

Habitação Inclusiva: avaliação da aplicação da Cota de Solidariedade em São Paulo

Inclusive Housing: evaluating the implementation of the Solidarity Quota in São Paulo

— Patricia Cezario SILVA¹

Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André (Brasil)

— Igor Alves BORGES²

Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André (Brasil)

— He Nem Kim SEO¹

Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André (Brasil)

Resumo

A Cota de Solidariedade é um instrumento de habitação inclusiva definido no Plano Diretor de São Paulo de 2014. Novos empreendimentos imobiliários com área computável superior a 20 mil metros quadrados devem reservar uma área adicional de 10% para habitação de interesse social (HIS) que não será computada no cálculo

¹ **Patricia Cezario Silva** é Professora Adjunta na Universidade Federal do ABC, no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2015), foi pesquisadora bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2014-2015), pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - LabHab (2011-2015), e pesquisadora visitante no Department of Urban Studies no Massachusetts Institute of Technology (2012-2013). Google Scholar: <https://scholar.google.com.br/citations?user=5Vcefi0AAAAJ&hl=pt-BR&oi=ao>; E-mail: patricia.cezario@ufabc.edu.br

² **Igor Alves Borges**. Graduado em urbanismo (UNEB), mestre em planejamento e gestão do território (UFABC), também possui especialização em assistência técnica em habitação e direito à cidade (UFBA), geoprocessamento (EEMBA) e em land management and informal settlement regularization (IHS). Principais pesquisas e publicações em habitação inclusiva, instrumentos urbanísticos, regularização de assentamentos informais e consórcios públicos intermunicipais. Experiência profissional em consultorias em estudos e planos de desenvolvimento urbano, política habitacional, trabalho social em habitação, saneamento básico, gestão de riscos e planejamento de turismo. <https://www.linkedin.com/in/igor-borges-aab9b351/>; E-mail: igor.alves@gmail.com

³ He Nem Kim Seo, Mestre em Planejamento Urbano pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Arquiteta Urbanista pela Universidade de São Paulo. Atua como Supervisora Geral de Licenciamento Eletrônico na Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo. Atuou como Diretora de Sistema de Informações sobre Zoneamento na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo em importantes projetos como o Plano Diretor Estratégico (2014) e Lei de Zoneamento (2016). Web of Science Researcher ID: L-2170-2017 e <https://orcid.org/0000-0001-9218-9047>; E-mail: hn.kim@usp.br

Cómo citar

Cezario-Silva, P., Alves-Borges, I., Nem-Kim, H. (2025). Habitação Inclusiva: avaliação da aplicação da Cota de Solidariedade em São Paulo. *Papeis de Coyuntura* 49, 80–107. <https://repositorio.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/14233>

da área construída total do edifício. Alternativamente, podem ser construídas HIS em outro local, doados terrenos à municipalidade, ou depositado valor no Fundo de Desenvolvimento Urbano do município (FUNDURB). Neste artigo apresentam-se os primeiros resultados da implementação da Cota de Solidariedade em São Paulo. Inicialmente é elaborada uma análise do instrumento urbanístico à luz do Plano Diretor Estratégico e respectivas regulamentações. Em seguida, é desenvolvida uma análise de sua implementação desde o primeiro caso até dezembro de 2018, num total de cinco empreendimentos. A Cota de Solidariedade tem em tese o potencial de promover o uso misto privilegiando a construção de moradia para baixa renda. No entanto, verifica-se que as alternativas posteriormente inseridas ao texto legal tiveram impacto negativo em relação a efetividade de implementação dos objetivos de habitação inclusiva.

Palabras clave:

Empreendimentos imobiliários, Habitação de Interesse Social, Instrumentos urbanísticos, Plano Diretor, São Paulo.

Abstract

The Solidarity Quota is an inclusive housing instrument in the 2014 São Paulo Master Plan. All real estate developments with a computational area exceeding 20,000 square meters must contain an additional 10% area for social housing (HIS) that will not be computed in the calculation of the total constructed area of the building. Alternatively, they may be built elsewhere, donated land to the municipality, or deposited in the amount of the municipality's Urban Development Fund (FUNDURB). This paper presents the results of the implementation of the Solidarity Quota in São Paulo. Initially an analysis of the urban planning instrument is elaborated in the light of the Strategic Master Plan and the regulatory regulations. Then, an analysis of its implementation is applied from December 1, 2018, on a total of five projects. The Solidarity Quota has the potential to promote use by privileging a housing construction for income. However, it appears as older alternatives to the text in relation to the negative impact on the effectiveness of implementing inclusive inclusion goals.

Keywords:

Master Plan, Real Estate Developments, São Paulo, Social Housing, Urban Planning Instruments.

Introdução

O presente artigo é parte de uma pesquisa em andamento no Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – NAPPLAC/FAUUSP com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, que tem como objetivo avaliar os limites e possibilidades da implementação de instrumentos definidos pelo novo Plano Diretor Estratégico, assim como prospectar as possibilidades nela implícitas.

Premiado como uma das Melhores Práticas Inovadoras da Nova Agenda Urbana pela UN-Habitat, o propósito do Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050/14) é tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, por meio de um arranjo adequado de empregos e moradias no território, enfrentando as desigualdades socioterritoriais; estabelecendo a responsabilidade democrática, inclusiva e ambiental; produtividade urbana; e, acima de tudo, melhorando a qualidade de vida.

Nessa perspectiva, o novo Plano Diretor é um marco importante na história do planejamento urbano

para a cidade de São Paulo. Não obstante, é necessário entender a complexidade e os detalhes dos seus resultados para analisar quais os desafios dos novos e reformulados instrumentos deste dispositivo para a transição do contexto urbano em São Paulo. Embora as ferramentas de planejamento urbano lidem com políticas de médio e longo prazo, passados cinco anos desde a publicação do Plano Diretor, é possível identificar alguns resultados e entendimentos acerca dos limites e potencialidades que contribuem para a discussão da questão urbana.

Para efeito de análise, a pesquisa em andamento divide os instrumentos urbanísticos em dois eixos: 1. Instrumentos de acesso à terra urbanizada para fins de habitação de interesse social, como as Zonas Especiais de

Interesse Social (ZEIS), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e Cota de Solidariedade; 2. Instrumentos de financiamento a projetos de intervenção urbana, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Operação Urbana Consorciada (OUC), Projeto de Intervenção Urbanística (PIU) e Transferência do Direito de Construir (TDC).

Parte integrante da pesquisa, este artigo apresenta uma descrição do instrumento Cota de Solidariedade e uma análise dos resultados de sua implementação, passados 5 anos desde a sua aprovação. Por se tratar de um projeto de pesquisa ainda em andamento os resultados apresentados são parciais e necessitam de aprofundamento.

O que é a Cota de Solidariedade

A Cota de Solidariedade é um instrumento de habitação inclusiva definida na lei do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014⁴, regulamentada pelo Decreto nº 56.538, de 23 de outubro de 2015.

⁴ Plano Diretor Estratégico (PDE) - Lei Municipal nº 16.050, de 31 de Julho de 2014.

A norma determina nos arts. 111 e 112 que novos empreendimentos imobiliários com área computável superior a 20 mil metros quadrados devem reservar uma área adicional de 10% para habitação de interesse social (HIS)⁵. Cumprindo-se a exigência, o empreendimento ganha um adicional de 10% no coeficiente de aproveitamento (CA)⁶, mediante pagamento de outorga onerosa. Acrescenta-se que a área destinada a HIS no empreendimento não é considerada no cálculo de área computável total.

Em São Paulo o coeficiente de aproveitamento básico (CA bás) dos terrenos é igual a 1

(um). A fim de alcançar o coeficiente de aproveitamento máximo permitido, o em-

preendedor deve pagar a outorga onerosa do direito de construir (OODC). Quando a Cota de Solidariedade é aplicada, o empreendimento adquire um adicional de 10% sobre o CA máximo. Isso significa que em um terreno com CA máximo igual a 2 a real capacidade de aproveitamento é igual a 2,2, e o empreendedor paga outorga onerosa equivalente a 1,2. O CA é um dos índices mais importantes no cálculo de um empreendimento imobiliário, pois ele define a quantidade de área a ser comercializada.

Importante notar que a área computável não é equivalente à área construída. A área computável é calculada a partir da área construída total, da qual são excluídos um conjunto de elementos construtivos não computáveis.

⁵ Conforme art. 46 do PDE 2014, considera-se Habitação de Interesse Social (HIS) as unidades habitacionais comercializadas para famílias com renda de até 6 salários.

⁶ Conforme Quadro 1 – Definições do PDE 2014, Coeficiente de Aproveitamento (CA) é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, podendo ser:

- a) Básico (CA bás), que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos;
- b) Máximo (CA máx), que não pode ser ultrapassado;
- c) Mínimo (CA mín), abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado.

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016⁷, em seu art. 62, define os elementos que não são contabilizados como área computável, ou seja, essas áreas não computáveis não entram no cálculo do coeficiente de aproveitamento (CA). Nesse mesmo artigo, no parágrafo 2º é determinado que “A somatória das áreas construídas não computáveis (...) fica limitada a 59% do valor correspondente à área construída total da edificação”. Assim, no caso da aplicação da Cota de Solidariedade em um terreno com mais de 20 mil metros quadrados de área computável, além das áreas não computáveis permitidos no art. 62, a área adi-

cional de 10% destinado ao HIS também não entram no cálculo do CA⁸. Para esta pesquisa utilizaremos um proxy de 50% de área computável e 50% não computável.

Ao aplicar a Cota de Solidariedade, destinando 10% para a produção de HIS como área não computável, um empreendimento que já consome o CA máximo adquire o benefício de aumentar em 10% o CA⁹, ou seja, é possível ultrapassar o limite de CA máximo determinado em lei em até 10%. Ganhar um adicional de 10% acima do máximo torna-se uma variável altamente interessante, especialmente em localizações muito valorizadas.

⁷ Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) – Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

⁸ Conforme §1º do art. 112 do PDE 2014, a “área construída destinada à Habitação de Interesse Social no empreendimento referido no “caput” desse artigo [que deve atender a Cota de Solidariedade] será considerada *não computável*” (grifo nosso).

⁹ Conforme §3º do art. 112 do PDE 2014, “atendida a exigência estabelecida no “caput” [Cota de Solidariedade] (...) o empreendimento poderá beneficiar-se de *acréscimo de 10% (dez por cento) na área computável*, mediante o pagamento da outorga onerosa” (grifo nosso)

Caso o empreendedor opte por não cumprir a exigência, há outras 3 alternativas¹⁰. A primeira alternativa define que a mesma porcentagem de área computável seja destinada para HIS, porém em outro terreno, desde que dentro da Macrozona de Qualificação e Estruturação Urbana. A segunda alternativa

é a doação de terreno com valor equivalente a 10% do valor do terreno a ser licenciado¹¹. A terceira alternativa é o depósito do equivalente a 10% do valor do terreno a ser licenciado no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

¹⁰ Conforme §2º do art. 112: “Alternativamente ao cumprimento da exigência estabelecida no “caput” deste artigo [atendimento da cota de solidariedade], o empreendedor poderá:

I. I - Produzir Empreendimento de Habitação de Interesse Social com no mínimo a mesma área construída exigida no "caput" desse artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

II. Doar terreno de valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

III. Depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3.”

¹¹ Nesses casos, o valor do terreno deve ser calculado com base no Quadro 14 do PDE 2014.

Requisitos para implementação da Cota de Solidariedade em São Paulo **Tabela 1**

A quem se aplica	Empreendimentos com área computável superior a 20.000 metros quadrados
Responsável	Empreendedor
Destinação da HIS	Famílias com renda de até 6 salários mínimos
Exigência	Destinação de 10% da área computável para HIS no empreendimento
Opções à exigência	1. Destinação de 10% da área computável para HIS em outro terreno 2. Doação de terreno com área equivalente a 10% do terreno do empreendimento original 3. Depósito de 10% do valor do terreno original ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)
Benefícios/incentivos	Cumprimento da exigência pode ser feito até a emissão do certificado de conclusão Adicional de 10% de potencial construtivo

Fonte: Lei Municipal nº 16.050/14. Elaborado pelos autores.

Inspiração internacional para a Cota de Solidariedade

O instrumento da Cota de Solidariedade é uma ferramenta de produção de Habitação Inclusiva (*Inclusionary Housing*), estratégia que é amplamente vivenciada em diversos países no hemisfério norte. Apesar de cada programa de Habitação Inclusiva adotar regras muito específicas, os objetivos desta estratégia são principalmente três:

- i. Promoção de diversidade social em empreendimentos habitacionais;
- ii. Inclusão da iniciativa privada como co-responsável no combate às desigualdades socioterritoriais; e
- iii. Incremento de arrecadação de recursos, para fins de produção habitacional e aquisição de terrenos pelo poder público.

Com base em análise de levantamentos realizados por Schuetz et. al. (2007), o modelo aplicado em San Francisco, nos Estados Unidos, exige que empreendimentos com mais de 5 unidades habitacionais destinem 15% da área construída para habitação social (*affordable housing*). As unidades ficam sob

um período de controle do valor do aluguel por cerca de 50 anos. Assim como a Cota de Solidariedade em São Paulo, os empreendedores também podem optar por pagar diretamente ao poder público um valor compensatório (*linkage*) equivalente a até 25% do valor do empreendimento.

Já na França, existe uma política alinhada em níveis nacional, regional e municipal em que os municípios são responsáveis por alcançar 20% do seu parque habitacional em unidades de habitação social, como uma diretriz nacional de combate à segregação. A política habitacional nesse país busca incluir a iniciativa privada e os empregadores como responsáveis pelo objetivo central, através de incentivos e participação no planejamento.

Apesar de terem sido enviadas diversas propostas da sociedade civil e de vereadores para a formulação da Cota de Solidariedade durante o período de tramitação da lei na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), não verificamos registros de nenhuma simulação ou modelagem de seus impactos. O Projeto

Processo de discussão e aprovação do instrumento no poder legislativo

de Lei – PL nº 688/2013¹² enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo, especifica a Cota de Solidariedade de forma genérica:

Art. 125 Deverá ser estabelecida, em lei, no prazo de 12 (doze) meses a partir da vigência desta lei, como exigência para o licenciamento de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos, a doação de áreas ao Município para fins de produção de HIS.

§ 1º. A doação prevista no "caput" não afasta a necessidade de destinação de áreas ao Município nos termos da legislação de parcelamento do solo.

§ 2º. A legislação específica poderá prever a concessão de incentivos à doação prevista no "caput", bem como a possibilidade de custeio, pelo empreendedor privado, da

desapropriação de áreas para produção pública de HIS.

§ 3º. O registro das áreas doadas poderá ser realizado diretamente em nome da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB

Com base nos textos de contribuições enviadas à Câmara¹³, a pesquisa verificou que as sugestões variaram quanto ao enquadramento dos empreendimentos, considerando desde uma proposta que universalizava a aplicação do instrumento a todos os empreendimentos, até propostas que limitavam sua aplicação a empreendimentos com área superior a 20.000 m². Outro elemento que diversificou as propostas foi o valor de cota para HIS nos empreendimentos, variando entre 5% e 30% da área computável. Além

¹² O Projeto de Lei nº 688/2013 foi enviado para a Câmara Municipal de São Paulo pela Prefeitura em 26/09/2013. Após apresentação de 4 textos substitutivos, o PL 688/2013 foi aprovado na forma de Lei nº 16.050/14 (PDE). Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/biblioteca/legislacao/>> Acessado em 01/09/2019.

¹³ As contribuições do processo participativo da Câmara Municipal de São Paulo estão disponíveis no link a seguir: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/planodiretor/> Acessado em 02/09/2019.

disso, uma das propostas incluiu um elemento de diferenciação territorial para enquadramento dos empreendimentos localizados em áreas estratégicas ao desenvolvimento urbano. Após audiências e discussão, o Poder Legislativo apresentou uma proposta de texto substitutivo ao PL em junho de 2014 onde

já constava a versão final do texto relativo à Cota de Solidariedade.

Pretende-se realizar, no âmbito da pesquisa, a simulação da aplicação de cada uma das propostas enviadas à Câmara, a fim de verificar e comparar os impactos que cada uma delas poderia ter gerado.

Potencial de aplicação do instrumento

A fim de discutir o potencial da aplicação da Cota de Solidariedade, foi elaborada uma simulação para quantificar o número de unidades de habitação de interesse social que teriam sido produzidas no período de 2000 a 2010 e onde estariam localizadas. O universo em que a Cota de Solidariedade poderia ser aplicada é muito reduzido. Com base nos lançamentos imobiliários do período entre 2000 e 2010 em São Paulo, apenas 159 empreendimentos possuíam área construída superior a 20.000m². Esses empreendimentos representam apenas 2,5% de todos os lançamentos identificados nesse período, correspondendo a 14% de toda a área construída no período de 10 anos (Tabela 2).

Lañamentos imobiliários em São Paulo de 2000 a 2010 **Tabela 2**

	Lañamentos imobiliários (unid.)	Área de terreno (m²)	Área construída (m²)
Total de empreendimentos lañados de 2000 a 2010	6.828	15.147.851	32.578.320
Empreendimentos com área superior a 20,000m2 lañados de 2000 a 2010	159	2.107.907	4.483.983
% do total	2,5%	14%	14%

Fonte: Embraesp/CEM 2000-2010, ABRASCE 2000-2010. In: Silva (2015).

A implementação da Cota de Solidariedade resultaria em diferentes números de unidades de HIS em diferentes localizações, dependendo da escolha do empreendedor imobiliário. Em 10 anos de aplicação, a Cota teria o potencial de destinar aproximadamente 450.000m2 de área computável para HIS, podendo chegar a cerca de 23.000 unidades, considerando o *proxy* de 50% de consumo de área computável (ver Tabela 3). Estas unidades estariam localizadas no em-

preendimento original ou a uma distância de até 30 km do centro de São Paulo (ver Figura 1). No caso de doação de terreno com base no valor do terreno original, poderia resultar em pequenos lotes em locais de alto valor ou em grandes lotes em regiões periféricas, o que não é de fácil dimensionamento. Quanto à opção de depósito no FUNDURB, o incremento chegaria a aproximadamente 640 milhões de reais.

Potencial de habitação inclusiva com base nos empreendimentos lançados de 2000 a 2010

Tabela 3

Área total dos empreendimentos com área computável superior a 20,000m²	4.483.983
10 % da área computável destinada a HIS	448.398
Número potencial de unidades de HIS nos empreendimentos	22.994
Percentual frente ao déficit habitacional	4,92 %
Padrão da unidade habitacional	39m² de área construída, de acordo com o Programa Minha Casa Minha Vida

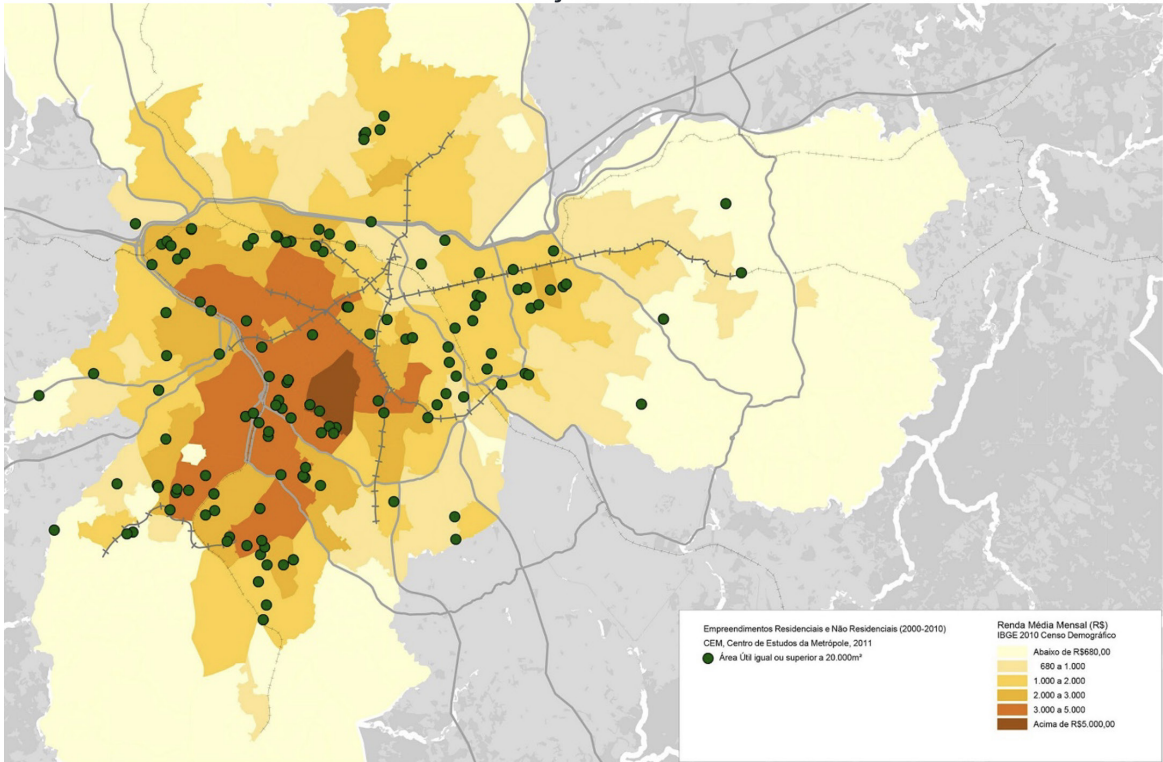
Fonte: Embraesp/CEM 2000-2010, ABRASCE 2000-2010. In: Silva (2015).

A figura 1 abaixo mostra a localização dos empreendimentos com potencial exigência de aplicação de Cota de Solidariedade lançados no período de 2000 a 2010, indi-

cando onde as unidades de HIS poderiam se localizar caso os empreendedores optassem em cumprir a exigência de destinação nos empreendimentos.

Localização dos empreendimentos com potencial exigência de Cota de Solidariedade lançados de 2000 a 2010

Figura 1



Fonte: Embraesp/CEM 2000-2010, ABRASCE 2000-2010. In: Silva (2015).

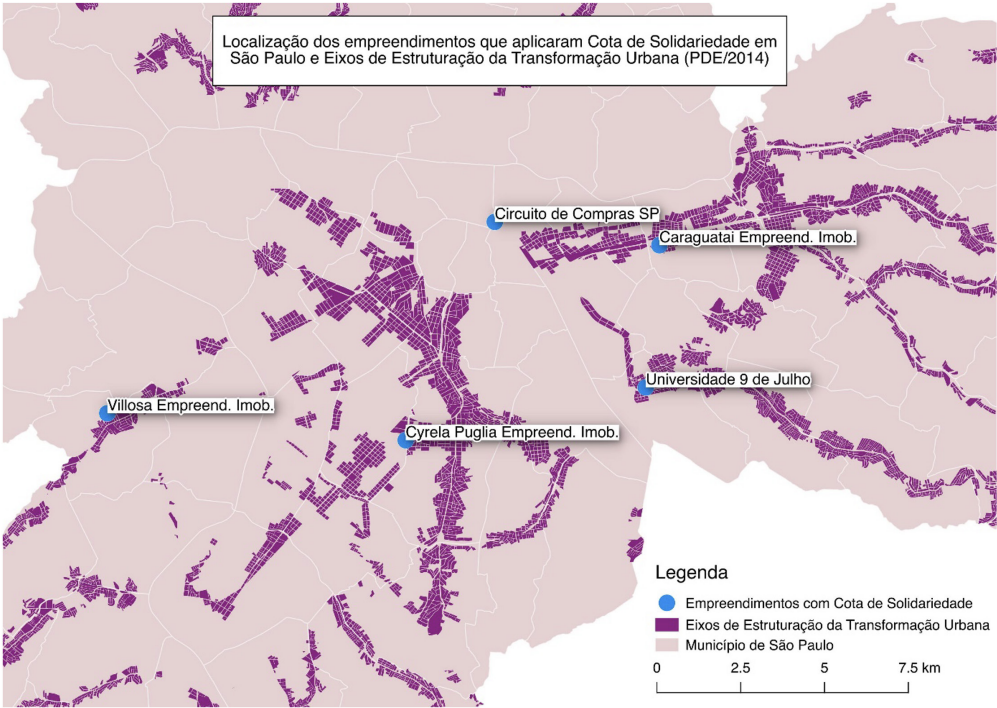
A eficácia da Cota Solidariedade está no seu potencial em promover diversidade de oferta habitacional em locais de alta produtividade do mercado imobiliário, introduzindo unidades destinadas a HIS em regiões com maior oferta de empregos, infraestrutura e serviços.

Resultados Parciais da aplicação da Cota de Solidariedade

Desde a aprovação da Cota de Solidariedade, em 2014, até julho de 2019, cinco empreendimentos tiveram a aplicação do instrumento, sendo um exclusivamente residencial, dois de uso misto e dois não residenciais (ver Figura 2). Todos os cinco empreendimentos optaram pela alternativa de depósito de recursos no FUNDURB.

Localização dos empreendimentos em que se aplicou a Cota de Solidariedade

Figura 2



Fonte: Lei de acesso a informação, protocolo nº 34148, de 09/10/2018. Elaborado pelos autores.

A arrecadação com a aplicação da Cota de Solidariedade entre 2014 e 2018 foi equivalente a 2% do total arrecadado pelo FUNDURB no mesmo período. A arrecadação do FUNDURB é proveniente, além da aplicação da Cota de Solidariedade, também da Outor-

ga Onerosa do Direito de Construir (OODC). O total arrecadado com a Cota de Solidariedade foi de R\$ 18.918.156,71, e o total arrecadado pelo FUNDURB foi de R\$ 1.211.961.141,16¹⁴.

Empreendimentos em que a Cota de Solidariedade foi aplicada (2014 a 2019) **Tabela 4**

Proprietário	Área computável (m2)	Área do terreno (m2)	Valor de mercado (R\$/m2)	Depósito no FUNDURB
CIRCUITO DE COMPRAS SAO PAULO SPE SA	182.301,46	66.836,50	6.943,94	12.431.561,00
CARAGUATAÍ EMPREEN-DIMENTO IMOBILIÁRIO SPE LTDA	28.142,38	6.396,00	7.844,58	1.970.607,60
CYRELA PUGLIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA	31.064,86	7.060,23	16.398,50	2.166.078,57
ASSOCIACAO EDUCACIONAL NOVE DE JULHO	26.641,48	9.845,00	6.354,62	1.453.665,40
VILLOSA EMPREENDI-MENTOS IMOBILIARIOS LTDA	24.799,54	5.665,26	7.473,31	896.244,14
	292.949,72	95.802,99		18.918.156,71

Fonte: Lei de acesso a informação, protocolo nº 34148, de 09/10/2018. Elaborado pelos autores.

A Tabela 5 apresenta o resultado de uma simulação de quantas unidades HIS teriam sido produzidas caso os empreendedores tivessem cumprido a exigência da Cota de Solidariedade.

¹⁴ Dados sobre arrecadação do FUNDURB disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443. Acessado em 25/06/2019.

Caso a opção dos empreendedores tivesse sido por destinar 10% da área computável do empreendimento para HIS **Tabela 5**

Proprietário	Área Computável (m²)	10% da área Computável (m²)	Unidades de Habitação Inclusiva (39 m²)
CIRCUITO DE COMPRAS SAO PAULO SPE SA	182.301,46	18.230,15	934
CARAGUATAÍ EMPREENDI-MENTO IMOBILIÁRIO SPE LTDA	28.142,38	2.814,24	144
CYRELA PUGLIA EMPREENDI-MENTOS IMOBILIARIOS LTDA	31.064,86	3.106,49	160
ASSOCIACAO EDUCACIONAL NOVE DE JULHO	26.641,48	2.664,15	136
VILLOSA EMPREENDIMEN-TOS IMOBILIARIOS LTDA	24.799,54	2.479,95	128
	292.949,72	29.294,97	1.502

Fonte: Lei de acesso a informação, protocolo no 34148, de 09/10/2018. Elaborado pelos autores.

Conforme apresentado nas Tabelas 4 e 5, a comparação entre o resultado de aplicação da Cota pela opção de depósito no FUNDURB e o potencial de provisão habitacional com o cumprimento da sua exigência, coloca de um lado a arrecadação de R\$ 18,9 milhões e de outro lado o potencial de produção de 1.502 unidades de HIS.

Considerando a destinação de 29.294,97 m2 de área computável para produção de unidades de HIS com 39 m2 cada uma, consumindo aproximado de 50% de área computável em cada UHIS, seria alcançado um resultado de 1.502 unidades de HIS localizadas nos empreendimentos produzidos, ou seja, localizações que promovem a inclusão socioterritorial de famílias de baixa renda.

Por outro lado, se considerarmos a arrecadação de R\$ 18,9 milhões através do FUNDURB e um custo de produção habitacional de R\$ 129.700,00 por UHIS¹⁵, os recursos arrecadados seriam suficientes para construir apenas 146 unidades de HIS, o equivalente a menos que 10% do potencial de produção no próprio empreendimento. Considerando ainda o padrão de localização da produção habitacional pública em São Paulo, essas unidades estariam provavelmente localizadas nas periferias da cidade. O cumprimento da exigência da Cota de Solidariedade no próprio empreendimento seria quantitativa e qualitativamente a melhor opção de aplicação do instrumento.

Se o cumprimento da exigência da Cota no próprio empreendimento é a melhor opção para atender ao interesse público, por que a opção de depósito no FUNDURB não representa uma compensação ou equiparação de

resultados? E qual o tamanho do benefício que levou todos os empreendedores a optarem pela alternativa de depósito? Uma pequena análise de custos em um dos empreendimentos pode apresentar argumentos às questões colocadas.

Tomamos como referência o empreendimento CYRELA PUGLIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA. Com base nas informações disponibilizadas nos alvarás de aprovação, buscamos simular a aplicação do cumprimento da exigência de Cota no empreendimento e do não cumprimento pelo depósito no FUNDURB, analisando:

- i. Quanto o empreendimento pagou; e
- ii. Qual o potencial de receita com a comercialização da área adicional.

Os resultados estão apresentados na Tabela 6, a seguir.

¹⁵ Valor de referência de custo de produção de UHIS definido pelo Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público Privadas de São Paulo, em 53ª reunião ordinária no dia 20/02/2013, publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo, v. 123, n. 55, 23 de março de 2013.

Estimativa do lucro do empreendedor com a opção de depósito no FUNDURB **Tabela 6**

Outorga Onerosa sobre a área adicional de 10% (R\$)	Depósito no FUNDURB sobre a área adicional de 10% (R\$)	Pagamento total (R\$)	Estimativa de lucro pela comercialização de 6.212 m2 (sendo 3.106m2 computável) a um valor de R\$ 16.398,50/m2 e lucro de 18% ¹⁶ (R\$)	Saldo (R\$)
6.671.489,33	2.166.078,57	8.837.567,90	18.339.015,84	9.501.447,94

Fonte: Lei de acesso a informação, protocolo nº 34148, de 09/10/2018. Elaborado pelos autores.

No caso analisado o empreendedor pagará cerca de R\$ 8,8 milhões a fim de construir mais de 20.000 m² de área computável sem cumprir a exigência de destinação de habitação de interesse social no próprio empreendimento. A área adicional de 3.106 m2 de área computável representa em média 50% da área total construída adicional, chegando a cerca de 6.212m2 de área comercializável. Esta operação levaria a uma receita adicional de mais de R\$ 101 milhões, porém considerando que o lucro médio é de 18%, o saldo final seria de cerca de R\$ 9,5 milhões.

¹⁶ As referências dos valores de comercialização do m2 de área construída foram obtidos pelo Geo-Embraesp, disponível em <http://geoembraesp.com.br/index.aspx>. Adotamos uma taxa média de 18% de lucro para o empreendedor, que foi averiguada como viável com André Czitrom, proprietário da Construtora Magik, em entrevista concedida à equipe da pesquisa em 22.05.2019.

CA máximo aplicado pode alcançar até 4,4 com depósito no FUNDURB

Figura 3

Outorga Onerosa sobre a área adicional de 10% (R\$)	Depósito no FUNDURB sobre a área adicional de 10% (R\$)	Pagamento total (R\$)	Estimativa de lucro pela comercialização de 6.212 m2 (sendo 3.106m2 computável) a um valor de R\$ 16.398,50/m2 e lucro de 18% ¹⁶ (R\$)	Saldo (R\$)
6.671.489,33	2.166.078,57	8.837.567,90	18.339.015,84	9.501.447,94

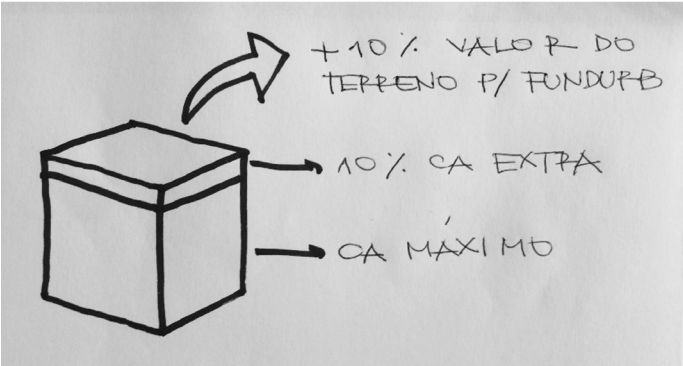
Fonte: Lei de acesso a informação, protocolo nº 34148, de 09/10/2018. Elaborado pelos autores.

No caso analisado o empreendedor pagará cerca de R\$ 8,8 milhões a fim de construir mais de 20.000 m² de área computável sem cumprir a exigência de destinação de habitação de interesse social no próprio empreendimento. A área adicional de 3.106 m2 de área computável representa em média

50% da área total construída adicional, chegando a cerca de 6.212m2 de área comercializável. Esta operação levaria a uma receita adicional de mais de R\$ 101 milhões, porém considerando que o lucro médio é de 18%, o saldo final seria de cerca de R\$ 9,5 milhões.

máximo aplicado pode alcançar até 4,4 com depósito no FUNDURB

Figura 3



Fonte: Lei nº 16.050/2014. Elaborado pelos autores.

Estimativa de lucro do empreendedor com destinação de HIS no empreendimento

Tabela 7

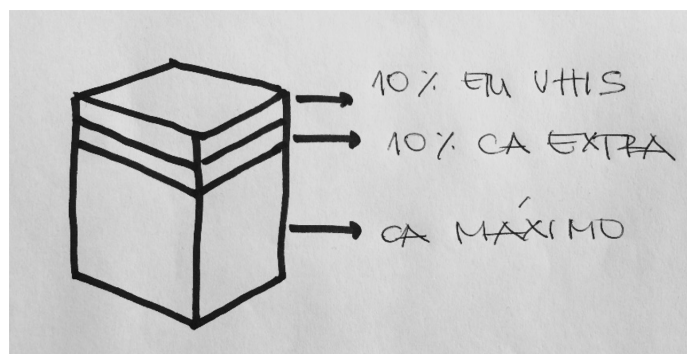
Outorga Onerosa sobre a área adicional de 10% (R\$)	Pagamento total (R\$)	Estimativa de lucro pela comercialização de 6.212 m² (sendo 3.106m² computável) a um valor de R\$ 16.398,50/m² e lucro de 18% (R\$)	Estimativa de lucro pela comercialização de 6.212 m² (sendo 3.106m² computável) a um valor de R\$ 6.153,85/m² e lucro de 18% (R\$)	Receita total (R\$)	Saldo (R\$)
6.671.489,33	6.671.489,33	18.339.015,84	6.880.984,62	25.220.000,46	18.548.511,13

Fonte: Lei de acesso a informação, protocolo nº 34148, de 09/10/2018. Elaborado pelos autores.

Caso o empreendedor tivesse optado em destinar 10% da área construída do empreendimento para HIS, esta área não seria considerada computável e seria isenta de pagamento de outorga. O empreendimento ainda contaria com uma área computável adicional de 10%, mediante pagamento de outorga. Por um lado, o empreendedor contaria com uma área adicional de 6.212m²

para comercializar no valor de mercado, obtendo estimativa de lucro de mais de R\$ 18 milhões; e por outro lado, ainda poderia comercializar mais 6.212m² a preços de HIS, obtendo uma estimativa de lucro de mais de R\$ 6 milhões. Considerando o pagamento de outorga de cerca de R\$ 6,6 milhões, o balanço da operação seria um saldo superior a R\$ 18 milhões.

CA real aplicado pode alcançar 4.8 com produção de Habitação Inclusiva



Fonte: Lei no 16050/2014. Elaborado pelos autores.

Próximos passos: limites e possibilidades da Cota de Solidariedade

Considerando os primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade, foram identificados alguns limites:

1. Universo reduzido de aplicação do instrumento, apenas 5 empreendimentos aplicaram a Cota de Solidariedade em aproximadamente cinco anos de vigência;
2. Arrecadação com a Cota de Solidariedade é pequena em relação a arrecadação total do FUNDURB, apenas 2% no período verificado;
3. Produção pública de HIS tende a ser pior localizada que os empreendimentos onde o instrumento foi aplicado;
4. O instrumento pode ter sido utilizado com objetivo de aquisição de potencial construtivo (CA) adicional em relação ao CA máximo permitido.

Com objetivo de aprofundar a compreensão dos potenciais e limitações da Cota de Solidariedade, durante as próximas etapas da pesquisa pretende-se:

1. Acompanhar e atualizar o levantamento da implementação do instrumento;

2. Analisar os empreendimentos de HIS produzidos com recursos do FUN-DURB; e
3. Simular as diferentes alternativas de aplicação do instrumento, com o objetivo de identificar oportunidades e ameaças do instrumento na forma aprovada pela lei.

Apesar dos limites identificados na aplicação da Cota de Solidariedade, este instrumen-

to urbanístico ainda pode representar uma oportunidade para promover a Habitação Inclusiva em uma escala considerável. Recuperar a discussão e fazer ajustes é fundamental para ampliar seus benefícios para a cidade e induzir os incorporadores privados a uma mudança de mentalidade, no que diz respeito à diversificação dos produtos do mercado imobiliário.

Referencias

- BORGES, I. A. (2019) **Habitação Inclusiva: Limites e Potenciais da Cota de Solidariedade**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, Santo André.
- CALAVITA, N. MALLACH, A. (2010) **Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture**. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.
- SÃO PAULO (Estado). **Ata da 53ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Diário

Oficial do Estado de São Paulo, v. 123, n. 55, 23 de março de 2013

SÃO PAULO (Prefeitura). **Decreto Municipal 56.538/2015, Regulamentação da Cota de Solidariedade para Empreendimentos de Grande Porte**. São Paulo, 2015.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 16.050/2014, Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002**. São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (Prefeitura). **Lei 16.402/2016, 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)**. São Paulo, 2016

SÃO PAULO (Prefeitura). **Minuta do Projeto de Lei 688/13 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo, 2013.

SCHUETZ, J. MELTZER, R. BEEN, V. (2007) **The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington DC and Suburban Boston areas**. New York: Furman Center for Real Estate and Urban Policy - New York University.

SILVA, P. C. (2015) **Transformação do capital imobiliário e manutenção da estrutura fundiária: reproduzindo a segregação territorial**. 2015. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVA, P. C. (2016) **Aquisição de terras e habitação de interesse social**. In: BALBIM, R; KRAUSE, C. (ed). Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: Inovação e Avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: IPEA. p. 217-249.