

C

omo evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário¹

How to avoid reproducing inequalities in urban space production? Challenges of the urban planning and budgetary system

Rosane Segtin Keppke

Pós-doutoranda do IEA-USP, graduada e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, mestra em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV, especialista em Gestão e controle externo das Contas Públicas pela EGC/TCMSP. Arquiteta e Urbanista da Prefeitura de São Paulo, atualmente colaborando na Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP

Egle dos Santos Monteiro

Graduada em Direito pela USP. Mestra em Direito do Estado pela PUC-SP, onde é professora de Direito Administrativo, Urbanístico e Fundamentos de Direito Público. Atualmente é a assessora-chefe de controle externo no TCMSP

Gisela Coelho Nascimento

Auditora de controle externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Engenheira Civil e mestra em Engenharia pela Poli-USP

Resumo: O artigo faz uma descrição crítica dos estudos em desenvolvimento pelo Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que está colocando o enfrentamento às desigualdades sociais na pauta das auditorias operacionais deste órgão de controle externo. As múltiplas dimensões das vulnerabilidades urbanas são o ponto de partida das análises setoriais, o que pressupõe investigar a distribuição territorial do sistema de planejamento orçamentário. Mas em virtude do encolhimento drástico dos recursos ordinários para as despesas de capital, tornou-se imprescindível analisar a contribuição de outras estratégias de financiamento da infraestrutura pública. Atualmente, o Fundurb e as Operações Urbanas Consorciadas equivalem à metade dos investimentos em infraestrutura, e ambos contrastam na mitigação das desigualdades socioespaciais, induzindo o Observatório a entrar na discussão sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade. Neste sentido, o ponto alto do artigo é o caso do apoio expresso do TCMSP à destinação dos excedentes da Operação Urbana Consorciada Faria Lima para o enfrentamento à Covid-19, abrindo um precedente de subsídios cruzados na aplicação deste instrumento urbanístico.

Palavras-chave: Desigualdades sociais. Desigualdades territoriais. Regionalização do orçamento. Outorga onerosa do direito de construir. Operações urbanas consorciadas.

Abstract: The article provides a critical description of the studies developed by the Court of Auditors of the Municipality of São Paulo's Public Policy Observatory, which is placing the fight against social inequalities on the agenda of the operational audits of this external control body. The multiple dimensions of urban vulnerabilities are the starting point for sectoral analyses, which presupposes investigating the territorial distribution of the budget planning system. But due to the drastic shrinkage of ordinary resources for capital expenditures, it became essential to analyze the contribution of other public infrastructure financing strategies. Currently, Fundurb and the Consortium Urban Operations are equivalent to half of the investments in infrastructure. Both contrast in mitigating socio-spatial inequalities, inducing the Observatory to discuss the revision of the city's Strategic Master Plan. In this sense, the article's highlight is the case of TCMSP's express support for allocating surpluses from the Urban Operation Consortium Faria Lima to confront Covid-19, setting a precedent of cross-subsidies in the application of this urban instrument.

Keywords: Sociospatial inequalities. Public budget allocation. Sale of Building Rights. Joint urban operations.

1 Introdução

O Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) foi criado recentemente para somar-se a outras instituições no enfrentamento às desigualdades sociais – fenômeno fortemente correlacionado à má distribuição orçamentária no território. A iniciativa vem ao encontro

da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público NBASP 9020 (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020), tradução adaptada das normas internacionais GUID 9020 e INTOSAI GOV 9040, que incorporam a avaliação de políticas públicas nas auditorias operacionais, conforme adesão dos Tribunais de Contas à Agenda 2030, por ocasião do Acordo de Moscou em 2019.

Indo ao encontro da norma, as variáveis orçamentárias são inerentes às análises da equipe multidisciplinar de auditores e assessores técnicos do TCMSP – advogados, contadores, engenheiros, sociólogos, arquitetos e urbanistas, entre outros. Em caráter complementar, o Observatório possibilita a potencialização da avaliação das políticas públicas aproximando-os dos pesquisadores vinculados às universidades e organizações da sociedade civil parceiras – Instituto de Estudos Avançados da USP, Universidade Federal do ABC, Universidade Nove de Julho, Fundação Getúlio Vargas e Fundação Tide Setubal. Aliás, a pauta das desigualdades sociais e a demanda pela regionalização do orçamento municipal são denominadores comuns desta construção interinstitucional.

O principal objetivo do Observatório é formular um painel de indicadores setoriais e eventualmente um índice que reflitam a efetividade e a equidade do gasto em políticas públicas. Não pela falta de indicadores apresentados pelo Executivo, pois só o “ObservaSampa” propõe mais de mil (SÃO PAULOc, 2020). A propósito, é oportuno destacar o mérito dos dados abertos, da incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aos indicadores e metas do Plano Plurianual (PPA), do portal “Gestão Urbana” e, pela primeira vez em São Paulo, o portal de monitoramento do Plano Diretor Estratégico (PDE)². Entretanto, todo este sistema de indicadores está atrelado a planos que se desfazem ao final de ciclos, impossibilitando estabelecer séries históricas, daí a pertinência de um sistema de monitoramento independente e estável da parte do TCMSP.

Por ser um tema crucial para o controle social e o controle externo, a regionalização do orçamento municipal motivou a formação de um grupo de trabalho específico dentro do Observatório, o qual agrega representantes das instituições parceiras e servidores da Secretaria da Fazenda Municipal. Além deste, há o “GT Educação”, o “GT Saúde” e o “GT Urbanismo” – as duas primeiras políticas setoriais tornaram-se objeto de estudo por estarem no topo da curva ABC do gasto público, e a última por cuidar da política que molda a qualidade de vida urbana como um todo.

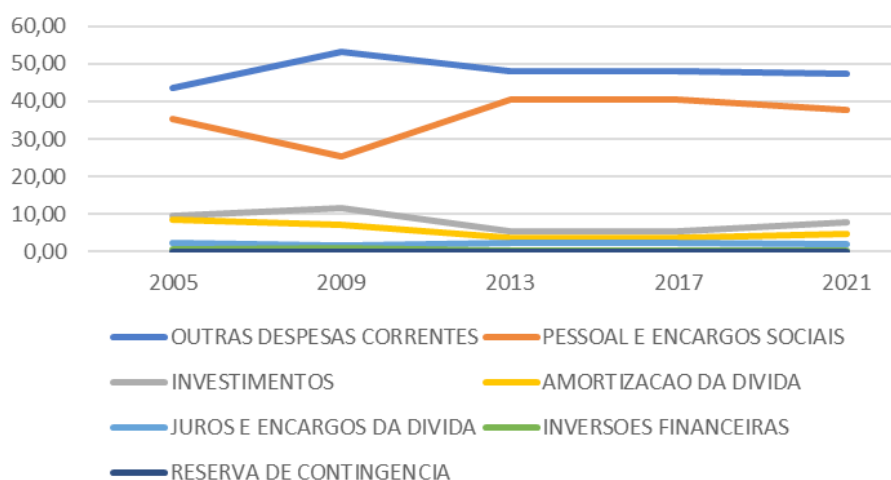
Os estudos do GT Urbanismo são o enfoque deste artigo, com destaque ao caso de apoio do TCMSP à transferência de recursos excedentes da Operação Urbana Consorciada (OUC) Faria Lima para as medidas de combate à Covid-19,

com o propósito de contribuir para as discussões sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE).

2 As desigualdades orçamentárias: estudos em andamento

Sabe-se que o sistema orçamentário municipal deve decorrer inexoravelmente do PDE, mesmo que o instrumento seja uma “ilusão” em termos de plano de obras, zoneamento e participação popular (VILLAÇA, 2005). Acrescenta-se que também é ilusório implementar infraestrutura tendo apenas 5,7% do orçamento ordinário para esta finalidade, pois, a despeito da receita anual de R\$ 62,7 bilhões, 95% estão comprometidos com despesas correntes e amortização da dívida, segundo dados de 2019 (SÃO PAULOa, 2019).

Figura 1 – Natureza da despesa do orçamento do Município de São Paulo 2005-2021



Fonte: TCMSP⁹.

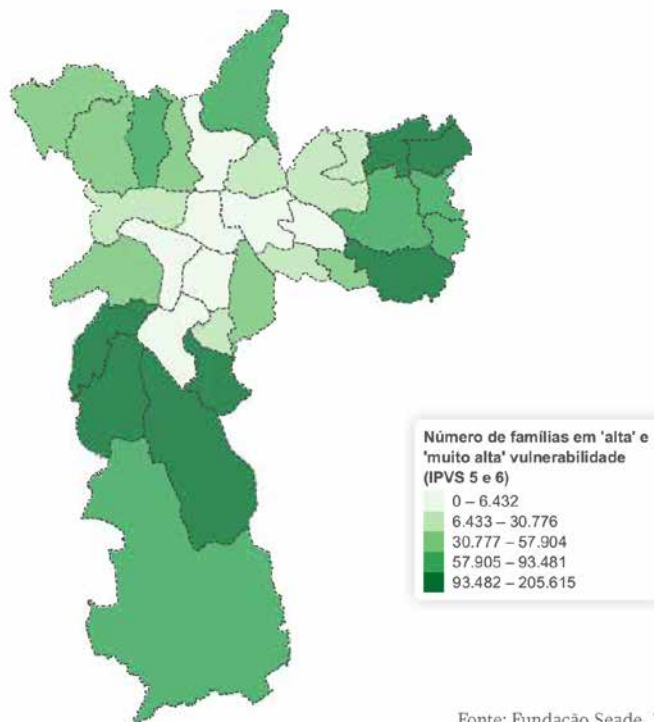
A Figura 1 demonstra que o percentual de orçamento disponível para investimentos em programas e infraestrutura tem sido inferior a 10% das despesas nas quatro últimas gestões, o que representa valores certamente muito aquém às demandas do Plano Diretor Estratégico.

As análises da Fundação Tide Setubal (2020) apontam que os recursos orçamentários são distribuídos de forma regressiva no território municipal. A Figura 2 mapeia a ponderação

do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) alto e muito alto por Subprefeitura. A Figura 3 pondera o orçamento per capita por Subprefeitura, evidenciando que a alocação orçamentária se concentra nas Subprefeituras de menor vulnerabilidade social, com algumas exceções na franja periférica, mas preterindo Subprefeituras vulneráveis e muito populosas como Pirituba-Jaraguá, Freguesia-Brasilândia, Casa Verde-Cachoeirinha, Campo Limpo,

M'Boi Mirim.

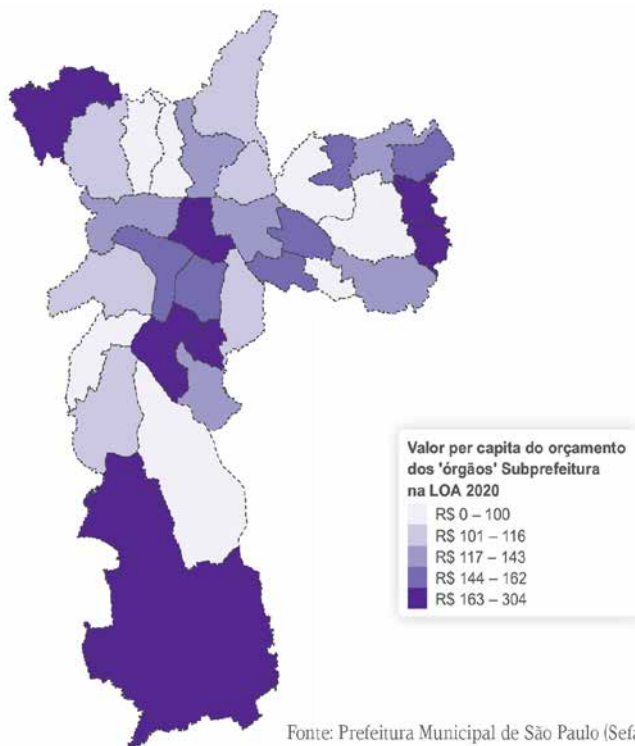
Figura 2 – IPVS 5 e 6 ponderado por Subprefeitura



Fonte: Fundação Seade, 2010.

Fonte: Fundação Tide Setubal, 2020, p. 13.

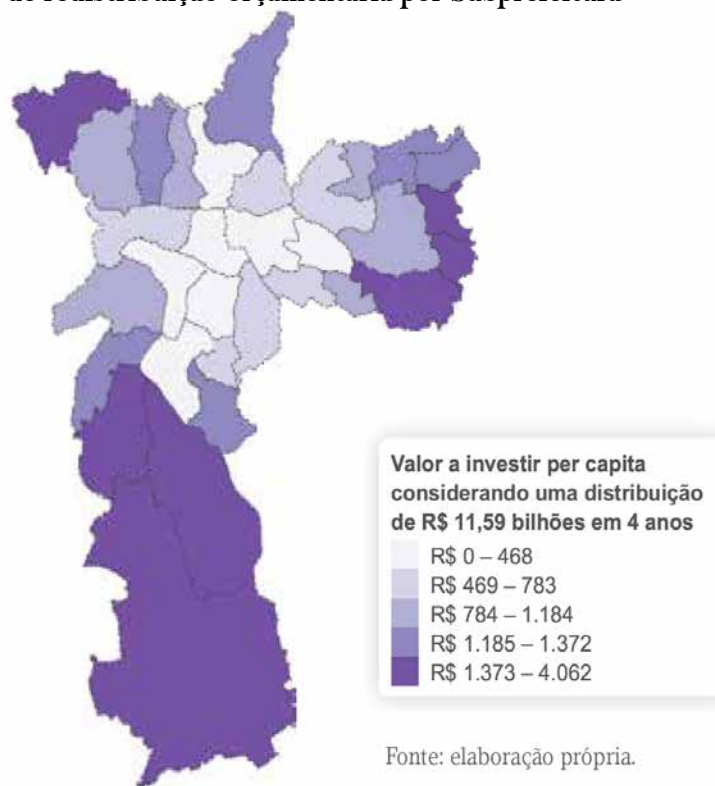
Figura 3 – Orçamento per capita por Subprefeitura



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Sefaz), 2020.

Fonte: Fundação Tide Setubal, 2020, p. 13.

Figura 4 – Proposta de redistribuição orçamentária por Subprefeitura



Fonte: Fundação Tide Setubal, 2020, p. 35.

Na Figura 4, a Fundação Tide Setubal e a Rede Nossa São Paulo propõem um índice de redistribuição orçamentária por Subprefeitura que atribui peso 60% para infraestrutura urbana (coleta de esgoto, favelas, tempo de deslocamento), 30% para vulnerabilidade social (IPVS, homicídios e acidentes) e 10% para geografia e demografia (área e população). Para obter maior precisão das análises as Organizações da Sociedade Civil (OSC) reivindicam avanços na regionalização do orçamento, hoje restrita aos dados das Subprefeituras, que representaram apenas 4,3% dos valores empenhados em 2020, segundo a plataforma IRIS do TCMSP.

Ocorre que recursos orçamentários escassos geram dependência de recursos extraordinários que advêm de transferências voluntárias, de operações de crédito e de

instrumentos urbanísticos. Estes últimos são hoje os grandes financiadores da infraestrutura do município, quais sejam, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), as quais tem se financiado por meio dos CEPAC:

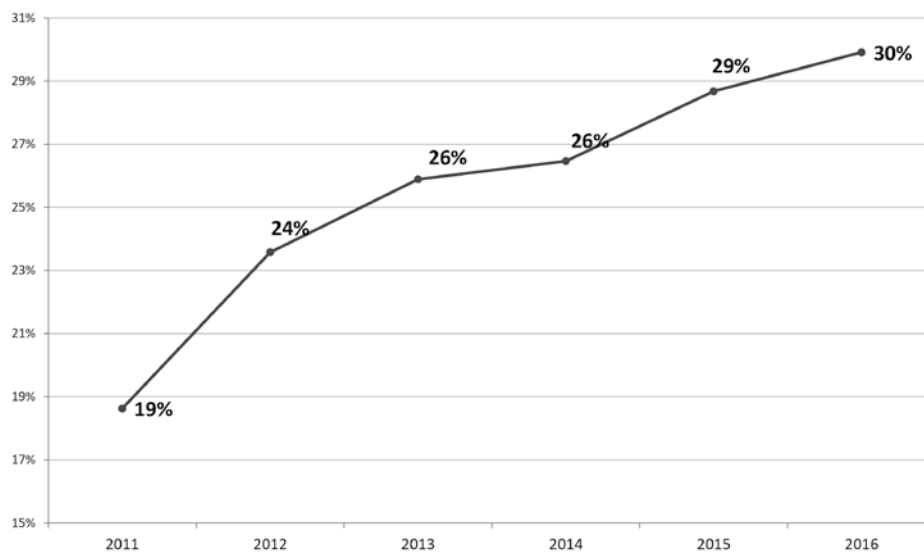
Os CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da SP URBANISMO, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. (SÃO PAULO CIDADE/ SP URBANISMO⁴).

Figura 5 – Percentual de investimentos das OUCs no total do município 2011-16

PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DAS OPERAÇÕES URBANAS NO TOTAL DE INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO*

Funções Urbanismo, Habitação, Saneamento e Transporte

(valores atualizados - base out/2016 - IPC/Fipe)



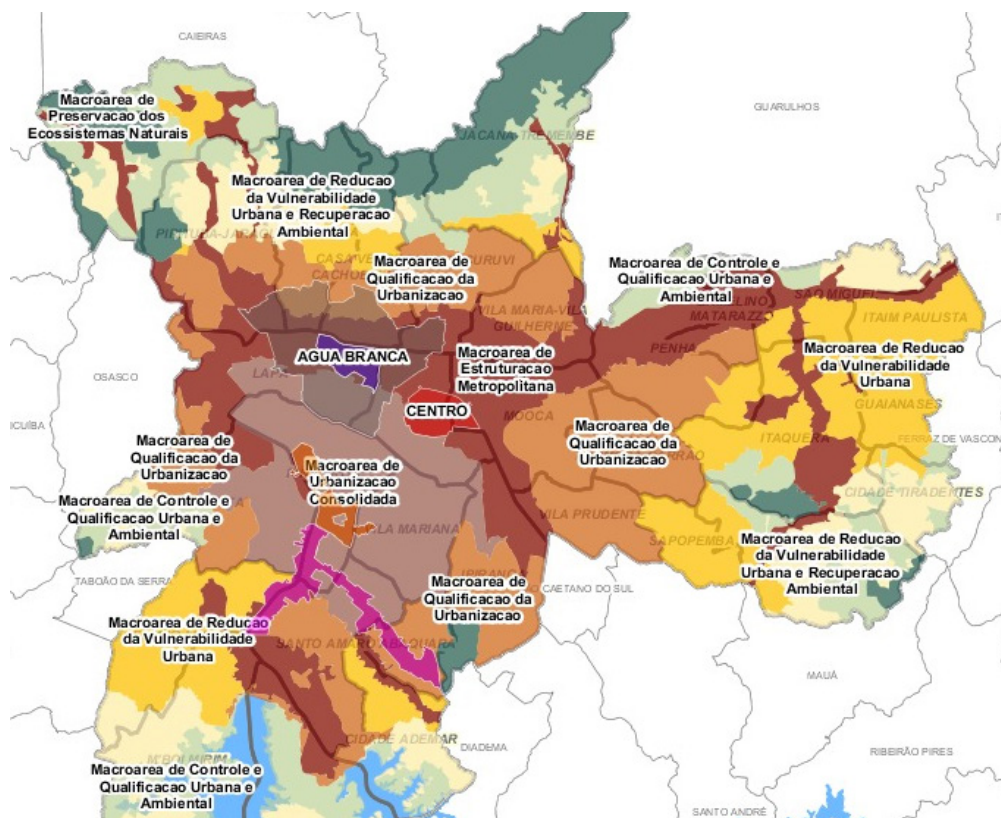
*Somente despesas de capital, para as funções especificadas

Fonte: SÃO PAULO CIDADE/ SP URBANISMO, 2016, p. 9.⁵

A Figura 5 expõe que as Operações Urbanas Consorciadas equivalem a 30% do orçamento em infraestrutura da cidade, lembrando que, conforme o Estatuto da Cidade, numa

OUC os recursos captados destinam-se exclusivamente para o programa de investimentos no próprio perímetro.

Figura 6 – Macroáreas e Operações Urbanas Consorciadas do PDE



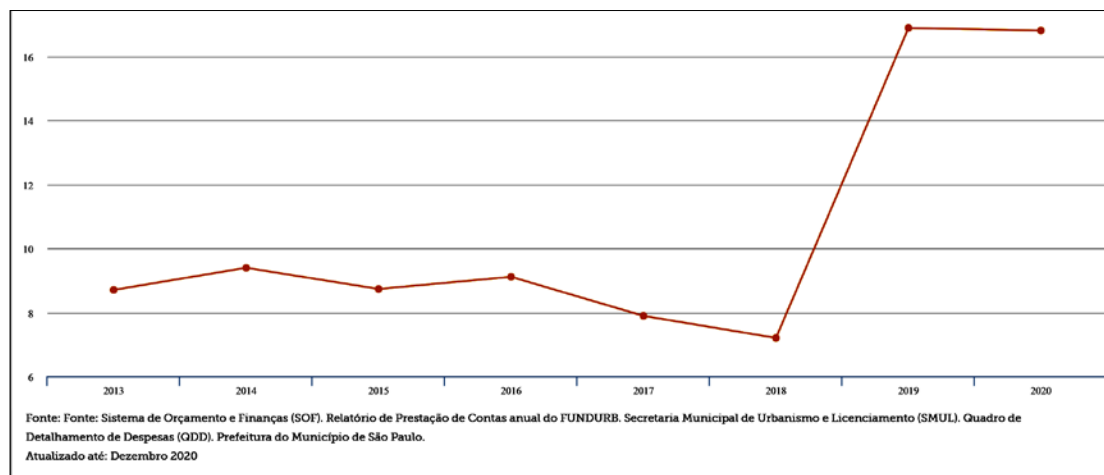
Fonte: GeoSampa⁶

O problema, portanto, é que as OUCs concentram os recursos extraorçamentários onde também se concentram os recursos orçamentários, favorecendo as já privilegiadas Macroáreas de Urbanização Consolidada e Macroárea de Estruturação Metropolitana, perpetuando as desigualdades nas macroáreas com vulnerabilidades sociais, urbanas e ambientais (Figura 6).

Por contraste, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) seria o instrumento urbanístico com potencial para atenuar tal concentração. De acordo com o Art. 340 do PDE (SÃO PAULO^b, 2014):

- I. ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme Figura 4A anexo;
- II. ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

Figura 7 – Participação do Fundurb nos investimentos da Prefeitura de São Paulo



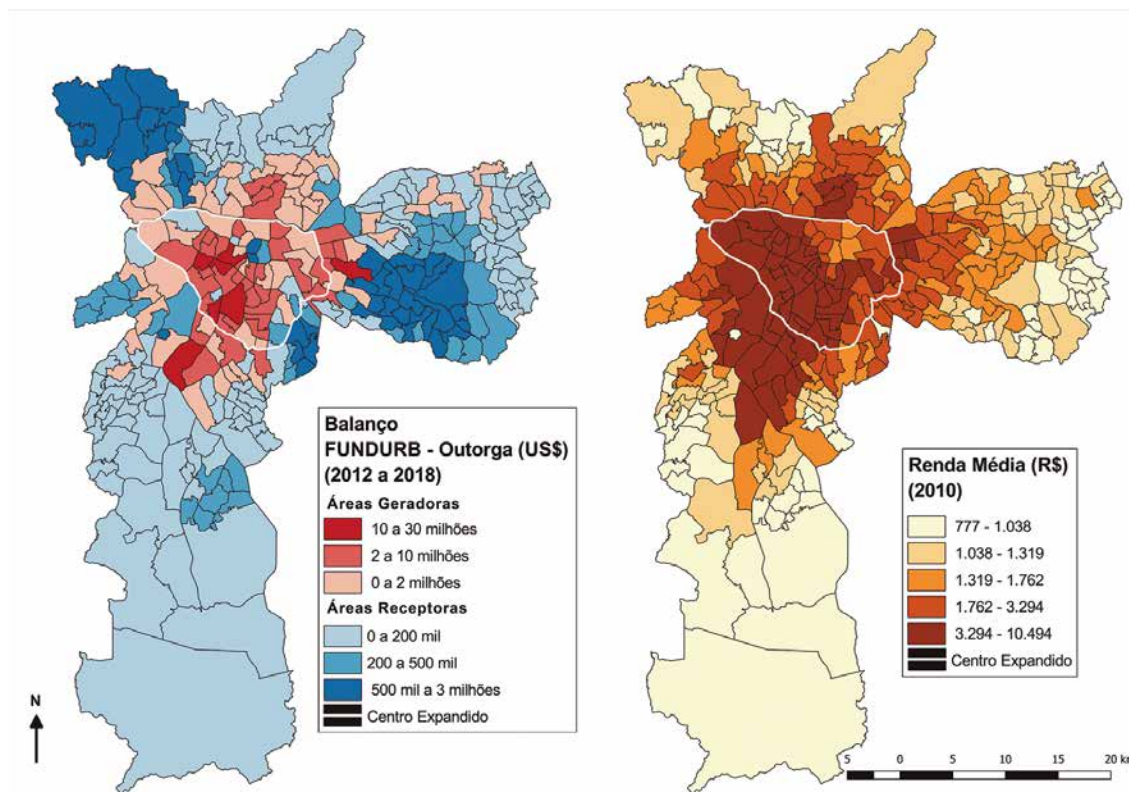
Fonte: SÃO PAULO CIDADE/ SP URBANISMO, 2020⁷

De acordo com a Figura 7, o Fundurb é responsável por 18% dos investimentos municipais com infraestrutura.

Na Figura 8, o balanço das áreas geradoras (degradê vermelho) e receptoras dos recursos da OODC (degradê azul) é contrastado com o mapa de renda média domiciliar, ficando evidente a potência do Fundurb em termos de subsídios cruzados. Porém, os autores advertem:

O instrumento pode e deve ser otimizado para melhor atuar nessas duas demandas – onde e o quê – de modo mais robusto, com maior foco e eficácia. O instrumento deve ser potencializado e não desidratado conforme proposta de revisão do marco regulatório urbano apresentada pela atual gestão, ao propor desconto de 30% no valor da OODC gerando significativa redução de recursos ao Fundurb (LEITE et al., 2018, p. 54).

Figura 8 – Balanço entre geração de recursos da OODC e o investimento por área de ponderação (2012-2018) e distribuição espacial da renda (2010)



Fonte: Leite et al, 2018, p. 53.

Na mesma direção, em recente trabalho de conclusão de curso de pós-graduação, Rodrigues (2021, p. 21) apurou que o Fundurb realizou investimentos de 24% em Habitação de Interesse Social (HIS), enquanto as Operações Urbanas Consorciadas – que arrecadaram o dobro dos recursos, investiram apenas 10% em HISs nos seus perímetros principais e expandidos, concluindo também que o Fundurb tem melhor desempenho sob o critério da equidade.

Juntos, os instrumentos urbanísticos das

Operações Urbanas Consorciadas (Figura 5) e do Fundurb (Figura 7) representam metade dos investimentos em infraestrutura no município de São Paulo. A tendência de aumento revela a maior dependência por recursos extraorçamentários, com o agravamento que para as macroáreas vulneráveis só restam as alternativas de disputar os recursos da ODDC destinadas ao Fundurb, ou transferências voluntárias, ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), ou operações de crédito.

Figura 9 - Orçamento liquidado em 2019 regionalizado por Subprefeitura

Subprefeitura	Orçamento Atualizado (R\$ milhões)	Orçamento Liquidado (R\$ milhões)	Área (km ²)	População	IDH-M*	Orçamento Liquidado / hab/área
Ermelino Matarazzo	30,735	29,926	16,02	203.917	0,777	9,16
Jabaquara	32,267	27,689	14,04	224.494	0,816	8,78
Cidade Tiradentes	29,417	27,45	14,97	221.201	0,708	8,29
Guaianases	43,926	39,534	17,81	269.788	0,713	8,23
Sé	102,936	97,135	26,7	464.244	0,889	7,84
Aricanduva-Formosa	33,516	42,306	22,39	261.318	0,822	7,23
Sapopemba	24,436	25,037	13,66	278.294		6,59
Vila Prudente	30,731	26,678	19,3	243.403	0,785	5,68
Santo Amaro	41,583	45,34	37,84	246.451	0,909	4,86
São Miguel Pta.	45,055	44,52	26,12	353.520	0,736	4,82
V. Mariana	40,964	41,836	27,05	358.866	0,938	4,31
Pinheiros	39,123	40,614	32,07	294.607	0,942	4,3
Cidade Ademar	36,664	48,921	30,74	429.665	0,758	3,7
V. Maria-V. Guilherme	30,418	27,256	26,97	285.695	0,793	3,54
Itaim Paulista	#N/D	28,393	21,66	372.749	0,725	3,52
Mooca	38,337	40,599	36,13	362.465	0,869	3,1
Santana-Tucuruvi	34,183	32,617	35,87	314.612	0,869	2,89
Perus-Anhanguera	29,959	29,482	57,35	178.582	0,731	2,88
Casa Verde-Cachoeirinha	25,694	23,003	27,27	298.329	0,799	2,83
Freguesia-Brasilândia	37,268	34,184	32,17	407.040	0,762	2,61
Lapa	42,03	33,046	40,7	325.735	0,906	2,49
São Mateus	57,061	51,113	45,59	451.137	0,732	2,49
Ipiranga	42,342	37,949	37,68	476.241	0,824	2,11
Penha	44,863	42,267	43,46	461.090	0,804	2,11
Campo Limpo	#N/D	46,063	36,76	683.402	0,783	1,83
M'Boi Mirim	46,382	70,137	63,61	608.865	0,716	1,81
Butantã	42,675	40,673	56,54	457.072	0,859	1,57
Pirituba-Jaraguá	44,279	38,188	55,48	463.664	0,787	1,48
Itaquera	45,486	43,352	55,23	535.080	0,758	1,47
Jaçaná-Tremembé	29,667	27,505	65,48	312.489	0,768	1,34
Capela do Socorro	46,585	51,006	132,92	601.127	0,75	0,64
Parelheiros	29,173	25,521	358,79	159.229	0,68	0,45



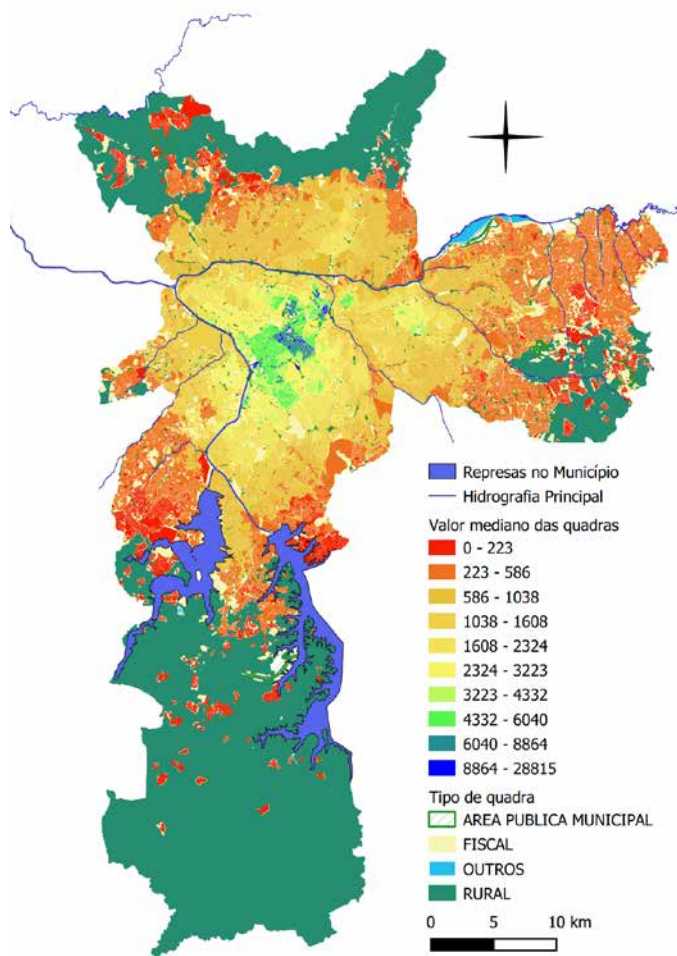
Da esquerda para a direita, degradê em quatro escalas do melhor para o pior IDH-M

Fonte: Keppke et al, 2021, p. 36.

Mas retornando às despesas correntes, as análises do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP sinalizam que o gasto em zeladoria urbana (Figura 9) segue o mapa das despesas de capital – investimentos com infraestrutura e programas, de natureza orçamentária

e extraorçamentária, coincidindo com os perímetros de Operação Urbana Consorciada, com a Macroárea de Urbanização Consolidada e a Macroárea de Estruturação Metropolitana, reforçando, portanto, as desigualdades socioespaciais.

Figura 10 – Valor do m² de terreno (mediana por quadra)



Elaboração: Gisela Nascimento a partir dos dados do valor do terreno do IPTU 2020 (GeoSampa)

No momento o GT Urbanismo do Observatório está construindo um “mapa base” orientado pelo valor do m² de terreno (Figura 10) de acordo com a Planta Genérica de Valores (PGV). Este mapa baseia-se no valor venal do m² dos terrenos, constante na base de dados do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) 2020, cuja camada georreferenciada

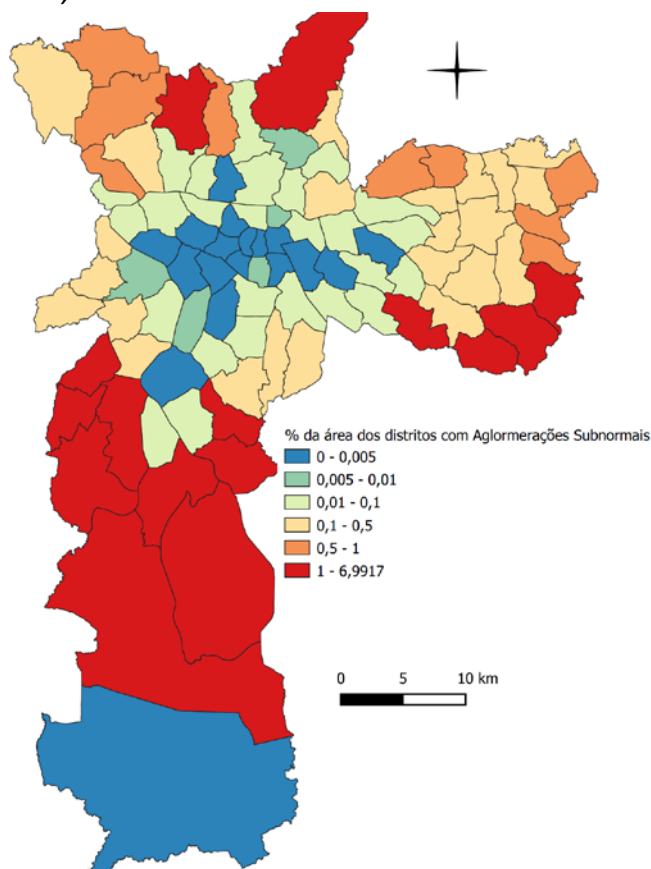
pode ser obtido no Site do GeoSampa. Os dados foram agregados por quadra através do valor mediano dos lotes. Algumas conclusões podem ser observadas na análise do mapa, em que se pode verificar que as áreas periféricas apresentam valores bem menores que as áreas centrais, numa proporção que pode atingir até 130 vezes. Tal proporção é apenas um indicativo, pois

em diversas áreas de renda similar, como por exemplo a área do Butantã próxima ao Campus da Universidade de São Paulo (USP), que apresenta renda muito alta, o terreno tem valor bem menor que o de Pinheiros, que tem uma renda menor, mas cujos terrenos apresentam maior potencial construtivo.

Outra análise realizada no sentido de se identificar as desigualdades reinantes no

território do Município foi a verificação da área de Aglomerados Subnormais segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que apresenta estes valores para o ano de 2019. Estas áreas foram calculadas a partir das camadas de Aglomerados Subnormais obtidas no site do IBGE⁸, que foram divididas por distritos. O mapa resultante é apresentado na Figura 11:

Figura 11 – Porcentagem do território dos distritos coberta por Aglomerados Subnormais (IBGE-2019)



Elaboração: Gisela Nascimento a partir dos dados IBGE 2019

A análise do mapa permite verificar que a distribuição dos Aglomerados Subnormais é centrífuga, com as regiões centrais apresentando uma proporção bem menor que a das periferias, com uma exceção relevante em Marsilac, no extremo sul do Municípios, mas cujo resultado pode-se creditar à grande extensão do distrito e à sua pequena ocupação urbana.

Será realizado um painel de informações

abrangendo: topologia das redes de infraestrutura urbana (mobilidade, saneamento, drenagem, telefonia móvel, iluminação pública, equipamentos públicos das políticas setoriais); áreas de risco (deslizamento, solapamento, inundações); sistema de áreas verdes, arborização urbana e espaços livres públicos; favelas e loteamentos irregulares, entre outras informações relevantes para a precificação da terra. Todos estes elementos deverão

ser analisados de forma integrada, pois vários deles apresentam discrepâncias, como ficou evidente na análise do mapa do valor das quadras mostrado na Figura 10.

Tal painel espacial permitirá várias análises entre o valor da localização e a produção pública do espaço, porém sua função principal é plasmar e monitorar a localização dos investimentos dos Planos Plurianuais, Programas de Metas, Operações Urbanas Consorciadas, Fundo de Urbanização do Município e outras estratégias de financiamento da infraestrutura pública. Todos estes dados estão disponíveis no site GeoSampa.

3 O caso dos excedentes da OUC Faria Lima

Ainda na pauta da alocação orçamentária, em artigo recente Monteiro, Toledo e Bordin (2020), assessores jurídicos do TCMSP, relataram o esforço teleológico para justificar a excepcional transferência de recursos excedentes da OUC Faria Lima para as medidas de combate à Covid-19.

A rigor, numa OUC, os recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir, no caso da OUCFL, decorrentes dos leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) destinam-se exclusivamente ao programa de investimentos no próprio perímetro, conforme o parágrafo 1º do art. 33 do Estatuto da Cidade, sem margem para exceção (BRASIL, 2001).

Todavia, a positivação das OUCs, como instrumento da política urbana pelo Estatuto da Cidade, impõe – como condição de legalidade e de legitimidade – a sua vinculação ao objetivo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e às diretrizes e princípios da política urbana, em especial, aos princípios da reserva do plano; da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; da recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos; da gestão democrática

das cidades, o que parece não se coadunar com a manutenção dos recursos auferidos pela OUCFL no seu perímetro, mesmo na hipótese de conclusão do seu programa de investimentos.

Nesse sentido, ainda que não tenha sido decretada como finalizada, tendo a OUC Faria Lima concluído o seu programa de investimentos, e na ausência de um regime de transição aplicável ao final da OUCFL, na forma prevista no inciso XVI do art. 141 do Plano Diretor de São Paulo, interpretou-se que os recursos excedentes àqueles necessários à execução do referido programa de investimentos poderiam ser transferidos para fazer frente às despesas decorrentes das ações de combate à pandemia.

Com efeito, a Lei que institui a OUCFL não distingue os recursos disponíveis em conta vinculada quanto à suficiência para a execução do programa de investimentos, daí o entendimento pela possibilidade de classificá-los como recursos *necessários* à execução do programa de investimentos; e *excedentes* em relação a essas finalidades.

Apurada a existência de recursos excedentes, argumentam Monteiro, Toledo e Bordin (2020, p. 38), que:

por meio de **interpretação teleológica**, seria possível defender a utilização dos recursos *excedentes* em outras áreas, na medida em que a política de desenvolvimento urbano objetiva o pleno desenvolvimento da função social da cidade (“caput” do art. 182 da Constituição Federal⁹), o que impede, ao nosso sentir, que tais recursos sejam aplicados em infraestrutura não necessária à área da respectiva OUC. A rigor, nessa perspectiva, os recursos *excedentes* sequer seriam considerados *vinculados* ao programa de investimentos estabelecido para a OUC.

Os argumentos e conclusões alcançadas por Monteiro, Toledo e Bordin (2020) guardam total pertinência com a própria concepção do instrumento das OUCs, cuja finalidade é o financiamento da transformação urbanística de

determinada região pela iniciativa privada, por meio da alienação de potencial construtivo. A lógica da transformação urbanística pretendida para o perímetro da OUC determina que o estoque de potencial construtivo a ser alienado seja definido de acordo com as transformações urbanísticas pretendidas, vale dizer o adensamento do perímetro da OUC decorrente da alienação de potencial construtivo deve ser considerado no programa de investimentos, de forma a garantir a infraestrutura urbana adequada para o local.

A apuração de recursos *excedentes* àqueles necessários ao programa de investimentos da OUCFL, pela Auditoria do TCMSP, guarda traços de ineditismo, e chama atenção para: (i) a necessidade de avaliação *precisa* dos estoques de potencial construtivo a ser alienado nas OUCs; (ii) o reforço à ideia de dependência das OUCs aos sabores do mercado imobiliário; (iii) a incapacidade de as OUCs promoverem a recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos.

Nesse sentido, oportuno trazer a lume as conclusões alcançadas por Rodrigues (2021), na comparação realizada entre os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Operação Urbana Consorciada: (i) o valor médio do m² do terreno no perímetro da OUCFL é de R\$ 5.980,06, enquanto na cidade como um todo o valor é de R\$1.389,49, isto é 4,3 vezes maior. Ademais, o CA máximo nas OUCs pode alcançar 6 vezes a área do terreno, ao passo que na OODC apenas 4, o que parece corroborar a conclusão de que, além de não distribuir a mais valia da terra urbana, as OUCs são implementadas nas áreas de urbanização consolidada, em atendimento aos interesses do mercado imobiliário.

Vale lembrar que, *em tese*, a aplicação dos recursos das OUCs no próprio perímetro surge da concepção de que essa área demandaria o incremento de infraestrutura a ser financiada pelo particular, ao passo que nas áreas onde a OODC é praticada haveria infraestrutura suficiente, o que

permitiria a aplicação dos recursos gerados, via Fundurb, em outras regiões da cidade.

Cumpra, ainda, ponderar que, a partir das reiteradas críticas em relação às OUCs, alterações legislativas impuseram a destinação de 25% dos recursos arrecadados em habitação de interesse social, o que, mesmo assim, não foi suficiente para mitigar os resultados insuficientes, da perspectiva do princípio da recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos. Rodrigues (2021, p. 19) demonstra que:

Ainda para fins de comparação, retomamos os valores mencionados nas seções 2.2 e 3.2 referentes aos recursos liquidados para aquisição de terrenos com finalidade habitacional – 72,8 milhões de reais proveniente das Operações Urbanas e 348,6 milhões provenientes do Fundurb. Além deste ter investido quase 5 vezes mais em aquisição de terrenos no período em questão, considerando a diferença do valor médio do m² do terreno no perímetro da OUCFL (R\$5.980/m²) e na cidade como um todo (R\$1.389/m²), o recurso investido pelo Fundurb possibilita, hipoteticamente, a aquisição de 20 vezes mais metros quadrados em toda a cidade do que o recurso das Operações Urbanas possibilita em seus perímetros (...).

As críticas ora lançadas somam-se a tantas outras apontadas pelos estudiosos do tema. A propósito, merece referência o estudo comparativo, feito por Saure (2020), sobre a implementação de grandes projetos de renovação urbana em Londres e no Rio de Janeiro – OUC Porto Maravilha, onde as políticas públicas produzidas dependem de alto investimento público, em regiões específicas, com viés redistributivo residual e alta dependência em relação ao mercado. Na oportunidade chegou-se à conclusão de que:

Em ambos os casos os projetos são intrinsecamente vinculados à valorização imobiliária. Em ambos os casos o risco é público e o investimento público é alto. Em ambos os casos os riscos para o investidor privado são reduzidos uma vez que o

investimento em infraestrutura é garantido pelo aporte inicial do governo central e a contrapartida privada não é variável. No entanto, no Brasil, parte desse investimento público é custeado, em longo prazo, com a contrapartida pública arrecadada através da venda de solo virtual, às custas de nenhum investimento dentro do orçamento do projeto para demandas vinculadas ao planejamento de equipamentos públicos para o local, que é mantido descentralizado nas secretarias da prefeitura. Já no Reino Unido o retorno ao governo nacional é mais baixo, e a valorização imobiliária paga de volta apenas uma parte do investimento inicial, no longo prazo, através da arrecadação da empresa de desenvolvimento local. (SAURE, 2020, p. 12).

O cenário ora apresentado, confirma, ao nosso ver, o entendimento esposado por Monteiro, Toledo e Bordin (2020), no sentido de que é possível, ou mesmo imperativo, defender a utilização dos recursos *excedentes* da OUCFL em outras áreas, na medida em que a política de desenvolvimento urbano objetiva o pleno desenvolvimento da função social da cidade (“caput” do art. 182 da Constituição Federal¹⁰) e o princípio da recuperação pelo poder público dos investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos é pedra angular dessa política.

Demonstra, também, a necessidade de evolução do instrumento, cuja experimentação aponta para distorções que devem ser corrigidas, a fim de adequá-lo a todo o arcabouço legislativo ao qual se encontra inserido, em especial, ao princípio da função social da propriedade; da reserva do plano; da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; da recuperação pelo poder público dos investimentos que

resultaram na valorização dos imóveis urbanos e da gestão democrática das cidades.

6 Considerações finais

O Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo está mobilizando um arranjo interinstitucional que advoga em favor do enfrentamento às desigualdades socioespaciais por meio do monitoramento das receitas e dos gastos públicos. Para além do aprofundamento da análise dos recursos oriundos dos instrumentos urbanísticos – notadamente da ODDC e da OUC –, é preciso investigar ainda as Parcerias Público-Privadas, as transferências voluntárias dos Governos Federal e Estadual e as operações de crédito, a fim de obter uma compreensão mais fidedigna do financiamento da produção da e da zeladoria da infraestrutura pública.

Ao incorporar a ótica orçamentária na avaliação das políticas públicas o Observatório ascendeu da análise do PPA para o PDE, induzindo o TCMSP a ingressar na discussão sobre o papel do Plano Diretor na produção do espaço urbano e na reprodução das desigualdades. Enquanto órgão de controle externo, os apontamentos do Observatório são levados em conta pelo Executivo, com isso está sendo possível agilizar a regionalização do orçamento; chamar a atenção para a má distribuição orçamentária – setorial, territorial e social; apontar inconsistências na Lei – conforme exposto no caso dos recursos excedentes da OUC Faria Lima; e por fim, estabelecer um painel de indicadores e índices próprios às suas atribuições, que não sofram a descontinuidade dos ciclos do sistema de planejamento municipal, e que ousem debater a agenda pública hegemônica.

Referências

BRASIL. **Lei nº 10.257/01 de 10 de julho 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **(Re)distribuição territorial do orçamento público municipal: uma proposta para virar o jogo da desigualdade**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuiçao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para- virar-o-jogo-das-desigualdades/> Acesso em: 22 jul. 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público NBASP 9020**. Brasília: I, 2020. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NBASP__9020-_Avalia%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_v_24-03-20.pdf Acesso em: 22 jul. 2021.

KEPPKE, Rosane Segantin et al. Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: reflexões sobre indicadores territoriais de urbanismo. **Revista Simetria**, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 31-44, out. 2021. Semestral. Disponível em: <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/imagens/simetria/revista-7/pags-31-44.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

LEITE, Carlos et al. Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis. **Estudos Avançados** [online]. 2019, v. 33, n. 97 pp. 37-60 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.003>. Epub 2 dez. 2019. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.003>. Acesso em: 16 set. 2021.

MONTEIRO, E.; TOLEDO, M.F.; BORDIN, N. Utilização dos recursos excedentes àqueles necessários à execução do programa de investimentos previstos em Operação Urbana Consorciada. **Revista Simetria**, São Paulo, n. 6, p. 33-40, 17 dez. 2020. Disponível em: https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/imagens/simetria/revista-6/simetria_6_17_12_2020.pdf Acesso em: 22 jul. 2021.

RODRIGUES, Daniela Perre. **A venda de Potencial Construtivo Adicional como forma de financiamento da Política Habitacional**: operações urbanas versus Fundurb. 2021. 26 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Público Municipal, Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP, São Paulo, 2021.

SÃO PAULOa (CIDADE). **Balanco orçamentário do exercício de 2019**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/balancete-orcamentario-consolidado-2019_1585570853.pdf Acesso em: 22 jul. 2021.

SÃO PAULOb (CIDADE). **Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1.8.2014. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201105. Acesso em: 22 jul. 2021.

SÃO PAULOc (CIDADE) OBSERVASAMPA. **Observatório de indicadores da Cidade de São Paulo**. Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/> Acesso em: 22 jul. 2021.

SARUE, Betina. Contrapartida pública em projetos de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres. In: X SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 2020, São Paulo. **Anais [...]**. Online: Publicação da Autora, 2020. p. 1-22. Disponível em: https://sdpsc.pflch.usp.br/sites/sdpsc.pflch.usp.br/files/inline-files/Trabalhos%20completos/Pol%C3%ADticas%20do%20urbano%2C%20governan%C3%A7a%20e%20capacidades%20estruturais/Betina_SD2020_Contrapartida%20pu%C3%ABlica%20em%20projetos%20de%20renova%C3%A7%C3%A3o%20urbana.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf Acesso em: 22 jul. 2021.

Notas

1 Trabalho originalmente apresentado ao webinar FÓRUM SP 21 - Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo, 21/09 a 1º/10/2021.

2 Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/> Acesso em: 12 nov. 2021.

3 Elaborado pelas autoras a partir da plataforma IRIS – Informações e Relatórios de Interesse Social do TCMSP Disponível em: <https://iris.tcm.sp.gov.br/> Acesso em: 12 nov. 2021.

- 4 Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19565 Acesso em: 12 nov. 2021.
- 5 Elaborado pelas autoras a partir de http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf Acesso em: 12 nov. 2021.
- 6 Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br> Acesso em: 12 nov. 2021.
- 7 Elaborado pelas autoras a partir de <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/> Acesso em: 12 nov. 2021.
- 8 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads>
- 9 Art. 182. *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*
- 10 Art. 182. *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*