



GT 08 – Direito à moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

A COTA DE SOLIDARIEDADE EM SÃO PAULO/SP: retrocessos e desvios

Daniel Gaio¹

Oswaldo José Gonçalves de Mesquita Filho²

1 INTRODUÇÃO

A função social da propriedade, a mistura social, a recuperação das mais-valias urbanísticas e o direito à moradia adequada são os fundamentos e objetivos de diversos instrumentos urbanísticos, entre os quais a Cota de Solidariedade de São Paulo/SP. A efetivação desses marcos teóricos é, sem dúvidas, um dos principais desafios do Urbanismo como um todo. O acesso à terra por aqueles que enfrentam necessidades habitacionais é um problema mundial³, especialmente porque o mercado imobiliário incorpora as mais-valias urbanísticas geradas pela urbanização sem retorno à coletividade. Desse modo, no intuito de reverter essa lógica, a regulação do solo visa adquirir recursos (monetários e/ou fundiários) para a satisfação do interesse público, de modo que o particular, agente imobiliário, seja compelido a participar das políticas públicas de moradia.

O Plano Diretor do município de São Paulo/SP é um exemplo nesse sentido, com um rol de instrumentos que buscam a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Com enfoque na Cota de Solidariedade, o trabalho pretende analisar os retrocessos e desvios na utilização do instrumento, que foi inicialmente projetado e previsto de uma forma e, à medida que foi sendo utilizado e modificado pela legislação mais recente, seguiu um caminho oposto.

¹ Professor Associado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Email: danielgaio72@yahoo.com.br

² Doutor e Mestre em Direito Urbanístico pela UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Registrador em Bela Vista de Goiás/GO. Email: mesquita.osvaldo@gmail.com

³ Por todos, Cf. MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **En defesa de la vivienda**. Tradução: Violeta Arranz. Madrid: Capitán Swing, 2018.



2 OS RETROCESSOS E DESVIOS NA COTA DE SOLIDARIEDADE EM SÃO PAULO/SP

O planejamento urbano e o crescimento da cidade de São Paulo foram historicamente marcados pela marginalização e segregação socioespacial⁴. As políticas urbanas priorizaram o desenvolvimento econômico e a expansão imobiliária, muitas vezes em detrimento da inclusão social e da democratização do acesso à terra e à moradia. A Cota de Solidariedade buscou, então, romper com essa lógica. Mesmo que não tenha se efetivado da forma inicialmente prevista, o instrumento teve seus pontos positivos, pois introduziu a ideia de mistura social e determinou que os particulares produzissem a moradia social como uma forma de efetivação da função social da propriedade e recuperação das mais-valias fundiárias e urbanísticas.

Prevista na Lei nº 16.050/2014 (Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014), a Cota de Solidariedade sofreu importantes alterações na revisão da normativa, ocorrida por meio da Lei nº 17.975/2023. Para fins de comparação entre as normas, foi feita uma análise dos principais pontos de cada uma, com a elaboração do seguinte quadro:

Quadro 1 – Comparação da Cota de Solidariedade entre o Plano Diretor de SP de 2014 e o de 2023

Assunto	Plano Diretor de 2014	Plano Diretor de 2023
Área mínima para obrigação	Obrigatoriedade para empreendimentos com área computável > 20.000m ² .	Mantida a regra, com possibilidade de adesão voluntária para < 20.000m ² (§8º).
Percentual de HIS exigido	10% da área computável.	Mantém 10% no caput, mas aumenta o percentual no caso das alternativas (§2º).
Alternativas de cumprimento – HIS em outro local	Empreendimento equivalente em outro local da Macrozona, excluindo certas áreas.	Mesma regra, mas inclui possibilidade de associação entre empreendedores a ser regulamentada por decreto.
Alternativas de cumprimento – Doação de terreno	Terreno de valor equivalente a 10% do valor do terreno original.	Terreno de valor equivalente a 20%. Permite associação entre empreendedores a ser regulamentada por decreto.
Alternativas de cumprimento – Depósito no FUNDURB	Depósito de 10% do valor da área total do terreno.	Depósito de 20% do valor do terreno. Mesmo destino preferencial (ZEIS 3).
Benefício de acréscimo de área computável	Acréscimo de 10% na área computável com outorga onerosa.	Acréscimo de 20% na área computável com outorga onerosa.
Possibilidade de adesão voluntária (para menores de 20.000m ²)	Sem previsão de adesão voluntária com benefícios.	Prevê adesão voluntária com os mesmos benefícios das alternativas (§8º).

⁴ Por todos, Cf. ROLNIK, Raquel. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022.



Assunto	Plano Diretor de 2014	Plano Diretor de 2023
Fiscalização e faixa de renda	O Executivo fiscaliza a destinação das unidades.	Mantida a obrigação de fiscalização e destinação à faixa de até 6 salários mínimos.

Fonte: elaborado pelos autores.

De fato, a grande mudança no novo plano diretor foi a aplicação facultativa do instrumento, sendo criada tal possibilidade. Dessa forma, mesmo que o empreendimento esteja abaixo da linha de corte, mantida em 20 mil m², por opção do interessado pode-se aplicar o instrumento. Vale ressaltar que os benefícios previstos aos construtores também se estendem aos optantes pela Cota de Solidariedade.

A Cota passou a ser, assim, nos casos abaixo de 20 mil m², uma faculdade e não uma obrigação; uma forma de compra de potencial construtivo, já que, ao se submeter a ela, o empreendedor aumenta a sua área não computável e ainda é beneficiado com 20% a mais de potencial construtivo. Tal alteração está no §8º do art. 112 e foi proposta por Emenda da vereadora – à época, mas não reeleita – Janaína Lima, do Partido Progressistas, não havendo justificativa específica no texto da Emenda⁵.

Como visto na redação acima, o art. 112, com redação atualizada pela Lei nº 17.975/2023, estabelece que os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000 m² devem destinar 10% dessa área à Habitação de Interesse Social (HIS), direcionada para famílias com renda de até seis salários mínimos. Essa área é considerada não computável para fins urbanísticos.

Mas há, alternativamente, a opção de o empreendedor cumprir essa obrigação por meio de: (i) construção de empreendimento de HIS equivalente em outro terreno dentro de zonas urbanas específicas; (ii) doação de terreno de valor correspondente a 20% do valor do terreno do empreendimento; ou (iii) depósito de valor equivalente a 20% do valor do terreno no Fundo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (FUNDURB), com destinação para aquisição ou subsídio de HIS. Em todos os casos, seja na construção no próprio empreendimento ou nas alternativas, o

⁵ A justificativa do texto da emenda não diz respeito à Cota de Solidariedade, mas às demais previsões da proposta, assim ditando: “Considerando que a regulação urbanística para os perímetros de Operações Urbanas Consorciadas - OUC se dá a partir de legislação específica, incluindo parâmetros e percentuais de investimentos para produção de habitação de interesse social, o instrumento da cota de solidariedade só deve ser aplicado nas OUC na hipótese de constar em sua legislação específica. Dessa forma, peço o apoio dos nobres pares para a aprovação desta emenda.”. (SÃO PAULO (Município). **Emenda Aditiva nº 112 ao Projeto de Lei nº 127/2023**, que dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Autoria: Vereadora Janaína Lima e outros. São Paulo: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?pID=463840>. Acesso em: 10 mar. 2025).



cumprimento dá direito a um acréscimo de 20% na área computável mediante pagamento de outorga onerosa do direito de construir (OODC).

Questiona-se a própria existência dessas opções, argumentando que só deveria existir a regra, sem exceção. Isso porque, na aplicação da norma, a exceção se tornou a regra, o que relembra Maricato, que diz que “a exceção é mais regra do que exceção, e a regra é mais exceção do que regra”⁶. É importante destacar que a experiência estrangeira mostra que, nos locais em que há tais alternativas, o Poder Público tem que atuar para que as alternativas não se tornem mais vantajosas do que a regra de construção no próprio empreendimento⁷.

A aplicação do instrumento indica que o depósito ao FUNDURB é, de longe, a alternativa mais utilizada pelos empreendedores imobiliários. Alinha-se ao posicionamento de que tal via deturpa a finalidade do instrumento, que se torna arrecadatório e não tem enfoque na própria efetivação do direito à moradia⁸. Gaio e Fernandes afirmam que, ao se introduzir tal alternativa, repetiu-se o que ocorreu com o solo criado, pois as normativas municipais brasileiras substituíram a função originariamente urbanística por sua utilização financeira⁹. O depósito para o FUNDURB funciona como uma OODC adicional, de acordo com a própria visão do mercado imobiliário, que prefere pagar em dinheiro do que ter que construir moradias sociais, especialmente se forem no mesmo empreendimento.

Na prática, ter-se-iam mais recursos para a produção oficial de habitação social, que permanecerá nas periferias. A produção excludente da cidade continua igual, talvez com mais

⁶ MARICATO, Ermínia. **Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório.** Texto para discussão para II Lehmann Dialogues – Harvard, 2012. p. 20.

⁷ Cf. SCHUETZ, Jenny; MELTZER, Rachel; BEEN, Vicki. **The Effects of Inclusionary Zoning On Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington DC and Suburban Boston areas.** Furman Center for Real Estate and Urban Policy - New York University. New York, 2007.

⁸ “A Cota virou no final das contas um instrumento de arrecadação, uma OODC especial para grandes empreendimentos. Tirou-se por inteiro o sentido da redemocratização territorial. É insignificante em relação à sua ideia original, por mais que aumente o caixa do fundo. Mas é normal: Brasil, patrimonialismo. Os vereadores vão legislar nessa corrente. Protegeram os interesses dos setores dominantes, dos proprietários fundiários, dos empreendedores, como tradicionalmente se faz.” (NAKANO, Anderson Kazuo. Entrevista *apud* MOREIRA, Fernanda de Abreu. **Cota de solidariedade: instrumento de inclusão socioespacial ou bônus de potencial construtivo?** Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU). 2022. p. 115.)

⁹ GAIO, Daniel.; FERNANDES, Letícia Alves. O papel da legislação urbanística francesa na efetivação da moradia social. **II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social**, Londrina, 2017. p. 3.



habitações sociais¹⁰. Whitaker argumenta que a terra teria virado dinheiro para produzir casas em localidades mais distantes, como fazem costumeiramente as políticas habitacionais brasileiras¹¹.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Cota de Solidariedade, da forma como foi originalmente pensada, é um instrumento capaz de efetivar o direito à moradia adequada, promover a mistura social e atuar na redistribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Com os retrocessos e desvios ao longo do caminho, oriundos da prática imobiliária e da própria legislação, o instrumento teve a sua finalidade deturpada, devendo ser repensado para que volte a ter viés social, cumpra as finalidades do Direito Urbanístico, e não siga sendo tão somente uma ferramenta de arrecadação.

REFERÊNCIAS

GAIO, Daniel.; FERNANDES, Letícia Alves. O papel da legislação urbanística francesa na efetivação da moradia social. **II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social**, Londrina, 2017.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **En defensa de la vivienda**. Tradução: Violeta Arranz. Madrid: Capitán Swing, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório**. Texto para discussão para II Lehmann Dialogues – Harvard, 2012.

MOREIRA, Fernanda de Abreu. **Cota de solidariedade: instrumento de inclusão socioespacial ou bônus de potencial construtivo?** Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU). 2022.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022.

SCHUETZ, Jenny; MELTZER, Rachel; BEEN, Vicki. **The Effects of Inclusionary Zoning On Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington DC and Suburban Boston areas**. Furman Center for Real Estate and Urban Policy - New York University. New York, 2007.

WHITAKER, João Sette. O patrimonialismo e as leis facultativas: o caso da Cota de Solidariedade em São Paulo — cidades para que(m)?: **Blog Cidades para quem?**, 29 nov. 2014.

¹⁰ WHITAKER, João Sette. O patrimonialismo e as leis facultativas: o caso da Cota de Solidariedade em São Paulo — cidades para que(m)?: **Blog Cidades para quem?**, 29 nov. 2014.

¹¹ *Ibid.*.