

# aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo

## LIMITES E POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO URBANO

ORGANIZADORES

Eduardo Alberto Cusce Nobre  
He Nem Kim Seo



FAUUSP



**APLICAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS  
URBANÍSTICOS EM  
SÃO PAULO** LIMITES E  
POSSIBILIDADES DO  
PLANEJAMENTO URBANO



# aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo

## LIMITES E POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO URBANO

ORGANIZADORES

**Eduardo Alberto Cusce Nobre**  
**He Nem Kim Seo**



DOI: 10.11606/9786589514138

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons BY-NC-SA:



**Organização** Eduardo Alberto Cusce Nobre & He Nem Kim Seo

**Revisão** Eduardo Alberto Cusce Nobre & He Nem Kim Seo

**Editora** FAUUSP

**Revisão Ortográfica** Cláudia Cantarin

**Imagem Capa** Marina Pinheiro Marques

**Projeto Gráfico e Editoração** Paula Custódio de Oliveira

---

Aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano / organização de Eduardo Alberto Cuscé Nobre e He Nem Kim Seo. -- São Paulo : FAUUSP, 2021.

324 p.

ISBN 978-65-89514-13-8

DOI 10.11606/9786589514138

1. Planejamento Territorial e Urbano (São Paulo, SP) 2. Plano Diretor (São Paulo, SP)  
3. Políticas Públicas I. Nobre, Eduardo Alberto Cuscé, org. II. Seo, He Nem Kim, org.  
III. Título.

CDD 711.098161

---

Serviço Técnica de Biblioteca da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

Esta publicação contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Termo de Outorga do Processo Fapesp nº 2017/15.256-1) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Processo CNPq nº 423.981/2018-8). Opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem as visões da Fapesp e do CNPq.

- 07** **PREFÁCIO** Raquel Rolnik
- 12** **APRESENTAÇÃO**
- 14** **INTRODUÇÃO** Avaliação da Aplicação dos Instrumentos Urbanísticos em São Paulo  
Eduardo Alberto Cusce Nobre | He Nem Kim Seo | Marina Pinheiro Marques
- 25** **1** **Contexto Territorial da cidade de São Paulo** a dinâmica imobiliária e sua relação com a aplicação dos instrumentos urbanísticos no município  
Eduardo Alberto Cusce Nobre | He Nem Kim Seo | Marina Pinheiro Marques

## **PARTE 1** INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA

- 55** **2** A experiência paulistana de implantação das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) quem ganha e quem perde?  
Eduardo Alberto Cusce Nobre
- 87** **3** A armadilha da redistribuição das “mais valias” quinze anos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OOCĐ)  
Kaio Matheus Santos Nogueira
- 125** **4** Avaliação da implementação do Fundo de Desenvolvimento urbano (FUNDURB) da regularização à aplicação dos recursos  
Eduardo Alberto Cusce Nobre | Marília Valeiro
- 145** **5** Avanços e retrocessos de um incentivo financeiro destiando à preservação do patrimônio cultural edificado  
Dulcilei de Souza Cipriano

## **PARTE 2** INSTRUMENTOS DE ACESSO A TERRA URBANIZADA

- 209** **6** Políticas Públicas e Produção habitacional nas ZEIS em São Paulo estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas de ZEIS 3  
Simone Gatti
- 269** **7** A Cota de Solidariedade como atalho para coeficiente de aproveitamento a baixo custo  
Patrícia Cezário Silva | Igor Alves Borges
- 289** **POSFÁCIO**
- 302** **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**
- 307** **LISTA DE TABELAS**
- 309** **LISTA DE QUADROS**
- 310** **SOBRE OS AUTORES**

# sumário



A experiência de elaboração e implementação dos Planos Diretores Estratégicos (PDEs) de 2002 e 2014 em São Paulo talvez seja o exemplo mais completo de inserção de uma geração de instrumentos urbanísticos que penetraram no léxico e nas estratégias presentes no planejamento das cidades brasileiras vinculados a um movimento de renovação teórica e prática desse campo desde o final dos anos 1980. Trata-se do Movimento pela Reforma Urbana, que, entre outras ações políticas, investiu energia de mobilização e formulação no campo da regulação urbanística.

Função social da cidade e da propriedade urbana; inclusão socioterritorial; participação e gestão democrática; gestão social da valorização imobiliária – essas são algumas das expressões que passaram a fazer parte do vocabulário das diretrizes dos planos diretores; outorga onerosa do direito de construir, zonas especiais de interesse social, transferência de potencial construtivo, edificação e parcelamento compulsórios, entre outros, do rol de instrumentos presentes nesses planos.

Este livro pretende avaliar se a aplicação desses instrumentos urbanísticos propostos nos PDEs 2002 e 2014 no município de São Paulo foi capaz de atingir os objetivos para os quais foram desenhados, ou seja o cumprimento das diretrizes a que estavam relacionados. E o faz por meio de pesquisas que mobilizam indicadores e acompanham de perto e de forma crítica sua implementação.

Desde a apresentação do livro seus autores nos alertam:

Logicamente que os instrumentos urbanísticos representam uma iniciativa do Estado na regulação da produção do espaço. Por si só eles não resolvem o problema da organização da produção espacial e muito menos os conflitos inerentes ao processo, tendo em vista que são moldados pelas condicionantes políticas e sociais que estruturam a própria sociedade.

Queremos aqui refletir sobre os limites e as possibilidades da aplicação desses instrumentos, iluminando o processo político e epistemológico responsável pela formatação dos paradigmas que os conformaram. Para isso, é necessário percorrer rapidamente as mais de três décadas dessa trajetória, desde o final dos anos 1980 e do processo constituinte, que marca o encontro entre um movimento social e o campo da legislação urbana.

Costumamos atribuir a denominação “ideário da Reforma Urbana” às formulações ligadas a um movimento de ruptura e tensionamento com a ordem urbanística vigente que emergiu das lutas de periferias e favelas por seu direito a ter direitos. Na história contada pelos participantes e protagonistas desse processo, as diretrizes e os instrumentos, consolidados no Estatuto da Cidade, de 2001, foram desenhados no interior da formulação de uma utopia de implementação de políticas municipais includentes diante de uma cidade marcada pela exclusão territorial das majorias. Nos anos 1980, a ditadura militar entrava em crise em meio a uma enorme *debacle* econômica, depois dos anos do chamado “milagre econômico”. Naquele momento, emergia um movimento social para derrubar a ditadura militar e o modelo que tinha orientado as políticas nos vinte anos anteriores, com a esperança da construção utópica de uma nova possibilidade de gestão do país,

de cidades e territórios, por intermédio de processos radicalmente democráticos. Era uma aposta em uma democracia com participação direta exercida por meio de práticas como orçamentos participativos e conselhos que seria capaz de promover o desenvolvimento com inclusão, lembrando que, em contextos tão grandes de desigualdade, a ideia de inclusão pressupõe e se mostra indissociável da ideia de redistribuição de renda urbana e dos recursos do fundo público. Esse era o fundamento do orçamento participativo, da inversão de prioridades, dos investimentos nas periferias, e está na origem de algumas das diretrizes que acabaram adentrando e renovando o planejamento urbano.

Porém, essa não foi a única força que moldou a renovação do planejamento urbano no país. E tampouco se constituiu num vácuo, mas sim sobre uma tradição de planejamento urbano anterior. Assim, é necessário contar outros lados da mesma história.

Se a força de um movimento social pressionou para inserir uma agenda urbana na Constituinte de 1988, no Congresso Constituinte prevaleceu a tradição tecnocrática do planejamento, que articulava a ideia de planejamento como ordenamento racional e modernizador do espaço com a economia política das cidades, centrada na lógica da produção imobiliária e da produção de grandes infraestruturas. Isso significa que a técnica do planejamento, a linguagem do planejamento, seu repertório, é muito estruturada nos produtos produzidos pela indústria imobiliária, pelo complexo imobiliário de um lado e, de outro, pelos interesses e formas de estruturação das empresas envolvidas na produção das infraestruturas: as empreiteiras.

Os parâmetros da linguagem do planejamento, assim como a lógica de conformação da urbanização, são 100% aderentes aos produtos imobiliários produzidos pela indústria imobiliária (a torre, o parcelamento do solo, o condomínio, o galpão industrial etc.) e os produtos da indústria da construção de grandes estruturas (os viadutos e túneis, os piscinões etc.). Coeficientes de Aproveitamento, por exemplo, tão centrais em toda a regulação urbanística, têm a ver fundamentalmente com potencial construtivo, ou seja, com a capacidade de extrair renda de um terreno. E muito pouco com a lógica de organização dos espaços de vida ou questões como paisagem, história, natureza.

A definição, portanto, do Plano Diretor como o lócus de disputa pela cidade definiu seus termos, sua epistemologia e a hegemonia do imobiliário desde as primeiras experiências, condenando o movimento social a jogar nesse campo com suas regras, linguagens e formas de leitura da cidade, estabelecendo ainda nos anos 1990 e ao longo das décadas subsequentes uma espécie não de ruptura, mas de pacto ou coalizão que procurou, a partir dessa lógica e no interior dela, procurar introduzir elementos de redistribuição, inclusão e controle social.

Finalmente, também não podemos deixar de apontar que a definição e o desenho dos instrumentos urbanísticos, desde os anos 1990 e em particular na formulação do Estatuto da Cidade, sofreram enorme influência da emergência de um novo paradigma de planejamento urbano formulado e aderente às teorias e práticas neoliberais que ganha força com os contextos de ajuste fiscal e de participação crescente de atores privados em processos de reestruturação urbana. Por outro lado, o imobiliário e a produção do espaço foram ganhando papel cada vez mais central nos processos

de financeirização – na medida em que o espaço entra como garantia, como colateral, nos circuitos financeiros e por intermédio de novos instrumentos financeiros capazes de titularizar o espaço, ou seja, possibilitar sua circulação instantânea em circuitos financeiros cada vez mais globalizados.

Desde a entrada em cena do Planejamento Estratégico, da abertura de espaços de flexibilização normativa, a regulação urbanística tem sido fundamental para estabelecer perímetros a fim de que essas parcerias possam capturar territórios da cidade para suas expectativas de remuneração futura.

Também esse paradigma e seus instrumentos, como as operações urbanas, foram objeto de tensionamento permanente em torno da captura e da distribuição de ônus e benefícios, assim como de exigibilidade de contrapartidas sociais. Fundamental assinalar também que, a depender dos compromissos maiores ou menores com a redistribuição de renda e inclusão e sua capacidade de negociação com os distintos interesses envolvidos na disputa pela cidade, a ação de governos municipais na gestão do Plano e seus instrumentos fez diferença nos resultados.

A leitura deste livro vai mostrar alguns resultados concretos dessas disputas. Não há dúvida de que este trabalho – assim como os demais voltados à avaliação dessa trajetória – é fundamental para nos ajudar a pensar no futuro e – quem sabe? –, em uma nova geração de lutas pelo direito à cidade, alimentar uma nova imaginação urbanística capaz de construir e implementar novos paradigmas.



Professora Titular de Planejamento Urbano e Regional da  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

A Constituição Federal de 1988 definiu, no seu capítulo da Política Urbana, a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade e determinou que a definição dos parâmetros para esse cumprimento, assim como o estabelecimento da política de desenvolvimento urbano, cabe aos municípios; seu principal instrumento é o Plano Diretor Municipal, fixado em lei. Em 2001, foi promulgada a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade: ela regulamentou esse capítulo e firmou as diretrizes gerais da política urbana e os instrumentos urbanísticos para sua implementação.

A partir disso, vários municípios brasileiros elaboraram seus planos diretores em consonância com as diretrizes da lei federal. Nesse sentido, o município de São Paulo promulgou em 2002 seu Plano Diretor Estratégico (PDE), consolidando alguns instrumentos urbanísticos que já vinham sendo aplicados na cidade e recomendando outros que já vinham sendo pensados e propostos em diferentes municípios. Em 2014, após um processo de revisão, São Paulo promulgou novo PDE, com a redefinição dos instrumentos antigos e a proposição de novos.

Nestes vinte anos de promulgação do Estatuto da Cidade, vários estudos foram realizados para avaliar a aplicação desses planos diretores e seus instrumentos, tanto em escala nacional como no nível dos municípios. O objetivo deste livro é avaliar

a aplicação desses instrumentos urbanísticos no contexto da elaboração e revisão dos planos diretores de 2002 e de 2014 de São Paulo, considerando seus objetivos de promoção da função social da cidade e da propriedade urbana, de inclusão socioterritorial e do direito à cidade, resultado de projeto de pesquisa que contou com financiamento destinado a Projeto Regular da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e do Edital Universal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)<sup>1</sup>.

Para tanto, reúnem-se aqui os trabalhos de vários pesquisadores sobre o tema, sempre relacionando a aplicação dos instrumentos à própria dinâmica imobiliária da cidade, tendo em vista que a função de muitos deles é regular essa produção, procurando tirar proveito dela em benefício dos objetivos públicos dos planos. Além disso, vários capítulos contingenciaram a aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo com a aplicação de instrumentos similares em outras cidades do mundo.

Logicamente que a aplicação dos instrumentos por si só não resolve o problema da organização da produção espacial e muito menos os conflitos inerentes a esse processo. Contudo, a compreensão dos seus limites e possibilidades pode resultar em contribuições de grande importância para o Poder Público Municipal, principalmente considerando que neste ano de 2021 se iniciará o processo de revisão do Plano Diretor de 2014.

1. Processos nº 2017/15.256-1 (Fapesp) e 423.981/2018-8 (CNPq).

# introdução

## AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM SÃO PAULO

**Eduardo Alberto  
Cusce Nobre**

**He Nem Kim Seo**

**Marina Pinheiro  
Marques**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabeleceu que a definição da política de desenvolvimento urbano cabe aos municípios, e o Plano Diretor Municipal, fixado em lei, é seu principal instrumento (BRASIL, 1988). No capítulo da Política Urbana, a Constituição incorporou a tese da Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana, advinda da discussão da Reforma Urbana iniciada nos anos 1960, período em que o Brasil passou por um processo de urbanização e crescimento econômico acelerados no contexto do capitalismo periférico, com todas as mazelas disso decorrentes.

Em razão dos embates e disputas que a questão da propriedade sempre ocasionou no Brasil (MARICATO, 2008; MARTINS, 1979), foram necessários treze anos para que fosse promulgada a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b). Contudo, no período transcorrido entre a promulgação da CF e essa lei, muitos instrumentos urbanísticos foram desenvolvidos e aplicados pelos municípios, a ponto de o Estatuto da Cidade incorporar e regulamentar vários deles, conferindo o ordenamento jurídico requerido para a sua utilização em todo o país.

Passados vinte anos da utilização desses instrumentos, vários estudos vêm sendo realizados no intuito de compreender a aplicação deles e a coadunação ou não de seus resultados com os objetivos iniciais, sobretudo aquele relativo à função social da cidade

e da propriedade urbana. Em análise desenvolvida para o Ministério das Cidades sobre a implementação dos planos diretores após dez anos do Estatuto da Cidade, Santos Junior e Montandon (2011, p. 34) já identificavam as dificuldades da regulamentação dos instrumentos urbanísticos, conforme pode ser visto a seguir.

A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, à demarcação dos instrumentos no território e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos.

Os mesmos autores (2011, p. 34) também chamam atenção para a necessidade de articulação entre os instrumentos urbanísticos e os objetivos do Plano Diretor para que eles possam ser efetivados:

A Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, instituída em 1º de julho de 2005 [...], definiu orientações sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor. Nela percebe-se a clara orientação para que os Planos incorporem os instrumentos do Estatuto da Cidade “vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor” (inciso IV do art. 1º). A razão de utilização dos instrumentos está na sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, conseqüentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor.

O município de São Paulo foi um dos primeiros a discutir e a implantar alguns desses instrumentos a partir da década de 1980, antes mesmo da promulgação do Estatuto da Cidade. As Operações

Interligadas, as Operações Urbanas, a Transferência do Direito de Construir são exemplos. Por outro lado, outros instrumentos não foram implementados, mas constavam das diversas propostas de plano diretor da cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Fundo de Desenvolvimento Urbano. A proposta de muitos desses instrumentos foi embasada, sobretudo, nas discussões nacionais e internacionais que ocorreram no período.

Contudo, todos os instrumentos só foram de fato regulamentados de maneira mais articulada no Plano Diretor de 2002, promulgado na Lei Municipal nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002), alterado pelo novo PDE do município de São Paulo, promulgado na Lei Municipal nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014).

Fruto de processo participativo, o novo marco regulatório da cidade, de 2014, procurou rever os instrumentos regulamentados na legislação de 2002, a fim de torná-los mais efetivos, e também propôs novos instrumentos para alcançar seus objetivos principais, a saber: promover a Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana; a Equidade e Inclusão Socioterritorial; a Gestão Democrática; e o Direito à Cidade.

A Administração da época, de Fernando Haddad, que esteve à frente da Prefeitura de 2013 a 2016, se empenhou para aprimorar o marco legal e o administrativo propostos no PDE 2014. Os instrumentos de indução à função social da propriedade foram revistos com a criação de um departamento específico para sua implementação (Departamento de Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano).

A mobilidade urbana ganhou destaque com os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) – que resultaram nas Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), pela Lei nº 16.402/2016, que disciplina o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no município de São Paulo (Lei de Zoneamento) –, incentivando o crescimento urbano ao longo dos eixos de transporte coletivo, em conformidade com os preceitos do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) foi modificada com vistas a melhor recuperar a valorização imobiliária e a provocar maior efeito indutor no tocante à orientação do crescimento da cidade. Parte dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) foi destinada à implementação do transporte coletivo, do sistema cicloviário e de circulação de pedestres (30%) e à aquisição de terrenos para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Do mesmo modo, parte dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) (25%) passaram também a ser destinados para aquisição de terrenos para HIS.

As áreas gravadas como ZEIS aumentaram em 20% e sua regulamentação, modificada, a fim de garantir maior efetividade, sobretudo no atendimento às famílias de menor renda. Foi criada a Cota de Solidariedade, que destina o equivalente a 10% da área computável de novos empreendimentos de grande porte para a produção de HIS. As Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) foram revistas, com a inclusão da categoria das Áreas de Proteção Cultural (APC) e a revisão da regulamentação Transferência do Direito de Construir (TDC).

Adicionalmente, vários outros instrumentos foram incorporados aos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, tais como os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), as Operações Urbanas Consorciadas, as Áreas de Intervenção Urbana (AIU) e as Áreas de Estruturação Local (AEL).

Em face dessa visão estrutural e das inovações dos instrumentos previstos, o Plano Diretor de 2014 recebeu os prêmios de melhor compromisso urbano do renomado site internacional de arquitetura ArchDaily e de melhor prática inovadora da Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat. Na justificativa do prêmio da ArchDaily, a ex-diretora do Departamento de Transportes da Cidade de Nova Iorque chamou atenção para a característica de busca pelo desenvolvimento sustentável do plano, como se vê a seguir (ARCHDAILY, 2015<sup>1</sup>):

Janette Sadik-Khan, ex-coordenadora do Departamento de Transportes da Cidade de Nova York, disse acreditar que o atual governo [Fernando Haddad, 2013/2016] está preparando as bases para uma São Paulo mais sustentável. Se a maior cidade da América Latina ainda não pode ser considerada uma das mais desenvolvidas globalmente, certamente podemos concluir que São Paulo deu grandes passos nessa direção.

Defato, o PDE trouxe uma série de inovações no que tange ao ideário histórico do planejamento urbano paulistano, que sempre se pautou por privilegiar a estruturação do sistema viário sobre pneus (rodoviarismo) e a regulação das áreas de interesse das elites (NOBRE, 2019).

Essas alterações propostas no marco regulatório municipal estavam aderentes à filosofia da Administração da época, que investiu em projetos que valorizaram o transporte ativo e o transporte público coletivo (implantação de faixas exclusivas de ônibus e rede de ciclovias, diminuição de velocidade máxima na cidade), recuperaram a função social do espaço público (Projeto Centro Aberto, Parklets, Avenida Paulista Aberta) e implantaram projetos alternativos de desenvolvimento econômico, como o Projeto Cadeia de Agricultura, também conhecido como “Ligue os Pontos”, cujo objetivo consistia ao

1. Tradução livre de: Janette Sadik-Khan, former commissioner of the New York City Department of Transportation, has said she believes that the current administration [Fernando Haddad, 2013/2016] is laying the groundwork for a more sustainable São Paulo. If the largest city in Latin America still cannot be considered as one of the most globally developed, we can certainly conclude that São Paulo has made great strides toward that goal.

mesmo tempo conter a expansão urbana e gerar renda mediante o estímulo à agricultura urbana, outro projeto premiado internacionalmente pela Bloomberg Mayors Challenge 2016.

No entanto, as mudanças políticas recentes na política urbana municipal estão colocando em risco as propostas e os objetivos do PDE e das ações de sua implementação, na medida em que a plataforma política da administração seguinte (João Dória/Bruno Covas, 2017-2020) foi contrária a essas propostas e se posicionou de maneira divergente em relação às diretrizes apresentadas pelo Plano Diretor de 2014.

Logicamente que os instrumentos urbanísticos representam uma iniciativa do Estado na regulação da produção do espaço. Por si só eles não resolvem o problema da organização da produção espacial e muito menos os conflitos inerentes ao processo, tendo em vista que são moldados pelas condicionantes políticas e sociais que estruturam a própria sociedade. Dessa forma, endossando a opinião de Deák (1999), os instrumentos urbanísticos e o próprio planejamento urbano só se tornarão mais efetivos à medida que as transformações da sociedade assim demandarem. Portanto, o sucesso de sua aplicação depende de como as forças sociais se organizam para engendrar essas transformações. Porém, a compreensão de sua aplicação parece ser de extrema importância para propor modos de superação de vários entraves e para compreender suas potencialidades não realizadas.

Nesse sentido, este livro propõe-se analisar a aplicação dos instrumentos urbanísticos apresentados no PDE 2002 e prospectar as possibilidades de aplicação dos instrumentos propostos no PDE 2014 com o propósito de que atinjam os objetivos para os quais

foram desenhados: o cumprimento da Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana; a Equidade e Inclusão Socioterritorial; a Gestão Democrática; e o Direito à Cidade.

Resultado de um projeto de pesquisa financiado por duas agências de fomento (Fapesp e CNPq)<sup>2</sup>, ele é composto de sete capítulos, detalhados a seguir.

O primeiro capítulo, de autoria de Eduardo Nobre, He Nem Kim Seo e Marina Pinheiro, tece uma primeira análise do contexto metropolitano de São Paulo. Compreender a dinâmica imobiliária metropolitana e seus impactos na cidade é o pano de fundo para fornecer subsídios para a pesquisa da aplicação dos diversos instrumentos que o estudo se propôs investigar. Com base em uma vasta revisão bibliográfica, esse capítulo busca fornecer um subsídio teórico das transformações recentes no mercado imobiliário paulistano. A essa discussão teórica somou-se a avaliação da produção imobiliária espacializada, relacionando-a com o zoneamento vigente, por meio do mapeamento de dados geoespacializados nos períodos de vigência de diferentes marcos legais. Por fim, foi feita uma avaliação do impacto dessa produção na estrutura urbana paulistana, com a análise de possíveis transformações em períodos distintos, num arco de vinte anos, entre 1997 e 2017, com a realização da análise do mapeamento de dados socioeconômicos, como renda familiar, densidade demográfica, densidade domiciliar e densidade de empregos.

As pesquisas da aplicação dos instrumentos urbanísticos no município de São Paulo foram divididas conforme seus objetivos principais, consonante a definição dada pelo trabalho coordenado pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2001a) e que se refletem nas partes deste livro:

2. Projeto de Pesquisa "Limites e Possibilidades de Aplicação dos Instrumentos Urbanísticos no Município de São Paulo: avaliação e prospecção", com financiamento de Projeto Regular de Pesquisa da Fapesp (Processo nº 2017/15.256-1) e do Edital Universal do CNPq (Processo nº 423.981/2018-8).

**Parte 1:** proposta de análise dos instrumentos urbanísticos de financiamento da política urbana e do desenvolvimento urbano, recuperação da valorização imobiliária e mediação da participação privada;

**Parte 2:** análise dos instrumentos urbanísticos e jurídicos de ampliação do acesso à terra urbanizada e garantia do direito à cidade.

O capítulo 2, de autoria de Eduardo Nobre, apresenta a análise da implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) considerando os extratos sociais que mais se beneficiaram e mais se prejudicaram com a experiência. Esse impacto é analisado com base nos recursos arrecadados e gastos por tipo de obra.

O terceiro capítulo, de autoria de Kaio Nogueira, busca avaliar em que grau as medidas pensadas no campo conceitual da alteração da aplicação da OODC no município de São Paulo se mostram de efetivação concreta, além de levantar possíveis limites e entraves do instrumento.

O quarto capítulo, de Eduardo Nobre e Marília Valeiro, tem como objetivo analisar a implantação do Fundurb no município de São Paulo, avaliando sua implantação mediante a análise da aplicação dos recursos.

O quinto capítulo, de autoria de Dulcilei Cipriano, analisa a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) no período compreendido entre 1998 e 2018, quando o mecanismo teve sua atuação ampliada por meio da instituição de dois PDEs. A finalidade consiste em averiguar se esse instrumento contribui para a salvaguarda do patrimônio cultural edificado no município de São Paulo.

Na segunda parte, iniciada pelo sexto capítulo, a autora Simone Gatti apresenta a análise da implantação das ZEIS 3 em São Paulo, principalmente no que tange a promoção de unidades novas de HIS.

O sétimo capítulo, de Patrícia Cezário Silva e Igor Borges, exhibe os resultados da análise da implementação da Cota de Solidariedade em São Paulo no período de 2014 a 2019, com vistas a identificar o impacto das alternativas inseridas no texto legal, na perspectiva da produção habitacional nos eixos prioritários de urbanização e de arrecadação.

Por fim, o posfácio compila os resultados gerais da pesquisa com observações importantes para ajustes e proposta de calibragem dos instrumentos com foco particular na integração e na interação entre os diversos instrumentos urbanísticos propostos no marco regulatório da cidade de São Paulo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001a

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001b. 1-5

DEÁK, C. Em busca das categorias de produção do espaço. São Paulo: Annablume, 2016

MARICATO, E. O nó da terra. Piauí, v. 2, n. 21, p. 34-35, jun. 2008

MARTINS, J. S. O cativo da terra. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979

NOBRE, E. A. C. Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 14 set. 2002. 1-13

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352

.



# Contexto Territorial da Cidade de São Paulo

A DINÂMICA IMOBILIÁRIA E SUA RELAÇÃO  
COM A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS  
URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO

Eduardo Alberto Cusce Nobre

He Nem Kim Seo

Marina Pinheiro Marques

## RESUMO

Historicamente, o planejamento urbano nos países ocidentais vem se baseando em dois instrumentos principais: os planos diretores e a legislação de regulação de uso e ocupação do solo, também conhecida pelo termo zoneamento, que estão direta e intrinsecamente relacionados com a dinâmica imobiliária das cidades, pois regulam o crescimento urbano futuro, fruto dessas atividades. Dessa forma, conhecer a dinâmica imobiliária da cidade é de extrema importância para compreender a aplicação desses instrumentos. O objetivo deste capítulo é analisar a dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo, *vis-à-vis* a sua legislação urbanística vigente. Para tanto, será apresentado primeiro um histórico do processo de urbanização, para depois analisarmos a reestruturação recente do mercado imobiliário e, por fim, estudarmos os impactos dessa reestruturação na forma urbana.

## PALAVRAS-CHAVE

processo de urbanização, mercado imobiliário, legislação urbanística, forma urbana, São Paulo.

## HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Em 2010, o Município de São Paulo (MSP) apresentava aproximadamente 11 milhões de habitantes, correspondendo a 6% da população nacional e a pouco mais da metade da população da sua região metropolitana, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a maior aglomeração urbana brasileira<sup>1</sup> (Figura 1.1).

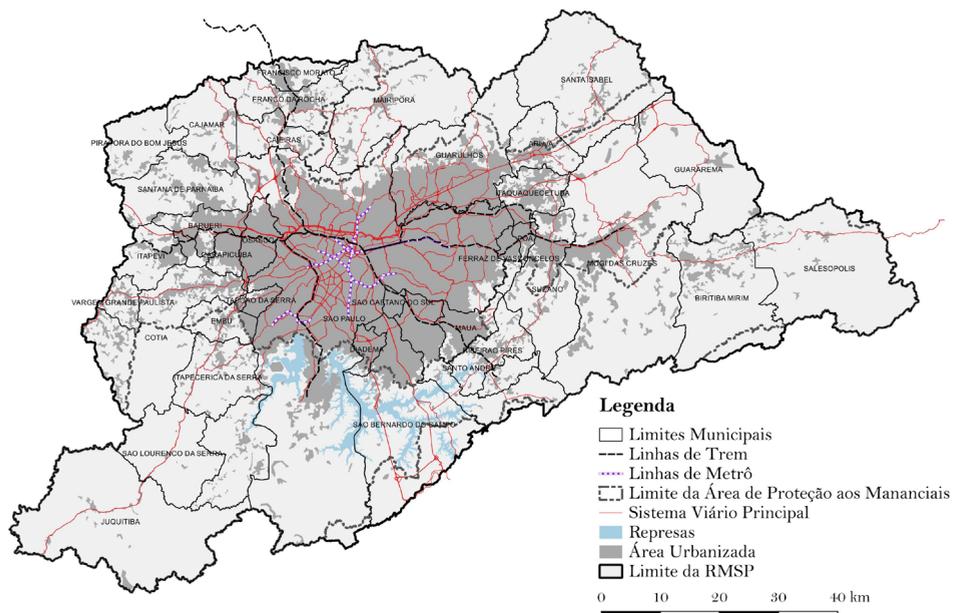
Do ponto de vista econômico, essa concentração foi ainda maior, pois o município e a metrópole detinham, respectivamente, 12% e 19% do PIB nacional, concentrados em apenas 2% e 9% do território nacional<sup>2</sup>. Contudo, apesar dessa grande concentração de população e riqueza, a cidade apresenta uma distribuição de renda extremamente desigual, com 43% dos domicílios localizados na faixa inferior a três salários-mínimos de 2010 (R\$ 1.530,00) e apenas 6% na faixa superior a vinte (R\$ 10.200,00) (IBGE, 2011).

Essa concentração regional de riqueza, população e distribuição desigual de renda é fruto do processo histórico de desenvolvimento nacional, caracterizado pela dependência externa, tanto financeira como técnica e ideológica, pela expatriação resultante de parte significativa do capital acumulado e pela subjugação das classes excluídas desse processo pelas classes dominantes, características típicas de um país periférico do sistema capitalista (NOBRE, 2019).

A formação dessa metrópole ocorreu durante o século XX, quando a cidade de São Paulo e os municípios vizinhos apresentaram um processo de urbanização intenso, resultante da dinâmica de crescimento das atividades econômicas, ocasionado pelos diversos ciclos produtivos (NOBRE, 2019). Da segunda metade do século XIX até 1930, a economia agroexportadora do café gerou acúmulo de capital, que foi investido na indústria nascente e no processo de urbanização.

1. Em 2010 as populações do MSP, da RMSP e do Brasil eram, respectivamente, de 11.253.503, 19.683.975 e 190.755.799 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico do Brasil (IBGE, 2011).

2. Em 2010, o PIB do MSP, da RMSP e do Brasil foram, respectivamente, 450 bilhões, 733 bilhões e 3,9 trilhões de reais (IBGE, 2011).



**Figura 1.1**  
**Mapa da Região Metropolitana de São Paulo**

Fonte: Elaborado por Eduardo Nobre a partir de bases do CESAD, 2002, EMLASA, 2010 e Geosampa, 2015.

No período seguinte, de 1930 a 1950, a região se consolidou como o maior centro industrial do país. Nessas décadas, a instalação da indústria pesada, liderada pelo ramo automobilístico, acarretou uma concentração cada vez maior da produção e do emprego industrial nacional até a década de 1970. A partir dessa década, começou a ocorrer uma desconcentração produtiva em direção ao interior do estado e para outras regiões do país, ocasionando um aumento do peso do setor terciário na sua base econômica.

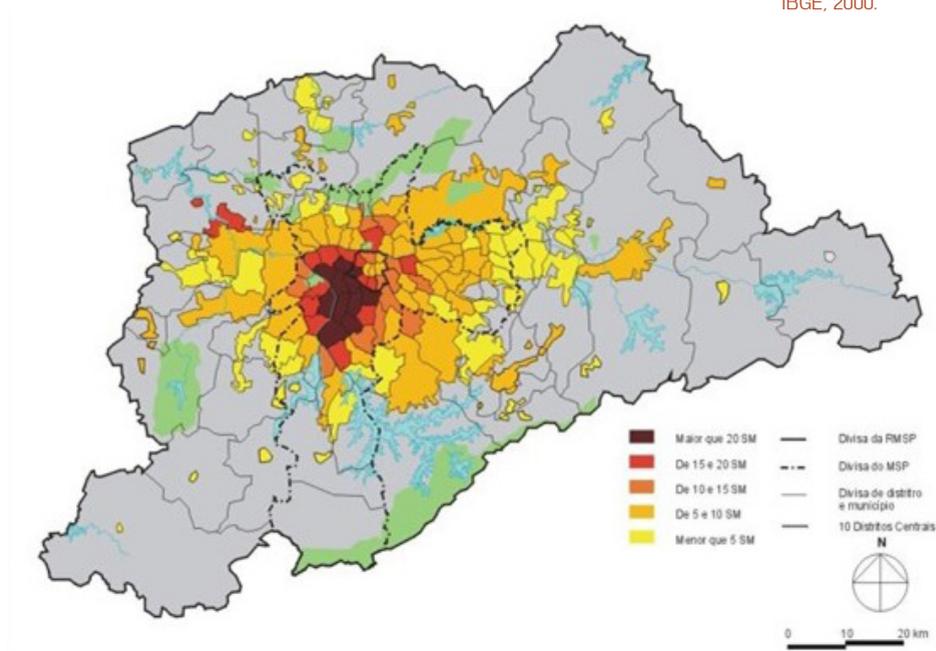
Em virtude da concentração dessas atividades econômicas, a região apresentou grande incremento populacional e a metropolização a partir da década de 1950. Da década de 1960 em diante, e intensificado nas décadas recentes, o ritmo do crescimento da população começou a diminuir. Isso se deve à desconcentração das atividades produtivas, que se dirigiram a outras regiões do estado de São Paulo e do país, levando a uma queda no crescimento migratório. Por outro lado, ocorreu uma

reversão nos padrões de comportamento nacional, com a taxa de fecundidade caindo de 5,8 para 2,4 filhos/mulher entre 1970 e 2000, diminuindo também o crescimento vegetativo (NOBRE, 2000).

Como suporte a esse processo de desenvolvimento econômico, o Poder Público concentrou os investimentos em infraestrutura e serviços essenciais nas áreas de concentração das atividades produtivas, visto que o desenvolvimento dependente gera uma escassez artificial de capital. O resultado desse processo foi a estruturação de um espaço urbano extremamente diferenciado e segregado, com a ocupação, pelos segmentos de rendas média e alta, das áreas centrais, mais bem providas de empregos, acessibilidade, infraestrutura e serviços, enquanto os setores de menor renda foram “expulsos” para a periferia, para áreas menos privilegiadas (MARICATO, 1996; VILLAÇA, 1998), conforme evidencia a Figura 1.2.

**Figura 1.2**  
**Concentração de renda na Região Metropolitana de São Paulo**

Fonte: Elaborado por Eduardo Nobre a partir de base do Censad, 2002 e dados do IBGE, 2000.



A ineficiência do planejamento urbano e a falta de políticas habitacionais eficientes, capazes de atender aos segmentos de menor renda, acentuaram a distância entre a demanda e a oferta habitacional. O setor imobiliário formal não conseguiu atender esse segmento, que saiu em busca de alternativas fora do mercado, nos cortiços, nas favelas e nos loteamentos clandestinos em regiões inadequadas à urbanização do ponto de vista ambiental (encostas de alta declividade, várzeas alagáveis, áreas de proteção ambiental, etc.). A parcela da população de baixa renda que conseguiu acessar os programas públicos de habitação social acabou por morar em conjuntos habitacionais periféricos, em regiões desprovidas de infraestrutura urbana e com dificuldades de acesso.

Essa característica de metrópole segregada, fragmentada e extremamente desigual, é típica do processo de urbanização brasileiro, como Villaça (1998) evidencia em seu trabalho. O instrumental técnico do planejamento urbano, que surgiu com o advento da República e atingiu seu ápice durante a Ditadura Militar (1964-1985), foi utilizado de forma ideológica, de modo a legitimar esse processo histórico (VILLAÇA, 1999).

Contudo, a partir do processo de redemocratização do país, movimentos sociais e profissionais, congregados em torno ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, lograram incluir a discussão por cidades mais justas, incluídas e democráticas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nessa época, vários municípios começaram a rever seus instrumentos de planejamento, com vistas a promover um desenvolvimento urbano socialmente mais justo e ambientalmente mais equilibrado, de modo a diminuir as distâncias entre as áreas mais ricas e as mais pobres das cidades.

O capítulo da Política Urbana da CF/88 conferiu aos planos diretores o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, a fim de definir os parâmetros de cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme se vê a seguir (BRASIL, 1988, art. 182):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Nesse contexto, vários municípios com administrações progressistas elaboraram planos diretores baseados em novos instrumentos urbanísticos que procuravam promover a função social da cidade e da propriedade (VILLAÇA, 1999).

Data dessa época o projeto de lei do plano diretor da administração Luiza Erundina (1989-1992), que incorporou pela primeira vez o Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsórios (PEUC), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), além do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) (SÃO PAULO, 1991). Contudo, a composição de forças política na Câmara de Vereadores na época não permitiu que o Projeto de Lei nº 02/1991 vingasse e ele acabou engavetado na gestão seguinte, de Paulo Maluf (1993-1996) (NOBRE, 2019).

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 resultou na promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que estabeleceu o marco legal do planejamento urbano no país e os devidos instrumentos legais, tributários e urbanísticos (BRASIL, 2001). Foi nesse contexto que a administração de Marta Suplicy (2001-2004) retomou a questão do plano diretor, pois o Estatuto da Cidade exigia sua elaboração e aprovação em lei pela câmara municipal para as cidades com mais de 20 mil habitantes e inseridas nas regiões metropolitanas.

Após a elaboração da proposta, o plano foi submetido a várias audiências públicas para cumprir as especificações legais de processo participativo definido no Estatuto da Cidade e foi aprovado pela Câmara Municipal como a Lei nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002). O plano apresentava como princípios gerais, entre outros, o direito à cidade para todos<sup>3</sup>, o atendimento à função social da cidade e da propriedade e a prioridade ao transporte coletivo público.

Para atingir esses objetivos, o plano procurava promover a recuperação para a coletividade de parte da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público, a racionalização do uso da infraestrutura urbana, evitando sobrecarga ou ociosidade, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda. O plano retomou e regulamentou os instrumentos urbanísticos propostos no Plano Diretor de 1991 e definidos pelo Estatuto da Cidade, tais como o PEUC, as ZEIS, a OODC, as OUC e o Fundurb.

O Estatuto da Cidade prevê que os planos diretores, aprovados em lei, sejam revistos a cada dez anos. Dessa forma, a administração de Fernando Haddad (2014-2017) realizou a revisão do Plano Diretor Estratégico de 2002. Após longo processo de discussão com consulta pública por meio de audiências e pela internet, a Câmara Municipal aprovou a revisão do plano, com a promulgação da Lei nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014).

3. Conforme o próprio Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002, o direito a cidade foi entendido como direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 define como princípios gerais da Política de Desenvolvimento Urbano: i) a função social da cidade, das propriedades urbana e rural; ii) a equidade e a inclusão socioterritorial; iii) o direito à cidade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à gestão democrática.

Além dos instrumentos já existentes, novos foram propostos, como a Cota de Solidariedade, a Cota Parte Máxima de Terreno por Unidade, a Quota Ambiental, os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), as Áreas de Estruturação Local (AEL), e instituído o Coeficiente de Aproveitamento Básico<sup>4</sup> no valor de um para toda a cidade.

#### **O MERCADO IMOBILIÁRIO E AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES.**

Apesar de os planos diretores apresentarem propostas de intervenção urbana e de políticas públicas que extrapolam o mero crescimento imobiliário, boa parte dos instrumentos urbanísticos definidos por eles e o próprio zoneamento estão direta e intrinsecamente relacionados com a dinâmica imobiliária, pois regulam o crescimento urbano futuro, fruto dessas atividades. Dessa forma, conhecer a dinâmica imobiliária da cidade é extremamente importante para compreender como eles são aplicados.

Em função da grande concentração de riqueza e atividades econômicas e do rápido crescimento populacional, a cidade de São Paulo sempre apresentou um mercado imobiliário pujante, tanto do ponto de vista formal, ou seja, o crescimento que se efetiva dentro do quadro normativo do planejamento urbano, quanto o informal, aquele que está em desacordo com esse quadro (ROLNIK, KOWARICK e SOMEKH, 1990).

4. De acordo com o Quadro 1 – anexo à Lei nº 16.050/2014, Coeficiente de Aproveitamento e a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderia ser considerado subutilizado.

No período do predomínio do café, o excedente de capital dessa produção foi investido no processo de urbanização mediante o loteamento das chácaras adjacentes ao centro, a fim de acomodar a crescente população paulistana. Ainda nas duas primeiras décadas do século XX, intensificado a partir de 1930, o Centro apresentou processo de verticalização, especializando-se nas funções comerciais. Na década de 1940, iniciou-se o processo de verticalização residencial voltado para as classes média e alta nos bairros de Vila Buarque e Higienópolis.

A partir dos anos 1960 e intensificado nas décadas posteriores, o desenvolvimento imobiliário vertical acompanhou e promoveu o deslocamento das classes média e alta em direção ao Quadrante Sudoeste da cidade, tal como definido por Villaça (1998)<sup>5</sup>. Para que esse desenvolvimento ocorresse, foi necessária a montagem de um sistema de financiamento, que se estruturou como o surgimento do Sistema Financeiro Habitacional e da estruturação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo durante o regime militar (1964-1985).

A crise econômica da década de 1980, chamada de a Década Perdida, afetou a capacidade de investimento do Estado e da iniciativa privada, tendo fortes resultados sobre o mercado imobiliário. A extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a falta de uma política habitacional no período agravaram sobremaneira a provisão habitacional para boa parte dos extratos de renda, sobretudo os mais pobres, resultando na expansão expressiva da cidade informal, conforme já relatado. Por outro lado, o crescimento vertical residencial expandiu-se para áreas além do Quadrante Sudoeste, direcionando-se a bairros de classe média-baixa nos distritos da Lapa, Santana e Tatuapé, à procura de terrenos mais baratos (SÃO PAULO, 1992).

5. Segundo Villaça (1998), a principal característica da estruturação das metrópoles brasileiras é a segregação socioespacial, resultado da disputa de localizações pelas diversas classes sociais. Nessa disputa, a classe dominante se apropria das áreas mais bem dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos, constituindo as Áreas de Grande Concentração de Alta Renda (AG-CAR). No caso de São Paulo, essa área corresponde do Quadrante Sudoeste ao Centro, composto dos distritos Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Moema, Morumbi, Pinheiros, Santo Amaro e Vila Mariana.

A adoção do ideário neoliberal pelo Governo Federal a partir da década de 1990 ocasionou a reestruturação do mercado imobiliário, segundo relatos de vários pesquisadores (ROYER, 2009; FIX, 2011; RUFINO, 2017).

Conforme Rufino (2017), foi nessa época que, seguindo a reestruturação que ocorria no mercado imobiliário dos países centrais, surgiram os primeiros mecanismos de financiamento à produção imobiliária, articulados ao mercado de capitais, tais como os Fundos de Investimentos Imobiliários e as Carteiras Hipotecárias.

A criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997 e a aprovação da Lei do Patrimônio de Afetação em 2004 contribuíram para a consolidação do mercado imobiliário como forma de investimento, garantindo a segurança jurídica do negócio imobiliário, assim como o interesse dos agentes financeiros e investidores por meio da securitização dos ativos imobiliários.

A partir dos anos 2000, o contexto de estabilidade político-econômica pós-Plano Real e a alteração do marco regulatório criaram um contexto fortemente favorável à expansão da produção imobiliária, aumentado pela abertura de capital das grandes empresas de incorporação na Bolsa de Valores. Rufino (2017, p. 108) oferece uma boa descrição do crescimento imobiliário no período:

Num primeiro ciclo de captação, entre 2005 e 2007, 25 empresas de incorporação, predominantemente localizadas no eixo Rio-São Paulo[,] conseguiram captar cerca de 12 bilhões de reais, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro e atraindo grande atenção de investidores estrangeiros, que chegaram a representar mais de 75% desse volume dos capitais.

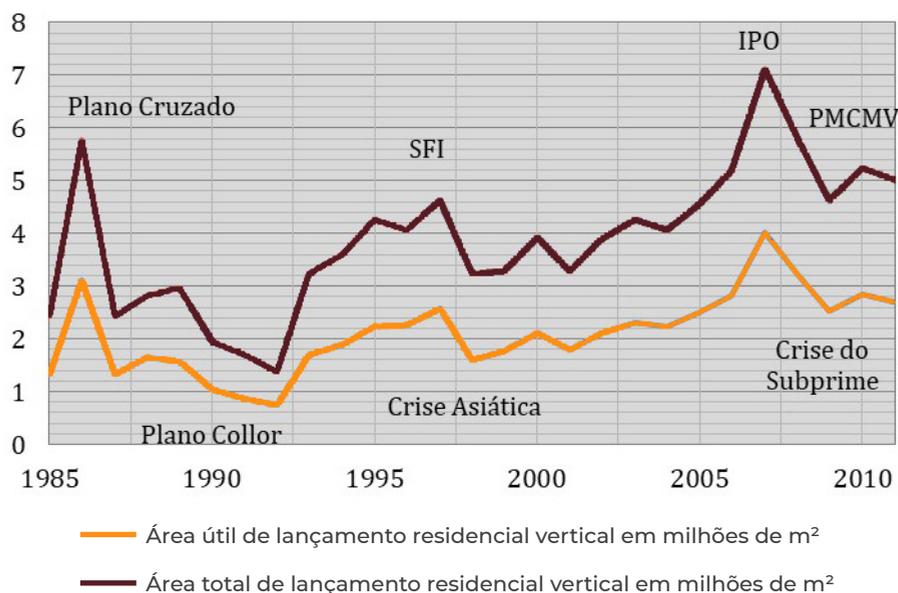
Essas modificações nos marcos regulatórios e no ambiente econômico resultaram em grandes alterações na dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo, de acordo com o gráfico presente na Figura 1.3, elaborado com base em dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), uma das principais empresas de consultoria imobiliária do país.

Como impactos positivos, que possibilitaram maior segurança institucional ou a drenagem de maior quantidade de recursos para o mercado imobiliário, destacam-se a implantação do Plano Cruzado (1986), a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) (1997), o lançamento das ações das empresas (IPO – *Initial Primary Offer*) do ramo imobiliário na Bolsa de Valores (2007) e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (2009).

Por outro lado, questões nacionais e internacionais que afetaram a oferta de crédito tiveram impacto negativo no mercado imobiliário, como o Plano Collor (1990), a crise asiática (1997) e a crise do *subprime* estadunidense (2008).

**Figura 1.3**  
**Evolução dos lançamentos residenciais verticais na cidade de São Paulo**

Fonte: Elaborado por Eduardo Nobre a partir de dados da Embraesp, s.d.



Porém, a análise do gráfico corrobora a tese de Rufino (2017) de que a cidade de São Paulo foi uma das principais beneficiárias do crescimento imobiliário do período. O gráfico permite constatar que, entre 1985 e 2007, a área total de lançamentos residenciais verticais na cidade de São Paulo quase triplicou, passando de 2,4 milhões para 7 milhões de m<sup>2</sup> por ano. Com a crise econômica, esses valores foram reduzidos a 5 milhões de m<sup>2</sup>, ainda bem superiores aos valores iniciais.

Com relação à localização dos empreendimentos verticais residenciais, estes se concentravam até 1994 nos distritos mais consolidados<sup>6</sup> do Centro Expandido e do Anel Intermediário, próximos ao metrô<sup>7</sup>, de acordo com o mapa que compõe a Figura 1.4. É importante notar que, nesse período, os empreendimentos ocorriam nas zonas com maior potencial de adensamento, conforme definido pela Lei Municipal n° 7.805/1972 (SÃO PAULO, 1972)<sup>8</sup>, mas também naquelas com baixo potencial de adensamento<sup>9</sup> graças ao instrumento da Operação Interligada, instituído na Lei Municipal n° 10.209/86 e revisado na Lei Municipal n° 11.773/1995, que permitia a revisão dos Coeficientes de Aproveitamento de determinado terreno em troca de investimentos na produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

A partir de 1995, é possível ver maior espraiamento dos empreendimentos, com grande concentração no Centro Expandido, mas igualmente em distritos do Anel Intermediário, como Vila Andrade e Vila Sônia, na Zona Oeste; Cursino, Sacomã e Ipiranga, na Zona Sudeste; Carrão, Vila Formosa e Aricanduva, na Zona Leste; e Tucuruvi, Mandaqui e Tremembé na Zona Norte (Figura 1.5).

6. Campo Belo, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Moema, Perdizes, Pinheiros e Vila Mariana.

7. Santana, Saúde e Jabaquara na Linha 1 Azul (Norte-Sul) e Barra Funda, Mooca, Tatuapé e Penha na Linha 3 - Vermelha (Leste-Oeste).

8. Sendo: Z3 - zona predominantemente residencial de densidade demográfica média; Z4 - zona de uso misto de densidade demográfica média alta; e Z5 - zona de uso misto de densidade demográfica alta.

9. Principalmente nas Z2 - zonas predominantemente residenciais de densidade demográfica baixa.

No período seguinte, de 2005 a 2014, pode-se perceber a continuidade da concentração nos distritos anteriores, com a diferença de que, com o fim do dispositivo das Operações Interligadas<sup>10</sup>, os empreendimentos se concentraram nas Zonas de Uso Misto de Média e Alta Densidade, e não nas Zonas de Centralidade, como era esperado pelo PDE 2002 (Figura 1.6).

Podemos perceber no período recente (2015-2019) a força indutora do PDE 2014 e da Lei de Zoneamento de 2016, pois a maioria dos empreendimentos imobiliários verticais se concentrou ao longo das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), como se mostra na Figura 1.7.

Essas zonas são porções do território em que se pretende promover, além de usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva altas, a qualificação paisagística e dos espaços públicos de modo articulado ao sistema de transporte público coletivo.

Como objetivo de consolidar os parâmetros estabelecidos pelo PDE, os eixos foram complementados com regras de parcelamento, uso e ocupação, especialmente as condições de instalação de usos e parâmetros de incomodidade. Assim, como o PDE delegou os eixos como território prioritário para o adensamento de maneira articulada ao transporte público coletivo, essa zona passa a ter um papel estratégico na viabilização dos objetivos do Plano.

10. Em 2000, as Operações Interligadas foram consideradas inconstitucionais pelo Superior Tribunal Federal, pois conferiam ao Poder Executivo a possibilidade de alterar os parâmetros da Lei de Zoneamento, exclusividade do Poder Legislativo.

Figura 1.4 **Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 1985 a 1994 frente ao zoneamento de 1972** Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 1972.

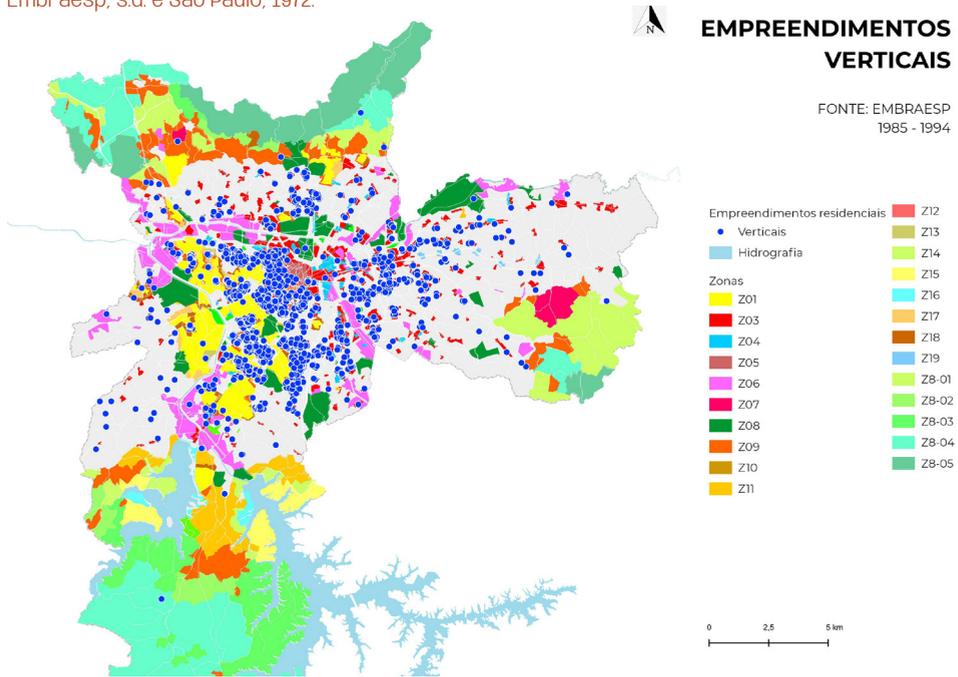


Figura 1.5 **Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 1995 a 2004** frente ao zoneamento de 1972. Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 1972.

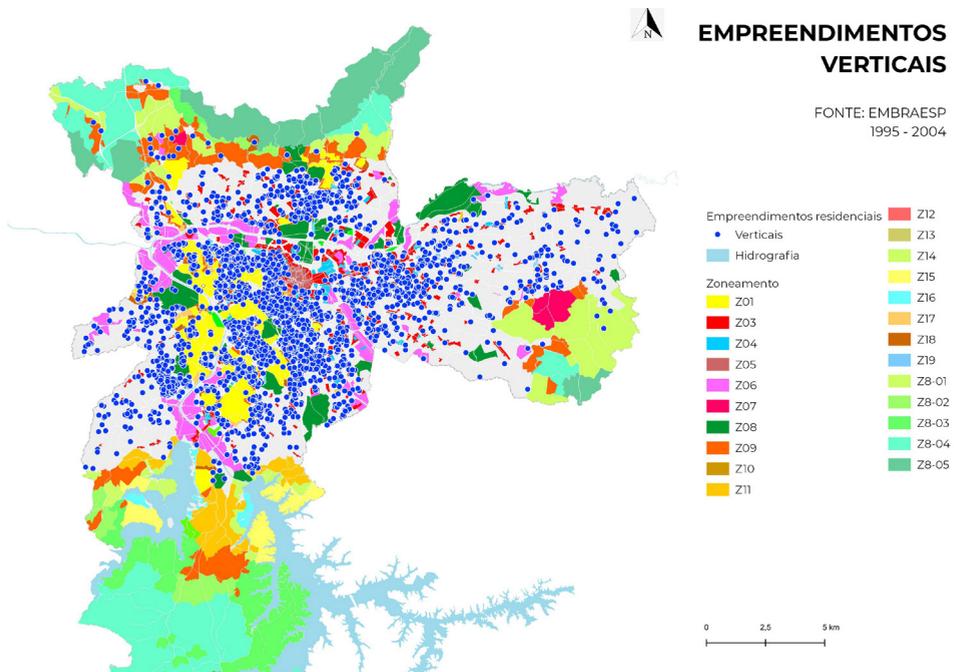


Figura 1.6 **Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 2005 a 2014 frente ao zoneamento de 2004.** Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 2004.

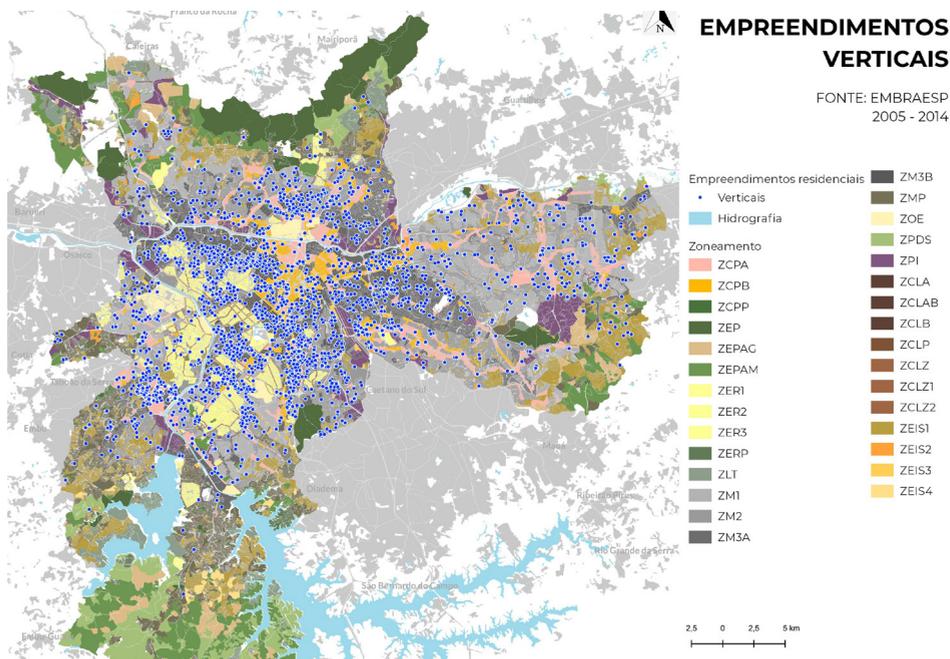
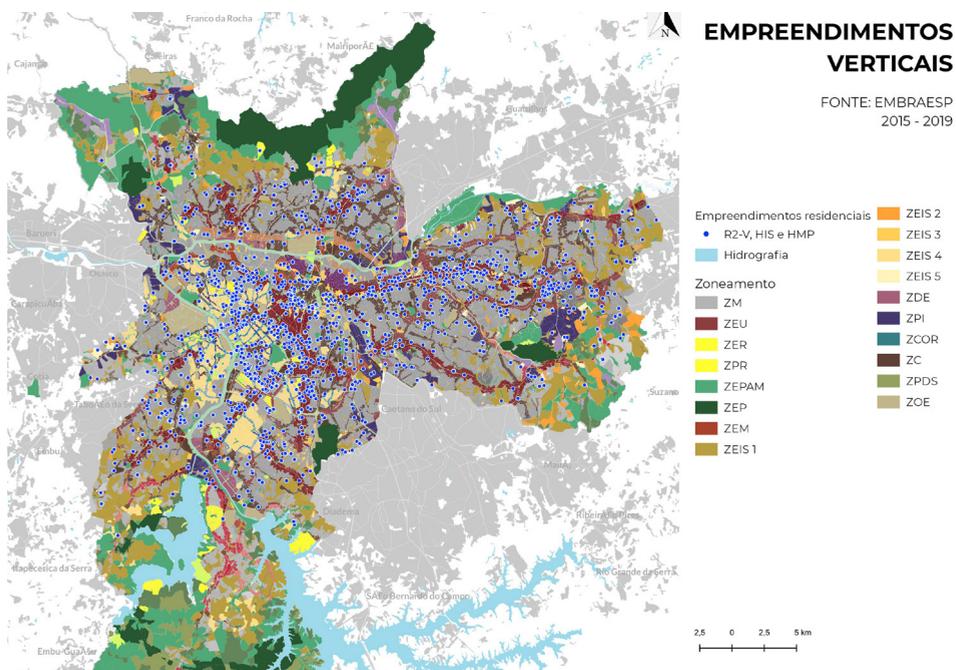


Figura 1.7 **Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 2015 a 2019 frente ao zoneamento de 2016** Fonte: Elaborado por Marina Marques a partir de dados da Embraesp, s.d. e São Paulo, 1972.



## O IMPACTO NA ESTRUTURAÇÃO URBANA

As transformações pelas quais o mercado imobiliário paulistano vem passando impactaram a estruturação urbana da cidade de São Paulo. A principal alteração ocorrida foi a reversão do processo de “decadência” (esvaziamento econômico e populacional) da região central, que se verificava desde a década de 1960.

A volta dos empreendimentos imobiliários nessa região já vinha ocasionando a reversão do decréscimo populacional dos distritos centrais entre as décadas de 1990 e 2000 e se acentuou no período de 2000 a 2010.

Dessa forma, pode-se averiguar o crescimento populacional e de domicílios nos distritos centrais, conforme os mapas a seguir deixam claro. Pode-se vislumbrar essa dinâmica ao compararmos os dados de 2000 e 2010 do Censo Demográfico (IBGE, vários anos). Nesse período, os domicílios da Subprefeitura da Sé<sup>11</sup> aumentaram em 38 mil, passando de 140 mil para 178 mil (aumento de 27%), resultando no acréscimo de 57 mil pessoas, com a população aumentando de 374 mil para 431 mil residentes (aumento de 15%). Essa dinâmica resultou em 10% do total lançado no município, posicionando essa subprefeitura como a de maior número de unidades lançadas.

Essa área transformou-se em um dos focos de investimento do setor imobiliário para unidades de mercado de média e alta renda, seja pelo incentivo significativo da Operação Urbana Centro, seja por mudanças conjunturais ou estruturais do mercado, como a escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade, as mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário), a abertura de capital de

11. A Subprefeitura da Sé engloba os distritos de Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé.

grandes incorporadoras e, ainda, a ampliação do crédito imobiliário a partir de 2010. Desta forma, o interesse econômico pelo Centro foi retomado, iniciando um processo de reversão do esvaziamento populacional identificado no final do século passado.

Desde 2014, a Subprefeitura da Sé vem continuamente ampliando seus índices de participação, tendo atingido, em 2017, 18% dos apartamentos lançados no município naquele ano, equivalentes a 5.048 novas unidades, segundo levantamento publicado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SÃO PAULO, 2018).

O levantamento aponta o alto preço dos imóveis e a alta densidade construtiva, que equivale, em média, a 6,5 vezes a área do lote. São prédios com cerca de dezoito pavimentos, implantados em um único lote. Em geral, são apartamentos pequenos com média de 41 m<sup>2</sup>, com um ou dois dormitórios. Ao mesmo tempo que o tamanho se reduziu, os preços tiveram um incremento significativo, em especial a partir de 2009, transformando a Subprefeitura da Sé em uma das regiões mais caras da cidade para a aquisição de imóveis novos.

Um levantamento da prefeitura apontou ainda para uma dissociação entre preço e área útil do imóvel relacionada a um forte componente especulativo. São imóveis apresentados sobretudo como forma de investimento, e não voltados primordialmente à moradia de quem os adquire. Ao longo do período analisado, passa-se a pagar mais por menos, em termos de metragem adquirida, diferentemente dos lançamentos nos demais distritos da cidade, já que essa subprefeitura figura ao mesmo tempo entre aquelas com os maiores preços por área útil e também de menor área. Essas alterações na dinâmica imobiliária da área central podem ser percebidas ao se comparar os mapas a seguir, os quais permitem verificar que houve aumento tanto da densidade demográfica como domiciliar nessa região (Figuras de 1.8 a 1.11).

Figura 1.8 **Densidade demográfica na RMSP em 1997**

Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 1997.

### DENSIDADE DEMOGRÁFICA

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(1997)

#### Legenda

Hidrografia

Densidade demográfica (hab/ha)

- 0 - 10
- 10 - 40
- 40 - 70
- 70 - 100
- 100 - 130
- 130 - 170
- Acima de 170

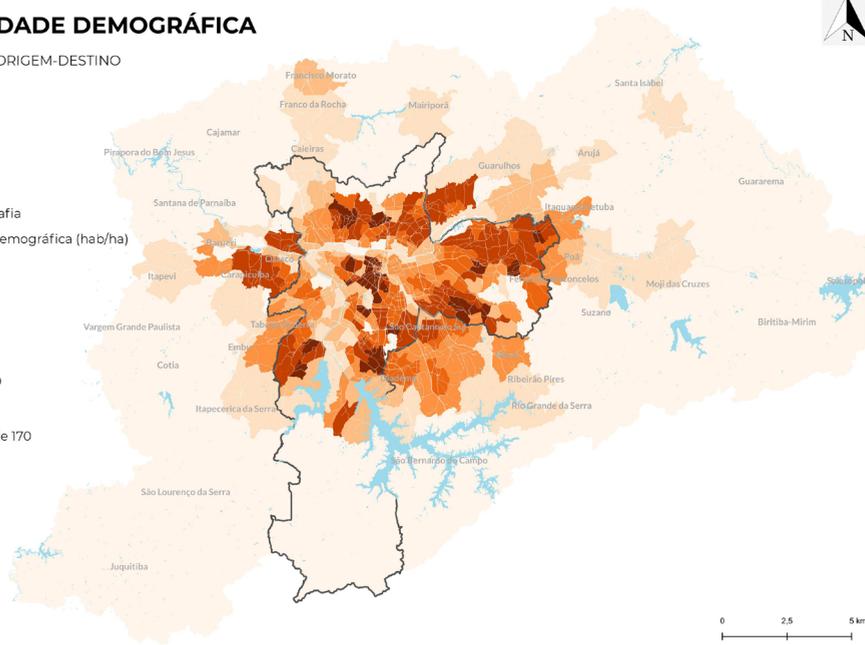


Figura 1.9 **Densidade demográfica na RMSP em 2017**

Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 2017.

### DENSIDADE DEMOGRÁFICA

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(2017)

#### Legenda

Hidrografia

Densidade demográfica (hab/ha)

- 0 - 10
- 10 - 40
- 40 - 70
- 70 - 100
- 100 - 130
- 130 - 170
- Acima de 170

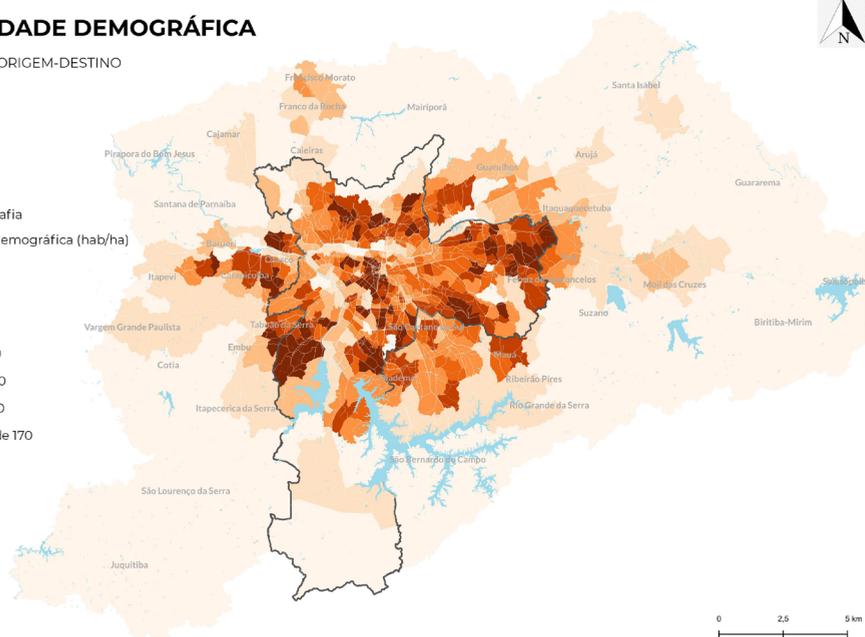


Figura 1.10 Densidade de domicílios na RMSP em 1997

Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 1997.

### DENSIDADE DOMICILIAR

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(1997)

#### Legenda

Hidrografia

Densidade domiciliar (dom/ha)

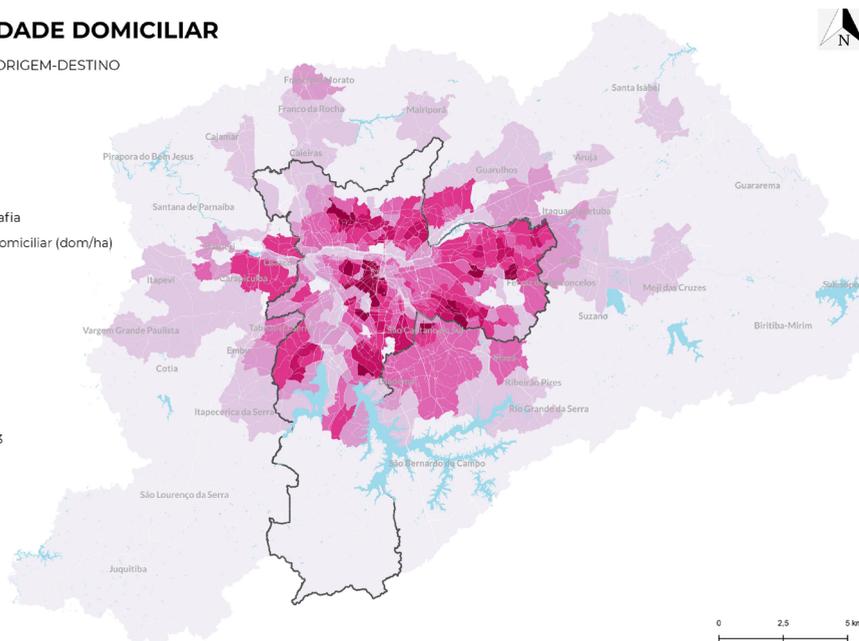


Figura 1.11 Densidade de domicílios na RMSP em 2017

Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 2017.

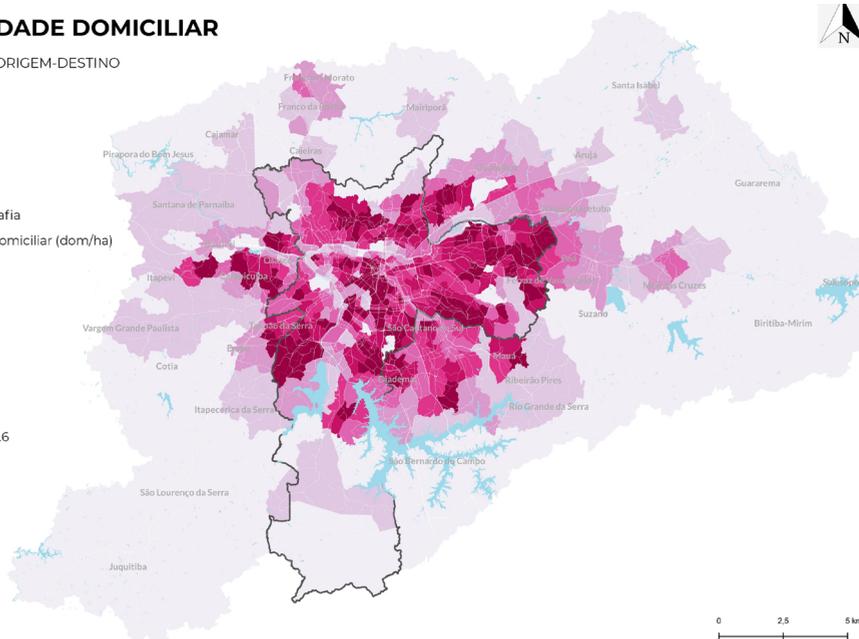
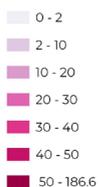
### DENSIDADE DOMICILIAR

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(2017)

#### Legenda

Hidrografia

Densidade domiciliar (dom/ha)



Com relação às outras áreas da cidade, percebeu-se também um aumento tanto nas densidades demográficas como nas densidades domiciliares de vários distritos no Anel Intermediário, onde a dinâmica imobiliária foi intensa. Contudo, além das transformações ocasionadas pelos empreendimentos imobiliários, o aumento das densidades em determinados distritos do Anel Periférico ocorreu em função do grande crescimento de assentamentos precários nessas áreas, resultante da falta de políticas públicas voltadas à população de baixa renda e do aumento da pobreza decorrente das várias crises econômicas.

No entanto, do ponto de vista da concentração das atividades geradoras de emprego e das classes sociais por faixa de renda, quase não houve alteração na estrutura urbana, conforme demonstram os mapas das Figura 1.12 a 1.15. Dessa forma, o Quadrante Sudoeste segue apresentando a maior concentração de empregos (acima de 130 por hectare) e das classes sociais de maior renda (acima de quinze salários mínimos de 1997 ou de sete salários mínimos de 2017).

Em suma, a atividade imobiliária, formal e informal, ocasionou um aumento espreado das densidades domiciliares na Região Metropolitana de São Paulo, e isso acarretou o aumento da densidade demográfica de algumas regiões, sem alterar, porém, a concentração espacial de empregos e de renda.

Figura 1.12 **Densidade de empregos na RMSP em 1997** Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 1997.

## DENSIDADE DE EMPREGO

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(1997)

### Legenda

Hidrografia

Densidade de emprego (emp/ha)

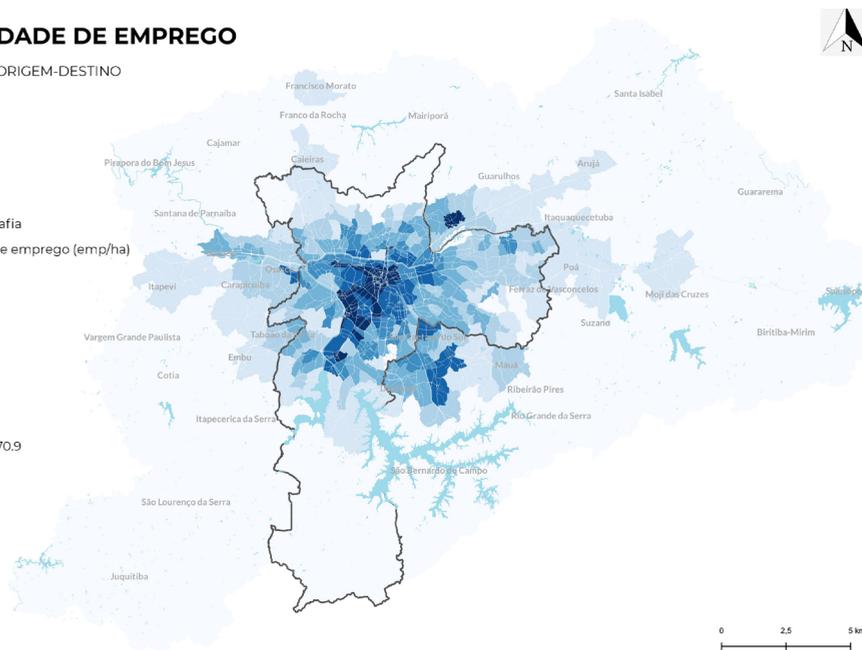
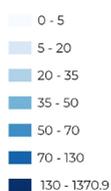


Figura 1.13 **Densidade de empregos na RMSP em 2017** Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 2017.

## DENSIDADE DE EMPREGO

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(2017)

### Legenda

Hidrografia

Densidade de emprego (emp/ha)

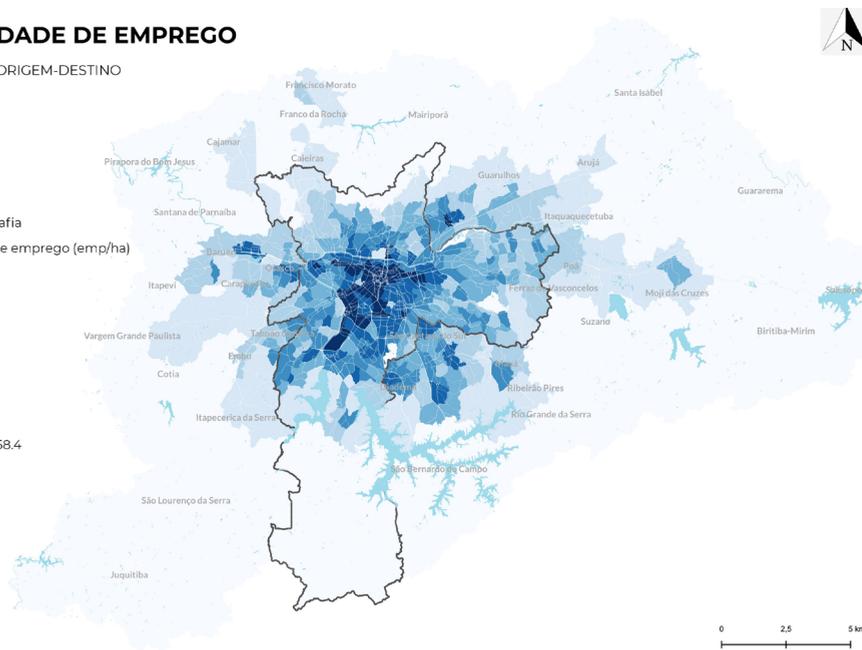
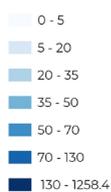


Figura 1.14 **Concentração de renda na RMSP em 1997**

Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 1997.

**RENDA MÉDIA FAMILIAR**

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(1997)

**Legenda**

-  Hidrografia
- Renda média familiar
  -  0 - 5 SM
  -  5 - 10 SM
  -  10 - 15 SM
  -  Acima de 15 SM

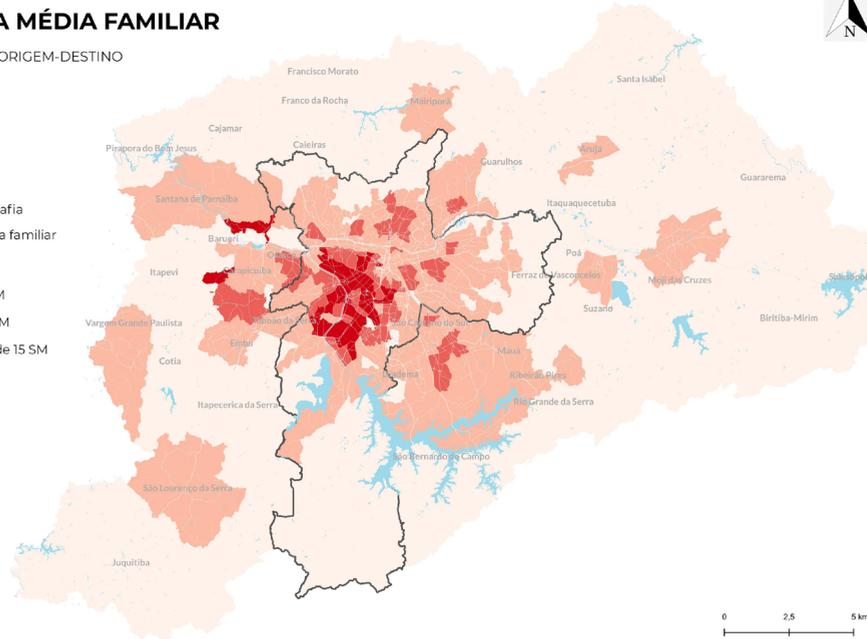


Figura 1.15 **Concentração de renda na RMSP em 2017**

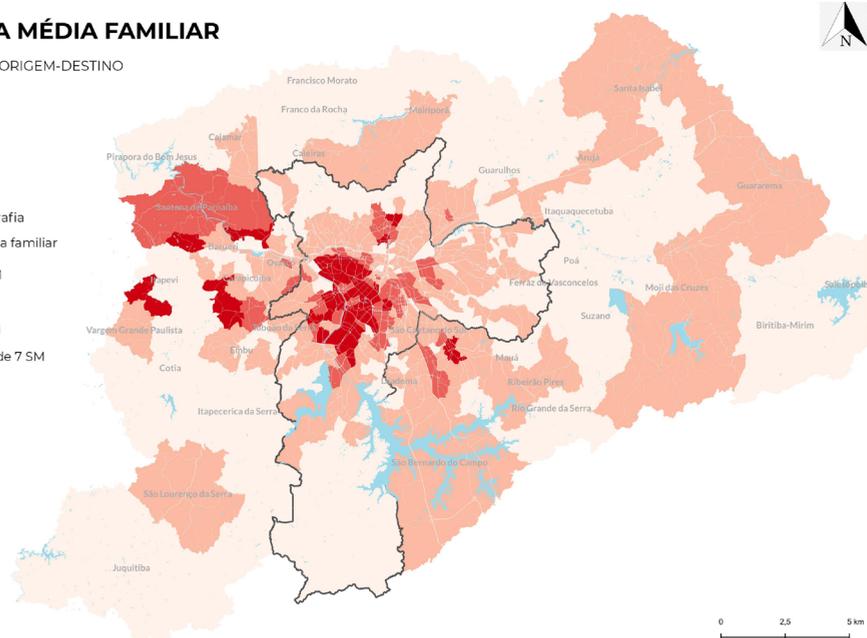
Fonte: Elaborado por Marina Pinheiro Marques a partir de dados do Metrô, 2017.

**RENDA MÉDIA FAMILIAR**

PESQUISA ORIGEM-DESTINO  
(2017)

**Legenda**

-  Hidrografia
- Renda média familiar
  -  0 - 3 SM
  -  3 - 5 SM
  -  5 - 7 SM
  -  Acima de 7 SM



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recentes processos de revisão do marco regulatório foram caracterizados por um contexto socioeconômico muito diverso. As atividades de revisão do plano diretor se iniciaram em 2013 em um momento econômico já em queda, mas que encerrou aquele ano em relativa alta. O plano diretor aprovado em 2014 reflete esse contexto de 2013, que, em termos gerais, se manteve constante durante 2014.

O mesmo ocorre com a revisão da lei de zoneamento, cujas discussões e debates em plenário ocorreram ao longo de 2015 e se encerraram em 2016, com a promulgação da nova lei de zoneamento. Entre 2013 e 2016 muito do contexto econômico havia se alterado. Os fortes indícios da crise econômica subsidiaram a inclusão quase na reta final do artigo 174, também conhecido como artigo “anticrise”, que ampliava o número de benefícios para a construção de apartamentos mais próximos dos padrões mercadológicos nos eixos, locais estruturantes do plano diretor de 2014. Cabe verificar se tais benefícios foram condizentes com as transformações sociais e urbanas almejadas pelo plano e se promoveram uma economia saudável para a cidade como um todo, e não apenas para um setor.

Alterações e transformações desse tipo, em especial no setor econômico, impactam visivelmente as áreas urbanas. Porém, elas devem ser interpretadas e analisadas com a intenção de se compreender os impactos nos elementos estruturantes da metrópole.

Ainda que tais transformações urbanas sejam rápidas e dinâmicas, as verdadeiras relações urbanas se mantêm consolidadas e perenes. Como observado, o Quadrante Sudoeste segue apresentando a maior concentração de

empregos e sua influência extrapola os limites da cidade, apesar dos dois planos diretores aplicados, os elementos estruturadores e as concentrações de renda e emprego seguem perenes. Tais dinâmicas refletem-se nos índices construtivos apresentados nesta pesquisa no mesmo quadrante da cidade.

É evidente que é equivocado o paradigma de que os planos diretores ou seus instrumentos por si só são suficientes e eficazes para a transformação estrutural da cidade. Entretanto, é necessário compreender as diversas especificidades da aplicação das normas e instrumentos urbanísticos para identificar a profundidade que os instrumentos estão corroborando, ou não, para a construção do projeto que consta no acordo social determinado no plano diretor, para além das mudanças e crises constantes que impactam a cidade.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. 1-5

CESAD. Seção Técnica de Geoinformação e Produção de Bases Digitais da FAU-USP. **RMSP – Mancha Urbana - 2002 – MapInfo TAB**. São Paulo: Cesad, 2002

EMBRAESP. Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio. **Dados de lançamentos imobiliários**. São Paulo: Embraesp, s.d.

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **RMSP – Base Cartográfica – ESRI Shape**. São Paulo: Emplasa, 2010. Escala 1:100.000

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

IBGE. **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011 e diversos anos

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996

METRÔ. COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Origem e Destino**. São Paulo: Metrô, 1997 e 2017

NOBRE, E. A. C. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros**. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2000

NOBRE, E. A. C. **Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019

ROLNIK, R.; KOWARICK, L.; SOMEKH, N. **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

RUFINO, M. B. C. A produção imobiliária como chave de interpretação da produção do espaço: considerações sobre a forma de incorporação e o processo de metropolização. *In*: PEREIRA, P. C. X. (Ed.). **Produção imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea**. São Paulo: FAU-USP, 2017. p. 101-118

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 3 nov. 1972. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7805.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei nº 02/1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Ofício A.T.L. 43/91**, São Paulo, 5 Fev. 1991. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2018

SÃO PAULO (Cidade). Zoneamento e mercado imobiliário: subsídios para a transformação da legislação urbanística do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 24 dez. 1992. Suplemento

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. 1-13

SÃO PAULO (cidade). 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. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 6 out. 2004. 1-688

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352.

SÃO PAULO (Cidade). **GeoSampa - Mapa Digital da Cidade de São Paulo**. 2015. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: 12 out. 2017

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2016. 1-31

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. O que está sendo lançado no Centro de São Paulo? **Informes Urbanos**, Ago. 2018. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes\\_Urbanos/IU\\_Centro2\\_2018\\_2.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/IU_Centro2_2018_2.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 1998

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-243



# PARTE 1

## INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA

### OS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA

A implantação de infraestrutura urbana sempre representou um grande custo para o poder público, em qualquer esfera de governo. Mas também sempre resultou na valorização dos imóveis e terrenos adjacentes a essa infraestrutura, valorização geralmente captada pelos proprietários por meio do aumento dos aluguéis ou do valor de venda desses imóveis. Outra ação pública que gera valorização imobiliária, sem nenhum ônus para o proprietário, é a mudança da legislação urbanística. A mudança de categoria de rural para urbano, de zonas mais restritivas quanto ao uso para zonas mais permissivas, ou o aumento dos índices urbanísticos, permitindo construções maiores, tem impacto direto sobre o valor dos imóveis.

Em função disso, várias cidades do mundo vêm cobrando uma taxa sobre os melhoramentos realizados e em face das alterações legislativas como forma de o poder público recuperar parte da valorização advinda dos investimentos realizados e, assim, arcar com os custos da urbanização.

A discussão sobre a utilização de instrumentos urbanísticos para a captura de valorização imobiliária remonta à década de 1970 na cidade de São Paulo. As experiências espanhola, italiana, francesa e estadunidense desse período tiveram muita influência no estudo e na proposição de novos instrumentos urbanísticos e de dispositivos legais, tais como a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade, o “solo criado”, a urbanização compulsória, o direito de preempção e a transferência de potencial construtivo (SÃO PAULO, 1979).

Nessas discussões, destacou-se principalmente o conceito de “solo criado”, correspondente à “área construída que exceder a certa proporção da área do terreno” no qual a construção se encontra (AZEVEDO NETTO et al., 1977, p. 9). Esse conceito surgiu em 1975 em decorrência das reflexões desenvolvidas por diversos técnicos da administração pública, vinculados principalmente ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior (MOREIRA et al., 1975).

Nos anos seguintes, ele foi amplamente difundido pelo próprio Cepam e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), em seminários sobre o tema, e pela imprensa em geral e especializada (Memorando, 1977).

Os conceitos definidos nesse período vão fundamentar a criação da operação urbana consorciada, da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do potencial construtivo, temas analisados nos próximos capítulos.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O "solo criado". CJ Arquitetura, Rio de Janeiro, n. 16, p. 9-11, abr. 1977

MEMORANDO. CJ Arquitetura, Rio de Janeiro, n. 16, p. 3-7, abr. 1977

MOREIRA, A. C. M. L. et al. O Solo Criado. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal: Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo, 1975

SÃO PAULO (Cidade). Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos. São Paulo: Coordenadoria Geral de Planejamento, 1979

# A experiência paulistana de implantação da Operação Urbana Consorciada



QUEM GANHA E QUEM PERDE?

Eduardo Alberto Cusce Nobre

## RESUMO

Este capítulo analisa a experiência paulistana de implantação da Operação Urbana Consorciada e identifica os extratos sociais que mais se beneficiaram e os que mais se prejudicaram com essa experiência. Para tanto, foi realizada uma recuperação histórica desde o surgimento da ideia desse instrumento até as experiências iniciais de implantação, com a análise da implantação de cada operação urbana vigente na cidade. Na sequência, o impacto de sua implantação será avaliado com base nos recursos arrecadados e gastos por tipo de obra, para fundamentar a compreensão de quais estratos sociais foram por ela beneficiados.

## PALAVRAS-CHAVE

operação urbana consorciada, parcerias público-privadas, impactos socioespaciais, São Paulo.

## ANTECEDENTES À IMPLANTAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

O conceito de Operação Urbana Consorciada (OUC) está intimamente ligado ao conceito de solo criado. A ideia desse instrumento surgiu de uma série de estudos realizados pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa) em 1976, quando se defendeu a utilização desse instrumento para efetivar as diretrizes de urbanização desenvolvidas com base no Relatório *Região Metropolitana de São Paulo – Diagnóstico 75*, a fim de conferir ao Poder Público “um papel mais efetivo no processo de urbanização, atuando de forma mais decisiva e inovadora, isto é, assumindo responsabilidades em função executiva como **agente promotor de operações de urbanização**” (EMPLASA, 1976, p. 2; grifo no original).

A influência estrangeira na concepção desse instrumento, principalmente das *Zones D´Amenagement Concerté* (ZAC) francesas, pode ser identificada no seguinte parágrafo:

A experiência da Inglaterra, Alemanha, EEUU e, **particularmente, da França** vem demonstrando que o poder público pode agir de forma concentrada sobre áreas consideradas estratégicas para estrutura urbana, e, mais ainda, obter, desta maneira, além de resultados sociais e técnicos satisfatórios, benefícios econômicos **oriundos da mais-valia gerada pela urbanização**, o que torna possível subsidiar equipamentos públicos e habitações populares. (EMPLASA, 1976, p. 3; grifo nosso)

Posteriormente, o conceito apareceu em estudos semelhantes efetuados pela Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (Sempla) durante a administração de Mário Covas (1983-1985). O dossiê resultante desses estudos definia as operações urbanas

como “conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do Poder Público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor”, com os objetivos de viabilizar a produção de habitação popular, infraestrutura urbana e equipamentos coletivos com a participação da iniciativa privada (SÃO PAULO, 1985a *apud*. MONTANDON, 2009, p. 15).

O instrumento Operação Urbana foi inserido na proposta do Plano Diretor de São Paulo 1985/2000 conforme o conceito acima (SÃO PAULO, 1985b). Em virtude da limitação do Poder Público para atuar no processo de urbanização, tendo em vista a crise econômica dos anos 1980, a ideia era instituir uma Parceria Público-Privado com o intuito de minimizar os gastos públicos, tendo como objetivos viabilizar a produção de habitação popular, de infraestrutura e de equipamentos coletivos e acelerar transformações urbanísticas de acordo com o Plano Diretor (PD).

Essa proposta definiu 35 operações urbanas nos bairros de São Miguel, São Matheus, Vila Matilde, Vila Maria, Campo de Marte, Centro, Santo Amaro, Pinheiros, Barra Funda, Vila Nova Cachoeirinha, Paraisópolis e Campo Limpo. Em 27 de novembro de 1985, o prefeito Mário Covas encaminhou à Câmara Municipal de São Paulo a proposta do Plano Diretor do Município de São Paulo no Projeto de Lei nº 254/1985, assinalando na Exposição de Motivos, como uma de suas inovações, “a participação do Poder Público nos benefícios decorrentes da valorização imobiliária propiciada por investimentos públicos realizados” (SÃO PAULO, 1985c, p. 5).

Contudo, a administração seguinte, de Jânio Quadros (1986-1988), engavetou esse projeto e encaminhou outro, aprovado como Lei Municipal nº 10.676/1988

(SÃO PAULO, 1988), em que o conceito de operação urbana foi simplificado e a sua importância reduzida, visto que já se encontrava em funcionamento no município de São Paulo outro instrumento de captura da valorização imobiliária, a Operação Interligada.

Esse instrumento surgiu da solicitação do prefeito ao seu secretário de Planejamento, Marco Antônio Mastrobuono, para resolver os problemas das favelas da cidade, uma vez que, no contrato assinado com o Banco Mundial para financiamento do Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale (Procav), a prefeitura se comprometia a solucionar o problema de moradia da população favelada que porventura fosse removida em função das obras do programa (AZEVEDO NETTO, 1994; NOBRE, 2019).

A ideia defendida por Mastrobuono era de que os proprietários dos terrenos que construíssem moradias para a população que o estivesse ocupando, poderiam ganhar um bônus na construção, a fim de viabilizar as obras das moradias e ainda garantir o lucro de novos empreendimentos nos terrenos então desocupados.

Essa ideia foi instituída pela Lei Municipal nº 10.209/1986 (SÃO PAULO, 1986), conhecida por Lei de Desfavelamento ou Lei da Operação Interligada (OI), e foi revisada pela Lei Municipal nº 11.773/1995 (SÃO PAULO, 1995b). Ela possibilitava a modificação dos índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento e características de uso) de um terreno em troca de construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda, instituindo pela primeira vez o conceito de solo criado na cidade de São Paulo.

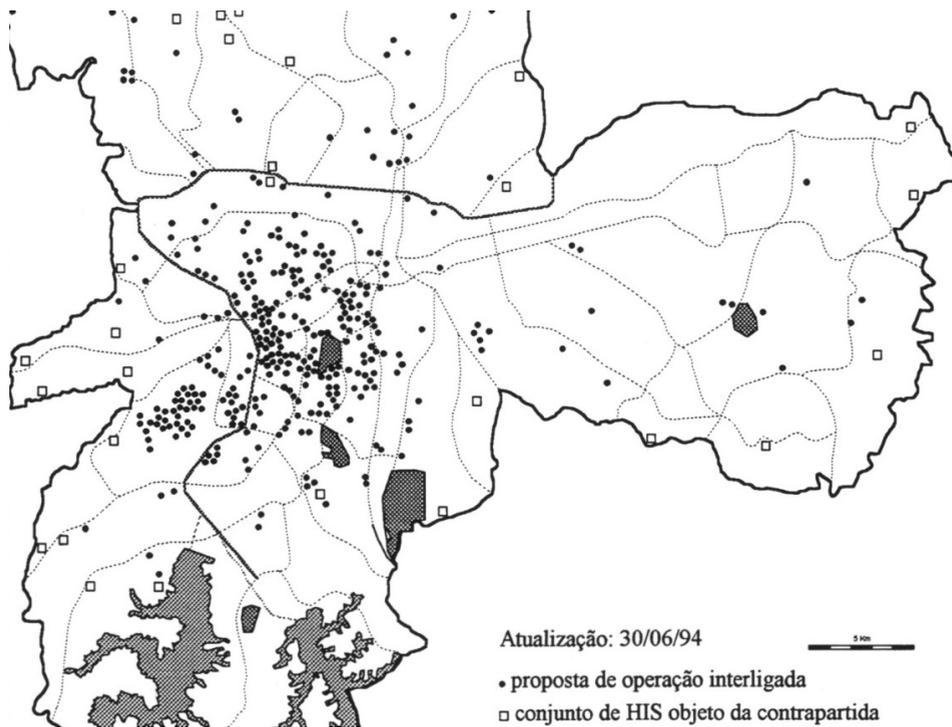
O nome Operação Interligada veio da necessidade de promover uma operação casada entre a modificação dos índices urbanísticos, a remoção das favelas e a relocação da população nas unidades habitacionais construídas. A ideia era semelhante àquela do solo criado, ou seja, em troca do aumento do coeficiente de aproveitamento o proprietário do terreno pagaria à prefeitura em dinheiro ou em obras.

O interessado daria entrada de projeto na prefeitura, o qual seria avaliado pela Comissão de Zoneamento, sob a supervisão da Sempla, acompanhado de um estudo de viabilidade econômica e do cadastramento do núcleo ou favela por órgão municipal competente.

Esse instrumento foi aplicado de 1986 até 1998, quando o Ministério Público Estadual entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no Tribunal de Justiça do Estado por ele conceder ao Poder Executivo prerrogativas de mudança do zoneamento inerentes ao Poder Legislativo. Julgado inconstitucional em 2000, a sua utilização foi revogada.

Durante o período de aplicação, foram arrecadados aproximadamente R\$ 436 milhões, atualizados para maio de 2018, resultando na entrega de apenas 3.348 unidades de Habitação de Interesse Social (HIS), muito abaixo da expectativa de 11 mil unidades.

Além disso, a aplicação desse instrumento gerou uma série de irregularidades que justificaram a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara Municipal de São Paulo, pois o cálculo da contrapartida sem critérios técnicos bem definidos parecia conceder descontos indevidos aos empreendedores imobiliários.



O instrumento também foi criticado por aumentar a segregação socioespacial (VAN WILDERODE, 1995), pois, enquanto os novos empreendimentos beneficiados com o aumento dos índices urbanísticos se concentravam nos terrenos mais valorizados da cidade, as unidades de HIS construídas como contrapartida se concentravam na periferia, conforme demonstra a Figura 2.1.

O conceito de operação urbana foi retomado na gestão seguinte, de Luiza Erundina (1989-1992), e inserido numa proposta de Plano Diretor (SÃO PAULO, 1991a), que, contudo, não foi aprovada. Apesar de não aprovado o plano diretor, o instrumento foi instituído pela primeira vez na Operação Urbana Anhangabaú, Lei Municipal nº 11.090/1991 (SÃO PAULO, 1991b), com o propósito de incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural

**Figura 2.1**  
**Localização**  
**das propostas**  
**de operação**  
**interligada e**  
**dos conjuntos**  
**de HIS**  
**objetos da**  
**contrapartida**

Fonte: Van  
Wilderode, 1995.

e ambiental urbano, promover o melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e implementar um programa de obras de melhoria do espaço público no centro da cidade.

Porém, essa operação não obteve êxito em função da falta de interesse do mercado imobiliário pelo Centro Histórico da cidade, visto que seus investimentos se concentravam nas regiões de maior renda no Quadrante Sudoeste<sup>1</sup>.

O instrumento só se consolidou a partir de 1995, já na administração de Paulo Maluf (1993-1996), com a instituição da Operação Urbana Faria Lima nesse quadrante. Esta foi a primeira “a produzir resultados financeiros efetivos, ou seja, **a gerar um ambiente de autofinanciamento para a realização das intervenções** previstas mediante Outorgas Onerosas e sem comprometer, portanto, o orçamento e as finanças do município” (EMURB, 2008, p. 47, grifo nosso).

Posteriormente, o instrumento Operação Urbana foi regulamentado em nível nacional no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, passando a se chamar Operação Urbana Consorciada. O parágrafo primeiro do artigo 32 dessa lei (BRASIL, 2001) assim a define:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

De acordo com o Estatuto, as operações urbanas consorciadas devem ser aprovadas em lei municipal específica, baseada no plano diretor, que deverá delimitar área para a sua aplicação.

1. Segundo Villaça (1998), a principal característica da estruturação das metrópoles brasileiras é a segregação socioespacial, resultado da disputa de localizações pelas diversas classes sociais. Nessa disputa, a classe dominante se apropria das áreas mais bem dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos, constituindo as Áreas de Grande Concentração de Alta Renda (AGCAR). No caso de São Paulo, essa área corresponde do Quadrante Sudoeste ao Centro, composto dos distritos Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Moema, Morumbi, Pinheiros, Santo Amaro e Vila Mariana. VILLAÇA, F. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 1998.

Nelas poderão ser implantadas as seguintes medidas:

- I. A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente.
- II. A regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
- III. A concessão de incentivos às construções e uso de edificações urbanas e de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais.

Na lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

- I. Definição da área a ser atingida.
- II. Programa básico de ocupação da área.
- III. Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação.
- IV. Finalidades da operação.
- V. Estudo prévio de impacto de vizinhança.
- VI. Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos.
- VII. Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

O Estatuto ainda define que os recursos obtidos pelo Poder Público municipal deverão ser aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

Em decorrência das exigências do Estatuto da Cidade, a cidade de São Paulo promulgou o seu novo plano diretor aderente aos princípios daquela lei federal na Lei Municipal nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002), regulamentando as operações urbanas consorciadas no município e propondo nove novas operações urbanas, que, no entanto, não foram regulamentadas. A revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, regulamentada pela Lei Municipal nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014), manteve esse instrumento e propôs a realização de estudos para a criação de novas operações urbanas somente na Macroárea de Estruturação Metropolitana<sup>2</sup>, nos subsetores Arco Tamanduateí, Arco Tietê, Arco Jurubatuba e Arco Pinheiros.

Atualmente, diversas cidades do Brasil se utilizam desse instrumento. Conforme relatório da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades, 71% dos municípios brasileiros analisados adotaram-no em seu plano diretor (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011).

## A IMPLANTAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

Conforme já mencionado, o conceito de operação urbana surge em São Paulo na década de 1970. Baseado na ideia de solo criado, cuja experiência já se testava em São Paulo com a Operação Interligada, o instrumento surgiu para possibilitar a parceria do poder público com a iniciativa privada no processo de urbanização, diante da crise financeira do Estado brasileiro no final da década de 1980.

2. Conforme o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, a Macroárea de Estruturação Metropolitana "abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia". (SÃO PAULO, 2014, art. 11)

A experiência paulistana de implantação da Operação Urbana Consorciada: quem ganha e quem perde?

Cada operação urbana é criada por meio de lei específica, sujeita à aprovação por quórum qualificado pela Câmara Municipal (aprovação por, pelo mínimo, três quintos dos vereadores). A lei autorizativa descreve o perímetro da operação urbana, confere direitos e responsabilidades às partes envolvidas, define os critérios de financiamento de cada uma dessas operações e estabelece um programa de investimentos que serão custeados com as contrapartidas (SP URBANISMO, 2014).

Os recursos advindos das contrapartidas são depositados em contas bancárias vinculadas a cada operação urbana, sem se confundir, portanto, com o caixa geral da prefeitura. Eles devem, obrigatoriamente, ser aplicados nas intervenções dentro dos limites estabelecidos na própria lei.

Com base na regulamentação do Estatuto da Cidade, as contrapartidas passaram a ser feitas por meio da compra de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Os Cepac são títulos mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da SP Urbanismo, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a Outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma OUC.

Cada Cepac equivale a determinado valor de metro quadrado para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno. A mesma lei que cria a OUC deve prever a emissão, pelo município, de quantidade determinada de Cepac, os quais podem ser alienados em leilão ou usados diretamente no pagamento das obras e desapropriações necessárias à operação.

Desde 1991, foram criadas seis operações urbanas em São Paulo. A partir de 2001, elas passaram a ser consorciadas e algumas antigas foram revisadas para se adequarem ao Estatuto da Cidade. São elas:

- Operação Urbana Anhangabaú (extinta);
- Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL);
- Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB);
- Operação Urbana Centro (OUC);
- Operação Urbana Consorciada Água Espreiada (OUCAE);
- Operação Urbana Rio-Verde Jacú (revogada).

A Operação Urbana Anhangabaú foi a primeira a ser criada, instituída pela Lei Municipal nº 11.090/1991, com o intuito de incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, promover o melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e implementar um programa de obras de melhoria do espaço público. Porém, essa operação não obteve muito êxito em função da falta de interesse do mercado imobiliário pelo Centro Histórico da cidade, visto que seus investimentos estavam concentrados no Quadrante Sudoeste.

### **Operação Urbana Consorciada Faria Lima**

A OUCFL foi instituída pela Lei Municipal nº 11.732/1995 (SÃO PAULO, 1995a), compreendendo 650 hectares de área situada no Quadrante Sudoeste da cidade de São Paulo. Em virtude de sua localização, obteve ampla adesão do mercado imobiliário, que comprou outorga onerosa do direito de construir até 2004, e depois, com

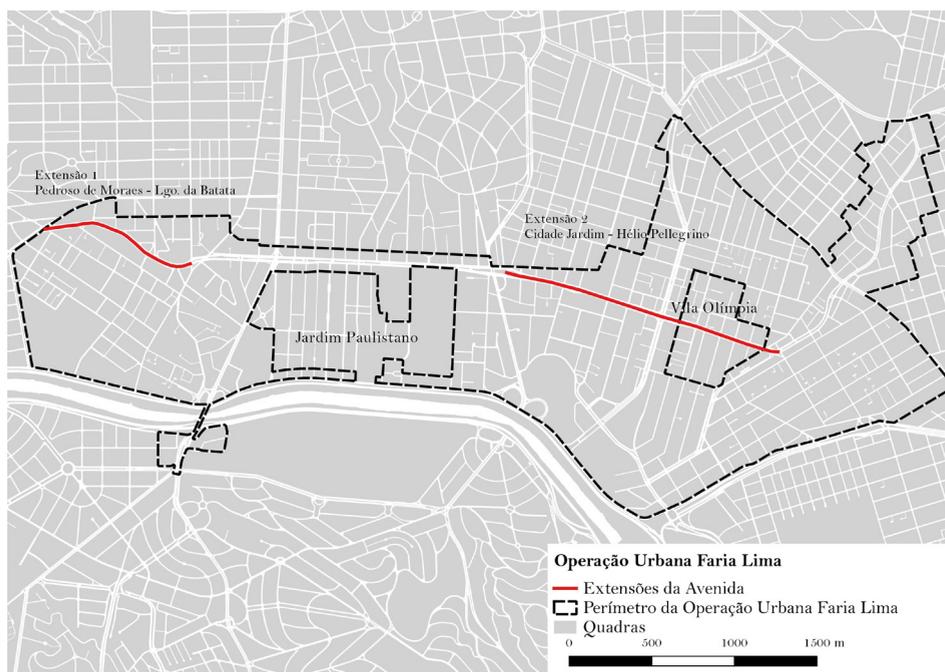
a revisão da operação na Lei Municipal nº 13.769/2004 (SÃO PAULO, 2004), por meio da compra de Cepac. Essa operação nasceu como resultado de um projeto de interligação de várias avenidas do Quadrante Sudoeste, unindo vários distritos de negócios da cidade, baseado em projeto de extensão viária da década de 1970.

O principal objetivo dessa operação é reorganizar o sistema viário da região por meio de uma série de obras, principalmente viárias:

- Prolongamento da avenida Faria Lima interligando-a às avenidas Pedroso de Moraes e Hélio Pelegrino até alcançar a avenida República do Líbano;
- Construção dos túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer;
- Implantação de avenida duplicada no eixo formado pelas ruas Funchal e Haroldo Veloso.

Além das obras viárias, foram previstas as seguintes obras:

- Construção de terminal multimodal junto a estações da CPTM e do Metrô;
- Reurbanização do Largo da Batata;
- Urbanização das favelas do Real Parque, com a provisão de 1.252 unidades novas de HIS; Coliseu com 260 unidades e Panorama com 318;
- Construção de 6,6 km de ciclovia no canteiro central da avenida.



O estoque de área de construção adicional, que foi previsto originalmente em 1,25 milhão de m<sup>2</sup>, mais tarde foi alterado para 2,25 milhões pela Lei Municipal nº 13.769/2004; desses, 940 mil já haviam sido utilizados, restando, portanto, 1,31 milhão.

Tendo em vista que essa operação se localiza em área de grande interesse do mercado imobiliário, a OUCFL arrecadou, de novembro de 1995 até junho de 2019, o montante de R\$ 2,5 bilhões, correspondendo a uma área adicional de 2,1 milhões de m<sup>2</sup>, na média de valor unitário de R\$ 1.154 por m<sup>2</sup> adicional. Até esse período, já haviam sido gastos R\$ 1,9 bilhões, 49% deles com obras e serviços, 17% para a construção de HIS e 10% na implantação das estações da Linha 4 – Amarela do Metrô (SP URBANISMO, 2016d).

**Figura 2.2**  
**Perímetro**  
**da Operação**  
**Urbana**  
**Consoiciada**  
**Faria Lima**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do arquivo "quadra viárias", São Paulo, 2015.  
Escala original: 1:5.000.

## **Operação Urbana Consorciada Água Branca**

A OUAB foi instituída pela Lei Municipal nº 11.774/1995 (SÃO PAULO, 1995c), abrangendo parte dos bairros da Água Branca, Perdizes e Barra Funda. A região conta com boa infraestrutura de transportes, seja pela presença de avenidas estruturais (Marginal do Tietê, Francisco Matarazzo, Marques de São Vicente), seja pela presença de rede de transportes coletivos sobre trilhos, com as Linhas 7 – Rubi e 8 – Diamante da CPTM, assim como com a 3 – Vermelha do Metrô e o terminal metrô-rodoviário da Barra Funda.

Contudo, como é remanescente das várzeas do Tietê e com presença de galpões industriais, a área apresentava até recentemente uma densidade populacional muito baixa, da ordem de 25 habitantes por hectare no Distrito Barra Funda. Dessa forma, o objetivo estratégico da OUAB é a promoção do desenvolvimento da região, dando condições para que as potencialidades sejam devidamente efetivadas.

Os objetivos específicos desta operação urbana são os seguintes:

- Implantar um conjunto de melhoramentos viários visando estabelecer ligações de longo percurso e promover a reestruturação do viário local, hoje fragmentado;
- Melhorar os sistemas de macro e micro drenagem para diminuir os problemas de inundação ocasionados pela deficiência das redes e galerias existentes;
- Implantar espaços públicos;
- Implantar equipamentos comunitários;
- Construir, no mínimo, 630 unidades habitacionais de interesse social, com atendimento preferencial dos moradores das Favelas Aldeinha e do Sapo.



**Figura 2.3**  
**Perímetro**  
**da Operação**  
**Urbana**  
**Consoiciada**  
**Água Branca**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em ortofoto de 2001, São Paulo, 2015. Escala original: 1:25.000.

A lei de criação da OUAB definiu um estoque construtivo adicional de 1,2 milhão de m<sup>2</sup>, 300 mil para usos residenciais e 900 mil para usos não residenciais. Até junho de 2019, tinham sido consumidos 812 mil m<sup>2</sup>, 300 mil do estoque residencial e 512 mil dos usos não residenciais, arrecadando R\$ 545 milhões, a um custo médio unitário de R\$ 671 por metro quadrado adicional construído.

As obras principais foram a ligação viária das avenidas Francisco Matarazzo e Auro Soares de Moura Andrade, a construção da “Fábrica dos Sonhos” (equipamento de auxílio às produções carnavalescas), a implantação de unidades de HIS e obras de drenagem dos córregos da Água Preta (SP URBANISMO, 2016b).

Em 2013, o marco regulatório dessa operação urbana foi modificado pela Lei Municipal nº 15.893/2013 (SÃO PAULO, 2013) para se adequar aos parâmetros de operação urbana consorciada, tal qual definido pelo Estatuto da Cidade, com a possibilidade de emissão de Cepac, e à legislação municipal (Plano Diretor Estratégico), contendo um plano urbanístico com melhorias no sistema de circulação e mobilidade, além da localização do sistema de áreas verdes, e com estudos para a avaliação da capacidade de suporte da infraestrutura viária, de transportes, circulação e mobilidade.

A nova lei lançou 1,85 milhão de m<sup>2</sup> adicionais, dos quais 1,35 milhão eram residenciais e 500 mil, não residenciais. O primeiro leilão de Cepac, realizado em 24 de dezembro de 2014, teve poucos interessados, pois dos 750 mil títulos colocados somente 58 mil foram adquiridos, pelo valor de 9,3 milhões de reais. Isso decorreu em função da crise econômica e do interesse do mercado imobiliário por outras áreas da cidade, onde o valor unitário da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é menor que o dos Cepac.

### **Operação Urbana Centro**

A OUC foi instituída pela Lei nº 12.349/1997 (SÃO PAULO, 1997), abrangendo as regiões dos chamados Centro Velho (Distrito Sé) e Centro Novo (Distrito República), além de parte de bairros históricos como Glicério, Brás, Bela Vista, Vila Buarque e Santa Ifigênia, em uma área de aproximadamente 663 ha. Com base no diagnóstico sobre a necessidade de requalificação funcional do Centro, a operação visava à requalificação dessa área buscando estimular investimentos imobiliários na região.

Para isso, essa operação estabeleceu, mediante contrapartida financeira, incentivos à produção de novas edificações, à regularização de imóveis, à reconstrução e à reforma das existentes para sua adequação a novos usos. Também criou estímulos e benefícios para atrair a construção de habitações, hotéis e edifícios-garagem, bem como os destinados à cultura, à educação e ao lazer. De fato, essa lei permitiu os maiores Coeficientes de Aproveitamento (CA) da cidade, podendo chegar até doze vezes a área do terreno.

Adicionalmente, a OUC criou condições especiais para a transferência de potencial construtivo de imóveis de interesse histórico. Por essa operação urbana, imóveis tombados pelo patrimônio histórico poderiam transferir 100% da diferença entre o CA real e o CA 12 para imóveis com CA abaixo de 7,5; 60% da área construída entre CA 7,5 e 12; 40% da área construída para CA entre 12 e 15; e 20% da área construída para CA acima de 15.

**Figura 2.4**  
**Perímetro**  
**da Operação**  
**Urbana Centro**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em ortofoto de 2001, São Paulo, 2015. Escala original: 1:25.000.



A experiência paulistana de implantação da Operação Urbana Consorciada: quem ganha e quem perde?

Contudo, apesar de todos os incentivos previstos, a OUC apresentou baixíssima adesão. Após 22 anos de operação urbana, houve apenas 130 propostas de adesão, das quais somente 24 foram aprovadas (SP URBANISMO, 2016a). Destas, cinco foram de compra de potencial construtivo, cinco de transferência de potencial construtivo e as catorze restantes, de exceções para a regularização de imóveis irregulares.

Isso talvez explique o baixo retorno financeiro dessa operação urbana, que arrecadou apenas R\$ 33 milhões. Parte dos recursos arrecadados foi investida em:

- Projetos de Requalificação do espaço público – reforma das praças do Patriarca, Dom José Gaspar, Roosevelt, da Sé e do Parque Dom Pedro;
- Desapropriação e obras da Praça das Artes e da Vila Itororó.
- Restauro do Edifício Sampaio Moreira (nova sede da Secretaria Municipal de Cultura).

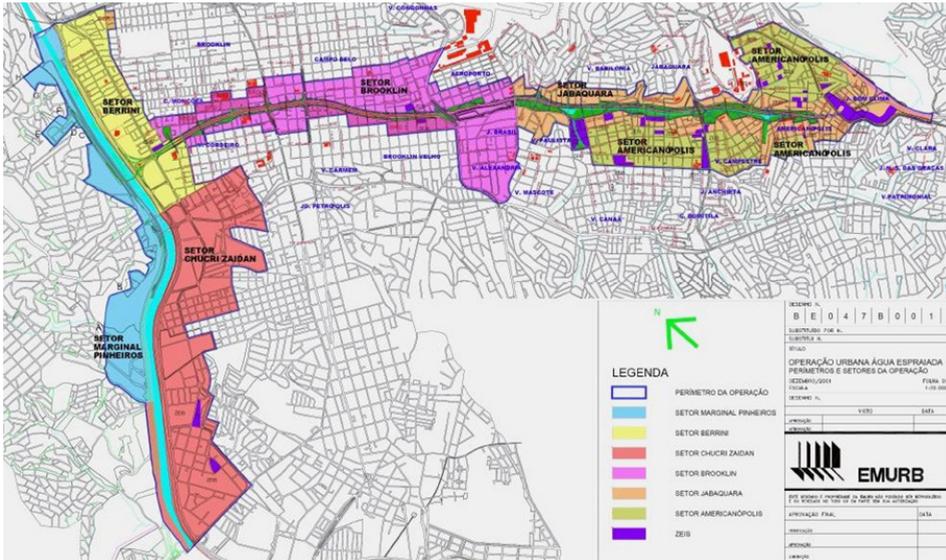
### **Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**

A OUCAE foi criada pela Lei Municipal nº 13.260/2001 (SÃO PAULO, 2001) e revista na Lei Municipal nº 15.416/2011 (SÃO PAULO, 2011). Foi a primeira aprovada após o Estatuto da Cidade e, já sendo “consorciada”, possibilitava a utilização plena dos dispositivos da lei federal. Tem como diretriz principal a revitalização da região de sua abrangência, com intervenções que incluem sistema viário, transporte coletivo, habitação social e criação de espaços públicos de lazer e esportes.

A proposta de uma via estrutural no córrego das Águas Espriadas remonta à década de 1960. Na década seguinte, o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) procedeu à desapropriação da área com essa finalidade. Entretanto, a avenida não foi construída na época e, ao longo do tempo, a área foi ocupada por inúmeras favelas. Em meados de 1995, a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) retomou o projeto de construção da avenida, removendo 28 das 68 favelas, num total de aproximadamente 20 mil pessoas retiradas. Dessa maneira, a área que já apresentava empreendimentos comerciais de alto padrão foi valorizada (NOBRE, 2009).

A Lei Municipal nº 13.260/2001 (SÃO PAULO, 2001) estabeleceu as diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual avenida Jornalista Roberto Marinho, que ligará a avenida das Nações Unidas (marginal do rio Pinheiros) à Rodovia dos Imigrantes, compreendendo uma área de 1.373,32 ha. As principais intervenções previstas na lei são:

- Prolongamento da avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes (aproximadamente 4,5 km);
- Abertura de vias laterais a essa avenida desde a avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini até a avenida Washington Luís;
- Duas pontes sobre o rio Pinheiros, ligando a marginal à avenida em questão;
- Construção de passagens em desnível nos principais cruzamentos dessa avenida;
- Implantação de passarelas de pedestres;
- Construção de 8.500 unidades habitacionais de interesse social para os moradores das favelas existentes.



O valor estimado das intervenções na época foi de R\$ 1,1 bilhão, com a expectativa de que a maior parte dos recursos fosse proveniente da venda de Cepac (EMURB, 2008). A previsão inicial contemplava a emissão de 3,75 milhões de Cepac, podendo atingir 4,85 milhões de m<sup>2</sup> adicionais de construção, a um custo mínimo inicial de R\$ 300,00 pelo prazo de quinze anos. O custo mínimo do Cepac foi estipulado com base no maior valor que ele poderia assumir para manter o empreendimento competitivo.

A Lei Municipal nº 15.416/2011 (SÃO PAULO, 2001), que reviu essa operação urbana, lançou mais um pacote de obras a serem financiadas com os novos leilões:

- Abertura de vias ao longo do córrego Água Espreiada, desde a avenida Lino de Moraes Leme até as proximidades da rua Leno, consistindo em uma via parque, com duas vias laterais para a distribuição de tráfego local;

**Figura 2.5**  
**Perímetro**  
**da Operação**  
**Urbana**  
**Consoviada**  
**Água Espreiada**  
 Fonte: São Paulo,  
 2001.

- Abertura de duas vias laterais de distribuição de tráfego local, desde a avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini até a avenida Washington Luís, ao longo do trecho implantado da avenida Água Espraiada (atualmente denominada avenida Jornalista Roberto Marinho);
- Passagem em desnível nos cruzamentos com diversas vias;
- Execução de via expressa subterrânea em túnel, promovendo a ligação da atual avenida Jornalista Roberto Marinho com a Rodovia dos Imigrantes, a partir das proximidades da avenida Pedro Bueno;
- Criação de parque entre as vias locais, visando à proteção ambiental;
- Prolongamento da avenida Dr. Chucri Zaidan até a rua da Paz;
- Alargamento de diversas ruas;
- Execução de via subterrânea em túnel sob a rua José Guerra, no trecho entre as proximidades das ruas Antônio das Chagas e Dr. Aramis Ataíde;
- Execução de ponte entre as pontes do Morumbi e João Dias, bem como sua ligação viária até o prolongamento da avenida Dr. Chucri Zaidan.

A OUCAE foi o maior sucesso de mercado entre as operações urbanas. De 2001 a 2019, ela arrecadou R\$ 2,9 bilhões em leilões de Cepac, consumindo 3,3 milhões de m<sup>2</sup> num valor de R\$ 885 por metro quadrado (SÃO PAULO, 2016c). Com relação aos gastos, 37% foram destinados a obras, a maioria viárias, 32% a desapropriações, 14% à construção de HIS e 10% ao transporte coletivo. Os 7% restantes foram gastos com a taxa de administração de Emurb e outros gastos

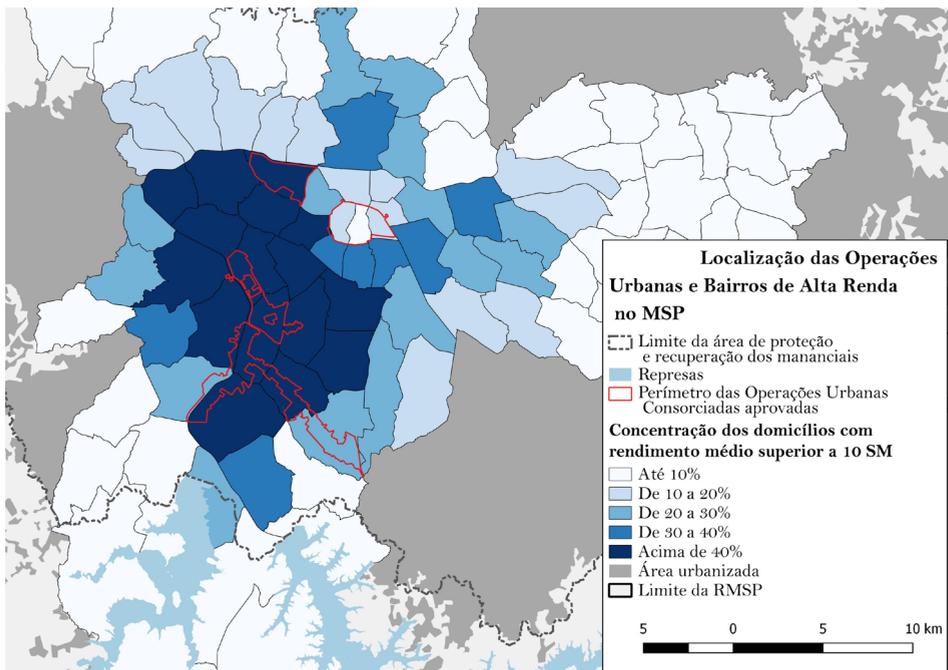
## ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS

Ao se analisar o resultado da implantação das operações urbanas no município de São Paulo, percebe-se que a maioria delas foi proposta nas áreas que concentram a população de maior renda, ou seja, nas áreas de habitação, trabalho e lazer da elite paulistana, principalmente no Quadrante Sudoeste da capital.

Na Figura 2.6 é possível observar que, das quatro operações urbanas aprovadas e vigentes na cidade de São Paulo, três (Água Branca, Água Espreiada e Faria Lima) se encontravam em bairros onde mais de 40% dos domicílios apresentavam rendimento médio superior a dez salários mínimos em 2010. Duas dessas (Água Espreiada e Faria Lima) se situavam no Quadrante Sudoeste, e a Operação Urbana Centro estava localizada nos distritos Sé, República e Brás, que apresentavam até 20% dos seus domicílios com esse rendimento médio.

**Figura 2.6**  
**Localização**  
**das operações**  
**urbanas e**  
**bairros de alta**  
**renda no MSP**

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do IBGE sobre Base Digital Distrito, São Paulo, 2105. Escala original: 1:5000.



Analisando as operações urbanas existentes, percebe-se que existe grande concentração de recursos captados, e, portanto, investimentos, em apenas duas delas, Água Espreada e Faria Lima, não coincidentemente localizadas nos bairros de mais alta renda.

Conforme dados da gerenciadora dessas operações, a SP Urbanismo, 87% dos R\$ 7,4 bilhões arrecadados são provenientes apenas dessas duas operações, 53% provenientes da Água Espreada e 34% da Faria Lima.

**Tabela 2.1**  
**Recursos**  
**obtidos por**  
**tipo de entrada**  
**nas operações**  
**urbanas em**  
**RS (milhões)**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados SP Urbanismo, 2019<sup>3</sup>.

	<b>OUAB</b>	<b>OUC</b>	<b>OUCAE</b>	<b>OUCFL</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>ENTRADAS</b>	<b>R\$ 922,83</b>	<b>R\$ 66,29</b>	<b>R\$ 3.195,99</b>	<b>R\$ 2.472,08</b>	<b>R\$ 7.377,18</b>	<b>101%</b>
Leilão de Cepac	-	-	R\$ 2.891,28	R\$ 1.313,10	R\$ 4,204,38	57%
Outorga Onerosa	R\$ 544,90	R\$ 33,44	-	R\$ 465,32	R\$ 1.043,66	14%
Receita Financeira Líquida	R\$ 377,06	R\$ 36,19	R\$ 1.013,18	R\$ 581,29	R\$ 2.007,72	27%
Cepac - Colocação Privada	-	-	R\$ 55,03	R\$ 140,97	R\$ 196,00	3%
Transferência de Potencial Construtivo	-	R\$ 0,12	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Outras Entradas	R\$ 0,87	-	R\$ 0,00	R\$ 18,01	R\$ 18,87	0%
Saídas	R\$ 0,00	R\$ 3,34	R\$ 43,50	R\$ 46,61	R\$ 0,00	
<b>PERCENTUAL</b>	<b>13%</b>	<b>1%</b>	<b>53%</b>	<b>34%</b>	<b>100%</b>	

A OUAB arrecadou 13% desse total e a OUC apenas 1%, reforçando a conclusão de que esse instrumento só funciona onde existe interesse do mercado imobiliário. Isso fica bem evidente na OUC, pois, apesar de oferecer a maior exceção ao coeficiente de aproveitamento máximo, com a possibilidade de chegar até doze vezes a área do lote, foi a que menos arrecadou. Esses dados, contudo, não refletem o interesse recente que a região central vem exercendo sobre o mercado imobiliário.

Por outro lado, o Cepac se revelou um instrumento eficiente de captação de recursos onde existe interesse do mercado imobiliário, uma vez que foi responsável por 57% do total dos recursos arrecadados nas operações vigentes.

3. Dados disponíveis em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/index.php?p=19](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19)

Ainda com relação à dinâmica imobiliária, as operações estão localizadas nos distritos com maior área de lançamentos imobiliários verticais, distritos que representaram, respectivamente, 24% e 49% do total da área de lançamentos verticais do tipo residencial e do tipo comercial de toda a cidade. Destacaram-se os distritos de Vila Andrade, concentrando 7% dos lançamentos residenciais, e Itaim, com 20% dos lançamentos comerciais, ambos localizados na OUCAE e na OUCFL. Já os distritos inseridos na OUC (Sé, República e Brás) tiveram participação insignificante.

A quantidade de metros quadrados adicionais adquiridos em todas as operações urbanas (6,3 milhões de m<sup>2</sup>) corresponde aproximadamente a 22% do total de lançamentos verticais construídos nesses distritos no período.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao compararmos o montante arrecadado nas operações urbanas entre 1995 e 2019 e o montante arrecadado pelo Fundurb por intermédio da OODC desde 2002, conclui-se que, para áreas adicionais equivalentes, as operações urbanas arrecadaram aproximadamente duas vezes e meia mais: enquanto a OODC arrecadou R\$ 3,4 bilhões por 6,9 milhões de m<sup>2</sup> adicionais, a um valor médio de R\$ 492 por metro quadrado, as operações urbanas arrecadaram R\$ 7,4 bilhões para 6,3 milhões de m<sup>2</sup>, a um valor médio de R\$ 1.174 por metro quadrado.

Ao considerarmos as áreas para investimento dos recursos arrecadados, chega-se à conclusão de que, nas áreas de operações urbanas, a prefeitura dispõe de um montante de R\$ 7,4 bilhões para serem gastos em apenas 3% da

área urbanizada da cidade (porcentagem equivalente à soma das áreas individuais de cada operação urbana, que é de 3.143 ha em 100 mil ha de área urbanizada) e de R\$ 3,4 bilhões para gastar nos 97% restantes.

Dessa forma, a prefeitura apresenta setenta vezes mais recursos para cada metro quadrado de área das operações urbanas do que para cada metro quadrado do restante da cidade. Isso demonstra o tremendo efeito concentrador de recursos e a extrema regressividade fiscal que esse instrumento urbanístico representa, reificando a prática histórica de concentração de investimentos públicos nas áreas mais ricas e acirrando as disparidades socioambientais, ao mesmo tempo que se posiciona contrariamente aos objetivos do Plano Diretor Estratégico.

Com relação aos investimentos realizados com os recursos advindos das operações urbanas, percebe-se também o reforço ao planejamento excludente paulistano em dois aspectos, conforme evidenciam os dados da tabela a seguir. Em primeiro lugar, no privilégio ao setor da construção civil pesada e à elite motorizada porque o montante de R\$ 1,9 bilhão foi gasto na construção de todas as obras viárias, como viadutos, túneis e extensões de avenidas, correspondente a 26% do total de gastos, e muitas dessas obras são exclusivas para automóveis.

O segundo aspecto é a transferência de enorme quantidade de recursos públicos para os proprietários fundiários, mediante as desapropriações, que foram responsáveis por nada menos que 25% do total dos gastos. Nesse aspecto é que se faz sentir o “ciclo vicioso” da operação urbana, visto que, em face da sua constante valorização, o Poder Público precisa despender cada vez mais dinheiro em desapropriação para realizar suas obras.

Notocante às obras de transporte coletivo, principalmente a Estação Faria Lima da Linha 4 – Amarela do Metrô, a sua implantação resultou na elitização de espaços, anteriormente ocupados pelo comércio popular e por atividades mundanas. Um grande projeto de renovação urbana (Reconversão Urbana do Largo da Batata), reorganização viária e remoção de linhas de ônibus interurbanos ocasionou a transformação dessa área, tornando-a também atrativa ao capital imobiliário.

Por fim, os chamados gastos sociais com HIS e transporte coletivo foram responsáveis, juntos, por apenas 24% do total dos investimentos em todas as operações urbanas. No entanto, nas experiências da OUCFL e da OUCAE, a construção dos conjuntos residenciais de interesse social, onde antes se localizavam favelas, resultou na expulsão de mais da metade da população pobre que ali se encontrava, quer pelo número inferior de unidades produzidas com relação às removidas, quer por um processo de valorização fundiária ocasionado pelas obras.

Nesse aspecto, as obras vão contra os interesses da própria comunidade, a saber, obras de melhorias, em vez de renovação do tecido urbano (HIRATA, 2015). Logicamente que as obras de transformação desses assentamentos precários são coerentes com a estratégia de valorização dos capitais investidos, tanto públicos quanto privados.

Dessa forma, direta ou indiretamente, a implementação das operações urbanas consorciadas tem ocasionado o aumento da segregação socioespacial, pois, com a valorização decorrente das obras, cada vez mais recursos são transferidos para os proprietários fundiários. Essa alta valorização imobiliária e a falta de efetivação de um programa de atendimento social mais amplo fazem com que elas funcionem como um instrumento que aumenta a segregação socioespacial, “expulsando” a população de baixa renda.

SAÍDAS	OUAB	OUC	OUCAE	OUCFL	TOTAL	%
Obras e Serviços	R\$ 235	R\$ 26	R\$ 1.409	R\$ 941	R\$ 2.611	43%
Desapropriação (obras e HIS)	R\$ 14	R\$ 4	R\$ 1.194	R\$ 319	R\$ 1.532	24%
Habitação de Interesse Social	-	-	R\$ 517	R\$ 330	R\$ 848	14%
Transporte coletivo Metrô	-	-	R\$ 390	R\$ 200	R\$ 590	10%
Taxa de Administração	R\$ 40	R\$ 4	R\$ 217	R\$ 108	R\$ 369	7%
Outros	-	-	R\$ 36	R\$ 11	R\$ 46	1%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 289</b>	<b>R\$ 35</b>	<b>R\$ 3.763</b>	<b>R\$ 1.909</b>	<b>R\$ 5.995</b>	
<b>PERCENTUAL</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>	<b>63%</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>	

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO NETTO, D. T. **O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação: a Lei nº 10.209/86 do Município de São Paulo 1986-1993.** 1994. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração do Estado de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. 1-5

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Programa de Operações Urbanas na Região Metropolitana de São Paulo e papel da Emplasa.** São Paulo: Secretaria de Negócios Metropolitanos: Emplasa, 1976

EMURB. Empresa Municipal de Urbanização. **Prospecto de Registo da Operação Urbana Consorciada Água Espreada.** São Paulo: Emurb, 2008

HIRATA, T. No Real Parque, novos prédios dividem espaço com Cohab. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 set. 2015. Especial Morar 10

MONTANDON, D. T. **Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios.** 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009

Tabela 2.2  
**Divisão de gastos por tipo de obra nas operações urbanas em R\$ (milhões)**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da SP Urbanismo, 2019<sup>4</sup>.

4. Dados disponíveis em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/index.php?p=19525](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525). Acesso: 10 Agosto 2020.

A experiência paulistana de implantação da Operação Urbana Consorciada: quem ganha e quem perde?

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009

NOBRE, E. A. C. **Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas**: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011

SÃO PAULO (Cidade). **Dossiê Operações Urbanas**. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, 1985a.

SÃO PAULO (Cidade). **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000**. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, 1985b

SÃO PAULO (Cidade). Projeto de Lei nº 254/1985. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de São Paulo, revogando parcialmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, consubstanciado na Lei 7.688, de 30 de dezembro de 1971, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**: Projetos apresentados (desde 1948): Pesquisa de projetos, 1985c. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0254-1985.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 10 dez. 1986. 1

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 8 nov. 1988. 5-16

SÃO PAULO (Cidade). Projeto de Lei nº 02/1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Paulo**: Projetos apresentados (desde 1948): Pesquisa de projetos, 1991a. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2018

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 1991b. 1-2

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995. Estabelece programa de melhorias p/ área de influência definida em função da interligação da Av. Brig. Faria Lima c/ Av. Pedroso de Moraes e c/ Av. Pres. Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 15 mar. 1995a. 1-3

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o Programa “Direito à Moradia”, visando à obtenção de recursos para a construção da residência destino dos moradores de habitação subnormal. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 18 maio 1995b. 1

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da operação urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da operação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 19 maio 1995c. 2

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para a sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 7 jun. 1997. 1-2

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas p/ área de influência da atual Avenida Água Espraiada, interligação entre Avenida Nações Unidas e Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos p/ meio instrumentos urbanísticos. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2001. 2-5

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. 1-13

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Aprova Operação Urbana Consorciada da Faria Lima – sistema viário interligando com Av. Pedroso de Moraes, Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, etc. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 27 jan. 2004. 4

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.416, de 22 de julho de 2011. Altera os arts. 3º, 22, 25 e 28 da Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espaiada. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 jul. 2011. 12-13

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774/1995. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2013. 3-10

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352

SÃO PAULO (Cidade). **GeoSampa - Mapa Digital da Cidade de São Paulo**. 2015. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#). Acesso em: 13 jul. 2018

SP URBANISMO. Operações Urbanas. **SP Urbanismo**, 2014. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/index.php](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php). Acesso em: 20 out. 2014

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Centro**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016a. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/OUCEN\\_caderno\\_GESTAOURBANA.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/OUCEN_caderno_GESTAOURBANA.pdf). Acesso em 1º maio 2018

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Água Branca**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016b. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU CAB\\_caderno\\_GEST%C3%83O-URBANA.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU CAB_caderno_GEST%C3%83O-URBANA.pdf). Acesso em: 1º maio 2018

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Consorciada Água Espreada**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016c. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU CAE\\_caderno\\_GESTAOURBANA.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU CAE_caderno_GESTAOURBANA.pdf). Acesso em: 1º maio 2018

SP URBANISMO. **Caderno da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016d. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU CFL\\_caderno\\_GESTAO-URBANA.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OU CFL_caderno_GESTAO-URBANA.pdf). Acesso em: 1º maio 2018

VAN WILDERODE, D. J. **Desregulamentação urbana: as operações interligadas**. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1995



# A armadilha da redistribuição das “mais-valias”



QUINZE ANOS DE APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC)

Kaio Matheus Santos Nogueira

## RESUMO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser classificada como o principal instrumento definido pelo Estatuto da Cidade para captura e redistribuição de ganhos fundiários. Os recursos por ela arrecadados tornaram-se a principal fonte de recursos destinada ao Fundurb e ampliaram a capacidade de investimento para o desenvolvimento urbano. Contudo, as características territoriais da arrecadação revelam que é preciso entender com mais profundidade o que uma política de financiamento urbano baseada exclusivamente na atividade imobiliária pode trazer de benefícios e obstáculos para a efetivação dos objetivos de transformação territorial.

## PALAVRAS-CHAVE

Outorga Onerosa, mercado imobiliário, *land value capture*, instrumentos urbanísticos, Estatuto da Cidade

## INTRODUÇÃO

A ideia de aplicar instrumentos de base fundiária – ditos instrumentos de captura de mais-valia – para sustentar o financiamento da aplicação de políticas urbanas cresceu ao longo da segunda metade do século XX e se tornou popular em diversos países, como Brasil, Colômbia, Estados Unidos, Itália, França, Reino Unido e Israel, para citar alguns (SMOLKA, 2013; ALTERMAN, 2012). Guardadas as especificidades de cada experiência, esses instrumentos, direta ou indiretamente, usam o princípio conceitual de que os investimentos públicos no ambiente urbano provocam ganhos fundiários que são apropriados individualmente por proprietários privados que veem seu patrimônio valorizado de maneira passiva. Em decorrência, tem-se o princípio prático de que é dever do poder público, portanto, cobrar qualquer forma de contrapartida pelo uso e ocupação do solo urbano valorizado.

Os recursos adquiridos (financeiros ou em espécie, nos casos em que as contrapartidas que envolvem obras públicas realizadas por agentes privados), ao serem reinvestidos em obras de infraestrutura e melhorias urbanas, confeririam a tais instrumentos um caráter supostamente redistributivo, que pode equilibrar ganhos pela valorização imobiliária com capacidade de investimento dos órgãos públicos, em uma relação do tipo ganha-ganha.

Os arranjos possíveis de aplicação desses princípios variam em grande medida. Como exemplos, citam-se a nacionalização das terras urbanas, como ocorrido na Inglaterra e na França (McALLISTER; SHEPHERD; WYATT, 2018), a estatização da terra e a liberação de uso por contratos de arrendamento como desenvolvido em Singapura e Hong Kong (HUI; HO; HO, 2004), ou ainda como no caso brasileiro, em que o direito de construir se desvencilha do direito à propriedade, tornando-o o patrimônio coletivo.

No Brasil, a constituição do conceito do solo criado, muito influenciado pela experiência estadunidense elaborada e aplicada na cidade de Chicago na década de 1970, embasou a criação de instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano incorporados na década seguinte como aliados discursivos na agenda da reforma urbana, que defendia o enfrentamento às questões de desigualdade territorial valendo-se do investimento público em infraestrutura e habitação em áreas precárias. Isso, mais tarde, foi materializado e institucionalizado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Apesar de um percurso que já dura quase meio século e de o país se constituir em um caso relevante no cenário latino-americano e internacional para a institucionalização de políticas de captura de mais-valia (SMOLKA, 2013), as experiências práticas de utilização de instrumentos de base fundiária ainda são escassas entre os municípios brasileiros. O que se evidencia, na maioria das vezes, é o histórico de poucas dentre as maiores cidades do país, como São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e São Bernardo do Campo (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Abre-se, com isso, uma janela de oportunidade para investigação sobre as barreiras para a implementação dessas políticas urbanas. Alguns estudos que até agora tentaram evidenciar tais bloqueios apontam para a capacidade institucional e técnica dos governos locais (NOGUEIRA, 2019), para as disparidades da dinâmica imobiliária entre cidades de porte distinto (MASSARI, 2020; ZAMBONI; DENALDI; MIOTO, 2019), ou, ainda, para o questionamento sobre a real efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade para cidades de pequeno e médio portes (BRAJATO; DENALDI, 2019). Os entraves para a aplicação desses instrumentos mesmo na segunda maior cidade do país ou sua recente aprovação, em 8 de agosto de 2019, em Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2019), corroboram a necessidade de expansão da produção de análise sobre o tema.

O foco deste capítulo, no entanto, não é esse. Aqui, pretende-se trazer evidências empíricas da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – um dos instrumentos de base fundiária oriundos do conceito de solo criado – em São Paulo. Sua aplicação na maior cidade do país ganhou proporção progressiva à medida que os planos diretores eram revisados. Hoje, o instrumento forma o eixo central da política urbana do município e, ao menos no campo discursivo, já não é mais questionado como no passado.

A aprovação da OODC em São Paulo no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 e sua atualização em 2014 inserem o instrumento em um novo patamar de avaliação, em que há capacidade e volume empírico para construir novas perguntas de investigação, fomentando um novo momento para os estudos urbanos brasileiros, que passam a reavaliar os instrumentos do Estatuto da Cidade com base nos resultados de sua aplicação efetiva.

As próximas seções deste capítulo buscam, portanto, apresentar brevemente a trajetória nacional e paulistana do instrumento, fazendo um paralelo com o caso britânico de aplicação de instrumentos de captura de ganhos fundiários, com o propósito especial de evidenciar os resultados numéricos sobre a cobrança de contrapartida pelo direito de construir na cidade em face da dinâmica imobiliária presenciada no período analisado. Para isso, compara-se o instrumento nos dois últimos PDEs, ressaltando o papel dos parâmetros e modelos de aplicação do instrumento.

## CONSOLIDAÇÃO DO INSTRUMENTO NO BRASIL

A OODC é um dos instrumentos para financiamento do desenvolvimento urbano, instituído pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que funciona mediante a venda de potencial construtivo adicional dos lotes urbanos, isto é, o potencial consumido acima do índice básico, definido no PDE e/ou na Lei de Uso e Ocupação. O instrumento, assim como as Operações Urbanas e a Transferência do Direito de Construir, deriva do conceito de solo criado surgido na década de 1970, que considera que, ao se construir uma área maior do que a área do terreno, cria-se solo (CEPAM, 1976). A criação de solo, que em termos práticos representa o adensamento construtivo no lote, exigiria o aumento proporcional da oferta das redes de infraestruturas, como redes de água e esgoto, pavimentação de vias, serviços públicos, entre outros, financiadas, majoritariamente, por meio de recursos públicos. Desta forma, o solo criado, que separa o direito à propriedade do direito de construir, ao cobrar pela utilização deste último, compartilha com agentes privados os custos de investimento em infraestrutura e também recebe parte da valorização gerada pela intervenção física ou pela aplicação da lei urbanística sobre os terrenos (BASSUL, 2010; CYMBALISTA & SANTORO, 2006; NOGUEIRA, 2019).

A idealização do solo criado no Brasil deveu muito às trocas entre técnicos da Prefeitura de São Paulo, influenciados pelas discussões da Escola de Sociologia francesa e por autores do pensamento urbano marxista, com técnicos de cidades internacionais que vinham criando e implementando instrumentos urbanísticos pensados para capturar recursos advindos da atividade imobiliária como forma de socializar custos de urbanização e de preservação do patrimônio histórico. Em especial, destacam-se as trocas de experiências com as cidades de Paris, na França, e Chicago, nos Estados Unidos (NOBRE, 2019).

Esse novo modelo de pensamento sobre a cidade reconhecia o espaço urbano como uma formação social, em que as estruturas sociais conviviam e se reproduziam. O padrão de desigualdade das cidades no sistema capitalista reproduzia, portanto, as mesmas relações conflitantes pensadas para o interior das fábricas; portanto, eram também uma questão social a ser enfrentada. No Brasil, esse pensamento cresce no mesmo momento em que os efeitos da industrialização tardia começavam a transbordar nos territórios da metrópole paulista (MARICATO, 1996) e quando movimentos sociais e sindicalistas se tornavam uma força organizada.

A união desses dois grupos, intelectuais e técnicos com movimentos sociais, formaram as bases do pensamento urbano das últimas seis décadas no Brasil, representada, em especial, pela consolidação da agenda do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), cujo enfoque recaiu sobre a discussão e a criação de alternativas para a questão habitacional dos centros urbanos e sobre a promoção de políticas redistributivas voltadas à redução do padrão de desenvolvimento territorial desigual (RIBEIRO; CARDOSO, 1996).

O art. 28 do Estatuto da Cidade incorpora a OODC dentro do pacote de Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano. A Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, e que marca o ápice da consolidação normativa das pautas do MNRU, exige que os planos urbanísticos municipais definam um limite máximo de aproveitamento construtivo para os terrenos, enquanto deixa a cargo do poder municipal decidir sobre a delimitação de um limite básico gratuito. A OODC então deve ser aplicada sobre a diferença entre os limites máximo e básico, e, diferentemente do solo criado, a OODC não está relacionada necessariamente com o Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico unitário.

Ainda antes que a OODC fosse incluída no Estatuto da Cidade em 2001, já haviam ocorrido discussões para aplicá-la em São Paulo dez anos antes, na proposta de Plano Diretor de 1991 da gestão de Luiza Erundina (PT). À época, a proposta se inseria em uma discussão ampla entre vários setores da sociedade, inclusive, de modo inédito, com a participação popular de movimentos sociais (BONDUKI; ROSSETO, 2019). A discussão sobre o instrumento incluía a delimitação de um coeficiente básico único e unitário para toda a área urbana do município. Contudo, a proposta não seguiu para aprovação por conta da dificuldade de construir uma lei que contemplasse todos os interesses envolvidos durante sua tramitação na Câmara dos Vereadores (CYMBALISTA; SANTORO, 2006).

Onze anos depois, o projeto de lei do PDE de São Paulo de 2002 (PL nº 290 de 2002), enviado à Câmara Municipal pelo Executivo, propunha a delimitação de um CA básico único e unitário e a cobrança da OODC a quem o ultrapassasse. Durante a tramitação na Câmara de Vereadores, perante a pressão exercida principalmente pelos setores econômicos relacionados à construção civil e pela Secretaria de Finanças da prefeitura, que temia a redução na arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o conteúdo do projeto de lei sofreu mudanças que afetaram a aplicação do instrumento ainda antes de ser aprovado (BONDUKI, 2007; CYMBALISTA; SANTORO, 2006).

Entre as mudanças estavam a alteração dos coeficientes básicos, que deixaram de ser unitários e começaram a variar entre 1,0 e 2,0, dependendo da zona; a redução dos limites máximos (passou a ser de 2,5 para a maior parte do município, podendo chegar a 4,0 apenas em algumas áreas); a criação de uma regra de transição para a alteração desses coeficientes, que diminuía os coeficientes básicos de forma gradativa durante os três primeiros anos de aplicação do plano; e, ainda, a manutenção do

1. Ver art. 296 da Lei nº 13.430/2002: "A transição dos Coeficientes de Aproveitamento permitidos gratuitamente nas atuais zonas de uso para os Coeficientes de Aproveitamento Básico, fixados nos artigos 161, 163 e 165 desta lei, se fará gradualmente segundo Quadro nº 19 integrante desta lei".

mecanismo conhecido como Fórmula de Adiron<sup>2</sup>, que permitia o aumento do coeficiente gratuito em projetos que diminuíssem a taxa de ocupação no lote (NOBRE, 2015). Tais alterações incorporam o corpo da Lei Municipal nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002).

A proposta de revisão do PDE 2002 em 2014 foi aprovada e consolidada na Lei Municipal nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014) vigente atualmente. O Plano tem como diretriz principal promover e direcionar o adensamento para eixos estratégicos dentro da área urbana consolidada do município, no entorno das redes de infraestrutura de transporte público. Com esse intuito, a lei delimita CAs máximos maiores em regiões envoltórias de eixos de mobilidade de transporte de massa. No interior desses eixos, os lotes podem atingir CA equivalente a 4, enquanto fora deles, em áreas ditas de remanso, o máximo permitido é de duas vezes a área do terreno.

O PDE 2014 aprovou, finalmente, o coeficiente básico único e unitário para toda a cidade, de modo que qualquer edificação que ultrapassasse esse limite em área construída teria de pagar pela OODC. Autores defendem que o CA único e unitário é a garantia de que toda propriedade tenha direito a um aproveitamento econômico igual em toda a cidade, eliminando o impacto do CA básico gratuito na definição dos preços de terra (RABELLO, 2012). Aliado a essas mudanças, o Plano ainda define áreas mínimas para as unidades residenciais construídas nos eixos, restringe a construção de vagas de garagem e incentiva formas de integração entre edificação e espaço público por meio de mecanismos como a fruição pública e a fachada ativa (SÃO PAULO, 2014; CORRENTE, 2019).

Em relação à implementação da OODC, a nova lei faz uma nova adequação à fórmula para que o valor pago por metro quadrado em contrapartida financeira seja

2. Conforme artigos 166 e 297 da Lei nº 13.430/2002.

desonerado à medida que se utilize maior potencial construtivo (iniciativa tomada como forma de estimular mais construções dentro dos eixos), além de revisar a base de cálculo do preço da contrapartida, que já havia muito tempo não acompanhava o aumento real ocorrido nos preços de mercado. Foram mantidos os fatores social e de planejamento, os quais dão desconto ou oneram a contrapartida, dependendo do uso e da localização da edificação proposta, respectivamente.

Diferentemente da primeira experiência de uso da OODC na política urbana de São Paulo, o PDE 2014 insere no instrumento uma estratégia territorial (BRAJATO; DENALDI, 2019). Isso quer dizer que, considerando os esforços para a efetivação dos objetivos de transformação do espaço urbano proposto pelo Plano, o instrumento age como intermediário entre a política e a prática, uma vez que é implementado considerando contextos territoriais distintos, mas guiado pela estratégia central de adensamento das áreas consolidadas.

**Quadro 3.1**  
**Fórmula de aplicação da OODC nos PDE de São Paulo**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em São Paulo, 2002 e 2014.

	<b>PDE 2002</b> <b>(Lei n° 13.430/2002)</b>	<b>PDE 2014</b> <b>(Lei n° 16.050/2014)</b>
Fator de multiplicação da área adicional para cálculo da contrapartida em OODC	$\frac{Vt}{CAbas} \times Fp \times Fs$	$\frac{At}{Ac} \times V \times Fp \times Fs$
Em que:	Vt: valor do m <sup>2</sup> do terreno fixado na Planta Genérica de Valores	At: área de terreno em m <sup>2</sup>
	CAbas: Coeficiente de Aproveitamento Básico	Ac: área construída computável total pretendida no empreendimento, em m <sup>2</sup>
	Fp: fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4	Fp: fator de planejamento, entre 0,5 e 1,3
	Fs: fator de interesse social, entre 0 e 1,0	Fs: fator de interesse social, entre 0 e 1,0

A armadilha da redistribuição das “mais-valias”:  
quinze anos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

Os dados apresentados neste capítulo têm o intuito, portanto, de avaliar em que grau as medidas pensadas no campo conceitual mostram sinal de efetivação concreta, além de levantar seus possíveis limites e entraves. Antes disso, na próxima seção, é feita uma breve caracterização da aplicação dos instrumentos de captura dos ganhos fundiários no Reino Unido, em que se apontam as três principais estratégias de aplicação implementadas por lá desde o século XX, resguardando, contudo, as discrepâncias entre o sistema de planejamento britânico e o caso brasileiro.

### **A EXPERIÊNCIA BRITÂNICA – ENTRE DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS**

A experiência da cidade de São Paulo mediante tanto a OODC como as Operações Urbanas insere a cidade no espectro de experiências globais avançadas de desenvolvimentos de políticas de financiamento do desenvolvimento urbano, na medida em que, até mesmo em virtude da evolução normativa da agenda da reforma urbana, tais instrumentos são reconhecidos e pouco contestados, seja por seu caráter ideológico de redistribuição de riquezas, seja pela forma de aplicação amparada em modelos econômicos objetivos.

Para fins comparativos, escolheu-se trazer para esta discussão o caso britânico, que remonta ao início do século XX e que talvez seja o laboratório mais antigo de utilização de políticas de recuperação de ganhos fundiários no mundo (ALTERMAN, 2012). A experiência britânica é importante não só pelas transformações que sofreu a despeito da economia política da aplicação dos instrumentos, como também pelo papel que o país teve na exportação dessas práticas para suas colônias, semeando-as. A respeito delas, vale destacar que também se transformaram com o passar do tempo.

A aplicação de instrumentos de captura de ganhos fundiário no Reino Unido não pode ser entendida sem a avaliação das transformações políticas e econômicas pelas quais o país passou ao longo da segunda metade do século XX, em especial em decorrência das estratégias de reconstrução das cidades após o fim da Segunda Guerra Mundial. O *Town and Country Planning Act*, aprovado em 1947, concedia ao Parlamento maior controle sobre a forma como o Reino Unido se reergueria e também sobre a distribuição de serviços públicos e infraestrutura (CROOK; HENNEBERRY; WHITEHEAD, 2015). A transformação mais importante trazida pela lei foi a nacionalização do direito de construir em todo o território, desprendendo-o do direito à propriedade. Assim, a aprovação de qualquer novo empreendimento passou a estar sujeita à aprovação do governo central.

Como a principal preocupação do governo britânico à época era a reconstrução do país e de sua economia, foram criadas estratégias para a redistribuição das riquezas geradas. Desse modo, surge o conceito de que a cobrança por contrapartida de novos empreendimentos seria um modelo justo de redistribuição dos custos de urbanização. A principal justificativa era o compartilhamento comunitário dos ganhos em valor de terra provocados por ação do Estado e a divisão dos custos de implantação de infraestrutura (CROOK, HENNEBERRY; WHITEHEAD, 2015).

No período do pós-guerra, houve três experiências de cobrança direta de contrapartidas para novos empreendimentos, aplicada como uma porcentagem fixa do valor geral do projeto. Em todas elas, a aplicação era feita de forma indiscriminada, taxando na mesma proporção empreendimentos de qualquer tipologia e em qualquer lugar, chegando uma vez a atingir uma proporção de 100% do valor do empreendimento.

Essas experiências, todas implementadas por governos trabalhistas, resultaram sempre na redução da oferta de terrenos, na medida em que os proprietários, em retaliação, retiravam seus lotes do mercado até que um novo governo conservador entrasse no poder e revogasse a aplicação das taxas. Como resultado, pouco foi arrecadado – ou recuperado – durante esses anos em comparação com experiências posteriores (CROOK; WHITEHEAD, 2019). Catney e Henneberry (2019) interpretam esse período como a era corporativista de aplicação de *Land Value Capture* (LVC) no Reino Unido, em que a aplicação dos instrumentos era negociada entre agentes privados e o governo.

A reforma liberal pela qual o Reino Unido passou décadas mais tarde, nos anos 1980, marcou, como não poderia deixar de ser, a estrutura do planejamento territorial do país. A privatização massiva de várias empresas públicas de provisão de infraestrutura, habitação social e serviços urbanos foi acompanhada de transformações nas políticas fiscal e tributária, o que resultou em um cenário de maior autonomia das *Local Planning Authorities* (LPA), as autoridades locais responsáveis pela política territorial, sobre a gestão e o financiamento de políticas urbanas em seus territórios.

Como resultado, as LPA assumiram maior independência no tocante à aprovação de projetos imobiliários, tornando-se responsáveis pelo licenciamento de empreendimentos com impacto local, assim como pela negociação de medidas compensatórias em decorrência do aumento na demanda por infraestrutura, denominadas *Planning Obligations* (POs) (CATNEY; HENNEBERRY, 2019; CROOK, 2016).

Assim como a aprovação de projetos, as POs também são negociadas caso a caso e têm a característica legal de um contrato privado entre as LPA e o empreendedor privado. Consistem em parte anexa condicionante da aprovação de qualquer empreendimento; podem ser financeiras, em dinheiro, ou em espécie, como a construção de unidades habitacionais de interesse social no mesmo terreno do empreendimento ou algum equipamento público, como a expansão de uma escola na vizinhança do empreendimento.

A autonomia das LPA para a negociação de empreendimentos teve papel central nesse período, pois, de um lado, havia a disposição de agentes privados em negociar contrapartidas maiores para que seus projetos fossem deferidos, considerando um cenário positivo para investimentos imobiliários mais lucrativos e, de outro, a diminuição do repasse de recursos do governo central. Criava-se dessa maneira o cenário ideal em que quase nenhum pedido de licenciamento era negado e as contrapartidas eram cada vez mais altas.

Essa nova era, posterior a 1980, está inserida no que Catney e Henneberry (2015) denominam o “modelo neoliberal”, no qual os governos locais, aos poucos, aderiram às práticas financeiras e de contabilidade do mercado, apropriando-se de conceitos como viabilidade, lucratividade, custo-benefício. Nesse sentido, tanto o sistema de planejamento britânico (em especial na Inglaterra) como a prática dos planejadores incorporaram rotinas empresariais, de cálculo de viabilidade e negociações de contrapartidas.

No contexto das POs, o Plano Local de Desenvolvimento (PLD) é o elemento central sobre o qual o licitante embasa o pedido de aprovação e a LPA justifica ou não sua autorização. Diferentemente do sistema de zoneamento, em que os parâmetros de uso e ocupação dos lotes são

atribuídos aos lotes *a priori*, de maneira universal para todo o território municipal, o sistema britânico é descrito como um modelo discricionário, em que os parâmetros são concedidos com base nos objetivos quantificados em cada PLD. Esse aspecto confere às LPAs uma espécie de “superpoderes” (CROOK, 2015) sobre a regulação do uso do solo, baseados em acordos com critérios subjetivos em vez de um controle transparente do que é aprovado.

Na revisão do *Town and Country Planning Act*, em 1990, as POs foram regulamentadas na *Section 106* (S106, como passou a ser chamada), em resposta às acusações de que estavam sendo usadas como instrumentos de barganha por benefícios para além do que se considerava necessário e também pelo entendimento de que os recursos da S106 deveriam priorizar investimentos em moradia social e equipamentos públicos, e não em obras de ampliação de infraestrutura provocada por novos empreendimentos.

Em 2010, o governo britânico aprovou a *Community Infrastructure Levy* (CIL). Instrumento suplementar à S106, não exclui sua aplicação, mas é substancialmente diferente em relação à forma e aos procedimentos de aplicação: primeiramente, fica a cargo de cada autoridade local decidir pela aplicação ou não da CIL, assim como de sua base de cálculo.

O preço cobrado pela contrapartida é definido pela autoridade local em uma tabela de preços por metro quadrado, considerando a tipologia de uso do empreendimento e sua localidade. O valor da contrapartida é dado então pela multiplicação da área do empreendimento pelo preço unitário da taxa para aquele uso. Empreendimentos de habitação social, por exemplo, são isentos. Em segundo, para sua aplicação, a LPA deve elaborar um plano de gasto dos recursos arrecadados com a CIL, e eles podem ser aplicados apenas para o

financiamento de infraestruturas locais e sub-regionais. Tais características tornam a CIL muito semelhante à experiência da OODC no Brasil.

A CIL foi celebrada entre incorporadores e agentes privados por tonar a contrapartida previsível e assertiva, diminuindo as incertezas relativas à viabilidade econômica dos projetos, uma vez que o cálculo do valor é único e o pagamento realizado *a priori* – o que não acontece com a S106. Mas, ao mesmo tempo, estudos mostram (McALLISTER; SHEPHERS; WYATT, 2018; COLEMAN *et al.*, 2013) que, por esse último motivo, o instrumento tem impacto negativo em incorporadores de menor tamanho, com menor capital de giro, isto é, menor capacidade de se comprometer financeiramente nos períodos iniciais do investimento. Outros estudos avaliam ainda a discrepância na espacialidade da aplicação da CIL e evidenciam que ela é mais efetiva nas cidades maiores e nas regiões mais ricas do país, onde há maior concentração do mercado imobiliário e onde existe maior infraestrutura institucional. Por essa razão, o instrumento é mais utilizado em Londres e na região sudeste da Inglaterra (DUNNING; FERRARI; WATKINS, 2016).

Portanto, as políticas de repartição de ganhos fundiários no Reino Unido passaram por três fases principais: i) taxaçaõ indiscriminada dos empreendimentos, com intensa oposição de setores da economia urbana, especialmente os proprietários de terra; ii) negociação de contrapartidas financeiras ou físicas entre LPA e incorporadores na forma de POs, que, apesar das críticas por sua estrutura discricionária e pouco transparente, ainda hoje são amplamente utilizadas; e iii) a mais recente, qual seja, a introdução de um instrumento urbanístico que traz maior previsibilidade e clareza para a aplicação de LVC, mas que levanta discussões sobre sua efetividade em localidades menores e com menos dinâmica imobiliária.

A experiência britânica mostra então um ajustamento contínuo da política de recuperação e redistribuição de rendas fundiárias que se alinha com a trajetória de transformação neoliberal protagonizada pelo país a partir da década de 1980, e ainda em vigor. Essa trajetória, por sua vez, é representada principalmente pelo afastamento do papel do governo central, na medida em que se aumenta a autonomia local, em especial na política de financiamento, e pela constante introdução de práticas dos mercados privados dentro de rotinas da administração pública, justificada pelo discurso da eficiência e da meritocracia, que acirram sobremaneira as disparidades regionais no país.

### **REALIZAÇÃO DA PESQUISA**

A metodologia empregada para avaliar a aplicação da OODC no município de São Paulo percorre um recorte temporal de dezesseis anos de arrecadação da contrapartida, entre janeiro de 2004 e dezembro de 2019, abrangendo a totalidade da vigência do PDE 2002 (SÃO PAULO, 2002) e os resultados parciais de cinco anos de aplicação pelo PDE 2014 (SÃO PAULO, 2014).

Os dados utilizados na pesquisa são disponibilizados pelo sistema de transparência da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) e foram adquiridos tanto pelo portal Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico<sup>3</sup> como pelo portal GeoSampa<sup>4</sup>. Os dados do primeiro deles fornecem a evolução anual de arrecadação de recursos via OODC, enquanto os dados extraídos do segundo portal disponibilizam informações mais completas para cada solicitação de compra de área adicional, a saber, o total de área adquirida, preço pago pelo interessado (total e por

3. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

4. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em: 30 jun. 2019.

metro quadrado), local do empreendimento, CA básico, CA utilizado no projeto, fatores de planejamento e social empregados na fórmula, zoneamento do lote e uso predominante do empreendimento. O ano da compra do potencial construtivo foi estipulado considerando o ano de emissão do alvará da obra, também disponível na planilha de dados GeoSampa, tendo em vista que a emissão desse documento é condicionada ao pagamento integral de OODC, ainda que esta tenha sido parcelada. As somas de arrecadação no caso dos dados do portal de Monitoramento do PDE foram mantidas em valores nominais, ao passo que os preços informados na base GeoSampa foram corrigidos pelo índice IGP-DI para a data base de dezembro de 2018.

O levantamento preliminar dos dados disponibilizados pela PMSP mostra aumento de consumo de potencial construtivo adicional na cidade de São Paulo a partir de 2007 e o decorrente aumento expressivo dos valores pagos via OODC a partir de 2009. Esse crescimento reflete a condição da atividade do mercado imobiliário na cidade no último período de *boom* imobiliário iniciado em 2009 e que seguiu até 2013, atingindo seu pico em 2010.

O relatório da aplicação da OODC no município de São Paulo apresenta dados sobre os padrões de consumo de potencial construtivo adicional, bem como sobre as mudanças de padrões decorrentes: as mudanças no cenário de produção imobiliária mais recente e a renovação da lei do Plano Diretor (2014) e Zoneamento (2016), ocorridas após o período do *boom* imobiliário. Apresenta também o padrão de concentração/dispersão espacial da arrecadação de OODC nas diversas regiões da cidade, em conjunção com os efeitos dos fatores de desconto empregados na fórmula do instrumento. Cabe enfatizar que a análise aqui realizada lança mão de métodos da estatística descritiva dos dados brutos, sem,

contudo, avançar para uma avaliação de correlação das variáveis dependentes e independentes. Logo, a análise se baseia na avaliação qualitativa dos dados à luz do que já vem sendo discutido na literatura sobre o tema e das mudanças na economia política do município, sem pretender avançar em métodos quantitativos que expliquem as relações de causalidade.

#### **APLICAÇÃO DA OODC NOS PDE 2002 E 2014**

Ao todo, durante os dezesseis anos analisados, o município outorgou 7.604.758,20 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional, somando R\$ 4.288.332.209,22 arrecadados em valores atualizados para dezembro de 2018 (R\$ 3.068.584.497,08 em valores nominais). Essa soma corresponde à arrecadação relativa aos dois últimos planos diretores que previram e regulamentaram a OODC, a saber: vigência do PDE 2002 (Lei nº 13.430/2002) entre 2002 e 2014 e PDE 2014 (Lei nº 16.050/2014) entre 2014 até 2019<sup>5</sup>. Inicialmente, esse relatório classifica os dados em três subperíodos com relação ao tempo decorrido de aplicação (2004-2008, 2009-2013 e 2014-2019), a fim de se fazer uma análise considerando a periodização baseada em cenários macroeconômicos nacionais, principalmente em relação aos efeitos no setor da construção civil diante da aprovação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal em 2009. Esse programa, como já muito discutido na literatura, reestruturou o cenário imobiliário residencial do país (ROLNIK, 2015). Posteriormente, a análise assumirá a periodização dos dados considerando o período de vigência dos dois planos diretores, ou seja, dados subdivididos para o período PDE 2002 (2004-2013) e para o PDE 2014 (entre 2014 e 2019), em um esforço de construir uma análise comparativa do uso da OODC nas duas legislações.

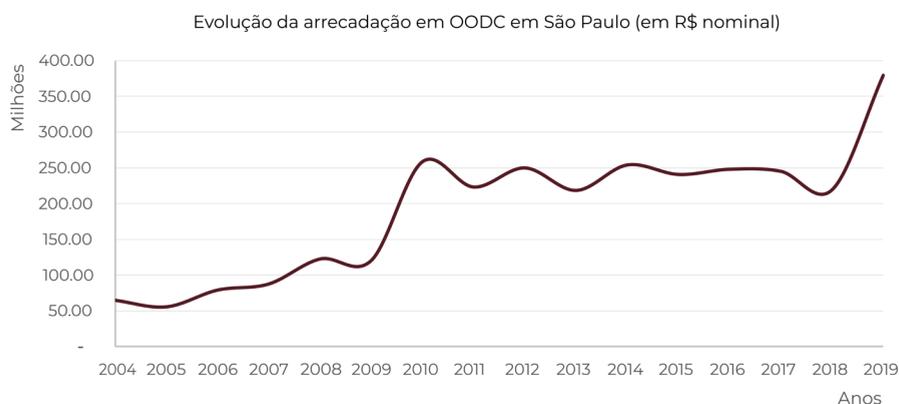
5. Ressalta-se que, apesar de os PDEs previrem a utilização da OODC, foi apenas na promulgação da revisão das leis de uso e ocupação do solo (LPUOS), em 2004 e 2016, que o instrumento foi completamente regulamentado. Assim, a aplicação da OODC pelo PDE passou a ser de fato utilizada em 2004, e no PDE 2014, apenas em 2016, ambos os momentos quando os novos parâmetros de ocupação do lote entraram em vigor.

As curvas de arrecadação e área adicional (Figura 3.2) seguem comportamentos semelhantes principalmente a partir de 2009, quando se inicia o que pode ser considerado o *boom* imobiliário na cidade (MIOTO; CASTRO; SÍGOLO, 2019). Antes disso, contudo, percebe-se que a liberação de área adicional entre 2004 e 2008 não foi seguida pelo aumento de arrecadação na mesma proporção.

A principal razão para esse desequilíbrio entre o que se outorgou e o que se arrecadou nesse período foi a desatualização dos preços descritos na Planta Genérica de Valores (PGV) do município, que não eram corrigidos desde 1986, mas que eram considerados para o cálculo do preço da contrapartida. Esses valores foram atualizados somente em 2009, pela lei nº 15.044/2009, momento em que se observa rápida subida da arrecadação, entre 2009 e 2010. Vê-se que, nos primeiros anos de aplicação, a OODC em São Paulo era calculada a partir de uma base de valor de terrenos defasada aproximadamente em duas décadas, e isso acabou por afastar o uso do instrumento dos objetivos pretendidos em lei.

**Figura 3.1**  
**Evolução da arrecadação de OODC entre 2004 e 2019 em São Paulo, em valores nominais**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Portal de Monitoramento do PDE 2014.



A armadilha da redistribuição das “mais-valias”:  
quinze anos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

Evolução da arrecadação de OODC (em R\$ a esquerda) e da área adicional outorgada (em m a direita) entre 2004 e 2019 em São Paulo (valores corrigidos para dez/2018)

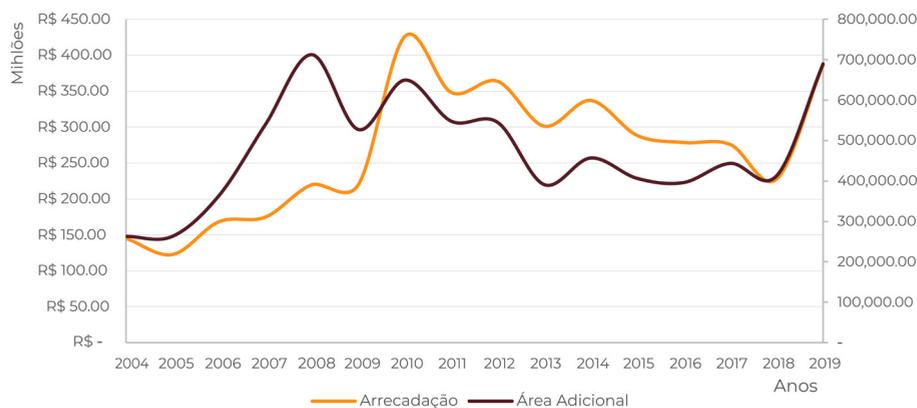


Figura 3.2  
**Evolução da arrecadação de OODC (em reais, esquerda) e da área adicional outorgada (em m², direita) entre 2004 e 2019 em São Paulo (valores corrigidos para dezembro de 2018)**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Portal de Monitoramento do PDE 2014.

Depois de 2010, entretanto, no segundo período do recorte temporal dos dados (2009-2013), tanto a arrecadação como a área adicional comercializada decrescem, ainda que na primeira metade desse período tenha ocorrido expansão do mercado imobiliário na cidade. O esgotamento dos estoques de potencial construtivo que a lei anterior estipulava para cada distrito paulistano explica, parcialmente, essa queda gradual. Alguns estudos (NOGUEIRA, 2019; LEITE, 2019) mostram que a queda foi concentrada nos distritos com maior interesse de atividade do mercado, nos quais os estoques se esgotaram rapidamente, e que, em outros distritos, a comercialização dos estoques não chegou nem a 10% do total inicial. Evidencia-se, desse modo, também, que a produção imobiliária formal na cidade é concentrada em alguns poucos territórios, razão pela qual a limitação do estoque não foi mantida na revisão do PDE 2014.

O terceiro e último período, a partir de 2014, foi aquele em que houve maior constância em termos de arrecadação em OODC. Trata-se, por um lado, de um momento de esforço do mercado para se recuperar após a retração

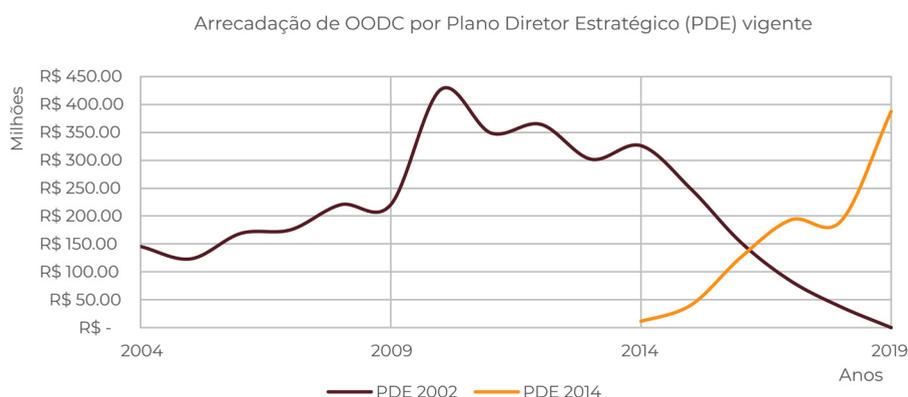
econômica que o setor vinha enfrentando, ao mesmo tempo que foram anos de transição entre o antigo e o novo marco legislativo urbanístico da cidade, quando foram instituídos os eixos de adensamento. Nesse período, as duas curvas apresentaram comportamento de leve queda, em um ritmo menor do que a presenciada no período anterior. No entanto, subiram exponencialmente em 2019.

Nesse último período, a arrecadação em OODC relativa aos parâmetros do PDE 2014 correspondeu a 53% do total arrecadado (aproximadamente R\$ 950 milhões), com 61% do total de área adicional comercializada (pouco mais de 1,7 milhão de m<sup>2</sup>), sempre em ritmo de subida, à medida que aumentam os lançamentos utilizando os parâmetros da nova lei.

Dividindo as curvas entre a arrecadação segundo o PDE vigente (Figura 3.3), durante o terceiro período em que há sobreposição de lançamentos licenciados nas duas legislações, observa-se o efeito prático do mecanismo legal conhecido como direito de protocolo para a efetivação da aplicação dos instrumentos urbanísticos no novo plano do município.

**Figura 3.3**  
**Arrecadação de OODC em São Paulo separado por legislação de aplicação**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosampa.



A armadilha da redistribuição das “mais-valias”:  
quinze anos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

O direito de protocolo é um mecanismo que permite a construção de empreendimentos mediante a utilização de parâmetros da lei de uso e ocupação do solo em vigor no momento de seu pedido inicial, ou seja, trata-se da aplicação da legislação vigente do momento em que o pedido foi protocolado (PDE 2002), e não da legislação vigente quando o processo administrativo de aprovação do projeto é deferido (PDE 2014).

Em termos práticos, tem-se que, ainda que o PDE 2014 já estivesse em vigor e seus parâmetros definidos, incorporadores poderiam ter seus projetos aprovados utilizando parâmetros da lei anterior. Isso explica a ocorrência do pagamento de OODC vinculada ao PDE 2002 mesmo depois de sua revogação em 2014. Neste caso, é possível que o direito de protocolo tenha sido um limitador para a efetivação plena do PDE 2014 nos seus cinco primeiros anos, pois postergou o início da aplicação dos instrumentos com os efeitos territoriais pensados em articulação com o novo plano.

Porém, por outro lado, principalmente visto sob o viés do gerenciamento da construção civil, esse instrumento garante segurança jurídica e financeira para os pedidos protocolados, razão pela qual o Tribunal de Justiça de São Paulo recentemente reconheceu a constitucionalidade do direito de protocolo do PDE 2014 e da LPUOS 2016 em ação ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo<sup>6</sup>. Independentemente da polêmica, diante da existência, e da constitucionalidade, do dispositivo, é necessário distinguir seu uso movido por má-fé. Em outras palavras, mesmo com o direito de protocolo vigente, é preciso criar mecanismos que restrinjam a postergação da efetivação da política urbana desejada, como a permissão de constantes alterações no projeto protocolado ao longo da análise do processo administrativo, além de melhores práticas na administração para promover celeridade e eficiência na análise do projeto.

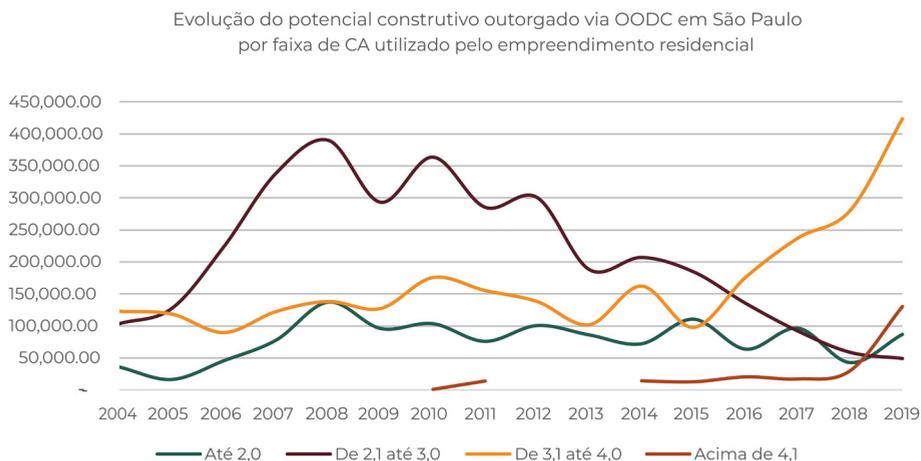
6. TJ-SP – ADI: 202812262201882 60000 SP 2028122-62.2018.8.26.0000. Relator: Pereira Calças. Data de julgamento: 27/03/2019. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A distribuição da compra do potencial construtivo, medida em termos de faixa de CA consumido (Figura 3.4), descreve claramente uma das principais mudanças práticas causadas no comportamento do mercado imobiliário pela revisão do PDE, representada pelo uso da OODC. Pela Tabela 3.1, tem-se que, no PDE 2002, a maior parcela dos empreendimentos (cerca de 60%) adquiriu área adicional correspondente à faixa de CA entre 2,1 e 3,0, enquanto, com a nova legislação do PDE 2014, 67% dos empreendimentos solicitaram CA entre 3,1 e 4,0. Isso evidencia que a estratégia de indução da produção imobiliária por meio da distribuição territorial do potencial construtivo mais elevado (igual a 4,0) dentro dos eixos de adensamento tem se mostrado efetiva, tendo em vista que os novos empreendimentos, em sua maioria, estão sendo licenciados nessas regiões.

Na vigência do PDE 2002, aproximadamente 26% da área adicional outorgada foi destinada a projetos com CA entre 3,1 e 4. Contudo, as áreas com limite 4,0 eram escassas na cidade durante esse período, e estavam distribuídas apenas em alguns perímetros em zonas específicas (apenas as ZM-3b e as ZCP-b chegavam a esse limite de aproveitamento construtivo). Essa faixa apresenta uma dinâmica com poucas flutuações entre 2004 e 2014, mas dispara com a aprovação do novo plano, atingindo seu pico de aquisição de toda a série em 2019.

**Figura 3.4**  
**Evolução da**  
**venda de**  
**potencial**  
**construtivo**  
**por faixa de**  
**CA utilizado**  
**nos projetos**  
**licenciados**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosampa.



A armadilha da redistribuição das “mais-valias”:  
quinze anos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

O uso dessa faixa de CA cresce em 41 pontos percentuais (Tabela 3.1) entre uma legislação e outra, reforçando a tese da consolidação das áreas de eixos de estruturação urbana com CA máximo 4,0. Em contrapartida, as áreas com CA máximo 2,0 diminuem em 2% na proporção de compra de potencial construtivo entre o PDE 2002 e o PDE 2014, tornando-se regiões menos procuradas para a incorporação vertical.

Por esses dois movimentos, vê-se que a distribuição de CA nas macroáreas definidas pelo PDE 2014, e também pelas zonas da LPUOS 2016, pode ser um dos principais indutores e direcionadores do novo padrão de atividade imobiliária na cidade de São Paulo no período recente, na medida em que os dados apresentam clara migração (e concentração) da atividade imobiliária para área com maiores índices de adensamento. Nas áreas de eixo de estruturação em que isso acontece, poderia ser induzida uma mudança no padrão de estruturação fundiária e de parcelamento do solo em tais áreas, sem, contudo, causar grandes mudanças na distribuição espacial tradicional da atividade imobiliária formal da cidade, como descrito a seguir.

**Tabela 3.1**  
**Área adicional e mediana da área de terreno de empreendimentos que compraram potencial construtivo via OODC em São Paulo, por faixa de CA utilizado**  
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosampa.

Potencial Construtivo (CA)	Área adicional adquirida		Mediana da área de terreno (m <sup>2</sup> )	
	PDE 2002	PDE 2014	PDE 2002	PDE 2014
Até 2,0	17%	5%	1.428,80	450,00
De 2,1 até 3,0	<b>55%</b>	6%	<b>2.270,98</b>	588,10
De 3,2 até 4,0	26%	<b>67%</b>	1.657,26	<b>1.681,02</b>
Acima de 4,1	1%	12%	1.964,73	1.736,22

Ainda na Tabela 3.1, a mediana da área dos terrenos dos empreendimentos que compraram OODC<sup>7</sup> registra o impacto da mudança da legislação e da adoção dos eixos de estruturação no mercado de terras da cidade. No geral, a área de terreno de novos empreendimentos é drasticamente reduzida de um PDE para o outro, como vimos.

Tomando como referência a proporção de área adicional adquirida na faixa de CA mais utilizada, durante o PDE 2002, no intervalo de CA entre 2,1 e 3,0, a mediana da área de terreno foi de aproximadamente 2.270 m<sup>2</sup>, ao passo que, no PDE 2014, esse valor diminuiu para 1.681 m<sup>2</sup>, para o intervalo de 3,1 a 4. Pode-se dizer que, com o novo plano diretor, a maior parte dos empreendimentos aumentou em potencial construtivo, enquanto diminuiu em área de lote, isto é, se adensou.

Esse é outro indício de que a estratégia de adensamento do PDE 2014 pode estar se efetivando no território, tanto em termos de padrão construtivo como em termos espaciais, uma vez que esses empreendimentos estão concentrados territorialmente nos eixos. Entretanto, destaca-se a necessidade de pesquisas futuras que aprofundem a análise do impacto de tais estratégias de política urbana no preço dos terrenos nessas regiões, uma vez que, por estarem localizados perto de redes de infraestrutura consolidada e por apresentarem um padrão de estrutura fundiária mais fragmentado, a negociação e a aquisição de terrenos nessas áreas estão condicionadas, provavelmente, a procedimentos morosos e dispendiosos que ditam as condições de acesso a áreas bem localizadas. O adensamento de áreas mais bem localizadas em termos de acesso à infraestrutura de transporte também pode implicar o aumento do preço da terra e da moradia nessas regiões, desde que, na distribuição de equipamentos e infraestrutura, se mantenha o padrão desigual característico da capital paulista.

7. A escolha da mediana, neste caso, anula os efeitos dos empreendimentos com grandes áreas de terreno, mas que consomem pouco potencial construtivo, presentes no valor da média da área de terreno, além de proporcionar uma representação mais real no tocante as mudanças ocorridas.

Para aprofundar a avaliação da introdução dos eixos de estruturação na aplicação da OODC, a Tabela 3.2 detalha a repartição do que foi arrecadado no terceiro período (2014-2019), desagregado por legislação aplicada. A contrapartida pelo direito de construir cobrada sob a aplicação do PDE 2014 representa aproximadamente 53% do valor total e 61% da área adicional comercializada. Apesar de o período representar metade do período de vigência do novo plano, fica evidente o impacto do direito de protocolo como limitador para sua efetivação total, pois quase metade da arrecadação de OODC se concretizou sob parâmetros não mais utilizados na política urbana municipal vigente.

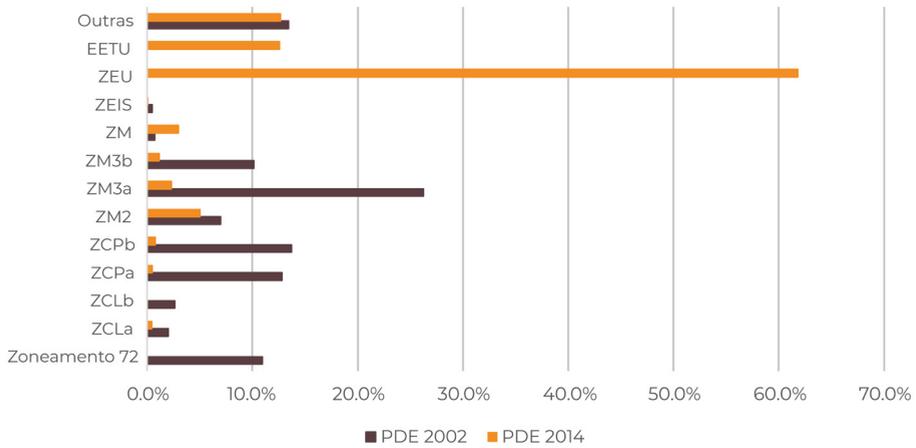
**Tabela 3.2**  
**Distribuição**  
**da aplicação**  
**de OODC entre**  
**2014 e 2019**  
**por legislação**  
**vigente**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosampa.

Ano	Arrecadação (R\$)		Área adicional (m²)	
2002	846.297.633,41	47,13%	1.099.932,86	39,22%
2014	949.500.587,62	52,87%	1.704.332,05	60,78%
<b>Total</b>	<b>1.795.798.221,03</b>		<b>2.804.264,91</b>	

Ainda, dentro dos 53% de arrecadação realizada por meio do PDE 2014, 74% (R\$ 706 milhões) vieram da arrecadação de OODC em zonas-eixo, isto é, aquelas inseridas dentro dos eixos de transformação e estruturação urbana do PDE (EETU, ZEM, ZEMP, ZEU e ZEUP) (Figura 3.5). Os eixos, nesse sentido, são consolidados como territórios prioritários para lançamentos imobiliários. Contudo, apesar de o PDE 2014 ter previsto a distribuição de eixos em todas as regiões da cidade, os dados evidenciam que apenas alguns deles estão sendo efetivados com vistas a ampliar novos empreendimentos, resultando, territorialmente, na concentração da arrecadação de OODC.

Arrecadação de OODC por zona de uso segundo a LPUOS vigente durante o período de vigência dos últimos dois Planos Diretores Estratégicos (PDE)



**Figura 3.5**  
**Arrecadação**  
**de OODC por**  
**zona de uso de**  
**cada PDE entre**  
**2004 e 2018**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosampa.

Os dados mostram que a aplicação de OODC no terceiro período, utilizando a nova lei, está condensada, em 73% da arrecadação e em 56% da área adicional negociada, nas regiões administrativas Oeste e Sul 1 da cidade de São Paulo (Tabela 3.3). Essas duas regiões, vale lembrar, formam o setor conhecido como quadrante sudoeste (VILLAÇA, 1998), onde se concentra a maior parte das redes de infraestrutura de transporte público, além de postos de trabalho de maiores salários e moradia das classes média e alta na cidade.

Dessa forma, os dados colocam em xeque a ideia de que os eixos de adensamento estariam se efetivando ao atrair a maior parcela da dinâmica imobiliária, quando na verdade, após um período de *boom* e expansão, o que se constata é a volta de concentração da atuação em áreas tradicionais e de maior renda da cidade. Some-se aqui o estímulo temporal dado pelo artigo 174 da LPUOS 2016, também conhecido como artigo “anti-crise”, que, ao longo de três anos subsequentes, permitiu: (i) a construção

de apartamentos com uma cota da parte máxima de terreno maior nas áreas dos eixos de transporte coletivo, ou seja, menos unidades com maior área construída, aproximando-se, assim, do modelo médio padrão; e (ii) uma vaga de garagem a cada 60 m<sup>2</sup> de área útil. Por ser improrrogável, esse artigo pode ter impulsionado uma corrida do mercado imobiliário a construir nas áreas de eixo (EETU e ZEU) nas áreas mais nobres da cidade, como é o caso do eixo da avenida Rebouças.

A nova fórmula de cálculo da OODC do PDE 2014 foi desenhada de forma a sustentar e propiciar a aplicação da ideia de adensamento dos eixos estruturais. Nela, o índice de CA utilizado pelo empreendimento é aplicado como único denominador. Assim, proporcionalmente, na medida em que um projeto consome um potencial construtivo maior (CA maior), o preço unitário do metro quadrado de OODC para aquele mesmo terreno se torna mais barato.

**Tabela 3.3**  
**Distribuição da arrecadação de OODC nos parâmetros do PDE 2014 entre as regiões administrativas da cidade de São Paulo.**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosampa.

Região	Arrecadação (R\$)		Área adicional (m <sup>2</sup> )	
	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem
Centro	71.149.990,63	7,49%	98.581,19	5,78%
Leste 1	101.702.037,03	10,71%	315.167,13	18,49%
Leste 2	2.303.306,59	0,24%	60.924,15	3,57%
Norte 1	17.797.995,26	1,87%	48.453,48	2,84%
Norte 2	4.757.524,99	0,50%	53.962,93	3,17%
Oeste	413.494.442,95	43,55%	551.444,28	32,36%
Sul 1	282.365.668,98	29,74%	404.676,58	23,74%
Sul 2	55.929.621,19	5,89%	171.122,31	10,04%
<b>Total</b>	<b>949.500.587,62</b>		<b>1.704.332,05</b>	

Na prática, por exemplo, considerando dois terrenos de mesmo valor venal, um com CA máximo igual a 2,0 e outro com índice máximo 4,0, se o empreendedor decidir realizar um empreendimento neste último, pagará o custo unitário de OODC 50% mais barato caso tivesse optado pelo primeiro terreno. Visto que somente dentro dos eixos os empreendimentos podem alcançar CA maior, a fórmula agiria teoricamente como mais um indutor da atividade do mercado nessas regiões.

Assim como a fórmula de cálculo do PDE anterior, a nova lei também aplica o Fator de Planejamento (Fp), idealizado para servir como mais uma estratégia indutora da atividade imobiliária para regiões da cidade em que se planeja adensamento e, complementarmente, para barrá-la naquelas áreas já muito adensadas. O Fp varia, na legislação vigente, entre 0,3 e 1,2 para usos residenciais e de 0,0 a 1,3 para usos não residenciais, dependendo da macroárea em que se localiza o imóvel. Significa dizer que, portanto, no caso de empreendimentos residenciais, o preço pago em OODC pode ter um desconto de até 70% ou ser aumentado em até 20%, de acordo com sua localização.

**Tabela 3.4**  
**Cálculo do**  
**desconto e da**  
**majoração na**  
**arrecadação**  
**de OODC em**  
**São Paulo,**  
**considerando**  
**a aplicação**  
**dos dois**  
**últimos planos**  
**diretores**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Geosampa.

	PDE 2002		PDE 2014	
Desconto	R\$ 1.000.438.110,86	30%	R\$ 406.824.454,15	43%
Majoração	R\$ 131.553.897,77	4%	R\$ 44.728.745,04	5%

Nesse relatório, a partir dos dados do portal da prefeitura, calculamos o montante de arrecadação renunciado por meio da aplicação do Fp menor que 1,0, assim como o total majorado para situações em que o índice foi maior que 1,0. Durante a vigência do PDE 2002, pouco mais de R\$ 1 bilhão em recursos que seriam destinados ao Fundurb deixaram de ser arrecadados por conta do desconto. Esse valor representou 30% de toda a arrecadação feita nos parâmetros da lei anterior.

O acréscimo da arrecadação, por sua vez, foi de 4% do total arrecadado – cerca de R\$ 130 milhões. No PDE 2014, todavia, a quantia suprimida, até o fim do ano de 2019, foi de R\$ 406,8 milhões, o que representa 43% dos recursos relativos à aplicação da OODC pela nova lei, enquanto a sobrecarga ficou em 5%, com quase R\$ 44 milhões adicionais arrecadados. Em termos relativos, com a mudança da legislação, houve aumento de mais de 40% na concessão de descontos em OODC e de 25% sobre a oneração da contrapartida.

A discrepância nos valores de sobreoneração em comparação com o aumento dos descontos pode indicar que, de fato, o mercado passou a concentrar a produção em áreas prioritárias, já que produz onde a legislação provê incentivos em termos de Fp. Mas até que ponto é possível afirmar que a atividade do mercado foi guiada exclusivamente (ou ainda que majoritariamente) pelos dispositivos do PDE? E como medir o impacto real do Fp na tomada de decisão sobre a localização do investimento? Por meio de entrevistas com agentes do mercado de incorporação paulistano, Nogueira (2019) sugere que o fator crucial na tomada de decisão sobre a localização se efetiva mais pela distribuição do potencial construtivo máximo (CAmax do lote) do que pela aplicação de descontos, uma vez que CA é a variável-chave para o cálculo de viabilidade financeira do projeto.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA PAULISTANA

A exploração dos dados de arrecadação dos cinco primeiros anos de vigência do PDE 2014 feita neste capítulo nos permite traçar algumas conclusões iniciais sobre a efetividade do instrumento no contexto da política urbana definida por essa legislação, assim como desenhar alguns breves paralelos com a experiência da aplicação de OODC no PDE 2002.

Em relação ao Plano de 2002, no PDE 2014 fica evidente que a OODC tomou proporções maiores, ao ter se consolidado como um dos instrumentos urbanísticos centrais na gestão urbana municipal. Essa consolidação ocorreu de duas formas: a primeira no campo discursivo, na medida em que o conceito do mecanismo redistributivo se constituiu em um dos pilares de sustentação da justificativa legal, urbanística e política no processo de revisão da lei. A segunda forma é representada pela centralidade da aplicação do instrumento no desenho da estratégia territorial defendida no plano. Isto é, o modo de distribuição de potencial construtivo adicional e a forma de cálculo da contrapartida onerosa refletem a diretriz de adensamento de áreas centrais servidas de infraestrutura.

Como resultado, a arrecadação em contrapartidas relativas à OODC cresceu substancialmente na última década, em especial no último ano da série analisada, quando a arrecadação anual chegou a quase R\$ 400 milhões em 2019. Parte desse aumento se deve à retomada de investimentos do setor imobiliário nos últimos anos da série, depois de enfrentar um período de desaceleração e retração, e outra parte decorre dos novos parâmetros de aplicação da OODC, que, primeiramente, teve a base de preços de terrenos atualizada para valores relativos a 2014, em conjunto com a extinção de mecanismos de descontos aplicados na legislação passada.

Pode-se imaginar também que a forma pela qual o potencial construtivo dos lotes foi distribuído, abandonando a estratégia de estoques de potencial construtivo por distrito e assumindo a conformação dos eixos de estruturação e transformação urbana, fez com que a aquisição do direito de construir fosse impulsionada nas áreas de maior CA, provocando, portanto, o aumento da arrecadação.

Os níveis recordes de arrecadação registrados refletem, em última instância, a elevação da capacidade de financiamento de obras e de melhorias urbanas com recursos do Fundurb. Ou seja, o município passa a ter maior capacidade financeira de implementar projetos de infraestrutura e requalificação urbana capazes de alçar as transformações territoriais elaboradas no PDE, fechando, assim, o ciclo redistributivo no qual o conceito do instrumento se baseia.

Contudo, os dados analisados neste capítulo abrem espaço para uma reinterpretação do “ciclo virtuoso”. Vimos que, apesar de a estratégia de implantação dos EETU ter se dado em todo o território urbano consolidado do município, onde há infraestrutura de transporte público, mais de 70% da arrecadação em OODC ocorrida durante a vigência do PDE de 2014 se concentra nos eixos de áreas tradicionais de lançamento de imóveis para a demanda de alta renda, nas regiões Oeste e Sul 1.

Isso deixa aberta uma questão: se, por um lado, ainda que a análise dos investimentos do Fundurb (ver capítulo 4 deste livro) comprove o caráter redistributivo dos recursos levantados nas áreas mais ricas da cidade, por outro, há um indício de que a capacidade de investimento urbano do município de São Paulo se alia mais fortemente à

presença de investimentos imobiliários nas regiões mais caras, tornando o financiamento urbano dependente das dinâmicas e dos ciclos do mercado que atende a essa demanda específica.

Como resultado imediato, tem-se que o Fundurb se apresenta como uma fonte de financiamento instável, em razão de estar atrelado a cenários econômicos cíclicos, sem a garantia de provisão de recursos em cenários de crise, por exemplo, quando a necessidade de gastos públicos aumenta de maneira significativa. Mais amplamente, significa também que os agentes privados do mercado imobiliário, em especial aqueles atuantes dentro das áreas de maior renda, assumem um poder de barganha maior na economia política do planejamento urbano municipal, uma vez que, para haver arrecadação, é necessário, antes, que se mantenham as condições de investimento favoráveis.

Esse é, sem dúvida, um tópico que deverá ser explorado em pesquisas futuras. Contudo, é um avanço pequeno nas análises sobre a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para além das análises tradicionais que, por vezes, partem do princípio da sua autoaplicabilidade, isto é, de que basta o instrumento estar previsto em lei para que seja efetivo. A análise empírica aqui elaborada tentou trazer novos argumentos para ampliar o debate sobre a aplicação e a avaliação da eficácia da OODC na cidade de São Paulo, com o objetivo de oferecer suporte para o processo de revisão do PDE 2014.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALTERMAN, R. Land use regulations and property values: The'Windfalls Capture'idea revisited. *In*: BROOKS, N.; DONAGHY, K.; KNAAP, J. G. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning**. Oxford: Oxford Handbooks, 2012. p.755-786

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Orgs.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90

BELO HORIZONTE (Cidade). Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 9 ago. 2019. 1-66

BONDUKI, N. G. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. *In*: BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007. p. 215-243

BONDUKI, N.; ROSSETTO R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. *In*: BONDUKI, N. (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 179-245

BRAJATO, D.; DENALDI, R. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaçotemporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 7, p. 179-208, 2019

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. 1-5

CEPAM. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. **Carta do Embu: documento síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976

COLEMAN, C.; CROSBY, N.; McALLISTER, P.; WYATT, P. Development appraisal in practice: some evidence from the planning system. **Journal of Property Research**, v. 30, n. 2, p. 144-165, 2013. DOI: 10.1080/09599916.2012.750620

CORRENTE, P. B. Políticas de fomento ao adensamento populacional em Eixos Estratégicos. *In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 2019, Natal. **Anais XVIII ENANPUR**. Natal: Anpur: UFRN, 2019

CATNEY, P.; HENNEBERRY, J. Change in the political economy of land value capture in England. **Town Planning Review**, v. 90, n. 4, p. 339-358, 2019

CATNEY, P., HENNEBERRY, J. Public entrepreneurship and the politics of regeneration in multi-level governance. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 34, n. 7, p. 1324-1343, 2015

CROOK, T.; HENNEBERRY, J.; WHITEHEAD, C. **Planning ga** Providing infrastructure and affordable housing. Hoboken: John Wiley & Sons, 2015

CROOK, T. Planning obligations policy in England: de facto taxation of development value. CROOK, T.; HENNEBERRY, J.; WHITEHEAD, C. (Eds.). **Planning ga** Providing infrastructure and affordable housing. Hoboken: John Wiley & Sons, 2016. p. 63-114

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. **Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos**. São Paulo: Universidade São Judas, 2006. p. 1-20

DUNNING, R., FERRARI, E., WATKINS, C. Spatial variation in the incidence and value of planning obligations. *In: CROOK, T.; HENNEBERRY, J.; WHITEHEAD, C. (Eds.). Planning gain: Providing infrastructure and affordable housing*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2016. p. 175-200

HUI, E. C-M.; HO, V. S-M.; HO, K. H. D. Land value capture mechanisms in Hong Kong and Singapore. **Journal of Property Investment and Finance**, n. 22, p. 76-100, 2004

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

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996

MASSARI, Marco A. L. **Solo criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir**: gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP. 2020. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020

McALLISTER, P.; SHEPHERD, E.; WYATT, P. Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. **Land Use Policy**, n. 78, p. 316-326, 2018

MIOTO, B.; CASTRO, C. M. P. de; SÍGOLO, L. M. Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 44, p. 253-280, abr. 2019

NOBRE, E. A. C. Do “solo criado” à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a experiência do município de São Paulo na aplica o de instrumentos de recupera o de valoriza o fundiária. *In*: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16, 2015, São Paulo. Espaço, planejamento e insurgências: alternativas contemporâneas no espaço urbano e regional: **Anais do XVI ENANPUR**. Belo Horizonte: Anpur: Cedeplar/UFMG, 2015. p. 1-19

NOBRE, E. A. C. **Do plano diretor às opera es urbanas consorciadas**: A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019

NOGUEIRA, K. M. S. **A aplica o da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade de São Paulo**: uma explora o a partir dos agentes privado. 2019. Disserta o (Mestrado) – Programa de Pós-gradua o em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019

RABELLO, S. **Outorga Onerosa e altera o de uso, fun o e âmbito de aplica o**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.soniarabello.com.br/wpcontent/uploads/2012/06/Outorga\\_Onerosa1.pdf](http://www.soniarabello.com.br/wpcontent/uploads/2012/06/Outorga_Onerosa1.pdf). Acesso em abril de 2010

RIBEIRO L. C. de Q., CARDOSO A. L. Da cidade   na o: g nese e evolu o do urbanismo no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q.; PEACHMAN, R. (Org.). **Cidade, povo e na o**: g nese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1996. p 53-78.

ROLNIK R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2017

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. 1-13

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352

SMOLKA, M. Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development. **Policy Focus Report Series**, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. p. 68

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998

ZAMBONI, D. P.; DENALDI, R.; MIOTO, B.. Os espaços residenciais fechados do setor sul de Ribeirão Preto e o domínio do capital mercantil no processo de expansão urbana no município nos anos 2000. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, n. 11, 2019. DOI: 10.1590/2175-3369.011.e2018014



# Avaliação da implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) **4**

## DA REGULAMENTAÇÃO À APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Eduardo Alberto Cusce Nobre

Marília Valeiro

## RESUMO

O presente capítulo tem como objetivo analisar a implantação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no município de São Paulo. Oriundo do conceito de solo criado, tem a finalidade de possibilitar investimentos destinados a concretizar os objetivos, as diretrizes, os planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico. Para tanto, primeiro será realizada uma recuperação histórica do surgimento de seu conceito. Na sequência, serão analisadas sua regulamentação e a de seus órgãos de gestão. O impacto de sua implantação será avaliado com base na análise da aplicação de seus recursos, tanto do ponto de vista do tipo de obra como da localização na cidade, em busca de compreender os estratos sociais beneficiados.

## PALAVRAS-CHAVE

Fundo de Desenvolvimento Urbano, investimentos públicos, impactos socioespaciais, São Paulo.

## INTRODUÇÃO

A ideia original do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) remonta às propostas de solo criado elaboradas nos anos 1970, as quais previam que a construção adicional ao coeficiente de aproveitamento único só seria possível mediante a transferência do direito de construir de outra área, fosse pela aquisição desse direito de outros terrenos, fosse do Poder Público, e, neste último caso, o pagamento poderia ser realizado i) em dinheiro ou ii) por intermédio da oferta de outros terrenos de interesse da comunidade (AZEVEDO NETTO et al., 1977; SÃO PAULO, 1979).

No primeiro caso, os recursos seriam depositados num fundo destinado à aquisição de terrenos para a implantação de espaços livres e equipamentos urbanos, como compensação pelo aumento da densidade populacional. Na época, a cidade de São Bernardo do Campo foi a primeira a adotar o princípio do solo criado no seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, cobrando pela área de construção que excedesse o coeficiente único e vinculando os recursos advindos dessa venda ao Fundo de Áreas Verdes (CONTADOR, 1977).

A proposta de revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo de 1991 incorporou a ideia desse instrumento (SÃO PAULO, 1991), um projeto de lei que propunha a adoção do Coeficiente de Aproveitamento (CA) único igual a 1 para todos os terrenos da zona urbana, com exceção das zonas especiais e casos previstos em lei. Definiram-se as zonas adensáveis, onde o CA poderia ser ultrapassado mediante contrapartida financeira até o limite do estoque da área edificável disponível. Os recursos arrecadados seriam depositados no Fundo de Urbanização e deveriam ser utilizados prioritariamente na execução dos programas das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no

atendimento da demanda habitacional, na implantação de áreas verdes, em obras de drenagem e também em obras viárias do sistema estrutural de transporte.

Apesar de o Fundo de Desenvolvimento Urbano não estar previsto no Estatuto da Cidade, implementado pela Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), vários municípios propuseram sua criação nos seus planos diretores para fins de depósito dos recursos provenientes da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

A criação dos fundos municipais setoriais apresenta como vantagem o fato de os recursos arrecadados vinculados serem específicos para utilização com os objetivos do fundo, uma vez que é vedada a utilização para outros fins. Dessa forma, os recursos do Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (Funcap) são empregados em serviços e obras de restauração, conservação e manutenção ou aquisição de bens tombados; os do Fundo Municipal de Habitação (FMH) são destinados à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, etc.

### **A REGULAMENTAÇÃO DO FUNDURB**

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002 (PDE 2002), instituído pela Lei Municipal nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002), no seu artigo 235, regulamentou o Fundurb com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, as diretrizes, os planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico, em obediência às prioridades nele estabelecidas. O Fundurb deve ser administrado por um Conselho Gestor, composto de membros indicados pelo Executivo, garantida a participação da sociedade.

O plano de aplicação de recursos financeiros do Fundurb tem de ser debatido pelo Conselho Municipal de Política Urbana (CPMU) e encaminhado anualmente, anexo à lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal. A fonte principal dos seus recursos provém da arrecadação da OODC, porém são previstas outras fontes, como a contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas realizadas, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas.

O PDE 2002 definiu que os recursos do Fundurb deveriam ser depositados em conta-corrente específica e aplicados nas seguintes hipóteses:

I. Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária;

II. Transporte coletivo público urbano;

III. Ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento;

IV. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;

V. Proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos, classificados como Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC);

VI. Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

A revisão do Plano de 2002, o PDE 2014, regulamentado pela Lei Municipal nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014), fez poucas alterações na regulamentação do Fundurb. As hipóteses de aplicação foram mantidas, com o acréscimo das seguintes possibilidades nas hipóteses:

- I. Parque habitacional público de locação social;
- II. Sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres;
- III. Investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade.

Contudo, o PDE 2014 trouxe inovações, ao gravar a destinação de 60% dos recursos para gastos com maior retorno social. O artigo 340 da lei desse plano apresenta as definições indicadas a seguir.

1. Ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos deverão ser direcionados à aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificadas como ZEIS 3;
2. Ao menos 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

## CONSELHO GESTOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com relação à participação social no processo de planejamento, os recursos do Fundurb são administrados por um Conselho Gestor. O PDE de 2002 não definiu a composição desse conselho, composto de membros indicados pelo Executivo; menciona-se apenas a participação da sociedade civil. Essa indefinição fez com que a representação da sociedade civil ficasse a critério da administração municipal, sendo maior ou menor, conforme cada administração (NOBRE, 2016).

Na gestão Marta Suplicy (2001-2005), o Conselho Gestor do Fundurb era composto de seis representantes de secretarias municipais (Cultura, Habitação, Infraestrutura Urbana, Subprefeituras, Transportes, do Verde e do Meio Ambiente); oito das subprefeituras, dois de autarquias municipais, um de conselho municipal e oito de entidades da sociedade civil (SÃO PAULO, 2003). Dessa forma, a sociedade civil correspondia a 32% dos conselheiros.

Por sua vez, na gestão Gilberto Kassab (2006-2013), essa composição foi modificada várias vezes, mas sempre com baixa representação da sociedade civil e com grande centralização das decisões, pois os representantes das secretarias passaram a ser os próprios titulares das pastas envolvidas, e não mais representantes indicados; na impossibilidade dos secretários, participavam então os secretários-adjuntos ou chefes de gabinete.

O PDE 2014 definiu melhor a composição do Fundurb, que em 2002 ficava a cargo de um decreto municipal. A partir de 2014, a representação da sociedade civil tornou-se paritária, pois o artigo 341 definiu que sua composição seria de dez membros, cinco representantes do Poder Público Municipal e cinco representantes da sociedade civil, provenientes de outros conselhos municipais (SÃO PAULO, 2014).

Os cinco representantes do Poder Público Municipal não foram definidos, cabendo ao prefeito fazê-lo por decreto. Já os cinco representantes da sociedade civil são provenientes do Conselho Municipal de Política Urbana (dois), do Conselho Municipal de Habitação (um), do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (um) e Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (um).

Cabe ao Conselho Gestor do Fundo analisar, anualmente, a prestação de contas do exercício anterior e aprová-la, se a considerar adequada e correta, garantindo sua publicação na página de internet da prefeitura.

A Resolução nº 02/SMDU.FUNDURB (SÃO PAULO, 2011) definiu o regimento interno do Conselho Gestor do Fundo, constituído de uma presidência, uma secretaria executiva e membros. A presidência é exercida pelo secretário municipal de Desenvolvimento Urbano, a quem cabe convocar e presidir as reuniões, submeter ao plenário os assuntos da pauta e proferir voto de desempate.

O secretário-executivo, indicado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, é quem elabora relatório anual de atividades realizadas pelo Conselho Gestor e proposta do plano de aplicação de recursos financeiros a ser apreciada anualmente, consideradas as demandas dos órgãos competentes responsáveis por seu cumprimento; executa as funções de apoio técnico e administrativo ao Conselho Gestor; elabora as pautas e atas das reuniões e procede à publicação dessa documentação, bem como de pareceres e decisões do Conselho, no Diário Oficial da cidade.

É atribuição dos representantes proferir votos, pedir informações, sugerir ao presidente o exame de assuntos pertinentes ao Conselho Gestor, assim como demais atos atinentes às suas funções.

## UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDURB

Desde 2013, os recursos do Fundurb são vinculados a um projeto específico, e não mais à uma rubrica (SÃO PAULO, 2013). Isso faz com que o controle sobre os recursos seja maior, pois o projeto tem início e fim, enquanto as rubricas são permanentes. Nessa época, foram definidos os critérios de priorização dos projetos elegíveis. São eles:

1. Projetos que propiciem resultados com impacto local para o desenvolvimento de bairros.
2. Projetos paradigmáticos e indutores de desenvolvimento urbano e social.
3. Projetos vinculados ao Programa de Metas.

O fluxo interno se dá em quatro etapas:

1. Recurso vinculado a um projeto específico, e a alteração da destinação deverá passar pelo Conselho Gestor do Fundurb.
2. Apresentação prévia de projetos com informações detalhadas, de acordo com o Formulário para a Liberação dos Recursos.
3. Cadastramento no Sistema de Gestão Informatizado (SIMESP).
4. Prestação de contas trimestral, na de relatório e fotos.

No tocante aos aspectos econômicos, como a maior parte do montante do Fundurb é proveniente da arrecadação de OODC, o Fundo conta com uma fonte constante de recursos. De 2004 a 2019, o valor arrecadado chegou a R\$ 3,4 bilhões (SÃO PAULO, 2004 e vários anos)<sup>1</sup>.

1. Dados referentes à arrecadação da OODC da página da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443). Acesso em: 5 Mar. 2020.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Finanças (2007 e vários anos)<sup>2</sup>, de 2007 a 2018 foram gastos R\$ 2,4 bilhões; vale lembrar que antes de 2007 o Fundurb não foi onerado. No período entre 2007 e 2012, é bem difícil saber onde os recursos foram gastos, visto que as atas das reuniões eram muito sucintas e os balanços da Secretaria de Finanças não batem com a previsão de gastos do Conselho Gestor. De qualquer forma, de acordo com os relatórios dessa secretaria, foram gastos no período R\$ 1,1 bilhão, dos quais:

- 30% gastos na rubrica “Urbanismo”;
- 28% em “Saneamento”;
- 18% em “Gestão Ambiental”;
- 16% em “Cultura”;
- 8% em “Transporte”.

Nas atas foram definidas as seguintes obras:

1. Proteção de áreas de interesse histórico e cultural, Projeto Praça das Artes e Vila Itororó, a cargo da Secretaria Municipal de Cultura.
2. Implementação de parques lineares, a cargo da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente.
3. Drenagem e saneamento de córregos, a cargo da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.
4. Melhoria de calçadas, a cargo da Secretaria Municipal de Transportes e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.
5. Programas habitacionais, decorrentes das ações previstas anteriormente, inclusive as relativas à regularização fundiária.

2. Segundo dados de cada ano do “Demonstrativo de Despesas por Órgãos e Funções”, anexo ao “Relatório Técnico do Balanço Geral” da Secretaria Municipal da Fazenda. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=3212>. Acesso em: 5 Mar. 2020.

A partir de 2013, o funcionamento do Conselho mudou substancialmente, o que permitiu realizar uma avaliação a respeito do tipo de obra financiada. Entre 2013 e 2018, foram gastos R\$ 1,3 bilhão (SÃO PAULO, 2011 e vários anos), com a participação de gastos segundo a Tabela 4.1, adiante.

- 25% para obras de transporte coletivo, ciclovias e melhorias para pedestres;
- 24% para desapropriação de terrenos, aquisição de edifícios e produção de HIS;
- 17% para obras de urbanização, drenagem e contenção de encostas;
- 14% gastos na contratação de serviços técnicos e projetos;
- 9% na reforma/construção de equipamentos culturais e educacionais;
- 4% na reforma do sistema viário;
- 7% em outros.

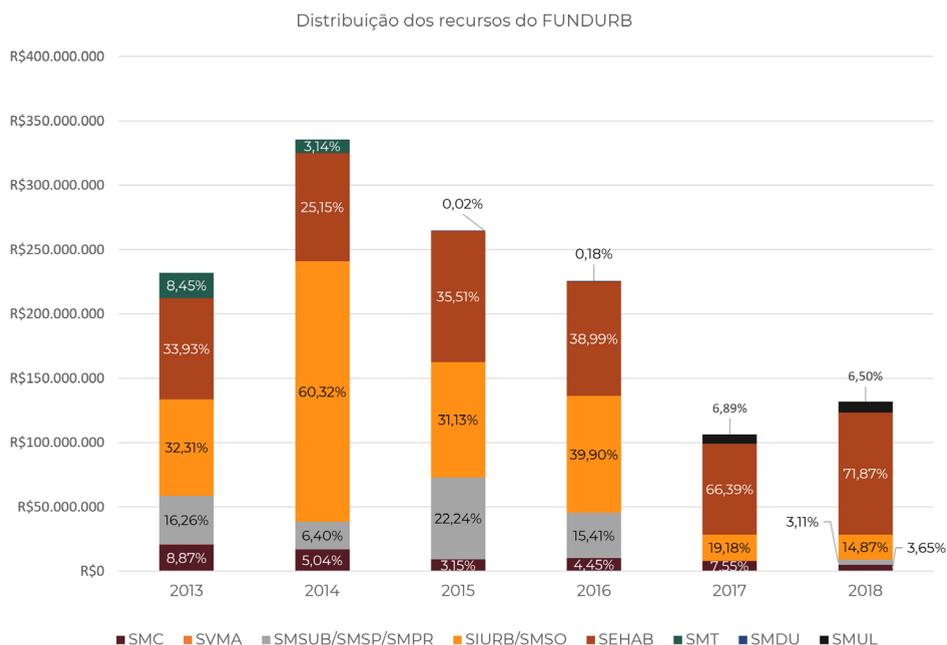
A localização dos investimentos na cidade foi variada, de acordo com cada secretaria.

Secretarias <sup>3</sup>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
SEHAB	78,7	84,4	102	99,2	70,6	94,7	529,6
SMT/SIURB/SMSO	94,5	212,9	89,4	90,7	20,4	19,6	527,6
SMSP/SMPR/SMSUB	37,7	21,4	63,9	33,9	0,0	4,1	161,1
SMC	20,6	16,9	9,1	10,2	8,1	4,8	69,6
SMDU/SMUL	0,0	0,0	64,1	0,4	7,3	8,6	16,4
SMVA	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>231,9</b>	<b>335,7</b>	<b>264,5</b>	<b>243,3</b>	<b>106,4</b>	<b>131,8</b>	<b>1.304</b>

**Tabela 4.1**  
**Despesas do Fundurb por secretaria, em R\$ milhões (2013-2018)**

Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

3. Sehab: Secretaria da Habitação; SMT/SIURB/SMSO: Secretaria de Mobilidade e Transportes/ Secretaria de Infraestrutura e Obras/Secretaria Municipal de Serviços e Obras; SMSP/SMPR/SMSUB: Secretaria Municipal de Subprefeituras; SMC: Secretaria Municipal de Cultura; SMDU/SMUL: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento; SMVA: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.



A Secretaria de Subprefeituras gastou R\$ 161 milhões (12% do total), conforme dados presentes na Tabela 4.2, e com boa dispersão no espaço, como se vê na Figura 4.2. Boa parte desses gastos foi aplicada em melhorias de calçadas e na readequação de espaços públicos, por intermédio do repasse desses recursos para as subprefeituras pela Secretaria Municipal de Subprefeituras, que coordenou o processo, o qual, contudo, foi executado descentralizadamente.

**Figura 4.1**  
**Distribuição dos recursos do Fundurb por secretaria municipal**

Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

Destinação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Melhoria de calçadas	28,93	2,29	41,57	23,85	-	2,82	99,45
Melhoria de espaços públicos	6,09	11,71	19,17	10,11	-	1,27	48,36
Implantação de ciclovias	1,99	6,58	1,15	-	-	-	9,72
Drenagem viária	0,45	0,46	1,59	-	-	-	2,49
Serviços técnicos	0,25	-	0,43	-	-	-	0,68
Contenção de encosta	-	0,42	-	-	-	-	0,42
<b>TOTAL</b>	<b>37,71</b>	<b>21,46</b>	<b>63,91</b>	<b>33,96</b>	<b>-</b>	<b>4,09</b>	<b>161,13</b>

Tabela 4.2  
**Destinação anual dos recursos do Fundurb para a SMSP de acordo com o tipo de obra, em R\$ milhões**  
 Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

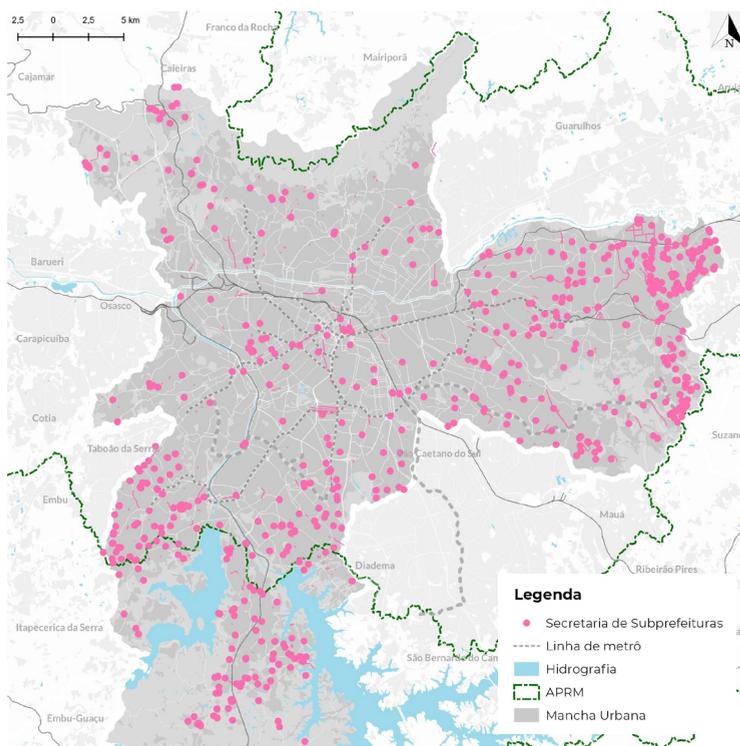


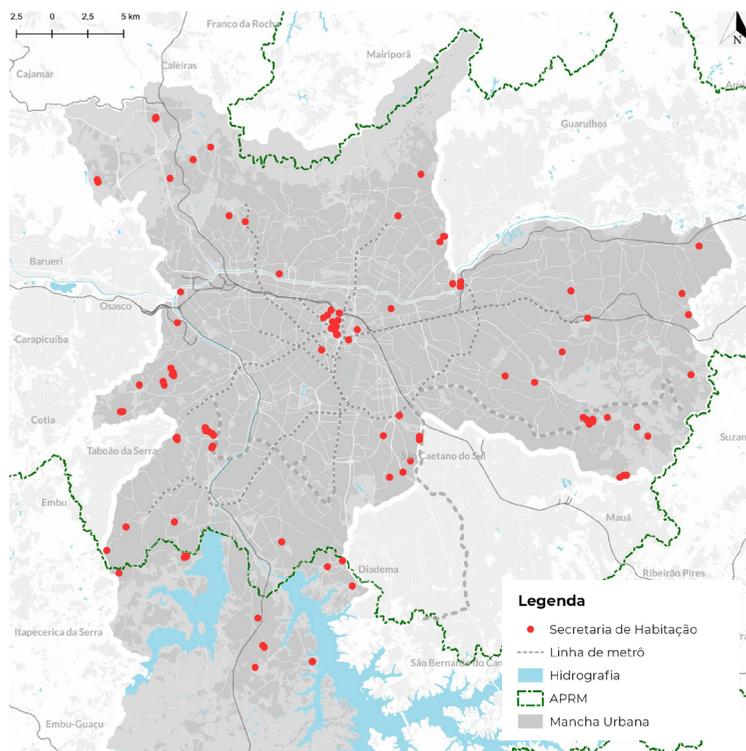
Figura 4.2  
**Localização das obras realizadas com recursos do Fundurb pela Secretaria de Subprefeituras**  
 Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

A Secretaria de Habitação gastou os recursos disponíveis em alguns projetos localizados na área central e em bairros periféricos. A Tabela 4.3 evidencia que o maior montante foi destinado à desapropriação de terrenos e à aquisição de edifícios vazios para a produção de HIS, correspondendo a 36% dos gastos – os edifícios vazios localizavam-se na área central e a maioria dos terrenos, na periferia. Serviços de saneamento, drenagem e urbanização foram responsáveis por 19% dos gastos; a execução, produção e/ou qualificação das Unidades de Habitação de Interesse Social (UHIS) foram responsáveis por 17%, enquanto os serviços técnicos (projetos, gerenciamento, cadastramento, monitoramento, etc.) representaram 22%. Os 6% restantes foram repassados para a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) no âmbito da parceria entre estado e município no Programa Casa Paulistana.

**Tabela 4.3**  
**Destinação**  
**anual dos**  
**recursos do**  
**Fundurb para**  
**a Secretaria**  
**de Habitação**  
**de acordo com**  
**o tipo de obra,**  
**em R\$ milhões**  
**(2013-2018)**

Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

<b>Destinação</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
Desapropriações	-	-	66,8	47,6	0,39	-	114,8
Serviços técnicos	36,4	27,7	9,3	20,0	10,1	3,4	106,9
Execução/qualificação de UHIS	-	-	18,0	-	18,6	42,5	79,1
Aquisição de edifícios	-	-	-	-	29,0	48,9	77,9
Serviços e obras de urbanização	18,9	29,0	6,0	-	-	-	53,9
Drenagem viária	11,6	15,6	1,8	3,2	-	-	32,2
Programa Casa Paulistana	-	-	--	28,4	-	-	28,4
Serviços e obras de saneamento	10,6	2,6	-	-	-	-	13,2
Produção de HIS	-	-	-	-	12,4	-	12,4
Plano urbanístico	1,3	9,4	-	-	-	-	10,7
<b>TOTAL</b>	<b>78,7</b>	<b>84,4</b>	<b>102,0</b>	<b>99,2</b>	<b>70,6</b>	<b>94,7</b>	<b>549,6</b>



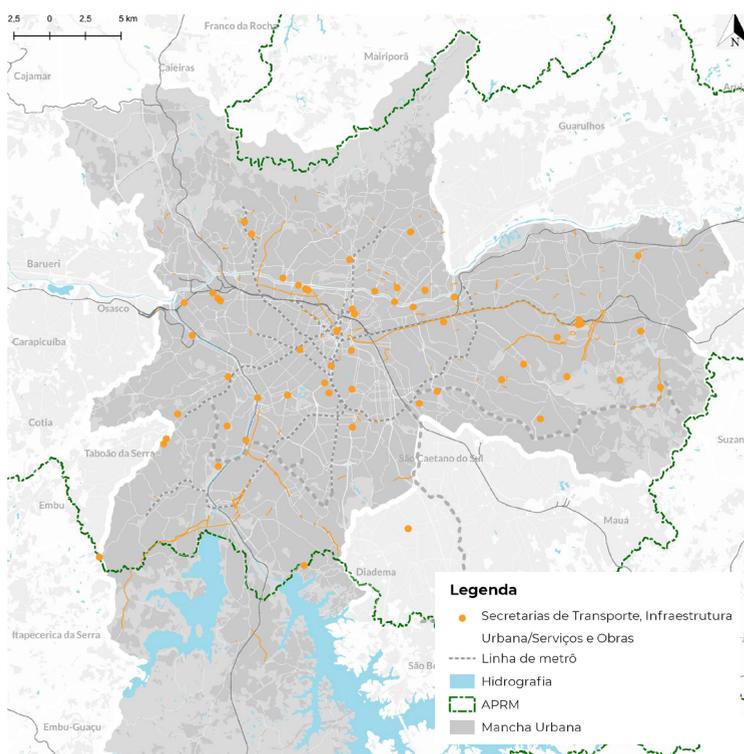
**Figura 4.3**  
**Localização**  
**das obras**  
**realizadas com**  
**recursos do**  
**Fundurb pela**  
**Secretaria**  
**de Habitação**

Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do FUNDURB, São Paulo, 2011 e vários anos.

Com relação aos gastos das secretarias responsáveis pela execução das obras viárias e de transporte e pela construção de equipamentos urbanos, a saber a Secretaria Municipal de Transporte, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e sua sucessora, a Secretaria Municipal de Serviços e Obras, os investimentos foram variados no que se refere também à localização. Como boa parte dos recursos (44%) foi gasta na construção de corredores e terminais de ônibus, a localização variava, pois os corredores foram construídos para ligar a área central aos bairros periféricos. Os bairros foram igualmente privilegiados com recursos na construção dos equipamentos urbanos (22%), tais como Centros Educacionais Unificados (CEU) e piscinões.

**Tabela 4.4 Destinação anual dos recursos do Fundurb para a SMT/SIURB/SMSO de acordo com o tipo de obra, em R\$ milhões (2013-2018)** Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

Destinação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Obras em corredores/terminais	15,4	66,2	84,3	24,8	7,1	12,8	210,7
Drenagem de córregos/reservatórios	18,7	93	-	-	-	-	111,7
Desapropriações	25,9	28,7	-	-	-	-	54,6
Serviços técnicos	-	25	5,1	4,5	10,1	5,8	50,5
Centros Educacionais Unificados (CEU)	-	-	-	50,1	-	-	50,1
Obras viárias	24,8	-	-	9,3	-	-	24,1
Garagem Praça Roosevelt	5,6	-	-	-	-	-	5,6
Drenagem viária	-	-	-	1,9	3,2	-	5,1
Sinalização, monitoramento e controle	4,2	-	-	-	-	-	4,2
Fábrica do samba	-	-	-	-	-	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>94,5</b>	<b>212,9</b>	<b>89,4</b>	<b>90,7</b>	<b>20,4</b>	<b>19,6</b>	<b>527,5</b>



**Figura 4.4 Localização das obras realizadas com recursos do Fundurb pelas Secretarias de Transporte, Infraestrutura Urbana/Serviços e Obras** Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

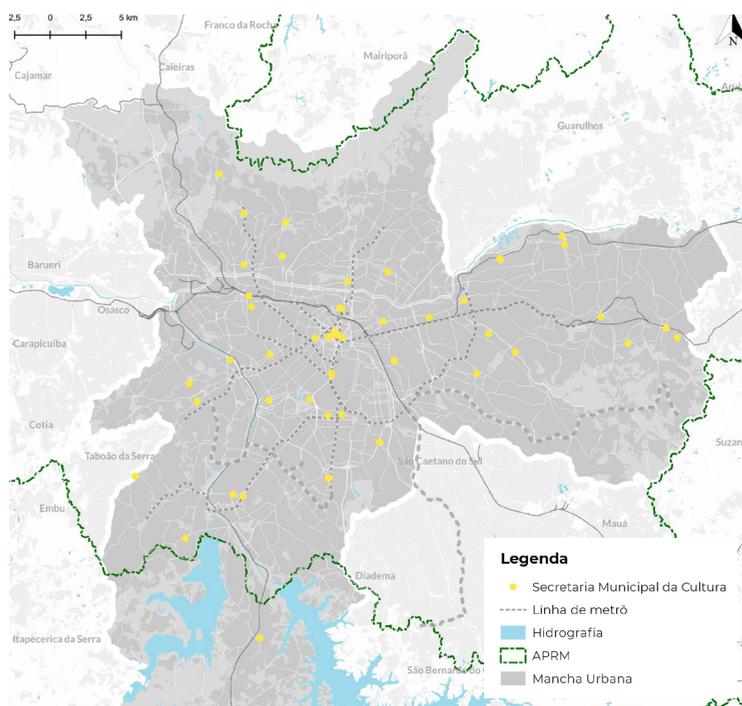
Avaliação da implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB): da regulamentação à aplicação dos recursos

Por fim, no que tange aos recursos gastos pela Secretaria Municipal de Cultura, quase 40% deles foram gastos apenas em uma obra, a reforma e o restauro do Edifício Sampaio Moreira na área central de São Paulo, sede da secretaria. O restante foi direcionado para a reforma, conservação e restauração de equipamentos culturais, distribuídos pela cidade.

Destinação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Reforma/restauração de equipamentos culturais	19,1	10,3	3,3	2,6	1,6	-	36,9
Edifício Sampaio Moreira	1,4	6,6	5,6	6,9	6,5	0,5	27,5
Conservação do patrimônio público	-	-	-	-	-	4,2	4,2
Serviços técnicos	-	0,04	0,1	0,6	0,04	0,07	0,91
<b>TOTAL</b>	<b>20,6</b>	<b>16,9</b>	<b>9,0</b>	<b>10,2</b>	<b>8,1</b>	<b>4,8</b>	<b>69,6</b>

**Tabela 4.5**  
**Destinação anual dos recursos do Fundurb para a Secretaria Municipal de Cultura, de acordo com o tipo de obra, em R\$ milhões (2013-2018)**

Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.



**Figura 4.5**  
**Localização das obras realizadas com recursos do Fundurb pela Secretaria Municipal da cultura**

Fonte: Elaborado por Marília Valeiro com base em dados do Fundurb, São Paulo, 2011 e vários anos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Fundurb foi criado com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico, tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município, em obediência às prioridades estabelecidas pelo PDE.

Aparentemente, o Fundo conseguiria cumprir tais objetivos, uma vez que, conforme a composição de gastos, principalmente depois de 2013, a maior parte dos investimentos (50%) tem sido feita em transporte coletivo, ciclovias e melhorias para pedestres, assim como em desapropriação, aquisição e produção de HIS.

Contudo, em função da falta de articulação entre as secretarias e entre os demais conselhos municipais, as ações resultantes da implementação do Fundurb não são orquestradas no sentido de maximizar os investimentos e as ações da prefeitura, pois os projetos apresentados pelas secretarias não passam pelo crivo dos respectivos conselhos.

Para maximizar o impacto dos investimentos do Fundurb, seria muito importante maior articulação entre as secretarias e seus conselhos. A falta de planos setoriais específicos (Plano de Habitação, Plano de Transporte, Plano de Conservação do Patrimônio, etc.) faz com que os recursos sejam dispersos, sem que haja, de fato, um avanço significativo nas questões específicas.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO NETTO, D. T. *et al.* O “solo criado”. **CJ Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 9-11, abr. 1977

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 11 jul. 2001. 1-5

CONTADOR, J. C. Um modelo para propiciar equilíbrio urbano. **CJ Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 82-89, abr. 1977

NOBRE, E. A. C. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. *In*: BALBIM, R.; KRAUSE, C. (Org.). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 159-213

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: Ippur/UFRJ, 2011

SÃO PAULO (Cidade). **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos**. São Paulo: Cogep, 1979

SÃO PAULO (Cidade). **Projeto de Lei nº 02/1991**. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências, 5 fev. 1991. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2020

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. 1-13

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 43.231, de 22 de maio de 2003. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 25 Mai. 2003. 2

SÃO PAULO (Cidade). **Outorga Onerosa. Fundo de Desenvolvimento Urbano.** São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2004 e vários anos. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443). Acesso em: 5 Mar. 2020

SÃO PAULO (Cidade). **Demonstrativo de Despesas por Órgãos e Funções. Prestação de Contas Públicas – Balanço Anual.** São Paulo: Secretaria Municipal da Fazenda, 2007 e vários anos. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=3212>. Acesso em: 5 Mar. 2020

SÃO PAULO (Cidade). **Balanço Financeiro e Orçamentário. Fundo de Desenvolvimento Urbano.** São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2011 e vários anos. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890). Acesso em: 5 mar. 2020

SÃO PAULO (Cidade). Resolução nº 002/2011. SMDU. FUNDURB. Aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – Fundurb. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2011b. 118

SÃO PAULO (Cidade). **Ata da Segunda Reunião Extraordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.** São Paulo: Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano: Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano, 2013. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/orgaos\\_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf). Acesso em: 4 Ago. 2018

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352



# Avanços e retrocessos de um incentivo financeiro destinado à preservação do patrimônio cultural edificado



Dulcilei de Souza Cipriano

## RESUMO

O presente capítulo trata da Transferência de Potencial Construtivo e da Transferência do Direito de Construir. Esse instrumento urbanístico foi implementado no município de São Paulo muito antes de ser incorporado à Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), embora fosse inicialmente direcionado apenas aos imóveis tombados. Em vigência há mais de vinte anos, tal mecanismo ainda é pouco estudado e divulgado, e esses são dois dos fatores que contribuem para sua inépcia ao longo dos anos. Por isso, neste texto, vamos averiguar a efetividade desse dispositivo em face da preservação do patrimônio edificado da cidade.

## PALAVRAS-CHAVE

patrimônio cultural, potencial construtivo, direito de construir, instrumento urbanístico.

## INTRODUÇÃO

O Estado, em conjunto com a sociedade, tem o dever de preservar o patrimônio cultural brasileiro e dispor de meios para que os bens de interesse cultural alcancem as gerações futuras. Entre os recursos disponibilizados pelo Poder Público paulistano para a salvaguarda do patrimônio, mais especificamente o edificado, incluem-se a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC).

Neste trabalho, optamos por separar conceitualmente o que em geral só é separado, na bibliografia de referência, por questões de nomenclatura. Em nosso entendimento, a TPC se estabelece como um instrumento divergente da TDC porque este, quando aplicado, considera unicamente a área do lote como o direito de que o proprietário do imóvel protegido dispõe para cessão. Já a TPC, para efeito de transação, disponibiliza para o proprietário o espaço aéreo (ou o espaço virtual) que se concentra entre a área construída do imóvel protegido e o coeficiente de aproveitamento máximo do lote.

Isso posto, nossa análise será realizada sobre o período compreendido entre 1998, quando a TPC foi implementada na Operação Urbana Centro, e o ano de 2018 – ano em que esse instrumento completou vinte anos de vigência –, dentre os quais o mecanismo teve sua atuação ampliada por meio da instituição de dois Planos Diretores Estratégicos (PDE). Com isso, buscamos avaliar como o dispositivo se comportou em suas três fases, com vistas a averiguar se ele efetivamente cooperou na salvaguarda do patrimônio cultural edificado no município de São Paulo.

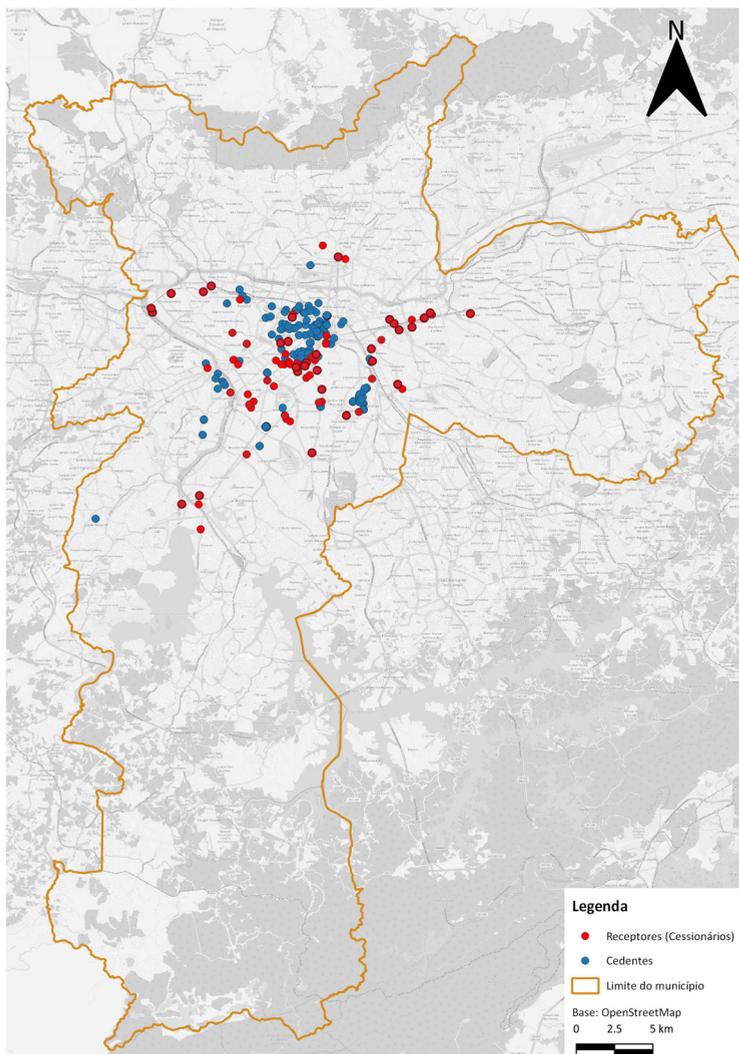


Figura 5.1  
**Espacialização  
das declarações  
de potencial  
emitidas entre  
1998 e 2018**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

## CONTEXTO INTERNACIONAL

Documentos comprovam que os instrumentos de transferência dos direitos construtivos, como a TPC, a TDC e seu similar anglo-saxão, *Transfer of Developments Rights*, já eram utilizados no Reino Unido por volta de 1947 (ROSE, 2012). Contudo, neste trabalho adotamos como marco legal o ano de 1971 para o nascimento do instrumento, o qual viria a servir de base no Brasil para a criação do mecanismo aqui estudado, ano em que o conceito de solo criado foi constituído por um documento elaborado por técnicos da Comissão Econômica Europeia da Organização das Nações Unidas (ONU), na cidade de Roma, em conjunto com especialistas em planejamento urbano, habitação e construção (CARDOSO; RIBEIRO, 2012).

O documento, tido como marco internacional do nascimento do instrumento<sup>1</sup>, defendia a separação entre o direito de propriedade e o direito de construção. O segundo deveria passar à coletividade e ser destinado aos proprietários por concessão ou autorização administrativa. Já em 1975 o governo italiano propôs, por intermédio de lei, que a concessão do direito de construção fosse promovida somente se o interessado em obtê-la contribuísse financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos (FURTADO *et al.*, 2011).

Com vistas a reduzir as desigualdades sociais decorrentes do zoneamento vigente por meio de um controle maior e melhor sobre o uso e ocupação do solo, no mesmo ano de 1975 o governo francês formulou uma nova política fundiária e de reforma urbana. A reforma buscava fornecer uma solução para a distribuição desigual do direito de construir nas zonas definidas pelos planos urbanos e propunha que a permissão de construir além do coeficiente básico<sup>2</sup>

1. Em nossa pesquisa pudemos verificar que diversos países europeus estavam discutindo o mesmo tema, no entanto entendemos que esse documento foi o aglutinador das ideias que circulavam pela Europa a respeito desse instrumento urbanístico.

2. O direito de construir estava restrito àquele auferido à propriedade, ou seja, uma vez a área do lote.

se subordinasse ao pagamento de uma taxa. E o valor auferido com o pagamento deveria alimentar um fundo destinado a compensar os proprietários de terras que não pudessem construir acima do permitido, entre os quais se incluíam os proprietários de imóveis históricos protegidos (CIPRIANO, 2018).

É nesse contexto de reforma que surge o *Plafond Légal de Densité* (PLD), instrumento urbanístico francês cuja normativa impunha limitações ao direito de construção. O proprietário de um lote somente poderia construir a quantia em metros quadrados correspondente à mesma metragem do seu terreno, ou seja, o Coeficiente de Aproveitamento (CA) estava restrito a um, com exceção de Paris, onde o valor ficou limitado a 1,5. Aqueles que desejassem ultrapassá-lo deveriam pagar à prefeitura uma soma equivalente ao valor correspondente ao metro quadrado do terreno, na proporção da área em excesso, obtendo assim a licença de construção (CIPRIANO, 2018).

A discussão acerca da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir não ficou restrita à Europa; nos Estados Unidos, o assunto também foi objeto de debate e regulamentação. A primeira cidade estadunidense a sistematizar o direito sobre a propriedade foi Nova Iorque, em 1961, cujo *Floor Area Ratio* (FAR) se tornou o principal método de controle da densidade construtiva. Com a implementação desse índice, os direitos de construção passaram a se constituir como mercadoria de alto valor, e, para que fosse realizada a ultrapassagem do FAR, foi instituído o *Zoning Lot*, um mecanismo que permitia ao incorporador imobiliário agrupar dois lotes, de modo a atingir maior densidade (NOVA IORQUE, 1961; BEEN, 2013).

O *Zoning Lot* foi a primeira variação do mecanismo *Transfer Development Rights* (TDR) implementado nos Estados Unidos. Ele não contemplava os imóveis protegidos, pois em 1961 ainda não havia na cidade de Nova Iorque legislação que instituísse a preservação dos edifícios de interesse histórico e artístico. Somente em 1968, três anos após a promulgação da *Landmarks Law*<sup>3</sup>, e por meio de uma alteração na lei de zoneamento, a cidade de Nova Iorque implementou uma nova alternativa do instrumento urbanístico (NOVA IORQUE, 1968), a fim de compensar os encargos financeiros advindos da elevação de um edifício histórico a patrimônio cultural.

Uma contenda historicamente conhecida sobre a interferência da preservação do patrimônio edificado nos desejos do mercado imobiliário foi o caso da estação Grand Central em Nova Iorque. Os proprietários da *Penn Central Transportation Company* ganharam na justiça o direito de transferir 100% do seu FAR – antes, só era possível transferir 20% –, após uma emenda na lei que também ampliava os distritos passíveis de receberem a transferência do direito de construção na cidade (NOVA IORQUE, 1969). Esse foi o mais emblemático caso no país no que concerne à jurisdição sobre o direito de propriedade e o direito de construir. Foi, também, o ponto de partida para a implantação do instrumento no restante do país.

Outro caso famoso envolvendo a transferência dos direitos de construção se refere ao *Chicago's Old Stock Exchange*<sup>4</sup>. A busca de soluções para que o prédio não fosse demolido contribuiu para a formulação de um mecanismo de compensação financeira aos proprietários de bens edificados protegidos na cidade de Chicago, posto que os proprietários do imóvel não aceitaram a solução que havia sido utilizada em Nova Iorque. O mecanismo chamado *Space Adrift*, discutido no âmbito do *Chicago Plan* – concebido por John Costonis –,

3. New York City Administrative Code Title 25: Land Use. Disponível em: <https://nycadministrativecode.readthedocs.io/en/latest/c28/index.html#chapter-3-landmarks-preservation-preservation-and-historic-districts>. Acesso em: 12 ago. 2020.

4. Esse edifício foi demolido em 1972. Seu projeto (1869), de autoria de Louis Sullivan e Dankmar Adler, era um dos exemplares mais significativos da Escola de Arquitetura de Chicago (CIPRIANO, 2018).

recomendava a criação de distritos de transferência de potencial construtivo, os quais seriam designados pelo zoneamento. O instrumento possibilitaria ao proprietário de um imóvel tombado transferir o potencial construtivo não utilizado para outro lote de sua propriedade, ou vendê-lo para alguém que tivesse interesse em construir além do permitido, desde que dentro dos limites impostos pelo zoneamento (COSTONIS, 1975).

Estudos evidenciam que os mecanismos acima citados, particularmente os modelos adotados na França e nos Estados Unidos, influenciaram a formulação da TPC em São Paulo, cuja versão inicial foi configurada para atender os imóveis protegidos, como nos dois casos estadunidenses, e cuja operacionalização acompanhava, em sua maior parte, as diretrizes já implementadas pelo instrumento francês (CIPRIANO, 2018).

### **A experiência estadunidense com o *Transfer Development Rights* (TDR) na cidade de Nova Iorque**

Escolhemos estudar o TDR<sup>5</sup> em Nova Iorque porque essa foi a primeira cidade do país a implementar o instrumento. Atualmente ele vigora em mais de trinta programas ao redor dos Estados Unidos. E, por mais que o mecanismo da TDC não tenha como referência imediata o instrumento nova-iorquino, tal escolha se justifica pelo fato de o instrumento paulistano ter sofrido alguma influência do *Space Adrift*, o qual, por sua vez, foi uma resposta ao instrumento já implementado naquela cidade (CIPRIANO, 2018).

Nos Estados Unidos, a regulação do uso do solo fica a cargo dos governos locais. Fundamentalmente, o governo federal não pode intervir nas regulamentações estatais, razão pela qual este atua estritamente com o mais alto escalão da

5. Transferência dos Direitos de Desenvolvimento (em tradução livre), porém neste trabalho, para efeito de estudo, e buscando uma aproximação com o instrumento implementado na cidade de São Paulo, bem como com a efetiva funcionalidade do mecanismo, vamos adotar como tradução direta do termo a expressão "transferência dos direitos de construção".

regulação de terras. Tal sistema se deve à formulação da Constituição Nacional, que em sua instituição buscou não interferir nas legislações estaduais já existentes. Com isso, os governos estaduais têm delegado às municipalidades a atribuição de regulamentar o uso do solo (SUTTON, 2008).

Na cidade de Nova Iorque, o primeiro zoneamento restritivo foi implantado em 1916<sup>6</sup>; este, por sinal, também foi o primeiro zoneamento implementado nos Estados Unidos, o qual posteriormente serviu de base para o zoneamento de várias cidades no continente americano (NOVA IORQUE, 2010). A medida tinha o intuito de conter o avanço dos inúmeros arranha-céus que estavam surgindo e de manter certa configuração de área, estabelecendo o *zoning envelope*, com a delimitação de recuos e áreas de construção, porém a regulamentação era somente uma resposta emergencial para um problema que ainda estava despontando, e, infelizmente, naquele momento, os edifícios históricos ainda não eram vistos como elementos a serem preservados por meio de uma legislação, por isso não foram contemplados no zoneamento (BACKER, 1975).

A legislação preservacionista em Nova Iorque surgiu separadamente da legislação urbana, de forma diferente de como ocorreu em outras cidades dos Estados Unidos. A criação do órgão responsável pela preservação dos monumentos históricos ocorreu simultaneamente às discussões sobre a primeira alteração do zoneamento da cidade, entre 1950 e 1960<sup>7</sup> (GILMORE, 2013). Enquanto não era possível proteger os locais históricos por meio de legislação própria, os grupos preservacionistas solicitavam a inclusão de emendas na lei de zoneamento, com o propósito de proteger os edifícios históricos por meio da reabilitação e da preservação em detrimento do estado vigente à época – as demolições em massa de quarteirões inteiros baseadas na aplicação do *Urban Renewal*<sup>8</sup>, conhecido na literatura específica como “arrasa-quarteirões”. Mas naquele momento não obtiveram sucesso (LEACH, 1960; CIPRIANO, 2018).

6. New York City, 1960. NOVA IORQUE (cidade). Zoning Resolution – City of New York. City Planning Commission Department of City Planning. Robert F. Wagner, mayor. Nova Iorque, 1960.

7. Ibidem.

8. Programa direcionado a construção de habitações, previa incentivos as demolições de quarteirões inteiros para atingir seu objetivo (CIPRIANO, 2018).

Somente em 1965 foi instituída a primeira lei (NOVA IORQUE, 1965) visando proteger os monumentos históricos na cidade de Nova Iorque<sup>9</sup>, e por meio dela também foi estabelecida uma comissão responsável por designar os locais de interesse histórico e artístico. Enquanto a sistematização do controle de densidade e a alteração da definição de lote no zoneamento de 1961<sup>10</sup> fizeram com que os direitos de construção atingissem grau elevado de interesse por parte do mercado imobiliário, a instituição de uma legislação de proteção para os edifícios de cunho histórico e artístico, limitando o direito de construção dos proprietários, foi vista como um entrave à expansão econômica e urbana da cidade (CHUSED, 2010).

Prevendo os entraves financeiros que a designação de um imóvel como monumento histórico poderia causar ao proprietário, a lei de preservação foi elaborada com um parágrafo destinado à questão econômica referente à preservação do bem protegido. O texto informava que o proprietário do edifício protegido poderia recorrer à municipalidade solicitando ajuda financeira para intervenções no bem, porém, somente no caso de sua solicitação para intervenções ter sido negada pela Comissão. Para receber a isenção de taxas, o proprietário do imóvel protegido, em conjunto com a *Landmarks Preservation Commission* (LPC)<sup>11</sup>, deveria formular um plano de preservação para o imóvel, o que resultaria na isenção parcial ou total de taxas (CHUSED, 2010; GILMORE, 2013).

Apesar de a *Landmark Law* prever certa mitigação financeira aos proprietários de bens protegidos, ainda assim era grande a pressão que estes sofriam por dispor de área construtiva sobressalente em endereços de alto valor para o mercado imobiliário. Assim, em 1968, por meio de uma emenda na lei de zoneamento, foi proposto um mecanismo que permitia aos edifícios históricos transferir seus direitos de construção para outras propriedades, a fim de compensar o encargo financeiro advindo da designação de um edifício como patrimônio cultural (NOVA IORQUE, 1968).

9. New York City's Landmarks Preservation and Historic Districts Law (Landmarks Law, em tradução livre: Lei de Monumentos), promulgada em 1965.

10. A alteração realizada na legislação de zoneamento em 1961 foi responsável por definir um novo padrão de Zoning Lot -FAR, índice responsável por delimitar a área total permitida de construção como múltipla da área de seu lote. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary>. Acesso em: 20 mar. 2020.

11. Comissão de Preservação dos Monumentos, em tradução livre. Agência municipal de preservação do patrimônio cultural na cidade de Nova Iorque.

O instrumento denominado *Transfer of Developments Rights* foi implementado em 1961<sup>12</sup>, entretanto só podia se efetivar por meio de *lotes anexos*<sup>13</sup>, e isso graças à definição de *Zoning Lot* adotada pela legislação aprovada naquele ano. Conforme definido na alteração do zoneamento, o *Zoning Lot* permitia que o incorporador imobiliário agrupasse dois lotes, de maneira a atingir densidade maior. Conhecido atualmente como *Zoning Lot Merger*<sup>14</sup>, tal mecanismo se configura como um dos três<sup>15</sup> tipos de TDR em Nova Iorque, sem a necessidade de aprovação da municipalidade para a transação dos direitos aéreos ser concretizada (BEEN, 2013).

Os edifícios históricos não foram enquadrados no zoneamento de 1961 porque ainda não existia legislação que os designasse como monumentos, apesar de, àquela altura, sua importância histórica já ter sido reconhecida por alguns grupos defensores. Assim, três anos após a implementação da *Landmark Law*, em 1968, a cidade de Nova Iorque aprovou a *Zoning Resolution* (ZR) §74-79. A lei de 1968 foi responsável por estabelecer um mecanismo de TDR para os imóveis históricos protegidos, permitindo a transferência de seus direitos de construção para lotes adjacentes aos bens protegidos – aqueles cuja configuração se enquadrava em lotes que fizessem divisa com o bem protegido ou estivessem do outro lado da rua, mas em frente ao bem, localizados em distritos específicos. Com isso, a cidade de Nova Iorque estabelecia mais um benefício ao proprietário dos edifícios históricos preservados (NOVA IORQUE, 1968).

O mecanismo estabelecido pela ZR §74-79 é atualmente conhecido como *Landmark Transfers* e permite ao proprietário do imóvel protegido transferir seu direito de construção para lotes adjacentes. A definição de adjacência dada pela legislação possibilitou a transferência dos direitos de construção dos imóveis protegidos para

12. Resolução responsável por dividir a cidade de Nova Iorque em usos residenciais, comerciais e industriais, e também por introduzir o conceito de zoning, acrescentando um bônus para incentivar a incorporação de espaços públicos nas construções de edifícios comerciais e residenciais (Nova Iorque, 1961).

13. Lotes sobre a mesma propriedade fiscal.

14. *Zoning Lot Merger*, que, em tradução livre, significa “fusão de lotes de zoneamento”. Trata-se do mais simples modelo de TDR e envolve a transferência de potencial entre lotes sob mesma propriedade fiscal, sem limitações no que concerne ao metro quadrado obtido com a fusão.

15. O mecanismo intitulado *Transfer Development*

lotes mais distantes do que aqueles permitidos pelo *Zoning Lot Merger*. Cabe destacar que nos primórdios de implementação da lei os lotes receptores não podiam aumentar mais que 20% acima de seu potencial construtivo (FAR<sup>16</sup> básico).

Como contrapartida pelo incentivo advindo da ZR §74-79, a municipalidade solicita que o proprietário do edifício protegido entregue um plano de manutenção, visando à preservação de suas características histórico-estéticas, no momento da solicitação para a efetivação da transferência dos direitos de construção. Na legislação, não está detalhado o que deve o plano deve conter, pois, em se tratando de patrimônio cultural, cada caso é único. Também não foi especificado na lei como devem ser precificados os direitos de construção, mas na prática eles têm sido vendidos de acordo com as condições do mercado imobiliário, sempre levando em conta a localização do lote receptor (NOVA IORQUE, 1968; GILMORE 2013).

Em seus primórdios, o primeiro passo para solicitar a TDR consistia na realização de uma consulta ao LPC, responsável por aprovar tanto o plano de preservação como o projeto para o edifício no lote cessionário, considerando que o lote receptor se encontraria na área de entorno do lote doador, que deveria estabelecer com o bem protegido uma relação harmoniosa – contemplando os requisitos de materialidade e *design* –, e o não atendimento de tais diretrizes acarretava recusa no pedido de aprovação do projeto (NOVA IORQUE, 1968).

Atualmente, o processo segue os mesmos trâmites, embora o LPC venha se concentrando somente em verificar se as medidas de restauro apresentadas no plano de preservação são factíveis com as condições solicitadas pelo bem protegido, sem se preocupar com a relação de harmonia entre o edifício proposto, caso este esteja situado na área de entorno imediata, e o edifício

Rights na cidade de Nova Iorque engloba três tipos: i) Zoning Lot Merger; ii) Landmark Transfers; iii) Special District Purposes.

16. O FAR corresponde ao nosso potencial construtivo e é calculado pela seguinte fórmula:  $FAR = \frac{\text{Total Building Floor Area}}{\text{Gross Lot Area}}$  (em tradução livre: FAR = área total do edifício / área bruta do lote).

histórico. Logo após a aprovação da LPC, a solicitação de transferência é enviada ao *Department of City Planning* (DCP) para verificação dos requisitos de zoneamento. Cumpre ressaltar que as duas etapas passam por audiência pública<sup>17</sup>, e a audiência realizada pelo DCP e sua aprovação, ou não, se configuram como a etapa final do processo de solicitação da transferência (GILMORE, 2013; NOVA IORQUE, 2020).

A legislação teve poucas alterações significativas ao longo desses cinquenta anos, e a mais relevante delas, e, segundo consta, a mais famosa, se concentra no caso da *Penn Central Transportation Company/New York City* – proprietário da estação *Grand Central* –, quando foram realizadas alterações para atender a transferência dos direitos de construção desse bem específico, de forma a não interferir nas opções de desenvolvimento disponíveis aos proprietários do imóvel. O texto da lei estendeu o escopo das áreas passíveis de recepção, as quais passaram a englobar distritos estritamente comerciais, onde o preço da terra é um dos mais elevados do mundo, como *Midtown Manhattan*, e eliminaram o percentual máximo para tais lotes, antes estipulado em 20% do FAR básico. Permitiu-se com isso que o imóvel receptor aumentasse seu índice de área útil (FAR) em 100% (NOVA IORQUE, 1969).

O caso da estação *Grand Central* efetivou o uso da TDR na cidade de Nova Iorque<sup>18</sup>, contudo, cinco décadas mais tarde, em sua versão desenhada para os edifícios de interesse histórico e artístico, o instrumento tem tido uma atuação bem abaixo do esperado. Em 2013, o total de edifícios designados como monumentos históricos era da ordem de 1400, dos quais somente onze haviam feito uso da TDR. Das onze transferências relatadas, apenas uma foi realizada em área residencial, e o maior número ocorreu na área designada como *Midtown Manhattan*, composta de edifícios comerciais e onde a quantidade máxima de potencial (FAR) passível de ser ultrapassado é de 100% (GILMORE, 2013).

17. As audiências públicas devem ocorrer até dois meses depois de aceitos, pelo arquiteto do LPC ou pelo urbanista, no caso do CPC, todos os documentos apresentados pelo proponente.

18. O instrumento só foi regulamentado pelo estado de Nova Iorque em 1980, e o caso da *Grand Central* foi um grande expoente para a adoção do mecanismo em nível estadual.

Entendemos que a baixa procura pelo instrumento ocorre em virtude da concorrência com os outros dois tipos de TDR disponíveis, e também pelo fato de o mecanismo *Landmark Transfers* prescindir de aprovação do projeto no lote cessionário por meio de duas audiências públicas para a transferência ser efetivada. Adicionalmente, tem-se a limitação imposta pelo outros parâmetros do zoneamento que ocorrem no lote cessionário, visto que o mecanismo não excetua o proponente de atender parâmetros urbanísticos, como gabarito, requisitos de recuos, ocupação máxima do lote e área de estacionamento, os quais impõem obstáculos para que lotes localizados em zonas com baixa densidade recebam potencial adicional (FAR), dificultando que a TDR na cidade de Nova Iorque seja vista como uma opção de benefício viável para todos os imóveis protegidos, independentemente de sua localização.

#### **UM MECANISMO URBANÍSTICO PARA A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

O instrumento da Transferência de Potencial Construtivo ou do Direito de Construir é uma autorização que a municipalidade concede ao proprietário do imóvel por meio da qual ele pode exercer o direito de edificar em outro local o potencial construtivo previsto no seu lote e que, por razões explicitadas no Plano Diretor, não pôde ser concretizado. Tal concessão pode ser realizada mediante pagamento ou não, e o potencial cedido fica descontado do lote cedente e gravado no lote receptor.

Conforme a Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), o instrumento pode ser utilizado para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para programas de regularização fundiária, na urbanização de favelas e na Habitação de Interesse Social (HIS), e, ainda, quando o

imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. No município de São Paulo, o mecanismo pode ser utilizado também para a implantação de corredores de ônibus (SÃO PAULO, 2014).

Conforme disposto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a legislação municipal deverá ser responsável por estabelecer

- i) a maneira como o instrumento será implementado;
- ii) a maneira como será efetuada a interação entre o mecanismo e os coeficientes de aproveitamento máximo e básico;
- iii) a parcela do potencial que poderá ser transferida, considerando que o dispositivo opera com a transação de índices construtivos entre lotes distintos.

Neste texto, vamos analisar a transferência disponibilizada para imóveis tombados no município de São Paulo, em razão de esta ter sido a primeira forma de utilização do dispositivo na cidade, muito antes da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. O município conta atualmente com cerca de 3.600 bens edificados protegidos e esse é o único mecanismo disponibilizado como forma de incentivo à preservação do patrimônio cultural edificado.

### **Breve histórico do instrumento na cidade São Paulo**

O Estatuto da Cidade, ou EC (Lei nº 10.257/2001), em seu artigo 40, regulamentando o disposto na Constituição Federal de 1988, define o Plano Diretor como o instrumento primário a ser executado pelos municípios. É por meio dele que devem ser estabelecidas as normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da terra urbana em prol do coletivo. O Plano é obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes e deve ser constituído de todos os instrumentos de política urbana a serem utilizados pelo município para implementar sua função pública de planejamento.

A previsão nos planos diretores dos instrumentos citados no EC/2001 fica a cargo dos municípios, visto que as cidades diferem em função do tamanho, da história e da região (BRASIL, 2005). Contudo, para fazer uso de alguns desses instrumentos, além de sua previsão nos planos diretores, eles devem estar acompanhados de critérios básicos para implementação, conforme disposto no inciso II do art. 42 da Lei nº 10.257/2001. E esse é o caso da TDC.

No município de São Paulo, a TDC já era utilizada desde a década de 1980. O mecanismo foi instituído pela primeira vez em 2 de julho de 1984, por meio da Lei Municipal nº 9.725, que buscava compensar os proprietários de imóveis históricos protegidos, na região da avenida Paulista, do encargo financeiro advindo com o tombamento (SÃO PAULO, 1984). Porém, desde 1970 o estado de São Paulo já vinha executando diversos estudos para averiguar a viabilidade de implementar esse instrumento (CIPRIANO, 2018).

A TDC fazia parte dos três instrumentos propostos num estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Pública Municipal (Cepam) e se inseria no instituto do solo criado, termo utilizado pela primeira vez nesse documento (CIPRIANO, 2018). Seu propósito era controlar o uso do solo perante as pressões políticas e econômicas e propunha para isso a fixação de um mesmo índice para todos os terrenos num município, região ou país (SÃO PAULO, 1975).

Para construir acima do índice permitido, seria necessário adquirir o direito de construção de outro lote por meio de transferência. Segundo o estudo, a TDC seria permitida entre lotes que fizessem frente ao cedente e lotes que estivessem num perímetro máximo de 100 m de distância deste. O controle da TDC seria efetuado mediante uma Certidão de Registro de Imóveis, na qual

constaria a compra ou a venda dos direitos, e esta deveria ser solicitada pela prefeitura quando fosse realizada uma solicitação de aprovação de projeto para o lote no qual se pretendia construir a mais.

A discussão sobre a TDC para imóveis de interesse histórico foi iniciada antes mesmo de o município dispor de legislação que protegesse esse tipo de bem, visto que somente em dezembro de 1975 a cidade de São Paulo aprovou a Lei nº 8.328/1975, que instituiu a salvaguarda dos edifícios considerados históricos na área central, os quais passaram a ser protegidos pelo zoneamento por estarem inseridos na categoria Z8.200. No entanto, a implementação da TDC por meio de lei só se daria dez anos depois, com a promulgação da Lei nº 9.725/1984, antes da criação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo – órgão responsável por deliberar sobre o tombamento de bens móveis e imóveis no âmbito municipal –, a qual, infelizmente, não obteve sucesso, considerando que ela intermediou somente um processo de transferência (SÃO PAULO, 1984). Segundo José (2009, p. 60):

No entanto, apesar da lei 9.725/84 visar a um maior comprometimento dos agentes privados na preservação dos imóveis, esta mobilização não chegou a se efetivar. Por um lado, porque as áreas lindeiras à Z8-200 já possuíam um alto coeficiente de aproveitamento do solo, não despertando assim o interesse pela aquisição. E por outro porque, comparativamente, outros instrumentos que seriam lançados nos anos seguintes (como as Operações Interligadas) seriam muito mais atrativos para o capital imobiliário que, desinteressado pela região central, desejava a flexibilização da legislação urbanística em outras áreas da cidade.

Em 1991, a TPC reapareceu, então incorporada à Operação Urbana Anhangabaú, Lei nº 11.090 (SÃO PAULO, 1991), onde era disponibilizada para os imóveis listados como Z8.200, tombados e que viessem a ser tombados. Além

disso, permitia a transferência para toda a cidade, desde que a área construída do imóvel receptor não ultrapassasse 50% do coeficiente da quadra em que se localizava. Essa operação urbana teve um período de vigência de três anos, intervalo em que não foi realizada nenhuma transferência.

A TPC também foi o instrumento escolhido pela Operação Urbana Centro (SÃO PAULO, 1997) para incentivar a preservação e a conservação dos imóveis protegidos na área central de São Paulo. Aprovada em 1997, e tendo como objetivo principal imprimir condições que reforçassem a importância dessa área para a metrópole paulistana, ela se encontra em vigência até a presente data, sem, contudo, dispor de resultados satisfatórios no que se refere ao dispositivo que busca contribuir com a preservação dos imóveis tombados localizados em seu perímetro.

Em execução há 23 anos, o instrumento da TPC na Operação Urbana Centro se encontra em processo de revisão e tem sido motivo de inúmeras discussões, visto não ter havido uma procura satisfatória dos proprietários de imóveis tombados no perímetro em questão, o qual dispõe do maior número de imóveis protegidos por metro quadrado no município de São Paulo. Entre os diversos itens discutidos sobre a TPC, encontram-se os trâmites para a efetivação do processo, a implementação do potencial construtivo no lote receptor e a concorrência que a o dispositivo tem sofrido diante de outros instrumentos, inclusive para um mecanismo do mesmo porte, mas que é destinado a imóveis protegidos fora da área da Operação Urbana.

A aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) – responsável por regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal – ampliou a abrangência da transferência, ao permitir que o instrumento também fosse utilizado nos casos de regularização fundiária

e em programas de habitação de interesse social. E, assim, o PDE 2002, além de disponibilizar a transferência nos moldes do Estatuto, abarcou as áreas verdes e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários como passíveis de realizar a TPC. Para cada caso foram especificados os procedimentos para a transferência e, em todos, ela ficaria limitada a 50% do potencial construtivo definido pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico do imóvel receptor (SÃO PAULO, 2002).

A TPC para os imóveis tombados, no PDE 2002 (SÃO PAULO, 2002) permitia que o proprietário do imóvel privado protegido em nível nacional, estadual ou municipal transferisse a diferença entre o potencial construtivo existente e o potencial construtivo máximo para os lotes em que o Coeficiente de Aproveitamento Básico pudesse ser ultrapassado. Os lotes receptores deveriam estar situados nas Áreas de Projetos Estratégicos, nas faixas de até 300 m ao longo dos eixos de transporte público de massa e na área de entorno das estações de metrô e trens da CPTM, configuradas num raio de até 600 m.

O PDE 2002 ora adotou a nomenclatura TPC, ora TDC, o que, em 2014, com a aprovação da revisão do Plano Diretor, passou a ser a nomenclatura praticada. A Lei nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014) instituiu a TDC, adotando como direito de construir aquele vinculado ao Coeficiente de Aproveitamento Básico do lote, igual a 1, ou seja, o proprietário do imóvel tombado pode transferir uma vez a sua área de lote, independentemente do tamanho da construção que ali esteja implantada. Portanto, analisando o PDE 2002 à luz do PDE 2014, temos que o emprego constante das duas nomenclaturas no texto da lei, a nosso ver, se traduz em desarranjo, pois o potencial construtivo considerava a edificação construída, e não sua área de lote, como é o caso, agora, do utilizado pela TDC.

É relevante pontuar essa questão porque a história desse instrumento no município de São Paulo se faz de forma diversa do restante do país, daí a importância de delinear imprecisões de nomenclatura que se traduzem em problemas conceituais, os quais fazem parte do escopo dos obstáculos enfrentados pelo mecanismo.

O instrumento previsto no PDE 2014 foi disponibilizado para as mesmas categorias adotadas no PDE 2002, a saber: imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR<sup>19</sup> e ZEPEC-APC<sup>20</sup>; imóveis doados para o município nas ZEIS para fins de HIS, imóveis lotes ou glebas localizadas nas Macrozonas de Proteção Ambiental, além de imóveis de propriedade particular enquadrados no sistema de áreas verdes do município e nas áreas com ocorrência de vegetação significativa. No caso dos imóveis tombados (ZEPEC-BIR), a TDC pode ser realizada considerando o potencial construtivo básico do lote cedente, desde que o imóvel apresente documento comprovando seu estado de conservação; caso este não se encontre num grau adequado, a municipalidade exige que sejam tomadas medidas para o restauro do imóvel.

O novo modelo de transferência estabelece como lotes receptores aqueles localizados em áreas em que o CA máximo seja maior que 1 e condiciona a expedição de certidão de potencial construtivo à comprovação de preservação do imóvel cedente, ou seja, a transação de potencial só pode ser realizada caso se comprove a adoção de medidas que contemplem a conservação ou o restauro do bem tombado, algo que o PDE 2002 não estipulava. E, mesmo tendo apresentado avanços em relação à norma anterior, a nova formulação do instrumento impõe limites que podem vir a se configurar como entraves à efetivação da TDC como mecanismo capaz de cooperar com a preservação do patrimônio cultural edificado.

19. A Zona Especial de Preservação Cultural-Bens de Interesse Representativos (ZEPEC-BIR) busca a preservação "dos bens tombados e elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes com valor histórico, arquitetônico, paisagístico, artístico, arqueológico e cultural" (SÃO PAULO, 2002, art. 116).

20. A Zona Especial de Preservação Cultural-Áreas de Proteção Cultural (ZEPEC-APC) tem como objetivos específicos a preservação e a valorização de imóveis destinados a formação, produção e exibição pública de produtos culturais e artísticos (SÃO PAULO, 2014).

A nova legislação impõe que as transferências efetuadas ao longo de doze meses não poderão exceder 5% do valor arrecadado pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), e isso surge como um limitador à TDC no caso do pequeno proprietário, pois, se um lote com maiores dimensões realizar transferência do total de seu potencial, o limite disponibilizado no Fundo poderá ser atingido sem que outros imóveis façam uso de seu direito de transferir. Outro fator passível de questionamento foi a vinculação do valor da transferência ao valor da outorga onerosa, o que acabou por limitar o instrumento, visto que na lei anterior o valor da TDC era definido pelo valor do mercado, pretendendo com isso evitar o crescimento excessivo da transferência de potencial, em prejuízo da outorga onerosa.

Compreendemos que a instituição da TDC ainda é muito recente para que seja realizada uma análise de sua eficácia como instrumento, contudo, abordaremos neste balanço sua implementação em face dos quatro primeiros anos de sua efetivação, como parâmetro de comparação com os primeiros anos dos outros instrumentos aqui discutidos, levando em conta que essa normativa apresenta avanços em relação às anteriores. Por essa razão, pode vir a demonstrar um comportamento mais ativo logo em seus anos iniciais de implementação.

### **A aplicação da TPC na Operação Urbana Centro**

O município de São Paulo conta com aproximadamente 3 600 imóveis tombados; destes, menos de 10% solicitaram Declaração de Potencial Construtivo até 2018. No período de vinte anos, foram transacionados aproximadamente<sup>21</sup> 240.500,00 m<sup>2</sup> de áreas advindas de imóveis protegidos (Figura 5.2). No que diz respeito aos imóveis receptores, temos a quantia aproximada de 316.000,00 m<sup>2</sup> de área

21. Em razão do desencontro de informações entre a planilha disponibilizada no site da prefeitura e os dados emitidos no Diário Oficial, optamos por contabilizar somente os números do disponibilizados no DOC. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relat%C3%B3rio%20FUNDURB\\_Agos-to2020.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relat%C3%B3rio%20FUNDURB_Agos-to2020.pdf).

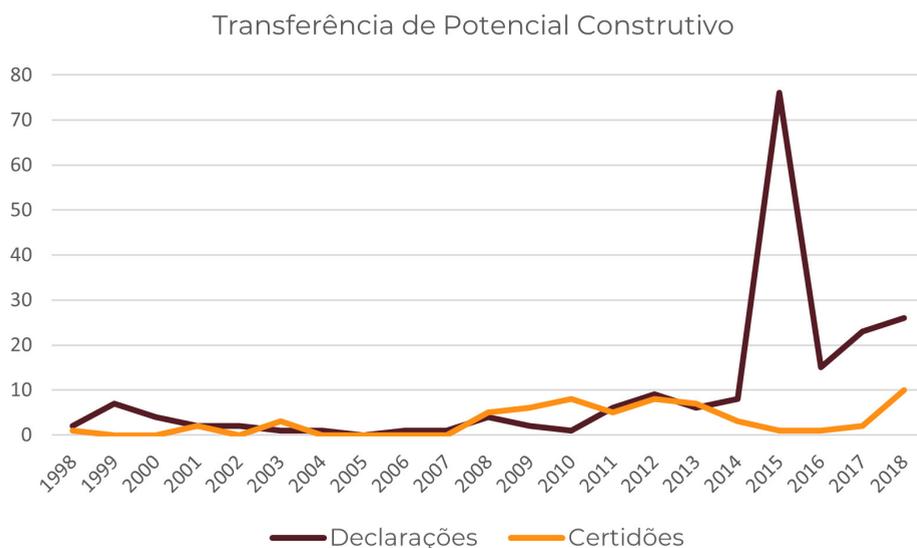


Figura 5.2  
**Análise da  
progressão do  
instrumento ao  
longo dos anos**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

recebida, cobrindo um valor de quase 40% de transações efetivamente realizadas, ou seja, aquelas que tiveram certidão emitida. Essas quantidades abarcam os três períodos de implementação da transferência, a saber: Operação Urbana Centro (Lei 12.349/1997), Plano Diretor 2002 (Lei 13.430/2002) e Plano Diretor 2014 (Lei 16.050/2014).

A análise do instrumento será realizada inicialmente mediante a verificação da implementação deste na Operação Urbana Centro e no PDE 2002 em separado, para que então seja elaborada uma comparação da transferência sob as duas legislações. Mais tarde será efetuada a verificação do funcionamento da TDC nos anos iniciais do PDE 2014, e assim, finalizaremos traçando uma comparação dos três períodos. Entendemos que a divisão em períodos e legislação é de fato necessária porque os critérios de funcionamento são diferentes e, a nosso ver, influenciam o resultado de cada um durante sua vigência.

Inicialmente, a TPC na Operação Urbana Centro podia ser realizada para imóveis dentro ou fora do perímetro, desde que fossem cumpridos os parâmetros impostos pela

legislação. Para isso adotou-se como efetivo o CA igual a 7,5 para os lotes inseridos no perímetro da Operação Urbana. Imóveis com CA menor ou igual ao efetivo podem realizar a transferência utilizando a diferença entre o potencial construtivo do lote e o CA máximo igual a 12. Já os imóveis cujo CA é maior que o efetivo devem fazer uso das seguintes regras<sup>22</sup>:

- se a área construída atingir o limite igual a doze vezes a área do lote, este só poderá transferir uma quantidade de potencial equivalente a 60%;
- nos casos em que a área construída excedente se encontra entre o limite de doze a quinze vezes a área do lote, poderá ser realizada a transferência de quantidade equivalente a 40%;
- por último, caso a área construída exceda quinze vezes a área do lote, o proprietário do imóvel poderá transferir uma quantidade equivalente a 20% do potencial construtivo de seu imóvel (SÃO PAULO, 1997, art. 7º).

A adoção de um CA efetivo para o imóvel tombado permitiu estipular os índices para a transferência de potencial acima indicados, pois, caso contrário, não seria possível que todos os imóveis tombados efetuassem transferência, principalmente se lembrarmos as vultosas taxas de aproveitamento de terreno dos imóveis que se encontram na área central e o elevado gabarito. Quanto aos imóveis receptores, para efeito de cálculo da área construída equivalente para o imóvel cessionário, a legislação estabeleceu como CA o fator máximo admitido na zona a receber a transmissão ou quatro vezes a área do lote e restringiu a transferência quase que exclusivamente à antiga zona Z2<sup>23</sup>, que abrangia a maior parte do território da cidade e cujo CA era igual a 1 (SÃO PAULO, 1997, art. 7º, inciso IV).

22. Os índices não sofreram nenhuma mudança até a presente data. A alteração se dá somente na localização dos lotes que podem receber a transferência.

23. Z2: zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa. Corresponha a parte da área urbana não incluída nos perímetros das demais zonas, caracterizando-se pela predominância residencial, onde eram permitidos usos comerciais, de serviços, industriais de pequeno porte e institucionais. Nessa zona, as edificações poderiam ter área construída máxima igual a área do lote, ocupando apenas metade do terreno. Permite-se que, nos edifícios residenciais, a área construída

O coeficiente de aproveitamento final do imóvel cessionário não poderá exceder a 4 (quatro) vezes a área do lote ou a 1,5 (uma e meia) vezes o coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso onde está localizado, prevalecendo o maior valor.

seja o dobro da área do lote, com ocupação menor da superfície do lote. (SÃO PAULO, 1972).

Cabe aqui analisar a questão dos lotes tombados com alta taxa construtiva: com base no conceito sobre o qual nosso instrumento de análise se apoia, vamos verificar uma falha em sua implementação. A transferência de potencial dos edifícios de interesse histórico deveria ser aplicada somente em lotes que dispusessem de potencial construtivo sobressalente, pois o cerne da questão consistia em prover o proprietário do bem tombado com algum recurso compensatório em vista de uma limitação urbanística individual, desde que o imóvel tivesse potencial para ser vendido, com a utilização desse potencial em regiões da cidade capazes de absorvê-lo.

No caso da Operação Urbana Centro, verificamos uma inclinação em ajustar tanto os edifícios históricos no contexto de uma operação urbana como a busca por fazer uso de um instrumento para o qual não havia prerrogativa mínima, ou seja, efetivamente não existia um estoque igualitário de potencial construtivo entre os imóveis tombados (EMURB, 1977). Porém, os imóveis se encontravam no perímetro da operação urbana em foco, que dispunha unicamente desse instrumento voltado aos bens tombados; logo, formularam-se critérios a fim de contemplar todos eles e também os imóveis receptores. Apesar de a lei que instituiu a Operação Urbana Centro submeter o imóvel a parâmetros urbanísticos para análise da proposta de transferência, detendo assim certo grau de controle ambiental urbano, não ficou claro como essa avaliação era feita nem quais eram os critérios para ora se adotar como CA o índice de quatro vezes a área do lote ou 1,5 vez o CA máximo da zona em que se situa o lote.

Segundo nosso entendimento, esse critério deveria ter sido explicitado na lei, de modo a não suscitar dúvidas para o contribuinte.

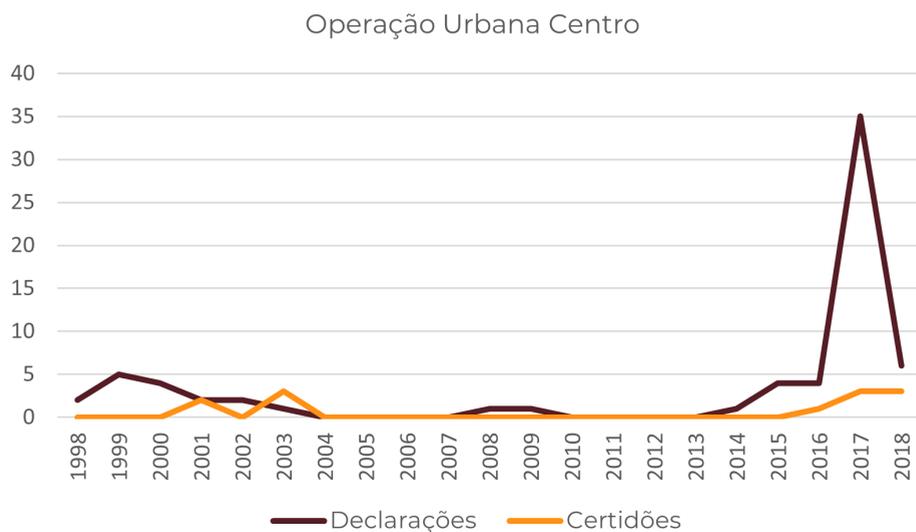
Nos quatro primeiros anos de implementação do instrumento, foram solicitadas quatro transações de potencial, todas elas para fora do perímetro da Operação Urbana Centro, algo que em 1999 foi contestado por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) promovida pelo Ministério Público Estadual (MPE). Na ADIn, alegava-se que uma lei municipal não tinha competência para delegar ao Poder Executivo o estabelecimento de normas de zoneamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos e outras limitações administrativas fora da área da operação urbana. No ano de 2000, o Tribunal de Justiça declarou inconstitucional o parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº 12.349/91 (CONJUR, 2004), o que só veio a ser superado com a aprovação do Plano Diretor em 2002, quando as condições de TPC na Operação Urbana Centro foram regulamentadas.

A regulamentação por meio do PDE 2002, art. 220, estabelecia que a transferência poderia ser realizada para áreas em que o CA poderia ser ultrapassado, conforme já visto, tais áreas se encontravam nas faixas de até 300 m ao longo dos eixos de transporte público de massa, no entorno de estações de trem e metrô – em um raio de 600 m –, e nas áreas de Projetos Estratégicos. Contudo, após a regulamentação, foram realizadas somente três transações para fora do perímetro da operação urbana tendo como limite o ano de 2015, um ano após a aprovação do novo PDE, e uma delas não atendeu ao disposto no art. 220 (SÃO PAULO, 2004).

Nos dois casos de transferência, no âmbito da Operação Urbana Centro, que foram efetivadas após a aprovação do PDE e atenderam às disposições desse artigo, os lotes já

se encontravam em zonas altamente adensadas e o CA máximo variava até o limite de 2,5. Ora, se considerarmos o teto do CA imposto pela TPC, igual a 4 para os lotes cessionários, pouco se poderia ganhar com a compra de potencial nessas áreas da cidade. Em conjunção ao fato de a aprovação passar por análise no que se referia a questões urbano-ambientais, visualizamos uma distorção na aplicação do instrumento no lote receptor, em face de que um dos ganhos para a municipalidade com a utilização da TPC seria o controle da densidade na cidade, além da preservação do edifício histórico tombado. Essas questões estão sendo pontuadas porque se trata de assunto pouco discutido nos estudos sobre a TPC; a situação dos lotes receptores nunca é analisada e o que se põe em destaque é unicamente a questão dos imóveis cedentes. Entendemos que ambos os casos necessitam de regulação e controle, tanto do ponto de vista urbano como do econômico.

A regularização da TPC no PDE 2002 foi realizada somente sobre os parâmetros de transação para fora do perímetro da Operação Urbana Centro, sem alteração do método de cálculo nem dos índices adotados. Outra alteração executada ao longo dos anos foi sobre os trâmites necessários para aprovação da transferência, pois a princípio esta deveria ser concretizada com acompanhamento técnico, da obra e dos montantes transacionados pela municipalidade; esse sistema acabou desativado. A operação não chegava a se enquadrar no que é denominado transferência indireta porque o agente público não transformava o potencial construtivo em títulos para posterior venda; o que ocorria no caso da Operação Urbana Centro era o pagamento à municipalidade, por parte do proprietário do imóvel cedente, de uma taxa para acompanhamento, visto que a prefeitura era quem controlava a conta bancária onde eram realizados os depósitos obtidos por meio da venda e compra do potencial, além de dispor de equipe técnica para acompanhar a obra de restauro (CIPRIANO, 2018).

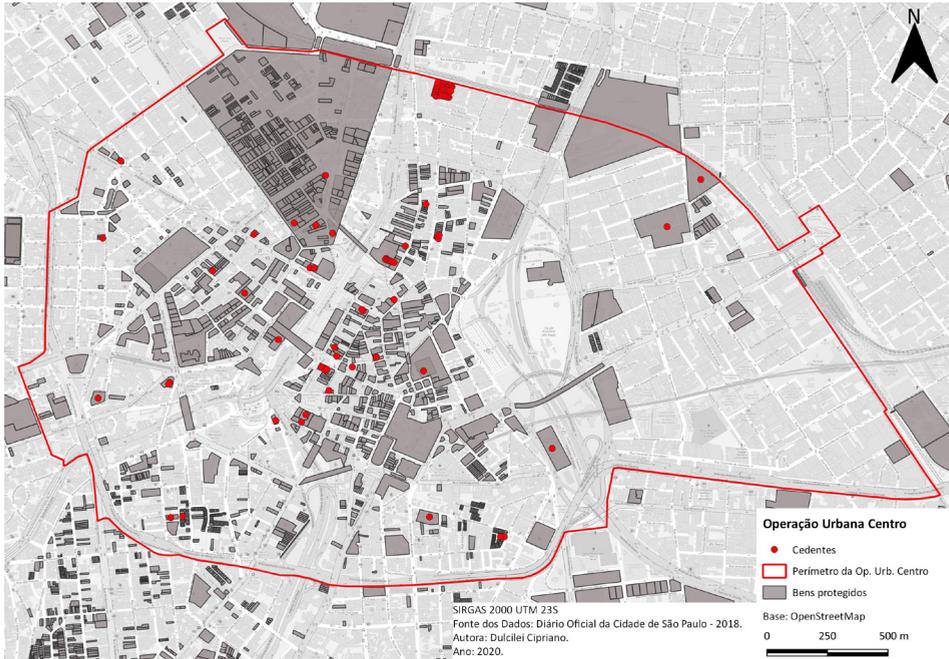


Em funcionamento há vinte anos, e com aproximadamente trezentos imóveis tombados em seu perímetro, a Operação Urbana Centro não obteve resultados satisfatórios (Figura 5.4). O gráfico apresentado na Figura 5.3 nos mostra a quantidade de declarações e certidões emitidas nesse período, evidenciando que a procura pelo instrumento teve baixa repercussão. Ao analisar a Figura 5.3, verificamos que foram emitidas somente declarações, comportamento que pode ser explicado em virtude da novidade do instrumento e da falta de conhecimento a respeito, pelo mercado imobiliário. Ainda, tem-se a não obrigatoriedade de conjugar a emissão da declaração com a venda do potencial – logo, não há solicitação de certidões no período em estudo.

Prosseguindo com a análise (Figura 5.3), podemos visualizar que as primeiras transações foram feitas entre os anos 2000 e 2002, e isso foi possível porque as propostas que já se encontravam encaminhadas desde 1998 puderam ter seu prosseguimento enquanto aguardavam o julgamento da ação de inconstitucionalidade. Em

**Figura 5.3**  
**Análise da**  
**progressão do**  
**instrumento**  
**ao longo**  
**dos anos**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.



**Figura 5.4**  
**Localização das**  
**declarações**  
**de potencial**  
**emitidas na**  
**Operação**  
**Urbana Centro**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

2003, logo após a regulamentação da transferência para fora do perímetro da Operação Urbana Centro, houve o ápice de solicitação para a compra de potencial – e mesmo assim não se configura numa soma vultosa de transações. No mesmo período, decresce a solicitação por emissão de declaração até alcançar zero, acompanhada nesse ritmo pela certidão de potencial, ou seja, não houve movimentação na TPC entre 2004 e 2007. Tal comportamento pode ser explicado pela concorrência com o instrumento da TPC do PDE 2002, a ser analisado mais adiante, e com o mecanismo da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – objeto de análise em outro capítulo deste livro.

O gráfico em análise nos mostra que a regulamentação não colaborou para impulsionar as solicitações de transferência. Dentre os fatores para o desinteresse pelo instrumento, inclui-se a concorrência com outros mais vantajosos. Outra questão que devemos pontuar recai

sobre os trâmites para solicitar a transação do potencial construtivo. O proprietário de imóvel tombado, até 2016, deveria dispor de projeto de restauro para iniciar os trâmites da TPC e ainda passar por longas etapas até obter aprovação. Se o instrumento apresentava, e ainda apresenta, como prerrogativa incentivar a preservação do patrimônio cultural edificado, a solicitação de projeto de restauro para dar início aos trâmites se configurava como entrave no andamento do pedido, pois o custo de tal serviço deveria poder ser pago com o numerário recebido por meio da transferência.

Em 2016, foi emitida uma nova norma de procedimento para solicitação da transferência de potencial na Operação Urbana Centro – Norma de Procedimento (NP) nº 59 (SPURBANISMO, 2005) –, por intermédio da qual o proprietário de imóvel protegido poderia iniciar o procedimento de transferência sem precisar ter em mãos o projeto de restauro<sup>24</sup>: seria necessário tão somente dispor de um termo de compromisso informando que parte do montante recebido com a transferência seria investido nisso. A NP 59 contribuiu para acelerar as solicitações de declaração, pois, é visível na Figura 5.3 que em 2016 houve acréscimo considerável na quantidade de solicitações de declaração, assim como nos pedidos de certidão, ou seja, após longo período de estagnação, as transações de potencial construtivo foram retomadas. E, além da NP 59, outro motivo ao qual aliamos esse acréscimo se encontra na aprovação da nova lei de zoneamento naquele mesmo ano, contribuindo para que a compra de potencial se tornasse minimamente interessante para o mercado imobiliário.

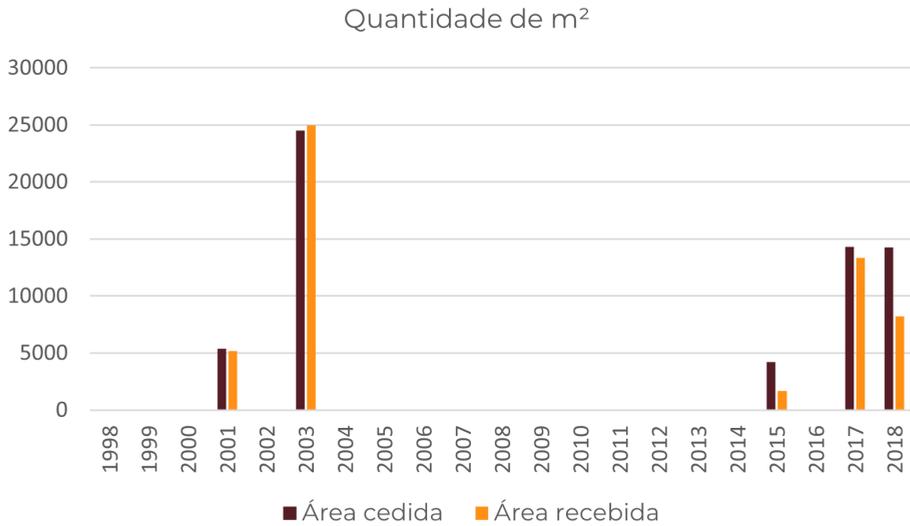
Um dos exemplos de como a NP 59 contribuiu para a melhoria do mecanismo é o Mosteiro de São Bento, cujo processo ficou paralisado por dezessete anos em virtude de entraves decorrentes da Adin e e também

24. Resolução  
Compresp 23/2015.

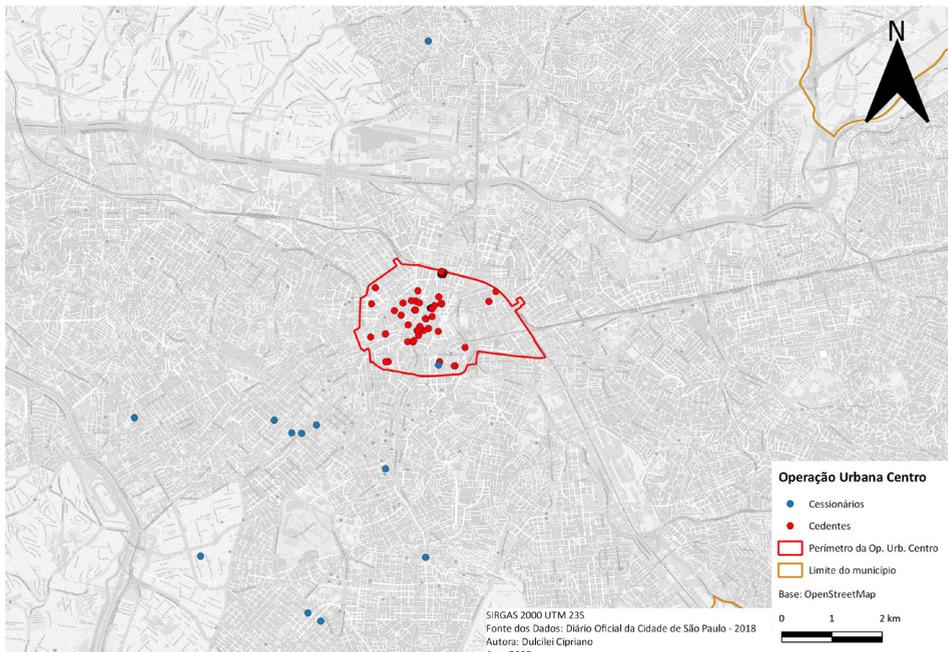
pela forma como era operacionalizado o mecanismo em seus primórdios. As obras de restauro do mosteiro foram efetuadas por meio de doações, uma vez que o processo de transferência, iniciado em 1998, não havia conseguido concluir até 2017 uma transação de potencial. A efetivação da primeira transferência de potencial construtivo desse imóvel ocorreu apenas depois da NP 59; logo, entendemos que qualquer alteração proposta para o instrumento deverá observar de início a operacionalização deste e, ainda, em se tratando de bens de interesse histórico, é preciso mais que um único instrumento para contribuir economicamente na preservação de sua materialidade, posto que o restauro de edifício não tem prazo de duração infinito e a TPC pode ser efetuada somente uma vez por matrícula de imóvel.

Nossa análise revela que a movimentação de potencial construtivo, no período de vinte anos, não atingiu um fluxo regular (Figura 5.5), tendo se concentrado em períodos distintos, sempre muito próximos a mudanças ou alterações na legislação. Entendemos que o comportamento revelado no gráfico informa que a TPC sempre foi realizada em horas de incerteza, e mesmo assim em níveis muito baixos. Cumpre observar que os dois últimos anos do período analisado mantêm certa constância nos montantes transacionados, porém uma análise efetiva, considerando que a partir daquele momento houve inflexão na operacionalização da TPC, jamais poderá ser realizada, pois em 2018 foram iniciadas tratativas buscando a revisão do instrumento e da Operação Urbana Centro, procedimento há muito aguardado, em razão de o mecanismo ter mantido sua formulação intacta num período em que já foram promulgados dois PDEs.

**Figura 5.5 Análise da transação de metros quadrados, considerando a data de publicação no DOC** Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.



**Figura 5.6 Espacialização da TPC na Operação Urbana Centro** Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.



## O instrumento no Plano Diretor 2002

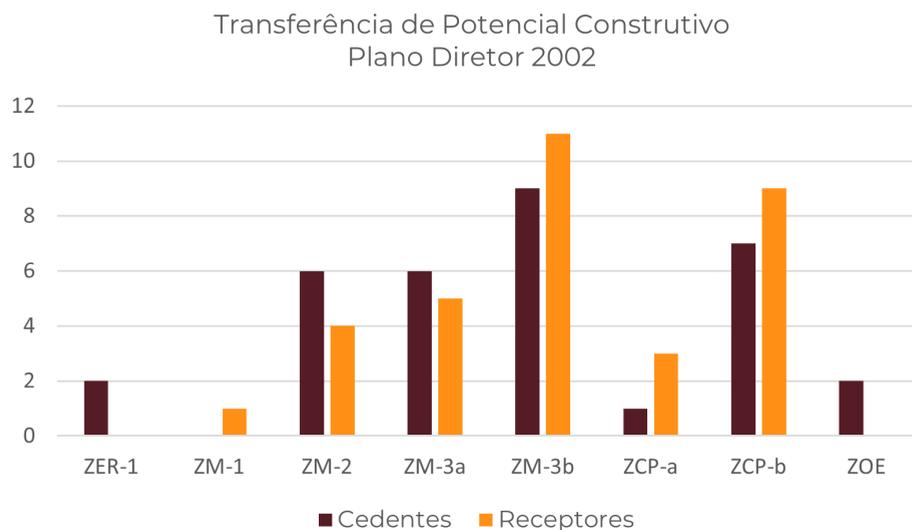
Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade – EC/2001 (Lei nº 10.257/2001), e por meio dele o instrumento da TDC se consolidou no ordenamento jurídico. O EC deixou a cargo de cada município a especificidade na implantação da lei, e com isso, em 2002, foi instituída a TPC no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE 2002, pela Lei nº 13.430 (SÃO PAULO, 2002). Cumpre ressaltar que a TPC no âmbito do PDE 2002 passou a ser possível para mais três casos, além dos imóveis enquadrados como ZEPEC, diferentemente do instrumento na Operação Urbana Centro, diminuindo assim a vantagem do patrimônio cultural edificado de ter um instrumento voltado somente para ele.

O instrumento da TPC no PDE 2002 permitia ao proprietário do bem edificado tombado transferir a diferença entre o potencial construtivo utilizado existente e o potencial construtivo máximo. Segundo a Lei nº 13.430/2002, as áreas passíveis de recepção seriam aquelas cujo coeficiente de aproveitamento básico pudesse ser ultrapassado. Elas deveriam se concentrar nas áreas já mencionadas<sup>25</sup>. No que se refere ao imóvel receptor, a legislação limitou a 50% do coeficiente de aproveitamento básico o potencial máximo acumulável por transferência.

A zona que mais transferiu e recebeu potencial construtivo foi a ZM-3b, conforme podemos visualizar nas Figuras 5.7 e 5.8, zona mista de densidades demográficas e construtivas altas, que tinha como referência o uso residencial. A ZCP-b<sup>26</sup> foi a segunda zona a receber a maior quantidade de lotes receptores, com a aplicação dos

25. Áreas de Intervenção Urbana, nas faixas de até 300 m ao longo dos eixos de transporte público de massa e naquelas situadas nas áreas definidas num raio de até 600 m de estações de trem e metrô já construídas

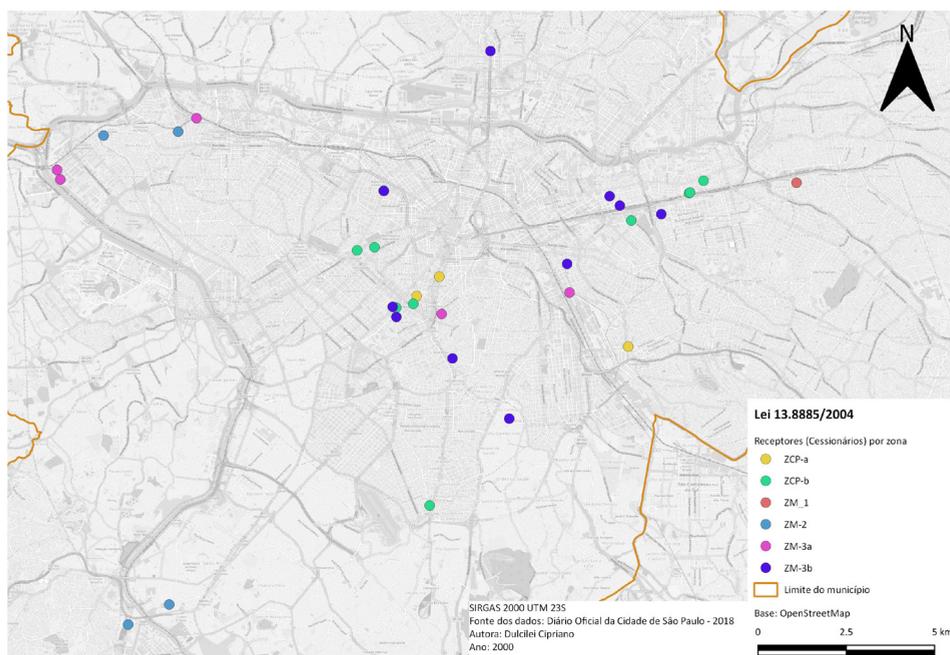
26. Zonas de centralidade polar são zonas destinadas a localização de atividades caracterizadas pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais (SAO PAULO, 2004).



mesmos parâmetros de coeficiente de aproveitamento básico que a primeira. No entanto, é nosso entendimento que ela era vista como segunda opção por não ter uma característica marcadamente residencial e, apesar de não termos encontrado na legislação diretrizes no que se refere ao uso do lote receptor, observamos que grande parte das transações foi concretizada para zonas com essa predominância. A predominância de transações para uma zona altamente adensada demonstra que a municipalidade não implementou o instrumento com o intuito de que ele cumprisse um de seus objetivos primordiais, a saber, promover aumento de densidade em áreas capazes de suportá-la, ao estipular a transferência para eixos de transporte público (viário e metroviário) ou para zonas passíveis de adensamento.

Figura 5.7  
**Análise da transação de potencial por zonas no Plano Diretor 2002 e Lei de Zoneamento de 2004**

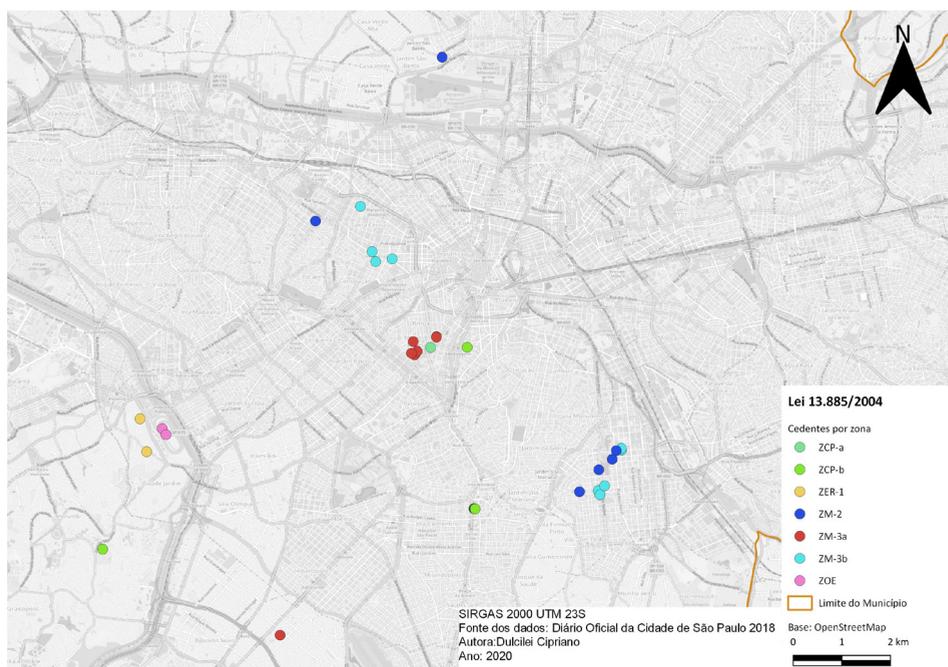
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.



No caso dos imóveis tombados (cedentes), os índices por zona são os mesmos dos receptores, tendo a ZM-3b o maior número de declarações emitidas, com a zona ZCP-b vindo logo em seguida (Figura 5.9). Mas, neste caso, como os dois coeficientes de aproveitamento básico têm valor igual a 2, é preciso considerar o valor do lote cedente, algo de que não dispomos neste momento, pois seria ele o responsável por definir se o potencial passível de transferência seria maior ou menor, configurando ganhos ao proprietário do bem tombado. Cumpre esclarecer que, segundo nossas breves simulações matemáticas, se o valor do terreno do imóvel cedente for menor, seu coeficiente de aproveitamento deverá ser maior para que a área construída equivalente transferida seja vantajosa para o receptor. Logo, como resultado dessa simulação, entendemos que nos dois casos o zoneamento não é o único fator a ser considerado.

**Figura 5.8**  
**Localização**  
**da emissão**  
**de certidões**  
**de potencial**  
**construtivo no**  
**Plano Diretor**  
**2002 e Lei de**  
**Zoneamento**  
**de 2004**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.



De modo geral, a TPC no PDE 2002 reflete as demandas do setor da construção civil naquele período. Na Figura 5.10, podemos verificar que as emissões de declaração foram realizadas acompanhando picos de interesse, cujo máximo foi atingido em 2012 – um ano antes de o projeto de lei do novo PDE 2014 ser aprovado –, quando um proprietário solicitou várias declarações para seus imóveis, por já ter em vista um comprador para o potencial emitido, os quais não foram objeto de obra de restauro<sup>27</sup>. O que podemos apreender neste caso é que a solicitação pode ter partido do comprador, então o interesse do proprietário do imóvel tombado só se fez presente pela segurança de poder transacionar o potencial imediatamente. Esse caso difere do que ocorre em grande parte das declarações de potencial emitidas, as quais aguardam por anos um comprador de potencial. Ainda sobre o caso anterior, cumpre pontuar que a TPC

**Figura 5.9**  
**Localização**  
**da emissão de**  
**declarações**  
**de potencial**  
**constitutivo no**  
**Plano Diretor**  
**2002 e Lei de**  
**Zoneamento**  
**de 2004**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

27. Realizamos busca no Diário Oficial da Cidade de São Paulo e não encontra-

foi procurada por um empreendedor imobiliário, cuja empresa estava no mercado havia somente um ano, e em cujo terreno objeto de recepção até o presente momento nada foi construído<sup>28</sup>.

As emissões de certidão de potencial construtivo apresentaram considerável atividade no período de 2007 a 2015. Os dados analisados nos mostram que o crescimento na procura por certidão foi pródico (Figura 5.10), As variações em sua atividade acompanharam a atividade econômica no mesmo período, visto que os maiores picos ocorreram entre 2008 e 2013, acompanhando o *boom* da construção civil no Brasil. A análise do gráfico evidencia também uma queda considerável de 2013 para 2015, contrariando o que era dito nas palestras e seminários por representantes da municipalidade naquele momento, a saber, que a procura da TDC havia aumentado no ano de 2014, pois a OODC estava muito cara naquele ano. Porém, cumpre ressaltar que nossa análise usou como base o ano de emissão da certidão, e não o do processo de solicitação da certidão de potencial; nisso pode se concentrar a visualização de queda no período supracitado, uma vez que alguns processos iniciados em 2014 só tiveram sua certidão emitida dois ou quatro anos mais tarde.

Apesar de a emissão de declarações de potencial construtivo ter se iniciado em 2003, somente em 2008 foi realizada a primeira transação de potencial (Figura 5.11), confirmando o que foi relatado anteriormente – que a movimentação de potencial, compra e venda só se realizou no período em que a construção civil vivenciava sua época dourada, cinco anos depois de o proprietário do bem tombado ter obtido sua declaração de potencial construtivo. Sob o ponto de vista do imóvel tombado, cinco anos é um intervalo muito longo para aguardar o recebimento de um montante capaz de contribuir com

mos processos de restauro para o endereço em questão.

28. Verificamos pelo Google ([www.google.com/maps](http://www.google.com/maps)) que o lote atualmente possui uma central de vendas de apartamentos. Acesso em: 10 maio 2020.

### Transferência de Potencial Construtivo Plano Diretor 2002

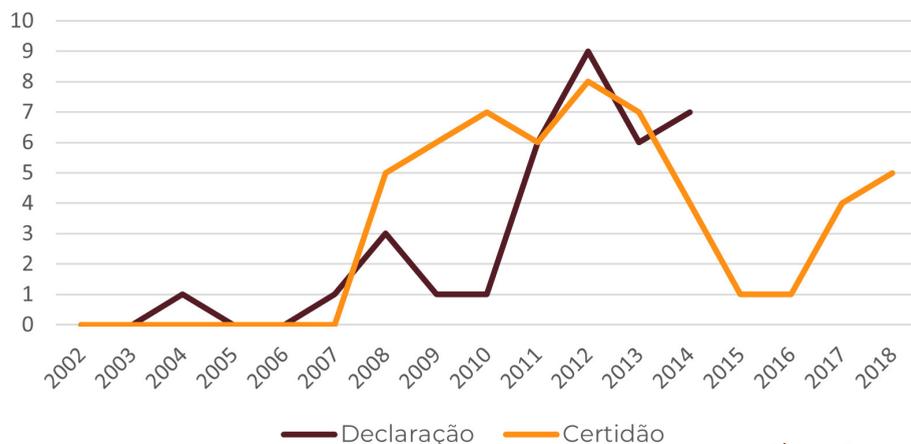


Figura 5.10  
**Análise da  
progressão do  
instrumento  
no Plano  
Diretor 2002**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

a obra de restauro; geralmente se adota como prazo de validade para obras dessa natureza o período de dez anos, o que significa que, em cinco anos, ela estaria na metade de sua vida útil<sup>29</sup>. Ou, pior, em cinco anos um imóvel que inicialmente se encontrava em boas condições de conservação poderia ter alcançado um estado ruim ou péssimo em função de diversos fatores – dentre os mais comuns na cidade de São Paulo estão poluição, chuva ácida e descargas elétricas.

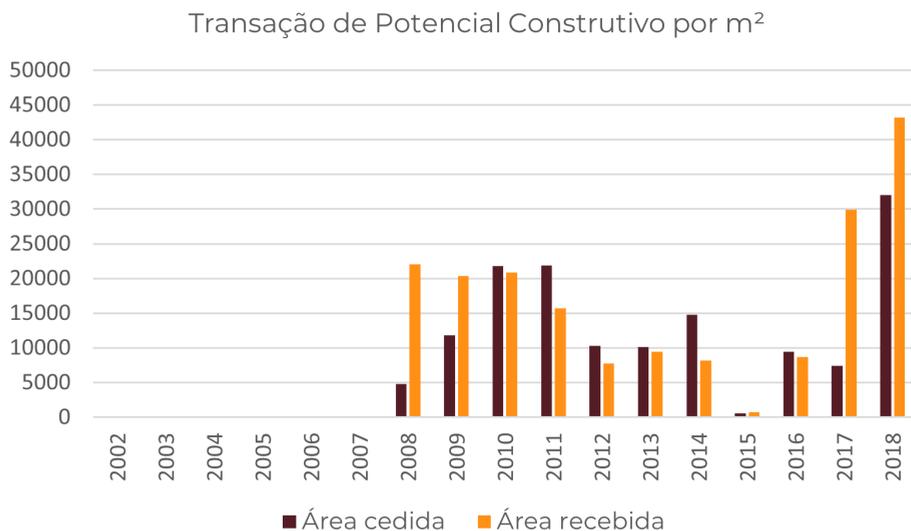
Com base nos dados obtidos, observamos que a TPC no PDE 2002 teve sua operacionalização concentrada nos últimos seis anos de vigência da lei, no decurso de um período econômico de grande retorno para a construção civil brasileira. Indagamos como o instrumento teria se comportado em outra situação econômica, e, com referência na nossa análise sobre a transferência no âmbito da Operação Urbana Centro, pensamos que essa resposta seria da mesma ordem da análise anteriormente realizada, senão pior, se considerarmos o método de cálculo, os CAs e os valores de lote dos imóveis que não se encontram na área central do município.

29. Tomando como referência minha experiência de trabalho no Departamento de Patrimônio Histórico (DPH) e no Iphan.

Para finalizar a análise do instrumento sob a Lei 13.430/2002, chamamos atenção mais uma vez para a Figura 5.11, mais especificamente para o ano de 2018, em que é possível visualizar o elevado montante de metros quadrados transacionados com base nos processos de transferência iniciados no PDE 2002 e concluídos somente após a promulgação do novo PDE 2014, segundo a Lei nº 16.050 (SÃO PAULO 2014). Com isso, levantamos os seguintes questionamentos: Quais teriam sido as vantagens advindas da postergação por quatro anos da efetivação da transação de potencial? Estaria o mercado imobiliário aguardando o aumento do valor venal dos lotes receptores? Teria esse comportamento sido influenciado pela concorrência com outro instrumento?

**Figura 5.11**  
**Análise da**  
**transação**  
**de potencial**  
**por metro**  
**quadrado no**  
**Plano Diretor**  
**2002 e Lei de**  
**Zoneamento**  
**de 2004**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.



## **A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2014**

O parágrafo 3º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001 determina que o Plano Diretor deve ser revisado a cada dez anos a fim de avaliar os resultados obtidos e aprimorar as prioridades da política urbana municipal. Assim, em 2014 a TPC também sofreu alterações, passando a ser denominada TDC<sup>30</sup> – a mesma nomenclatura do instrumento no EC/2001 –, e trazendo consigo novas fórmulas para o cálculo da transferência, aliadas a mudanças em sua forma de implementação. No que se refere à TDC, uma das alterações se concentra na liberação da transferência para o proprietário que não dispõe de condições financeiras para custear o projeto de restauro, desde que ele assine um termo de compromisso vinculando o montante recebido com a TDC às ações voltadas a manter a conservação e a preservação do bem tombado.

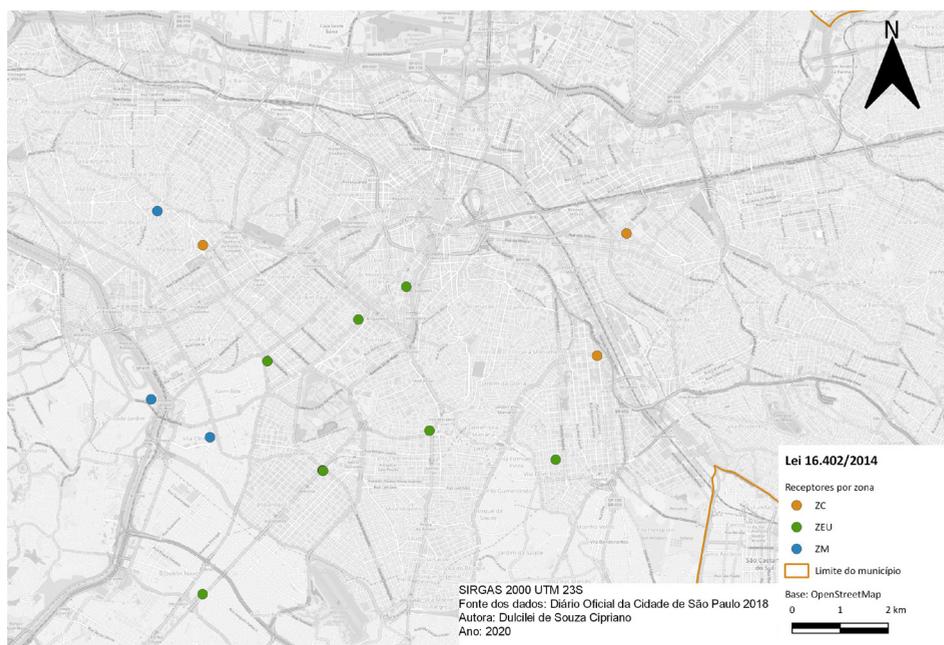
A alteração do instrumento trouxe para a nova fórmula fatores de incentivo que pressupõem contribuir com o proprietário do imóvel tombado cujo lote apresente dimensões reduzidas, já que a TDC considera a área do lote, e não mais o potencial virtual deste, como ocorria na TPC. Desse modo, quanto menor o lote, maior o fator de incentivo. Apesar das inovações que buscam auxiliar a conservação e a preservação do imóvel tombado, a lei limitou o potencial construtivo transacionado no período de doze meses ao montante de 5% do valor arrecadado pelo Fundurb no mesmo período. Tal vinculação surge como um limitador à TDC no caso do pequeno proprietário, pois um lote tombado de grandes dimensões pode utilizar de uma só vez esse percentual, reduzindo a possibilidade de o pequeno proprietário poder realizar a transferência.

30. Lei nº  
16.050/2014.

A TDC também impôs melhorias no que concerne à aplicação do instrumento nos lotes receptores, a qual consiste na inserção dos fatores social e de planejamento<sup>31</sup>, responsáveis por incentivar ou desestimular o adensamento em determinadas áreas da cidade em função da infraestrutura existente. Outra implementação a ser considerada é o fato de a certidão só poder ser emitida mediante comprovação do atestado de conservação do imóvel tombado ou de que o bem será restaurado com o montante advindo da TDC (SÃO PAULO, 2014).

A despeito dos fatores que foram implementados em busca de maior controle do adensamento, o que vimos na análise dos quatro primeiros anos de funcionamento da TDC, é que a Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) foi a que mais recebeu transferência (Figura 5.12). Ela tem como característica densidades demográfica e construtiva altas, apresentando o mesmo comportamento já observado no âmbito do PDE 2002. A esta altura da pesquisa, cumpre questionar: Quais são os ganhos que a municipalidade busca ao disponibilizar a transferência para zonas que, em teoria, são as menos indicadas para receber adensamento? A legislação permitiu, portanto, a recepção de potencial transferido para todo lote cujo coeficiente de aproveitamento máximo fosse maior que 1, ou seja, as zonas com baixa densidade não podem receber potencial advindo da TDC, como é o caso da Zona Corredor.

31. Fator de Interesse Social (Fs) para efeito de cálculo do valor da contrapartida financeira correspondente a outorga onerosa do potencial construtivo adicional (Lei nº 16.050/2014).



**Figura 5.12**  
**Localização**  
**da emissão**  
**de certidões**  
**de potencial**  
**construtivo no**  
**Plano Diretor**  
**2014 e Lei de**  
**Zoneamento**  
**de 2016**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

Entendemos, e já discorremos a respeito neste texto, que não obteve efeito o direcionamento dado pelo PDE 2002, ao indicar como área passível de recepção de potencial advindo da TDC aquelas de entorno de eixos de circulação e estações de metrô/trem. Contudo, neste mesmo texto levantamos a necessidade de direcionar somente para tais áreas a TPC em vez de abrir para a cidade toda, que é o que permite o PDE 2014. De antemão, pois não nos cabe aqui analisar outros instrumentos, vislumbramos que a TDC tem sido preterida em razão de outros mecanismos por não contribuir financeiramente com os cofres públicos. Ora, aqui nos compete observar o instrumento do ponto de vista de um benefício econômico para o imóvel de interesse histórico protegido pela lei e, se a municipalidade, que é a responsável por instituir esse benefício, ao mesmo tempo dificulta sua eficácia, não encontramos sentido na manutenção dele nos moldes em que vem sendo implementado.

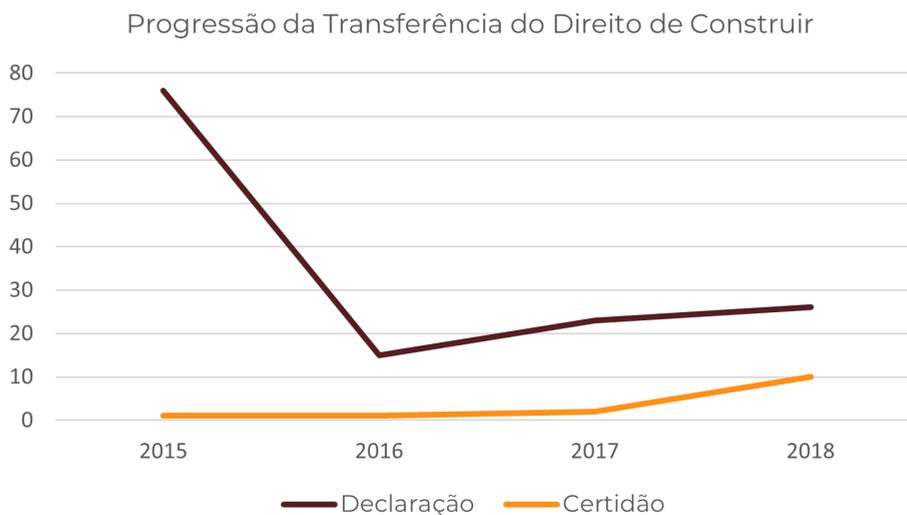


Figura 5.13  
Análise da  
progressão do  
instrumento  
nos primeiros  
anos de  
implementação  
do Plano

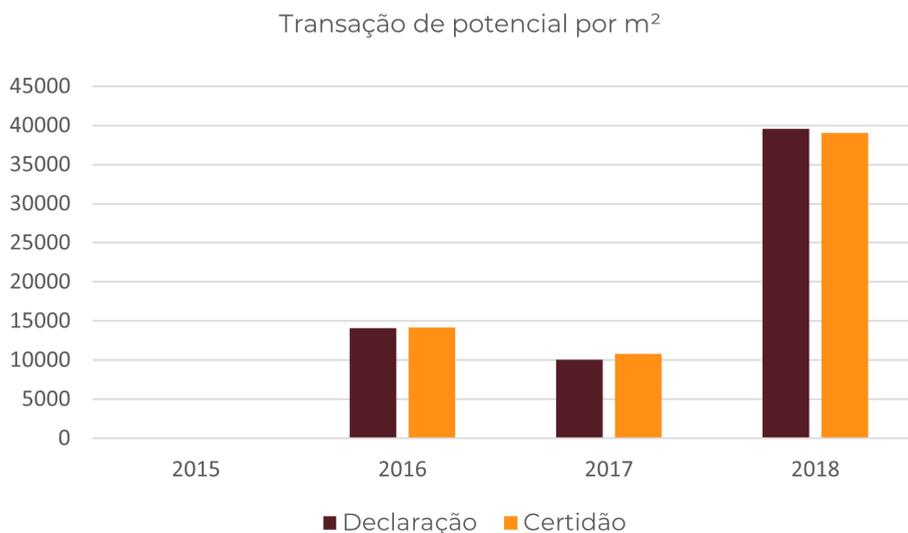
**Diretor 2014**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

Como a lei foi instituída no meio de 2014, optamos por iniciar a análise dos primeiros anos de implementação da TDC a partir de 2015. O gráfico (Figura 5.13) demonstra que inicialmente o instrumento teve alta procura pelos proprietários de imóveis tombados e sofreu queda vertiginosa no ano subsequente, para então voltar a exercer alguma atração, mas de forma moderada, mantendo-se nesse ritmo por dois anos. A alta taxa de emissão de declarações em 2015 deveu-se à solicitação do instrumento por parte de moradores de uma vila em São Paulo, possuidora de 49 imóveis. O pedido da transferência por vários imóveis ao mesmo tempo naquele momento se justificou por conta da fórmula que ainda mantinha o fator de incentivo igual a 1 (Lei nº 16.050/2014), algo que não oferecia nenhuma contribuição ao proprietário de pequenos imóveis. Já os outros pedidos de declaração naquele ano pertencem a imóveis cujos lotes possuem dimensões acima de 10 mil m<sup>2</sup>, para os quais o fator de incentivo igual a 1 era vantajoso.

Na Figura 5.14, podemos visualizar que a emissão de declaração diminuiu consideravelmente após 2016, ano de aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LPUOS (SÃO PAULO, 2016), quando passaram a vigorar os novos fatores de incentivos – variáveis em função da área do terreno tombado. Logo, se tivessem aguardado a aprovação desta lei, os imóveis da Vila Normandia teriam obtido um valor maior de potencial passível de transferência, visto que os maiores fatores de incentivo seriam destinados às menores áreas de lotes. Com a instituição dos fatores de incentivo a legislação passou a contribuir com o proprietário de imóveis tombados de médio e pequeno porte, que se constituem na quantidade mais representativa dos imóveis tombados. Depois de 2016, os pedidos de declaração de potencial construtivo retomam seu crescimento, porém ascendendo em ritmo moderado.

Apesar da limitação que impôs o valor das TDCs a 5% do total arrecadado pelo Fundurb no período compreendido nos doze meses anteriores, ainda assim os proprietários de lotes tombados com dimensões superiores a 5 mil m<sup>2</sup> foram os que mais realizaram transferências nos anos aqui estudados. Isso pode ser constatado mediante a verificação da quantidade de metros quadrados transacionados de 2014 a 2018 (Figura 5.14). E, considerando que a emissão de certidões teve seu início após 2016 (Figura 5.13), a quantidade de solicitações realizadas revela que, apesar de baixo, o interesse pela compra de potencial tem se mostrado crescente, se compararmos com as versões anteriores do instrumento, já discutidas aqui, no mesmo período.



Ainda é cedo para classificarmos a TDC como um instrumento que contribui para a conservação e a preservação do patrimônio cultural edificado em São Paulo. Os primeiros anos analisados nesta pesquisa nos mostram que há maior interesse tanto por parte dos proprietários de imóveis tombados como dos incorporadores imobiliários, porém, se levarmos em conta o montante de imóveis tombados no município, os números ainda são ínfimos, e isso demonstra que o instrumento sozinho não é capaz de prover as necessidades que os bens de interesse cultural edificados demandam. São muitos os fatores a pontuar quando se trata de benefícios concedidos aos bens tombados que buscam contribuir com sua salvaguarda. E a TDC, assim como suas outras versões aqui estudadas, pela especificidade de poder ser realizada uma única vez, já não se enquadra como um mecanismo ideal para esse objetivo, pois o imóvel histórico requer manutenção constante.

Figura 5.14  
Análise da  
transação  
de potencial  
por metro  
quadrado  
no Plano  
Diretor 2014  
e Lei de Uso  
e Ocupação  
do Solo 2016

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

## **BREVE ANÁLISE COMPARATIVA DO INSTRUMENTO EM DIFERENTES MODOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Para compreender melhor o mecanismo, realizamos exames comparativos com vistas a averiguar como ele funcionou nos diferentes meios de implementação. Primeiro, analisamos como a TPC no âmbito da Operação Urbana Centro se comportou quando da implementação do instrumento pelo PDE 2002; posteriormente, examinamos o dispositivo na revisão do PDE em 2014, verificando de que maneira a implementação da TDC, em seus quatro anos iniciais, impactou na TPC da Operação Urbana Centro. Entendemos que essa investigação, mesmo que breve, se faz necessária para avaliarmos em que grau a concorrência entre modos de implementação distintos impactou o funcionamento do instrumento.

Para isso, começamos levantando as fórmulas utilizadas na implementação do dispositivo em seus três períodos de funcionamento. Para proporcionar melhor compreensão, resolvemos dispor no Quadro 5.1 todas as fórmulas adotadas no contexto do PDE 2002, visto que a equação sofreu alteração com a promulgação da LPUOS (SÃO PAULO, 2004). O resultado do levantamento realizado nas legislações originou o Quadro 5.1, em que se pode verificar a evolução histórica do instrumento da TPC por meio de suas fórmulas.

A princípio, observamos que a fórmula da TPC na Operação Urbana Centro é igual, ou quase isso, à equação adotada no PDE 2002 e na LPUOS 2004. Porém, enquanto no PDE havia uma fórmula para descontar a área construída, na Operação Urbana Centro foram implementadas faixas de CA, responsáveis por delimitar as porcentagens permitidas para o potencial construtivo passível de ser transferido.

**Quadro 5.1 Fórmulas adotadas para o cálculo do instrumento, conforme marco legal**

Fonte: Lei Municipal nº 12.350/1997, Lei Municipal nº 13.430/2002, Lei Municipal nº 13.885/2004 e Lei Municipal nº 16.050/2014. Tabulação: Elaborada pela autora.

<b>OU Centro (Lei nº 12.349/1997)</b>	<b>PDE 2002 (Lei nº 13.430/2002)</b>	<b>LPUOS 2004 (Lei nº 13.885/2004)</b>
$ACe = (VTp/VTc) \times (CAc/CAp) \times PCpt$	$ACr = VTc/CAc \times CAr/VTr \times ATc$	(1) $ACr = (VTc/VTr) \times (CAr/CAc) \times PCpt$ (2)* $PCpt = (ATc \times CAc) - Ach$
ACe: área construída equivalente para imóvel cessionário	ACr: área construída equivalente a ser recebida	ACr: área construída equivalente a ser recebida.
VTp: valor do m <sup>2</sup> do terreno do imóvel preservado constante da Planta Genérica de Valores.	VTc: valor do m <sup>2</sup> de terreno cedente, determinado na PGV.	VTc: valor do m <sup>2</sup> de terreno cedente, determinado na PGV
VT: valor do m <sup>2</sup> do terreno do imóvel cessionário constrante da Planta Genérica de Valores.	VTr: valor do m <sup>2</sup> de terreno receptor determinado na PGV.	VTr: valor do m <sup>2</sup> de terreno receptor determinado na PGV
CAc: coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso do imóvel cessionário	CAr: coeficiente de aproveitamento básico do terreno receptor.	CAr: coeficiente de aproveitamento básico do terreno receptor.
CAp: 4 (quatro) = coeficiente de aproveitamento do terreno adotado na área da Operação Urbana Centro para os casos de transferência de potencial construtivo	CAC: coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente	CAC: coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente
PCpt: potencial construtivo passível de transferência, em m <sup>2</sup>	ATc: área do terreno cedente.	PCpt: potencial construtivo do terreno cedente passível de transferência para o terreno receptor. ATc: área do terreno cedente Ach: área já construída no terreno cedente a ser descontada do seu potencial construtivo. * § 1º, Art. 26 - O PCpt quando houver necessidade de descontar a parcela de área construída existente no imóvel passa a ser calculado pela seguinte fórmula.

PDE 2014 (Lei nº 16.050/2014)	LPUOS 2016 (Lei nº 16.402/2016)
(1) $PC_{pt} = ATc \times CABas \times Fi$ (2)** $PCr = (PC_{pt} \times VTcd) / (Cr \times CAmáxcd)$	
PC <sub>pt</sub> : potencial construtivo passível de transferência.	Art. 24. Na emissão de novas declarações de potencial construtivo passível de transferência de imóveis enquadrados como ZEPEC, nos termos do art. 125 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, serão aplicados os seguintes Fatores de Incentivo (FI):
ATc: área do terreno cedente.	I. 1,2 (um inteiro e dois décimos) para imóveis com área de lote de até 500m <sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados).
CABas: coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente, vigente na data de referência.	II. 1,0 (um inteiro) para imóveis com área de lote superior a 500m <sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) até 2.000m <sup>2</sup> (dois mil metros quadrados).
Fi: Fator de incentivo = 1, e após aprovação da Lei 16.402/2016 variando de 0,1 a 1,2.	III. 0,9 (nove décimos) para imóveis com área de lote superior a 2.000m <sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) até 5.000m <sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados).
PCr: potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor.	IV. 0,7 (sete décimos) para imóveis com área de lote superior a 5.000m <sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) até 10.000m <sup>2</sup> (dez mil metros quadrados).
VTcd: valor unitário, valor por 1m <sup>2</sup> (um metro quadrado), do terreno cedente ou doado de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa vigente na data de referência ou doação, conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	V. 0,5 (cinco décimos) para imóveis com área de lote superior a 10.000m <sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) até 20.000m <sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados).
Cr: valor unitário, valor de 1m <sup>2</sup> (um metro quadrado), da contrapartida da Outorga Onerosa no imóvel receptor	VI. 0,2 (dois décimos) para imóveis com área de lote superior a 20.000m <sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) até 50.000m <sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados).
CAmáxcd: coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente ou doado, vigente na data de referência ou de doação, conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Nos casos em que o potencial construtivo é passível de transferência sem doação, o potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor (PCr) será calculado adotando-se o coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente (CAmáxcd) igual a 4 (quatro)	VII. 0,1 (um décimo) para imóveis com área de lote superior a 50.000m <sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados).
* Equação para obtenção do potencial construtivo passível de transferência.	
** Equação para obtenção do potencial construtivo a ser transferido para o imóvel receptor.	

Quadro 5.1  
(continuação)  
**Fórmulas adotadas para o cálculo do instrumento, conforme marco legal**  
Fonte: Lei Municipal nº 12350/1997, Lei Municipal nº 13.430/2002, Lei Municipal nº 13.885/2004 e Lei Municipal nº 16.050/2014.  
Tabulação: Elaborada pela autora.

### Transferência de Potencial Construtivo Operação Urbana Centro x Plano Diretor Estratégico 2002

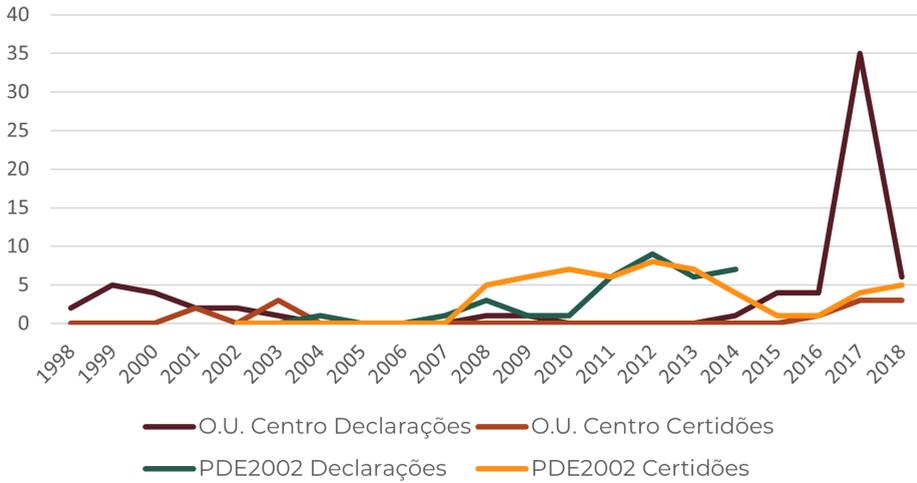


Figura 5.15  
**Análise comparativa do instrumento na Operação Urbana Centro e no Plano Diretor 2002**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

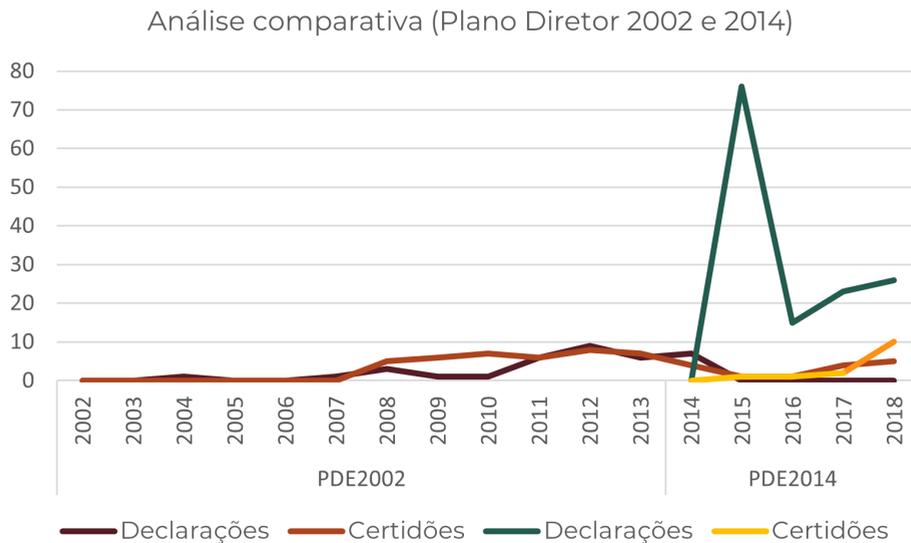
Na Operação Urbana Centro, o potencial construtivo é considerado a área computável construída (SÃO PAULO, 1997). E, para a obtenção do Potencial Construtivo Passível de Transferência (PCpt), realiza-se a multiplicação entre o valor da área do terreno e o CA estabelecido em uma das faixas disponibilizadas pela lei. Para enquadramento do imóvel nas faixas de CA concedidas pela Lei 12.349/1997, o proprietário do bem tombado, ou a pessoa a quem ele tenha delegado essa tarefa, deverá registrar o potencial efetivo do bem protegido, que é dado pelo resultado da divisão da área computável pela área do lote.

Por meio das equações apresentadas e dos parâmetros disponíveis nas leis aqui estudadas, verificamos que o dispositivo da TPC na Operação Urbana Centro se apresentava mais vantajoso, contudo, podemos verificar no gráfico (Figura 5.15) que a transferência de potencial no PDE 2002 teve uma procura consideravelmente

maior que o instrumento da Operação Centro no mesmo período. Averiguando a movimentação de certidões no período de 2007 a 2013, visualizamos que o incorporador imobiliário, embora tendo menores ganhos com a equação da TPC no PDE 2002, optou por utilizar o mecanismo fora da Operação Urbana Centro, pois, em nosso entendimento, os trâmites eram mais rápidos e o controle sobre o mecanismo menor, considerando que na operação urbana existia, e ainda se mantém, a questão da análise urbanística para aprovação do empreendimento no lote receptor. Vale destacar que até 2016 havia o condicionamento da transferência à necessidade de um projeto de restauro para o imóvel preservado.

Com a aprovação do PDE em 2014, uma nova equação foi adotada para a operacionalização do instrumento. Foi criada uma fórmula para o bem tombado (cedente) e outra para o receptor. Na primeira se adotou -se um fator de incentivo por faixas de metros quadrados de terrenos, na tentativa de beneficiar o proprietário do imóvel protegido situado em lotes menores. No que se refere ao lote receptor, houve alteração no cálculo do metro quadrado do valor de terreno, visto que, no PDE 2002, era utilizado o valor disposto na Planta Genérica de Valores (PGV) e atualmente se faz uso do valor de terreno para fins de outorga onerosa, o qual está mais próximo do valor de mercado praticado. .

O gráfico (Figura 5.16) revela que a TDC, no PDE 2014, tem sido objeto de grande procura, principalmente se compararmos ao período inicial de execução do mecanismo no âmbito do PDE 2002. As alterações realizadas nas equações têm se mostrado interessantes tanto para os proprietários de imóveis protegidos como para os incorporadores imobiliários, e as exigências impostas para efetivação da transação, ainda numa comparação com o instrumento da lei anterior, a princípio não se configuram como barreiras para o bom andamento do mecanismo.



Quando comparamos os primeiros anos da TDC com o mecanismo da transferência na Operação Urbana Centro no mesmo período, verificamos que é nesse momento que se obtém a maior quantidade de emissão de declarações no contexto da operação urbana (Figura 5.17). Para nós, isso é efeito da aprovação do novo PDE em 2014, quando o Departamento do Patrimônio Histórico de São Paulo emitiu, em 2015, a Resolução nº 23/2015 (SÃO PAULO, 2015), firmando diretrizes para análise do estado de conservação dos imóveis tombados objetos de concessão de benefícios e incentivos fiscais e urbanísticos. Essa resolução, em conjunto com as diretrizes para a TDC no PDE 2014, serviu como embasamento para a formulação da NP 59, visando à operacionalização da TPC na Operação Urbana Centro, responsável por realizar alterações em busca de promover maior agilidade nos procedimentos e aproximar o benefício do beneficiário, ao permitir que o montante disponibilizado pelo mecanismo seja utilizado para pagamento do projeto de restauro.

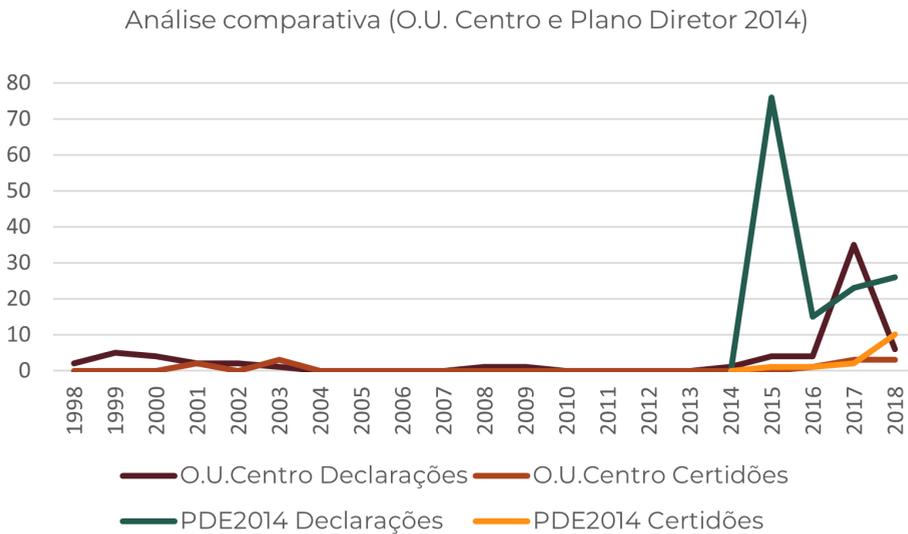
Figura 5.16  
**Análise comparativa do instrumento no Plano Diretor 2002 e 2014**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.

Atrelamos à NP 59 a alta considerável na emissão de declarações de TPC em 2017, primeiro pela possibilidade de o proprietário empregar o montante obtido com a TPC para a contratação do projeto de restauro, pela agilidade nos procedimentos e finalmente pelo fato de a empresa urbana não ser mais a gestora do processo, viabilizando com isso a atuação de terceiros na transação do instrumento, os quais a princípio fazem as vezes de divulgadores do mecanismo ante os proprietários que não tinham conhecimento sobre o assunto. Mas, no que diz respeito à emissão de certidões, verificamos que a nova norma não contribuiu para que o dispositivo na Operação Urbana Centro se tornasse competitivo em face da TDC/2014.

**Figura 5.17**  
**Análise comparativa do instrumento na Operação Urbana Centro e no Plano Diretor 2014**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, vários anos.



Considerando a análise comparativa realizada entre as três fases do instrumento, entendemos que o mecanismo implementado pela Operação Urbana Centro não se mantém competitivo diante do seu congêneres no âmbito de um PDE. Apesar de a NP 59 ter oferecido avanços no que concerne à operacionalização da TPC, o instrumento não se mostra interessante para a incorporação imobiliária como meio de obter potencial adicional. Se anteriormente o controle sobre a TPC na Operação Urbana Centro, e a falta deste no PDE 2002, era uma das características que influenciavam a maior procura pelo segundo, entendemos que no PDE 2014 a nova equação de cálculo e seus parâmetros são mais efetivos para a transação do potencial.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise aqui efetuada buscou verificar a efetividade do instrumento da transferência ao longo dos vinte anos de sua implementação, tendo como abrangência de estudo a concepção e a evolução desse mecanismo, que se constitui em um dos meios para promover a preservação e a conservação do patrimônio cultural edificado no município de São Paulo.

Inicialmente, exploramos o mecanismo da transferência utilizado na cidade de Nova Iorque e o relacionamos com o instrumento paulistano. Tal exploração nos mostrou que a TDR para *Landmarks Sites* não é um dispositivo muito empregado, como acontece com a transferência em São Paulo, pela incorporação imobiliária nova-iorquina para ultrapassar o potencial básico permitido.

O mecanismo em Nova Iorque, assim como em São Paulo, sofre com a concorrência de outros dispositivos. No entanto, no caso nova-iorquino os instrumentos concorrentes são mais permissivos e menos controlados pela municipalidade, diferentemente do que ocorre com os adversários da transferência paulistana. A pesquisa deixou claro que, em São Paulo, as transações são realizadas, em sua maior parte, para lotes de uso residencial, ao passo que, no caso do *Transfer of Developments Rights*, os lotes receptores estão localizados em distritos comerciais e abrigam esses usos.

A operacionalização da TDR consistiu em um dos entraves para o sucesso do mecanismo, porém entendemos que esse controle se faz necessário e, a nosso ver, contribuiu para a preservação do patrimônio edificado. Em São Paulo, esse tipo de vigilância, em menor grau que a imposta na TDR, teve seu início com a aprovação do PDE em 2014, e até o momento não se apresenta como entrave para a efetivação da transação de potencial.

O exame do instrumento TDR ficou prejudicado porque o acesso aos dados, feito por meio eletrônico, não é facilitado pela municipalidade, razão pela qual não pudemos verificar efetivamente como se deram as transações realizadas a fim de compará-las com o mecanismo paulistano. Por meio da bibliografia pesquisada, obtivemos dados que estipulam em menos de 10% o total de transferências concretizadas pelos imóveis protegidos nova-iorquinos, algo da mesma ordem que ocorre em São Paulo.

Uma análise comparativa determinante só seria possível se tivéssemos logrado acesso aos dados primários do *Transfer Developments Rights* e os utilizássemos para compará-los com cada uma das três fases do mecanismo paulistano e suas variações de aplicação, contudo

não houve tempo hábil para obter todo o material de que necessitamos, mas concluímos que, para uma abordagem inicial, nosso processo de pesquisa da TDR foi satisfatório como base para a compreensão do espectro que a transferência atinge em outro modelo.

A averiguação do instrumento paulistano também enfrentou problemas no que se refere à disponibilização dos dados. Em nossa opinião, esse fato igualmente se configura como um dos entraves ao sucesso do mecanismo porque a falta de informação desestimula a concorrência, e, sem ela, não há mercado. A inacessibilidade dos dados exerce influência quando não é possível identificar a região em que se situa o maior potencial disponível e as vantagens em sua venda e obtenção. A disponibilização dos dados, principalmente espacializados, contribuiria para estimular a competição, já que, com eles, seria possível verificar se a transferência oferece ganhos em relação a outros instrumentos.

Em 2018, a Prefeitura de São Paulo iniciou a liberação de dados da transferência por meio de uma tabela em arquivo PDF, onde estava disposta a quantia de potencial disponível naquele momento, o que já se trata de um avanço, visto que, desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o serviço era descrito como obrigatório. Porém, somos da opinião de que os dados deveriam ser liberados em sua completude, ou seja, abarcando desde a primeira transação efetuada pelo imóvel, de modo a possibilitar a efetuação de análises do fluxo de venda e compra e a compreensão do mecanismo de atuação, permitindo compará-lo ante outros instrumentos e observar quais oferecem maiores vantagens.

Em nossa análise, verificamos que, em geral, o interesse em comprar potencial construtivo por meio da transferência segue as variações do mercado da construção civil, ou

seja, quando a atividade econômica está em alta, tem-se maior procura pelo instrumento. Já a emissão de declaração de potencial teve suas maiores concentrações nos anos próximos a mudanças na legislação, o que pode ser justificado tanto pela divulgação do instrumento, nos meios oficiais ou por terceiros que fazem contato com os proprietários de bens protegidos, como pelo temor dos proprietários, daqueles que já possuem algum conhecimento sobre o assunto, de alterações na lei virem a reduzir seus ganhos.

No balanço geral, podemos averiguar que o interesse em vender potencial existe, e ao longo das três fases aqui analisadas ficou claro que a procura em utilizar o recurso é maior por parte do proprietário do bem protegido, que busca a transferência como meio para subsidiar os custos da conservação ou simplesmente como compensação por um ônus que ele pensa ter sofrido. No primeiro caso, ou o proprietário já tem alguém interessado em comprar o potencial ou foi informado, quando questionou o órgão público, dessa possibilidade de benefício para custear sua obra de restauro. Em segundo lugar, há um tipo de proprietário de bem protegido que é conhecedor da lei, ou com acesso facilitado a ela, e que deseja compensação pelo “infortúnio” de possuir um bem tombado; neste caso, o potencial só será negociado quando ele sentir que de fato terá alguma vantagem. Atualmente, temos encontrado também um terceiro caso, o daquele proprietário que foi acionado por terceiros, os quais saem à procura dos proprietários e sinalizam a possibilidade de ganhos com o bem tombado mediante a venda de potencial.

A análise do instrumento mostrou que o espaço decorrente entre a emissão da declaração de potencial e sua venda é grande, e esse é um percalço, em se tratando de um mecanismo que tem como meta incentivar a preservação do patrimônio cultural

edificado. Observamos que, em média, a finalização do processo de venda de potencial ocorre dentro de um período de dois anos, tempo suficiente para uma obra de restauro de pequeno porte, o que com frequência pode ser custeado com o montante obtido pela transferência. Entre os motivos encontrados para essa demora, incluiu-se a dinâmica do poder público em operacionalizar o mecanismo. Outros fatores verificados dizem respeito ao cancelamento do processo por não atendimento de comunique-se, abandono de processo e cancelamento da certidão para emissão de um novo pedido por parte de uma empresa para troca de razão social.

Observamos ainda que realizar uma investigação englobando a TPC no âmbito da Operação Urbana Centro fez com que esse instrumento fosse analisado sempre comparativamente em relação àquele praticado nos Planos Diretores. E, por mais que no presente ele tenha se aproximado dos parâmetros efetuados pelo PDE em 2014, ainda assim pensamos que sua avaliação será mais efetiva se apartada de um contexto geral do mecanismo, ou seja: o dispositivo praticado no contexto da operação urbana não deve fazer parte de um estudo geral porque ele possui particularidades.

Considerando a análise efetuada, concluímos que, no contexto da operação urbana e do PDE 2002, o instrumento da TPC não contribuiu para a conservação do patrimônio cultural edificado porque a maioria dos proprietários que conseguiram efetuar a transação de potencial teve que aguardar um período de, no mínimo, cinco anos, horizonte impraticável para um benefício que se propõe auxiliar obras de restauro. Contudo, a verificação dos primeiros anos de implementação do PDE 2014 mostrou que o instrumento obteve um desempenho mais favorável do que os anteriores, porém a procura pela compra de potencial ainda é inferior quando se pensa na disponibilidade para venda.

De modo geral, concluímos que esse mecanismo deve ter sua atuação casada com outra forma de benefício, tendo em vista que a transação de potencial é limitada e jamais será possível manter o estado de conservação de um imóvel protegido somente com o montante advindo da transferência. A manutenção do patrimônio cultural edificado por meio de incentivos e benefícios fiscais não deve ser realizada por um só instrumento urbanístico. Em nosso entendimento, ela deve partir do esforço de um plano mais abrangente.

No caso dos imóveis localizados no perímetro da operação urbana, tal esforço deveria ser empreendido em conjunto com a Secretaria de Cultura e Habitação por meio de um programa voltado exclusivamente a imóveis tombados, ou seja, não é indicada uma operação urbana para aquela região. O maior problema não se concentra no instrumento, mas sim no contexto primeiro em que ele foi projetado. No caso da transferência fora do perímetro, avaliamos que a municipalidade deveria delimitar zonas de recepção passíveis de adensamento e disponibilizar incentivos que as tornem atrativas para o mercado, com vistas a ampliar o interesse pela TDC e ainda contribuir urbanisticamente com a cidade. Adicionalmente, para o instrumento como todo, pensamos que deveriam ser definidos prazos para a transação de potencial, de forma a evitar os entraves causados tanto pela municipalidade como pelo empreendedor imobiliário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACKER, F. M. Development Rights Transfer and Landmarks Preservation — Providing a Sense of Orientation. **Journal of Urban and Contemporary Law Portland**, v. 9, p. 131-158, 1975

BEEN, V. **Buying sky**: the market for transferable development rights in New York City. Nova Iorque: Furman Center for Real Estate and Urban Policy; New York University, 2013

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. 1-5

BRASIL. **Resolução Recomendada nº 34** de 31 de julho de 2005 alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_26081052\\_RESOLUCAO\\_RECOMENDADA\\_N\\_164\\_DE\\_26\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_26081052_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_164_DE_26_DE_MARCO_DE_2014.aspx). Acesso em: 20 ago. 2019

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2012

CHUSED, R. H. Cases, **Materials and Problems in Property**. Nova Jérsei: Matthew Bender & Co Inc, 2010

CIPRIANO, D. **A transferência de potencial construtivo**: incentivo aos bens protegidos na área central de São Paulo (?). 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018

CONJUR. Ministro garante continuidade de revitalização do Centro de SP. **Consultor Jurídico**, 6 abr. 2004. Disponível em: [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br). Acesso em: 6 jan. 2018

COSTONIS, J. **Space Adrift**: saving urban landmarks through the Chicago Plan. Illinois: University of Illinois, 1975

EMURB. Empresa Municipal de Urbanização; Cogep. Coordenadoria Geral de Planejamento. **Estudo de implantação do instrumento transferência aplicado às áreas históricas do município de São Paulo, definidas como Z8-200 na Lei nº 8.328 de 02/12/1975**. São Paulo: Emurb, 1977

FURTADO, F.; JORGENSEN JR, P.; OLIVEIRA, M. T.; REZENDE, V. F. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. **Revista Direito Cidade**, Rio de Janeiro, Uerj, 2011

GILMORE, K. **A process evaluation of New York City's Zoning Resolution (ZR) § 74-79**: Why is it being used so infrequently? 2013. Dissertação (Master of Science in Historic Preservation, Master of Science in Urban Planning) – Graduate School of Architecture, Planning, and Preservation, Columbia University, Nova Iorque, 2013

JOSÉ, B. K. **Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo 1975-2000**. São Paulo: Annablume, 2009

LEACH, R. H. The Federal Urban Renewal Program: a ten-year critique. **Law and Contemporary Problems**. Durham: Duke University Law Journal, 1960

NOVA IORQUE (Cidade). **New York City Charter – Amendments of Zoning Resolution of The City of New York relating 12-10 (CP-15820)**. Nova Iorque, 1961

NOVA IORQUE (Cidade). **New York City's Landmarks Preservation and Historic Districts Law (the Landmarks Law)**. Nova Iorque, 1965

NOVA IORQUE (Cidade). **New York City Charter, section 200 – Amendments of Zoning Resolution of The City of New York relating 74-79 concerning transfer of development rights from landmark sites (CP-20253)**. Nova Iorque, 1968

NOVA IORQUE (Cidade). **New York City Charter, section 200 – Amendments of Zoning Resolution of The City of New York relating 74-79 concerning transfer of development rights from landmark sites (CP-20938)**. Nova Iorque, 1968

NOVA IORQUE (Cidade). Landmarks Preservations Comission (LPC). **Public Hearings and Meetings**. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/lpc/hearings/hearings.page>. Acesso em: 02.04.2020

NOVA IORQUE (Estado). **Transfer of Development Rights**. James A. Coon. Local Government Technical series. Nova Iorque: New York State Department of State, 2010

ROSE, J. **Legal Foundations of Land Use Planning**. Londres: Routledge, 2012

SÃO PAULO (Cidade). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, vários anos

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 3 nov. 1972. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7805.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 8.328, de 02 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de uso especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 3 Dez. 1975. 1-19

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 9.725, 2 de julho de 1984. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções, relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 3 Jul. 1984. 5-7

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 1991b. 1-2

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para a sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 7 jun. 1997a. 1-2

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 12.350 de 6 de junho de 1997. Concede incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – PROCENTRO, ou outro equivalente que venha a ser implantado, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 7 jun. 1997b. 2-4

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. 1-13

SÃO PAULO (cidade). 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. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 6 out. 2004. 1-688

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352

SÃO PAULO (Cidade). **Resolução 23/15 – Diretrizes para análise do estado de conservação do imóvel tombado para Leis de Incentivo**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2015. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/uploa/Re2315DiretrizesparaanalisedoestadodeconservacaodoimPDF\\_1445619521.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/uploa/Re2315DiretrizesparaanalisedoestadodeconservacaodoimPDF_1445619521.pdf)

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2016. 1-31

SP URBANISMO. **Norma Apresentação de Propostas Nº59**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016

SP URBANISMO. **Operação Urbana Centro – Relatório de acompanhamento**. São Paulo: SP Urbanismo, vários anos

SUTTON, S. A. **Urban revitalization in United States**: policies and practices. Final report. (United States Urban Revitalization Research Program). Seoul: Seoul National University, 2008



# PARTE 2

## INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA URBANIZADA

### OS INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA URBANIZADA

Numa sociedade com uma distribuição de renda extremamente desigual como a brasileira, em que os 10% mais ricos concentram 45% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres ficam com apenas 18% (IBGE, 2011), a apropriação do espaço urbano ocorreu também de maneira bastante desigual, com enormes diferenciações socioespaciais, reflexos dessa concentração.

Enquanto as classes sociais de renda mais elevada se apropriaram das áreas mais consolidadas das cidades, dotadas de toda a infraestrutura e concentrando as principais atividades econômicas, os estratos de menor renda foram relegados às áreas mais desprovidas de infraestrutura, em assentamentos precários periféricos, por

vezes localizados em áreas de fragilidade ambiental, como encostas de alta declividade, várzeas dos rios ou áreas de preservação ambiental (MARICATO, 1996; VILLAÇA, 1998).

Por trás dessa lógica excludente e segregadora de ocupação do território está a grande valorização imobiliária das áreas mais bem estruturadas, fator que inviabiliza a presença dos estratos mais pobres, sem renda suficiente para nelas se localizar de modo regular. Por outro lado, políticas públicas excludentes de remoção dessas comunidades das áreas mais valorizadas agravaram ainda mais o problema. Tais remoções não ocorreram sem a forte manifestação contrária dessa população.

Em função dessas questões, a discussão sobre a reforma urbana ganhou peso a partir da década de 1960, resultando no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro. Com o intuito de buscar soluções para a questão habitacional, mediante a promoção da reforma urbana, esse seminário propôs como ponto fundamental “a revisão dos conceitos de propriedade e de uso do solo urbano” na Constituição Federal (FRANCISCONI, 2013).

Esse conceito foi incorporado vinte e cinco anos mais tarde na Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre Política Urbana, na tese da função social da cidade e da propriedade urbana, relativizando o direito de propriedade urbana com base no parâmetro da não utilização.

Desde o início da discussão sobre a reforma urbana, vários instrumentos foram e vêm sendo desenvolvidos no intuito de democratizar o acesso à terra urbanizada e garantir o direito à cidade à população mais excluída de menor renda. Esses instrumentos foram regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade. A presente seção abará os instrumentos Cota de Solidariedade e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011 e diversos anos

FRANCISCONI, J. G. Seminários de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais. **Arquitextos Vitruvius**, 2013. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880>. Acesso em: 9 mar. 2015

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 1998

# Políticas públicas e produção habitacional nas ZEIS em São Paulo

ESTUDOS SOBRE A ATUAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL E DO MERCADO IMOBILIÁRIO SOBRE AS ÁREAS DE ZEIS 3

Simone Gatti

## RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre as políticas públicas e a produção imobiliária de interesse social nos perímetros de ZEIS, em especial as ZEIS 3, localizadas na área central da cidade de São Paulo. Essa pesquisa pretendeu analisar em que medida as alterações propostas pelo novo Plano Diretor de São Paulo, segundo a Lei nº 16.050 (SÃO PAULO, 2014), e sua aplicabilidade pela gestão municipal e pelo mercado imobiliário, contribuíram ou não para a efetividade do instrumento, no que se refere tanto à reserva de terras e à produção habitacional de interesse social como à segurança da posse, à garantia de permanência da população residente em seus locais de origem e à melhoria da qualidade de vida nessas áreas.

## PALAVRAS-CHAVE

ZEIS; Habitação; Plano Diretor; PEUC; Fundurb; São Paulo.

## INTRODUÇÃO

A pesquisa referente às Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo (ZEIS), inserida nas análises sobre os instrumentos urbanísticos compiladas neste volume, tem suas origens na tese de doutorado e pós-doutorado da autora. Nela, trata-se o instrumento como uma das ferramentas necessárias para o processo de democratização da terra urbana, em especial daquelas demarcadas em áreas vazias e subutilizadas – ZEIS 3 e 5. São áreas que se configuram como oportunidades para que a nova produção habitacional de interesse social ocorra em áreas bem localizadas, dotadas de infraestrutura e imersas no tecido urbano consolidado, e garanta a permanência e melhorias das condições de vida da população de baixa renda.

A pesquisa apresenta uma avaliação das políticas públicas e da produção imobiliária que incidem sobre as ZEIS após a aprovação da revisão do Plano Diretor (PDE) de São Paulo (SÃO PAULO, 2014), com base na manipulação dos dados oriundos dos relatórios de emissão de alvarás de aprovação e execução publicados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como na análise da produção de Habitação de Interesse Social (HIS) nas respectivas ZEIS.

O objetivo dessa análise foi identificar quantitativamente a produção imobiliária de HIS, tanto em ZEIS quanto fora delas em comparação com o período do Plano Diretor anterior, implementado pela Lei nº 13.430, (SÃO PAULO, 2002), assim como os incentivos existentes da regulamentação urbanística para viabilizar essa produção, além de discorrer sobre o perfil dos empreendimentos e as demandas atendidas (quem está produzindo HIS e para quem), a fim de verificar

a eficácia da produção habitacional em ZEIS para a redução das necessidades habitacionais do município e para o acesso dos mais pobres às áreas urbanizadas e bem localizadas, no contexto da política urbana municipal.

Foram analisadas também as estratégias definidas pelo PDE em vigor para viabilizar a produção habitacional em ZEIS 3, que são as notificações do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) sobre áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, e a reserva de 30% do uso dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para aquisição de terras para HIS, com indicação de aplicação, segundo o PDE, preferencialmente em ZEIS 3.

Essas estratégias de pesquisa se justificam pela mudança significativa dos objetivos do PDE de 2014, que prioriza as ZEIS para as famílias com renda inferior a três salários mínimos – HIS 1 (em que 60% da área construída em ZEIS 1, 2, 3 e 4 deve ser destinada a HIS 1), demanda que não havia sido contemplada pela produção privada durante a vigência do PDE de 2002 e, como consequência, aponta o poder público como promotor principal da produção habitacional em ZEIS. Sem a atuação de políticas públicas sobre essas áreas, que também não estão sendo utilizadas pelo mercado privado, faz-necessário pensar em outras estratégias de atuação, para que se reverta o processo de ociosidade e precariedade habitacional existente nos perímetros de ZEIS 3 e ainda para que se ampliem as possibilidades de acesso à moradia para os mais pobres nas áreas centrais.

## **ZEIS COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO À TERRA URBANIZADA**

As ZEIS se originaram na década de 1980, no contexto das lutas pela redemocratização e reorganização dos movimentos de moradia. Em 1979, o Banco Nacional de Habitação (BNH) criou o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitação (Promorar), que objetivava financiar projetos que mantinham a população nas áreas ocupadas por favelas e que foi a base para a aprovação das ZEIS e das AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social).

Nessa época, administrações municipais progressistas passaram a propor o instrumento com o intuito de possibilitar a regularização fundiária de assentamentos precários, principalmente daqueles localizados em áreas consolidadas das cidades. Foi justamente nesse contexto que surgiram as primeiras experiências de ZEIS no Brasil, de início na cidade do Recife (1983) e, em seguida, em Belo Horizonte (1985) (FERREIRA; MOTISUKE, 2007; CALDAS, 2009; SANTO AMORE, 2013).

A cidade do Recife foi uma das pioneiras na criação do instrumento ZEIS. Em função da grande quantidade de assentamentos e favelas localizadas em suas áreas centrais, e com o intuito de preservar essa comunidade de baixa renda em regiões de forte pressão do mercado imobiliário, sua lei de zoneamento foi promulgada em 1983, definindo o zoneamento especial de interesse social, que criava parâmetros urbanísticos diferenciados para essas áreas.

A ZEIS em áreas vazias e subutilizadas, e não somente em favelas, como seriam reguladas as ZEIS 2 e 3 de São Paulo, teve sua origem na cidade paulista de Diadema, que inovou ao demarcar áreas vazias como estoque para a produção de unidades de HIS, no que foi seguida

por outros municípios do ABC (FERREIRA; MOTISUKE, 2007). Em 1999, a ZEIS foi implementada em legislação federal por meio da Lei nº 9.785 (BRASIL, 1999), que alterou a lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano em nível nacional, a Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979). E, em 2001, com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), os municípios contaram com uma base legal mais sólida para a inserção das ZEIS nos Planos Diretores Municipais.

Em São Paulo, as ZEIS foram introduzidas após a aprovação do Plano Diretor de 2002. Foram demarcados quatro tipos delas: ZEIS 1 (áreas ocupadas por habitação precária, favelas), ZEIS 2 (terrenos vazios), ZEIS 3 (áreas vazias e subutilizadas com infraestrutura) e ZEIS 4 (áreas de proteção de mananciais). A revisão do Plano Diretor, aprovada em 2014, criou uma nova categoria, a ZEIS 5, localizadas também em áreas centrais, mas voltadas à produção de habitação do mercado popular.

Neste contexto, as ZEIS 3, foco deste trabalho, representam um avanço importante na regulamentação urbanística brasileira, já que possibilitam o alcance do direito à moradia pela população de baixa renda não apenas em áreas periféricas e ocupadas, mediante a regularização fundiária, como também no centro expandido da cidade, em áreas vazias e subutilizadas, dotadas de infraestrutura e atraentes para o mercado imobiliário, configurando-se como o principal estímulo à produção de habitação social bem localizada e ao repovoamento das áreas centrais, em conjunção com a garantia de permanência e melhorias das condições de vida da população de baixa renda em áreas consolidadas.

Segundo a análise feita pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos publicada em 2011 (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), naquele momento, apesar de 81%

dos municípios brasileiros analisados terem adotado esse instrumento, menos da metade dos PDEs abordava a localização da ZEIS, e pouquíssimos municípios reservavam terras bem localizadas em áreas dotadas de infraestrutura para HIS. Esses dados ainda não foram atualizados no que se refere à localização das ZEIS nos municípios brasileiros, mas um olhar comparativo sobre as definições relativas a essas zonas no PDE de São Paulo aponta para conquistas importantes no tocante à regulamentação para o acesso à terra bem localizada.

Ainda com todos os desafios descritos, este trabalho reconhece a importância do instrumento na existência de experiências que, em conjunto com outros instrumentos de democratização de acesso à terra urbanizada, resultaram em progressos na garantia de permanência da população de baixa renda em áreas valorizadas das cidades e no processo de regularização fundiária. Com relação a isso, Ferreira e Motisuke argumentam (2007, p. 46):

As ZEIS e AEIS têm sido consideradas o mais adequado instrumento urbanístico a ser utilizado para viabilizar a regularização fundiária e urbanística de diferentes tipos de núcleos e áreas de ocupação precária da população de baixa renda, como também para facilitar a produção de novas moradias. O significado das ZEIS como um mecanismo de ampliação do acesso à moradia e conseqüentemente à terra urbana, garantindo a função social da propriedade, também abre novas perspectivas em torno das possibilidades de redistribuição e maior controle da valorização fundiária e imobiliária que o instrumento possibilita.

Dessa forma, fica evidente a importância do instrumento, que define regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo para determinada área da cidade, sobrepondo-se ao zoneamento tradicional.

### A ZEIS 3 NO PLANO DIRETOR DE 2002

No município de São Paulo, a proposição de ZEIS apareceu pela primeira vez no Projeto de Lei (PL) de Revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo de 1991 (SÃO PAULO, 1991). O artigo 21 desse PL definia as ZEIS como: “[...] aquelas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social”.

Porém, demorou mais de vinte anos para que as ZEIS fossem de fato instituídas na cidade de São Paulo. Somente com a aprovação do Plano Diretor de 2002 (SÃO PAULO, 2002) é que elas foram regulamentadas na cidade e foram definidos percentuais mínimos para a construção de HIS e HMP por faixa de renda em cada uma das ZEIS (SÃO PAULO, 2018).

O art. 171 (SÃO PAULO, 2002) definiu as ZEIS como: [...] “porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP”. Elas foram assim demarcadas:

- ZEIS 1 – áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e a manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local;
- ZEIS 2 – áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização, onde haja interesse público na promoção de Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;

- ZEIS 3 – áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, onde haja interesse público em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP e melhorar as condições habitacionais da população moradora;
- ZEIS 4 – glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1.

Durante os dez anos de implementação das ZEIS pelo PDE de 2002, a produção habitacional para famílias de baixa renda em áreas centrais demarcadas como ZEIS ficou bem abaixo das expectativas, quando analisada quantitativamente em termos de números de unidades lançadas e de perímetros envolvidos na transformação urbana.

De acordo com o levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que subsidiou a revisão do PDE em 2013, mais da metade das áreas permaneceu sem novos empreendimentos<sup>1</sup>. Em ZEIS 3 foram construídos, de 2002 a março de 2013, 16 empreendimentos de HIS realizados pelo poder público, 4 reformas de edifícios para HIS, 21 empreendimentos de HIS/HMP pelo mercado privado, 8 equipamentos públicos e 4 edifícios de alto padrão.

1. A avaliação completa sobre a produção habitacional em ZEIS foi realizada durante o processo de revisão do PDE pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e pela Secretaria de Habitação. Esta disponível em: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT\\_HABITACAO\\_PDE\\_-\\_APRESENTACAO\\_-\\_04maio2013\\_-\\_v09\\_05.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT_HABITACAO_PDE_-_APRESENTACAO_-_04maio2013_-_v09_05.pdf).

A tabela a seguir mostra a produção em ZEIS 3, por números de perímetros utilizados, segundo as subcategorias utilizadas para a revisão do PDE em 2013.

Categorias de ZEIS 3	PRODUÇÃO EM PERÍMETROS DE ZEIS 3 2002-2013						
	Total de perímetros	EHIS público	EHIS-EHMP privado	Alto padrão	Equipamentos	Usos mistos	Sem intervenção
Lotes não utilizados/subutilizados	56	10	5	3	8	1	29
Lotes em uso	35	-	-	-	-	-	35
Lotes parcialmente utilizados	18	-	-	-	-	-	18
Conjunto de quadras	27	6	16	-	-	-	5
Edifícios	9	4	-	-	-	-	5
<b>TOTAL</b>	<b>145</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>93</b>

O mercado privado foi responsável pela maior parte da produção de empreendimentos combinados de HIS e HMP em ZEIS 3, porém limitou o atendimento para famílias com renda entre cinco e seis salários, já que não havia um percentual obrigatório para atender aquelas com rendas mais baixas, conforme identificado na produção da Engelux engenharia. Dos dezesseis edifícios de HIS e HMP construídos pela construtora em ZEIS 3, entre os anos de 2006 e 2015, nenhum foi comercializado para famílias com renda inferior a três salários mínimos; dois edifícios de HIS foram destinados a famílias com renda entre três e cinco salários mínimos e o restante foi direcionadas para detentores de rendas superiores a cinco salários mínimos (GATTI, 2015).

Figura 6.1  
Produção habitacional em ZEIS 3 (2002-2013)

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da SMDU (PMSP, 2013).

Segundo os dados do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais (Secovi) disponibilizados em 2013 sobre os lançamentos privados, houve crescimento constante da produção em ZEIS 3, alcançando um total de 8.712 unidades, com picos mais significativos nos anos de 2008, 2009 e 2011. Contudo, o número de unidades de HIS e HMP aprovadas, em relação às demais tipologias, foi ínfimo.

#### SECOVI SP - Unidades em Projetos aprovados em ZEIS

	HIS	HMP	Outros	Total	%
ZEIS 1	9.890	715	1.327	<b>11.932</b>	35,10%
ZEIS 2	4.981	4.574	1.022	<b>10.577</b>	31,12%
ZEIS 3	4.158	3.788	3.538	<b>11.484</b>	33,78%
<b>TOTAL</b>	<b>19.029</b>	<b>9.077</b>	<b>5.887</b>	<b>39.993</b>	<b>100,00%</b>
%	55,98%	26,70%	17,32%		100%

Figura 6.2  
Unidades em projetos aprovados em ZEIS (2002-2013)

Fonte: Tanaka, 2017.

#### SECOVI SP - Unidades em Projetos aprovados em ZEIS e fora de ZEIS

	HIS	HMP	Outros	Total	%
Em ZEIS	19.029	9.077	5.887	<b>33.993</b>	8,66%
Fora de ZEIS	19.256	46.784	292.539	<b>358.579</b>	91,34%
<b>TOTAL</b>	<b>38.285</b>	<b>55.861</b>	<b>298.426</b>	<b>392.572</b>	<b>100,00%</b>
%	9,75%	14,23%	76,02%		100%

Figura 6.3  
Unidades em Projetos aprovados em ZEIS e fora de ZEIS (2002-2013)

Fonte: Tanaka, 2017.

Ainda assim, os dados do Secovi apontavam praticamente o mesmo número de HIS lançadas em ZEIS e fora de ZEIS nesse período, ao contrário das demais produções, substancialmente maiores fora de ZEIS. Para aquele momento, isso poderia representar a importância da ZEIS na produção de HIS, fosse por fatores locais, fosse pelos incentivos ofertados. Esse talvez seja o dado que mais se diferencie da produção de HIS dos cinco anos posteriores, regidos pelo novo PDE, como veremos na análise da produção habitacional a partir de 2015, quando os lançamentos imobiliários de HIS aumentam de maneira exponencial fora de ZEIS.

### **A ZEIS 3 NO PLANO DIRETOR DE 2014**

A revisão do PDE, aprovada na Lei Municipal nº 16.050, em 31 de julho de 2014 (SÃO PAULO, 2014), criou uma nova categoria de ZEIS, a ZEIS 5, localizada também em áreas centrais, mas voltada à produção de habitação do mercado popular.

Conforme o artigo 44 dessa lei (SÃO PAULO, 2014), as ZEIS são:

[...] porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

O artigo 45, por sua vez, classificou as ZEIS da seguinte forma (SÃO PAULO, 2014):

I. ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

II. ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

III. ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

IV. ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings [...], destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de

urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;

V. ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

O novo PDE trouxe avanços significativos para a viabilização de moradia para as famílias de baixa renda: ampliou de 964 para 2.542 o número total de perímetros de ZEIS e de 145 para 478 os perímetros de ZEIS 3, destinando-os prioritariamente a famílias com renda de até três salários mínimos. E, o mais importante, criou mecanismos que permitem a criação de um banco de terras para a produção de habitação social.

No novo PDE, a faixa de renda de interesse social foi dividida em duas: HIS 1 (zero a três salários mínimos) e HIS 2 (três a seis salários mínimos), com a definição de um percentual mínimo de 60% para a produção habitacional de HIS 1 em ZEIS 1, 2, 3 e 4, a fim de garantir o atendimento para os mais pobres, que são majoritariamente os que habitam os perímetros de ZEIS e representam a maior parte da composição do déficit habitacional.

Com essa medida, buscou-se reverter o ocorrido sob a vigência da lei anterior, em que o mercado usava o estoque de ZEIS para produzir apenas para famílias com renda acima de cinco salários mínimos. Ainda assim, a camada mais vulnerável da população, com renda inferior a um salário mínimo, que requer subsídios totais, ou mesmo quem possui renda inferior a dois salários

mínimos e não consegue alcançar os sistemas de financiamento bancário podem não ser contemplados no atendimento habitacional, caso a gestão pública não assuma esse comprometimento e a produção fique apenas por conta do mercado ou de empreendimentos que atuam sobre as regras de financiamento. Há sempre o risco de que a produção ocorra somente para os limites máximos exigidos pela lei.

**Figura 6.4**  
**Percentual de HIS em ZEIS 3**

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados das Leis nº 13.430 de 2002 e nº 16.050 de 2014.

<b>Plano Diretor de 2002 (Lei nº 13.430 de 2002)*</b>			
<b>HIS</b>	<b>HMP</b>	<b>Outros usos</b>	
Minimo 40%	Máximo 40%	20%	
<b>Plano Diretor de 2014 (Lei nº 16.050 de 2014)**</b>			
<b>HIS 1</b>	<b>HIS 2</b>	<b>HMP</b>	<b>Outros usos</b>
Máximo 60%	Permitido	Máximo 20%	

\* No Plano Diretor de 2002, HIS correspondia a rendas entre zero e seis salários mínimos e HMP entre seis e dezesseis salários mínimos.

\*\* No Plano Diretor de 2014, HIS 1 corresponde a rendas entre zero e três salários mínimos; HIS 2 entre três e seis salários mínimos; e HMP entre seis e dez salários mínimos

O Plano Diretor de 2014 trouxe ainda a destinação de recursos específicos para HIS (25% dos recursos arrecadados com a Outorga Onerosa nas Operações Urbanas Consorciadas e 30% dos recursos do Fundurb reservados para a aquisição de terras para HIS) e habitações ou recursos para o Fundurb como resultado da aplicação da Cota de Solidariedade sobre os empreendimentos com área superior a 20 mil m<sup>2</sup>.

O novo PDE regula ainda o PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios) e determina sua aplicação prioritária sobretudo em áreas demarcadas como ZEIS 3. Ou seja, o novo marco legal amplia as possibilidades de efetivação das ZEIS, no entanto

traz novos desafios e carrega alguns antigos, como a responsabilidade quase total do poder público pela produção habitacional em ZEIS (em função da necessidade de atendimento às faixas de menor renda) e a permanência das dificuldades para o controle de atendimento da demanda e para o controle social por intermédio dos conselhos gestores, que permaneceram sem diretrizes claras para sua efetivação.

Desde a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico se passaram seis anos, ou seja, cerca de um terço de sua vigência. Faremos a seguir uma avaliação do modo como as ZEIS estão sendo operadas no atual marco legal.

### **PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PÚBLICA E PRIVADA E POLÍTICAS PÚBLICAS EM ZEIS 3 APÓS A APROVAÇÃO DO PDE 2014**

Considerando os desafios existentes para que a ZEIS 3 atue com eficácia no acesso à moradia e na permanência da população mais pobre nas áreas centrais, foi necessário verificar como têm sido a atuação das políticas públicas municipais e a produção imobiliária pública e privada sobre as áreas demarcadas como ZEIS após a revisão do Plano Diretor de São Paulo (SÃO PAULO, 2014), em virtude dos novos contornos que o marco legal oferece ao instrumento, reiterando que a análise não se encerra nesses pontos.

Dentre as políticas públicas em andamento, foram verificadas as principais frentes de atuação sobre as áreas de ZEIS 3, pautadas nas estratégias do Plano Diretor Municipal: (1) a produção habitacional de interesse social em ZEIS, comparativamente à produção fora de ZEIS (pública e privada), que se viabiliza pela obrigatoriedade do percentual mínimo para as faixas de rendas prioritárias; (2) a aplicação do PEUC, e (3) a

aplicação dos recursos do Fundurb, os dois últimos definidos pelo PDE para serem aplicados/utilizados prioritariamente em áreas de ZEIS 3.

As três análises poderão nos trazer informações de diversas ordens: (i) se as estratégias criadas pelo PDE para o cumprimento dos objetivos das ZEIS 3 estão sendo eficazes; (ii) para quem, por quem e onde está sendo realizada a produção de HIS 1, considerando as dificuldades do mercado imobiliário de produzir para essa faixa de renda; (iii) que políticas públicas estão sendo desenvolvidas em paralelo a cada um desses instrumentos, em face da necessidade de articulação de ações para atingir as metas previstas; (iv) quais os entraves administrativos, legais e de gestão foram identificados no processo de análise; e (v) quais seriam as possibilidades de superação de tais entraves.

### **Produção habitacional de interesse social em ZEIS**

Depois da identificação dos dados oriundos dos relatórios de emissão de alvarás de aprovação e execução – registros do Sistema de Controle de Obras e Edificações (Sisacoe) e do *site* De Olho na Obra, publicados pela Prefeitura Municipal de São Paulo entre agosto de 2014 e dezembro de 2019, foi possível identificar as características da produção de HIS resultantes da aplicação da Lei nº 16.050/2014, que revisou o PDE.

Foram empregados como critérios para refinar a busca e identificar os empreendimentos aprovados sob as regras do Plano Diretor de 2014 os alvarás que apresentavam a diferenciação entre HIS 1 e HIS 2 (característica da lei atual), assim como os cadastros referentes à nomenclatura das ZEIS sem a descrição do perímetro, outra alteração implementada com a

revisão do Plano Diretor<sup>2</sup>. A utilização desses critérios foi necessária, já que no mesmo relatório muitos empreendimentos em ZEIS ainda poderiam se valer da legislação anterior pelo uso do Direito de Protocolo. A adoção de tais critérios para refinar a análise do que foi produzido com as regras da nova lei justifica a diferença dos resultados apresentados pela Prefeitura na avaliação do PDE de 2014, conforme publicados em setembro de 2019.<sup>3</sup>

É importante destacar que há grande dificuldade em trabalhar com esses dados, em função de as informações disponíveis serem retiradas de um cadastro em que o preenchimento dos campos é livre, o que pode resultar em informações desconexas e não padronizadas. Há ainda incerteza quanto à lei utilizada, não apenas pelo Direito de Protocolo, como também em virtude do intervalo de tempo entre a aprovação do Plano Diretor de 2014 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2016, com a existência de muitos arranjos possíveis para a utilização das duas leis.

Vale enfatizar que se trata de uma análise quantitativa e comparativa que não consegue absorver todas as camadas de análises requeridas pelo tema, mas que nos oferecem direcionamentos importantes para algumas reflexões e como subsídio para uma pesquisa qualitativa mais aprofundada, na qual as formas de viabilização dos empreendimentos também precisam ser quantificadas, para promover o entendimento, por exemplo, da influência do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na produção privada.

O levantamento dos empreendimentos de HIS, aprovados com as regras do Plano Diretor de 2014, identificou 49 empreendimentos públicos e 655 empreendimentos privados, discriminados entre os diferentes tipos de zona de uso, conforme indicado na tabela a seguir.

2. No Plano Diretor anterior, as ZEIS eram identificadas pelo seu perímetro, que em muitos casos englobava mais de uma quadra. Cada ZEIS apresentava um número por subprefeitura, como a ZEIS 3 C 016 (Se), composta de onze quadras. Atualmente, as ZEIS são identificadas pelo número da quadra, sem a descrição do perímetro.

3. A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), disponibilizou em setembro de 2019, no Portal Gestão Urbana, o relatório de cinco anos da aplicação do PDE. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911-2.pdf>.

<b>Categoria/ uso</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>ZEIS 1</b>	<b>ZEIS 2</b>	<b>ZEIS 3</b>	<b>ZEIS 4</b>	<b>ZEIS 5</b>	<b>ZEIS</b>	<b>FORA DE ZEIS</b>	<b>EIXOS</b>
HIS1 + HMP	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
HIS 2 + HMP	0	90	0	0	3	0	33	35	55	24
HIS1 + HIS 2 + HMP	0	34	3	23	6	0	1	33	1	0
HIS1 + HIS 2	4	18	3	7	11	0	1	21	1	1
HIS1	43	23	6	18	9	0	6	37	29	6
HIS 2	2	489	12	0	9	0	10	31	460	133
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>655</b>	<b>24</b>	<b>48</b>	<b>38</b>	<b>0</b>	<b>51</b>	<b>157</b>	<b>547</b>	<b>165</b>

Obs: Existe um empreendimento de HIS 2 + HMP que está em ZEIS 3 e em ZEIS 5; um empreendimento de HIS 1 + HIS 2 que está em ZEIS 2 e em ZEIS 5; dois empreendimentos de HIS 1 que estão em ZEIS 2 e em ZEIS 5.

Quando analisados os empreendimentos que não misturam HIS 1 com outros perfis de renda, a concentração da produção da HIS1 (independentemente da localização) ocorre em quantidade pouco maior pela produção pública (43 empreendimentos) do que pela privada (23 empreendimentos). Quando misturados HIS 1 e HIS 2 ou HMP, o número de empreendimentos privados de HIS 1 sobe e chega a 53 empreendimentos, diante de 4 empreendimentos públicos.

Identificamos, ao todo, 76 empreendimentos privados, integral ou parcial destinados a famílias com renda inferior a três salários mínimos, ou HIS1. Há a necessidade de averiguar como está sendo feita essa viabilização e qual é a demanda atendida nesses empreendimentos, aparentemente inviáveis para o empreendedor privado, mesmo por intermédio de programas atrelados a subsídios públicos, como é o caso do MCMV.

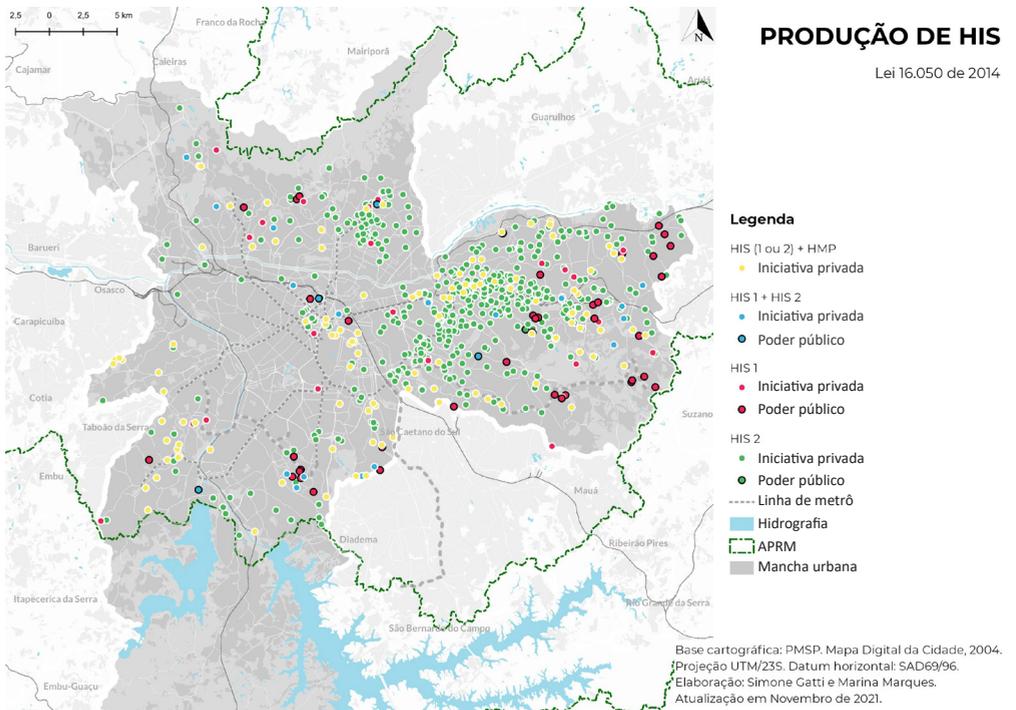
**Figura 6.5**  
**Produção**  
**de HIS (Lei**  
**Municipal nº**  
**16.050/2014)**  
**até 2019**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados do Sisacoe emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019, São Paulo, 2021.

Com base na análise da produção da Magik JC Empreendimentos Imobiliários, o setor privado tem muita dificuldade para produzir HIS 1 com sua taxa de lucro-padrão, pois, independentemente do preço a que a unidade será vendida, o comprador com renda abaixo de três salários dificilmente consegue acessar o financiamento bancário, restando a ele dispor de recursos próprios de, no mínimo, 30 mil reais, o que é improvável para famílias que se encontram nesse patamar financeiro. Nos atuais empreendimentos da Magik viabilizados para HIS 2, o valor da entrada gira em torno de 50 mil reais<sup>4</sup>.

**Figura 6.6**  
**Localização da**  
**produção de**  
**HIS no âmbito**  
**do PDE 2014**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos alvarás da Sisacoe/PMSP emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.



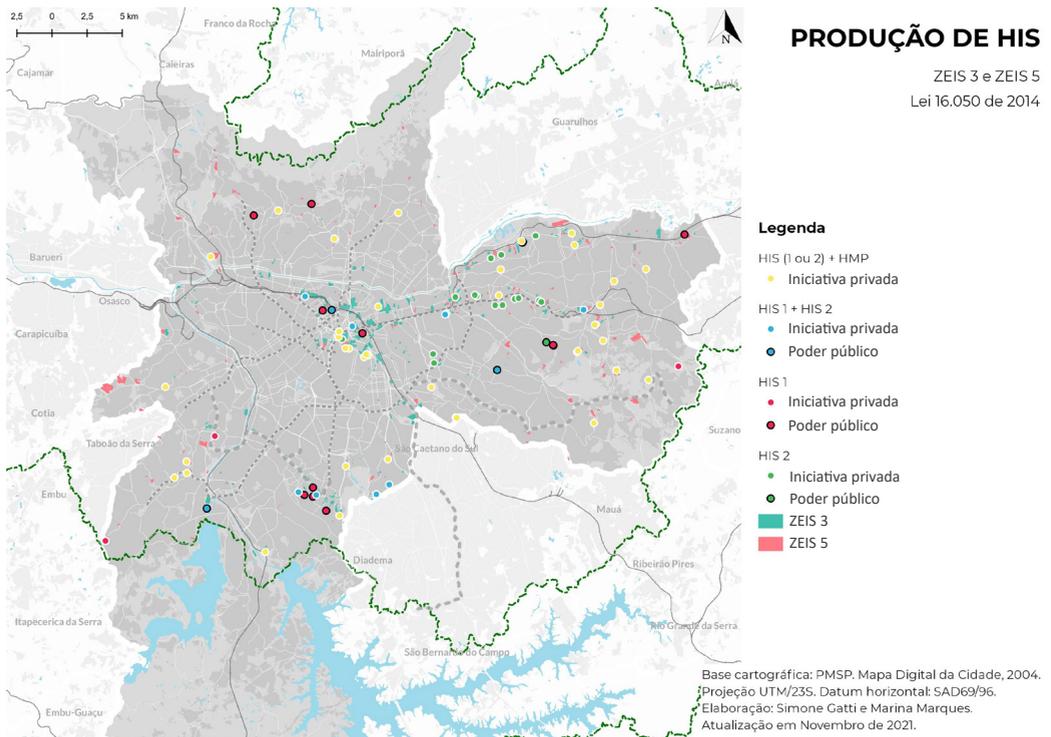
4. Informações cedidas durante entrevista realizada em maio de 2019 com Andre Czitron, socio-proprietario da Magik JC.

No tocante à localização dos empreendimentos e à relação com as ZEIS 3, o levantamento dos alvarás emitidos para HIS, territorializados no mapa acima, evidencia o baixo número de empreendimentos de HIS em ZEIS 3 (38 no total e 26 com HIS 1) e a maior parte da produção de HIS fora de ZEIS (547 no total e 32 com HIS 1). Esses dados mostram grande diferença em relação à produção de HIS verificada no período anterior, sob vigência do antigo Plano Diretor, em que o número de HIS em ZEIS e fora de ZEIS era praticamente o mesmo.

Nos cinco anos analisados da vigência da Lei Municipal nº 16.050/2014, 248 empreendimentos de HIS estão em ZEIS, 51 em ZEIS 5 (em destaque por se tratar de um perfil de renda diferenciado) e o impressionante número de 547 empreendimentos de HIS (considerando todos os arranjos entre HIS1, HIS2 e HMP) estão fora de ZEIS,

**Figura 6.7**  
**Localização da**  
**produção de**  
**HIS no âmbito**  
**do PDE 2014**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos alvarás da Sisacoe/PMSP emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.



fator que pode ser explicado pela exigência de que tais zonas atendam majoritariamente às rendas mais baixas, não alcançadas pelo mercado privado, e de que a HIS 2 atenda à demanda do mercado atrelada aos financiamentos habitacionais, com os benefícios da HIS, sobretudo a outorga onerosa gratuita.

No mapa da Figura 6.7, com os empreendimentos de HIS localizados em ZEIS 3 e 5, é possível verificar o reduzido número de perímetros de ZEIS que receberam empreendimentos habitacionais de interesse social.

Por fim, o levantamento nos mostra um número muito expressivo de HIS 2 produzida pelo mercado privado após a aprovação do Plano Diretor de 2014, sobretudo fora de ZEIS. A produção desde então foi de 517 empreendimentos com HIS 2 fora de ZEIS, segundo o que se vê nas tabelas a seguir, as quais apresentam a localização dos empreendimentos realizados pelo poder público e pelo mercado privado.

Figura 6.8  
**Produção pública de HIS (Lei Municipal nº 16.050/2014) até 2019**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados do SISACOE/ PMSF emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.

Categoria/ uso	ZEIS 1	ZEIS 2	ZEIS 3	ZEIS 4	ZEIS 5	ZEIS	FORA DE ZEIS	EIXOS	TOTAL
HIS 1 + HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HIS 2 + HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HIS 1 + HIS 2 + HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HIS 1 + HIS 2	0	2	2	0	1	4	0	0	4
HIS 1	3	15	7	0	5	29	14	0	43
HIS 2	0	0	0	0	2	2	0	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>35</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>49</b>

Obs: Existe um empreendimento de HIS 1 + HIS 2 que está em ZEIS 2 e em ZEIS 5; um empreendimento de HIS 1 que está em ZEIS 2 e em ZEIS 5.

Figura 6.9 **Produção privada de HIS (Lei Municipal nº 16.050/2014) até 2019**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados do SISACOE/PMSP emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.

<b>Categoria/ uso</b>	<b>ZEIS 1</b>	<b>ZEIS 2</b>	<b>ZEIS 3</b>	<b>ZEIS 4</b>	<b>ZEIS 5</b>	<b>ZEIS</b>	<b>FORA DE ZEIS</b>	<b>EIXOS</b>	<b>TOTAL</b>
HIS 1 + HMP	0	0	0	0	0	0	1	1	<b>1</b>
HIS 2 + HMP	0	0	3	0	33	35	55	24	<b>90</b>
HIS 1 + HIS 2 + HMP	3	23	6	0	1	33	1	0	<b>34</b>
HIS 1 + HIS 2	3	5	9	0	0	17	1	1	<b>18</b>
HIS 1	3	3	2	0	1	8	15	6	<b>23</b>
HIS 2	12	0	9	0	8	29	460	133	<b>489</b>
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>43</b>	<b>122</b>	<b>533</b>	<b>165</b>	<b>655</b>

Obs: Existe um empreendimento de HIS 2 + HMP que está em ZEIS 3 e em ZEIS 5; um empreendimento de HIS 1 que está em ZEIS 2 e em ZEIS 5.

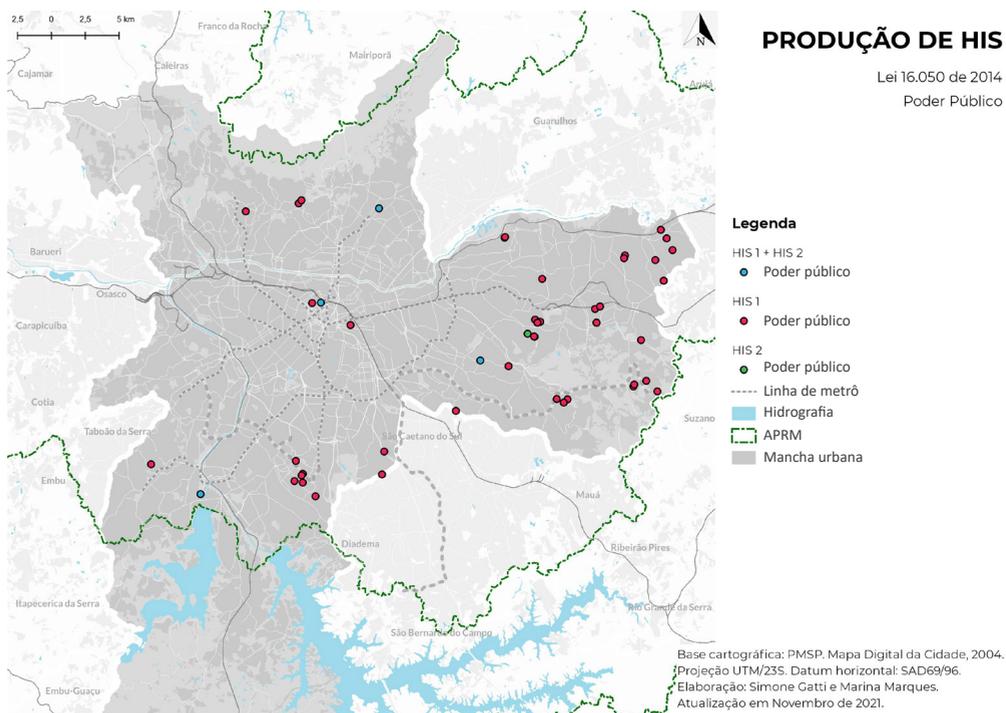
É possível verificar também que a produção pública está concentrada em ZEIS, pois 35 empreendimentos estão dentro e 14 fora dessas zonas. A seguir, são apresentados os mapas com os empreendimentos aprovados, públicos e privados, separadamente.

### Incentivos para a produção de HIS

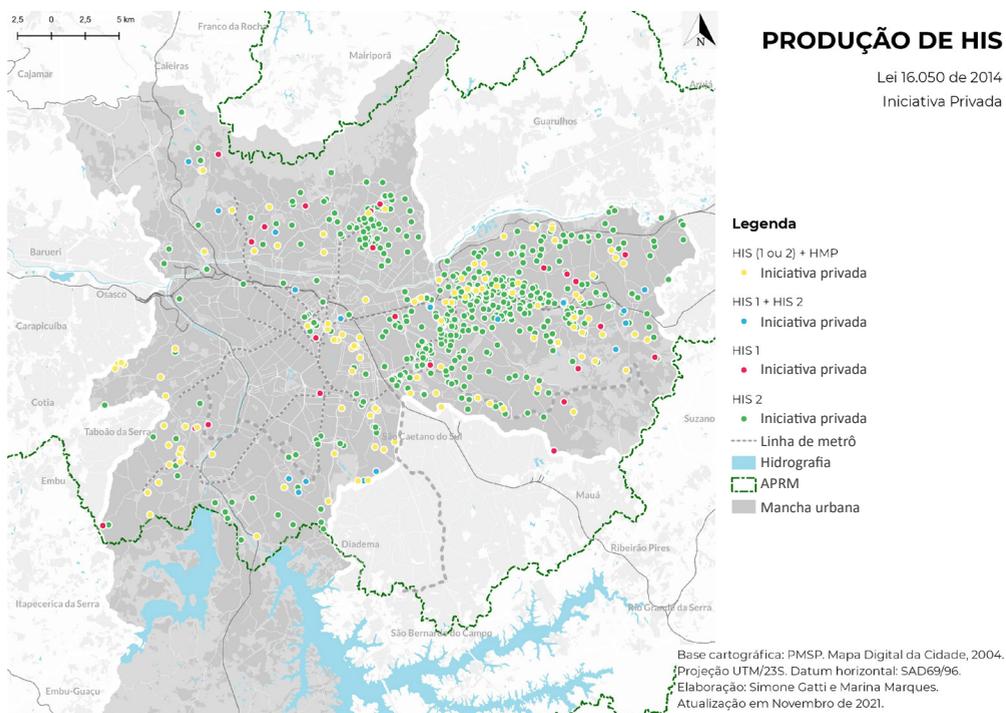
É também necessária uma análise mais aprofundada da política urbana para compreender as causas do desequilíbrio no que diz respeito à política habitacional, ou seja: por que as áreas de ZEIS 3 não têm sido prioritárias para a implementação de projetos habitacionais?

O comparativo entre as vantagens e desvantagens para produzir em ZEIS e fora dela pode, contudo, nos dar algumas pistas, ao menos no que se refere aos interesses da iniciativa privada.

**Figura 6.10 Localização da produção pública de HIS1 e HIS2 no âmbito do Plano Diretor Estratégico 2014** Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos alvarás da Sisacoe/PMSP emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.



**Figura 6.11 Localização da produção privada de HIS1 e HIS2 no âmbito do Plano Diretor Estratégico 2014** Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos alvarás da Sisacoe/PMSP emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.



Até a aprovação da LUOS de 2004 (Lei Municipal nº 13.885/2004), só as empresas públicas ou conveniadas podiam produzir habitação de interesse social. A partir de então, o mercado privado teve que iniciar um processo de compreensão das necessidades tipológicas, dos programas adequados à capacidade de endividamento, de linhas de crédito e financiamentos disponíveis.

No Plano Diretor de 2002, o real incentivo para produzir em ZEIS era ter CA maior, (4) não somente para HIS (pois esse é igual em toda a cidade), como também para HMP e para os demais usos, que poderiam igualmente chegar a 4. Esse incentivo permaneceu no Plano Diretor de 2014 para as ZEIS 2, 3 e 5, porém não é mais concedido em outras áreas da cidade, com exceção da Zona Eixo de Estruturação Urbana (ZEU), onde o CA podia chegar a 4 para todos os tipos de uso. Isso se configurava com uma vantagem maior para a produção imobiliária em ZEU do que em ZEIS, já que não havia necessidade de atender às regras de percentuais mínimos de HIS nas ZEU.

Cerca de dois anos depois, o Decreto nº 57.377/2016, que disciplina as regras para os empreendimentos de HIS, ampliou os incentivos para a produção de HIS em ZEU, onde o CA pode chegar a 6, ou a 5 para HMP. No quadro 2 do respectivo decreto, apresentado a seguir, pode-se observar que a ZEU é a única concorrente em termos de oferta de CA para as ZEIS, com todas as outras zonas operando em patamares bem inferiores.

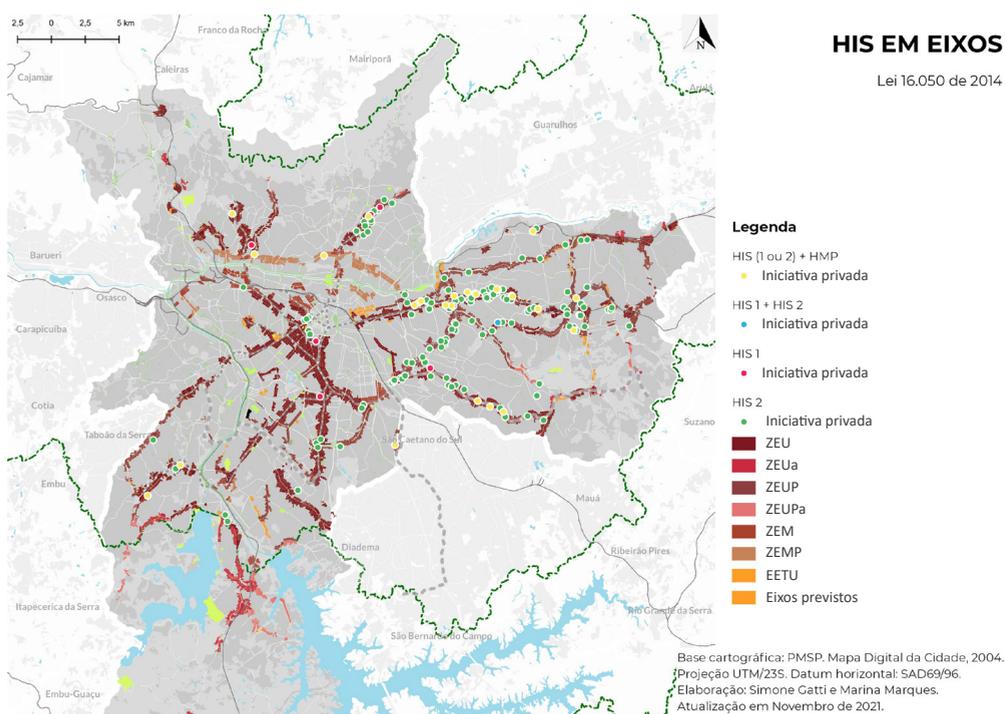
Tal como no regramento do PDE, além de oferecer um CA maior para a produção de HIS, a ZEU não exige a produção de HIS 1, ou seja, ela concorre diretamente com a produção privada em ZEIS, fazendo com que HIS 1 seja mesmo uma responsabilidade do poder público ou de empreendedores sociais comprometidos com a causa do direito à moradia. Nos Eixos de Estruturação

da Transformação Urbana, a produção de HIS, toda desenvolvida pelo mercado privado, foi quatro vezes maior do que em ZEIS 2 e 3 e três vezes maior do que em ZEIS 5. O mapa a seguir evidencia essa alta densidade de novas moradias de interesse social nos Eixos, em que 157 dos 165 empreendimentos são só com HIS 2 ou com HIS 2 e HMP.

Outro incentivo que prejudica muito a adesão do mercado às ZEIS é a Operação Urbana Centro, que oferece CA 6 gratuito para qualquer empreendimento residencial em seu perímetro, independentemente da faixa de renda. Se produzir HIS poderia ser um incentivo para o empreendedor em função do potencial construtivo adicional oferecido pela ZEIS 3, com os ganhos advindos do volume, e a eventual produção de unidades a preços mais baixos, isso deixa de ser um incentivo quando uma área central permite construir não apenas quatro vezes a área do terreno, mas seis vezes, e sem precisar fazer HIS.

**Figura 6.12**  
**Localização**  
**da produção**  
**de HIS em ZEU**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos alvarás da Sisacoe/PMSP emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.



Políticas públicas e produção habitacional nas ZEIS em São Paulo: estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas de ZEIS 3

Figura 6.13 Quadro 2 do Decreto nº 57.377/2016 Fonte: São Paulo, 2016b.

TIPO DE ZONA	ZONA	Coeficiente de aproveitamento				Taxa de ocupação máxima		Cabarito de altura máxima (m)	Recuos mínimos (m)			Cota parte máxima de terreno por unidade (m <sup>2</sup> )	
		C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo		lote até 500m <sup>2</sup>	superior a 500m <sup>2</sup>		Frente (l)	Altura da edificação menor ou igual a 10 metros	Altura da edificação superior a 10 metros (j)		
				EHIS	EHIS								
TRANSFORMAÇÃO	ZEU	ZEU	0,5	1	6	5	0,85	0,7	NA	NA	NA	3	NA
		ZEUa	NA	1	3	2,5	0,7	0,5	NA	NA	NA	3	NA
	ZEUP	ZEUP (b)	0,5	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	NA	NA	3	NA
		ZEUPa (c)	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,5	NA	NA	NA	3	NA
	ZEM	ZEM	0,5	1	3 (d)	2,5 (d)	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZEMP	0,5	1	3 (e)	2,5 (e)	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
QUALIFICAÇÃO	ZC	ZC	0,3	1	3	2,5	0,85	0,7	48	5	NA	3	NA
		ZCa	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,7	20	5	NA	3	NA
		ZC-ZEIS	0,5	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
	ZCOR	ZCOR-2	0,5	1	1,5	1,25	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA
		ZCOR-3	0,5	1	1,5	1,25	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA
		ZCORa	NA	1	1,5	1,25	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA
	ZM	ZM	0,3	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZMa	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,5	15	5	NA	3	NA
		ZMIS	0,3	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZMISa	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,5	15	5	NA	3	NA
	ZEIS	ZEIS-1	0,5	1	2,5 (l)		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-2	0,5	1	4		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-3	0,5	1	4		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-4	NA	1	2(l)		0,7	0,5	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-5	0,5	1	4		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
	ZDE	ZDE-1	0,5	1	3	2,25	0,7	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZDE-2	0,5	1	3	2,5	0,7	0,5	NA	5	3	3 (k)	NA
	ZPI	ZPI-1	0,5	1	2,25	1,875	0,7	0,7	NA	5	3	3 (k)	NA
		ZPI-2	NA	1	2,25	1,875	0,5	0,3	NA	5	3	3 (k)	NA

## **A atratividade do Centro de São Paulo para a produção imobiliária na última década**

A área central da cidade passou a ser um dos focos de investimento do setor imobiliário para unidades de mercado de média e alta renda, seja pelo incentivo significativo da Operação Urbana Centro, seja por mudanças conjunturais ou estruturais do mercado, como a escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade, as mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário), a abertura de capital de grandes incorporadoras e, ainda, a ampliação do crédito imobiliário a partir de 2010. Desta forma, o interesse econômico pelo centro foi retomado, iniciando um processo de reversão do esvaziamento populacional identificado no final do século passado.

Segundo dados do Censo IBGE 2010, a população do centro de São Paulo aumentou 15,4% entre os anos de 2000 e 2010. A Subprefeitura da Sé, entre 2007 e 2017, atraiu o lançamento de 33.582 novas unidades residenciais verticais, correspondentes a 10% do total lançado no município, posicionando-se como a subprefeitura com maior número de unidades lançadas. Desde 2014, a Sub-Sé vem ampliando continuamente seus índices de participação, atingindo, em 2017, cerca de 20% dos apartamentos lançados no município naquele ano, o equivalente a 5.048 novas unidades, de acordo com levantamento publicado em 2018 pela então Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), atual SMDU, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SÃO PAULO, 2018).

O levantamento aponta o alto preço dos imóveis e a alta densidade construtiva, equivalente a 6,5 vezes a área do lote, em média. São prédios com cerca de vinte pavimentos, implantados em um único lote. Em geral, são apartamentos pequenos, com cerca de 40 m<sup>2</sup>, com um ou dois dormitórios. Notou-se que, ao mesmo tempo que o tamanho se reduziu, os preços tiveram um incremento significativo, em especial a partir de 2009, transformando a Sub-Sé em uma das regiões mais caras da cidade para a aquisição de imóveis novos.

O levantamento da Prefeitura apontou ainda para uma dissociação entre preço e área útil do imóvel relacionada a um forte componente especulativo. São imóveis apresentados sobretudo como forma de investimento e não voltados primordialmente à moradia de quem os adquire. Ao longo do período analisado, passa-se a pagar mais por menos, em termos de metragem adquirida, diferentemente dos lançamentos nos demais distritos da cidade, já que a Sub-Sé figura simultaneamente entre as subprefeituras com os maiores preços por área útil e também entre aquelas de menor área.

O quadro a seguir mostra os diferentes incentivos oferecidos para a produção habitacional de interesse social e suas respectivas leis, para que se possa ter uma ideia, comparativamente, de como um incentivo acaba por minar outro na construção da política urbana.

**Quadro 6.1 Quadro-síntese dos incentivos para a produção de HIS dentro e fora de ZEIS, conforme a lei** Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação citada.

Marco legal	% HIS ZEIS	Valor HIS-HMP	Incentivos para a produção de HIS fora de ZEIS	Incentivos para a produção de HIS em ZEIS
Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430 de 2002)	Mín. 50% HIS; máx. 50% e outros usos	HIS zero a seis salários mínimos HMP seis a dezesseis salários mínimos	CA 4 gratuito para HIS	CA 4 gratuito para HIS e HMP e para a faixa livre
Leis nos: 13.402/2002; 13.476/2002; 13.657/2003	-	-	Isenção de ITBI e de ISS para HIS e de taxas para aprovação de HIS e HMP	
LUOS 2004 (Lei nº 13.885/2004)	Mín. 40% HIS; máx. 40% HMP, 20% e outros usos	-	-	-
Plano Diretor Municipal de 2014 (Lei nº 16.050/2014)	Mín. 60% HIS 1 HIS 2 permitido Máx. 20% HMP e outros usos	HIS 1 - 0 a 3 s.m. HIS 2 - 3 a 6 s.m. HMP 6 a 10 sm.	CA máximo gratuito para HIS, *podendo chegar a 4 em ZEU ou 2 nas demais zonas	CA 4 gratuito para HIS e HMP em ZEIS 2, 3 e 5
Decreto nº 57.377/2016		HIS 1: até R\$ 2.640,00 HIS 2: R\$ 2.640,00 a R\$ 5.280,00 HMP: R\$ 5.280,00 a R\$ 8.800,00	Variável por zona, podendo chegar a 3, no máximo	CA 4 gratuito para HIS e HMP em ZEIS 2, 3 e 5 CA 6 para HIS em ZEU CA 5 para HMP em ZEU
Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349/1997)	-	-	CA 6 gratuito (independentemente da faixa de renda e de estar ou não em ZEIS)	

### **Aplicação do PEUC em sobreposição com as ZEIS 3**

As origens dos instrumentos indutores da função social da propriedade estão no Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), que precedeu a introdução do capítulo Política Urbana na Constituição de 1988. Durante a discussão da nova Constituição, o MNRU elaborou uma emenda popular pela democratização do acesso à terra e à moradia, assim como pelo planejamento e gestão urbana democráticos. O art. 182 da Constituição definiu o plano diretor como instrumento obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, contendo as exigências de ordenação do solo para o cumprimento da função social da propriedade urbana e sanções para os proprietários de imóveis ociosos, isto é, a aplicação do PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação-sanção.

Em São Paulo, os instrumentos da função social da propriedade já estavam descritos no Plano Diretor de 2002, mas foi só em 2010 que eles obtiveram uma regulamentação específica; no ano seguinte, um decreto apontou os imóveis que poderiam receber notificação para cumprir a função social. Mas foi apenas em 2013, na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), que a aplicação dos instrumentos ganhou corpo na política urbana com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, junto à SMDU, e a inclusão dos instrumentos no novo Plano Diretor Municipal aprovado em 2014. Na sequência, em outubro do mesmo ano, o PEUC foi objeto de uma regulamentação específica e teve início o processo de notificações dos imóveis. Em 2015, o IPTU Progressivo no Tempo é regulamentado e, em 2016, o Consórcio Imobiliário também recebe regulamentação própria.

A aplicação dos três instrumentos indutores da função social da propriedade se efetiva de forma sucessiva, na seguinte ordem: PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos de Dívida Pública.

Eles são iniciados com a notificação do proprietário do solo urbano não edificado (imóvel com área superior a 500 m<sup>2</sup> com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero) e subutilizado (imóvel com área superior a 500 m<sup>2</sup> cujo coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo definido para a zona em que se situa) a respeito da obrigação do parcelamento ou da edificação; ou da obrigação de utilizar os imóveis não utilizados (onde haja no mínimo 60% da área construída não utilizada há mais de um ano).

Depois da notificação do PEUC, os proprietários têm até um ano para apresentar projeto de edificação para os dois primeiros casos (imóvel não edificado ou subutilizado) ou dar um uso compatível (imóvel não utilizado). No caso de edificação nova (imóveis não edificados ou subutilizados), o proprietário dispõe ainda de dois anos para iniciar as obras e de cinco anos para concluí-las. Após esse prazo, poderá ser feita a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, com a alíquota que incide sobre o imóvel dobrando a cada ano, até o limite de 15% do valor correspondente. Passados cinco anos de cobrança de IPTU Progressivo, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel.

Analisaremos aqui a eficácia do PEUC como uma das estratégias do PDE para a efetivação das ZEIS 3, considerando que, conforme o artigo 91 da Lei Municipal nº 16.050/2014, ZEIS 2, 3 e 5 são as áreas prioritárias para a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, dentre outras<sup>5</sup>.

5. Estão incluídos como áreas prioritárias para aplicação do PEUC os perímetros da Operação Urbana Centro e das demais Operações Urbanas Consorciadas; dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, com destaque para o da avenida Santo Amaro; e mais recentemente a totalidade da área das subprefeituras Sé e Mooca.

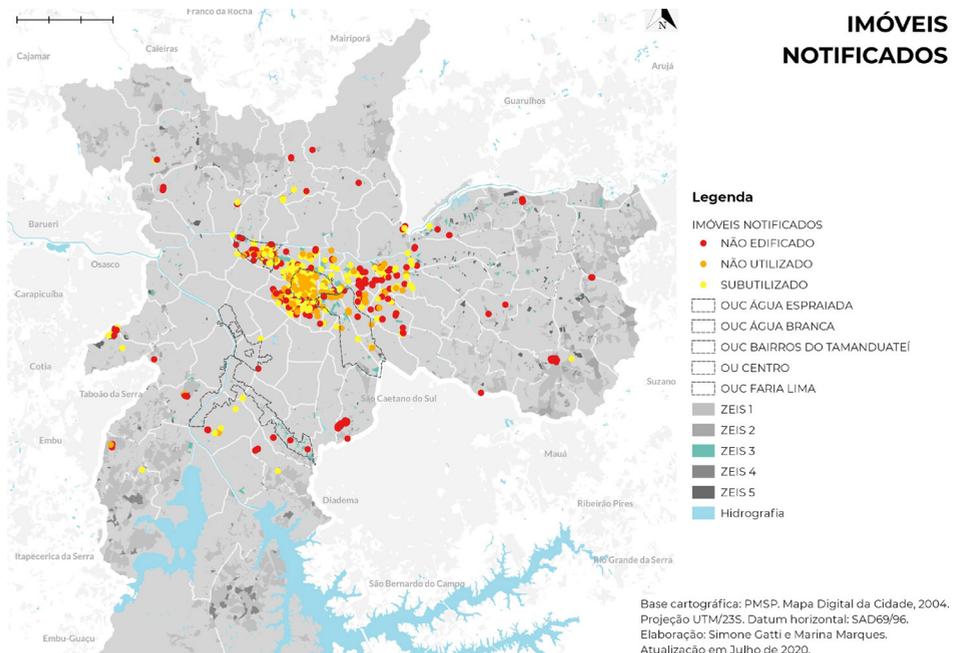
A notificação do PEUC foi iniciada pelo cruzamento entre as demarcações de ZEIS e operações urbanas, com o apoio do cadastro fiscal da Secretaria de Finanças, que cruza as áreas de terreno com a área construída, fornecendo os dados para a identificação de imóveis subutilizados e não edificadas. Já para os imóveis não utilizados, não existe uma base de dados, apenas um estudo da Fundação Para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (Fupam) sobre edifícios desocupados. A identificação dos imóveis não utilizados é o grande desafio para a Prefeitura Municipal, já que é feita, por meio de vistorias, por uma equipe reduzida<sup>6</sup>, com base nas informações advindas dos conselhos municipais e de organizações sociais, bem como do Mapa Colaborativo da Função Social da Propriedade<sup>7</sup>, implementado pela Prefeitura de São Paulo na gestão 2013-2016 a fim de identificar a função social da propriedade dos imóveis. O mapa a seguir mostra a localização dos imóveis notificados.

6. Informações cedidas pela arquiteta Camila Nastari, então funcionária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo, em entrevista realizada em 2017.

7. Disponível em: <https://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/funcao-social/>.

#### Figura 6.14 Localização dos imóveis notificados pelo PEUC e as ZEIS

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos relatórios de imóveis notificados de 2014 a 2020.



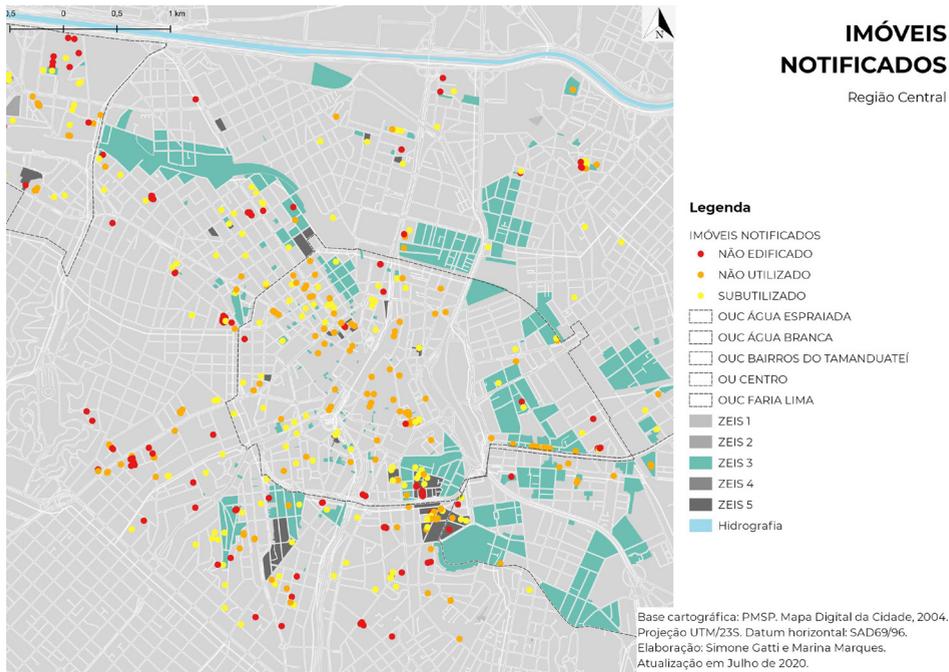
Políticas públicas e produção habitacional nas ZEIS em São Paulo: estudos sobre a atuação da gestão municipal e do mercado imobiliário sobre as áreas de ZEIS 3

O cruzamento de dados dos perímetros de ZEIS com as notificações do PEUC permitiu identificar 120 imóveis notificados em ZEIS 3 (dos 749 perímetros existentes), 329 móveis notificados em ZEIS 5 e 941 imóveis notificados fora de ZEIS, conforme se observa no mapa a seguir, no qual é possível visualizar a baixa incidência de áreas de ZEIS 3 notificadas pelo PEUC.

Segundo justificativa da Prefeitura Municipal, a baixa incidência de notificações se deve, sobretudo, à própria característica das ZEIS 3, em que há grande incidência de imóveis edificados, porém não utilizados, ou de uso irregular e ocupados por moradia precária, como os cortiços, que na prática estão em uso. E são com efeito esses imóveis que não apresentam uma base de dados para notificação, dependendo das vistorias e do cruzamento de dados de outras fontes que não as bases

**Figura 6.15**  
**Localização**  
**dos imóveis**  
**notificados**  
**pelo PEUC e**  
**as ZEIS na**  
**região central**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques, a partir dos dados dos relatórios de imóveis notificados de 2014 a 2020.



oficiais. Edificações ocupadas por movimentos de moradia, por exemplo, ou ocupadas ilegalmente, não são notificadas, pois estão em uso, e a irregularidade do uso não é motivo para notificação, para que a Prefeitura não legitime processos de reintegração de posse e, portanto, não atue contra o direito à moradia dos ocupantes. No entanto, dentre os 941 imóveis notificados fora de ZEIS, 493 correspondem à categoria dos não utilizados dentro do perímetro da Operação Urbana Centro; são imóveis edificados, porém vazios, identificados nas vistorias e no plano piloto realizado pela Prefeitura na região do Glicério.

**Quadro 6.2**  
**Imóveis notificados por PEUC em ZEIS e fora de ZEIS** Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos relatórios de imóveis notificados da PMSP – julho de 2020.

IMÓVEIS NOTIFICADOS POR PEUC EM ZEIS E FORA DE ZEIS							
ZEIS	LOCALIZAÇÃO	TOTAL IMÓVEIS SUBUTILIZADOS	TOTAL IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS	TOTAL IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS	SUBTOTAL DE IMÓVEIS NOTIFICADOS	TOTAL DE IMÓVEIS NOTIFICADOS	TOTAL DE PERÍMETROS LM nº 16.402/16*
ZEIS 2	OU C. ÁGUA BRANCA/ZEIS 2	1	0	0	1	79	493
	OU C. BAIRROS DO TAMANDUATÉ/ZEIS 2	1	1	0	2		
	ZEIS 2	11	0	65	76		
ZEIS 3	OU CENTRO/ZEIS 3	10	20	1	41	120	749
	OU C. ÁGUA BRANCA/ZEIS 3	1	0	0	1		
	OU C. ÁGUA ESPRAIADA/ZEIS 3	0	0	2	2		
	OU C. BAIRROS DO TAMANDUATÉ/ZEIS 3	2	19	4	25		
	ZEIS 3	14	10	27	51		
ZEIS 5	OU CENTRO/ZEIS 5	11	60	12	83	329	368
	OU C. ÁGUA BRANCA/ZEIS 5	0	0	1	1		
	OU C. BAIRROS DO TAMANDUATÉ/ZEIS 5	2	1	1	4		
	ZEIS 5	15	12	214	241		
FORA DE ZEIS	OU CENTRO	33	493	16	542	941	NÃO SE APLICA
	OU C. ÁGUA BRANCA	17	13	23	53		
	OU C. BAIRROS DO TAMANDUATÉ	1	3	1	5		
	SUBPREFEITURA MOOCA	44	18	101	163		
	SUBPREFEITURA SÉ	58	39	81	178		

Esse cruzamento de dados e o conhecimento das motivações pelas quais há pouca incidência de notificações de PEUC em ZEIS 3 nos mostram como os instrumentos existentes para garantir a função social da propriedade precisam estar articulados com uma política habitacional específica, com o enfoque voltado à precariedade habitacional existente nessas áreas, a fim de que se efetivem os objetivos inerentes à demarcação de áreas centrais destinadas à produção de HIS. A falta dessa política de atuação focada nos perímetros de ZEIS pode contribuir para a manutenção da precariedade habitacional e para a ociosidade dos imóveis, já que o mercado privado dificilmente vai empreender em terrenos demarcados como ZEIS 3 em função das exigências mínimas de HIS 1.

Considerando a inviabilidade do mercado privado em produzir habitação para as faixas de menor renda em áreas bem localizadas, o novo Plano Diretor reforça o papel do poder público como promotor de HIS nos perímetros de ZEIS, com vistas a reverter a lógica do PDE de 2002, que tinha como objeto a responsabilidade dessa produção pelo mercado privado. Assim, resta-nos entender de que forma e com que programas habitacionais as ZEIS cumprirão o seu papel como instrumento de democratização do acesso à terra.

A gestão municipal tem de estar comprometida com a aquisição das áreas demarcadas como ZEIS e com a aplicação dos recursos para uma produção habitacional de interesse social vinculada aos financiamentos habitacionais e também à criação de um parque público que promova o acesso à moradia sem transferência de propriedade e que garanta a permanência dos mais pobres em áreas de valorização imobiliária.

O que destaca São Paulo das outras cidades brasileiras que aplicaram o PEUC é a grande escala de notificações, sobretudo em imóveis construídos e não utilizados, que apresentam grandes desafios para a identificação da ausência de uso, as ações de transparência na gestão e a implementação e criação de um departamento exclusivo para tratar do tema.

Até o fim da gestão Fernando Haddad, a Prefeitura Municipal havia cadastrado 2.223 imóveis e notificado 1.330 deles. Na gestão iniciada em 2017-2020, dos prefeitos João Dória–Bruno Covas, houve significativa diminuição no cadastramento e na notificação dos novos imóveis não edificadas, não utilizados e subutilizados, com uma retomada dos cadastramentos em 2019.

Em conformidade com os dados publicados nos relatórios anuais pela Prefeitura, foram cadastrados 28 imóveis em 2017, 5 em 2018 e 177 imóveis em 2019. Também houve queda no número de imóveis notificados no início da gestão Dória-Covas: 58 em 2017, 7 em 2018 e 232 imóveis em 2019. A justificativa da Prefeitura para a diminuição no número de cadastros em 2017 e 2018 foi a necessidade de elaboração de metodologia e diagnóstico quanto aos impactos decorrentes da sua aplicação, o aprimoramento na gestão processual e no monitoramento dos imóveis notificados e o desenvolvimento de um cauteloso estudo para identificação e prospecção de novas áreas de atuação.

Levantou-se ainda, nas tabelas dos imóveis taxados pelo IPTU Progressivo publicadas pela Prefeitura, que os números haviam caído de 720 (número registrado no final de 2017) para 492. Segundo a Prefeitura, o número reduziu-se após a confirmação do cumprimento do dever de utilizar, edificar ou parcelar parte dos imóveis notificados.

Um dos pontos fundamentais relativos à análise do PEUC diz respeito à possibilidade de usos desses imóveis para HIS, conforme determinação do Plano Diretor, e à definição de estratégias da municipalidade para esse fim, sobretudo no perímetro da Operação Urbana Centro, que concentra grande parte dos imóveis cadastrados. Para tanto, são necessárias a definição de estratégias da municipalidade e a integração das políticas de desenvolvimento urbano com as políticas habitacionais.

Em 2021, o primeiro lote dos imóveis que cumpriram os cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo estaria disponível para desapropriação. Até o final de 2020, contudo, a Prefeitura estava impossibilitada de emitir precatórios, em atendimento às normativas da Secretaria de Tesouro Nacional. Para isso, havia a necessidade de efetuar um pedido formal ao Governo Federal, no ano anterior, para a realização das desapropriações, o que não foi feito. Com a dificuldade de desapropriação dos imóveis depois de cinco anos de cobrança de IPTU Progressivo, a viabilização de habitação social nos imóveis notificados como PEUC poderia ser articulada com o uso dos outros instrumentos indutores da função social da propriedade, como o Consórcio Imobiliário e a Dação em Pagamento, instrumentos ainda não aplicados pela gestão municipal.

Em síntese, podemos dizer que o PEUC cumpre sua função, ao menos parcialmente, se considerarmos que o ato da notificação já possibilitou o uso de uma parcela de imóveis (em 2019, 180 projetos haviam sido apresentados, 100 deles em ZEIS, e 105 imóveis não utilizados haviam cumprido sua função). Entretanto, os objetivos foram prejudicados pela falta de continuidade do cadastramento e da notificação nos anos de 2017 e 2018. Há ainda uma fragilidade no que se refere a uma ausência de política habitacional para os imóveis que cumprirão os cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo em 2021.

Com relação especificamente à aplicação do PEUC como estratégia de efetivação das ZEIS 3, poucos objetivos foram cumpridos, em função da reduzida incidência de imóveis notificados em ZEIS, sobretudo pela grande incidência de imóveis ocupados e não notificáveis nessas áreas, e também pela falta de articulação entre as secretarias de Habitação e Desenvolvimento Urbano no planejamento dos imóveis que poderão ser arrecadados com títulos da dívida pública.

### **Aplicação dos recursos do Fundurb em ZEIS 3**

O Fundurb tem como objetivo financiar investimentos da Prefeitura do Município de São Paulo de acordo com o Plano de Metas municipal e com as diretrizes estabelecidas no PDE. O Fundo possui muitas fontes, dentre elas repasses da União ou do Governo Estadual e rendimentos da aplicação do próprio patrimônio, com empréstimos de financiamentos internos ou externos. A principal fonte de recursos, contudo, provém da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), ou da venda de potencial construtivo acima do coeficiente básico até o coeficiente máximo definido para cada zona de uso da cidade.

A revisão do Plano Diretor de São Paulo em 2014 possibilitou a ampliação dos recursos arrecadados pelo Fundurb à medida que estipulou um coeficiente básico para a cidade toda, igual a 1, de modo que toda construção acima desse limite contribua para o investimento do interesse coletivo. O Fundurb possui, portanto, um princípio redistributivo, e não acumulativo, que visa a uma melhor distribuição dos recursos pela cidade; ele também garante os investimentos prioritários em HIS, transporte coletivo público, equipamentos urbanos, espaços públicos, áreas verdes, proteção ao patrimônio, entre outros.

O art. 340 do Plano Diretor de São Paulo (SÃO PAULO, 2014) determinou que, ao menos, 30% dos recursos arrecadados pelo Fundurb sejam destinados à aquisição de terrenos para a produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3. Em função disso, foi iniciada uma pesquisa sobre a destinação de recursos do Fundo sobre essas áreas, a fim de verificar se as áreas de ZEIS 3 estão sendo objeto da política urbana e como estão sendo investidos tais recursos<sup>8</sup>.

Os dados disponibilizados pela PMSP no portal de Acompanhamento de Projetos Aprovados apresentam a localização do uso dos recursos, o valor e a destinação, ou seja, o empreendimento a que se referem. No entanto, não é possível saber com precisão se o processo de desapropriação dos terrenos foi quitado ou não e se teve sua destinação concluída. Também houve casos de alteração/transferência de recursos de um terreno para outro que não estão mencionados nessa base de dados, o que demanda uma análise detalhada da aplicação de recursos do Fundurb com base nos dados disponibilizados pelo Conselho Gestor sobre os processos de desapropriação.

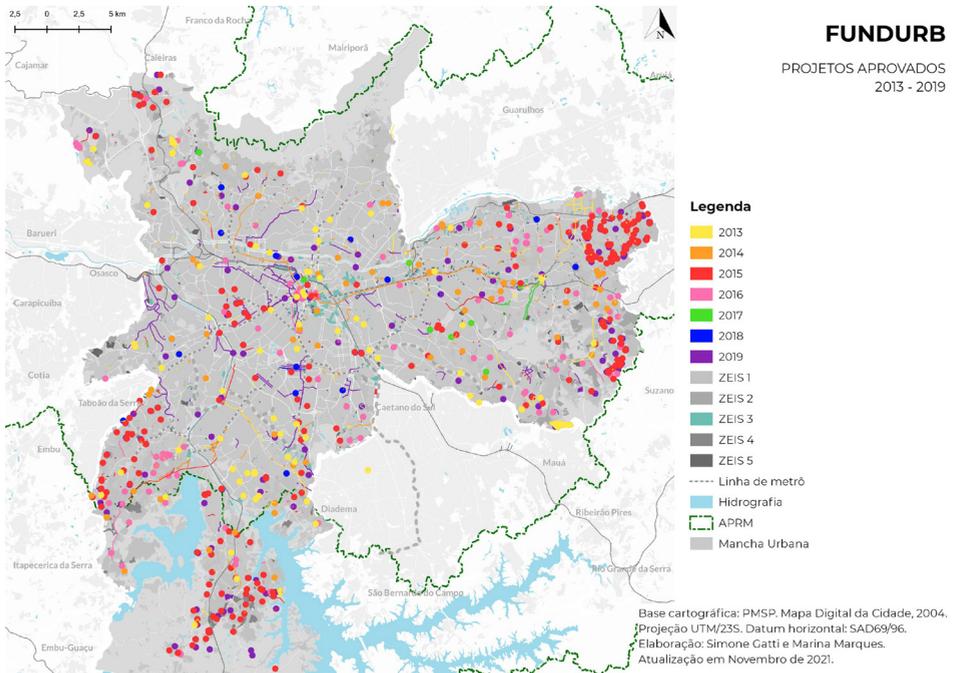
Ainda assim, a territorialização das informações presentes no banco de dados público ancorada em uma análise histórica de 2013 a 2018 do uso dos recursos do Fundurb já nos permite visualizar o direcionamento dos recursos, que apontam para a incidência em ZEIS 3 a partir de 2015, possivelmente influenciados pelo Plano Diretor de 2014. Fizemos dois mapeamentos, um geral, que considera todas as fontes de empenho, e outro somente da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), que é a pasta responsável pela produção habitacional.

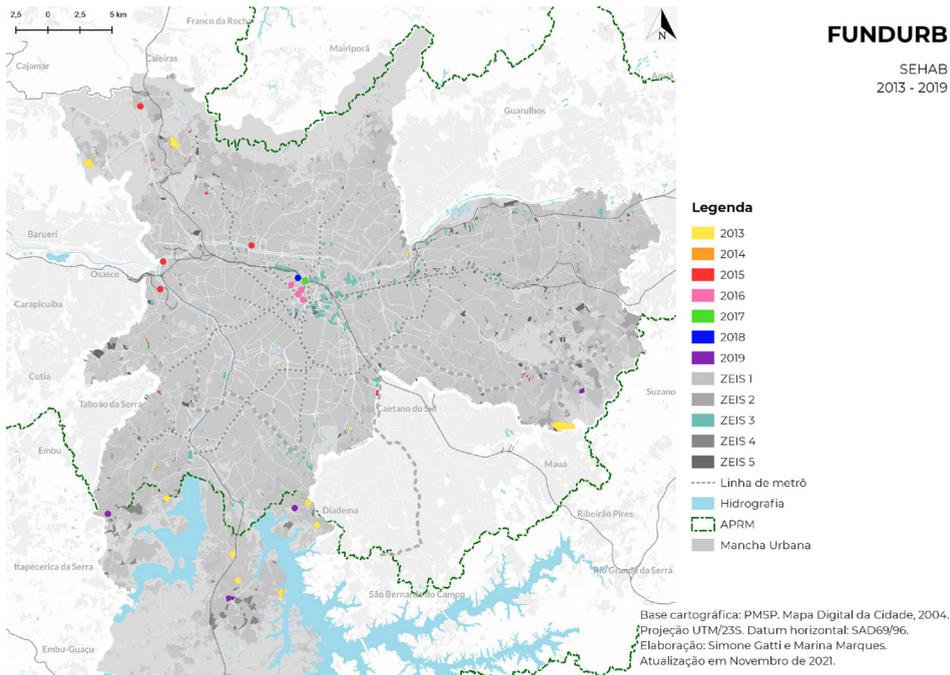
8. Em outubro de 2019, essa determinação foi alterada com a aprovação da Lei nº 17.217/19 (PL nº 513/2019), que libera o percentual de recursos não apenas para aquisição de terrenos, mas também para 'projetos e produção de habitação de interesse social'. No entanto, o período analisado ainda não contempla essa alteração, o que nos permite fazer uma análise baseada nos objetivos originais do Plano Diretor de 2014.

Quando comparados o mapa geral da aplicação dos recursos no território e o mapeamento das ações da Sehab, é possível identificar, em um primeiro momento, maior concentração de recursos do Fundurb nas áreas mais centrais a partir de 2016, além de baixa incidência territorial comparada com as demais demandas do município. Contudo, esse levantamento precisa considerar os valores utilizados e as destinações, que podem ser analisadas pela leitura das tabelas anuais do Fundurb por área.

**Figura 6.16**  
**Localização**  
**dos projetos**  
**aprovados**  
**no FUNDURB**  
**e as ZEIS**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos relatórios do FUNDURB de 2013 a 2018.





Analizamos a seguir (figuras 6.18 e 6.19) os dados dos investimentos realizados pela Sehab de 2013 a 2018, destacando os aportes de recursos nas áreas de ZEIS, em especial as ZEIS 3. Nos anos de 2013 e 2014, não há nenhum recurso do Fundurb pela Sehab direcionado para as ZEIS 3; todos os investimentos estão concentrados em ZEIS 1.

As ZEIS 3 passam a receber recursos do Fundurb em 2015, onde há também um direcionamento significativo de empenhos para as ZEIS 2. Porém, os recursos de 2015 para aquisição de terras são usados apenas em ZEIS 2, totalizando cerca de R\$ 58 milhões de reais em dez terrenos. Há ainda um terreno desapropriado para HIS em ZEIS 5 no valor de R\$ 13 milhões. Já os investimentos em ZEIS 3 estão concentrados em quatro áreas, utilizados para obras de infraestrutura e produção habitacional, com valores bem reduzidos em relação aos das demais ZEIS, totalizando cerca de R\$ 3 milhões apenas.

**Figura 6.17**  
**Localização**  
**dos projetos**  
**aprovados**  
**da Sehab**  
**no Fundurb**  
**e as ZEIS**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos relatórios do FUNDURB de 2013 a 2018.

Em 2016, os recursos do Fundurb pela Sehab foram mais bem distribuídos entre as ZEIS, com quatro terrenos adquiridos em ZEIS 2 no valor de R\$ 12 milhões, um edifício adquirido em ZEIS 5 no valor de R\$ 3,3 milhões e um terreno e um edifício em ZEIS 3, de R\$ 11 milhões. O restante dos recursos foi gasto com produção habitacional do PMCMV e com urbanização e infraestrutura, com a destinação de R\$ 5 milhões às ZEIS 3.

**Figura 6.18**  
**Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2013**  
 Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP em 2013.

FUNDUNB SEHAB 2013			
EMPREENDIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
Loteamento Santa Casa (Jardim Hebron)	Eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas	R\$ 1.331.888,15	ZEIS 1
Sítio Itaberaba II	Eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas	R\$ 3.987.587,55	ZEIS 1
Parque das Flores/ Jardim Continental	Eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas e, ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público.	R\$ 5.127.468,88	ZEIS 1
Paraisópolis (3ª etapa)	Serviços e obras de urbanização, equipamentos comunitários, canalização de córregos e novas unidades habitacionais.	R\$ 6.964.095,67	ZEIS 3
Jardim Nova Vitória/Cooperativa Jacu-pêssego	Eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas	R\$ 1.256.718,26	ZEIS 1
[lote d] Chácara Bela Vista [3Rs]	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais	R\$ 4.556.335,98	ZEIS 1
[lote d] Chaparral/Tiquatira [3Rs]	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais	R\$ 4.556.335,98	ZEIS 1
[lote d] Chaparral [3Rs]	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais	R\$ 4.556.335,98	ZEIS 1

Figura 6.19 Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2014

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP em 2014.

FUNDUNB SEHAB 2014			
EMPREENDI- MENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote b]	R\$ 5.748.552,50	ZEIS 1
xxx	Regularização fundiária e comercial, recuperação de créditos provenientes das taxas referentes à permissão de uso de moradias e revitalização de edificações e áreas comuns.	R\$ 1.095.203,78	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote b]	R\$ 5.748.522,55	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS 1
xxx	Execução de obras do programa de urbanização de favelas, lote 1, valor liquidado	R\$ 15.249.151,30	ZEIS 1
xxx	Eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas e , ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público	R\$ 7.751.733,02	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote b]	R\$ 5.748.552,55	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS 1
xxx	Eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas	R\$ 7.902.728,98	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais, valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS 1
xxx	Execução de serviços de obras do programa de saneamento, proteção ambiental e recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das bacias Guarapiranga e Billings.	R\$ 2.602.028,93	ZEIS 1

**Figura 6.20 Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2015** Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP em 2015.

<b>FUNDUNB SEHAB 2015</b>			
<b>EMPREENDIMENTO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VALOR</b>	<b>ZEIS</b>
Vieira da Paz	Serviços e obras de urbanização, canalização de córrego e novas unidades habitacionais nos condomínios B e C	R\$ 763.340,33	ZEIS 1/ ZEIS 2
Residencial Vale das Flores (Barra do Jacaré) (Casa Paulista)	Obras para construção de 592 moradias populares do projeto habitacional Barra do Jacaré (Assoc. dos Trabalhadores do Conjunto Residencial)	R\$ 11.840.000,00	ZEIS 1
Sítio Itaberaba II	Continuidade das obras de pavimentação de 7% das ruas, construção de 116m lineares de muros de arrimo, execução de 62m lineares de rede de drenagem e execução de 18% da terraplenagem	R\$ 601.231,92	ZEIS 1
Campo das Pitangueiras (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 853.745,46	ZEIS 2
Manuel Bueno (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 4.510.807,00	ZEIS 2
Abraão Calux (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 13.477.377,25	ZEIS 5
Forte do Ribeira (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 12.543.693,74	ZEIS 2
Phobus (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 12.498.099,83	ZEIS 2
Antonio Sampaio (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 2.246.204,64	ZEIS 2
João Gomes (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 1.513.042,00	ZEIS 2
Conselheiro Crispiano (Casa Caulistana)	Execução do empreendimento habitacional, aporte para financiamento do programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (Unificação das Lutas de Cortiços e Moradias)	R\$ 566.294,06	ZEIS 3
Casarão do Carmo	Construção de unidades habitacionais	R\$ 582.883,02	ZEIS 3
Amaro de Pontes (aquisição de terras)	Terreno a ser utilizado como área de compensação ambiental do loteamento Jardim Roschel	R\$ 192.741,07	-
Residencial Jabuticabeiras (Casa Paulista)	Execução do empreendimento habitacional, aporte para financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo)	R\$ 10.967.393,11	ZEIS 1
Cícero Canuto (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 13.168.589,68	ZEIS 2
Forte Rio Branco ii (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 4.169.205,87	ZEIS 2
Forte do Rio Negro (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 4.215.886,00	ZEIS 2
Ancheira (aquisição de terras)	Desapropriação para construção HIS	R\$ 4.124.597,00	ZEIS 2

*continuação* Figura 6.20 **Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2015** Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP em 2015.

EMPREENDIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
Parque da Flores / Jardim Continental	Eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas e, ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público	R\$ 1.241.996,72	ZEIS 1
Sapé B	Serviços e obras de urbanização, canalização de córrego e novas unidades habitacionais	R\$ 1.471.242,26	ZEIS 1
Campor Grande / Parque Otero [3Rs]	Execução dos serviços de qualificação dos conjuntos habitacionais e serviços permanentes para emissão dos AVCB (Campo Grande, José Paulino e Parque Otero)	R\$ 168.050,72	ZEIS 1
Paraisópolis [3ª Etapa]	Serviços e obras de urbanização, equipamentos comunitários, canalização de córrego e novas unidades habitacionais	R\$ 1.750.896,59	ZEIS 3
Heliópolis Gleba K/ Sabesp 1 / Estrada das Lágrimas	Serviços e obras de urbanização, canalização, parque linear, equipamentos sociais e novas unidades habitacionais	R\$ 289.195,05	ZEIS 2
Heliópolis Gleba H/ Sabesp 2	Serviços e obras de urbanização, coletor tronco, parque linear e novas unidades habitacionais	R\$ 1.781.249,46	-
Jardim Roschel	Serviços de urbanização de favelas, agrupamento II e III, praça pública	R\$ 9.935,52	ZEIS 1
Diogo Pires	Continuidade da execução torres f1 e f2 e blocos d1, d2 e f e infraestrutura condominial (redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo) e interligação da rede de água existente da Sabesp (adutora) - valor total liquidado (Ponte dos Remédios/ Diogo Pires)	R\$ 381.984,41	ZEIS 1
Ponte dos Remédios	Continuidade da execução torres f1 e f2 e blocos d1, d2 e f e infraestrutura condominial (redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo) e interligação da rede de água existente da Sabesp (adutora) - valor total liquidado (Ponte dos Remédios/ Diogo Pires)	R\$ 381.984,41	ZEIS 3

Em 2017, a aquisição em ZEIS 3 aparece na compra de um único edifício, o Edifício Mauá, no valor de R\$ 5,4 milhões (na verdade, ele custou R\$ 24 milhões para a Prefeitura, que possivelmente utilizou recursos de outras fontes). Com a aquisição, foram gastos ainda R\$ 13,3 milhões em ZEIS 2 com a compra de dois terrenos. O restante foi gasto com produção habitacional e urbanização de favelas nas outras áreas.

Figura 6.21 **Dados dos investimentos realizados com recurso do Fundurb pela SEHAB em 2016** Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP em 2016.

FUNDUNB SEHAB 2016			
EMPREENDIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
Nossa Senhora Aparecida	Construção de 180 unidades de habitação de interesse social no Programa Crédito Solidário	R\$ 4.330.416,50	-
Maria Domitila (Casa Paulistana)	Construção de 245 unidades de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 4.899.415,52	ZEIS 3
José Dias	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 9.224.861,26	ZEIS 3
Heliópolis Gleba H/ Sabesp 2	Urbanização e construção de unidades habitacionais. Entrega de 240 UH - condomínio 2	R\$ 10.680.000,00	-
Forte do Rio Branco III	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 4.224.776,47	ZEIS 2
Forte do Rio Branco I	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 4.341.483,99	ZEIS 2
Fernão Dias	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 1.406.053,30	ZEIS 2
Edifício Ipiranga (Casa Paulistana)	Programa Casa Paulistana para viabilizar a execução de 120 UH de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 465.301,55	ZEIS 3
Dom José I (Casa Paulistana)	Programa Casa Paulistana para viabilizar a execução de 200 UH de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 908.080,00	ZEIS 1
Curuçá 1 (Casa Paulistana)	Construção de 97 unidades de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 2.318.578,29	-
Tupã (Casa Paulistana)	Construção de 228 unidades de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 2.280.000,00	ZEIS 2
Campo das Pitangueiras)	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 2.155.000,00	ZEIS 2
Tiradentes 5 (Casa Paulistana)	Construção de 39 unidades de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 605.703,64	ZEIS 1
Alexios Jafet A, B, C, D, E (Casa Paulistana)	Programa Casa Paulistana para viabilizar a execução de 1104 UH de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 22.080.000,00	ZEIS 1/ ZEIS 2
Sítio Itaberaba II	Infraestrutura, consolidação geotécnica para eliminação de risco, rede de drenagem, pavimentação e demolição	R\$ 7.800.000,00	ZEIS 1
Sapé B	Urbanização e construção de unidades habitacionais. Entrega de 87 UH - condomínio F	R\$ 5.700.000,00	ZEIS 1
Prédio São João	Aquisição de edifício para implantação de HIS	R\$ 1.427.592,00	ZEIS 3

Figura 6.22 **Dados dos investimentos realizados com recurso do Fundurb pela Sehab em 2017** Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP em 2017.

FUNDUNB SEHAB 2017			
EMPREENDIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
Nossa Senhora Aparecida (aporte Casa da Família)	Construção de 180 UH	R\$ 4.330.416,00	-
Parque das Flores/ Jardim Continental	Urbanização de Favela e Regularização de loteamentos precários	R\$ 1.287.174,83	ZEIS 1
Tupã (aporte Casa da Família)	Construção de 228 UH	R\$ 1.718.000,00	ZEIS 2
Safira (aporte Casa da Família)	Construção de 652 UH	R\$ 9.520.000,00	ZEIS 5
Fluorita I e II (aporte Casa da Família)	Construção de 308 UH	R\$ 3.080.000,00	ZEIS 5
Edifício Mauá (aquisição de imóveis)	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 5.403.820,07	ZEIS 3

O ano de 2018 foi aquele em que as áreas de ZEIS 3 mais apareceram na lista de gastos do Fundurb. Foram seis aquisições, totalizando R\$ 28,5 milhões. Houve ainda mais duas aquisições fora de ZEIS no valor de R\$ 8 milhões e uma desapropriação em ZEIS 2 no valor de R\$ 12,7 milhões. O restante foi utilizado para produção habitacional em outras áreas.

Figura 6.23 **Dados dos investimentos realizados com recurso do Fundurb pela SEHAB em 2018** Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

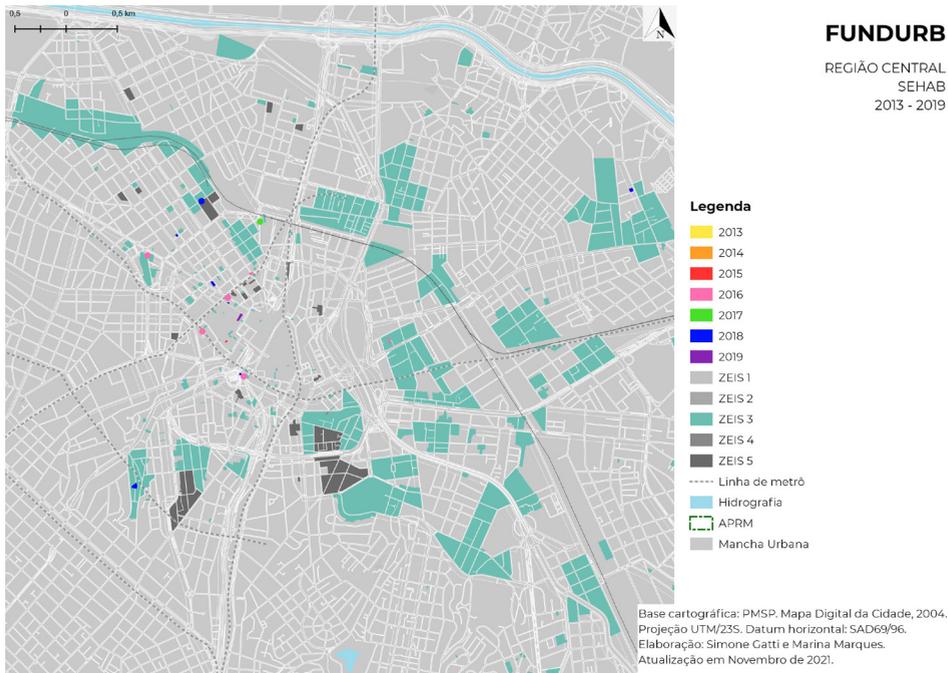
FUNDUNB SEHAB 2018			
EMPREENHIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
Vieira da Paz	Construção de unidades de HIS	R\$ 10.436.367,89	ZEIS 1/ ZEIS 2
São João, 588	Aquisição de imóveis	R\$ 7.411.139,00	-
Sabesp 2	Continuação da construção de unidades de HIS	R\$ 25.396.216,06	-
Rua José Bonifácio, 383	Aquisição de imóveis	R\$ 9.355.643,00	ZEIS 3
Rua General Rondon, 58	Aquisição de imóveis	R\$ 5.780.000,00	ZEIS 3
Rua Catumbi, 588	Aquisição de imóveis	R\$ 3.891.115,41	ZEIS 3
Rua Aurora, 515/519	Aquisição de imóveis	R\$ 5.553,59	-
Praça da Bandeira, 31	Aquisição de imóveis	R\$ 6.582.294,50	ZEIS 3
Paraisópolis Sanfona	Construção de unidades de HIS	R\$ 4.923.872,96	ZEIS 1
Heliópolis Gleba G - condomínio B	Produção de HIS	R\$ 1.675.829,45	ZEIS 1
Forte do Rio Branco I	Desapropriação para construção de HIS	R\$ 12.705.487,10	ZEIS 2
Flávio Maurano	Desapropriação para construção de HIS	R\$ 6.764,70	ZEIS 3
Bamburrall	Continuidade da execução das unidades blocos a e B e blocos B e C; infraestrutura condominial (redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo)	R\$ 27.087,36	ZEIS 1

Essa avaliação permite identificar, sobretudo, um número muito restrito de perímetros de ZEIS 3 que receberam recursos do Fundurb ao longo dos últimos seis anos. O mapa a seguir, com a aproximação da área central onde se encontra a maior parte dos perímetros de ZEIS 3, permite visualizar a baixa incidência do uso dos recursos do Fundurb em tais áreas.

Apenas quinze áreas, em um total de 478 perímetros, totalizaram cerca de R\$ 45 milhões para aquisição de terrenos ou edifícios, e aproximadamente R\$ 8 milhões para produção habitacional. Essa análise, para ser completa, tem de ser feita também comparativamente aos gastos totais do Fundurb e seu direcionamento, o que demanda uma pesquisa específica sobre o Fundo, contudo algumas aproximações são passíveis de reflexão.

**Figura 6.24**  
**Localização dos investimentos da Sehab com recursos do Fundurb na região central**

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques com base nos dados dos relatórios do FUNDURB de 2013 a 2018.



A arrecadação com OODC cresceu exponencialmente a partir de 2018. Segundo o relatório mensal disponibilizado pela Prefeitura, em julho de 2019 a arrecadação bateu o recorde, alcançando a cifra de R\$ 67 milhões em um único mês. No ano de 2018, o valor total arrecadado foi de R\$ 421 milhões, diante dos R\$ 232 milhões de 2017. Considerando o ano de 2018 como base, 30% equivaleria a R\$ 126 milhões, o que deveria ter sido reservado para aquisição de terras preferencialmente em ZEIS 3, conforme define o art. 340 do PDE em vigor. No entanto, foram gastos apenas R\$ 28 milhões para aquisição de terras em ZEIS 3 naquele ano, ou seja, 22% do valor estipulado pela lei.

A seguir, apresentamos a tabela elaborada pela Prefeitura na publicação que avalia a aplicação do Plano Diretor desde sua implementação.

Figura 6.25  
Tabela com liquidação de recursos financeiros do Fundurb destinados à Política de Habitação Social

Fonte: Gestão Urbana, São Paulo, 2019.

Ano	Recursos arrecadados pelo FUNDURB (R\$)	Recursos liquidados destinados à aquisição de terrenos para produção de HIS (R\$)*	Percentual dos montantes liquidados em relação aos montantes arrecadados*
2014	227.562.823,10	-	-
2015	265.504.393,48	75.459.101,04	28,4%
2016	231.396.11,72	69.418.833,52	30,0%
2017	231.952.509,95	38.606.845,64	16,6%*
2018	421.413.891,51	21.619.351,80	5,2%*
<b>TOTAL</b>	<b>1.377.829.729,76</b>	<b>205.104.132,00</b>	<b>14,9%*</b>

\* Conforme Art. 340, parágrafos 1º e 2º da Lei Municipal nº16.050/2014, caso não sejam executados no ano corrente ao menos 30% dos recursos para aquisição de terrenos para produção de HIS, este montante permanecerá reservado para este fim pro um período de 2 anos. Assim, os montantes referentes a 2017 e 2018, ainda estão dentro da vigência deste período para atingir os 30%, que se encerram respectivamente, em 2020 e 2021.

Ainda que o PDE tenha determinado a utilização dos 30% indicados “preferencialmente” em ZEIS 3, e não “obrigatoriamente”, e que seja necessária uma avaliação da utilização do Fundurb como um todo em face de todos os demais gastos e necessidades do município, é importante observar que as estratégias definidas pelo Plano Diretor para viabilizar a produção habitacional nas áreas de ZEIS 3 não estão sendo aplicadas com eficácia.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A notificação do PEUC não incide fortemente sobre os perímetros de ZEIS 3, considerando que grande parte dos terrenos está em uso, onde se concentra uma quantidade significativa de cortiços e ocupações precárias que necessitariam de outras políticas habitacionais além daquelas possibilitadas pela aplicação do PEUC. A aplicação dos recursos do Fundurb em ZEIS 3 tem se efetivado de forma muito tímida, abaixo do previsto pelas estratégias do PDE. E a produção habitacional em ZEIS 3, pública e privada, é igualmente irrisória, fazendo com que essas áreas continuem apresentando possibilidades reduzidas de transformação urbana e reversão da precariedade habitacional existente, já que 60% da área construída deve ser destinada à HIS para famílias com renda inferior a três salários mínimos, que, porém, não está sendo produzida pelo poder público, muito menos pelo mercado imobiliário. E as poucas produzidas, por serem ofertadas unicamente pelo modelo da aquisição via financiamento habitacional, ou não serão destinadas às famílias mais pobres ou serão comercializadas no livre mercado e repassadas em curto prazo de tempo para famílias de maior renda. Faz-se necessária, portanto,

uma reflexão sobre as estratégias de intervenção nas áreas de ZEIS 3 com base no marco regulatório que incide sobre elas e também na introdução de novos repertórios na política habitacional.

Outro ponto de análise relevante se refere ao número excessivo de unidades de HIS 2 construídas pelo mercado privado fora de ZEIS, utilizando os benefícios da produção de HIS, como a isenção do pagamento de OODC. Essa produção atende ainda a uma demanda livre, sem nenhum comprometimento com a vulnerabilidade habitacional existente ou a “fila” das famílias que aguardam há décadas pela possibilidade de acesso à habitação pública. Se há benefícios e subsídios públicos destinados a essa produção habitacional, eles não deveriam estar vinculados ao atendimento daqueles que compõem os 70% do déficit habitacional municipal?

Durante a aplicação do Plano Diretor de 2014, foram mais de 600 empreendimentos com HIS 2 que deixaram de pagar OODC, interferindo substancialmente na arrecadação para o Fundurb e na quantidade de famílias de zero a três salários mínimos que continuaram sem acesso à habitação. São cerca de 600 empreendimentos sem controle de demanda, comercializados livremente pelo mercado mediante autodeclaração de renda – eles poderão ser comercializados por qualquer valor e por qualquer perfil de renda. Portanto, é preciso repensar esse modelo de disponibilização dos subsídios públicos que não estão sendo direcionados para as famílias mais vulneráveis, de modo a atender à urgente necessidade de enfrentamento da crise habitacional.

Para a produção habitacional de interesse social, em áreas bem localizadas e estruturadas, há, por conseguinte, desafios importantes para garantir sua efetivação. Há o desafio do enfrentamento do alto valor da terra para a

produção de novas moradias em áreas bem localizadas, de políticas efetivas para lidar com o parque construído degradado, da garantia de permanência dos moradores nas áreas demarcadas como ZEIS, bem como o do estabelecimento de políticas habitacionais capazes de coibir os processos especulativos impulsionados pelo mercado imobiliário e o repasse das habitações para outras camadas sociais.

A demarcação das ZEIS, contudo, vem exercendo um papel muito importante, freando a implementação de empreendimentos privados para pessoas com rendas mais altas nas áreas demarcadas e possibilitando a judicialização de intervenções sobre essas áreas, as quais, mesmo quando não garantem a permanência dos moradores ou a melhoria da habitabilidade, têm permitido atendimentos habitacionais, ainda que paliativos, como o Bolsa Aluguel e a Carta de Crédito – no caso de famílias removidas de ZEIS.

A exigência de conselhos gestores em áreas ocupadas é um dos fatores que tem propiciado a mobilização dos atores envolvidos e a garantia desses atendimentos, como mostram as análises sobre os casos judicializados pelo Ministério Público Estadual em áreas de ZEIS 3 (GATTI, 2021). Por outro lado, as ZEIS não têm sido prioritárias para a produção de habitação social. As ZEIS 3 permanecem ocupadas precariamente, com péssimas condições de habitabilidade, já que não há produção pública significativa sobre essas áreas e a produção privada recebe incentivos urbanísticos concorrentes, iguais ou superiores, em outras áreas da cidade, como o CA 6 dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e o CA gratuito no perímetro da Operação Urbana Centro; vale mencionar ainda a possibilidade de fazer HIS 2 fora de ZEIS, sem pagar OODC e sem ter que destinar área para HIS 1.

A demarcação de áreas como ZEIS atua, portanto, como ponto de partida para o processo de democratização da terra urbana, mas por si só não garante a melhoria da qualidade habitacional e a permanência da população local, nem mesmo a produção de unidades habitacionais para a parcela mais pobre da população. A demarcação tem de estar aliada a uma regulamentação que garanta tanto sua autoaplicabilidade e a aplicabilidade aos instrumentos urbanísticos de acesso à terra; ademais, é necessário conduzir um processo de gestão participativa que incorpore os interesses dos atores envolvidos e formas alternativas de aquisição da moradia, além do modelo dos financiamentos privados, que não tem se configurado como a melhor maneira para garantir a segurança da posse para a população mais pobre representativa do maior déficit<sup>9</sup> habitacional.

A Revisão do Plano Diretor de São Paulo<sup>10</sup> pôs em análise a forma de aplicação dos instrumentos urbanísticos que não alcançaram plenamente seus objetivos em razão da forma como foram concebidos ou por não terem sido devidamente aplicados pelas gestões municipais após a aprovação do PDE de 2002. No caso das ZEIS, pudemos identificar múltiplas vertentes, que permearam algumas fragilidades da lei, a inaplicabilidade de seus princípios fundamentais pelo gestor público e a necessidade de revisões advindas das transformações urbanas da última década.

Na revisão parcial do Plano Diretor de São Paulo prevista para 2021, há uma nova possibilidade para rever os resultados dos últimos cinco anos. Com base nas considerações aqui apresentadas, foi possível listar alguns pontos que merecem atenção para uma futura revisão das ZEIS no marco legal da cidade e no acompanhamento das políticas públicas que as cercam, conscientes de que nem todas as mudanças necessárias são atribuições específicas da lei, mas sim dos processos incidentes sobre ela e das políticas públicas aplicadas.

9. No Brasil, 76,7% do déficit habitacional e composto de famílias com renda entre zero e três salários mínimos, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2012). Em São Paulo, esse percentual chega a 74,5%, de acordo com dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), com base no Censo 2010.

10. Sobre o processo de revisão das ZEIS no novo Plano Diretor de São Paulo, ver mais em GATTI, 2015.

**Pontos a serem trabalhados para a efetivação das ZEIS 3 como instrumento de acesso à terra e garantia da permanência da população de baixa renda em seus locais de origem**

1. Reservar percentual para as famílias e indivíduos com renda entre zero e um salário mínimo e entre um e dois salários mínimos dentro do percentual de HIS 1, para implementação do Serviço de Moradia Social, já que são as faixas de renda que não acessam os sistemas de financiamentos habitacionais bancários e não estão sendo contempladas pelos programas habitacionais existentes.
2. Estudar a possibilidade de regular CAs maiores em ZEIS do que em Eixos, ou ao menos igualá-los, a fim de privilegiar a produção de interesse social e não criar uma concorrência territorial ao mercado.
3. Demarcar ZEIS 3 ao longo dos Eixos, considerando que o investimento em infraestrutura dessas áreas seja também factível para as rendas mais baixas.
4. Extinguir a OODC gratuita nos limites da Operação Urbana Centro (futuro PIU Setor Central) para qualquer empreendimento residencial, independentemente da renda a ser atendida, garantido a outorga gratuita exclusivamente aos empreendimentos de interesse social, a fim de permitir que o Centro não atraia apenas empreendimentos de alto valor, como os registrados na última década.
5. Implementar programas habitacionais focados nas áreas de ZEIS 3 que consigam atuar sobre a melhoria de habitabilidade da oferta existente (os cortiços) e possibilitar novos empreendimentos públicos de locação social, voltados às camadas mais vulneráveis sem estarem sujeitos à valorização imobiliária.
6. Implementar sistema de controle da demanda dos empreendimentos de HIS 1 e HIS 2, já que os subsídios públicos estão sendo utilizados por empreendimentos com livre comercialização no mercado, sem controle de indicação de demanda pelo poder público. Para isso, é necessário que a renda ao qual o imóvel foi destinado esteja gravada na matrícula do imóvel e que seja criado um sistema informatizado de controle entre Prefeitura e cartórios para o cumprimento desse requisito.

7. Implementar o mesmo sistema de controle de demanda para a comercialização de todas as habitações sociais que receberam subsídios públicos, de forma a garantir o controle do perfil econômico dos beneficiários não somente na primeira compra, como nas futuras revendas ou locação dos imóveis de interesse social.

8. Tornar obrigatória a elaboração dos conselhos gestores de ZEIS antes do início das intervenções públicas, evitando assim judicializações e projetos desconexos com a realidade local.

9. Regrar os conselhos gestores de ZEIS tripartites: sociedade civil (moradores, locatários e proprietários), sociedade civil organizada e poder público, para que seja priorizado o interesse coletivo, e não o interesse de determinados grupos.

10. Retomar a descrição das ZEIS por conjuntos de quadras, com o objetivo de possibilitar a formação de conselhos gestores mais abrangentes e também a elaboração de planos de urbanização ampliados.

Há, portanto, um fator importantíssimo a ser equacionado em qualquer avaliação que seja feita sobre a efetivação das ZEIS: trata-se da análise sobre sua dupla função, a saber, i) seu papel como reserva de terras para a produção habitacional de interesse social e ii) como segurança da posse e garantia de permanência da população residente em seus locais de origem.

A produção habitacional foi analisada aqui quantitativamente e também comparativamente, ante as demais ZEIS e demais áreas da cidade, entretanto os números resultantes desta análise podem ser interpretados de múltiplos pontos de vista, já que produzir pouco em ZEIS não constitui necessariamente algo negativo, considerando que a demarcação da ZEIS, ainda que sem a produção de novas habitações sobre ela, já exerce a sua função de proteger dos processos especulativos do mercado os que lá vivem, e também de manter a reserva de áreas no total de estoque da cidade.

Porém, trabalhamos aqui com a premissa de que as ZEIS 3 foram demarcadas notadamente sobre áreas ocupadas por população de baixa renda, composta de pessoas que vivem em condições precárias de moradia. A não atuação de políticas públicas sobre essas áreas, desde que voltadas prioritariamente para o atendimento dos moradores locais, fará com que as condições de precariedade se perpetuem. No entanto, muitas vezes as políticas públicas nelas atuantes são excludentes, não priorizam os moradores locais e provocam sua expulsão. Nesses casos, a batalha jurídica para o atendimento habitacional entra em pauta, e algumas conquistas são possíveis, embora parciais em face das determinações legais. Estamos, portanto, diante de uma conta cujo resultado não é exato e que precisa ser analisada no contexto dos atores envolvidos, das políticas atuantes, das dinâmicas do mercado e das forças políticas que envolvem as múltiplas disputas pelo território.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. 19.457

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º fev. 1999. 5

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. 1-5

CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos de política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. *In*: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58

GATTI, S. F. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais**. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

GATTI, S. F. **Políticas públicas para efetivação das ZEIS em São Paulo: produção imobiliária, processos em curso e o aluguel como alternativa**. 2021. Relatório de pós-doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <http://napplacweb.fau.usp.br/concluidas/>

LEITE, H. R. da S. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019

PMSP. **Revisão do Plano Diretor Estratégico:** Habitação. São Paulo: Sehab, SMDU, 2013. Disponível em: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT\\_HABITACAO\\_PDE\\_-\\_APRESENTACAO\\_-\\_04maio2013\\_-\\_v09\\_05.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT_HABITACAO_PDE_-_APRESENTACAO_-_04maio2013_-_v09_05.pdf)

SANTO AMORE, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade:** um estudo sobre as ZEIS e o impasse da reforma urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei nº 02/1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Ofício A.T.L. 43/91**, São Paulo, 5 Fev. 1991. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2018

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. 1-13

SÃO PAULO (Cidade). Lei n. 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, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 6 out. 2004

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352

SÃO PAULO (Cidade). SISACOE – Sistema de Controle de Obras e Edificações. **Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento**. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/sd2110/forms/sisacoeph.aspx#:~:text=SISACOE%20%2D%20SISTEMA%20DE%20CONTROLE%20DE%20OBRAS%20E%20EDIFICA%C3%87%C3%95ES>. Acesso em: 6 jan. 2020

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de EHIS. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 12 out. 2016a, p. 4-9

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2016b. 1-30

SÃO PAULO (Cidade). **O que está sendo lançado no Centro de São Paulo?** Informes Urbanos. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, ago. 2018 Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes\\_Urbanos/IU\\_Centro2\\_2018\\_2.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/IU_Centro2_2018_2.pdf). Acesso em: 6 jan. 2020

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 58.302, de 10 de julho de 2018. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2018. 1

TANAKA, R. M. H. **“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014**: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. 2018. Dissertação (Mestrado) –. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018



# A Cota de Solidariedade como atalho para o Coeficiente de Aproveitamento a baixo custo



Patrícia Cezário Silva

Igor Alves Borges

## RESUMO

A Cota de Solidariedade é um instrumento criado no Plano Diretor de São Paulo de 2014 que visa essencialmente promover habitação inclusiva, mediante destinação de Habitação de Interesse Social em novos empreendimentos conforme regras específicas. Ocorre que foram incluídas na Lei alternativas ao objetivo principal por meio de pagamento dessa cota a um valor muito abaixo do cálculo praticado pela outorga onerosa, concedendo, em troca, potencial construtivo adicional acima do limite definido pelo Coeficiente de Aproveitamento máximo na cidade. A avaliação da implementação do instrumento revelou que, além de não cumprir com o objetivo proposto, amplia o potencial construtivo dos empreendimentos a baixo custo. O levantamento também mostrou que os pagamentos de contrapartida são insuficientes para prover habitação inclusiva de baixo custo e reduzir as desigualdades socioterritoriais nos eixos de interesse de urbanização.

## PALAVRAS-CHAVE

Cota de Solidariedade; Habitação Inclusiva; HIS; Plano Diretor; São Paulo.

## **INTRODUÇÃO**

Este capítulo apresenta o instrumento Cota de Solidariedade, uma novidade no Plano Diretor de São Paulo de 2014, assim como os resultados da sua implementação. Inicialmente será apresentada uma análise do instrumento urbanístico à luz do Plano Diretor Estratégico (PDE) e respectivas regulamentações; da inspiração internacional para o desenvolvimento do mecanismo no Brasil; do processo de discussões e alterações das propostas apresentadas à Câmara Municipal; do potencial de aplicação do instrumento na forma das propostas apresentadas; e dos resultados de aplicação da cota no período de 2014 a 2019.

A análise conclusiva dos resultados de sua implementação, desde o primeiro caso até dezembro de 2019, busca identificar o impacto das alternativas inseridas no texto legal, na perspectiva de produção habitacional nos eixos prioritários de urbanização e de arrecadação. Pretende-se que esta análise, após cinco anos de vigência, contribua para uma discussão acerca dos limites e possibilidades desse instrumento para a reversão do quadro atual de segregação territorial por meio da promoção de habitação inclusiva.

### **A INTRODUÇÃO DA COTA DE SOLIDARIEDADE EM SÃO PAULO**

#### **O que é Cota de Solidariedade**

A Cota de Solidariedade é um instrumento cujo objetivo consiste em promover habitação inclusiva na cidade de São Paulo, criado pelo Plano Diretor Estratégico de 2014. A Lei nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014) determina que novos empreendimentos imobiliários

com área computável superior a 20 mil m<sup>2</sup> devem destinar, no mesmo empreendimento, unidades habitacionais de interesse social (HIS), em uma área equivalente a 10% do empreendimento, a qual não será computada no cálculo da área construída total do edifício. Essa ação, na teoria, promove o uso misto, viabilizando o lançamento de unidades habitacionais a preços controlados. Cumprindo-se essa exigência, o empreendimento se beneficia de um adicional de 10% no potencial construtivo (CA), mediante pagamento de outorga onerosa. Em São Paulo, o potencial construtivo (CA) básico é igual a 1, e, para alcançar o CA máximo, o empreendedor deve pagar a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Isso significa que, quando a Cota de Solidariedade é aplicada, num terreno com CA máximo igual a 2, a capacidade de aproveitamento poderá ser igual a 2,2, mediante pagamento de outorga onerosa sobre um CA de 1,2.

O CA é um dos índices mais importantes no cálculo de um empreendimento, pois ele define o tamanho da área que será comercializada. Um adicional de 10% acima do máximo determinado pela lei torna-se uma variável altamente interessante, em especial em localizações muito valorizadas. Porém, ao contrário do interesse pelo CA majorado acima do máximo permitido, a obrigatoriedade de construir HIS no empreendimento pode representar um desafio em relação aos interesses de mercado. Após forte pressão do mercado imobiliário, o texto da proposta inicial adotou alternativas à exigência de construir HIS no empreendimento.

A primeira alternativa define que a mesma porcentagem de área computável seja destinada a HIS, contudo em outro terreno, desde que dentro da Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana.

A segunda alternativa é a doação de terreno com valor equivalente a 10% do valor do terreno a ser licenciado. E a terceira vem a ser o depósito do equivalente a 10% do valor do terreno a ser licenciado no Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb).

Fatores	Aplicação
A quem se aplica	Empreendimentos com área computável superior a 20 mil m <sup>2</sup>
Responsável	Empreendedor
Destinação da HIS	Famílias com renda de até seis salários mínimos
Exigência	Destinação de 10% da área computável a HIS no empreendimento
Opções à exigência	1. Destinação de 10% da área computável a HIS em outro terreno. 2. Doação de terreno com área equivalente a 10% do terreno do empreendimento original. 3. Depósito, para o Fundurb, de 10% do valor do terreno original.
Benefícios/ Incentivos	Cumprimento da exigência pode ser feito até a emissão do certificado de conclusão. Adicional de 10% de potencial construtivo.

Quadro 7.1  
**Requisitos para implementação da Cota de Solidariedade em São Paulo**

Fonte: Lei Municipal nº 16.050/2014.  
Elaborado pelos autores.

Outro elemento importante é a compreensão do significado de área computável, que não é equivalente à área construída, pois engloba um conjunto de elementos construtivos não computados para fins de consumo de CA e de pagamento de outorga. O art. 62 da Lei Municipal nº 16.402/2016, mais conhecida como Lei de Zoneamento (SÃO PAULO, 2016), define os elementos que não são

contabilizados como área computável. Nesse mesmo artigo, no parágrafo 2º, é determinado que “A somatória das áreas construídas não computáveis [...] fica limitada a 59% do valor correspondente à área construída total da edificação” (SÃO PAULO, 2016).

Para esta pesquisa, foi utilizado um *proxy* de 50% de área computável e 50% não computável. Isso contribui para o entendimento da vantagem em obter um adicional de 10% de potencial construtivo acima do máximo determinado pela lei, considerando que a área não computável também é comercializada, sob o mesmo valor da área computável.

Ao aplicar a Cota de Solidariedade em um empreendimento que já consome o CA máximo, cumprindo-se a exigência, esse empreendimento adquire 10% de CA adicional, ou seja, é possível ultrapassar o limite determinado pela lei em até 10%. Por exemplo, um empreendimento localizado na ZEU (Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana) poderia consumir o CA máximo de 4,0. Porém, se dispor de uma área computável superior a 20 mil m<sup>2</sup>, em troca de atender à exigência da Cota de Solidariedade, ou de uma de suas alternativas, o empreendimento adquire a capacidade de edificar até o CA de 4,4.

### **Inspiração internacional para a Cota de Solidariedade**

O instrumento da Cota de Solidariedade visa promover mescla social, na escala do empreendimento, mediante a oferta de unidades de preços populares e de preços de mercado, de maneira semelhante à dos programas de Habitação Inclusiva (*Inclusionary Housing*), estratégia comum em diversos países no hemisfério norte.

Apesar de cada programa de Habitação Inclusiva adotar regras muito específicas, os objetivos dessa estratégia são principalmente três:

1. Promoção de diversidade social em empreendimentos habitacionais.
2. Inclusão da iniciativa privada como corresponsável no combate às desigualdades socioterritoriais.
3. Incremento de arrecadação de recursos, para fins de produção habitacional e aquisição de terrenos pelo poder público.

Com base em análise de levantamentos realizados por Schuetz, Meltzer e Been (2007), o modelo aplicado em São Francisco, nos Estados Unidos, exige que empreendimentos com mais de cinco unidades habitacionais destinem 15% da área construída para habitações sociais (*affordable housing*) (CALAVITA; MALLACH, 2010). As unidades ficam durante cinquenta anos sob o controle do valor do aluguel. Assim como a Cota de Solidariedade em São Paulo, os empreendedores também podem optar por pagar diretamente ao poder público um valor compensatório (*linkage*) equivalente até a 25% do valor do empreendimento.

Já na França, existe uma política alinhada nos níveis nacional, regional e municipal, em que os municípios são responsáveis por alcançar 20% do seu parque habitacional em unidades de habitação social, como diretriz nacional de combate à segregação. A política habitacional nesse país busca incluir a iniciativa privada e os empregadores como responsáveis pelo objetivo central, por meio de incentivos e de participação no planejamento.

Fatores	Aplicação
Enquadramento	Empreendimentos imobiliários com mais de cinco ou dez unidades habitacionais
Responsável	Empreendedor
Cota de habitação inclusiva	10% a 15% das unidades habitacionais devem ser comercializadas ou alugadas a preços acessíveis
Destinação	Atendimento prioritário a famílias de renda muito baixa, baixa e média-baixa
Período de controle	A duração do controle de preços de venda e de aluguel dura de 45 a 55 anos
Alternativas de cumprimento	Doação de terreno ou pagamento em dinheiro
Benefício para o empreendedor	Aumento do potencial construtivo e isenção de taxas

Quadro 7.2  
**Resumo sobre a aplicação de habitação inclusiva na área de São Francisco**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Schuetz, Meltzer e Beenl, 2007.

Fatores	Aplicação
Enquadramento	Municípios com mais de 3.500 habitantes, ou mais de 1.500 habitantes para os localizados na região de Paris
Responsável	Prefeito municipal
Cota de habitação inclusiva	25% do parque habitacional no município deve ser de interesse social. Os planos municipais devem indicar o déficit e as metas de unidades habitacionais
Destinação	Venda ou aluguel para famílias com renda entre 11.167 euros/ano (uma pessoa) e 95.079 euros/ano (seis pessoas)
Alternativas de cumprimento	O não cumprimento implica multa por unidade em déficit
Benefício para o empreendedor	Os fundos públicos e semipúblicos (ex.: ActionLogement) viabilizam financiamento e garantias de compra de unidades ou de pagamento de subsídio em aluguel social

Quadro 7.3  
**Resumo sobre a aplicação de habitação inclusiva na França**

Fonte: Elaborado pelos autores como base em Schuetz, Meltzer e Been, 2007.

A Cota de Solidariedade como atalho para o Coeficiente de Aproveitamento a baixo custo

## Processo de discussão e aprovação do instrumento no Poder Legislativo

Apesar de terem sido enviadas diversas propostas da sociedade civil e de vereadores para a formulação da Cota de Solidariedade durante o período de tramitação da lei na Câmara Municipal de São Paulo, não foram encontrados registros de nenhuma simulação ou modelagem de seus impactos. Com base nos textos de contribuições enviados à Câmara, verificou-se que as sugestões variaram quanto ao enquadramento dos empreendimentos, considerando desde uma proposta que universalizava a aplicação do instrumento a todos os empreendimentos até aquelas que limitavam sua aplicação a empreendimentos com área superior a 20 mil m<sup>2</sup>.

Outro elemento que diversificou as propostas foi o valor de cota para HIS nos empreendimentos, variando entre 5% e 30% da área computável. Além disso, uma das propostas incluiu um elemento de diferenciação territorial para enquadramento dos empreendimentos localizados em áreas estratégicas ao desenvolvimento urbano. O quadro a seguir apresenta um resumo do conjunto de propostas enviado à Câmara Municipal.

### Quadro 7.4 Resumo das propostas para a Cota de Solidariedade apresentadas à Câmara Municipal de São Paulo

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados referentes a Lei de Acesso à Informação, Protocolo no 34.148, de 9 de outubro de 2018.

Proposta	Autor	Enquadramento	Aplicação
1	AsBEA	Todos os empreendimentos imobiliários	Destinação adicional de 10% de área construída para HIS
2	CPUMMA	Empreendimento com mais de 20 mil m <sup>2</sup> de área computável	Destinação adicional de 10% de área computável para HIS
3	Natalini (PV)	Empreendimento com mais de 20 mil m <sup>2</sup> de área computável	Destinação adicional de 25% de área computável para HIS
4	Toninho Vespoli (PSOL), Gil Scatena, UMM e Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor	Empreendimento com mais de 10 mil m <sup>2</sup> de área computável, ou 7 mil m <sup>2</sup> (macroárea de estruturação metropolitana).	Destinação adicional de 20% de área computável para HIS de até três salários mínimos, ou de 30% em outro terreno na mesma macrorregião

## Potencial de aplicação do instrumento

O universo em que a Cota de Solidariedade poderia ser aplicada é muito reduzido. Com base nos lançamentos imobiliários do período compreendido entre 2000 e 2010 em São Paulo, apenas 159 empreendimentos detinham área construída superior a 20 mil m<sup>2</sup>. Esses empreendimentos representam apenas 2,5% de todos os lançamentos identificados nesse período, correspondendo a 14% de toda a área construída ao longo de dez anos.

**Tabela 7.1**  
**Lançamentos imobiliários em São Paulo de 2000 a 2010**

Fonte: Embrasp/CEM 2000-2010, ABRASCE 2000-2010. In: SILVA, 2015.

	Lançamentos imobiliários (unid.)	Área de terreno (m <sup>2</sup> )	Área construída (m <sup>2</sup> )
Total de empreendimentos lançados de 2000 a 2010	6.828	15.147.851	32.578.320
Empreendimentos com área superior a 20 m <sup>2</sup> lançados de 2000 a 2010	159	2.107.907	4.483.983
<b>% do total</b>	<b>2,5%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>

A fim de discutir o resultado potencial em face da aplicação da Cota de Solidariedade, foi elaborada uma simulação para quantificar o número de unidades de HIS que teriam sido produzidas no período de 2000 a 2010 e o lugar onde estariam localizadas.

Área total dos empreendimentos com área computável superior a 20 mil m <sup>2</sup>	4.483.983
10% da área computável destinada a HIS	448.398
Número potencial de unidades de HIS nos empreendimentos	22.994
Percentual diante do déficit habitacional	4,92%
Padrão da unidade habitacional	39 m <sup>2</sup> de área construída, de acordo com o Programa Minha Casa Minha Vida

**Tabela 7.2**  
**Potencial de habitação inclusiva com base nos empreendimentos lançados de 2000 a 2010**

Fonte: Embrasp/CEM 2000-2010, ABRASCE 2000-2010. In: SILVA, 2015

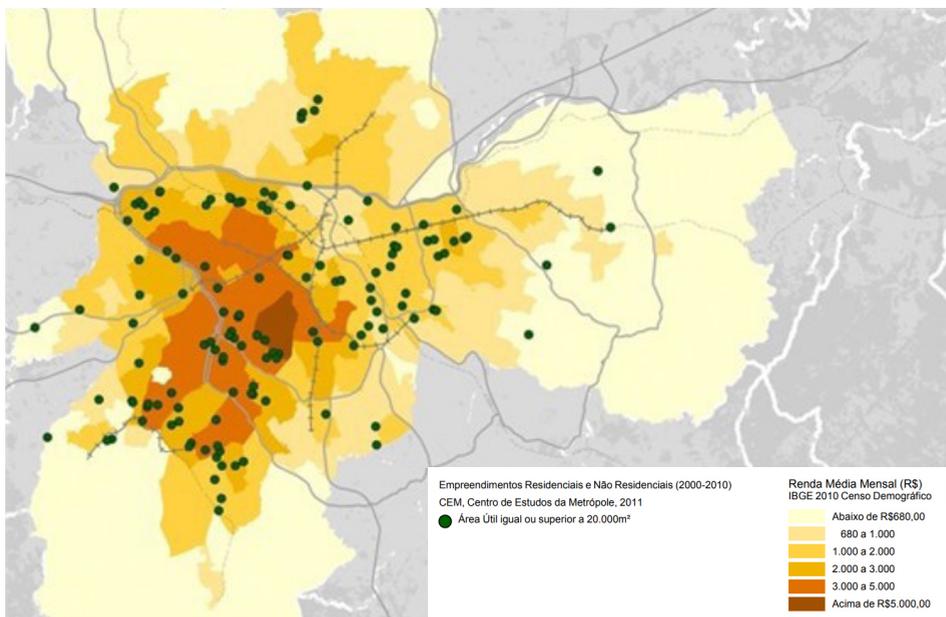
A Cota de Solidariedade como atalho para o Coeficiente de Aproveitamento a baixo custo

A implementação da Cota de Solidariedade resultaria em diferentes números de unidades de HIS em diferentes localizações, dependendo da escolha do empreendedor imobiliário. Em dez anos de aplicação, a Cota teria o potencial de destinar cerca de 450 mil m<sup>2</sup> de área computável a HIS, podendo aproximar-se de 23 mil unidades, considerando o *proxy* de 50% de consumo de área computável. Essas unidades estariam localizadas no empreendimento original ou a uma distância de até trinta quilômetros do centro de São Paulo. No caso de doação de terreno com base no valor do terreno original, poderia resultar em pequenos lotes em locais de alto valor ou em grandes lotes em regiões periféricas, o que não é de fácil dimensionamento. Quanto à opção de depósito no Fundurb, o incremento chegaria a algo em torno de R\$ 640 milhões.

A Figura 7.1 mostra a localização dos empreendimentos com potencial exigência de aplicação de Cota de Solidariedade lançados no período de 2000 a 2010, indicando onde as unidades de HIS poderiam se localizar, caso os empreendedores optassem por cumprir a exigência de destinação nos empreendimentos.

**Figura 7.1**  
**Localização dos empreendimentos com potencial exigência de Cota de Solidariedade lançados de 2000 a 2010**

Fonte: Embraesp/CEM 2000-2010, ABRASCE 2000-2010. In: SILVA, 2015.



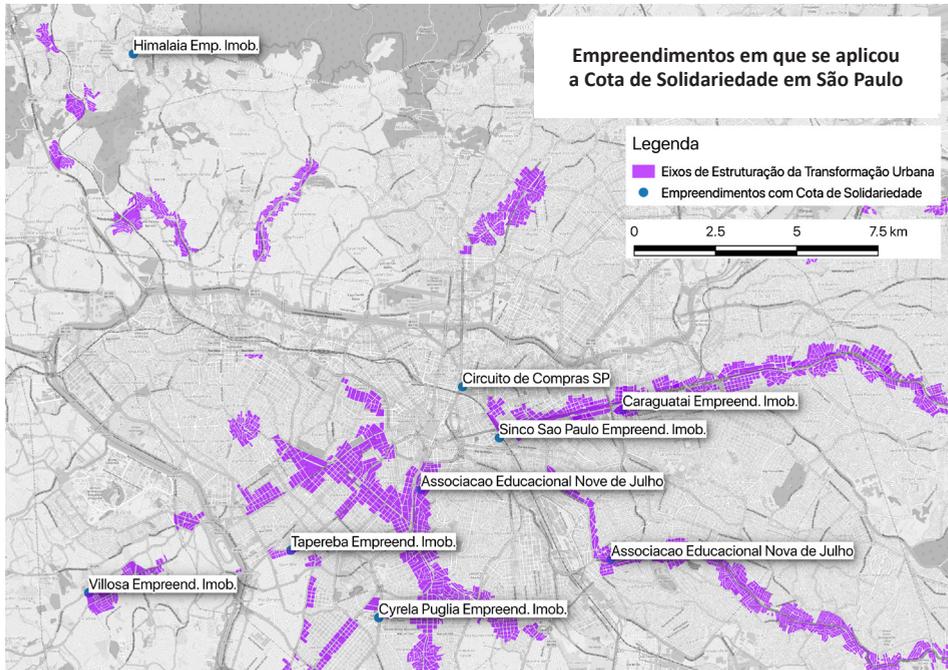
A eficácia da Cota de Solidariedade está no seu potencial em promover diversidade de oferta habitacional em locais de alta produtividade do mercado imobiliário, introduzindo unidades destinadas a HIS em regiões com maior oferta de empregos, infraestrutura e serviços. Seria essencial que o seu foco recaísse nas zonas de interesse prioritários de urbanização, a exemplo da Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, onde há oferta de transporte público de alta capacidade.

### **Resultados parciais da aplicação da Cota de Solidariedade**

Desde a aprovação da Cota de Solidariedade, em 2014, até dezembro de 2019, o instrumento foi aplicado em nove empreendimentos, os quais podem ser divididos em três perfis. O primeiro perfil é o de empreendimentos de alto padrão localizados na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, que optaram pela alternativa de depósito no Fundurb, resultando na obtenção de CA superior ao máximo. O segundo é o de grandes empreendimentos não residenciais, como *shoppings* e faculdades, que realizaram depósitos no Fundurb. O terceiro perfil é o de empreendimentos de habitação social (HIS/HMP), que, em função do tamanho, tiveram de cumprir a exigência, destinando parte das unidades, porém sem promover mescla social, objetivo do instrumento. Assim, já se pode verificar que o instrumento não atende ao objetivo proposto.

A arrecadação com a aplicação da Cota de Solidariedade entre 2014 e 2019 foi equivalente a 1,5% do total arrecadado pelo Fundurb no mesmo período. A arrecadação desse Fundo é proveniente, além da aplicação da Cota de Solidariedade, da OODC. O total arrecadado com a Cota de Solidariedade foi de R\$ 29.294.596,07, enquanto o arrecadado pelo Fundurb foi de R\$ 2.020.208.925,64 .

Figura 7.2 **Localização dos empreendimentos, em São Paulo, em que se aplicou a Cota de Solidariedade** Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados referentes à Lei de Acesso à Informação, Protocolo no 34.148, de 9 de outubro de 2018.



Sete dos nove empreendimentos estão localizados na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, onde há maior oferta de infraestrutura, com CA máximo igual a 4,0. Ocorre que, desses empreendimentos, seis ultrapassaram o coeficiente máximo da zona. E o que não o fez foi uma faculdade.

É curioso comparar os valores pagos em OODC pela área adicional nos empreendimentos que não atenderam à exigência principal da Cota, com os valores depositados no Fundurb sobre essa mesma área. É importante lembrar que o pagamento de OODC é obrigatório para qualquer aproveitamento superior ao CA 1,0, e que o

Tabela 7.3 **Empreendimentos em que a Cota de Solidariedade foi aplicada** Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados referentes a Lei de Acesso a Informação, Protocolo no 34.148, de 9 de outubro de 2018.

	<b>Proprietário</b>	<b>Área computável (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Área terreno (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Depósito no Fundurb</b>
1	CIRCUITO DE COMPRAS SAO PAULO SPE SA	182.301,46	66.836,50	12.431.561,00
2	CARAGUATAÍ EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO SPE LTDA.	28.142,38	6.396,00	1.970.607,60
3	CYRELA PUGLIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA.	31.064,86	7.060,23	2.166.078,57
4	ASSOCIACAO EDUCACIONAL NOVE DE JULHO	26.641,48	9.845,00	1.453.665,40
5	VILLOSA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	24.799,54	5.665,26	896.244,14
6	SINCO SÃO PAULO EMPREENDIMENTOS.	30.657,69	6.378,10	-
7	TAPEREBÁ EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	22.956,78	4.879,20	3.675.501,36
8	ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL NOVE DE JULHO	106.627,37	16.669,00	6.700.938,00
9	HIMALAIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	18.202,24	9.529,00	-
<b>TOTAL</b>		<b>471.393,80</b>	<b>133.258,29</b>	<b>29.294.596,07</b>

aumento de aproveitamento representa maior área vendável. Ocorre que o valor depositado no Fundurb é infinitamente menor do que o pago em OODC para a mesma área, o que pode representar uma aquisição de potencial adicional (acima do máximo) de baixo custo.

Ao analisar os resultados de arrecadação do instrumento, pode-se, mais uma vez, verificar que ele não cumpriu o objetivo proposto, pois o saldo de arrecadação é visivelmente insuficiente para promover a produção de habitação social em quantidade e com localização semelhante às dos empreendimentos com aplicação de Cota de Solidariedade.

**Tabela 7.4 Coeficiente de Aproveitamento real dos empreendimentos com Cota de Solidariedade** Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados referentes à Lei de Acesso à Informação, Protocolo no 34.148, de 9 de outubro de 2018.

	Proprietário	CA máximo	CA real	OODC em CA adicional (R\$)
1	CIRCUITO DE COMPRAS SAO PAULO SPE SA	2,00	2,73	279.194.273,28
2	CARAGUATAÍ EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO SPE LTDA.	4,00	4,40	25.336.272,41
3	CYRELA PUGLIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA.	4,00	4,40	51.552.343,39
4	ASSOCIACAO EDUCACIONAL NOVE DE JULHO	4,00	2,71	5.085.134,32
5	VILLOSA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	4,00	4,38	9.081.129,29
6	SINCO SÃO PAULO EMPREENDIMENTOS.	4,00	4,81	-
7	TAPEREBE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	4,00	4,71	76.697.748,67
8	ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL NOVE DE JULHO	4,00	6,40	329.085.709,13
9	HIMALAIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	2,00	1,91	-
<b>TOTAL</b>				<b>776.032.610,49</b>

Quando analisamos a eficiência do instrumento, tomando como referência a quantidade de unidades habitacionais de baixo custo destinadas ao mercado popular, verificamos, mais uma vez, que ele não alcança o objetivo estabelecido.

Dos nove empreendimentos, dois, que já estavam enquadrados em empreendimentos de HIS/HMP, destinaram unidades ao mercado de HIS, totalizando 159 unidades. Como já informado, os demais empreendimentos optaram pelo depósito no Fundurb, como forma de compensação pelo não atendimento à exigência principal.

Para analisar a eficiência da alternativa de depósito no Fundurb, os pesquisadores simularam a quantidade de unidades habitacionais que poderiam ser produzidas em cada empreendimento, caso a exigência principal do instrumento fosse atendida. Também foi simulada a quantidade de unidades habitacionais que poderiam ser produzidas com os valores depositados no Fundurb para cada empreendimento, considerando os custos de aquisição de terreno e construção de unidade básica. A tabela a seguir resume esse experimento.

**Tabela 7.5**  
**Simulação**  
**de produção**  
**de unidades**  
**habitacionais**  
**nos**  
**empreendimentos**  
**com Cota de**  
**Solidariedade**  
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados referentes a Lei de Acesso à Informação, Protocolo no 34.148, de 9 de outubro de 2018.

Projeto	Opção	Valor Fundurb	UHS	UHS com recursos do Fundurb	UHS com Cota de Solidariedade
1	FUNDURB	12.431.561,00	-	96	935
2	FUNDURB	1.970.607,60	-	15	144
3	FUNDURB	2.166.078,57	-	17	159
4	FUNDURB	1.453.665,40	-	11	137
5	FUNDURB	896.244,14	-	7	127
6	HIS no projeto	-	116	-	116
7	FUNDURB	3.675.501,36	-	28	118
8	FUNDURB	6.700.938,00	-	52	547
9	HIS no projeto	-	43	-	43
<b>TOTAL</b>		<b>29.294.596,07</b>	<b>159</b>	<b>226</b>	<b>2.326</b>

A Cota de Solidariedade como atalho para o Coeficiente de Aproveitamento a baixo custo

Conforme apresentado, a comparação entre o resultado de arrecadação da Cota de Solidariedade e o potencial de provisão habitacional pelo seu cumprimento principal torna evidente a ineficiência do instrumento. Este, além de não cumprir o objetivo principal, não consegue obter uma arrecadação compensatória.

Considerando a simulação de atendimento integral à destinação de 10% de área computável para a produção de unidades de HIS de 39 m<sup>2</sup>, consumindo aproximadamente 50% de área computável no empreendimento, obteríamos cerca de 2.326 unidades habitacionais de interesse social, localizadas nos empreendimentos, ou seja, a maioria em Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana.

Por outro lado, se analisarmos a arrecadação da Cota de Solidariedade, por intermédio do Fundurb, e um custo de produção habitacional de R\$ 129.700,00 por UHIS, os recursos arrecadados seriam suficientes para construir apenas 226 unidades de HIS, equivalente a menos que 10% do potencial de produção no próprio empreendimento. Em face do padrão de localização da produção habitacional pública em São Paulo, essas unidades estariam provavelmente inseridas nas periferias da cidade.

Se o cumprimento da exigência da Cota no próprio empreendimento é a melhor opção para atender ao interesse público, por que a opção de depósito no Fundurb não representa uma compensação ou equiparação de resultados? E qual é o tamanho do benefício que levou todos os empreendedores a optarem pela alternativa de depósito?

A fim de verificar a capacidade de pagamento da compensação adequada pelo não cumprimento da exigência principal da Cota de Solidariedade, realizamos uma simulação de lucro em determinado empreendimento que optou pela alternativa de depósito no Fundurb, com base nas informações disponibilizadas nos alvarás de aprovação. O experimento buscou simular a aplicação do cumprimento da exigência de Cota no empreendimento e da alternativa de depósito no Fundurb, analisando i) quanto o empreendimento pagou; ii) qual o potencial de receita com a comercialização da área adicional. O resultado da simulação para o empreendimento Cyrela Puglia Empreendimentos Imobiliários Ltda está contido na tabela a seguir.

**Tabela 7.6**  
**Simulação de capacidade de lucro com o cumprimento de exigência e com a opção pela alternativa da Cota de Solidariedade**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados referentes a Lei de Acesso a Informação, Protocolo no 34.148, de 9 de outubro de 2018.

	<b>Outorga Onerosa (R\$) [1]</b>	<b>Depósito no FUNDURB (R\$) [2]</b>	<b>Pagamento total (R\$)</b>	<b>Lucro estimado valor de mercado (R\$) [3]</b>	<b>Lucro estimado valor de HIS (R\$) [4]</b>	<b>Lucro total na área adicional (R\$)</b>
1. Depósito no Fundurb	6.671.489,33	2.166.078,57	8.837.567,90	18.339.015,84	-	9.501.447,94
2. 10% em HIS no empreendimento	6.671.489,33	-	6.671.489,33	18.339.015,84	6.880.984,62	18.548.511,13

[1] Sobre a área adicional de 10%.

[2] Sobre a área adicional de 10%.

[3] Comercialização de 6.212 m<sup>2</sup> (sendo 3.106m<sup>2</sup> computáveis) a um valor de R\$ 16.398,50/m<sup>2</sup> e lucro de 18%.

[4] Comercialização de 6.212 m<sup>2</sup> (sendo 3.106m<sup>2</sup> computáveis) a um valor de R\$ 6.153,85/m<sup>2</sup> e lucro de 18%.

No caso analisado, o empreendedor pagará cerca de R\$ 8,8 milhões para construir mais de 20 mil m<sup>2</sup> de área computável sem cumprir a exigência de destinação de HIS. A área adicional de 3.106 m<sup>2</sup> de área computável representa, em média, 50% da área total construída adicional, chegando a 6.212 m<sup>2</sup> de área comercializável. Essa operação geraria uma receita adicional de mais de R\$ 101 milhões, porém, considerando que o lucro médio é de 18%, o saldo final seria de cerca de R\$ 9,5 milhões.

Caso o empreendedor tivesse optado em destinar 10% da área construída do empreendimento para HIS, essa área não seria considerada computável e estaria isenta de pagamento de outorga, pois sobre área de HIS é aplicado um fator social de isenção de OODC. O empreendimento ainda contaria com uma área computável adicional de 10%, mediante pagamento de outorga, chegando ao CA de 4,8, ao passo que o CA máximo é 4,0. Por um lado, o empreendedor contaria com uma área adicional de 6.212 m<sup>2</sup> para comercializar a valores de mercado além da venda das unidades de HIS, obtendo um lucro de mais de R\$ 18 milhões apenas sobre a área adicional de 10%.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os levantamentos e as análises de implementação da Cota de Solidariedade em São Paulo no período de 2014 a 2019 indicam que o instrumento, além de não atender ao objetivo proposto, acaba por privilegiar a aquisição do máximo potencial construtivo adicional a baixo custo. As alternativas ao cumprimento da determinação principal do instrumento, que é a destinação de HIS no próprio empreendimento, são insuficientes para compensar o prejuízo do seu não cumprimento. O instrumento não é eficiente nem em relação à provisão de habitação inclusiva e bem localizada nem à arrecadação.

Sua implementação não foi benéfica para a cidade de São Paulo. A vantagem de sua manutenção deve ser condicionada à revisão dos seus termos, como a ampliação do enquadramento de empreendimentos, e também considerando aspectos não abordados, casos da garantia do controle de preço das unidades habitacionais por determinado tempo, dos arranjos de gestão condominial viáveis; da priorização em empreendimentos na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana e nas zonas de urbanização prioritárias; além do real dimensionamento dos valores de compensação ao não atendimento à exigência. Tais valores deveriam ser suficientes, pelo menos para a produção de unidades de baixo custo em mesma quantidade e localização ao que seria destinado se fosse construído no mesmo empreendimento sobre o qual a Cota incide.

Em uma eventual proposta de revisão do instrumento, seria essencial discutir os fatores de enquadramento, a diferenciação de cotas, a revisão nos cálculos de compensação em caso de alternativas, além dos demais benefícios advindos do cumprimento.

**Quadro 7.6**  
**Proposta**  
**de revisão**  
**da Cota de**  
**Solidariedade**  
**da cidade de**  
**São Paulo**

Fonte: Elaborado pelos autores.

<b>Fatores</b>	<b>Aplicação da compensação socioterritorial</b>
Enquadramento	Empreendimentos localizados nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana
Responsável	Empreendedor
Cota de habitação inclusiva	50% da área computável deve ser destinada a unidades habitacionais de baixo custo, com 30% até o preço-limite para HMP e 20% até o preço-limite para HIS-2
Destinação	Venda para famílias com renda de até dez salários mínimos
Alternativas de cumprimento	Pagamento de Taxa de Compensação Socioterritorial, equivalente à outorga onerosa adicional sobre a área que não for destinada
Benefício para o empreendedor	Desconto na outorga onerosa do empreendimento pelo fator social (Fs) 0,6.

A Cota de Solidariedade como atalho para o Coeficiente de Aproveitamento a baixo custo

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CALAVITA, N. MALLACH, A. **Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture**. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2010

SÃO PAULO (Cidade). 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, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2016. 1-30

SCHUETZ, J.; MELTZER, R.; BEEN, V. **The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington DC and Suburban Boston areas**. Nova Iorque: Furman Center for Real Estate and Urban Policy; New York University, 2007

SILVA, P. C. **Transformação do capital imobiliário e manutenção da estrutura fundiária: reproduzindo a segregação territorial**. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

Este livro procurou evidenciar os limites e as possibilidades da aplicação dos instrumentos urbanísticos definidos pelos PDE 2002 e 2014 em face de suas premissas principais: o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana; a equidade e a inclusão socioterritorial; a gestão democrática; e o direito à cidade, entendido como o direito de acesso à infraestrutura urbana, à habitação, ao patrimônio ambiental e cultural.

Conclui-se da análise geral da aplicação dos instrumentos aqui estudados que esses objetivos infelizmente parecem estar muito longe de serem alcançados, conforme será analisado a seguir com relação a cada instrumento e à articulação entre eles e a política de desenvolvimento urbano e demais políticas setoriais.

No tocante às operações urbanas consorciadas, a análise de sua implementação demonstrou que, apesar de elas serem um sucesso do ponto de vista financeiro, ele se restringiu às áreas de interesse do mercado imobiliário. Contudo, mesmo esse sucesso na arrecadação deve ser questionado ante os objetivos maiores do Plano Diretor.

Ao compararmos o montante arrecadado nas operações urbanas e o montante arrecadado pela OODC, conclui-se que, para áreas adicionais equivalentes, as operações urbanas arrecadaram aproximadamente 2,5 vezes mais. Pelo fato de os recursos arrecadados pelas operações urbanas

terem de ser gastos no seu interior, ocorreu enorme concentração de investimentos nas áreas mais ricas da cidade. Ao considerarmos as áreas para investimento dos recursos arrecadados, chega-se à conclusão de que a Prefeitura dispõe de setenta vezes mais recursos para cada metro quadrado de área de operação urbana do que para cada metro quadrado do restante da cidade.

No entanto, mesmo levando em conta essa concentração de recursos, estes poderiam ter um retorno social maior. Porém, isso tampouco ocorreu, visto que 45% dos recursos foram gastos em obras viárias, que atendem mais às necessidades da elite motorizada, e que apenas 24% dos recursos foram destinados à produção de unidades de HIS e à execução de obras de transporte coletivo, ou seja, o retorno social foi pouco significativo.

Isso demonstra o tremendo efeito concentrador de recursos e a extrema regressividade fiscal que esse instrumento urbanístico representa, reificando a prática histórica de concentração de investimentos públicos nas áreas mais ricas da cidade, acirrando as disparidades socioambientais e posicionando-se indo contra os objetivos do PDE.

Apesar de o Plano Diretor de 2014 ter gravado que 25% dos recursos auferidos devem ser gastos obrigatoriamente na aquisição de terrenos para a produção de unidades de HIS, ainda é difícil mensurar o impacto dessa obrigatoriedade, tendo em vista que os últimos leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac) tiveram muito pouco interesse do mercado em relação a outras áreas da cidade que pagam OODC, demonstrando certa exaustão do modelo da operação urbana.

Por outro lado, os dados mostram que a OODC vem ganhando protagonismo na política urbana do município de São Paulo como fonte para seu financiamento. A arrecadação de contrapartida financeira cresceu acentuadamente no final da década de 2000, mantendo um padrão constante na maior parte da década de 2010, e atingiu um aumento exponencial, ocasionando recorde de arrecadação em 2019. Entretanto, da mesma forma que as operações urbanas, a maior parcela da arrecadação proveio das regiões mais valorizadas da cidade.

Porém, pelo fato de os recursos arrecadados pela OODC serem depositados no Fundurb, e poderem ser gastos em obras das diversas secretarias e em toda a cidade, existe um papel potencial de redistribuição das riquezas geradas pelo uso da terra urbanizada. Contudo, não há evidências claras – quantitativas ou qualitativas – que avaliem se os descontos concedidos pela fórmula de aplicação do instrumento de fato cumprem algum papel de indução do desenvolvimento urbano ou se agem apenas como desoneração do potencial construtivo nas áreas mais caras da cidade.

A análise da aplicação dos recursos do Fundurb também foi bastante dúbia no que diz respeito ao seu efeito redistribuidor. Nos primeiros anos de sua implementação, essa análise foi bastante dificultada pela falta de informação. Ademais, a pequena representação popular no seu Conselho Gestor e a concentração decisória na mão dos titulares das secretarias envolvidas nos fazem questionar até que ponto as obras executadas nesse período foram, com efeito, de interesse da comunidade.

As modificações feitas no Fundurb pelo PDE 2014 poderiam ocasionar uma distribuição de recursos mais aderente aos objetivos do plano e trazer maior transparência nas decisões. Com a determinação de que ao menos 30% dos recursos arrecadados devem ser destinados à aquisição de terrenos para a produção de HIS, preferencialmente nas ZEIS 3, e que ao menos outros 30% devem ser voltados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres, o impacto potencial da aplicação desses recursos poderia ir ao encontro dos objetivos do PDE.

Ao estabelecer a paridade no Conselho Gestor entre representantes do poder público municipal e representantes da sociedade civil, provenientes dos conselhos aderentes à política urbana (Conselho Municipal de Política Urbana, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Trânsito e Transporte e Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), a Prefeitura sinalizou com a possibilidade de a gestão desses recursos ocorrer de maneira mais transparente e democrática.

Aparentemente, essas modificações fizeram com que o Fundurb tivesse uma atuação coadunante com os objetivos do plano, sobretudo durante administração Fernando Haddad (2013-2016), pois, conforme a composição de gastos daquele período, a maior parte dos investimentos (50%) foi feita em transporte coletivo, ciclovias, melhorias para pedestres, na desapropriação de terrenos e na aquisição de edifícios para a produção de HIS.

Entretanto, a mudança do viés político da administração seguinte, João Dória/Bruno Covas (2014-2020), acabou por redirecionar os recursos do Fundo, diminuindo seu papel redistribuidor: recursos destinados à construção de terminais de ônibus na periferia foram redirecionados para o recapeamento de ruas das regiões mais ricas da cidade e, recentemente, R\$ 100 milhões foram gastos na polêmica obra de reforma do Vale do Anhangabaú, cujo gerenciamento pela Prefeitura prevê a privatização desse espaço público para eventos fechados em determinados momentos.

Com relação à aplicação do instrumento de Transferência do Potencial Construtivo (TPC) e do seu similar, Transferência do Direito de Construir (TDC), o relatório também apontou sua reduzida efetividade no objetivo de preservar o patrimônio histórico da cidade. Considerando a pesquisa efetuada, concluiu-se que, no contexto da Operação Urbana e do PDE 2002, o instrumento da TPC não contribuiu para a conservação do patrimônio cultural edificado, pois a maioria dos proprietários que conseguiram efetuarla teve que aguardar um período mínimo de cinco anos, horizonte impraticável para um benefício que se propõe auxiliar as obras de restauro.

A análise dos primeiros anos de implementação do PDE 2014 mostrou, contudo, que o instrumento obteve um desempenho mais favorável do que os anteriores, apesar de a procura pela compra de potencial ainda ser inferior, quando consideramos a disponibilidade para venda. Nesse aspecto, há que se pensar que o empreendedor vai avaliar o valor a ser pago pela TPC em face do valor a ser pago em OODC e optará por aquele que se mostrar mais vantajoso.

De modo geral conclui-se que esse mecanismo deve ter sua atuação conjugada com outra forma de benefício, visto que a transação de potencial é limitada. Assim, não será possível manter o estado de conservação de um imóvel protegido somente com o montante advindo da transferência. A manutenção do patrimônio cultural edificado por meio de incentivos e benefícios fiscais não deve ser realizada por um único instrumento urbanístico: ela deve resultar do esforço de um plano mais abrangente.

A análise da aplicação das ZEIS também demonstrou a pouca efetividade do instrumento no atendimento aos objetivos do PDE, ao menos do ponto de vista dos dois tipos estudados (ZEIS 1 e ZEIS 3) e da produção de unidades de HIS para a população de menor renda.

No caso das ZEIS 1, o aumento significativo nas áreas demarcadas no PDE 2014 não se refletiu na efetivação de seus objetivos, que consistiam em urbanizar e regularizar os assentamentos precários. Foi verificado o licenciamento de 74 empreendimentos entre 2014 e 2018, num total de mais de sete mil unidades habitacionais em ZEIS 1, 61 deles de iniciativa privada. Esses empreendimentos não estão relacionados a ações de urbanização e regularização, o que indica que essa produção representa uma distorção em relação aos objetivos do instrumento urbanístico ZEIS 1. Várias áreas demarcadas como ZEIS 1 não consideraram os limites do cadastro imobiliário ou de propriedade fundiária, incluindo numerosos terrenos vazios, que deveriam ter sido demarcados como ZEIS 2.

Com relação às ZEIS 3, foram aplicados no Fundurb recursos muito abaixo do previsto pelas estratégias do PDE, e a produção habitacional, pública e privada, também ocorreu de forma irrisória. Por outro lado,

a notificação do PEUC não incidiu fortemente sobre esses perímetros, em função de essas áreas concentrarem quantidade significativa de cortiços e ocupações precárias, que necessitariam de outras políticas habitacionais que não as possibilitadas pela aplicação do PEUC.

Isso tem feito com que as áreas centrais degradadas permaneçam com poucas possibilidades de transformação urbana e de reversão da precariedade habitacional existente. As poucas habitações que estão sendo produzidas, por serem ofertadas unicamente pelo modelo da aquisição via financiamento habitacional, não serão destinadas às famílias mais pobres ou serão comercializadas no livre mercado e repassadas em curto prazo de tempo para famílias de maior renda.

Outro ponto de análise importante se refere ao número excessivo de unidades de HIS 2 (911) construídas pelo mercado privado fora de ZEIS, utilizando os benefícios da produção de habitações de interesse social, como a isenção do pagamento de OODC. Essa produção atende a uma demanda livre, sem nenhum compromisso de suprir a vulnerabilidade habitacional existente ou a “fila” das famílias que aguardam há décadas pela possibilidade de acesso à habitação pública.

Para a produção habitacional de interesse social, em áreas bem localizadas e estruturadas, há, portanto, desafios importantes para que sua efetivação seja garantida, principalmente no que tange ao alto valor da terra para a produção de novas moradias, à ausência de políticas efetivas para lidar com o parque construído degradado, à garantia de permanência dos moradores nas áreas demarcadas como ZEIS, bem como ao estabelecimento de políticas habitacionais

capazes de coibir os processos especulativos impulsionados pelo mercado imobiliário e pelo repasse das habitações para outras camadas sociais.

A demarcação das ZEIS, no entanto, vem exercendo um papel muito importante, ao frear a implementação de empreendimentos privados para rendas mais altas nas áreas demarcadas e ao propiciar a judicialização de intervenções sobre essas áreas, as quais, mesmo quando não garantem a permanência dos moradores ou a melhoria da habitabilidade, têm permitido atendimentos habitacionais, ainda que paliativos, como a Bolsa Aluguel e a Carta de Crédito (no caso de famílias removidas de ZEIS). A exigência de conselhos gestores em áreas ocupadas é um dos fatores que possibilitam a mobilização dos atores envolvidos e a garantia desses atendimentos.

Levantamento e análises de implementação da Cota de Solidariedade indicam que o instrumento não atendeu ao objetivo proposto, mas sim aos interesses dos empreendedores imobiliários, ocultos à norma, privilegiando a aquisição do máximo potencial construtivo adicional a baixo custo. Por outro lado, a alternativa legal de depósito de valores no Fundurb, em oposição à destinação de HIS no próprio empreendimento, não foi suficiente para compensar o prejuízo do seu não cumprimento. Assim, o instrumento não foi eficiente no que tange ao objetivo de provisão de habitação inclusiva e bem localizada, nem ao objetivo de arrecadação.

Como conclusão geral dos estudos aqui realizados, pôde-se constatar que, de fato, o principal beneficiário da aplicação dos instrumentos urbanísticos implementados pelos PDE 2002 e 2014 tem sido o mercado imobiliário, que deles se utiliza seletivamente no sentido de maximizar os lucros de seus empreendimentos em detrimento dos objetivos do PDE.

A existência de vários instrumentos com a mesma finalidade, e que competem entre si, como os CEPAC, a OODC, a TDC, assim como a possibilidade de pagamento do valor das obrigações referentes à Cota de Solidariedade ao Fundurb, ou a isenção do pagamento da OODC concedida aos empreendimentos de HIS sem o devido controle do público, permitem ao empreendedor imobiliário escolher o instrumento ou empreendimento que maior lucro lhe trouxer, em prejuízo evidente aos objetivos dos instrumentos urbanísticos e do planejamento urbano.

Com relação à atuação do mercado imobiliário, a análise de dados deste trabalho concluiu que, desde a promulgação do PDE 2014, vem ocorrendo concentração de empreendimentos imobiliários nas Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, porém, apenas naquelas localizadas nas áreas de interesse histórico do mercado imobiliário. Dessa forma, é importante ressaltar que, apesar dos prejuízos públicos que possam ocorrer em função das escolhas dos empreendedores imobiliários, o PDE 2014 tem sido parcialmente eficiente em promover o adensamento construtivo ao longo dos eixos de transporte coletivo, conforme suas diretrizes.

Relativamente à concorrência entre instrumentos e incentivos, acreditamos que a existência dessa diversidade de instrumentos e fundos se mostra nocivo à implantação de uma política urbana mais efetiva. Se, em vez disso, tivéssemos todos os recursos concentrados em um único fundo, no caso o Fundurb, os recursos para as obras e ações necessárias à implantação dessa política teriam sido muito maiores e resultado em alterações significativas.

Isso apenas demonstra a falta de direcionamento da Política de Desenvolvimento Urbano do município, que não consegue articular os diversos interesses das secretarias envolvidas, como a implantação de infraestrutura de transporte público eficiente, proteção do patrimônio cultural edificado, a produção de habitação social bem localizada e inclusiva.

Nesse aspecto, as várias reestruturações pelas quais o principal órgão de planejamento do município de São Paulo vem passando desde o seu surgimento não colaboraram para o alcance de uma posição mais ativa como principal gestor da política urbana municipal. No seu surgimento nos anos 1970, o órgão era responsável pela elaboração do orçamento plurianual de investimentos da Prefeitura, função que perdeu nos anos 1990.

Em 2009, passou a denominar-se Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com as seguintes atribuições: desenvolver e aprimorar a legislação de planejamento e desenvolvimento urbano (plano diretor, planos regionais e lei de zoneamento); coordenar o desenvolvimento de projetos urbanos com outros órgãos da Prefeitura; formular políticas, diretrizes e ações de desenvolvimento urbano; desenvolver mecanismos para a viabilização da implementação de projetos urbanos, explorando as potenciais parcerias com a iniciativa privada; organizar o sistema municipal de informações (SÃO PAULO, 2009, grifo nosso) .

A nosso ver, essa última visão, baseada na implementação de projetos urbanos em parceria com a iniciativa privada, é uma deturpação da função original de planejamento urbano do órgão, em que a visão do todo deveria se sobrepor à da parte. No fundo,

ocorre a submissão do interesse público aos interesses da iniciativa privada, baseados no lucro advindo dessa relação ou da atividade imobiliária, que acaba por se desviar do objetivo público do planejamento.

Dessa forma, a Secretaria gasta muito tempo e esforço para viabilizar os projetos urbanos consorciados em detrimento de uma postura mais proativa em conjunção com as demais secretarias municipais no intuito de elaborar os planos setoriais, pautadas nos quais as prioridades do Fundurb deveriam ser definidas.

Não questionamos aqui a capacidade das secretarias na elaboração de seus planos setoriais, pois, recentemente, a Secretaria Municipal de Habitação apresentou o Plano Municipal de Habitação, que continha uma definição bastante adequada dessa política municipal, das formas e recursos necessários para sua implementação. Contudo, infelizmente, esse plano está parado na Câmara Municipal.

Mas, caso a SMDU capitaneasse um movimento pela elaboração dos planos setoriais nas diversas secretarias, estes poderiam ser incorporados como objetivo principal da Política de Desenvolvimento Urbano e de seus recursos financeiros, ajudando na definição de prioridades dos investimentos do Fundurb.

Outro problema, além da ausência dos planos setoriais, e decorrente disso, é a ausência das próprias políticas urbanas setoriais. Isso ficou bastante evidente nos casos estudados aqui, o da preservação do patrimônio cultural edificado e o da produção de habitação de interesse social. Em ambos, a existência de instrumentos urbanísticos relacionados aos seus objetivos, desvinculados de uma política urbana maior dedicada a esses pontos, resultou em pequena efetividade na aplicação dos instrumentos.

Nesse aspecto, as conclusões deste trabalho vão no sentido de ressaltar os resultados inócuos da aplicação dos instrumentos urbanísticos isolados, desvinculados de uma política urbana geral e de políticas setoriais específicas que os conjuguem com uma série de ações planejadas.

Por fim, cabe ainda apontar outro grande problema bastante característico da realidade paulistana e brasileira, que é a efemeridade das políticas públicas em função da descontinuidade política. Nesse aspecto, as grandes transformações previstas com a implementação do PDE 2014 não ocorreram, pois, conforme comentado, as prioridades políticas da administração que sucedeu àquela que promulgou o plano eram praticamente opostas em várias questões relacionadas às políticas urbanas, como as políticas de mobilidade, a relação com a iniciativa privada e, mais especificamente, com o mercado imobiliário e a postura no tocante ao planejamento e controle do uso e ocupação do solo. Nesse aspecto, o reforço da participação social nos diversos conselhos atinentes às políticas urbanas e de seu caráter decisório, e não apenas consultivo, parece fundamental para tentar garantir maior perenidade das políticas urbanas, a fim de que se mostrem capazes de sobreviver às mudanças de visão política das diversas administrações municipais.

Com certeza, muitas questões não foram abordadas neste trabalho e deverão ser objeto de outros. Porém, acreditamos ter contribuído para a avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos no município de São Paulo e definido pontos importantes para sua reformulação, de forma a promover mais efetivamente a função social da cidade e da propriedade urbana, assim como a equidade e Inclusão socioterritorial; a gestão democrática; e o direito à cidade, entendido como direito de acesso à infraestrutura urbana, à habitação, ao patrimônio ambiental e cultural.



**LISTA DE FIGURAS**

- 27** Figura 1.1: Mapa da Região Metropolitana de São Paulo
- 28** Figura 1.2: Concentração de renda na Região Metropolitana de São Paulo
- 35** Figura 1.3: Evolução dos lançamentos residenciais verticais na cidade de São Paulo
- 38** Figura 1.4: Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 1985 a 1994
- 38** Figura 1.5: Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 1995 a 2004
- 39** Figura 1.6: Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 2004 a 2014
- 39** Figura 1.7: Localização dos lançamentos residenciais verticais no MSP de 2015 a 2019
- 42** Figura 1.8: Densidade demográfica na RMSP em 1997
- 42** Figura 1.9: Densidade demográfica na RMSP em 2017
- 43** Figura 1.10: Densidade de domicílios na RMSP em 1997
- 43** Figura 1.11: Densidade de domicílios na RMSP em 2017
- 45** Figura 1.12: Densidade de empregos na RMSP em 1997
- 45** Figura 1.13: Densidade de empregos na RMSP em 2017
- 46** Figura 1.14: Concentração de renda na RMSP em 1997
- 46** Figura 1.15: Concentração de renda na RMSP em 2017
- 60** Figura 2.1: Localização das propostas de operação interligada e dos conjuntos de HIS objetos da contrapartida

**67** Figura 2.2: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima

**69** Figura 2.3: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca

**71** Figura 2.4: Perímetro da Operação Urbana Centro

**74** Figura 2.5: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

**76** Figura 2.6: Localização das Operações Urbanas e bairros de alta renda no MSP

**105** Figura 3.1: Evolução da arrecadação de OODC entre 2004 e 2019 em São Paulo em valores nominais.

**106** Figura 3.2: Evolução da arrecadação de OODC (esquerda) e da área adicional outorgada (direita) entre 2004 e 2019 em São Paulo.

**107** Figura 3.3: Arrecadação de OODC em São Paulo separado por legislação de aplicação.

**109** Figura 3.4: Evolução da venda de potencial construtivo por faixa de CA utilizado nos projetos licenciados.

**113** Figura 3.5: Arrecadação de OODC por zona de uso de cada PDE entre 2004 e 2018.

**135** Figura 4.1: Distribuição dos recursos do FUNDURB por Secretaria Municipal

**136** Figura 4.2: Localização das obras realizadas com recursos do FUNDURB pela Secretaria de Subprefeituras

**138** Figura 4.3: Localização das obras realizadas com recursos do FUNDURB pela Secretaria de Habitação

- 139** Figura 4.4: Localização das obras realizadas com recursos do FUNDURB pelas Secretarias de Transporte, Infraestrutura Urbana/ Serviços e Obras.
- 140** Figura 4.5: Localização das obras realizadas com recursos do FUNDURB pela Secretaria Municipal da Cultura
- 147** Figura 5.1: Espacialização das declarações de potencial emitidas entre 1998 e 2018.
- 165** Figura 5.2: Análise da progressão do instrumento ao longo dos anos.
- 170** Figura 5.3: Análise da progressão do instrumento ao longo dos anos.
- 171** Figura 5.4: Localização das declarações de potencial emitidas na Operação Urbana Centro.
- 174** Figura 5.5: Análise da transação de metros quadrados, considerando a data de publicação no DOC.
- 174** Figura 5.6: Espacialização da Transferência de Potencial Construtivo na Operação Urbana Centro.
- 176** Figura 5.7: Análise da transação de potencial por zonas no Plano Diretor 2002 e Lei de Zoneamento de 2004.
- 177** Figura 5.8: Localização da emissão de certidões de potencial construtivo no Plano Diretor 2002 e Lei de Zoneamento de 2004.
- 178** Figura 5.9: Localização da emissão de declarações de potencial construtivo no Plano Diretor 2002 e Lei de Zoneamento de 2004.
- 180** Figura 5.10 Análise da progressão do instrumento no Plano Diretor 2002.
- 181** Figura 5.11: Análise da transação de potencial por metro quadrado no Plano Diretor 2002 e Lei de Zoneamento de 2004.
- 184** Figura 5.12: Localização da emissão de certidões de potencial construtivo no Plano Diretor 2014 e Lei de Zoneamento de 2016.

**185** Figura 5.13: Análise da progressão do instrumento nos primeiros anos de implementação do Plano Diretor 2014.

**187** Figura 5.14: Análise da transação de potencial por metro quadrado no Plano Diretor 2014/ Lei de Uso e Ocupação do Solo 2016.

**191** Figura 5.15: Análise comparativa do instrumento na Operação Urbana Centro e no Plano Diretor 2002.

**193** Figura 5.16: Análise comparativa do instrumento no Plano Diretor 2002 e 2014.

**194** Figura 5.17: Análise comparativa do instrumento na Operação Urbana Centro e no Plano Diretor 2014

**217** Figura 6.1: Produção habitacional em ZEIS 3 (2002-2013)

**218** Figura 6.2: Unidades em Projetos aprovados em ZEIS (2002-2013)

**218** Figura 6.3: Unidades em Projetos aprovados em ZEIS e fora de ZEIS (2002-2013)

**222** Figura 6.4: Percentual de HIS em ZEIS 3

**226** Figura 6.5: Produção de HIS (Lei Municipal nº 16.050/2014) até 2019

**227** Figura 6.6: Localização da Produção de HIS no âmbito do Plano Diretor Estratégico 2014

**228** Figura 6.7: Localização da Produção de HIS em ZEIS 3 e ZEIS 5

**229** Figura 6.8: Produção de pública HIS (Lei Municipal nº 16.050/2014) até 2019

**230** Figura 6.9: Produção Privada de HIS (Lei Municipal nº 16.050/2014) até 2019

**231** Figura 6.10: Localização da produção pública de HIS1 e HIS2 no âmbito do Plano Diretor Estratégico 2014

- 231** Figura 6.11: Localização da produção privada de HIS1 e HIS2 no âmbito do Plano Diretor Estratégico 2014
- 233** Figura 6.12: Localização da produção de HIS em ZEU
- 234** Figura 6.13: Quadro 2 do Decreto nº 57.377/2016
- 239** Figura 6.14: Localização dos imóveis notificados pelo PEUC e as ZEIS
- 240** Figura 6.15: Localização dos imóveis notificados pelo PEUC e as ZEIS na região central
- 247** Figura 6.16: Localização dos projetos aprovados no FUNDURB e as ZEIS
- 248** Figura 6.17: Localização dos projetos aprovados de SEHAB no FUNDURB e as ZEIS
- 249** Figura 6.18: Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2013.
- 249** Figura 6.19: Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2014.
- 251** Figura 6.20: Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2015.
- 252** Figura 6.21: Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2016.
- 253** Figura 6.22: Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2017.
- 253** Figura 6.23: Dados dos investimentos realizados com recurso do FUNDURB pela SEHAB em 2018.
- 254** Figura 6.24: Localização dos investimentos da SEHAB com recursos do FUNDURB na Região Central.

**255** Figura 6.25: Tabela com liquidação de recursos financeiros do FUNDURB destinados à Política de Habitação Social.

**276** Figura 7.1: Localização dos empreendimentos com potencial exigência de Cota de Solidariedade lançados de 2000 a 2010

**278** Figura 7.2 Localização dos empreendimentos em que se aplicou a Cota de Solidariedade.

#### **LISTA DE TABELAS**

**77** Tabela 2.1: Recursos obtidos por tipo de entrada nas Operações Urbanas em R\$ milhões

**81** Tabela 2.2: Divisão de gastos por tipo de obra nas Operações Urbanas em milhões de R\$

**110** Tabela 3.1: Área adicional e mediana da área de terreno de empreendimentos que compraram potencial construtivo via OODC em São Paulo por faixa de CA utilizado

**112** Tabela 3.2: Distribuição da aplicação de OODC entre 2014 - 2019 por legislação vigente

**114** Tabela 3.3: Distribuição da arrecadação de OODC nos parâmetros do PDE 2014 entre as regiões administrativas da cidade de São Paulo.

**115** Tabela 3.4: Cálculo do desconto e da majoração na arrecadação de OODC em São Paulo considerando a aplicação dos dois últimos planos diretores.

**134** Tabela 4.1: Despesas do FUNDURB por secretaria em R\$ milhões

**136** Tabela 4.2: Destinação anual dos recursos do FUNDURB para a SMSP de acordo com o tipo de obra em R\$ milhões

**137** Tabela 4.3: Destinação anual dos recursos do FUNDURB para a SEHAB de acordo com o tipo de obra em R\$ milhões

**139** Tabela 4.4: Destinação anual dos recursos do FUNDURB para a SMT/SIURB/SMSO de acordo com o tipo de obra em R\$ milhões

**140** Tabela 4.5: Destinação anual dos recursos do FUNDURB para a Secretaria Municipal de Cultura de acordo com o tipo de obra em R\$ milhões

**275** Tabela 7.1: Lançamento imobiliários em São Paulo de 2000 a 2010

**275** Tabela 7.2: Potencial de habitação inclusiva com base nos empreendimentos lançados de 2000 a 2010

**278** Tabela 7.3: Empreendimentos em que a Cota de Solidariedade foi aplicada

**279** Tabela 7.4: Coeficiente de aproveitamento real dos empreendimentos com Cota de Solidariedade

**280** Tabela 7.5 Simulação de produção de unidades habitacionais nos empreendimentos com Cota de Solidariedade.

**282** Tabela 7.6 Simulação de capacidade de lucro com cumprimento de exigência e com alternativa à Cota de Solidariedade

**LISTA DE QUADROS**

- 95** Quadro 3.1: Fórmula de aplicação da OODC nos PDE de São Paulo
- 189** Quadro 5.1: Fórmulas adotadas para o cálculo do instrumento conforme marco legal.
- 236** Quadro 6.1: Quadro síntese dos incentivos para produção de HIS dentro e fora de ZEIS conforme a lei
- 241** Quadro 6.2: Imóveis notificados por PEUC em ZEIS e fora de ZEIS.
- 270** Quadro 7.1: Requisitos para implementação da Cota de Solidariedade em São Paulo
- 273** Quadro 7.2: Resumo sobre a aplicação de habitação inclusiva na área de São Francisco
- 273** Quadro 7.3: Resumo sobre a aplicação de habitação inclusiva na França
- 274** Quadro 7.4: Resumo das propostas para a Cota de Solidariedade apresentadas à Câmara Municipal de São Paulo. Quadro 7.5
- 284** Quadro 7.6: Proposta de revisão da Cota de Solidariedade da Cidade de São Paulo

**Eduardo Alberto Cuscé Nobre** Arquiteto e urbanista, doutor e livre-docente pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Atualmente, é professor associado do Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional, Departamento de Projeto, e presidente da Comissão de Pós-graduação da FAU-USP. Pesquisador sênior do Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (Napplac/USP). E-mail: eacnobre@usp.br

**He Nem Kim Seo** Arquiteta e urbanista e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), além de pesquisadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (Napplac/USP). Arquiteta e urbanista da Prefeitura Municipal de São Paulo junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). E-mail: hn.kim@alumni.usp.br

**Dulcilei de Souza Cipriano** Arquiteta e urbanista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Pesquisadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (Napplac/USP). Arquiteta e urbanista do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). E-mail: dulci.cipriano@gmail.com

**Igor Alves Borges** Urbanista pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: igorb.alves@gmail.com.

**Kaio Matheus Santos Nogueira** Graduado em Engenharia Ambiental e Urbana e mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Doutorando no Departamento de Real Estate and Planning na Henley Business School da University of Reading. E-mail: k.m.santosnogueira@pgr.reading.ac.uk.

**Marília Valeiro** Aluna do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Bolsista de Iniciação Científica da Fapesp junto ao Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (Napplac/USP). E-mail: mariliavaleiro@usp.br.

**Marina Pinheiro Marques** Aluna do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Bolsista de Iniciação Técnica da Fapesp junto ao Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (Napplac/USP). E-mail: maripmarqs@usp.br.

**Patrícia Cezário Silva** Arquiteta e urbanista e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), com especialização em Land Management and Informal Settlement Regularization pelo Institute of Housing and Urban Studies (IHS). Professora adjunta no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: [patricia.cezario@ufabc.edu.br](mailto:patricia.cezario@ufabc.edu.br)

**Simone Ferreira Gatti** Arquiteta e urbanista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Pesquisadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (Napplac/USP), onde desenvolveu seu pós-doutorado em convênio com a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: [sifgatti@gmail.com](mailto:sifgatti@gmail.com)



**CORPO TEXTO** Montserrat (OTF) [Regular]  
**TÍTULOS E SUBTÍTULOS CAPÍTULO** Anybody [Bold]  
**SUBTÍTULOS CAPÍTULO** Anybody [Narrow Medium]  
**TÍTULOS TEXTO** Anybody [SemiBold]  
**SUBTÍTULOS TEXTO** Anybody [SemiBold]  
**AUTORES** Avenir LT Std [85 Heavy]  
**CITAÇÕES** Montserrat (OTF) [Regular]  
**LEGENDAS** Anybody [SemiBold]  
**FONTES** Anybody [Light]  
**CABEÇALHO** Montserrat (OTF) [Regular]  
**NOTAS DE RODAPÉ** Avenir LT Std [35 Light]  
**NÚMERO DE PÁGINAS** Montserrat (OTF) [Semibold]