



## **POLÍTICAS DE FOMENTO AO ADENSAMENTO POPULACIONAL EM EIXOS ESTRATÉGICOS**

### **Autores:**

Paula Burgarelli Corrente - UFABC - [paula.corrente@ufabc.edu.br](mailto:paula.corrente@ufabc.edu.br)

### **Resumo:**

O presente artigo propõe avaliar a influência dos instrumentos de política urbana, implementados pelas legislações vigentes, para o adensamento populacional via empreendimentos do setor imobiliário privado que demandaram área adicional computável via contribuição financeira entre 2014 e setembro de 2018. Desde a revisão do Plano diretor Estratégico em 2014 (Lei nº 16.050/2014), incentivos vinculados aos eixos propostos pretendiam promover edificações nestes lotes envolvidos. Tal prerrogativa já se mostra sensível com os licenciamentos residenciais, principalmente os denominados Habitação de Mercado Popular, e os não residenciais. Busca-se, desta forma, identificar e analisar de forma espacial e qualitativa, os tipos de empreendimentos licenciados pela prefeitura do município de São Paulo e seus respectivos locais, verificando se os mesmos lançamentos foram de fato influenciados pelos incentivos propostos pelos chamados EETU no PDE e, mais tarde através das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação urbana, pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/2016).

# POLÍTICAS DE FOMENTO AO ADENSAMENTO POPULACIONAL EM EIXOS ESTRATÉGICOS

Análise dos empreendimentos licenciados em São Paulo à luz da Lei 16.050/2014

## RESUMO

O presente artigo propõe avaliar a influência dos instrumentos de política urbana, implementados pelas legislações vigentes, para o adensamento populacional via empreendimentos do setor imobiliário privado que demandaram área adicional computável via contribuição financeira entre 2014 e setembro de 2018. Desde a revisão do Plano diretor Estratégico em 2014 (Lei nº 16.050/2014), incentivos vinculados aos eixos propostos pretendiam promover edificações nestes lotes envolvidos. Tal prerrogativa já se mostra sensível com os licenciamentos residenciais, principalmente os denominados Habitação de Mercado Popular, e os não residenciais. Busca-se, desta forma, identificar e analisar de forma espacial e qualitativa, os tipos de empreendimentos licenciados pela prefeitura do município de São Paulo e seus respectivos locais, verificando se os mesmos lançamentos foram de fato influenciados pelos incentivos propostos pelos chamados EETU no PDE e, mais tarde através das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação urbana, pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/2016).

**Palavras-chave:** São Paulo; Zoneamento; Desenvolvimento Urbano; EETU; ZEU.

## INTRODUÇÃO

O Brasil conta hoje com um forte divisor de águas no âmbito jurídico em relação ao tratamento das políticas urbanas e em vigor desde 2001: O Estatuto da Cidade. Com ele, foi possível levantar a bandeira da urbanização que tangencia profundamente a democratização e acesso a cidade.

O município de São Paulo conta desde 2002 com o Plano Diretor Estratégico, revisto em

2014 após amplo debate com a sociedade civil e finalizada com a aprovação pelo legislativo municipal, criando a Lei 16.050/2014. Com esta, a cidade pode contar com políticas públicas que visam promover, entre outras áreas ligadas ao desenvolvimento urbano, a uma efetiva gestão social da valorização da terra<sup>1</sup> a partir de seus instrumentos instituídos.

O conceito de Gestão Social da Valorização da terra vem da teorização do Solo criado que, por sua vez, desabrochou de uma discussão que resultou em um documento bastante importante na discussão atual da produção urbana chamado Carta do Embu. Escrito em 1976, traz questões ainda bastante atuais quanto a utilização do solo e a criação de potencial construtivo maior em decorrência a avanços tecnológicos nas construções que possibilitam até hoje a construção de grandes edifícios, principalmente em locais mais bem privilegiados e dotados de infraestrutura urbana consolidada, multiplicando a utilização dos locais de maior demanda, e permitindo a criação de solo novo.

“A noção de solo criado desenvolveu-se inicialmente a partir da observação da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural. Compreendia-se assim o solo criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não-apoiadas diretamente sobre o solo natural.” (GRAU; 1976;4)

Tal discussão também veio em paralelo às discussões de se pensar na cidade de modo que seu desenvolvimento fosse verticalizado e adensado.

“As restrições às construções amarram as cidades ao seu passado e limitam as possibilidades de seu futuro. Se as cidades não puderem construir para o alto, elas construirão para fora. Se a construção em uma cidade estiver congelada, o crescimento acontecerá em outro lugar”. (GLAESER, 2011, p. 161)

É nesta arena de embates políticos entre agentes públicos e privados, somados aos posicionamentos de estudiosos no tema do urbanismo que a cidade é modelada a partir de leis, decretos e resoluções oriundas de comissões que discutem e tratam da produção equilibrada da cidade na atualidade.

O necessário controle do uso e ocupação do solo no município foi implementado ao longo dos anos por meio de diversos instrumentos, dentre os quais cabe destacar o zoneamento, vinculado ao exercício da atividade de construção de imóveis no município. O zoneamento, desta forma, passa a tomar forma como instrumento necessário para o

---

<sup>1</sup> Segundo Santoro, Furtado, Levy, Smolka e Cymbalista (2006), considera-se o termo gestão Social da Valorização da Terra “a regulação que o poder público deve fazer para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo – que são absorvidas de forma privada”.

ordenamento territorial evitando, em teoria, desigualdades socioespaciais na condução deste planejamento dotado de forma parcial e sempre antes privilegiando as classes dominantes que no município paulistano se instalavam.

Propõe-se, desta forma, estruturar o presente artigo, além da introdução já exposta, em 4 partes: Na primeira realizaremos um sucinto histórico da evolução da legislação de zoneamento no município de São Paulo desde o início do Séc. XX e movimentos que influenciaram e aqueceram os debates da produção do espaço urbano na cidade; Na segunda parte, serão apresentadas as inovações trazidas pelas duas leis vigentes atualmente na cidade: O Plano Diretor Estratégico – Lei n 16.050/2014- e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Lei n 16.402/2016 - destacando a tentativa de promoção de adensamento populacional e de serviços nos chamados “Eixos Estruturação da Transformação Urbana” e “Zonas Eixos de Transformação Urbana”, considerada neste artigo como apenas “Zonas Eixo” para facilitar a citação do mesmo; Uma terceira parte se proporá a discutir os efeitos da produção imobiliária privada na formação da cidade e as relações com o desenvolvimento da infraestrutura promovidas pelo Setor Público, em especial os oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir gestados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano, , produto da produção imobiliária privada que estamos tratando neste trabalho e, por último, a quarta seção que elencará os desafios e considerações finais do objeto de estudo ora proposto.

## 1 BREVE HISTÓRICO DO ZONEAMENTO E DEMAIS FATORES INFLUENCIADORES DA FORMAÇÃO DA CIDADE

Entre 1890 e 1920, estima-se que São Paulo contava com a presença de 250 mil habitantes, reflexo do processo de formação social e econômica do Brasil, desde o colonialismo, passando pelo Império, até alcançar o período republicano, quando se lançaram as bases da economia capitalista no Brasil e se observaram mudanças expressivas nos centros urbanos do país (REIS, 1994). O processo desigual de urbanização estava pautado em um modelo que perpetuava as desigualdades sociais existentes no país desde o período colonial, sobretudo no que diz respeito ao acesso formal à terra.

A dinâmica da reprodução econômica se estrutura espacialmente a partir de centros urbanos e a demanda por serviços e infraestrutura aumenta cada vez mais. E isso em uma sociedade que sempre deixou a questão social em segundo plano, aparecendo de forma subordinada a outros temas da vida nacional (RIBEIRO; CARDOSO, 1994).

O Estado tem domínio eminente na ordenação do território, que, a priori, é público. As propriedades privadas são admitidas neste contexto. Isto posto, de modo a controlar a expansão urbana e o uso e ocupação do solo urbano na cidade, se fazia necessário pensar em políticas que garantissem esse ordenamento territorial e a produção de edificações de forma regulada, enaltecendo a importância do papel da função social da cidade e garantindo o bem-estar dos habitantes

As tentativas de implementação de uma lei de zoneamento no início do século XX, não

contemplavam as complexidades que uma Lei deste porte carrega. Logo em 1920 temos a tentativa de a municipalidade controlar a verticalização da cidade através da Lei nº 2.332/1920. Nela, estabelece-se o “padrão municipal” da zona Central aumentando a altura dos edifícios de 2 a 3 vezes em relação à largura da rua, diferente do que foi estabelecido nos demais bairros mais distantes. Alguns resquícios deste dispositivo legal foram incorporados e desenvolvidos mais para frente, em 1929, pelo Código de Obras Municipal sob o comando do Engenheiro Artur Sabóia.

Também temos registrado como os primeiros esforços legais de consolidação de uma lei de zoneamento em 1934, com o ato nº 663. Contudo, de acordo com levantamento da prefeitura do município de São Paulo, tal ato não englobava a totalidade dos lotes existentes, limitando-se a apenas alguns perímetros urbanos selecionados.

Segundo Villaça (2016), as leis de zoneamento surgem no Brasil sem qualquer elaboração teórica ou participação de intelectuais e estudiosos da cidade. O que aqui teve lugar nada mais era do que a consolidação de interesses específicos da elite brasileira. Como escreveu Villaça (2005, p. 46),

“A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processos que o degradem.”

A história do zoneamento no município nos mostra de fato sua utilização como forma de proteger determinadas áreas da capital. Em 1956, o instrumento do zoneamento ganhou relevância na esfera dos interesses do setor imobiliário, uma vez que incorporava o coeficiente de aproveitamento, ou seja, regulando a “intensidade” que poderia ser utilizada determinada porção do solo de uma zona. Apenas em 1971, graças a esforços do GEP - Grupo Executivo de Planejamento, vinculado à Prefeitura, que houve a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - Lei 7.688/71, que viabilizou a aplicação das práticas da política do zoneamento em toda a área da cidade e tendo ficado em vigor por quase 20 anos.

Com uma análise superficial, o que se pode constatar na evolução das leis de zoneamento, principalmente entre 1972 e 1991, é que as mesmas foram sendo formuladas e implementadas de forma homeopática e complementar, em resposta ao rápido desenvolvimento da cidade à época e da ausência ou incompletude de informações nas leis anteriores ainda vigentes. Zonas novas foram sendo criadas e regulamentadas para alterar perímetros e tipos de uso e demais delimitações pertinentes. O que se verifica, portanto, é que a Lei sempre corre atrás da urbanização já consolidada sem então diretrizes municipais quando da sua formação.

A discussão sobre o melhor aproveitamento das infraestruturas já viabilizadas pela municipalidade ainda era insipiente, bem como alternativa via instrumentos urbanos formulados para que a municipalidade faça a adequada gestão e captura financeira deste desenvolvimento urbano promovido e capitalizado pelo poder privado.

Importante destacarmos como ganho para os estudos sobre urbanização na cidade a formulação da Carta do Embu<sup>2</sup> que passa a ser discutida pelos urbanistas à época. Nela, há a proposta de adoção de um coeficiente de aproveitamento único para todo o território nacional ou para toda uma região, tornando importante neste debate uma vez que a sua tributação dentro do município pode viabilizar um aumento expressivo de recursos que podem ser aplicados em infraestrutura e equipamentos urbanos de uso coletivo. Discute-se o conceito de mais-valia urbanística de modo a garantir a realocação dos recursos oriundos deste solo criado pelos empreendimentos que vão se instalando ao longo dos anos na cidade.

“Redistribuir para a coletividade – para todos –, uma valorização que não pode beneficiar apenas alguns poucos proprietários privados, uma vez que, para obter aquela valorização mobilizaram-se fundos públicos. Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado.” SANTORO, Paula (Org.) Gestão social da valorização da terra. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 80 p. (Cadernos Pólis, 9)

O mesmo documento nos dá a estratégia urbanística de aproveitar os espaços mais dotados de infraestrutura que, à época, eram subutilizados na ótica de adensamento populacional. Desta forma, bairros abastados de mobilidade urbana, arruamento, calçadas e demais equipamentos poderiam ter a oportunidade de, de forma planejada, serem adensados adequadamente, promovendo residências, comércios e serviços próximos a eles. A seguir, discutiremos as Leis vigentes que se apropriam dos conceitos de gestão social da valorização da terra em cima de seus instrumentos urbanísticos instituídos.

## 2 INOVAÇÕES DAS LEIS VIGENTES: ESTRATÉGIA DE ADENSAMENTO POPULACIONAL NOS CHAMADOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA E ZONAS EIXO DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA.

A Gestão municipal da cidade de São Paulo, sob comando do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016) se viu em um cenário onde havia a necessidade de inovação em instrumentos e mecanismos de planejamento urbano para a estruturação da política e do controle de sua implementação (HELDT.2016). Utilizar desses instrumentos jurídicos e, principalmente democráticos, para institucionalizar eixos de desenvolvimento urbano devidamente planejado e bem argumentado não foge do que foi mencionado

---

<sup>2</sup> A Carta de Embu foi resultado do Congresso sobre o Solo Criado na cidade de Embu, São Paulo, por iniciativa da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) em 1976.

anteriormente.

A revisão do Plano Diretor Estratégico em 2014 propôs que o coeficiente de aproveitamento<sup>3</sup> básico de todos os distritos seja igual a 1,0 (um) e, se o projeto protocolado para análise da prefeitura ultrapassar o básico até o limite estabelecido também em lei deverá ser pago a Outorga Onerosa do Direito de Construir<sup>4</sup> proporcional ao Coeficiente de Aproveitamento adotado para aprovação e conseqüentemente a sua área computável proporcional ao solo ora criado.

Ainda, ineditamente<sup>5</sup>, a construção de parâmetros de desenvolvimento de edificações residenciais e não residenciais em cima de uma área estabelecida e nomeada como Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, proporcionando a aplicação da lógica de desenvolvimento urbano através do uso e ocupação do solo em locais com potencial de mobilidade pública mais desenvolvidos, com transporte coletivo de alta e média capacidade. Os parâmetros propostos viabilizarão adensamento populacional e construtivo, promovendo também maior diversidade de usos.

Conforme as diretrizes propostas no PDE,

“Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são porções do território privilegiadas para haver um processo de transformação do uso do solo mediante um conjunto de instrumentos autoaplicáveis definidos pelo PDE. Têm por objetivo gerar efeitos na escala da reestruturação intraurbana, ao promover o adensamento urbano aliado à rede de transportes existente e o desenvolvimento das centralidades urbanas, e também na qualificação urbana local, por meio de promoção de espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos.”

---

<sup>3</sup> A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.402/2016) definiu o Coeficiente de Aproveitamento (CA) como A relação entre a área edificada computável e a área do lote, podendo ser: a) coeficiente de aproveitamento mínimo- abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado; b) coeficiente de aproveitamento básico – que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos e c) coeficiente de aproveitamento máximo – que não poderá ser ultrapassado.

<sup>4</sup> Segundo Maleronka; Furtado, 2010, p. 8, A OODC é um instrumento que tem como base esta mesma noção de que é necessário isolar os efeitos econômicos do zoneamento urbanístico, os quais podem ser atribuídos à atuação pública que envolve decisões e intenções de projeto urbano – em contraposição à iniciativa privada – e levando-se ainda em conta a estreita relação dessas decisões urbanísticas com a infraestrutura disponível em cada área ou zona da cidade.

<sup>5</sup> De forma análoga, o Plano Diretor anterior (Lei nº 13.430/2002) trazia as “Áreas de Intervenção Urbanística, que, conforme seu Art. 122: Ficam definidas como Áreas de Intervenção Urbana, áreas ao longo dos eixos das linhas de transporte público coletivo, com o objetivo de qualificar estas áreas e seu entorno e obter recursos para aplicação na implantação e melhoria das linhas de transporte público por meio da outorga onerosa do potencial construtivo adicional”. Tal instrumento, no entanto, não foi regulamentado via decreto nos anos seguintes, não sendo efetiva a sua aplicação, portanto.

Trata de uma política pública, portanto, que evita a perpetuação de um padrão de concentração – e, em contrapartida, de exclusão – de estruturas, investimentos e usuários (beneficiários) enquanto obstáculo para a obtenção de uma realidade urbana mais justa e menos desigual. (FUNARI.2016) O intuito é direcionar e incentivar a produção imobiliária no eixo estabelecido.

A área dos Eixos questão foi delimitada em uma faixa de 300 metros do entorno de corredores de ônibus e estações de metrô e, conforme a seção VIII do PDE, os lotes inseridos nos EETU poderão ser edificados com o coeficiente de aproveitamento<sup>6</sup> máximo de 4,0 mediante pagamento de contrapartida financeira via Outorga Onerosa do Direito de Construir, respeitando os parâmetros impostos pela mesma lei, como por exemplo os fatores de planejamento e os fatores sociais que podem ser nulos, resultando em contrapartida financeira de valor zero e incentivando, desta forma, produção daquela natureza por parte do setor privado.

Tal manobra legislativa promovida pelo PDE possibilitou o incentivo de adensamento nessa área de forma estratégica via parâmetros construtivos antes e sem depender da revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Lei 16.402/2016 – vindo, conforme visto, quase dois anos depois da aprovação e vigência da Lei 16.050/2014. O artigo 77 do PDE previa que as áreas de influência dos eixos poderiam futuramente ser revistos pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, incluindo e excluindo quadras no perímetro delimitado, por exemplo.

Isto posto, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – 16.402/2016 aproveitou-se destes parâmetros estabelecidos para criar dentro de sua importante revisão as ZEUs – Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana; A ZEUPs – Zona de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto; As ZEUA – Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental e as ZEUPa - Zona de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental.

A especificidade das ZEUP e ZEUPa é que elas poderão adotar os coeficientes de ZEU igual a 4 para ZEUP e igual a 2 para ZEUPa se atendidos todos os requisitos estabelecidos no art. 83 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE. Ou seja, seus parâmetros construtivos, principalmente o coeficiente de aproveitamento, devem ser equalizados com os previstos nas ZEUs – constante no Quadro 3 da mesma Lei - apenas após ativação via Decreto que comprovará o trecho que foi desenvolvido, após comprovada pelo órgão

---

<sup>6</sup> De acordo com o sitio oficial da prefeitura do município de São Paulo – [gestaourbana.sp.gov.br](http://gestaourbana.sp.gov.br), entende-se como Coeficiente de Aproveitamento a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote podendo ser básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; máximo, que não pode ser ultrapassado e mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado.



competente de todas as autorizações e licenças correspondentes às obras de infraestrutura do sistema de transporte que define o eixo em questão, conforme Art. 83 do PDE de 2014. O caráter fomentado pelo PDE através dos Eixos de Estruturação da transformação urbana, portanto, não foi abandonado com a revisão da LPUOS.

A definição e incentivo de adensamento populacional em cima dessa Zona Eixo, bem como os demais instrumentos e zoneamentos estrategicamente formulados em lei, devem ir ao encontro de demais propostas previstas pelo PDE, principalmente as que protagonizam o setor público como agente transformador de determinadas demandas da cidade.

O Artigo 79 do PDE traz parâmetros para estabelecer unidades habitacionais mínimas nos projetos a serem licenciados nesta Zona. A promoção de fruição pública e áreas verdes dentro desses eixos também é levada em consideração seguindo parâmetros propostos pela própria lei em casos específicos. Tudo para promover o adensamento ordenado e planejado dentro deste Eixo previsto e estruturado urbanisticamente.

“O reforço ou combate a segregação sócio espacial acontece primeiramente por meio de inúmeros instrumentos de regulação como planos diretores, leis de uso e parcelamento do solo, legislações edilícias e ambientais, que definem e proíbem usos e, ao estabelecer parâmetros, “criam” solo urbano e impactam localizações e preços de diversas formas. Além disso, a ação e os investimentos diretos do Estado influenciam preços e localizações de atividades e grupos sociais de forma direta, assim como indireta, com a produção de estruturas de mobilidade, obras de infraestrutura e conjuntos habitacionais, entre muitos outros equipamentos e políticas. (MARQUES, 2016)

O modo de adensamento em consonância com o mercado imobiliário privado, por sua vez, deve ser levado em consideração para análise ao longo do tempo de modo a analisar de qual forma que e para quem tal produção é realizada e demandada. Verificaremos nesta seção a produção, pelo setor privado, de empreendimentos que demandaram área computável adicional em seu projeto e que, para tanto, se submeteram a utilização do Instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou da Transferência de Potencial construtivo<sup>7</sup>.

Pela Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, foram implementadas algumas categorias de uso, sendo que, para este trabalho, realizamos um recorte verificando os pedidos de alvarás de aprovação e execução de Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular – HMP<sup>8</sup>, Uso Residencial, predominando as subcategorias R2h e R2v e uso Não

---

<sup>7</sup> “Transferência de Potencial Construtivo é um instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, em 2011, que tem por objetivo transferir os potenciais construtivos do lote, que por força de lei, é afetado por restrição imposta pelo Poder público” Leia mais em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/transferencia-de-potencial-construtivo-tpc/>.

<sup>8</sup> A divisão de monitoramento do uso e ocupação do solo se apropria de informações referente aos empreendimentos que obtiveram suas autorizações de edificação mediante pagamento da contrapartida

Residencial. Também para fins de análise desta produção, os lotes inseridos nas ZEUs, ZEUs, ZEUPs e ZEUPas serão considerados como única mancha ao se verificar a produção imobiliária dentro destas e fora destas Zonas Eixos.

O estímulo de produção de empreendimentos do tipo Habitação de Mercado popular tem presença desde o Plano Diretor Estratégico de 2002, com parâmetros em cima de sua Lei 13.430/2002. Seu artigo 146 já definia HMP como

“(...)aquela que se destina a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesesseis) salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados);”(XIV;Art 146. Lei 13.430/2002).

Na sequência, houve regulamentação pelo Decreto 44.667/2004 no que se refere aos assuntos relacionadas a tipologia HMP, bem como HIS e ZEIS. As mesmas tipologias se mantiveram na revisão do PDE em 2014 (Lei 16.050/2014) e no Decreto regulamentador nº 57.537/2016. Segundo o mesmo decreto, entende-se agora como Habitação de Mercado Popular

“unidade habitacional, tendo no máximo 2 (dois) sanitários e até 1 (uma) vaga de garagem, destinada ao atendimento de famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 5.280,00 (cinco mil duzentos e oitenta reais) e igual ou inferior a R\$ 8.800,00 (oito mil e oitocentos reais)”.

A LPUOS traz em seu artigo 170, imposição pelo PDE em seu artigo 46, estabelecendo parâmetros para a atualização dos valores da renda familiar mensal para HIS e HMP, orientando que deverá considerar o maior valor dentre aquele decorrente da aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e aquele definido para o salário mínimo.

O Uso residencial sem vínculo a faixa de renda, por sua vez, é definido pela própria lei de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo (Lei nº 16.402) e caracteriza a subcategoria R2H como “conjunto de duas ou mais unidades habitacionais, agrupadas horizontalmente ou superpostas, e todas com entrada independente de frente para a via oficial de acesso ou em condomínio”. Já a subcategoria R2V, conforme Art. 94, Seção III, é definida como “conjunto de mais de duas unidades habitacionais, agrupadas verticalmente em edifícios de apartamentos ou conjuntos residenciais verticais com área comum” (SÃO PAULO, 2016). Neste trabalho adotamos a união de R2V com R2h para a análise por julgar não interferir no resultado da mesma.

---

financeira via OODC ou via TDC – Transferência do Direito de Construir. O Fato de os EHIS não necessitarem de pagamento da OODC por a mesma resultar nula, fez com que os registros desta categoria não fossem considerados neste trabalho.

Já a categoria “Não Residencial” é definida, pelo Artigo 96, seção I LPUOS, como “atividades e de comércio e serviços, industriais, institucionais e de infraestrutura que, tendo como referência sua natureza e os parâmetros de incomodidade estabelecidos” nesta lei, divide-se em algumas categorias previstas na mesma Lei que a define. Também consideramos a união das subcategorias por não julgarmos intercorrência negativa ou positiva no resultado de análise ora proposta.

Se analisadas pelas subcategorias mencionadas acima, em relação aos lotes inseridos na faixa de Zonas de Estruturação da Transformação e as Demais Zonas no Município de São Paulo temos os seguintes valores de Propostas, área computável adicional e contrapartida financeira via Outorga Onerosa do Direito de Construir:

<b>Zonas Eixo</b>						
	Locais	%	Área adicional	%	Contrapartida Financeira	%
HMP	32	24%	26.329,57	6%	R\$ 2.242.003,08	1%
RESIDENCIAL	81	61%	416.864,09	89%	R\$ 210.025.894,76	95%
NÃO RESIDENCIAL	19	14%	22.885,78	5%	R\$ 9.106.171,32	4%
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>100%</b>	<b>466.079,44</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 221.374.069,16</b>	<b>100%</b>
<b>Demais Zonas</b>						
	Locais	%	Área adicional	%	Contrapartida Financeira	%
HMP	118	56%	52.049,73	20%	R\$ 5.621.928,51	4%
RESIDENCIAL	50	24%	106.357,44	40%	R\$ 74.022.959,71	54%
NÃO RESIDENCIAL	43	20%	104.784,92	40%	R\$ 57.439.549,38	42%
<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>100%</b>	<b>263.192,09</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 137.084.437,60</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados de Monitoramento da Arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Área computável adicional outorgada pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – Departamento de Uso e Ocupação do Solo. Julho de 2014 a Outubro de 2018.

Conforme o quadro acima, em um cenário geral, o levantamento da Divisão de Monitoramento do Uso do Solo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento nos mostrou que, desde a vigência do Eixo de estruturação da Transformação Urbana pelo PDE e tangenciando os perímetros das Zonas de Eixo de Transformação Urbana definidas pela LPUOS89, isto é, de 2014 a outubro de 2018, temos o pedido de 466.079 m<sup>2</sup> de área computável adicional

<sup>9</sup> Vale deixar claro que As ZEUs, ZEUPs, ZEUs e ZEUPas previstas na LPUOS não correspondem a integralidade dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana previstos anteriores pelo PDE. Muitos foram os motivos, mas principalmente algumas áreas, após amplo e democrático processo de participação popular pelas audiências públicas, foram delimitadas como ZERs, ZOE entre outras. De todo modo, para análise aqui proposta, considerou-se a união desses dois períodos legais para a análise dos empreendimentos.

autorizada pela municipalidade via contrapartida financeira quitada pela OODC. O valor arrecadado no mesmo período foi de R\$ 221.374.069,16.

Analisando os empreendimentos licenciados entre a vigência da Lei 16.050/2014 até outubro de 2018 e inseridos nas Zonas Eixo, verifica-se que a categoria Residencial foi a que apresentou maior número de propostas apresentadas: 61%, seguida de HMP com 24% e Não Residencial com 14%.

Analisando a Área computável adicional requerida nas mesmas Zonas Eixo, temos quase a mesma ordem proporcional: 89% requerida para uso Residencial, seguido de 6% para a categoria HMP e 5% para Não Residencial. Quando verificamos o montante de arrecadação via OODC, verificamos que 95% do total arrecadado se referem a empreendimentos residenciais: R\$ 181.717.395,52! Existem inúmeros fatores e instrumentos previstos na própria legislação do Plano diretor que podem influenciar a alta ou baixa arrecadação desta área computável adquirida de acordo com a categoria demandada. O valor, por exemplo, pode ter sido influenciado pelos parâmetros de incentivo propostos pelo PDE ao considerar fator de Planejamento (Fp) igual a 0,0 (zero) nos empreendimentos não residenciais para a maioria das Macroáreas da cidade<sup>10</sup> ou o fato de o Fator Social (Fs) ser igual a 0,0 (zero) para usos institucionais e templos religiosos e reduzido para a empreendimentos de Habitação de Mercado Popular<sup>11</sup>.

A proporção dos empreendimentos imobiliários pelo setor privado nas demais zonas estabelecidas tanto Pela Lei de Zoneamento de 2004 (Lei 13.885/2004) quanto à revisão da mesma dada pela Lei 16.402/2016 é mais equilibrada: Pelo analisado até então, empreendimentos residenciais do tipo HMP estão sendo incentivados: 56% das propostas fora das Zonas Eixo foram para esta categoria, seguindo de 24% para o Uso residencial e 20% para o uso Não Residencial.

Quando analisada a área, no entanto, verificamos que ainda se compra mais área computável adicional e se paga mais Outorga Onerosa do Direito de Construir naqueles empreendimentos Residenciais, em especial os de subcategoria R2V e R2h: As 50 propostas das 211 totais adquiriram 106357,44m<sup>2</sup> de área computável adicional - 40% do total do período - e pagaram o equivalente a R\$ 74.022.959,71 – 54% do total.

Tal cenário pode se reflexo positivo pela adoção da categoria HMP de modo a ter respondido os incentivos do poder público em cima do mercado imobiliário de modo a viabilizar moradia para a tipologia HMP. Em cima do Banco de Dados objeto de análise desta produção acadêmica, pudemos constatar que o incentivo de uso Misto tem sido sensível e positivo nos licenciamentos pós Lei 16.050/2014. Nas Zonas Eixo, foram localizados 28 empreendimentos que possuíam duas categorias de uso distintas, sendo necessariamente

---

<sup>10</sup> O Quadro 6 – Fator de Planejamento (Fp) está inserido dentro do Plano Diretor Estratégico – Lei 16.050/2014 e afeta no cálculo da contrapartida financeira via OODC.

<sup>11</sup> O Quadro 5 – Fator de Interesse social (Fs) também está inserido dentro do Plano Diretor Estratégico Lei 16.050/2014 e afeta no cálculo da contrapartida financeira via OODC.

uma residencial e outra não residencial. Nas demais zonas, foram localizados 9 empreendimentos desta natureza.

Verifica-se uma tendência de o mercado priorizar áreas cujo desenvolvimento de modais de transporte coletivo de alta e média capacidade é maior, bem como manter os já atuais polos que concentram emprego. Deste universo de 37 Empreendimentos Mistos – incluindo Zonas Eixo e demais zonas, portanto, 29 encontram-se nos distritos Jardim Paulista, Pinheiros, Itaim Bibi, Vila Mariana, Jardim Paulista, Moema, Lapa, Butantã, Santa Cecília e Liberdade. Acreditamos na tendência de incorporação de projetos levando em consideração o uso misto e do adensamento pensado também em tipologias residenciais das consideradas HIS e HMP dentro dessas Zonas, em sintonia, portanto, com o aproveitamento das regiões estabelecidas como Zonas Eixo de Estruturação da Transformação urbana, para de modo ordenado ocupar e aproveitar as infraestruturas estabelecidas da cidade.

A localização da produção imobiliária, tanto privada quanto pública, pode ser analisada em cima de dados qualitativos do município como as características das famílias residentes nos distritos do município de São Paulo no sentido de acertar na produção imobiliária, tanto pelo poder público quanto pelo privado, e de infraestrutura urbana na cidade como um todo.

Nesta linha, contamos com dados informados e tratados pela Rede Nossa São Paulo sobre informações de 2015 da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do Ministério do Trabalho e Previdência Social coletada por ela, temos um panorama de remuneração média em cima do emprego formal, por distrito, no município de São Paulo.

Posição	Distrito	Posição	Distrito	Posição	Distrito
1º	Campo Belo R\$ 10.079,98	33º	Vila Guilherme R\$ 2.769,35	65º	Vila Formosa R\$ 2.057,49
2º	Itaim Bibi R\$ 5.795,33	34º	Lapa R\$ 2.727,10	66º	Brás R\$ 2.052,11
3º	Morumbi R\$ 4.844,35	35º	Limão R\$ 2.726,79	67º	São Lucas R\$ 2.050,55
4º	Santo Amaro R\$ 4.697,43	36º	Pedreira R\$ 2.672,96	68º	Jaçanã R\$ 2.043,27
5º	Butantã R\$ 4.358,69	37º	Vila Andrade R\$ 2.642,61	69º	Capão Redondo R\$ 2.018,27
6º	Alto de Pinheiros R\$ 4.285,11	38º	Cidade Dutra R\$ 2.607,48	70º	Iguatemi R\$ 2.002,58
7º	Jaguara R\$ 4.256,21	39º	Barra Funda R\$ 2.570,12	71º	Rio Pequeno R\$ 1.989,15
8º	Cidade Tiradentes R\$ 4.252,35	40º	Vila Curuçá R\$ 2.562,64	72º	José Bonifácio R\$ 1.984,27
9º	Pinheiros R\$ 4.102,81	41º	Vila Maria R\$ 2.555,01	73º	Vila Medeiros R\$ 1.961,93
10º	Bela Vista R\$ 4.097,98	42º	Itaim Paulista R\$ 2.520,70	74º	Carrão R\$ 1.945,00
11º	Sé R\$ 4.050,55	43º	Sapopemba R\$ 2.500,50	75º	Parque do Carmo R\$ 1.913,98
12º	Pari R\$ 4.007,06	44º	Raposo Tavares R\$ 2.498,55	76º	São Mateus R\$ 1.906,50
13º	Jardim Paulista R\$ 3.777,08	45º	Penha R\$ 2.491,81	77º	São Miguel R\$ 1.893,56
14º	Vila Mariana R\$ 3.509,79	46º	Sacomã R\$ 2.453,18	78º	Cachoeirinha R\$ 1.892,59
15º	Bom Retiro R\$ 3.497,36	47º	Anhangüera R\$ 2.424,30	79º	Jardim Ângela R\$ 1.889,36
16º	Jaguará R\$ 3.327,01	48º	Moóca R\$ 2.366,27	80º	Grajaú R\$ 1.852,28
17º	Moema R\$ 3.277,65	49º	São Domingos R\$ 2.345,12	81º	Ermelino R\$ 1.831,38
18º	Mandaqui R\$ 3.220,47	50º	Ipiranga R\$ 2.327,38	82º	Matarazzo Aricanduva R\$ 1.828,40



19º	Jabaquara	R\$ 3.094,49	51º	Cambuci	R\$ 2.258,55	83º	Cidade Ademar	R\$ 1.814,46
20º	Socorro	R\$ 3.086,96	52º	Itaquera	R\$ 2.253,90	84º	Campo Limpo	R\$ 1.801,48
21º	Consolação	R\$ 3.062,11	53º	Vila Jacuí	R\$ 2.233,46	85º	Cidade Líder	R\$ 1.799,51
22º	Perdizes	R\$ 3.045,87	54º	Belém	R\$ 2.211,22	86º	Cangaíba	R\$ 1.777,01
23º	Tucuruvi	R\$ 3.033,04	55º	Cursino	R\$ 2.197,40	87º	São Rafael	R\$ 1.750,59
24º	Santa Cecília	R\$ 3.004,28	56º	Água Rasa	R\$ 2.180,50	88º	Vila Matilde	R\$ 1.742,55
25º	Vila Leopoldina	R\$ 2.982,14	57º	Tremembé	R\$ 2.179,26	89º	Ponte Rasa	R\$ 1.740,61
26º	Liberdade	R\$ 2.955,93	58º	Santana	R\$ 2.173,51	90º	Parelheiros	R\$ 1.734,37
27º	Jardim São Luís	R\$ 2.846,05	59º	Vila Sônia	R\$ 2.155,11	91º	Brasilândia	R\$ 1.680,36
28º	República	R\$ 2.844,00	60º	Tatuapé	R\$ 2.147,06	92º	Artur Alvim	R\$ 1.654,12
29º	Campo Grande	R\$ 2.835,84	61º	Vila Prudente	R\$ 2.106,14	93º	Jardim Helena	R\$ 1.540,72
30º	Casa Verde	R\$ 2.813,27	62º	Saúde	R\$ 2.091,42	94º	Guaianases	R\$ 1.502,85
31º	Jaraguá	R\$ 2.783,40	63º	Freguesia do Ó	R\$ 2.087,33	95º	Lajeado	R\$ 1.470,31
32º	Pirituba	R\$ 2.780,91	64º	Perus	R\$ 2.072,76	96º	Marsilac	R\$ 1.287,32

Remuneração média do emprego formal em dezembro. Valores em reais (R\$) Ano-base: 2015. Fórmula: Remuneração média do emprego formal em dezembro Fontes do indicador: RAIS (Relação Anual de Informações Sociais)/MTPS (Ministério do Trabalho e Previdência Social) Elaboração: DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Fonte: Rede Nossa São Paulo. Mapa da Desigualdade 2017. Disponível em [https://nossasaopaulo.org.br/portal/mapa\\_2017\\_completo.pdf](https://nossasaopaulo.org.br/portal/mapa_2017_completo.pdf)

Nele, constatamos que a produção imobiliária incentivada nas regiões estratégicas para adensamento populacional em Zonas tem, até o presente momento, promovido tipologias e subcategorias de uso que não atendem o perfil de renda da maioria dos distritos mencionados.

Se levarmos em consideração os 6 primeiros distritos cuja renda média mensal em cima do emprego formal é maior (Campo Belo, Itaim Bibi, Morumbi, Santo Amaro, Butantã, Alto de Pinheiros), resultando em uma média mensal familiar entre eles de R\$4.358,69, temos no banco de dados o equivalente a 14 propostas de empreendimentos: 12 do tipo Residencial (86%) e 2 Não Residencial (14%). Do total, foram adquiridos 52.185,90 m<sup>2</sup> de Área Adicional e a municipalidade arrecadou a quantia de R\$21.099.767,22. Ainda, do total, 64% estão inseridos na Zona de Estruturação da Transformação Urbana. Há apenas 1 registro de proposta cuja categoria é HMP, e fora da Zonas Eixo.

Alguns fatores influenciam a localização dos empreendimentos nestes casos isolados, como por exemplo, o zoneamento das ZERs – Zonas Exclusivamente Residencial e da viabilidade econômica dos locais cujo valor do metro quadrado é elevado. A construção de habitação de mercado popular, nesse caso, fica quase que restrita por principalmente desinteresse do próprio mercado imobiliário diante viabilidade econômica do empreendimento.

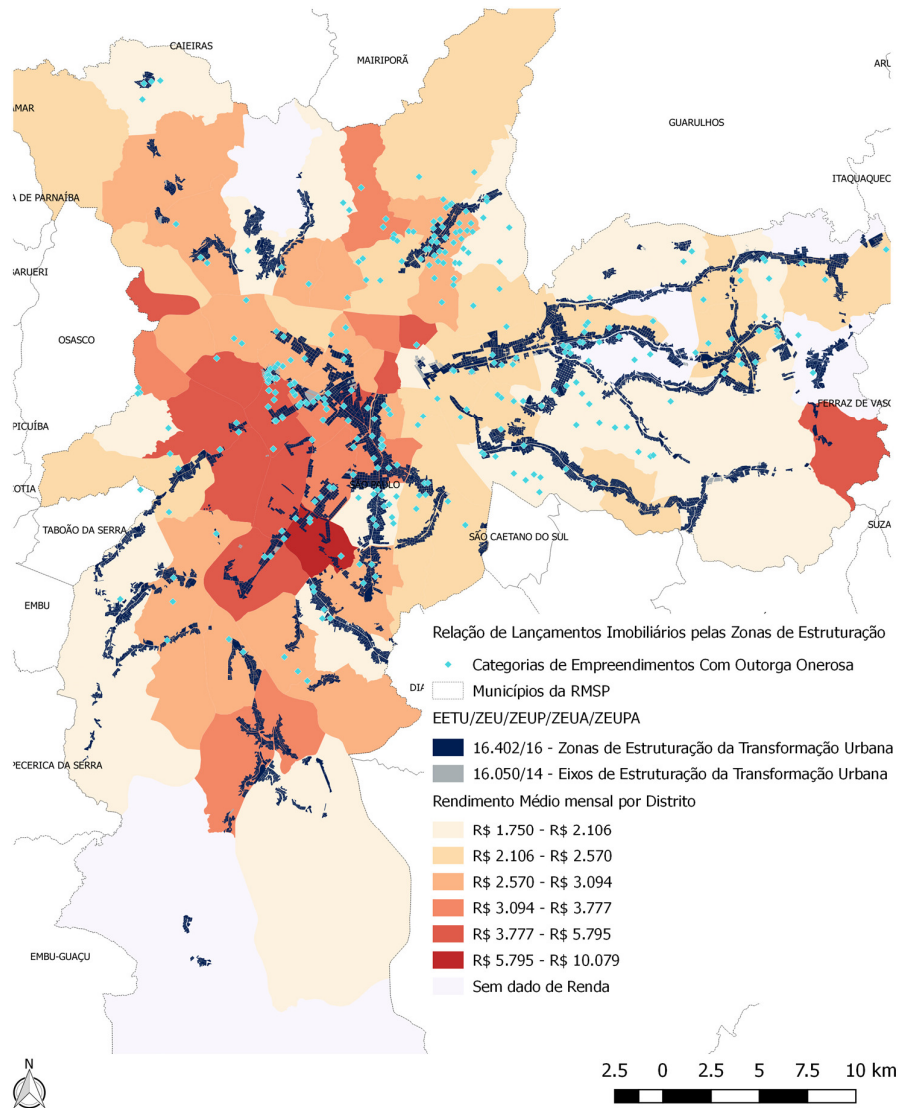
Considerando agora os 15 piores distritos no quesito renda média mensal em cima do emprego formal, temos o montante de 40 propostas envolvendo empreendimentos residenciais (90%) e não residenciais (10%). Do total, foram adquiridos 76.645,79 m<sup>2</sup> de Área Adicional e a municipalidade arrecadou a quantia de R\$7.847.329,13. Desta vez, o percentual de

empreendimentos localizados dentro da Zona de Estruturação da Transformação Urbana é menor: 45%. A categoria HMP aparece em sua totalidade, isto é, considerando todas as zonas de uso, em 63% em relação ao total de propostas inseridas no contexto dos 15 piores distritos em relação a rendimento mensal médio.

Há de se considerar, contudo, que a produção de HMP vem crescendo nesses últimos 4 anos: De acordo com o monitoramento da Pasta de Urbanismo e Licenciamento da cidade de São Paulo, em um universo de 135 propostas envolvendo Alvará para a realização de empreendimentos do tipo HMP entre 2014 a 2018 – e não descartamos os empreendimentos mistos, com HIS em sua composição, portanto - 29 estão inseridos em EETU e/ou ZEU. Isso corresponde a quase 22% do total das edificações licenciadas que utilizaram do instrumento da OODC e/ou da TDC.

A figura I abaixo produzida pelo banco de dados de propostas que demandaram área computável adicional acima de seu coeficiente básico, produzido e monitorado pela pasta de urbanismo e licenciamento da prefeitura municipal de São Paulo, somado ao levantamento dos dados da RAIS pela Rede Nossa São Paulo e já acima exposto , nos dá o panorama do discutido até então:

**Figura I – Mapa de indicação dos locais licenciados para a realização de empreendimentos que demandaram área computável adicional acima do coeficiente de aproveitamento básico a partir da vigência da Lei 16.050/2014**



Conforme visualizado acima, podemos alegar que os empreendimentos estão sendo influenciados pelos incentivos propostos pelas legislações municipais urbanas vigentes, promovendo o adensamento, via aquisição de área computável adicional via contrapartida financeira, tanto na categoria residencial quando não residencial.

Contudo, há de se verificar que é maior o montante de propostas de empreendimentos localizados em distritos cuja remuneração média mensal no emprego formal dos habitantes que ali vivem é mais alta. Ainda, verificando os distritos cuja renda



média mensal per capita em cima do emprego formal é menor, vemos que os empreendimentos ainda são vistos de forma mais espalhada e não concentrada nas Zonas Eixo, andando na contramão do adensamento planejado vinculado ao transporte público de alta e média capacidade.

Importante relembrarmos a contribuição de VILLAÇA (2001) quando ele expande a noção de dominação e proteção em um território da cidade de São Paulo denominado por ele como Quadrante Sudoeste pela elite dominante. Trata-se de 21 distritos atuais do município que, ao longo do processo de formação socioeconômica da cidade, manteve as classes de mais alta renda concentradas nesse perímetro e, através de suas posições políticas, econômicas e sociais de destaque, conseguiu ao longo do tempo perpetuar seu acesso privilegiado ao centro, principalmente no que diz respeito ao processo de tomada de decisão em cima da gestão de seu território.

Em cima dessa perspectiva, podemos extrair a análise do mesmo banco de dados, verificando que, dos 343 alvarás licenciados em cima dos parâmetros da Lei 16.050/2014, 114 estão localizados nesse Quadrante Sudoeste: 33% do universo analisado. Dessas 114 propostas, apenas 2 são classificadas como Habitação de Mercado Popular – HMP. 22 propostas são do tipo Não Residencial e o restante, 90 propostas, trata da categoria residencial – R2V ou R2H. 65 propostas estão dentro das Zonas Eixo, representando 57% do universo das 114 propostas do Quadrante Sudoeste deferidos de 2014 a outubro de 2018.

Fora do quadrante, portanto, temos o universo de 229 propostas, sendo 148 catalogadas como Habitação de Mercado Popular – HMP. 40 propostas compõem a categoria Não Residencial e o restante, 41 propostas, são de categoria Residencial. 67 propostas estão dentro das Zonas Eixo, representando apenas 29% do universo das 229 propostas dos demais distritos que não compõem o quadrante sudoeste.

É cada vez mais necessário refletir os desafios de continuidade e aprimoramento do zoneamento no que se refere a essas Zonas Eixo. Trata-se de um ganho enorme para a municipalidade na medida em que consegue integrar diversos setores da administração pública para a discussão do que é considerado ideal para a produção da cidade, tangenciando questões econômicas, urbanísticas e sociais. Também o poder público deve tomar as devidas precauções pelos possíveis gargalos que poderão surgir no caminho, como enfrentar desafios de interesses particulares que podem dificultar o adensamento populacional nesta faixa estabelecida. Conforme FUNARI (2016), é necessário verificar *“em que medida o processo de concentração das classes de mais alta renda pode interferir nos intentos dos eixos de reduzir a desigualdade urbana, e como pode afetar a dinâmica dos deslocamentos casa-trabalho”*. Nesse sentido, a gentrificação<sup>12</sup> deve ser posta em evidência no sentido de evitar tal

---

<sup>12</sup> Gentrificação, conforme REID e ADELMAN, 2003, é conceituado como o fenômeno que afeta uma região ou bairro pela alteração das dinâmicas da composição do local, tal como novos pontos comerciais ou construção de novos edifícios, valorizando a região e afetando a população de baixa renda local. Tal valorização é seguida de um aumento de custos de bens e serviços, dificultando a permanência de antigos moradores de renda insuficiente para sua manutenção no local cuja realidade foi alterada.

fenômeno. Desta forma,

“A política deve tentar ao máximo priorizar pessoas, e não lugares, a fim de evitar ocultar dinâmicas potencialmente excludentes que se processem sobre a melhora de alguns dos indicadores almejados. Há necessidade de planejamento e intervenção para que a cidade não seja dominada pela dinâmica imobiliária, que lucra com um processo excludente.”. (FUNARI, 2016,p.94)

Como partimos do pressuposto de que uma política pública produzida a partir de um instrumento urbanístico não se desenvolve isoladamente, nos propusemos a relacionar a política do zoneamento na cidade com demais esforços, também vinculados as legislações urbanísticas existente, para o adensamento planejado da cidade de São Paulo de forma equilibrada. A seguir, verificaremos de qual forma a gestão pública municipal também fomenta o adensamento, principalmente no que diz respeito a democratização do acesso a cidade.

### 3 Relação das Zonas Eixo com o desenvolvimento de infraestruturas e moradia promovido pelo Setor Público

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir tornar-se um instrumento jurídico importante na legislação municipal utilizado pelo poder público com a finalidade de arrecadar recursos que serão investidos no desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo. Verifica-se, conforme exposto no quadro da seção anterior, que a arrecadação de Outorga Onerosa do direito de Construir, em cima dos empreendimentos licenciados pela Pasta de Urbanismo e Licenciamento da prefeitura do município de São Paulo entre a vigência da Lei 16.050/2014 e outubro de 2018, atingiu o valor de R\$ 358.458.506,76.

Importante lembrarmos do papel deste instrumento como atualmente uma das principais fontes vinculadas ao fomento e desenvolvimento das infraestruturas urbanas da cidade de São Paulo. E mais: desde a revisão do Plano Diretor estratégico em 2014, tais recursos, que são direcionados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB<sup>13</sup>, devem obedecer alguns parâmetros e percentuais mínimos de destinação e investimento em determinadas áreas estabelecidas na Lei. Podemos citar, por exemplo, a prioridade da destinação dos recursos do FUNDURB de no mínimo 30% dos recursos aplicados em projetos relacionados a Habitação de Interesse Social, principalmente no que diz respeito a compra e desapropriação de terrenos bem localizados. Poderíamos, desta forma, relacionar a política de promoção de Habitação de interesse social focado aos terrenos localizados nas Zonas Eixo, portanto?

---

<sup>13</sup> Atualmente regulamentado por meio do Decreto Municipal nº 57.547/2016, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) é um instrumento urbanístico de natureza contábil, vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento SMUL). Sua finalidade é apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei nº 16.402/2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo.

Para efeito de comparação, se levantarmos os dados de investimento dos recursos do FUNDURB empenhados e liquidados para o programa de governo “acesso a moradia adequada”, entre o mesmo período de 2014 a outubro de 2018, temos os seguintes valores da tabela II:

**Tabela II – Gastos com Acesso a Moradia Adequada pela Secretaria de Habitação por meio dos recursos da OODC**

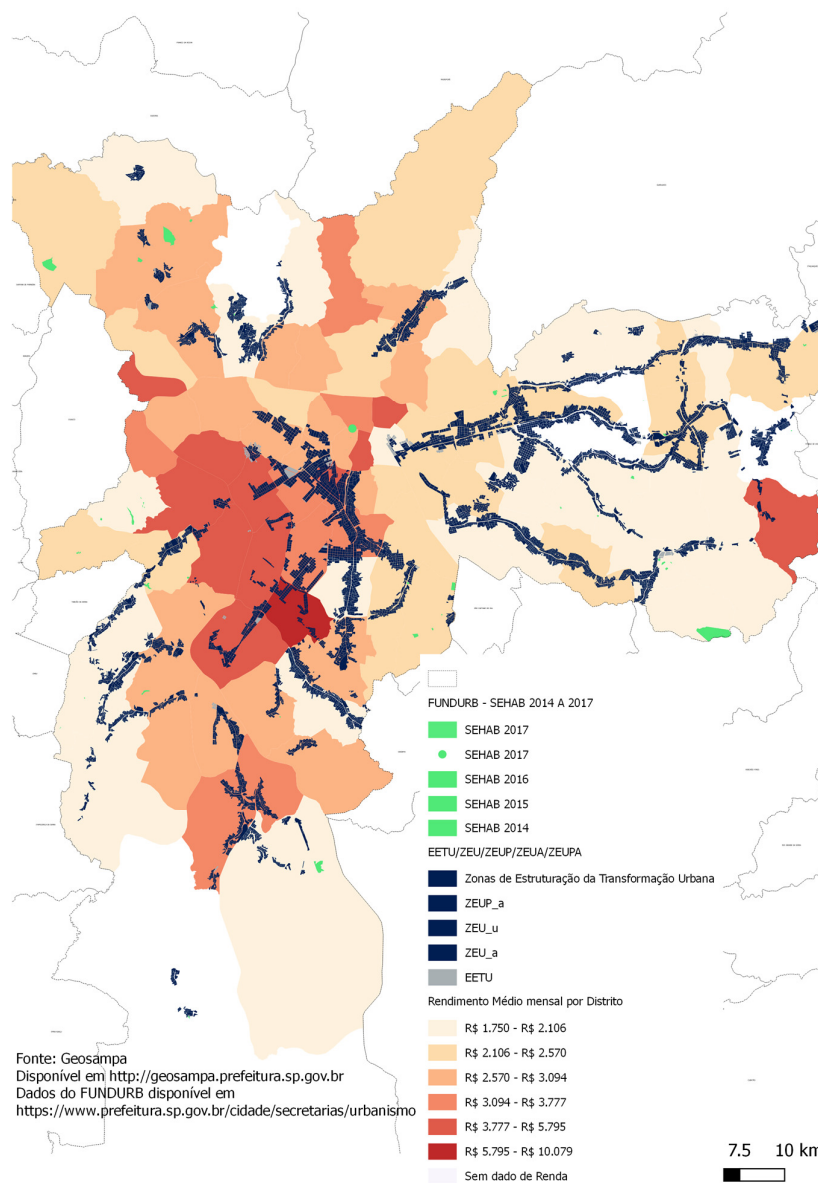
Gastos FUNDURB - 2014 a 2017		
Programa de Governo	Acesso a Moradia Adequada	
	Empenhado	Liquidado
2014	R\$ 85.992.009,05	R\$ 77.140.600,81
Construção de Habitação de Interesse Social	-	-
Regularização Fundiária	R\$ 85.992.009,05	R\$ 77.140.600,81
Urbanização de Favelas	-	-
2015	R\$ 128.847.834,73	R\$ 113.228.289,51
Construção de Habitação de Interesse Social	R\$ 106.837.942,28	R\$ 106.837.942,28
Regularização Fundiária	R\$ 11.503.443,62	R\$ 4.286.690,17
Urbanização de Favelas	R\$ 10.506.448,83	R\$ 2.103.657,06
2016	R\$ 90.783.598,86	R\$ 90.783.598,86
Construção de Habitação de Interesse Social	R\$ 67.576.811,30	R\$ 67.576.811,30
Regularização Fundiária	R\$ 11.970.097,64	R\$ 11.970.097,64
Urbanização de Favelas	R\$ 11.236.689,92	R\$ 11.236.689,92
2017	R\$ 73.385.106,70	R\$ 64.396.667,85
Construção de Habitação de Interesse Social	R\$ 48.131.614,62	R\$ 42.243.621,49
Regularização Fundiária	R\$ 8.253.549,47	R\$ 6.371.095,45
Urbanização de Favelas	R\$ 16.999.942,61	R\$ 15.781.950,91
Out.2018	R\$ 99.277.380,85	R\$ 75.291.695,24
Construção de Habitação de Interesse Social	R\$ 99.277.380,85	R\$ 75.291.695,24
Regularização Fundiária	-	-
Urbanização de Favelas	-	-

Fonte: Informações e Relatórios de Interesse Social do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em <https://iris.tcm.sp.gov.br/>

Elaboração própria

O valor liquidado para os programas desta natureza que podem usufruir dos recursos do FUNDURB, no período acima, foi de R\$ 420.840.852,27. O valor arrecadado de OODC exposto na seção anterior representou 85% deste montante. A seguir, a figura II pode nos representar localmente parte desses investimentos realizados entre 2014 e 2017. Desta forma, podemos comparar sua localização em relação as Zonas Eixo:

**Figura II – Investimentos em Acesso a Moradia Adequada pelo FUNDURB de 2014 a 2017**



Se analisados os locais definidos pela municipalidade de realizar estas atividades relacionadas a habitação, conforme figura II acima, verificamos que os investimentos provenientes da OODC<sup>14</sup> estão mais afastados das Zonas Eixo analisadas neste artigo. Pudera, o principal objetivo da arrecadação e distribuição da Outorga Onerosa é de investir em áreas da cidade cuja infraestrutura é mais precária e demandaria de mais recursos, recursos esses capturados pela mais valia urbanística em distritos muitas vezes bem localizados e dotados de infraestrutura na cidade. Contudo, tal prerrogativa põe em cheque o esforço de a municipalidade promover moradia próxima a modais de transporte e bem-dotados de demais infraestruturas urbanas.

Fica claro que o instrumento dos Eixos não conseguirá de forma isolada conduzir o equilíbrio da produção imobiliária na cidade de modo a garantir diversidade de categorias e subcategorias de empreendimentos, tanto pelo público quanto pelo privado. Há de se levar em consideração a necessidade de aumentar padrões eficazes de financeirização das infraestruturas urbanas, assim como a OODC através do FUNDURB se propõe com a gestão social da valorização da terra discutida anteriormente. As Zonas Eixo, nesse sentido, podem e devem potencializar a arrecadação a medida em que seus padrões construtivos são diferenciados, em especial o coeficiente de aproveitamento poder atingir o máximo de 4,0. Mantendo o percentual de 30% dos recursos do FUNDURB para a pasta de Habitação promover moradia, regularização fundiária e demais atividades inerentes a habitação de baixa renda, procura-se aumentar a arrecadação dessa contrapartida financeira, tanto dentro quanto fora das zonas Eixo, para concretizar o acesso a moradia na cidade, e por que não, priorizando o adensamento nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana.

## 4 DESAFIOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou levantar os dados de monitoramento do uso do solo no que diz respeito a produção imobiliária privada que envolveu compra de área computável adicional, o solo criado, pelo instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir entre 2014 – momento da aprovação e vigência da revisão do Plano diretor estratégico do Município de São Paulo - a setembro de 2018.

Verificou-se aumento da produção de Habitação de Mercado Popular ao longo dos anos, porém a categoria Residencial, de sub categorias R2H e R2V aparece em predominância nas Zonas Eixo estabelecidas pelo PDe e depois revistas pela LPUOS com as ZEUs.

Concluimos que o zoneamento que institui as Zonas Eixo interfere ativa e diretamente na produção da cidade. Sua configuração influencia na arrecadação da OODC via solo criado,

---

<sup>14</sup> De acordo com o parágrafo I do Art. 340 do PDE, os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de ao menos 30% para a aquisição de terrenos destinados a produção de HIS localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana e na Macroárea de Urbanização consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente em ZEIS-3.

o que por sua vez impacta nos recursos repassados ao FUNDURB para promoção de infraestrutura espraiada no território municipal, principalmente no que diz respeito a produção imobiliária de Habitação de Interesse Social, respeitando as diretrizes impostas pelas duas legislações urbanísticas vigentes e seus decretos regulamentadores.

Ainda que a análise de Nery Jr (2002) diga respeito a um século de aplicação do zoneamento em São Paulo (1886 - 1986), fica evidente que o reflexo destas dificuldades de apropriação do instrumento pelas camadas mais populares se faz sentir até os dias atuais. As audiências públicas previstas legalmente na ocasião de revisão da Lei de zoneamento, por exemplo, não são suficientemente representativas. Ainda pesa a participação de setores econômicos e sociais que muitas vezes compreendem a revisão do zoneamento como risco ao usufruto de suas propriedades, seja por passarem a ter algum tipo de incômodo ou mesmo pelo temor de desvalorização daquelas. Quanto mais a sociedade civil organizada interferir nestas arenas, maior será a representatividade, ampliando e democratizando a aplicação justa da Lei de Zoneamento na cidade de São Paulo.

Em paralelo com o focado neste artigo, há de se considerar que as Zonas Eixo não conseguem ainda por si só influenciar os processos de tomada de decisão pelo poder público no que diz respeito a aquisição de terrenos, também por desapropriação, para viabilizar habitação de interesse social via FUNDURB. Consideramos importante vincular a importância das ZEUS nessas viabilidades de promoção de habitação de interesse social, por exemplo. O Mercado privado, por sua vez, tem se beneficiado com os incentivos impostos para a produção de Habitação de Mercado popular. Contudo esses lançamentos ainda predominam afastados da Zona Eixo principalmente quando verificado nos distritos cuja renda média mensal familiar é menor. Predominam as categorias R2V e R2H nas Zonas Eixo, principalmente quando analisados os distritos cuja renda média mensal em cima do emprego formal das famílias é maior.

Por outro lado, há de se considerar que tal produção viabiliza aumento na arrecadação da Outorga Onerosa, que por sua vez aumenta a capacidade de investir os recursos do fundo público na promoção dessa habitação de interesse social. Há de se buscar um equilíbrio na arrecadação e disposição de garantir de fato a boa localização pretendida por lei para a concretização dessas HISs.

Como lembrete de futuros estudos, caberia em uma outra oportunidade analisar e compreender as dinâmicas pelas quais a CAEHIS – Comissão de avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, vinculada à Secretaria Executiva dos Órgãos Colegiados, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, enfrenta para cumprir seu papel de caráter normativo, consultivo e decisório sobre legislação envolvendo esta questão. A comissão tem um importante papel na condução dessa produção na cidade.

Além disto, não exposto em dados neste trabalho, mas importante de se considerar em futuras análises de monitoramento, devemos acompanhar o licenciamento e localização da produção de HIS pelo poder privado principalmente nos distritos de baixa renda média

mensal que carecem de moradia. A municipalidade garante incentivos, via legislação, para a realização de empreendimentos desta natureza e cabe ao empreendedor privado viabilizar a construção nas áreas estratégicas da cidade parametrizadas em lei, fazendo valer, portanto, os perímetros delimitados das Zonas de Estruturação da Transformação Urbana para promover o adensamento planejado em São Paulo e democratizando o acesso a cidade.

## REFERÊNCIAS

- DORNELAS, H. L.** A abordagem do instituto jurídico da outorga onerosa do direito de construir (solo criado). In: PAULA, Alexandre Sturion de (Org.). Estatuto da cidade e o plano diretor municipal: teoria e modelos de legislação urbanística. São Paulo: Lemos Cruz, 2007, p. 127-192.
- Feldman, S. (2005) Planejamento e Zoneamento. São Paulo: Edusp.
- BALBIM, R, KRAUSE, C.** Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo / Renato Balbim, Cleandro Krause, Editores - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- ESPALLARGAS, H.** et al. Compilação das análises desenvolvidas sobre o solo criado. In: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. 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, 1979a. p. 113-126.
- FUNARI, A. P.** Padrão de concentração de estruturas em São Paulo – quais perspectivas para a transformação urbana? - Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo. IPEA. 2016.
- GLAESER, E.** O triunfo da Cidade, Editora BEI. 2011. GRAU. E.R., Aspectos jurídicos da noção de solo criado; O Solo Criado. Anais do Seminário. 1976
- GRAU. E.R.,** Aspectos jurídicos da noção de solo criado; O Solo Criado. Anais do Seminário. 1976
- NERY JR., José Marinho,** Um século de política para poucos: zoneamento paulistano, 1886 – 1986, tese de doutorado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.
- MALERONKA, C; Furtado, F.** A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos. 2010.
- MARQUES, E. C. L.** Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. CEM: Textos para Discussão nº 018/2016. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole. 2016.
- NOBRE, Eduardo A. C..** Do 'solo criado' à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do Município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária. In: XVI Encontro Nacional da ANPUR, 2015, Belo Horizonte. XVI ENANPUR. Espaço, planejamento e insurgências: alternativas contemporâneas no Espaço Urbano e Regional. Belo Horizonte: ANPUR: CEDEPLAR/UFMG, 2015. p. 1-19.
- MARQUES, E. C. L.** Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. CEM: Textos para Discussão nº 018/2016. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole. 2016. **NOBRE, Eduardo A. C.** O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do código de Posturas ao Estatuto da Cidade. O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do código de Posturas ao Estatuto da Cidade. IX seminário de História da Cidade e do Urbanismo. 2006.
- OLIVEIRA, F.** O Estado e o Urbano. Revista de Estudos Regionais e Urbanos PECHMAN, R. (1996) “O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos

20”, in Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Roberto Pechman (orgs.). Cidade, povo e nação. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

**REZENDE, V. F., Furtado, F., Oliveira, M. T. C. e Jorgensen Jr, P.,** 2009. Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, novembro, 11(2), 51- 71.

**SÃO PAULO (Município).** Lei n.º 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 revogaa

Lei nº 13.430/2002. Disponível em <

[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-SuplementoDOC/PDE\\_SUPLEMENTO-DOC.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-SuplementoDOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf)>

**SÃO PAULO (Município).** Lei nº 16.402/2016 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). Disponível em:

<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>

**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: Editora da Universidade de São Paulo.

**VILLAÇA, F.** Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Fapesp, 2001.