São Paulo: desenvolvimento econômico recente e configuração interna. In: BÓGUS, Lucia Maria Machado; PASTERNAK, Suzana (org). São Paulo: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BONDUKI, Nabil Georges. Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar (1983).

CARVALHO, Mônica de; GAGLIARDI, Clarissa M. R. (org). Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo. São Paulo: Olho d'Água, 2015.

GRILLO, Maria Teresa Oliveira. A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos. São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 2013.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento em São Paulo 1947-1972. São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 1996.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Langenbuch, Juergen Richard (1971). A Estruturação da Grande São Paulo : estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro, IBGE, 1971.

MEYER, Regina Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. São Paulo Metrópole. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

NEGRELOS, Eulalia Portela. Técnica e Estratégia Política. Grandes Projetos Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO PAULO. Plano Diretor Estratégico de São Paulo Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. São Paulo, PMSP, 2002.

\_\_\_\_\_; Plano Regional Estratégico do Município de São Paulo : Subprefeitura de Itaquera Lei nº13.885, de 25 de Agosto de 2004. São Paulo, PMSP, 2004.

\_\_\_\_\_; Programa de Incentivos Seletivos para regiões da Zona Leste do município de São Paulo, Lei nº 13.833, de 27 de maio de 2004. São Paulo, PMSP, 2004.

\_\_\_\_\_; Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste do município de São Paulo, Lei no 15.931, de 20 de dezembro de 2013. São Paulo, PMSP, 2013.

\_\_\_\_\_; Plano Diretor Estratégico de São Paulo Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo, PMSP, 2014.

ROLNIK, Raquel; FRÚGOLI JR., Heitor. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. Cadernos Metrópole n. 6, pp. 43-66, 2º sem. 2001.

ZMITROWICZ, Witold; BORGHETTI, Geraldo. Avenidas 1950-2000: 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo. São Paulo: EDUSP - Editora da Universidade de São Paulo, 2009.