ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Entre a regulação e a arrecadação: o fator de interesse social no cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Autores:
Helterson Ribeiro da Silva Leite - FAU USP - helterson.rsl@gmail.com

Resumo:

Este trabalho objetiva discutir o impacto do fator de interesse social no cálculo da contrapartida da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC. Para tanto, focar-se-á na análise do município de São Paulo que adotou este fator de interesse social como forma de fomentar determinados usos e/ou não criar óbices econômicos para outros. Neste artigo dar-se-á completa atenção para um uso representativo: a produção de Habitação de Mercado Popular – HMP, a qual se beneficia de isenções e descontos na contrapartida da OODC por intermédio do fator de interesse social. Nesta pesquisa concluiu-se que o montante que o município de São Paulo deixou de arrecadar em decorrência do fator de interesse social corresponde a somente 0,61% do total arrecadado com todas as contrapartidas. Por outro lado, os dados sobre o Valor Geral de Venda dos empreendimentos não permitem afirmar que o fator de interesse social seja efetivo no fomento à produção de HMP.

ENTRE A REGULAÇÃO E A ARRECADAÇÃO

O fator de interesse social no cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir

INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva discutir o impacto do fator de interesse social no cálculo da contrapartida da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC. Para tanto, focar-se-á na análise do município de São Paulo que adotou este fator de interesse social como forma de fomentar determinados usos e/ou não criar óbices econômicos para outros. Neste artigo dar-se-á completa atenção para um uso representativo: a produção de Habitação de Mercado Popular – HMP, a qual se beneficia de isenções e descontos na contrapartida da OODC por intermédio do fator de interesse social.

A OODC é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal n° 10.257/2001) que permite ao município impor um ônus para aqueles que desejam construir além do coeficiente de aproveitamento básico até os limites do coeficiente de aproveitamento máximo, nas áreas onde seja permitido pelo Plano Diretor. Para além da definição técnica, é salutar assentir que ele faz parte de um conjunto maior de instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias. Ao se reconhecer este pressuposto, é necessário indagar em que medida os descontos concedidos por intermédio do fator de interesse social se combinam com o objetivo da recuperação de mais-valias ou o descaracterizam.

Por outro lado, há outro debate que acompanha o instrumento da OODC, a saber, se este instrumento tem um caráter urbanístico ou somente arrecadatório. Para uma corrente, a OODC deve ser utilizada com pleno intento urbanístico, de forma a atuar na regulação de ocupação do solo urbano, incentivar ou coibir adensamentos edilícios e populacionais e guiar as frentes de expansão imobiliária da cidade. Para outra corrente, o instrumento tem somente, e tão somente, um caráter arrecadatório e fiscal, não devendo ser manejado para fins urbanísticos. Por óbvio, a utilização de fatores de interesse social no cálculo da OODC para reduzir o montante da contrapartida devida tem claro intento urbanístico e caráter extrafiscal. Assim, deve-se inquirir como a utilização destes fatores dialoga com esta ortodoxia fiscal e arrecadatória na construção do instrumento e, pautando-se através de uma perspectiva empírica, questionar como esta relação se manifesta no plano do real.

Para tanto, este artigo esta dividido em três partes. Em uma primeira, abordar-se-á o debate sobre os objetivos do instrumento, ressaltando os argumentos das correntes urbanísticas e arrecadatórias. Em um segundo momento, discutir-se-á a regulação da OODC

na legislação paulistana, conferindo ênfase à fórmula de cálculo e ao fator de interesse social. Na terça parte, versar-se-á sobre os dados empíricos do caso do município de São Paulo, discutindo o impacto do fator de interesse social para HMP no montante arrecadado e relacionando este volume de recursos que foram isentados com a produção imobiliária correspondente, através de quatro parâmetros, sendo eles, o Valor Geral de Vendas - VGV, o número de unidades produzidas, o preço médio do metro quadrado, e, por fim, a localização destas unidades em relação ao centro da cidade, conferindo uma dimensão territorial à análise.

O OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ENTRE A DIMENSÃO URBANÍSTICA E A DIMENSÃO ARRECADATÓRIA

A OODC faz parte de um rol de instrumentos de planejamento urbano que, atualmente, visam "recuperar mais-valias fundiárias" decorrentes do processo de urbanização. Este instrumento surgiu das discussões sobre o instituto jurídico do Solo Criado, empreendidas a partir da década de 1970, sobretudo no estado de São Paulo, promovidas pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo - GEGRAN, e pelo Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal - CEPAM (REZENDE et al., 2009).

O que se discutiu na década de 1970 foi como controlar e ordenar o processo de verticalização que se intensificava e expandia territorialmente, associado à gênese de um zoneamento que articulava zonas e parâmetros construtivos, criando um quadro de arbitrariedade na definição dos coeficientes de aproveitamento. Foi neste contexto que se elaborou, não imune às influências estrangeiras[1], a proposta do instituto jurídico do solo criado, tal como instrumento manipulável pelas administrações públicas para controlar o processo de ordenamento territorial e dirimir os efeitos econômicos ocasionados pela arbitrariedade na definição dos coeficientes de aproveitamento. Azevedo Netto (1977) afirmou que o que se pretendia com o solo criado era ampliar as áreas públicas de uma forma compatível com o espaço construído. Segundo o autor, a partir da adoção do solo criado como forma de controle do uso do solo, seria necessária a coordenação de três elementos essenciais:

> 1) A transferência do direito de construir, 2) a fixação de um mesmo coeficiente, uniforme para toda a área considerada; 3) e o equilíbrio entre os espaços públicos e os espaços privados. Um quarto elemento poderia ainda ser considerado que é a possibilidade do particular adquirir direitos de construção do poder público. (AZEVEDO NETTO, 1977, p.47)

[1] Para uma análise das influências estrangeiras no processo de elaboração do instituto jurídico consultar Rezende et al. (2009); Silva (2010); e, Grau (1983).

A ideia central do instituto jurídico do solo criado era estruturada a partir destes três elementos. O coeficiente de aproveitamento único definiria um limite total para a construção, que seria aquele obtido pela multiplicação da área total dos lotes urbanos edificáveis pelo coeficiente proposto, além de objetivar minar as diferenciações brutais de valorização devido à maior ou menor permissividade das leis de zoneamento[2]. Além disso, o coeficiente de aproveitamento único conceitua a ideia de solo criado, na medida em que toda área construída que ultrapasse o coeficiente estabelecido, seria considerada como "solo criado". Nos locais onde fosse conveniente maior adensamento do que o permitido pelo coeficiente único, o proprietário podê-lo-ia fazer mediante a transferência de direitos de construir provenientes de outros terrenos, nos quais não seria conveniente o maior adensamento. O terceiro elemento objetivava buscar um desejável equilíbrio entre os espaços públicos e abertos e os espaços privados, com a liberação de espaços livres que corresponderiam à quantidade de "solo criado" gerado. O quarto e último elemento seria outra forma de obter direitos adicionais de construção, podendo substituir ou coexistir com a transferência do direito de construir. O interessado em construir para além do coeficiente de aproveitamento único, poderia requerer do poder público este direito, com a condição de doação de áreas proporcionais ao "solo criado" ou de recursos financeiros equivalentes ao preço dessas áreas. Contudo, este quarto aspecto não era unânime[3].

José Afonso da Silva (2010, p.262) afirma que no bojo dos debates empreendidos pelo CEPAM, o então Prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, acolheu e propagou a ideia de solo criado no XX Congresso Estadual dos Municípios, realizado em 1976, no Guarujá. Entretanto, o referido autor argumenta que o então prefeito de São Paulo conferiu maior ênfase às possibilidades financeiras do instituto para os municípios. Tal afirmação pode ser confirmada pela entrevista que Olavo Setúbal concedeu ao jornal *Folha de São Paulo*, em 04 de abril de 1976, quando o ex-prefeito afirmou que

> a proposta [do solo criado] tem um **objetivo duplo**: **diminuir as desigualdades de valor criadas pelo zoneamento** e **aumentar a receita** do Poder Público, transferindo-lhe uma parte da mais-valia, do valor adicional de um terreno. [...] A lei de zoneamento independe do sistema econômico vigente. É uma norma do Poder Público, de ordenação. É um método de planejamento. Já **a lei do solo artificial procura eminentemente orientar as forças de mercado numa economia descentralizada**, numa economia de mercado, de forma que uma parte dos valores gerados pelo mercado sejam canalizados para o Poder Público. E também diminua o impacto das forças de mercado na lei de zoneamento, isto é, a lei de zoneamento gera uma desigualdade de valores, ou pelo menos acentua as desigualdades, influi muito no valor dos terrenos. Esse efeito é minimizado pela lei do solo artificial, que simultaneamente gera uma receita para o Poder Público, que

[2] Importante ressaltar que as discussões sobre o solo criado e a necessidade de se corrigir as distorções na valorização imobiliária provocadas pelo zoneamento ocorrem pouco mais de três anos após a aprovação da Lei de Zoneamento de São Paulo (Lei Municipal n° 7.805/1972). Como Feldman (2005) mostra, o zoneamento na cidade de São Paulo se dá através de um duplo caráter compreensivo, isto é, abrangente ao conjunto da cidade e articulando parâmetros construtivos e funcionais por zonas. Foi com esta lei, também, que pela primeira vez se diferenciou o coeficiente de aproveitamento por zona.

[3] Consultar Fagundes (1977).

> é fruto da própria dimensão da metrópole. [...] O que é essencial na ideia do solo artificial não é o serviço público. É o valor. É uma medida eminentemente de conceituação econômica. Não é uma medida de caráter físico, como a lei do zoneamento, que trata de densidades. **A lei do solo artificial decorre de uma economia de mercado**. (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/04/1976, p.22, grifo nosso)

Silva (2010, p.262) afirma que a partir desta interpretação do instituto do solo criado, decorreram duas correntes:

> uma, que podemos denominar de *urbanística*, despreza os aspectos financeiros do instituto, para realçar suas características de instrumento de controle do uso do solo; a outra, *financista*[4], preocupada em conseguir mais um instrumento de arrecadação financeira para o Tesouro Municipal. (SILVA, 2010, p.262)

É possível perceber que a partir do momento em que o debate se tornou político, e também público, alterou-se o conteúdo da discussão sobre os objetivos do instituto. Por um lado, uma corrente que defendia a natureza urbanística do instituto, que deveria ser promovido enquanto um instrumento para o adequado e equilibrado adensamento urbano; e uma corrente financeira/fiscal que via no instituto um caminho para majorar a arrecadação e abastecer os cofres do Erário.

A OODC é um instrumento de planejamento urbano derivado e decorrente da adoção do instituto do Solo Criado[5]. Atualmente, a OODC é tomada como um instrumento de "recuperação da valorização imobiliária" ou de "recuperação de mais-valias fundiárias" (FURTADO, 1999; 2004; PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004; FURTADO; BIASSOTO; MALERONKA, 2012; SMOLKA, 2014; NOBRE, 2015; 2016). Furtado (1999) argumenta que os instrumentos de "recuperação de mais-valias fundiárias" visam o retorno à comunidade dos incrementos de valor imerecidos decorrentes das ações alheias ao esforço do proprietário. Smolka, em seu turno, enfatiza que

> apesar de todos esses incrementos, conceitualmente, sejam essencialmente ganhos indevidos, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias se concentram principalmente sobre o incremento de valor gerado por investimentos públicos e por atuações públicas

[4] O próprio ex-prefeito, Olavo Setúbal, na entrevista supracitada, classificou o instituto do solo criado como "econômico-financeiro".

[5] Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir não são sinônimos e não podem ser confundidos. O solo criado é uma terminologia jurídica empregada nos casos em que ocorre a possibilidade de criação de solo artificial, o qual se configura como aquele que excede o coeficiente de aproveitamento básico, após a concessão, por parte do Poder Público, da outorga onerosa do direito de construir, tendo o particular adimplido com a contraprestação que lhe cabe. Desse modo, torna-se nítido que é a instituição do solo criado no ordenamento jurídico municipal que causa a outorga onerosa do direito de construir, pois não há sentido em se instituir a OODC se não há a possibilidade de edificar além do coeficiente de aproveitamento básico.

> administrativas, tais como a concessão de licenças para alterações de usos do solo e para desenvolvimentos imobiliários, inclusive para o aumento de densidades. O objetivo é utilizar os incrementos do valor da terra provocados por intervenções do poder público para permitir às administrações municipais o aprimoramento no desempenho da gestão do uso do solo e para financiar a infraestrutura urbana e a provisão de serviços. (SMOLKA, 2014, p.8)

Com tal definição do que venha a ser a "recuperação de mais-valias fundiárias", assume-se não apenas a possibilidade da contraprestação pecuniária, como tal forma de contraprestação é indispensável, pois se converteu em fonte de recursos para o financiamento da infraestrutura urbana e da provisão de serviços públicos.

Com tal alteração dos pressupostos, não estamos mais a refletir sobre o mesmo fato. O que motivou as discussões sobre o instituto do Solo Criado foi a expansão do processo de verticalização e a necessidade de estabelecer formas de controle a este processo que não provocassem as distorções de valorização que o zoneamento articulado por zonas com parâmetros construtivos a elas associados provocou. Já a reflexão sobre a ODDC enquanto um instrumento de "recuperação de mais-valias fundiárias" assenta-se no debate sobre os ganhos de renda imerecidos por parte dos proprietários fundiários e a patente injustiça social decorrente.

A partir do reconhecimento da necessidade de se "recuperar mais-valias fundiárias" foi formulado um conjunto de instrumentos de recuperação. A classificação destes instrumentos, no caso brasileiro, como sugere Piza, Santoro e Cymbalista (2004, p.19), apoiados nos incisos do art. 4º do Estatuto da Cidade, segue por duas categorias, a saber, os instrumentos tributários e os instrumentos urbanísticos. Como instrumentos tributários, destaca-se o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, a Contribuição de Melhoria, o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, além de benefícios e incentivos fiscais. Já do ponto de vista urbanístico, ganharam destaque, segundo os autores, sobretudo após a promulgação do Estatuto da Cidade, os instrumentos da Operação Urbana Consorciada[6] e da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Smolka (2014, p.20) propõe outra classificação, dividindo os instrumentos em três categorias: "impostos, taxas e contribuições de melhoria (categoria tributos); exações e outras contrapartidas regulatórias por direitos de construir; e, uma variedade de instrumentos usados em grandes projetos urbanos". Apesar de propor outra divisão, em resumo trata-se da mesma questão: dimensão fiscal frente a uma dimensão urbanística.

É ainda salutar reconhecer que há uma patente contradição entre a ideia de se "recuperar mais-valias fundiárias" através de "exações e contrapartida regulatórias". Eros

[6] É importante questionar se este instrumento de fato recupera mais-valias fundiárias. Tal questão foi abordada por Fix (2004) em relação às Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo, pois, segundo a autora, enquanto se comemora o montante de "mais-valia fundiária" recuperada, pouco se observa o montante que foi investido em infraestrutura nas áreas destas operações. A pergunta que a autora coloca é: qual o preço dessa "recuperação de mais-valias fundiárias"?

Grau (1983) ao debater sobre a possibilidade do Poder Publico outorgar onerosamente o direito de construir, afirma que

> o setor público não poderá ceder ao particular senão os direitos de criar solo inerentes ao solo de sua propriedade; em outros termos, instituída a noção de solo ciado, não poderá o setor público transacionar direitos de criar solo que materialmente não possua. [...] Definido que o volume de direitos de criar solo que poderão ser negociados pelo setor público é limitado pelo seu estoque de tais direitos – ou seja, que não poderá o setor público, artificialmente, criar direitos para serem postos em mercado; em outros termos: que o coeficiente único de aproveitamento também se aplica à propriedade estatal de solo urbano – pode e deve ser enfrentada a questão relativa à natureza de cessão de tais direitos, quando praticada pelo setor público. [...] Quando o setor público negocia direito de criar solo – tal como o poderão fazer os particulares, entre si – está vendendo determinado bem e não permitindo o exercício de atividade. (GRAU, 1983, p.80-81)

Ora, pela proposta de Smolka (2014), há instrumentos de "recuperação de mais-valia fundiária" que se caracterizam, como é o caso da OODC, pelas contrapartidas em função da exploração de direitos de construir. Encontra-se aqui mais um argumento no sentido de identificar que houve uma alteração no entendimento do instituto do Solo Criado e do instrumento da OODC, na medida em que só haveria contrapartida caso houvesse a possibilidade de exploração de potencial construtivo adicional, não limitando e controlando o processo de verticalização, mas o intensificando. Eros Grau (1983), na passagem supracitada, expressa de forma cognoscível a necessidade de se transacionar, seja entre particulares ou com o setor público, o potencial construtivo existente de fato decorrente da adoção de determinado coeficiente de aproveitamento, de tal maneira que restaria resguardado o adequado equilíbrio e proporção entre área livre e área construída.

Considerando estas posições, argumenta-se no sentido de conceituar, hodiernamente, três objetivos para o instrumento da OODC: i. objetivos urbanísticos; ii. recuperação de mais-valias fundiárias; iii. redistribuição de recursos pelo território.

Os objetivos urbanísticos estariam muito mais próximos daqueles considerados quando da construção conceitual do instituto do Solo Criado, na década de 1970. Quer dizer, a OODC seria um instrumento decorrente da adoção do instituto do Solo Criado e, assim sendo, seria uma das formas de cessão do direito de construir por parte do Poder Público Municipal, que poderia ceder direitos de construção desde que o interessado adimplisse com a contraprestação devida, seja em terrenos ou em forma pecuniária. Dessa maneira, o instrumento seria mobilizado com o estrito propósito de regular e ordenar o uso do solo urbano, e o resultado financeiro obtido decorreria dessa ordenação, ainda que não possa ser considerado como um simples acessório da adoção do instituto, haja vista o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Neste sentido, há de se observar que a dimensão urbanística do instrumento pode se revelar quando, por exemplo, da adoção de fatores de planejamento e sociais, que majoram ou minoram a contrapartida

devida conforme interesses rigorosamente urbanísticos, e que serão abordados neste trabalhado com maior profundidade. Além destes usos, outra dimensão urbanística do instrumento é a concessão de isenções para a produção de Habitação de Interesse Social - HIS e de Mercado Popular.

Em outro rumo, o instrumento atuaria para "recuperar mais-valias fundiárias" a partir do engendramento de mecanismos que pudessem incidir sobre a dinâmica econômica da propriedade. No caso específico da OODC, a base de cálculo para a contrapartida pode ser considerada como um elemento que atua no sentido de promover tal "recuperação". Contudo, há de se refletir sobre o mecanismo fundamental do instrumento: a recuperação ocorre por intermédio da cessão de potencial construtivo adicional por parte do Poder Público. Como é possível "recuperar mais-valias fundiárias" mediante a cessão de direitos de construir? Como tal "recuperação" se distingue de uma mera arrecadação? Estas questões precisam ser debatidas, com o intento de explorar as contradições de tal objetivo, bem como fortalecer determinadas proposições práticas.

Por fim, há outro objetivo, como exposto na argumentação de Smolka (2014), a saber, de que o instrumento atuaria no sentido de redistribuir territorialmente as "mais-valias fundiárias" recuperadas, promovendo uma gestão social da valorização da terra. Isto é, o instrumento recuperaria "mais-valia fundiária" de áreas "valorizadas" e redistribuiria tal montante arrecadado pelo território, atuando na promoção de um maior equilíbrio da infraestrutura disponível. Este terceiro objetivo se articula com o segundo, na medida em que uma corrente teórica (SMOLKA, 1991; FURTADO, BIASOTTO, MALERONKA, 2012) defende que a contrapartida da OODC recairia sobre o proprietário fundiário, na medida em que este é um agente passivo na definição dos preços fundiários e se beneficia dos investimentos públicos realizados na urbanização através do aumento do preço de suas propriedades. Assim, o montante recuperado seria deduzido do preço do terreno, em um movimento de recuperar esta valorização indevida e redistribuí-la para outros setores da cidade onde há carência de serviços públicos básicos.

A DIMENSÃO URBANÍSTICA DA OODC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DA REGULAÇÃO

A OODC é um instrumento de planejamento e ordenamento urbano, que separa parcialmente o direito de construir do direito de propriedade. Em suma, é considerado Solo Criado toda a área construída computável que exceda o coeficiente de aproveitamento básico, respeitando os limites impostos pelo coeficiente de aproveitamento máximo. Toda a área que ultrapassar o coeficiente de aproveitamento básico só poderá ser construída por intermédio da compra de potencial construtivo adicional. O montante a ser pago pela compra deste potencial construtivo adicional é materializado em uma contrapartida, a qual pode se dar tanto em forma pecuniária, quanto na doação de terrenos, serviços ou obras, conforme definido pela legislação municipal. Assim sendo, a OODC é um instrumento que gera recursos para as prefeituras municipais, através do pagamento das contrapartidas pelo potencial construtivo adicional.

Um dos objetivos correntes do instrumento da OODC, como discutido na seção anterior, está assentado na ideia de recuperação da valorização imobiliária, uma vez que é permitido o maior adensamento nas áreas da cidade que são mais bem servidas de infraestrutura, isto é, nas áreas onde houve, historicamente, maior confluência de investimentos públicos e privados. Neste tocante, impõe-se um ônus para aqueles que irão se apropriar de forma privada dos ganhos propiciados pelos investimentos públicos em infraestrutura, além de maiores índices construtivos, permitindo uma maior exploração econômica do lote urbano.

Além dos recursos auferidos com as contrapartidas, o instrumento da OODC pode, inversamente, ser manejado para incentivar determinados usos e o adensamento em determinadas áreas da cidade mediante a isenção e descontos na contrapartida, conforme fixado no art. 30, II, do Estatuto da Cidade. Estas isenções cumpririam funções sociais e urbanísticas. Quer dizer, através da promoção de isenções, as prefeituras têm a capacidade de usar o instrumento não apenas com fins arrecadatórios e fiscais, mas como forma de promover os escopos da política urbana e de programas sociais, ainda que isto signifique uma diminuição da arrecadação com as contrapartidas.

O município de São Paulo passou a adotar a OODC a partir do Plano Diretor Estratégico - PDE de 2002, embora já houvesse experiências predecessoras da utilização do instituto jurídico do Solo Criado[7]. Tanto no PDE de 2002 (Lei Municipal n° 13.430/02) quanto no PDE de 2014 (Lei Municipal n° 16.050/14), atribuiu-se funções urbanísticas e sociais ao instrumento da OODC. No PDE de 2002, a OODC foi manejada para incentivar a ocupação em determinados setores do município e coibir em outros. Isto se deu através da utilização de fatores de planejamento, os quais foram diferenciados conforme os distritos. Para cada distrito da cidade havia um fator de planejamento correspondente, o qual variava entre 0,65 e 0,90 para o uso residencial, e de 0,65 a 1,00 para o uso não residencial. Furtado, Biasotto e Maleronka (2012, p.44) afirmam que o fator de planejamento deve ser considerado como um incentivo para a promoção de determinados usos, sendo que ele "pode ser definido por bairro ou região da cidade, e pode, inclusive, ser maior do que 1,0, quando se deseja limitar determinados usos". De fato, com a promulgação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS (Lei Municipal n° 13.885/04), em 2004, os fatores de planejamento foram revistos e alguns definidos maiores do que 1,0, sendo que para o uso residencial estes fatores passaram a variar de 0,6 a 1,2; e para o uso não residencial passaram a variar de 0,25 a 1,2. Estes fatores foram utilizados como forma de minorar a contrapartida devida ou, em outros termos, conceder descontos na contrapartida frente a um propósito urbanístico maior. E estes descontos ocorriam, pois a fórmula de cálculo da contrapartida da OODC era a seguinte: $Ct = Fp \times Fs \times B$; onde *Ct* corresponde à contrapartida financeira relativa a cada m² de área construída adicional; *Fp* corresponde ao fator de planejamento; *Fs* corresponde ao fator de interesse social; e *B* corresponde ao benefício econômico agregado ao imóvel, obtido mediante a divisão do valor do m² do terreno fixado na Planta Genérica de Valores pelo coeficiente de aproveitamento básico. Assim, por ser o fator de uma multiplicação, quando menor do que 1,0, o fator de interesse social minora a contrapartida.

[7] As experiências prévias do município de São Paulo com o instituto jurídico do Solo Criado são descritas e analisadas por Nobre (2015; 2016).

Outra função urbanística, e também social, se deu com a adoção dos fatores de interesse social. Este fator, segundo Furtado, Biasotto e Maleronka (2012, p.44), "tem a função de incentivar certos tipos de empreendimentos de especial interesse social [...]". O PDE de 2002 fixou os fatores de interesse social com o propósito de não criar óbices econômicos para e/ou fomentar os empreendimentos de HIS; HMP; hospitais públicos; escolas públicas; postos públicos de saúde e creches; unidades administrativas; instituições de cultura, esporte e lazer; templos religiosos; hospitais e clínicas sem fins lucrativos; e universidades, escolas e creches também sem fins lucrativos. Para cada um desses usos foi definido um fator de interesse social, o qual variava entre 0,0 e 1,0. Destes usos, os mais importantes são os relacionados com a produção de HIS e HMP. O PDE de 2002 previu a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico para a produção de HIS e de HMP com até 50 m² de área útil por unidade, através da adoção do fator de interesse social de 0,0 para ambos os usos. Além destas isenções, foi adotado o fator de interesse social de 0,7 para HMP com até 70 m² de área útil por unidade. Tais fatores também foram alterados com a promulgação da LPUOS, em 2004, sendo que foi revogada a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico para a produção de HMP e ficou definido o fator de interesse social de 0,5 para HMP com até 50m² de área útil por unidade, e o fator de 0,9 para HMP com até 70m² de área útil por unidade. A gratuidade da concessão para HIS foi mantida.

Ficou definido, além do mais, que haveria gratuidade na concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, desde que observados alguns critérios. O art. 177 do PDE de 2002 definiu a gratuidade na concessão da OODC para a produção de HIS e de HMP com até 50m² de área útil por unidade, até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na ZEIS. Também ficou ratificado que haveria a concessão de um desconto de 50% no valor da contrapartida para a produção de HMP com área útil por unidade entre 50m² e 70m². Definiu-se, ainda, que na ZEIS 2, como forma de fomentar a produção privada de HIS e de HMP, a concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo de 2,5 seria gratuita para empreendimentos em que pelo menos 70% da área construída fosse destinada a HIS ou HMP com até 50m² de área útil por unidade. Por fim, ficou estabelecido que na ZEIS 3, a concessão da OODC até o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 seria gratuita para empreendimentos em que pelo menos 50% da área construída fosse destinada a HIS ou HMP com até 50m² de área útil por unidade.

O PDE de 2014 seguiu atribuindo funções urbanísticas ao instrumento da OODC. Manteve-se a utilização do fator de planejamento na fórmula de cálculo da contrapartida, contudo, a delimitação territorial deste fator se deu de modo distinto àquele estabelecido no plano predecessor. Antes fixado para cada distrito, o fator de planejamento passou a ser definido por macroárea, mediante a consideração das características socioterritoriais de cada uma delas. Esta alteração na lógica de definição dos fatores de planejamento foi um avanço, na medida em que vinculou de modo mais resoluto os objetivos do plano com a realidade social, econômica e urbanística de cada setor da cidade, o que não era viável pela lógica anterior, porque os distritos, enquanto limites administrativos, não circunscrevem dinâmicas territoriais. Ficou definido, no Quadro 6 anexo à lei, que os fatores de planejamento variam entre 0,3 e 1,2 para o uso residencial, e entre 0,0 e 1,3 para o uso não

residencial. Ao se observar estes fatores, é possível notar que houve no PDE de 2014 um aprofundamento da utilização da dimensão urbanística do instrumento da OODC, pois ficou determinado, por exemplo, a isenção do pagamento da contrapartida da OODC para usos não residenciais, de modo a incentivar a ampliação de empregos em determinados perímetros da metrópole através da dinâmica imobiliária, isto é, cedeu-se à contrapartida em favor do desenvolvimento econômico e urbanístico de determinados perímetros da metrópole.

Neste sentido, houve outro aprofundamento substancial da dimensão urbanística do instrumento, o qual se deu por intermédio de uma alteração qualitativa na fórmula de cálculo da contrapartida. O art. 117 do PDE de 2014 definiu que a contrapartida financeira à OODC passaria a ser calculada pela seguinte equação: $C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp$; onde: *C* corresponde à contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional; *At* corresponde à área do terreno em m²; *Ac* corresponde à área construída computável em m²; *V* corresponde ao valor do m² do terreno constante no Cadastro de Terreno para fins de Outorga Onerosa; *Fs* corresponde ao fator de interesse social; e, por fim, *Fp* corresponde ao fator de planejamento. Há na fórmula duas alterações substantivas. A primeira diz respeito à base do valor venal dos terrenos. O PDE de 2002 havia fixado a Planta Genérica de Valores como a base para o cálculo da contrapartida. Já o PDE de 2014 avançou neste aspecto, ao criar um cadastro de valor dos terrenos para fins de OODC. Este cadastro apresenta preços mais próximos aos praticados pelo mercado, além da exigência do Executivo municipal atualizá-lo anualmente, consultando a Comissão de Valores Imobiliários, sendo que tal atualização fica limitada à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) somado à variação positiva nominal do Produto Interno Bruto - PIB acumulada no período. Tal obrigatoriedade de correção dos valores do cadastro por um mecanismo próprio marca um ponto crucial frente à utilização da Planta Genérica de Valores, uma vez que é público e notório o imbróglio político da correção de tal planta, em virtude dela também ser a base para o cálculo do IPTU. A outra alteração substantiva se relaciona com uma modificação qualitativa da fórmula. O valor do terreno constante no cadastro é multiplicado pelos fatores social e de planejamento, além do quociente da divisão entre a área do terreno (dividendo) e a área construída (divisor). Portanto, quanto mais se construir, respeitando os limites do coeficiente de aproveitamento máximo, menor será o valor relativo do m² referente à contrapartida da OODC. Nobre (2016, p.186-187) mostra que a finalidade do Executivo Municipal foi atender ao propósito urbanístico de adensar a cidade ao longo dos perímetros definidos para que ocorresse tal adensamento, preterindo uma fórmula de cálculo que se atentasse somente ao aspecto arrecadatório do instrumento[8]. Assim, há mais um sinal que corrobora a afirmação de que houve um aprofundamento, no PDE de 2014, da dimensão urbanística da OODC.

Do ponto de vista do fator de interesse social, não houve grandes alterações. Como já abordado, ele foi mantido enquanto elemento constituinte da fórmula de cálculo da

[8] A lógica desta fórmula de cálculo é totalmente antagônica frente ao objetivo de recuperação de mais-valias fundiárias, uma vez que quanto mais o empreendedor se beneficiar de maiores índices construtivos, menor será o ônus imposto a ele. Ainda que o objetivo urbanístico seja explícito, há um problema lógico no argumento. Se o Plano Diretor fixou áreas nas quais se poderá explorar maiores coeficientes de aproveitamento máximo, é somente nestas áreas que o empreendedor poderá adensar, não sendo necessário um incentivo financeiro para que tal adensamento ocorra.

contrapartida, tendo havido somente alterações nos índices, que passaram a conceder maiores descontos. Ficou definido, no Quadro 5 anexo à lei, o fator de interesse social de 0,0 (zero), logo, isenção, para HIS; de 0,4 para HMP com até 50m² de área útil por unidade; de 0,6 para HMP com até 70m² de área útil por unidade; de 0,8 para edifícios residenciais em geral com até 50m² quadrados de área útil por unidade; e, por fim, de 0,9 para edifícios residenciais em geral com até 70m² de área útil por unidade. Pela definição dos índices, é possível notar que houve um aumento nos descontos concedidos mediante o fator de interesse social, além do fato de empreendimentos residenciais em geral passarem a usufruir de tal desconto. Em parte isso ocorreu, segundo a hipótese aqui elaborada, porque foi instituído o coeficiente de aproveitamento único para toda a cidade e criado o Cadastro de Valor de Terrenos para fins de Outorga Onerosa, o qual aproximou os valores dos terrenos com aqueles praticados no mercado. Por isso a contrapartida da OODC ficou mais cara, o que justifica os fatores sociais terem sido majorados, como forma de minimizar o impacto destas alterações. Ainda assim, houve a manutenção da isenção para a produção de HIS e o aprofundamento dos descontos para a produção de HMP, o que é mais um elemento que respalda a interpretação de que houve uma dilatação da dimensão urbanística e social deste instrumento, a despeito de estratégias puramente fiscais, que visariam o aumento da arrecadação com as contrapartidas.

Com a análise da regulação, torna-se nítido que o município de São Paulo, tanto no PDE de 2002, quanto no PDE de 2014, conferiu uma dimensão urbanística ao instrumento da OODC, a qual, inclusive, sobressai frente à dimensão arrecadatória. A OODC é manejada explicitamente para regular a ocupação do território, além de ser uma ferramenta para incentivar ou coarctar frentes de expansão imobiliária. Além disto, o município de São Paulo apostou em uma articulação entre o sistema de planejamento e o sistema habitacional, de tal modo que foi dada grande ênfase às isenções e descontos como forma de fomentar a produção de HIS e HMP. Resta investigar como essas isenções e descontos para HMP se efetivaram na prática e qual foi o impacto na arrecadação, tema que será tratado na próxima seção.

O FATOR DE INTERESSE SOCIAL NO CÁLCULO DA CONTRAPARTIDA PARA HMP E SEUS RESULTADOS NA ARRECADAÇAO E NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

O PDE de 2002 definiu a Habitação de Mercado Popular, como aquela destina a famílias de renda igual ou inferior a dezesseis salários mínimos[9], de promoção privada, e

[9] O salário mínimo em 2002, ano de aprovação do PDE, era de R$ 200,00. Assim, a HMP era destinada, em 2002, para uma parcela da população com renda máxima de R$ 3.200,00. Atualizando este valor pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE), chega-se ao montante de R$ 532,14, de tal modo que, em valores atualizados, poderia usufruir da HMP, em 2002, a parcela da população com renda de até R$ 8.210,24. Contudo, nos anos subsequentes o salário mínimo experimentou um aumento real, ou seja, acima da inflação, de tal modo que se dilatou a faixa de renda que poderia usufruir de HMP. Em 2014, por exemplo, o salário mínimo, era de R$ 724,00, e em números atualizados, de R$ 959,52, isto é, uma família com renda mensal de R$ 15.352,32 poderia gozar de uma HMP, indicando um alargamento considerável da faixa de renda para a qual a HMP é destinada.

com área útil de no máximo 70m² (art. 146, XIV). Já o PDE de 2014, no Quadro 1 anexo à lei, definiu que a HMP é aquela destina ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja superior a R$ 4.344,00 e igual ou inferior a R$ 7.240,00, podendo ser de promoção pública ou privada. Houve um avanço no sentido do controle da faixa de renda, na medida em que o art. 46 estabeleceu que o valor da renda familiar mensal para HMP deverá ser atualizado anualmente pela Prefeitura, de acordo com o IPCA, observando a condição de que o valor atualizado não poderá ultrapassar dez salários mínimos. Esta disposição do PDE de 2014 está sendo cumprida e, desde 2016, editam-se anualmente decretos que atualizam os valores e cumprem a regra do teto estipulado. Atualmente, o Decreto Municipal n° 58.302/18, define que as faixas de renda variam entre R$ 5.724,00 e R$ 9.540,00. Também é importante salientar que o Decreto Municipal n° 56.759/16 definiu que era função da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB editar portaria com os critérios a serem observados para a comprovação do atendimento dos valores máximos de renda familiar mensal para HMP.

Para a realização da investigação sobre o impacto do fator de interesse social na arrecadação com as contrapartidas da OODC e o resultado urbanístico e social obtido, adotou-se um conjunto de procedimentos metodológicos. Primeiro foram selecionados todos os empreendimentos de HMP que se beneficiaram com os descontos na contrapartida da OODC concedidos por intermédio do fator de interesse social entre 2004 e 2017. Para tanto se utilizou a Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa, disponibilizada *online* pelo Departamento Técnico de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Após esta seleção inicial, procedeu-se ao cálculo do montante arrecadado, através da atualização dos montantes pagos como contrapartida por cada um dos empreendimentos. Para isso se utilizou o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna - IGP-DI (FGV)[10]. Depois deste cálculo se efetuou uma simulação do quanto teria se arrecadado caso não houvesse o fator de interesse social concedendo descontos na contrapartida da OODC. Igualaram-se todos os fatores de interesse social ao índice 1,0 (um), de tal modo que seu efeito se tornou nulo, justamente por ser o fator de uma multiplicação. Os montantes obtidos foram atualizados pelo IGP-DI e em sequência comparados com o montante efetivamente pago pelos empreendedores, procedimento que permitiu descobrir quanto o município de São Paulo deixou de arrecadar por conta do fator de interesse social para HMP. Em um segundo momento, cruzou-se os dados da Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa com aqueles disponibilizados pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio - EMBRAESP, sobre os lançamentos imobiliários. Neste cruzamento, foi necessária a redução do universo de análise, uma vez que os dados disponibilizados pela EMBRAESP compreendem um período que se encerra em 2014. Com o cruzamento destes dados, foi possível identificar o número de unidades de cada empreendimento e sua respectiva área útil; o preço de lançamento de cada unidade; o agente financeiro; e, ainda, o agente incorporador. Com estas informações foi possível calcular o VGV e o preço médio do metro quadrado de cada empreendimento, sendo que tais montantes foram também atualizados pelo IGP-DI. A partir destes dados e considerando que a Tabela Geral de Processos de Outorga Onerosa disponibiliza o endereço de cada empreendimento, foi

[10] Optou-se pelo IGP-DI, pois este índice é o resultado da média aritmética de três outros, sendo eles, o Índice de Preços no Atacado - IPA; o Índice de Preços ao Consumidor - IPC; e o Índice Nacional da Construção Civil - INCC. Justamente por considerar o INCC, o IGP-DI se torna mais adequado para os propósitos desta análise.

possível efetuar alguns testes em busca de correlações entre a localização dos empreendimentos e seus respectivos preços médios do metro quadrado. Tais análises buscaram investigar se havia alguma correlação entre a distância dos empreendimentos ao centro da cidade, o qual foi definido na Praça da Sé, marco zero do município, e o preço médio do metro quadrado da unidade habitacional. Com o cruzamento desses dados foi possível produzir gráficos de dispersão, os quais ilustram a correlação de uma variável na outra.

Após o recorte dos empreendimentos de HMP dentro do universo de todos os empreendimentos que pagaram a OODC, foi possível identificar que 11 deles usufruíram de isenções por se localizarem em ZEIS; 10 empreendimentos usufruíram do fator de interesse social de 0,0 (zero), por se beneficiarem da isenção concedida no PDE de 2002; 72 empreendimentos se beneficiaram do fator de interesse social de 0,5 (cinco décimos); 6 empreendimentos aproveitaram o fator de interesse social de 0,7 (sete décimos); e, por fim, 65 empreendimentos se beneficiaram do fator de interesse social de 0,9 (nove décimos). Importante ressaltar que alguns empreendimentos, por produzirem unidade de até 50 m² e unidades entre 50 m² e 70 m², usaram tanto o fator de 0,5 (cinco décimos), o qual foi aplicado para a área excedente das unidades de até 50 m², e o fator de 0,9 (nove décimos), o qual foi aplicado para as demais áreas excedentes.

Em relação à arrecadação, depois de atualizados os montantes pagos, calculou-se que as contrapartidas pelo uso de potencial construtivo adicional em empreendimentos de HMP foram de R$ 30.547.145,11[11] para uma área excedente de 256.113,09 m². Nota-se que o preço médio do metro quadrado de potencial construtivo excedente é relativamente baixo, sendo de R$ 119,27. Nobre (2015) já analisou e discutiu o fato dos preços médios do metro quadrado de potencial construtivo adicional adquirido via OOODC serem baixos, sobretudo quando comparados aos preços médios dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC das Operações Urbanas Consorciadas. Contudo, para o caso aqui em análise, nota-se que eles são ainda mais baixos. Em alguns casos, o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional é menor do que R$ 10,00; existindo casos extremos em que o preço é de R$ 5,21; isto já em valores atualizados. Há exceções também na outra direção, isto é, nas quais o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional é muito superior à média. Há 5 empreendimentos, nos quais o preço do metro quadrado do potencial construtivo adicional ficou acima dos R$ 500,00, em valores corrigidos. Todos estes empreendimentos se localizam na área central e em distritos altamente valorizados do ponto de vista imobiliário, como Pinheiros, no setor Oeste do município. Mas, de modo geral, é possível afirmar que a baixa arrecadação não é apenas fruto dos fatores de interesse social (ou mesmo dos fatores de planejamento), mas contribuiu muito para a construção deste quadro o valor base do terreno e, nos casos aplicáveis, o fato do coeficiente de aproveitamento básico ter sido diferenciado no PDE de 2002 e não único para toda a cidade.

Para calcular o resultado do fator de interesse social na arrecadação foi necessário efetuar uma simulação, na qual se tornou nulo o efeito de tal fator na fórmula de cálculo, conforme explicitado anteriormente. Com esta simulação foi possível calcular que, caso não

[11] O valor real arrecadado com as contrapartidas foi de R$ 18.626.728,28. Este montante foi atualizado, como já aludido, pelo IGP-DI.

houvesse o fator de interesse social para estimular a produção de HMP, o montante arrecadado, em valores atualizados, seria de R$ 50.763.795,29. Isto significa que a Prefeitura deixou de arrecadar, com a adoção do fator de interesse social, R$ 20.464.450,18[12]. Importante observar que nesta simulação apenas excluímos o efeito do fator de interesse social, portanto, há ainda o fator de planejamento conferindo desconto no total da contrapartida devida por cada empreendimento.

Para analisar este montante não arrecadado é necessário estabelecer alguns parâmetros. Entre 2004 e 2017, o município de São Paulo arrecadou R$ 3.312.254.842,20 com a aplicação do instrumento da OODC, em valores atualizados. Isto significa que, o montante não arrecadado devido aos fatores de interesse social para HMP corresponde a 0,61% do total arrecadado. Neste sentido, tal desconto não foi significativo na arrecadação total, fortalecendo o argumento daqueles que advogam na direção de que estes descontos não impactam a arrecadação, mas sim, fomentam determinados usos e formas de ocupação do território.

Porém, para se averiguar tal hipótese, é fundamental identificar o que foi exatamente produzido de HMP com o benefício do fator de interesse social. Os dados da EMBRAESP coadjuvam esta análise, na medida em que é possível identificar uma série de parâmetros de cada um dos empreendimentos. Com o cruzamento e sistematização dos dados foi possível calcular que os empreendimentos de HMP lançados até 2014 produziram 13.899 unidades habitacionais, sendo que isto corresponde a 31.474 dormitórios. Estes dados indicam, de modo inconteste, que houve uma significativa produção imobiliária de HMP no período, além de estabelecer um novo parâmetro para analisar o montante que se deixou de arrecadar devido ao fator de interesse social. Caso consideremos que a produção de uma unidade habitacional de HMP custe R$ 200.000,00[13], com os pouco mais de 20 milhões de reais que se deixou de arrecadar, poderiam ser construídas somente 102 unidades habitacionais, o que corresponderia a somente 0,73% do total das unidades produzidas. Assim, há mais um elemento que corrobora a perspectiva de atribuição de funções urbanísticas e sociais ao instrumento da OODC.

Contudo, a análise não pode ser circunscrita a escala de regulação municipal, porque os processos socioeconômicos não se confinam nestes limites administrativos. Por este ângulo, não se pode deixar de mencionar que é concomitante ao período em estudo, a expansão das políticas federais de subsídio à produção habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida, bem como o aumento do crédito imobiliário, os quais, em conjunto com a melhora de variáveis macroeconômicas, permitiram a ampliação do mercado habitacional de empreendimentos com unidades de até duzentos mil reais, como explorado e analisado por Shimbo (2010). Nesta perspectiva, os dados da EMBRAESP sobre os agentes financiadores dos empreendimentos permitem incorporar mais um elementos que comprova esta hipótese, na medida em que a partir de 2009, a Caixa Econômica Federal passou a ser o principal agente financiador destes empreendimentos de HMP, substituindo o Sistema Financeiro da Habitação, que até esta data era o principal agente financiador. Portanto, há

[12] Importante ressaltar que tal prática não se configura enquanto renúncia de receita, tal qual previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a contrapartida da OODC tem clara natureza de ônus e não de tributo (GRAU, 1983).
[13] Valor de referência considerado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB.

uma confluência de elementos estruturantes da lógica de reprodução do capital imobiliário, em específico, mas dos capitais como um todo, em geral, com a expansão de políticas públicas habitacionais e arranjos regulatórios que impulsionaram a produção de HMP. Mas, é necessário avaliar, além do mais, a dimensão econômico-financeira destes empreendimentos.

Do ponto de vista econômico-financeiro foi possível, através dos dados da EMBRAESP, calcular o VGV de todos os empreendimentos. Estes dados revelam que os empreendimentos de HMP lançados entre 2004 e 2014 obtiveram, em conjunto, um VGV de R$3.756.083.289,89, em valores atualizados. Esta informação, por sua vez, acarreta em outra perspectiva para a análise dos dados até aqui efetuada. Conquanto o VGV seja uma projeção, logo não corresponda ao montante realmente obtido pela incorporadora com a venda das unidades habitacionais, ele é um importante indicador do nível econômico-financeiro de um empreendimento. Nesta lógica, é estarrecedor constatar que o montante que a Prefeitura deixou de arrecadar em decorrência do fator de interesse social corresponda a somente 0,54% do VGV total dos empreendimentos de HMP. Esta ínfima porcentagem em relação ao VGV possibilita construir a hipótese de que o fator de interesse social pouco interfere na rentabilidade de um empreendimento, sendo inócuo, assim, no estímulo à produção de HMP. Por óbvio, para averiguar esta hipótese é necessário um estudo aprofundado do desenho econômico-financeiro de cada empreendimento, o que foge ao escopo da análise aqui proposta. Mas, por outro lado, abre uma importante agenda de pesquisa, até agora pouco explorada.

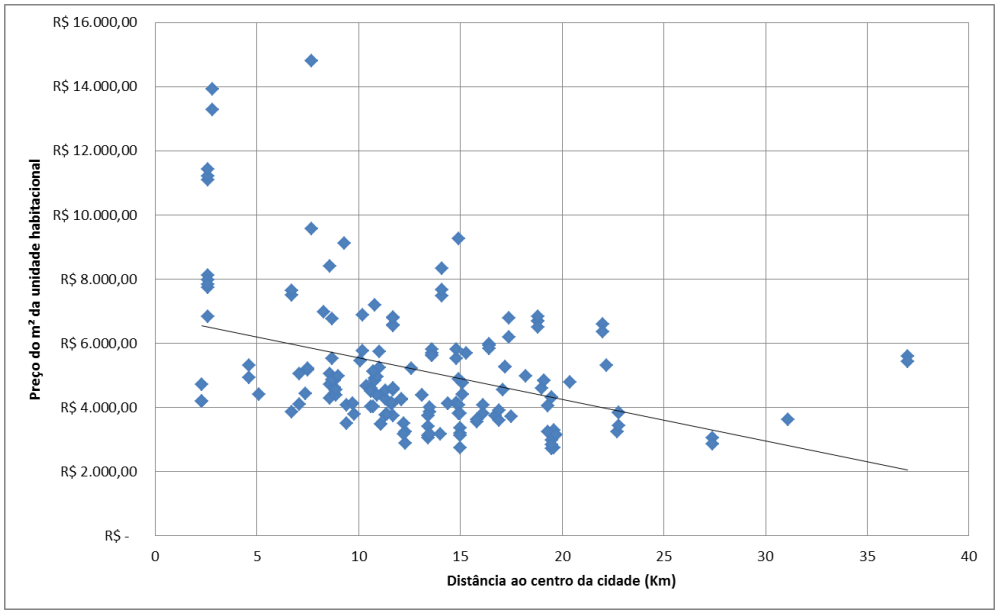
O caso da incorporada Goldfarb, pertencente ao grupo PDG Realty é exemplificativo. Esta incorporadora foi a que mais atuou na produção de empreendimentos de HMP, tendo, no período entre 2004 e 2014, lançado 17 novos empreendimentos, nesta categoria, perfazendo um total de 3.597 novas unidades. Em conjunto, o VGV destes lançamentos corresponde ao montante atualizado de R$ 972.292.727,56, segundo os dados da EMBRAESP. Por outro lado, esta incorporadora pagou, em valores atualizados, R$3.811.359,06 de contrapartida da OODC, sendo que, caso não houvesse o fator de interesse social, ela deveria ter pagado o montante de R$ 6.312.838,46, perfazendo uma diferença de R$ 2.501.479,40. Isso mostra que o montante não pago devido ao fator de interesse social corresponde a somente 0,26% do VGV total destes empreendimentos. Neste sentido, caso se considere esse desconto proporcionado pelo fator de interesse social como uma espécie de subsídio indireto, é possível inferir que para cada unidade houve um subsídio, pela aplicação do fator de interesse social, de R$ 695,43. Estes dados ensejam, novamente, a construção da hipótese de que o fator de interesse social pouco interfere na rentabilidade de um empreendimento. Reafirma-se a necessidade de estudos aprofundados sobre o desenho econômico-financeiro destes empreendimentos, entretanto, apenas como um exercício e, considerando ainda o caso da Goldfarb, podem-se proceder algumas simulações. Admitindo que a taxa média de lucro de uma incorporadora seja de 20% em relação ao VGV, é possível inferir que, para o caso em análise, o montante não pago devido ao fator de interesse social corresponderia a somente 1,29% do lucro obtido pela incorporadora.

Portanto, chega-se em um ponto crucial da análise: o montante de recursos não obtidos pela Prefeitura em decorrência da adoção de um fator de interesse social para HMP

seria pouco relevante para a produção pública deste tipo de moradia, mas, por outro lado, não parece ter sido o responsável pela produção substancial de HMP pelo mercado privado, conforme os dados do VGV total apontam. Assim, como o resultado deste fator de interesse social pode ser interpretado e seus efeitos analisados, se, do ponto de vista metodológico, é uma tarefa muito árdua isolar essa variável no conjunto geral de outras variáveis que implicam na produção imobiliária, sobretudo na produção de HMP, a qual tem muitas especificidades?

Para tentar trilhar caminhos para responder essa pergunta, pensar na dimensão territorial desta produção parece ser importante. Nesta perspectiva, procedeu-se ao cruzamento de duas várias, quais sejam, a distância dos empreendimentos ao centro da cidade e o preço médio do metro quadrado. O Gráfico 1 ilustra a correlação entre estas duas variáveis. Pela sua análise, e considerando a linha de tendência linear do preço do metro quadrado, é possível afirmar que quanto mais próximos ao centro da cidade estão estes empreendimentos, mais caro é o preço do metro quadrado da unidade habitacional.

Gráfico 1 – Correlação entre distância ao centro da cidade e preço do m² quadrada da unidade habitacional



Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e com a EMBRAESP (sistematizados pelo autor)

É possível notar que somente dois empreendimentos localizados na região central estão abaixo da linha de tendência do preço do metro quadrado da unidade. Enquanto que a partir dos cinco quilômetros de distância, a maioria dos empreendimentos se localizava ao longo ou abaixo da linha, sendo os casos excepcionais localizados acima. A Tabela 1, a qual sintetiza a distância média ao centro e o preço médio do metro quadrado por região ajuda a compreender os dados.

Tabela 1 – Distância média e preço médio do m² da unidade habitacional por região do município

Região	Distância média (km)	Preço médio do m² (R$)
Centro	2,61	9.786,86
Leste	14,67	4.773,64
Norte	11,65	4.722,75
Oeste	14,04	6.365,77
Sul	15,36	4.554,29

Fonte: Dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e com a EMBRAESP (sistematizados pelo autor)

Não é factível supor que uma unidade habitacional com o preço médio do metro quadrado de R$ 9.786,86, como é o caso das unidades de HMP localizadas na região central, seja acessível para camadas de mais baixa renda, e até mesmo para alguns estratos médios de renda. Isso indica, embora de modo propedêutico, que parte dessa produção de HMP não foi destinada para o público alvo desejável. Consequentemente, parte da produção imobiliária de HMP que se beneficiou com o fator de interesse social, foi destinada para um público de renda média e alta, não cumprindo as intenções sociais e até mesmo, urbanísticas, pactuadas no PDE de 2002, e revistas e aprofundadas no PDE de 2014.

Portanto, é possível pensar na hipótese de que o fator de interesse social funciona, na maioria dos casos, não como um estímulo à produção, mas como uma forma de não criar óbices econômicos e onerar o empreendimento com este tipo de despesa. Por outro lado, e, sobretudo no caso dos empreendimentos localizados na região central em alguns distritos da região oeste, o fator de interesse social serviu para subsidiar uma produção voltada para faixas de renda que não precisam de nenhum subsídio, incentivo ou medida fomentadora para a sua inserção no mercado e o acesso à moradia digna. Assim, apesar de que o montante não arrecadado seja ínfimo perto do total obtido com as contrapartidas pelo pagamento da OODC entre 2004 e 2017, este montante, do ponto de vista da justiça social e espacial, deveria necessariamente ter sido cobrado dos empreendedores, em outros termos, não deveria ter sido aplicado o fator de interesse social nos empreendimentos localizados na região central. Ou, ao menos, deveriam ter sido previstos mecanismos de controle sobre a dimensão econômico-financeira dos empreendimentos propostos.

REFLEXÕES FINAIS

O instrumento da OODC é pouco estudado do ponto de vista empírico. Ele é um instrumento complexo, pois conjuga variados propósitos, os quais, em muitos casos, não são facilmente conciliáveis. Os objetivos urbanísticos e os objetivos arrecadatórios do instrumento não são antagônicos, contudo, necessitam ser precisamente equalizados frente à realidade fática municipal para que possam ser explorados em todas as suas

potencialidades objetivando alcançar as finalidades da política urbana e promover maior justiça espacial.

Este artigo tem o intento de trazer para esta discussão a questão dos fatores de interesse social e como eles se inserem nessa disputa entre as duas dimensões do instrumento. A análise da regulação do município de São Paulo e de um conjunto de dados sobre o impacto deste fator na produção de HMP permitiu concluir que o montante não arrecadado com a utilização do fator de interesse social não é tão significativo e, de fato, poderia justificar tal isenção frente ao propósito de fomentar a produção habitacional para as famílias de mais baixa renda. Todavia, na análise da produção imobiliária de HMP do período, constatou-se que este montante não arrecadado é ínfimo perto do VGV total projetado, o que indica duas questões: 1. do ponto de vista da justiça social e espacial, e considerando o objetivo de recuperação de mais-valias fundiárias, é factível afirmar que tais empreendimentos deveriam ter pagado a contrapartida, pois esta não comprometeria a viabilidade dos empreendimentos?; 2. por não interferir na viabilidade dos empreendimentos, seriam os fatores de interesse social inócuos no fomento à produção de HMP e, até mesmo, HIS?

Estas questões abrem campo para novas investigações, as quais precisam ser exploradas considerando a dimensão socioeconômica da produção de HMP. Do ponto de vista territorial, entretanto, é salutar assentir que ainda há entraves à produção de HMP na região central da cidade de São Paulo, sobretudo por conta de questões fundiárias. Mas, a HMP que foi produzida com descontos na OODC, no período em análise, na região central, devido ao preço do metro quadrado da unidade, não foi direcionada para famílias de baixa renda. Isso significa que o município deixou de arrecadar recursos para fomentar uma produção imobiliária que não atende às pessoas de faixas de renda médias e inferior, as quais seriam o público alvo para a HMP. Portanto, o fator de interesse social, neste caso, não apenas se desloca dos objetivos arrecadatórios, por conceder descontos na contrapartida, mas também se desloca dos objetivos sociais e urbanísticos, pois a produção imobiliária correspondente não está coadunada com os propósitos e diretrizes gerais do plano diretor e nem com a produção de moradia digna e acessível para famílias de renda baixa e média.

Neste sentido, por fim, faz-se necessário avançar nos mecanismos públicos de controle qualitativo acerca da inserção territorial e do desenho econômico-financeiro dos empreendimentos, de modo que a aplicação dos fatores de interesse social, e mesmo do fator de planejamento, possam estar conectadas com a dinâmica imobiliária do município, os escopos da política urbana e os anseios da população que necessita da presença do Estado, seja regulando ou fornecendo, moradia digna e acessível.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. Experiências similares ao solo criado. *Cj. Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção,* São Paulo, n. 16, p.44-54, 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, p.1-1, 11 de jul., 2001.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Aspectos jurídicos do solo criado. *Cj. Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção,* São Paulo, n. 16, p.55-60, 1977.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento*: São Paulo: 1947 – 1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

FIX, Mariana. A 'fórmula mágica' da parceira público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI; BENFATI (Org). *Urbanismo*: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB: 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. "*Por trás da lei de Setúbal*". São Paulo, 04/04/1976, p.22, 3º Caderno, Local.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina***:** debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. 1999. 283 f. Tese (Doutorado) - Curso de Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra.* São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 53-72.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir:* caderno técnico de regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano***:** regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, p.1-13, 14 de set., 2002.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. 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 no Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, p.1, 6 de out., 2004.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. 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 n°13.430/2002. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 01 de out., 2014.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 56.759, de 07 de janeiro 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 Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 08 de jan., 2016.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. 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 do Município de São Paulo*, São Paulo, 11 de jul., 2018.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Do solo criado à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação da valorização fundiária. In: *XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (Ed.). *Eixos de estruturação da transformação urbana:* inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 161-215.

PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra***.** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 14-38.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Maria Teresa Correa; JORGENSEN JR., Pedro. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado*: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro.* 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SMOLKA, Martin. O solo criado: notas para a fundamentação de questões em debate. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, n.201, out/dez. 1991.

SMOLKA, Martin. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina***:** políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2014.