

RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA PARA FINANCIAMENTO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Eduardo Alberto Cuscé Nobre¹

1 INTRODUÇÃO

Conforme já visto nos primeiros capítulos deste livro, a adoção da matriz do modelo lógico para avaliar a implantação da rede dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana identificou seis causas críticas para sua viabilização. Entre estas está a ineficiência dos instrumentos jurídicos e financeiros para aquisição de terras e viabilização de projetos públicos, que a partir de uma série de ações apresentará como alguns de seus resultados intermediários o financiamento da implementação dos eixos e a recuperação da valorização imobiliária.

Assim sendo, procura-se neste capítulo compreender os limites e as possibilidades do financiamento da implantação dos eixos e da recuperação da valorização imobiliária relacionados às ações de regulação e gestão da outorga onerosa do direito de construir (OODC) e do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Estes limites são cotejados com outros instrumentos de recuperação de valorização imobiliária, principalmente os certificados de potencial adicional de construção (Cepacs) das operações urbanas consorciadas (OUCs).

Este capítulo se divide em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção relata a experiência internacional de financiamento de projetos de infraestrutura e recuperação da valorização imobiliária. A terceira, por sua vez, contextualiza a experiência paulistana de financiamento de projetos urbanos e a captura da valorização imobiliária. A quarta seção apresenta uma análise da implementação da OODC em São Paulo, enquanto a quinta apresenta uma análise da implementação do Fundurb no município. Por fim, a sexta seção tece as considerações finais deste estudo.

1. Professor de planejamento urbano e regional dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA URBANA E DE RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

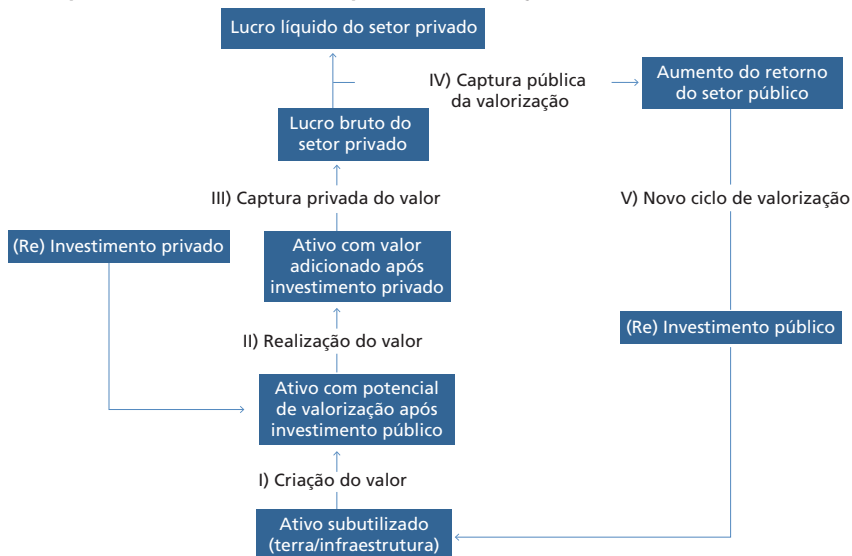
A implementação de infraestrutura urbana sempre representou um grande custo para o poder público, em qualquer esfera do governo. No entanto, isso sempre resultou na valorização dos imóveis e dos terrenos adjacentes a essa infraestrutura, que geralmente é captada pelos proprietários, por meio do aumento dos aluguéis ou do valor de venda. Em função disso, surgiu a cobrança de taxas sobre os melhoramentos realizados em várias cidades do mundo, como forma de recuperar para o poder público parte da valorização advinda dos investimentos realizados.

Hoje em dia, existe uma vasta literatura sobre a captura da valorização imobiliária decorrente da atuação do Estado, seja pela implantação de infraestrutura, seja pela modificação da legislação urbanística ou edilícia. Esses mecanismos de taxação da valorização funcionam como forma de ressarcir o poder público dos custos dessa implantação, possibilitando a sua atuação contínua.

Em seu estudo sobre o metrô de Varsóvia, Medda e Modelewska (2011) defenderam a adoção desses mecanismos como fonte alternativa para o financiamento dos projetos de infraestrutura de transporte coletivo de alta capacidade, tendo em vista o seu custo elevado e as dificuldades econômicas de endividamento pelas quais o Estado vem passando atualmente. Segundo eles, a adoção desses mecanismos poderia resultar em um ciclo de crescimento virtuoso, conforme figura 1.

FIGURA 1

Esquema teórico do ciclo de captura da valorização imobiliária



Fonte: Medda e Modelewska (2011).

Em um primeiro momento, existe um ativo subutilizado (terra ou infraestrutura). Após o investimento público, esse ativo passa a ter potencial de valorização. Após o investimento privado, esse ativo realiza aquele potencial de valorização, representando o lucro bruto do setor privado. Nesse momento é que ocorre a captura pública de parte da valorização por meio desses mecanismos. Como resultado, de um lado, há um lucro líquido do setor privado e, de outro, há a capacidade de reinvestimento do setor público, graças à captura da valorização.

Ainda com relação ao estudo de Medda e Modelewska (2011), existe a definição das formas de captura dessa valorização mediante o estudo de métodos de vários países do mundo. Basicamente, eles se dividem em mecanismos de taxaço (impostos ou taxas), incentivos ou parcerias público-privadas (PPPs), explicados no quadro 1.

QUADRO 1

Métodos alternativos para o financiamento de infraestrutura de transporte

Método	Característica
Imposto sobre valorização fundiária (<i>land value tax – LVT</i>)	O LVT é pensado para capturar o valor criado pela provisão de serviços públicos em geral. Ele pode discriminar o beneficiário do imposto, ou seja, os impostos podem, por exemplo, ser direcionados apenas para um grupo específico de proprietários. Ele avalia o valor da terra em vez de o valor da propriedade e concentra-se nos proprietários.
Financiamento pelo aumento do imposto (<i>tax increment financing – TIF</i>)	Esse método de financiamento estima o nível de desenvolvimento que ocorrerá como resultado da melhoria do transporte e usa essa estimativa como base para financiar a implantação do sistema. O crescimento esperado das receitas das propriedades é titularizado a fim de fornecer fundos para melhorias de infraestrutura. A elevação potencial do valor da propriedade causada pela melhoria de infraestrutura é identificada.
Taxa de serviços de transporte (<i>transportation utility fee – TUF</i>)	Na TUF, uma melhoria do transporte é tratada como um serviço urbano (por exemplo, água, eletricidade) e é paga por uma taxa de usuário. Em vez de se estabelecer uma taxa em relação ao valor da propriedade, ela é estimada pelo número de viagens que a propriedade pode gerar.
Taxa do impacto do empreendimento (<i>development impact fee – DIF</i>)	Essas são taxas cobradas uma só vez pelo poder público local na aprovação do projeto de um empreendimento com a finalidade de financiar uma parte do custo dos equipamentos públicos.
Cobranças negociadas (<i>negotiated extractions</i>)	Trata-se de pagamento por parte dos empreendedores a ser utilizado para a implantação da infraestrutura que atenderá ao empreendimento (melhorias externas, por exemplo, nos sistemas de transporte). Os pagamentos são <i>a priori</i> por meio do fornecimento de terra ou de dinheiro.
Avaliações especiais (<i>special assessments</i>)	É uma taxa cobrada pela prefeitura pela melhoria de serviços da cidade que beneficiam os proprietários. O benefício pode ser um novo sistema de transportes. O cálculo de quanto deve ser cobrado pelo impacto da intervenção é feito por meio de uma variedade de métodos, como a medição da distância do serviço mais próximo e da área total do imóvel.
Direitos de construção (<i>air rights</i>)	São uma forma de captura de valor que envolve o estabelecimento de direitos de construção acima, ou em alguns casos abaixo, de um equipamento de transporte, o que gera um incremento do valor da terra. Por exemplo, pode-se vender os direitos para construir uma estação com espaços comerciais em cima de uma saída de metrô a um agente privado, pois isso aumentaria o valor da terra e seria benéfico tanto para os parceiros públicos quanto para os privados.
Empreendimento associado (<i>joint development</i>)	É uma parceria entre o setor público e os operadores privados e empreendedores, a fim de compartilhar o encargo financeiro do investimento nos transportes.

Fonte: Medda e Modelewska (2011).

Segundo Rybeck (2004), nos Estados Unidos as primeiras iniciativas de cobrança da valorização imobiliária decorrente de obras públicas ocorreram ainda no final do século XIX. Nessa época, a maioria das ruas do Distrito de Columbia não era pavimentada, ocasionando uma série de problemas para a cidade e seus habitantes. A pavimentação das ruas e das calçadas era muito cara e, apesar de beneficiar a todos os habitantes, representava um benefício ainda maior para os proprietários de imóveis fronteiros a essas ruas, que obtinham uma grande valorização de seus imóveis. Em função disso, o Congresso norte-americano aprovou legislação no início de 1894 exigindo que os proprietários de imóveis adjacentes às obras contribuíssem com 50% do custo da pavimentação.

Posteriormente, a taxa sobre a provisão de infraestrutura foi regulamentada na Lei de Planejamento Urbano Padrão (Standard City Planning Enabling Act), de 1928. Contudo, com o *boom* imobiliário do Pós-Guerra, esse sistema chegou ao limite, visto que os proprietários existentes não concordavam mais em pagar pela expansão da infraestrutura que os novos empreendimentos requisitavam. Em função disso, as municipalidades passaram a cobrar dos novos empreendimentos as taxas necessárias para expansão da infraestrutura urbana, conhecidas como DIFs (Cullingworth e Caves, 2003).

Nesse caso, o racional da taxa não reside na valorização imobiliária decorrente da instalação da infraestrutura, mas na cobrança dos custos de expansão da infraestrutura que os novos empreendimentos acarretarão. De qualquer forma, a lógica do instrumento reside no fato de que o direito de construir, que é um direito à parte do direito de propriedade, acarreta custos para o poder público e estes custos devem ser arcados pelos empreendedores. Dessa forma, diferentemente do imposto territorial – que, como imposto, é cobrado anualmente e desvinculado de qualquer serviço específico –, a DIF é uma taxa a ser paga uma única vez e está vinculada à expansão da infraestrutura urbana necessária para minimizar os impactos do empreendimento.

Essas taxas foram implantadas pela primeira vez em Hinsdale, Illinois (Estados Unidos), em 1947 para financiar a expansão da estação de tratamento de água, quando foi cobrada uma taxa de US\$ 50 por cada nova ligação de esgoto (Cullingworth e Caves, 2003). Após batalha judicial, o Tribunal Superior de Illinois decidiu pela legalidade da cobrança, desde que utilizada para despesas de capital, não para despesas operacionais. A partir dos anos 1950 e 1960, a DIF tornou-se popular para o financiamento de implantação de sistema viário, parques, escolas e, da década de 1980 em diante, passou a ser utilizada também para o financiamento de outros serviços públicos, tais como corpo de bombeiros, delegacias de polícia e bibliotecas.

Além da DIF, outro instrumento norte-americano que trabalha com a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade é a transferência de potencial construtivo (TPC), que permite ao proprietário de um terreno rural ou imóvel protegido pelo interesse histórico transferir o potencial construtivo não utilizado para outro terreno ou imóvel receptor. Desde os anos 1970, cidades como Nova Iorque e Chicago vêm se utilizando desse instrumento para ressarcir os proprietários de eventuais perdas financeiras e preservar as características de interesse, sejam elas de valor cultural ou ambiental.

Outro país que implantou instrumentos de cobrança de OODC foi a França. Desde o Pós-Guerra, esse país já vinha se destacando pela proposição de instrumentos urbanísticos inovadores como as zonas de urbanização prioritária (*zones à urbaniser en priorité* – ZUPs) e as zonas de desenvolvimento consorciadas (*zones d'aménagement concerté* – ZACs)² (United Kingdom, 1989). Na revisão do Código de Urbanismo e Habitação de 1975, foi instituída a criação do teto legal de densidade (*plafond légal de densité* – PLD). Ele foi instituído no valor de 1,5 para 1 em Paris e de 1 para 1 no restante da França, com a finalidade de combater a especulação imobiliária, incentivar a reciclagem das construções e prover de fundos os governos locais (United Kingdom, 1989). Os empreendedores que quisessem construir acima desse teto deveriam recolher à municipalidade uma taxa igual ao valor do terreno, cuja aquisição seria necessária para que a densidade da construção não excedesse esse limite, conforme o art. 3º da Lei nº 1.328, de 31 de dezembro de 1975, que acrescenta ao código o seguinte texto:

Art. L. 112-2 – A construção de uma edificação com densidade superior ao teto legal está subordinada ao pagamento por parte do beneficiário do alvará de construção de valor igual ao de um terreno cuja aquisição seria necessária para que a densidade da construção não excedesse este limite (France, 1976).³

Em 1982, o PLD foi descentralizado, ficando a par das comunas a fixação do valor do teto legal, e a legislação de 1986 tornou o seu uso opcional. Entre as razões da sua revisão estava o fato de que ele trouxe um retorno financeiro bem menor do que o esperado e causou um desincentivo à construção, reduzindo as densidades populacionais das áreas centrais (United Kingdom, 1989). A Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (SRU), de 2000, aboliu de vez o uso do PLD,

2. As ZUPs foram criadas pelo Código de Urbanismo e Habitação (Code de l'Urbanisme et de l'Habitation) de 1954, que instituiu o sistema de planejamento urbano francês, e foram bastante utilizadas na desapropriação de grandes glebas para a construção de grandes conjuntos residenciais (*grands ensembles*) no Pós-Guerra. As ZACs as substituíram na Lei de Ordenamento Fundiário (Loi d'Orientation Foncière), de 1967. Esse instrumento foi elaborado para promover a parceria entre o poder público e os empreendedores privados em grandes projetos urbanos, cabendo ao Estado a desapropriação, a implantação de infraestrutura, a definição do plano de desenvolvimento e a venda do terreno para a iniciativa privada, que desenvolve os empreendimentos.

3. "L'edification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonné au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire d'une somme égale à la valeur de la terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'exède pas ce plafond".

em função do estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs) na construção de vias e infraestrutura. Contudo, as comunas que se utilizavam desse instrumento puderam manter a sua utilização até o final de 2014.

Entre os impostos para captura da valorização imobiliária, destaca-se o LVT. A experiência norte-americana do LVT consiste em usar alíquotas diferenciadas para as partes predial e territorial do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), também chamado de *two-rate tax* ou *split-rate tax*. Em vez de se taxar a propriedade toda em 5,0% do seu valor, por exemplo, o imposto é dividido em dois componentes: o territorial e o predial. O componente territorial é taxado a 7,5% de seu valor, enquanto o predial é taxado a 2,5%. Os proprietários que fizerem uma grande benfeitoria no terreno pagarão mais imposto no caso da alíquota única do que na dividida, conforme pode ser visto na tabela 1.

TABELA 1
Exemplo hipotético do IPTU com alíquotas simples e diferenciadas

	Alíquota única	Alíquotas diferenciadas
Alíquota territorial (%)	5,0	7,5
Alíquota predial (%)	5,0	2,5
Valor venal avaliado (US\$)	50.000	50.000
Imposto territorial (US\$)	2.500	3.750
Pequena benfeitoria (US\$)	50.000	50.000
Grande benfeitoria (US\$)	100.000	100.000
Imposto com pequena benfeitoria (US\$)	2.500	1.250
Imposto com grande benfeitoria (US\$)	5.000	2.500
IPTU total com pequena benfeitoria (US\$)	5.000	5.000
IPTU total com grande benfeitoria (US\$)	7.500	6.250

Fonte: Banzhaf e Lavery (2008).

O exemplo mais conhecido de alíquotas diferenciadas de imposto predial e territorial nos Estados Unidos ocorre no estado da Pensilvânia (Hartzok, 1997; Rybeck, 2004; Hughes, 2006; Banzhaf e Lavery, 2008). A estrutura tributária original desse estado favorecia a concentração fundiária, pois os impostos incidiam pesadamente sobre a construção. Em 1911, a Pensilvânia promulga legislação estipulando que a alíquota predial deveria ser no máximo a metade da alíquota territorial. Ocorreu uma reação da elite fundiária, dos comerciantes e dos políticos dizendo que esse tipo de taxação era “ilegal, injusta e antiamericana” (Hughes, 2006, p. 7). Mesmo assim, a legislação passou e hoje a maior parte das cidades do estado apresentam alíquotas bem diferenciadas (tabela 2).

TABELA 2
Estado da Pensilvânia: comparação do IPTU com alíquotas simples e diferenciadas, por cidade

Cidade	Alíquota territorial (%)	Alíquota predial (%)	Territorial sobre o total (%)	Isenção de taxas na benfeitoria da construção (US\$ 1 mil)	População
Aliquippa	7,9	0,7	75,9	1.001	13.374
Clairton	10,0	2,1	53,7	300	9.656
Coatesville	5,2	2,5	33,9	70	11.038
DuBois	5,1	1,3	43,9	31	8.286
Duquesne	8,0	3,8	34,0	134	8.845
Harrisburg	3,2	1,1	36,0	2.533	52.376
McKeesport	10,0	1,9	59,0	865	26.016
New Castle	8,7	2,2	46,6	1.192	28.334
Oil City	8,5	2,7	42,5	478	11.949
Pittsburgh	18,4	3,2	57,4	73.739	369.379
Scranton	6,6	1,2	65,9	3.997	81.805
Washington	17,7	1,8	70,4	1.495	15.791
Total				85.835	636.849

Fonte: Hartzok (1997).

Segundo Rybeck (2004), o fato de a parcela construída, as benfeitorias e as construções serem menos taxadas que a parcela territorial incentiva o aproveitamento máximo da construção e desestimula a retenção especulativa de terrenos. O autor argumenta que a taxação da valorização do terreno é o mais adequado instrumento de recuperação desta, pois o valor da terra é influenciado em boa parte pela infraestrutura urbana e serviços públicos existentes ou construídos. Diferentemente das construções, a terra não é produzida ou construída individualmente e, sim, coletivamente, principalmente pela ação do Estado.

Dessa forma, os proprietários não podem evitar a taxação da terra produzindo menos terra ou mudando seu terreno para uma área de menor taxação. Assim sendo, tal taxação não entra como custo de produção, mas como custo de propriedade. O preço da terra geralmente reflete a capitalização dos benefícios que as pessoas esperam por possuí-la. Dessa forma, para diminuir os custos da taxação territorial, os proprietários e os empreendedores procuram aproveitar ao máximo o potencial construtivo para poder dividir os impostos com novos proprietários e locatários.

Banzhaf e Lavery (2008) avaliam essa técnica do ponto de vista da eficiência econômica, pois o imposto taxa menos a produção e refreia o espraiamento urbano (*smart growth*). Segundo eles, os municípios que se utilizaram do instrumento tiveram um aumento dos alvarás de construção maior que a média, mesmo em tempos de crise econômica, e apresentaram um aumento de até 7% na densidade nos dez anos

seguintes. Além do mais, tendo em vista que o imposto territorial é baseado no valor venal do terreno, a alíquota mais elevada refreia a valorização especulativa dos terrenos.

Entre as experiências de empreendimentos associados, destacou-se na literatura estrangeira a da japonesa Tokyu Corporation (Medda e Modelewska, 2011; Calimente, 2012; Zhao, Das e Larson, 2012). Nesse país, as ferrovias constituem o sistema principal da rede de transportes coletivo. A metrópole de Tóquio, por exemplo, é praticamente toda acessível por esse modal. Visto que boa parte da rede é privatizada, as empresas gerenciadoras do sistema têm criado bairros de alta densidade, uso misto e amigáveis aos pedestres no entorno das estações a fim de aumentar o número de viagens e, conseqüentemente, o lucro.

Os pesquisadores locais definiram esse tipo de empreendimento de comunidades integradas pela ferrovia (*rail integrated community* – RIC), como forma de diferenciá-lo do conceito norte-americano de desenvolvimento orientado pelo transporte (*transit-oriented development* – TOD), apesar das inúmeras semelhanças conceituais entre os dois modelos (Calimente, 2012). Emprego, lazer, compras e serviços públicos concentram-se no entorno das estações ferroviárias, fazendo o uso do automóvel quase desnecessário em várias partes da cidade. Quase todos os aspectos da vida diária podem ser alcançados por trem, ônibus, bicicleta ou mesmo a pé.

A política governamental associada a fatores socioeconômicos e à inventividade por parte das empresas ferroviárias ocasionou o surgimento dessas comunidades. Os operadores do sistema tiveram de encontrar maneiras alternativas para obter lucro desde o início do século XX, primeiramente com a estatização das linhas-tronco e posteriormente com a alta regulamentação das tarifas do serviço ferroviário.

Dessa forma, as empresas ferroviárias de Tóquio sempre atuaram no mercado imobiliário, na construção de bairros no entorno de suas estações, fazendo com que a cidade atingisse altos níveis de utilização do sistema, respondendo por 25,5% das viagens metropolitanas, e que o uso do carro fosse visto mais como um estilo de vida do que uma necessidade, respondendo por 33,2% (Calimente, 2012). Os modos de transporte não motorizados respondem por 36,8%, sendo 14,5% para as bicicletas e 22,3% para os pedestres.

Em função da taxa elevadíssima, dos pedágios, da escassez de espaço para estacionar, das normas restritivas, da inspeção veicular anual e do preço dos combustíveis, a propriedade de um automóvel acaba sendo altamente custosa, resultando num custo médio de ¥ 50 mil por mês (R\$ 1.063,50), ou ¥ 600 mil por ano (R\$ 12.762,00), num país onde muitos trabalhadores ganham entre ¥ 3 milhões e ¥ 4 milhões por ano (de R\$ 63.810,00 a R\$ 85.080,00),⁴ respondendo por 15% a 20% do orçamento.

4. Ao câmbio de 3 de setembro de 2014, conforme *site* do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/PEC/CONVERSAO/CONVERSAO.ASP>>.

Boa parte da implantação das ferrovias privadas foi executada por meio de um empreendimento associado, em que um órgão público ou um ente privado vinculado a um órgão público arrecada os terrenos de proprietários privados, que recebem benefícios na forma de melhorias de sua propriedade (Zhao, Das e Larson, 2012). Em Tóquio, o método mais utilizado é o do reajuste de terras (*land readjustment*), no qual o empreendedor público ou privado organiza os proprietários em uma cooperativa, que o autoriza a realizar o investimento e as melhorias na propriedade, retornando parcelas menores ou partes do empreendimento para os proprietários originais, servidas pelas obras de transporte e de infraestrutura. O empreendedor retém então uma parte do empreendimento como compensação pela implantação dos serviços e obras.

A Tokyu Corporation (Tokyo Kyuko Dentetsu Kabushiki-Gaisha), uma empresa ferroviária privada que atua também como promotora imobiliária, implantou o Tama Denen Toshi, uma comunidade planejada servida por uma linha ferroviária, utilizando-se do modelo de reajuste de terras. Em seguida, a empresa, com suas afiliadas, promoveu o desenvolvimento imobiliário da região, vendendo as terras, construindo moradias, e atraindo centros comerciais e escolas.

O projeto é visto como uma das mais bem-sucedidas iniciativas de desenvolvimento imobiliário realizadas por uma empresa japonesa privada, não exigindo subsídio direto do governo. De 1960 a 1984, a Tokyu Corporation promoveu o desenvolvimento urbano ao longo de uma linha ferroviária de 22 km para transformar uma vasta região montanhosa de 5 mil hectares numa comunidade planejada de 500 mil habitantes, chamada Tama Denen Toshi (Cidade Jardim Tama), que se constitui de quatro cidades novas interligadas ao longo de uma faixa de 15 km a 35 km ao sudoeste de Tóquio.

Com o reajuste de terras, foram formadas 53 cooperativas, o que permitiu a consolidação de mais de 4.900 ha de terra. A maioria dos proprietários originais era de agricultores que acreditavam na capacidade da Tokyu Corporation para desenvolver a área em função do histórico da empresa. Entre os planejadores urbanos japoneses, esta abordagem sem precedentes para o desenvolvimento de cidades novas tornou-se conhecida como o método Tokyu.

Em São Paulo, já existe experiência com empreendimentos associados. A primeira delas foi o *shopping* Metrô Tatuapé, um grande empreendimento imobiliário associado ao sistema metroferroviário, inaugurado em 1997 (Nigriello e Ferreira, 2004). Localizado no lado sul da estação Tatuapé, intermodal de metrô, trem e ônibus, o centro comercial tem 40 mil metros quadrados de área bruta locável, oito salas de cinema, uma sala de espetáculos e estacionamento com vaga para 2 mil veículos. Tem uma frequência de cerca de 80 mil pessoas por dia, sendo responsável por um acréscimo de 14% na demanda diária da estação. De acordo

com Nigriello e Ferreira (2004), a receita obtida pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) com o empreendimento era de aproximadamente US\$ 1,5 milhão por ano em 2004.

Em 2001 foi inaugurado o *shopping* Metrô Santa Cruz, com 110 lojas, catorze salas de cinema e 650 vagas de estacionamento, que obteve um sucesso equivalente ao Tatuapé. Em 2007 foi aberto o *shopping* Itaquera, junto à estação e ao Poupatempo de mesmo nome, com duzentas lojas, oito salas de cinema e 2,3 mil vagas de estacionamento. Nigriello e Ferreira (2004) afirmam que, desde então, vários empreendimentos planejados têm incluído não somente espaços comerciais, mas também universidades, locais de convivência e atividades institucionais, de assistência à saúde etc.

Em 2013, o Metrô obteve uma receita de R\$ 43,09 milhões advinda dos centros comerciais Metrô Tatuapé, Boulevard Tatuapé, Santa Cruz, Itaquera e Tucuruvi, oferecendo 2.500 empregos diretos e indiretos, e representando 2,2% do total das receitas, além de impactar o fluxo de usuários, principalmente nos finais de semana, refletindo-se também no acréscimo de demanda (Metrô, 2014). Contudo, os empreendimentos associados em São Paulo são grandes polos de concentração de pessoas e empregos, baseados primordialmente na estratégia do grande centro comercial. Dessa forma, os princípios do TOD, relacionados à diversidade de usos, inserindo-se também o componente habitação e o adensamento residencial, não são atendidos.

3 O CONTEXTO DA EXPERIÊNCIA PAULISTANA DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS URBANOS E DA CAPTURA DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

A discussão sobre a utilização de novos instrumentos urbanísticos, que culminaram nos instrumentos de captura de valorização imobiliária para o financiamento dos projetos urbanos, remonta à década de 1970 na cidade de São Paulo. As experiências espanhola, italiana, francesa e norte-americana desse período tiveram muita influência no estudo e na proposição desses novos instrumentos urbanísticos e dispositivos legais, tais como a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade, o “solo criado”, a urbanização compulsória, o direito de preempção e a TPC (Município de São Paulo, 1979).

Nessas discussões destacou-se principalmente o conceito de solo criado, correspondente à “área construída que exceder a certa proporção da área do terreno” no qual a construção se encontra (Azevedo Netto *et al.*, 1977, p. 9). Esse conceito surgiu em 1975 das reflexões que vinham sendo desenvolvidas por diversos técnicos da administração pública, vinculados principalmente ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior (Moreira *et al.*, 1975). Esse conceito foi amplamente difundido

nos anos seguintes pelo próprio Cepam e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em seminários sobre o tema, assim como pela imprensa em geral e especializada,⁵ resultando na sua proposição na Carta de Embu⁶ (Memorando, 1977).

Baseando-se nesse conceito, foi proposta a utilização de três novos instrumentos: o coeficiente de aproveitamento (CA) único,⁷ a transferência do direito de construir (TDC), e a proporcionalidade entre solos públicos e privados. A partir da fixação do CA único, que é a fixação de um mesmo e igual coeficiente para todos os terrenos de um município, a construção além desse direito só seria possível mediante a TDC de outra área, pela aquisição desse direito de outros terrenos ou do poder público e, neste caso, quer em dinheiro, quer em oferta de outros terrenos de interesse da comunidade. A TDC entre lotes ocorreria mediante certas regras fixadas pelo poder público.

Em resumo, toda essa discussão baseava-se na proporcionalidade entre solos públicos e privados, ou seja, procurava-se uma proporcionalidade entre o adensamento populacional, que seria advindo do adensamento construtivo, e a oferta de terrenos para equipamentos públicos, como creches, escolas, postos de saúde e áreas verdes, ou para projetos de reurbanização. No caso da TDC, a ideia também estava vinculada à preservação de imóveis de interesse histórico, como já era realizado em cidades como Chicago. No estado de São Paulo, o município de São Bernardo do Campo foi o primeiro a adotar o princípio do solo criado no seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), cobrando pela construção superior ao coeficiente único e vinculando os recursos advindos dessa venda ao Fundo de Áreas Verdes (Contador, 1977).

Pode-se perceber que esses conceitos vão fundamentar posteriormente a criação da OODC a fim de obter recursos para o desenvolvimento urbano. Rezende *et al.* (2009), em artigo em que analisam a construção teórica da noção da outorga onerosa, corroboram essa ideia, demonstrado a evolução da linha de pensamento do solo criado desde as décadas de 1970, 1980 e 1990 até a regulamentação desse instrumento pela Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001.

5. A revista *CJ Arquitetura* lançou um número especial sobre o solo criado, discutindo os seus diversos aspectos (econômicos, institucionais, jurídicos, sociais e urbanísticos). Nela, contou com a participação de diversos autores, entre os quais: Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Benno Perelmutter, Cândido Malta Campos Filho, Clementina de Ambrosis, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Ernest Robert de Carvalho Mange, José Celso Contador, Jorge Hori, Pedro Taddei Neto, Miguel Seabra Fagundes e Vicente Greco Filho.

6. Carta de Embu foi um documento promovido pelo Cepam assinado por vários arquitetos, economistas e juristas recomendando a adoção do solo criado pelos municípios.

7. O CA é o índice urbanístico obtido pela divisão da área de uma construção pela área do terreno que ela ocupa. Por vezes, essa área da construção pode ser igual à área total construída; por vezes, corresponde a apenas uma porcentagem dessa área, sendo definida como área computável. A forma exata do cálculo do CA é geralmente definida pela lei do plano diretor municipal ou pela lei de uso e ocupação do solo (zoneamento).

Ainda no final dos anos 1970, a própria Prefeitura do Município de São Paulo considerou a adoção do solo criado, como comprovam estudos desenvolvidos pela Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep),⁸ antecessora da SMDU (Município de São Paulo, 1979). Além da análise das experiências estrangeiras, esses estudos versavam sobre os aspectos econômico-financeiros, físico-urbanísticos e jurídico-institucionais da aplicação do solo criado e da TDC em áreas históricas (Espallargas *et al.*, 1979a; 1979b; 1979c). O prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) chegou a encaminhar projeto de lei regulamentando o solo criado à Câmara Municipal, contudo, o projeto foi retirado de pauta, provavelmente por pressão do ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen, que considerava o instrumento como inflacionário (Memorando, 1977).

Ao longo dos anos, o conceito continuou a ser discutido pelo corpo técnico da prefeitura e em 1991 foi incorporado na proposta de revisão do plano diretor (Município de São Paulo, 1991). Esse projeto de lei propunha a adoção do CA único igual a 1 para todos os terrenos da zona urbana, com exceção das zonas especiais e dos casos previstos em lei.

Definiram-se as zonas adensáveis, nas quais o CA poderia ser ultrapassado mediante contrapartida financeira até o limite do estoque de área edificável disponível. Os recursos arrecadados seriam depositados no Fundurb e deveriam ser utilizados prioritariamente na execução dos programas das zonas especiais de interesse social (Zeis), no atendimento da demanda habitacional, na implantação de áreas verdes, em obras de drenagem e viárias do sistema estrutural de transporte.

Em que pesem os novos conceitos trazidos por esse plano, ele sofreu grande resistência do setor empresarial imobiliário (Plano..., 1991). A questão não era ser contra o coeficiente único, mas sim ser contra o valor igual a 1. Para o setor, o coeficiente deveria ser de ao menos 2,0. Por fim, na época da apresentação à Câmara Municipal, os empresários fizeram forte resistência para manter as “regras do jogo” inalteradas, ou seja, o zoneamento existente (Antonucci, 2002). Destacaram-se na época as críticas feitas por várias pessoas ligadas ao mercado imobiliário, inclusive de arquitetos como Carlos Bratke (1991a; 1991b), que diziam que a adoção da OODC iria tornar a construção civil inviável na cidade de São Paulo.

Contudo, o conceito do solo criado começou a ser utilizado na cidade por meio do instrumento operação interligada (Montandon, 2009). Instituído na Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986, esse instrumento permitia que os

8. A Cogep foi criada pela Lei nº 7.694, de 7 de janeiro de 1972, como uma coordenadoria ligada diretamente ao gabinete do prefeito, com o intuito de instituir o processo de planejamento relacionado à implantação do recém-aprovado PDDI de São Paulo. Em 1978 sofre um processo de reestruturação, passando a ter uma estrutura maior e em 1982 passa a se denominar Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). Em 2005 a Sempla torna-se responsável também pela gestão orçamentária do município. A Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, criou a SMDU, transferindo para esta as funções de planejamento e desenvolvimento urbano e mantendo na Sempla as funções de planejamento econômico.

proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos habitacionais subnormais pudessem requerer à prefeitura a revisão dos índices e das características de uso e ocupação do solo, desde que se obrigassem a construir ou a doar habitações de interesse social (HIS) para a população favelada (Município de São Paulo, 1986). O nome operação interligada veio da necessidade de uma operação casada entre a modificação dos índices urbanísticos, a remoção das favelas e a relocação da população nas unidades habitacionais construídas.

Posteriormente esse instrumento foi modificado na Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995, que passou a permitir a revisão dos índices urbanísticos e dos parâmetros de uso e ocupação do solo de qualquer terreno da cidade mediante contrapartida financeira vinculada ao Fundo Municipal de Habitação (FMH), com exceção dos imóveis localizados em determinadas zonas⁹ e os contidos nos perímetros das operações urbanas (Município de São Paulo, 1995). Por essa lei, o CA revisto poderia chegar até o limite de 4,0 e a taxa de ocupação até 80%.

Conforme relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara Municipal de São Paulo constituída para apurar as operações interligadas, a prefeitura publicava editais de chamamento e os interessados apresentavam propostas (Município de São Paulo, 2002b). Essas propostas, com a documentação do proprietário e a planta que se pretendia aprovar, após serem verificadas pelo setor jurídico da prefeitura, eram encaminhadas para um grupo técnico do Departamento de Planejamento Urbano (Deplano) da Sempla, que analisava os impactos do empreendimento. Caso fossem aprovadas, as propostas eram encaminhadas para deliberação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU).

O cálculo do valor da contrapartida se baseava no conceito de terreno virtual, ou seja, o terreno adicional que seria necessário para se alcançar a área construída pretendida caso não houvesse a outorga do direito de construir. Por exemplo, se um proprietário tivesse um terreno de 1 mil metros quadrados com CA igual a 2, ele poderia construir 2 mil metros quadrados. Caso ele quisesse construir 4 mil metros quadrados (CA igual a 4), ele necessitaria de mais um terreno de 1 mil metros quadrados.

Contudo, o valor da contrapartida não era feito em cima do valor total do terreno, pois, por ser virtual, o proprietário não disporia de mais área no térreo nem no subsolo. Dessa forma, era dado um desconto de 30% sobre o valor de mercado do terreno para chegar ao valor do benefício. Sobre esse valor era feita a negociação da contrapartida, com desconto de até 40% do valor do benefício. Portanto, o valor pago correspondia aproximadamente à metade do valor do terreno onde o imóvel se localizava.

9. Especificamente nas zonas residenciais de densidade baixa (CA igual a 1), de lazer, rurais e de preservação histórica e ambiental (Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z8-100 e Z8-200).

Em 1998, o Ministério Público Estadual entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Tribunal de Justiça do Estado contra o instrumento por ele conceder ao Poder Executivo prerrogativas de mudança do zoneamento inerentes ao Poder Legislativo. O tribunal acatou a ação, suspendendo a utilização do instrumento e em 2000 julgou-o inconstitucional, ficando revogada a sua utilização.

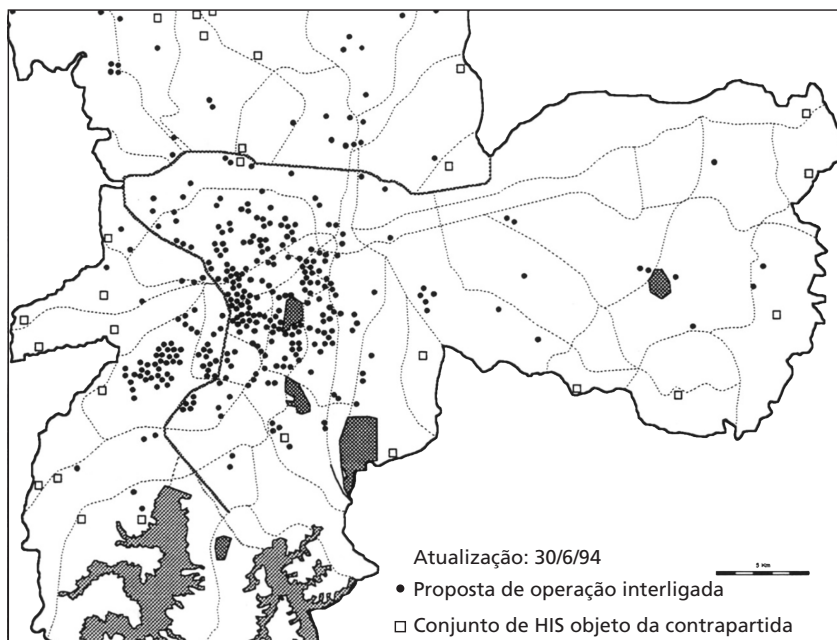
Conforme dados da Câmara Municipal, durante o período de sua utilização, entre 1986 e 1998, foram requeridas 843 adesões, e destas apenas 313 resultaram em termos de compromisso firmado, gerando uma contrapartida no valor atualizado para setembro de 2014 de aproximadamente R\$ 390 milhões,¹⁰ o que seria suficiente para construir 11.102 HIS na época (Município de São Paulo, 2002b). Contudo, a aplicação desse instrumento ocorreu com uma série de irregularidades que justificaram a criação da CPI na Câmara Municipal de São Paulo em 2001. Segundo o relatório dessa comissão, do total arrecadado apenas 18% foi de fato aplicado na construção de HIS, resultando na entrega de apenas 3.348 unidades. O relatório da CPI afirma que até a sua finalização, em 2002, por volta de 65% do total arrecadado ainda não havia sido depositado na conta do FMH. Outra questão apontada pelo relatório foi a do cálculo da contrapartida, que parecia conceder descontos indevidos aos empreendedores imobiliários, com a ausência de critérios técnicos bem definidos.

Além das questões administrativas e financeiras, a operação interligada recebeu também muitas críticas do ponto de vista dos impactos urbanísticos. A maioria delas, segundo Van Wilderode (1995), se localizou na zona predominantemente residencial de densidade baixa (Z2), elevando o CA de 2 para 4, além de sua utilização também para o desenvolvimento de um novo polo terciário na região das margens do rio Pinheiros. O autor chama atenção para o fato de que a operação aumentou a segregação socioespacial em uma cidade já bastante segregada, na medida em que os empreendimentos se concentravam nas áreas mais valorizadas da cidade (principalmente no quadrante sudoeste¹¹), enquanto as unidades de HIS se concentravam na periferia, conforme pode ser visto na figura 2.

10. No Relatório da CPI da Câmara Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 2002) consta que o valor arrecadado com as contrapartidas havia chegado a US\$ 122.498.608,84 em dezembro de 1998, que ao valor do dólar na época representava R\$ 142.098.386,25 (valor do câmbio de US\$ 1 = R\$ 1,16). Esse valor foi atualizado pela correção da variação do IPCA-IBGE (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) entre dezembro de 1998 e setembro de 2014, chegando-se ao valor percentual de 174,61% ou ao índice de correção de 2,7461592, conforme o Calculador do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>.

11. Segundo Villaça (1998), o quadrante sudoeste da cidade de São Paulo é a região que concentra as camadas de alta renda e, por consequência, os investimentos públicos e privados, resultando numa estrutura urbana altamente diferenciada e segregada. Do ponto de vista administrativo, é composto pelos distritos de Alto de Pinheiros, Campo Belo, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Moema, Morumbi, Pinheiros, Santo Amaro, Vila Andrade e Vila Mariana.

FIGURA 2
Localização das operações interligadas e dos conjuntos de HIS



Fonte: Van Wilderode (1995).

Outro instrumento urbanístico que usou o conceito de solo criado foi a operação urbana. A ideia desse instrumento surgiu de uma série de estudos realizados pela Sempla entre 1983 e 1985. O dossiê resultante destes estudos a definia como “conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do poder público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do plano diretor”. Esse instrumento busca viabilizar a produção de habitação popular, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, em colaboração com a iniciativa privada (Município de São Paulo, 1985¹² *apud* Montandon, 2009, p. 15).

O conceito de operação urbana foi inserido na proposta do Plano Diretor 1985-2000 conforme o conceito supramencionado. Contudo, no plano instituído pela Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988, seu conceito foi simplificado e a sua importância reduzida, visto que a operação interligada já se encontrava em funcionamento (Município de São Paulo, 1988). O conceito foi implementado na operação urbana Anhagabaú, instituída pela Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991, com o intuito de incentivar a preservação do patrimônio histórico,

12. Município de São Paulo. *Dossiê operações urbanas*. São Paulo: Sempla, 1985.

cultural e ambiental urbano, promover o melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e implementar um programa de obras de melhoria do espaço público. Porém, essa operação não obteve muito êxito em função da falta de interesse do mercado imobiliário pelo Centro Histórico da cidade, já que seus investimentos concentravam-se no quadrante sudoeste da cidade.

O instrumento só se consolidou a partir da instituição da operação urbana Faria Lima na Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995. Segundo o seu prospecto de registro na Comissão de Valores Mobiliários, esta operação “foi a primeira a produzir resultados financeiros efetivos, ou seja, a gerar um ambiente de autofinanciamento para a realização das intervenções previstas mediante outorgas onerosas e sem comprometer, portanto, o orçamento e as finanças do município” (Município de São Paulo, 2008, p. 47).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), incluiu esse instrumento urbanístico, redefinindo-o como OUC, que é um conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público municipal, com a participação da iniciativa privada, que visa alcançar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” de uma determinada área (Brasil, 2001, art. 32, § 1º). Em 2002, o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo instituiu no seu perímetro mais nove operações urbanas (Município de São Paulo, 2002a, art. 225, § 2º).

As alterações introduzidas no Estatuto da Cidade e no PDE de 2002, que tornaram as operações consorciadas, permitiram uma nova forma de captação financeira além da OODC. O Cepac é um título emitido pela Prefeitura do Município de São Paulo, comercializado na bolsa de valores, correspondente ao valor mobiliário a ser utilizado como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de direito urbanístico adicional dentro do perímetro de uma OUC. Cada Cepac equivale a determinado valor de metro quadrado para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto.

Existem cinco operações urbanas regulamentadas na cidade de São Paulo: Operação Urbana Consorciada Água Branca (Oucab), criada em 1995 e revisada em 2013; Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Oucae), criada em 2001; Operação Urbana Centro, criada em 1997; Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), criada em 1995 e revisada em 2004; e Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu (OUCRVJ), criada em 2004.¹³ No entanto, esta última, apesar de definida na Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004, não entrou em operação e foi abandonada, pois considerou-se que o instrumento OUC não era o mais adequado para a região.

13. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php>. Acesso em: 20 out. 2014.

Atualmente, já existe uma grande reflexão teórica sobre a utilização desse instrumento em São Paulo. As críticas vão desde os efeitos excludentes em função da “expulsão” das populações de menor renda, o que aumenta a segregação socioespacial (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), passando pelo privilégio de questões imobiliárias de interesse privado em detrimento do público (Castro, 2006), pela falta de um projeto urbano estruturador e pela ênfase nas grandes obras viárias (Vilariño, 2006; Nobre, 2009), até chegar à questão da regressividade do instrumento, em função da pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados (Montandon, 2007).

Contudo, as operações urbanas demonstraram ser um instrumento com alto poder de captação financeira, pois em dezenove anos de implementação conseguiram arrecadar R\$ 6,3 bilhões, correspondentes a um potencial adicional construtivo de 5,97 milhões de metros quadrados, numa média de R\$ 1.050,99 por metro quadrado. A OUCFL foi a que mais se valorizou, com o valor inicial de comercialização do Cepac variando de R\$ 1.100,00 em dezembro de 2004 a R\$ 4 mil em maio de 2010 (SP-Urbanismo, 2014a; 2014b).

Com relação aos investimentos entre 1994 e 2014, percebe-se um predomínio das obras viárias do montante gasto de todas as operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo. Conforme dados da tabela 3B, 43% foram em obras e serviços, correspondendo principalmente às obras viárias definidas para cada operação.¹⁴ O segundo maior gasto foi em desapropriação para viabilização dessas obras, correspondendo a 19% do montante. Os gastos com transporte coletivo e HIS juntos corresponderam apenas a 31% do total, sendo 14% para o primeiro e 17% para o segundo, justificando em parte as críticas recebidas pela maneira como o instrumento tem sido utilizado.

Cabe ressaltar que as OUCs arrecadam mais, e por consequência concentram mais investimentos, onde já existe um interesse muito grande do mercado imobiliário. Nesse aspecto, as duas operações na região sudoeste da cidade (Oucac e OUCFL) concentraram 89% do montante total arrecadado por todas as operações (tabela 3A). Isso representa uma concentração espacial de investimentos muito grande, pois as áreas dessas duas operações somadas equivalem apenas a 2% da área da cidade e, por definição do Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados nas OUCs só podem ser aplicados no interior do seu perímetro. Isso faz com que as diferenciações socioespaciais só aumentem na cidade.

14. Os principais gastos com obras viárias foram, entre outros: na OUCFL, com o prolongamento da avenida Faria Lima, interligando-a às avenidas Pedroso de Moraes e Hélio Pelegrino, a construção dos túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer, a implantação de avenida duplicada no eixo formado pelas ruas Funchal e Haroldo Veloso; na Oucac, com a construção da ponte Otávio Frias Filho e do Viaduto Santo Amaro, e o prolongamento da avenida Chucri Zaidan; na Oucab, com a extensão da avenida Auro Soares de Moura Andrade até a avenida Francisco Matarazzo. Os principais gastos em obras não viárias dessas rubricas são: reconversão urbana do Largo da Batata (OUCFL); construção do piscinão Água Espreada e do parque Chuvisco (Oucac); e reurbanização do parque Dom Pedro, remodelação da Praça do Patriarca, da Praça da Sé e da Roosevelt e construção da Praça das Artes (Operação Urbana Centro).

TABELA 3
Resumo da movimentação das operações urbanas (31 ago. 2014)
 (Em milhões)
 3A – Entradas

	Ouab	OUC	Ouca	OUCFL	Total	%
Leilão de Cepac	0,00	0,00	2.891,30	1.047,90	3.939,20	63
Outorga onerosa	545,30	29,10	0,00	465,30	1.039,70	17
Receita financeira líquida	117,80	17,60	619,40	347,40	1.102,20	18
Cepac (colocação privada)	-	-	55,00	141,00	196,00	3
Outros	-	-	-	4,00	4,00	0
Total	663,04	46,74	3.565,72	2.005,61	6.281,11	100
Porcentagem em relação ao total de entradas	11	1	57	32	100	

3B – Saídas

	Ouab	OUC	Ouca	OUCFL	Total	%
Obras e serviços	- 48,31	- 3,06	- 514,08	- 892,18	- 1.457,63	43
HIS	-	-	- 164,17	- 235,82	- 399,99	12
Transporte coletivo (metrô)	-	-	- 358,25	- 120,50	- 478,75	14
Desapropriação	- 4,66	- 4,02	- 465,18	- 185,52	- 659,37	19
Taxa de administração	- 31,72	- 1,06	- 103,40	- 87,06	- 223,24	7
Desapropriação – HIS	-	-	- 166,92	- 8,42	- 175,34	5
Outros	- 0,21	- 0,14	- 22,97	- 5,95	- 29,27	1
Total	- 84,90	- 8,28	- 1.794,96	- 1.535,45	- 3.423,60	100
Porcentagem em relação aos totais de cada operação	13	18	50	77	55	

3C – Saldo final

	Ouab	OUC	Ouca	OUCFL	Total
Total de entradas	663,04	46,74	3.565,72	2.005,61	6.281,11
Total de saídas	- 84,90	- 8,28	- 1.794,96	- 1.535,45	- 3.423,60
Saldo	578,14	38,45	1.770,76	470,16	2.857,51

Fonte: SP-Urbanismo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/ouc_faria_lima_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>; <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/ouc_agua_espriada_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>; <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/ou_centro_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>; e <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ou_agua_branca_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>. Acesso em: 22 de set. 2014.

Na revisão desse instrumento no plano diretor atual, parte desses problemas poderá ser sanada, pois, conforme o § 1º do art. 142, “no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos arrecadados deverão ser aplicados em habitação de interesse social no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da OUC,

preferencialmente na aquisição de glebas e lotes” (Município de São Paulo, 2014b). Contudo, a implementação de sistemas de transporte coletivo não foi considerada nesta revisão, dado que os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana não são aplicáveis nas áreas de OUC.

Outra questão que poderá aprimorar a implementação das operações urbanas revisadas pelo PDE de 2014 é que elas passam a ter um controle social maior, visto que seu conselho gestor tem de ser paritário entre o poder público e a sociedade civil. O PDE de 2002, por seu turno, definia vagamente esse controle, pois a lei de cada OUC é que definiria a forma de controle compartilhado com a representação da sociedade civil (Município de São Paulo, 2002a, art. 229, inciso XI).

4 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA OODC EM SÃO PAULO

Apesar de sua utilização nas operações interligadas e nas urbanas, a OODC só veio a ser regulamentada na cidade inteira pelo PDE de 2002, após a sua definição no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que consolidou a utilização do conceito de solo criado em âmbito nacional. De acordo com o estatuto, ao plano diretor municipal será permitido fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAB) adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, devendo definir os limites máximos a serem atingidos, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (Brasil, 2001).

Será permitido fixar também áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Uma lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga do direito de construir e de alteração de uso, determinando: a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e a contrapartida do beneficiário.

O PDE de 2002 regulamentou pela primeira vez a OODC para toda a cidade, definindo-a como a possibilidade de “outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário”, conforme as disposições do Estatuto da Cidade e os critérios definidos pelo próprio plano (Município de São Paulo, 2002a, art. 209). Nas áreas passíveis de outorga onerosa de potencial construtivo adicional, o direito de construir podia ser exercido acima do permitido pelo CAB até o limite estabelecido pela aplicação do coeficiente de aproveitamento máximo (CAM), por meio de contrapartida financeira.

A Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, que instituiu as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo do município (zoneamento), definiu os coeficientes básicos e máximos para cada zona de uso. Na mesma lei, cada

subprefeitura, no seu plano regional estratégico (PRE), estabeleceu os seus parâmetros, sem ultrapassar, contudo, os limites definidos pelo zoneamento (tabela 4).

TABELA 4
Coeficientes de aproveitamento básico e máximo para cada zona de uso da Lei nº 13.885/2004

Zona de uso	CAb	CAm
ZPI ¹	1,0	1,5
ZM-1	1,0	1,0
ZM-2 ²	1,0	2,0
ZM-3a	1,0	2,5
ZM-3b	2,0	2,5
ZCL/Pa	1,0	2,5
ZCL/Pb	2,0	4,0

Fonte: Município de São Paulo (2004).

Notas: ¹ Antiga Z6.

² Antiga Z2.

Obs.: ZPI – zona predominantemente industrial; ZM-1 – zona mista de baixa densidade; ZM-2 – zona mista de média densidade; ZM-3a – zona mista de alta densidade A; ZM-3b – zona mista de alta densidade B; ZCL/Pa – zona de centralidade linear ou polar A; e ZCL/Pb – zona de centralidade linear ou polar B.

Como se pode perceber, a cidade de São Paulo novamente não optou por definir um CA único, tampouco adotou o coeficiente básico igual a 1, variando conforme cada zona. Provavelmente, a reação e o *lobby* do mercado imobiliário contra o Plano Diretor de 1991 na Câmara Municipal fizeram com que a Sempla adotasse uma postura mais precavida: melhor aprovar um plano que esteja consonante com o mercado do que não aprovar nenhum.

Ficaram fora da possibilidade de aquisição da OODC: as zonas residenciais de densidade baixa (ZER – zona estritamente residencial, Z9, Z17, Z18) e os corredores de uso especial lindeiras a estas (Z8-CR), quando não contidos no perímetro de OUCs ou áreas de intervenção urbana; as zonas especiais de preservação cultural (Zepecs); e as zonas de uso especial (Z8), constantes do PDE.

Além do CAm definido para a zona, o potencial construtivo adicional obtido mediante outorga onerosa ficou limitado ao estoque de potencial construtivo adicional de cada um dos 96 distritos da cidade definido na Lei nº 13.885/2004. Os recursos arrecadados com a venda da OODC ficaram vinculados ao Fundurb.

Os maiores empecilhos à arrecadação da OODC foram os dispositivos previstos nos arts. 166 e 297 do PDE de 2002 (Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002). Procurando fazer uma transição do zoneamento anterior para o novo, esses artigos recuperavam a fórmula de Adiron, que previa o aumento do CA, desde que houvesse diminuição da ocupação da área do lote. Segundo esses artigos, nas zonas residenciais de baixa densidade (Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18), o CAb poderia

ser beneficiado de acréscimo até 1, sem o pagamento de contrapartida, mediante a redução da taxa de ocupação permitida, seguindo a seguinte fórmula:

$$CAu = \frac{TO}{TOu} \times CAB \quad (1)$$

Onde:

- CAu era o CA utilizado;
- TO era a taxa de ocupação máxima da zona; e
- TOu , a taxa de ocupação utilizada.

Por exemplo, se numa zona está prevista a TO de 50% da área do lote e o CAB igual a 1, caso o empreendimento reduzisse a ocupação para 25%, o CA passaria automaticamente a 2, sem a necessidade da outorga. O mesmo ocorreria nas zonas de média e alta densidades (Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12), as quais, utilizando-se da mesma fórmula, poderiam chegar a um CA igual a 4 em 2002 e a 3 em 2004.

Certamente esse dispositivo foi colocado como uma transição para que o mercado imobiliário se acostumassem às novas regras. Contudo, o Decreto nº 44.703, de 4 de maio de 2004, que regulamentou a OODC, ratificou no § 2º do art. 5º o uso da fórmula de Adiron, possibilitando que o CAB fosse calculado por ela. Com isso, muitos empreendimentos acabaram por pagar um valor menor de outorga ou nem pagaram, pois o seu CAB foi aumentado.

O conceito da OODC foi revisado no PDE de 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014). O potencial construtivo adicional foi considerado como bem jurídico dominical, de titularidade da prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais, sendo correspondente à diferença entre o potencial construtivo utilizado e o potencial construtivo básico.

Conforme a tabela 5, o CAB foi definido como único e igual a 1, voltando ao conceito original de solo criado e à proposta do Plano Diretor de 1991. Aparentemente, após doze anos de utilização da OODC, o mercado imobiliário já havia se acostumado com o instrumento. O coeficiente máximo igual a 4 foi definido nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê, e nas Zeis 2, 3 e 5. As OUCs definirão seus coeficientes, respeitado o CAB igual a 1. No restante da cidade, o CAM é 2, com exceção das áreas onde já era menor na Lei nº 13.885/2004 e dos empreendimentos resultantes da aplicação da cota de solidariedade. Em função da revogação da fórmula de Adiron, da diminuição do CAB para 1 na cidade toda e do aumento do valor para o cálculo da OODC, há uma expectativa de aumento dos recursos arrecadados, conforme será visto na próxima seção.

TABELA 5
Coefficientes de aproveitamento básico e máximo da Lei nº 16.050/2014

	CAb	CAm
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, e perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê	1,0	4,0
OUCs antigas	1,0	Definido na lei da OUC
OUCs novas	1,0	Definido na lei da OUC ou em um projeto de intervenção urbana (PIU)
Zeis 2, 3 e 5	1,0	4,0
Antigas ZPls	1,0	1,5
Antigas ZER e ZM-1	1,0	1,0
Até revisão da Lei nº 13.885/2004, valem os dispositivos das leis nºs 8.006/1974 (hotéis), 13.703/2003 (teatros), 14.242/2006 (hospitais) e 15.526/2012 (escolas)	1,0	Definidos nas respectivas leis
Demais áreas	1,0	2,0

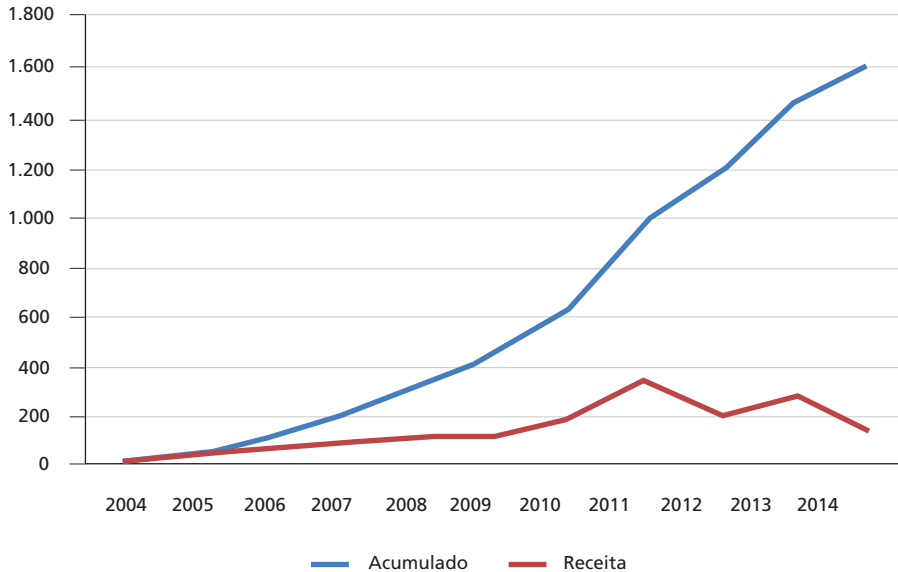
Fonte: Município de São Paulo (2014).

Entre 2004 e janeiro de 2014, o valor arrecadado com as contrapartidas da OODC chegou a R\$ 1,7 bilhão, correspondendo a uma área adicional de 5,2 milhões de metros quadrados, um consumo de 7,9 milhões de metros quadrados de terreno, numa média de valor de R\$ 316,63 por metro quadrado adicional.¹⁵ O valor médio arrecadado por ano corresponde aproximadamente a R\$ 145 milhões. Esse valor vinha subindo desde 2004 até alcançar o pico em 2011 de R\$ 339,9 milhões, caindo para R\$ 203,0 milhões em 2012 e se recuperando para R\$ 258,0 milhões em 2013 (gráfico 1).

Interessante comparar que, se de um lado a quantidade de área adicional é bem próxima da área adicional construída em todas as operações urbanas, de outro, o montante arrecadado corresponde aproximadamente a um quarto, enquanto o valor médio por metro quadrado corresponde a um terço, demonstrando o poder de captação daquele instrumento urbanístico. Isso se deveu a dois fatores: em parte, à planta genérica de valores (PGV) estar desatualizada; e, em parte, ao Cepac ser um ativo financeiro não vinculado a um empreendimento específico, sendo comprado por bancos e investidores, que depois o revendem por um valor maior.

15. Disponível em: <<http://outorgaonerosa.prefeitura.sp.gov.br/relatorios/RelSituacaoGeralProcessos.aspx>>. Acesso em: 20 maio 2014.

GRÁFICO 1
Arrecadação da OODC (2004-2014)
(Em R\$ milhões)



Fonte: SMDU. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443>. Acesso em: 20 set. 2014.

O cálculo da contrapartida financeira da outorga onerosa de potencial construtivo adicional foi definido na Lei nº 13.430/2002, segundo a seguinte equação:

$$Ct = Fp \times Fs \times B \quad (2)$$

Onde:

- Ct era a contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de área construída adicional;
- Fp , o fator de planejamento;
- Fs , o fator de interesse social; e
- B , o benefício econômico agregado ao imóvel.

Os valores de Fp e Fs foram definidos na Lei nº 13.885/2004. O Fs foi definido para a cidade toda, variando entre 0,0 e 1,0, sendo que no uso de HIS o valor era 0,0, não necessitando o pagamento de OODC. Para os outros usos habitacionais, o fator ia crescendo até atingir 1,0 (0,5 para habitação do mercado popular – HMP de até 50 m² de área útil, 0,9 para HMP de até 70 m² e 1,0 para as demais). Para os

usos institucionais, o valor variava de 0,0 (públicos) até 0,7 (hospitais, universidades e escolas particulares). Para os demais usos, o F_s era igual a 1,0.

O F_p , por sua vez, foi definido por cada uma das subprefeituras nos seus PREs, variando entre 0,5 e 1,4. De forma geral, as subprefeituras mais periféricas apresentaram F_p menores, com o intuito de atrair investimentos imobiliários, e as mais centrais, maiores, com o intuito de coibi-los. Com relação aos usos, as subprefeituras periféricas apresentaram F_p menores para usos não residenciais, a fim de atrair investimentos em usos e atividades econômicas, reduzindo a sua dependência dos postos de trabalho da área central e vice-versa. Nas regiões com muitos empreendimentos não residenciais, as subprefeituras aumentaram o F_p para esses usos.

A variável B , benefício econômico agregado ao imóvel, era calculada segundo a equação (3), sendo vt o valor do metro quadrado do terreno fixado na PGV.

$$B = vt / CA b \quad (3)$$

O PDE de 2014 mudou a fórmula do cálculo da contrapartida financeira. A outorga onerosa de potencial construtivo adicional foi revisada e agora é calculada de acordo com a seguinte equação:

$$C = \left(\frac{At}{Ac} \right) x V x F_s x F_p \quad (4)$$

Onde:

- C é a contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de potencial construtivo adicional;
- At é a área de terreno em metro quadrado;
- Ac é a área construída computável total pretendida no empreendimento em metro quadrado;
- V é o valor do metro quadrado do terreno constante do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa;
- F_s é o fator de interesse social, entre 0 e 1; e
- F_p é o fator de planejamento, entre 0 e 1,3.

A lógica dos fatores de interesse social e de planejamento continuou a mesma, conforme pode ser visto nas tabelas 6 e 7. No F_s , usos residenciais variam de 0,0 a 1,0 de acordo com o tamanho e a destinação social do empreendimento; usos institucionais públicos são isentos; nos privados o valor é 0,7; e nos demais é igual

a 1,0. No F_p , as regiões mais centrais (Macroárea de Urbanização Consolidada e Macroárea de Estruturação Metropolitana nos Arcos Tietê, Centro, Tamanduateí, Pinheiros e Jurubatuba) têm o fator maior para usos não residenciais, enquanto nas áreas periféricas esse uso é isento de OODC.

TABELA 6
Quadro 5 do anexo da Lei nº 16.050/2014

Uso	F_s
Uso habitacional	
HIS	0,0
HMP até 50 m ²	0,4
HMP de 51 m ² até 70 m ²	0,6
Habitação com área até 50 m ²	0,8
Habitação com área de 51 m ² até 70 m ²	0,9
Habitação com área maior que 70 m ²	1,0
Uso institucional	
Hospitais públicos	0,0
Escolas públicas	0,0
Demais unidades públicas de saúde e creches	0,0
Unidades administrativas públicas	0,0
Entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical	0,0
Instituições de cultura, esporte e lazer	0,0
Entidades mantenedoras sem fins lucrativos	
Templos religiosos	0,0
Hospitais e clínicas	0,3
Universidades	0,3
Escolas e creches	0,3
Equipamentos culturais e afins	0,3
Outras entidades mantenedoras	
Hospitais	0,7
Universidades	0,7
Escolas	0,7
Equipamentos culturais e afins	0,7
Outras atividades	1,0

Fonte: Município de São Paulo (2014).

TABELA 7
Quadro 6 do anexo da Lei nº 16.050/2014

Macrozona	Macroárea	<i>F_p</i> residencial	<i>F_p</i> não residencial	
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Macroárea de Estruturação Metropolitana	Noroeste	0,3	0,0
		Arco Jacu-Pêssego	0,3	0,0
		Avenida Cupecê	0,3	0,0
		Arco Leste	0,3	0,0
		Fernão Dias	0,3	0,0
		Arco Tietê	1,2	1,3
		Centro	1,2	1,3
		Arco Tamanduateí	1,2	1,3
		Arco Pinheiros	1,2	1,3
	Arco Jurubatuba	1,2	1,3	
	Macroárea de Urbanização Consolidada	0,7	1,3	
	Macroárea de Qualificação Urbana	0,6	0,5	
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade	0,3	0,0	
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	1,0	0,0	
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	1,0	0,0	

Fonte: Município de São Paulo (2014).

Importante notar as mudanças fundamentais entre as duas fórmulas. Com exceção dos fatores de interesse social e de planejamento, a contrapartida agora é obtida multiplicando-se o valor do terreno pelo inverso do CA utilizado. Isso irá fazer com que o empreendedor procure construir o CAM para reduzir o valor unitário da contrapartida. Apesar de o valor absoluto aumentar, quanto mais ele construir, mais diminuirá o relativo.

Por exemplo, se o empreendedor na área de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana tiver um terreno de 1 mil metros quadrados, com valor de R\$ 12 mil o metro quadrado, e ele construir o máximo permitido, 4 mil metros quadrados, o valor unitário da contrapartida será de R\$ 3 mil por metro quadrado adicional acima do CA_b. Se ele construísse somente 3 mil metros quadrados, pagaria R\$ 4 mil por metro quadrado adicional. No primeiro caso, o total da contrapartida seria de R\$ 9 milhões e no segundo, de R\$ 8 milhões. Apesar de o primeiro ser maior em termos absolutos, na relação entre o pagamento e a área construída, ele é menor, sendo equivalente a R\$ 2.250,00 por metro quadrado de contrapartida por área total construída, contra R\$ 2.666,00 no segundo.

Em entrevista, o diretor do Departamento do Uso do Solo (Deuso) da SMDU, o arquiteto Daniel Todtmann Montandon, disse que essa fórmula não seguiu a lógica de arrecadação para o município, mas procurou atender ao objetivo urbanístico de

adensar a cidade ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, pois é na sua área de abrangência, em conjunto com as áreas de OUC, que o CA é maior na cidade. Outro fator importante para a arrecadação futura da OODC foi a criação de um valor de terreno para fins de outorga onerosa maior do que o valor venal para fins de cobrança do IPTU. Dessa forma, o cálculo da contrapartida está mais próximo do valor de mercado do terreno e evita-se o desgaste da revisão da PGV, que sempre causa polêmicas.

Em uma simulação realizada para um empreendimento em um dos eixos (o da avenida Ibirapuera), percebeu-se que o aumento da contrapartida por valor unitário não foi tão significativo, enquanto o valor total a ser pago aumentou bastante. Considerou-se um empreendimento não residencial em terreno de 1 mil metros quadrados (20 m por 50 m) na zona de centralidade polar B/04 (ZCP-b/04), conforme a Lei nº 13.885/2004. Os índices urbanísticos para essa zona são: CAB de 2,0, CAM de 3,0 e taxa de ocupação máxima de 70%. O fator de planejamento é igual a 1,2, o fator de interesse social é igual a 1,0. O valor do metro quadrado pela PGV é R\$ 1.694,00. Utilizando a fórmula definida pelo PDE de 2002, chega-se ao valor de R\$ 1.016,40 por metro quadrado adicional:

$$c = 1,2 \times 1,0 \times \frac{1.694,00}{2} = \text{R\$ } 1.016,40 \text{ por metro quadrado} \quad (5)$$

Considerando que a área construída adicional será de 1 mil metros quadrados, o valor a ser pago será de R\$ 1.016.400,00:

$$C = \text{R\$ } 1.016,40 \times 1.000 = \text{R\$ } 1.016.400,00 \quad (5.1)$$

Com o novo cálculo de acordo com a Lei nº 16.050/2014, o terreno encontra-se na zona de influência dos eixos (200 m de estação de metrô e corredor de ônibus). O CAB é de 1,0, o CAM é de 4,0 e a taxa de ocupação máxima é de 70%. O fator de planejamento para usos não residenciais é igual a 1,3 e o de interesse social, a 1,0. O valor do terreno para fins de outorga onerosa é de R\$ 4.985,00, quase três vezes o valor da PGV e bem mais próximo do valor de mercado. Utilizando-se da fórmula do PDE de 2014, chega-se ao valor de R\$ 1.620,13 por metro quadrado, valor 60% maior que no exemplo com a fórmula do PDE de 2002:

$$C = 1,3 \times 1,0 \times \frac{1.000}{4.000} \times 4.985,00 = \text{R\$ } 1.620,13 \text{ por metro quadrado} \quad (6)$$

Contudo, o coeficiente básico baixou para 1,0 e pode-se construir até 4 mil metros quadrados. Dessa forma, paga-se pela construção adicional de 3 mil metros quadrados, chegando-se ao valor de R\$ 4.860.000,00:

$$c = 1.620,00 \times 3.000 = R\$ 4.860.000,00 \quad (6.1)$$

Isso sem considerar os incentivos previstos para a fachada ativa, uso misto etc., que podem reduzir esse valor em até 30%. Assim, apesar de o valor da contrapartida por metro quadrado ser 60% maior, o valor absoluto da contrapartida será quase cinco vezes maior.

Dessa forma, espera-se um aumento considerável para a arrecadação da OODC. Segundo estudos da São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo), considerando-se uma média de acréscimo de área bruta vertical residencial e comercial de 3,7 milhões de metros quadrados ao ano, a expectativa de arrecadação líquida com as contrapartidas da OODC é de R\$ 480 milhões ao ano, representando um aumento de três vezes a média arrecadada até agora e um acréscimo de 40% em relação ao ano de maior arrecadação, 2011 (SP-Urbanismo, 2014b). Embora o valor estimado seja maior (R\$ 685 milhões), a empresa considera que a utilização dos instrumentos de incentivo (potencial construtivo de terreno doado, TPC, melhoramentos viários, programas de regularização fundiária, construção de HIS, implantação de áreas verdes públicas) resultarão em um desconto de 30% desse valor (tabela 8).

TABELA 8
Previsão de arrecadação anual da OODC com a Lei nº 16.050/2014

Usos	Arrecadação bruta estimada sem incentivos (R\$ milhões)	Média do desconto concedido pela utilização das ferramentas adicionais (%)	Arrecadação líquida final estimada (R\$ milhões)
Residencial	600	30	420
Não residencial	85	30	60
Total	685		480

Fonte: SP-Urbanismo (2014b).

Com relação à expectativa de área vertical construída adicional, os valores parecem estar condizentes com o que vem ocorrendo na cidade de São Paulo. Segundo dados do Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza (TPCL), entre 2002 e 2012, houve um acréscimo de área vertical construída residencial e comercial da ordem de 41,5 milhões de metros quadrados, ou 4,15 milhões de metros quadrados ao ano, na proporção de 80% a 20%, respectivamente.¹⁶

Outro dado que parece corroborar essa tendência de produção imobiliária vertical, ao menos do setor residencial, é o levantamento realizado pela Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp). De acordo com os dados desse levantamento, essa produção vem crescendo, tendo praticamente dobrado em 25 anos, passando de 2,5 milhões de metros quadrados de área construída total em 1985

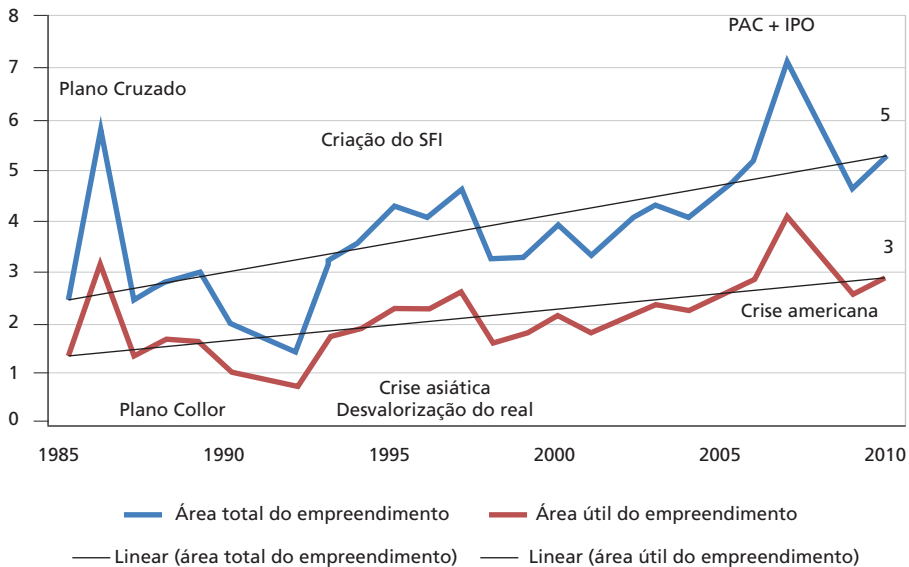
16. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=17&titulo=Uso%20do%20Solo%20Urbano>>. Acesso em: 20 out. 2014.

para 5,0 milhões de metros quadrados em 2010, conforme gráfico 2. Considerando apenas a área útil, esse valor passou de 1,5 milhão de metros quadrados para 3,0 milhões de metros quadrados.

Importante notar, que o setor da construção civil é bastante suscetível às mudanças econômicas, sendo o primeiro a diminuir a produção em tempos de crise, retornando rapidamente em tempos de crescimento econômico, conforme pode ser visto também no gráfico 2.¹⁷

GRÁFICO 2

São Paulo: evolução da produção imobiliária residencial vertical (1985-2010)
(Em milhões de metros quadrados)



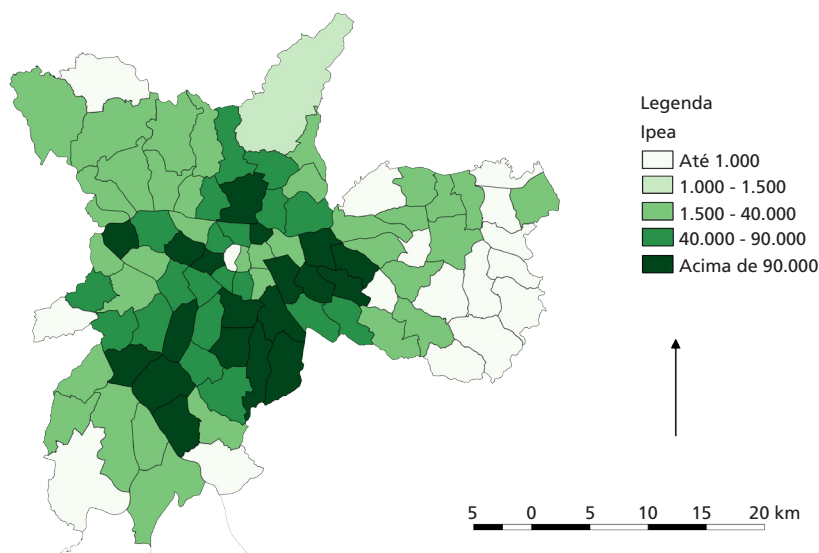
Fonte: Embraesp.

Conforme já mencionado, entre 2004 e janeiro de 2014, o valor arrecadado com as contrapartidas da OODC chegou a R\$ 1,7 bilhão, correspondendo a uma área adicional de 5,2 milhões de metros quadrados, consumindo 7,9 milhões de metros quadrados de terreno, numa média de valor de R\$ 316,63 por metro quadrado adicional. Contudo, essa arrecadação não foi uniforme no município, concentrou-se nas regiões de interesse do mercado imobiliário.

17. No gráfico 2, essas mudanças correspondem ao Plano Cruzado, em 1986; ao Plano Collor, em 1990; à criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997; à crise asiática, em 1997, e russa, em 1998; à desvalorização do real, em 1999; ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007; à oferta pública inicial (*initial public offering* – IPO) das ações das principais empresas do mercado imobiliário entre 2006 e 2007; e à crise dos *subprime* no mercado norte-americano, em 2008.

Com relação ao total da área adicional dos empreendimentos que adquiriram a OODC, dos catorze distritos que concentram 50% da área adicional, cinco são na Zona Centro-Sul (Santo Amaro e Vila Mariana) e na Zona Oeste (Itaim Bibi, Vila Leopoldina e Perdizes);¹⁸ cinco são na Zona Sudeste (Cursino, Mooca, Sacomã, Tatuapé e Vila Formosa); dois, na Zona Sul (Campo Grande e Vila Andrade); um, na Zona Nordeste (Santana); e um, no Centro (Consolação), conforme a figura 3. Vila Andrade, Santo Amaro, Vila Leopoldina, Tatuapé e Vila Mariana, juntos, correspondem a um quarto do total da área adicional (1,3 milhão de metros quadrados).

FIGURA 3

Concentração de área adicional na compra de OODC, por distrito(Em m²)

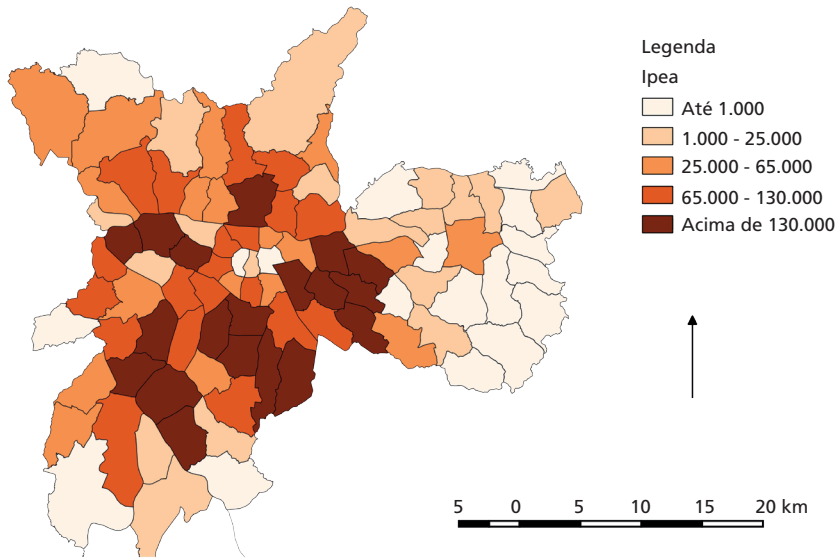
Fonte: SMDU.
Elaboração do autor.

Com relação ao consumo de terrenos desses empreendimentos, percebe-se que a lógica pouco se modifica (figura 4). Dos doze distritos que concentram 50% do consumo de terrenos, cinco estão na Zona Centro-Sul (Santo Amaro e Vila Mariana) e na Zona Oeste (Lapa, Perdizes, e Vila Leopoldina); quatro estão na Zona Sudeste (Cursino, Mooca, Tatuapé e Vila Formosa); dois, na Zona Sul (Campo Grande e Vila Andrade); e um, na Zona Nordeste (Santana). Santo Amaro, Vila

18. Correspondendo ao quadrante sudoeste, tal qual definido por Villaça (1998).

Andrade e Vila Formosa, juntos, correspondem a um quarto do total da área de terreno consumido (1,9 milhão de metros quadrados).

FIGURA 4
Área de terreno consumido na compra de OODC, por distrito
(Em m²)

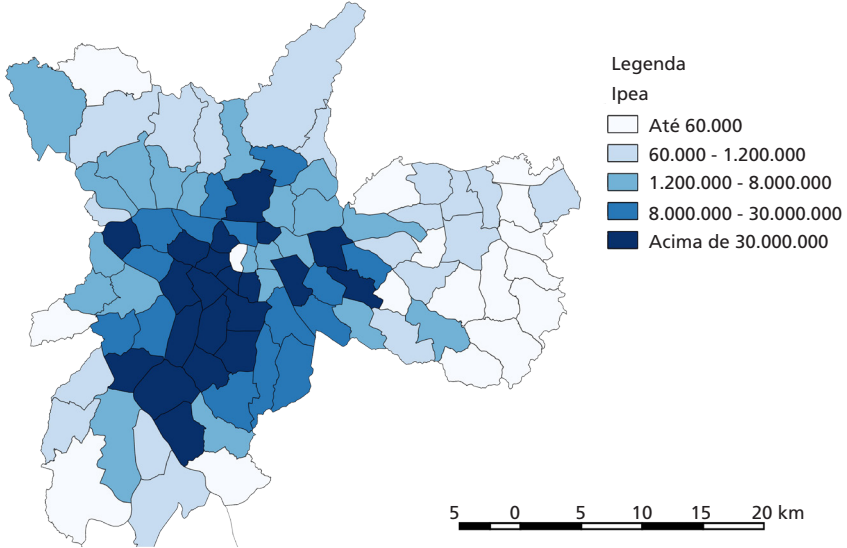


Fonte: SMDU.
Elaboração do autor.

Quanto à área adicional, o consumo de terrenos mostra-se mais concentrado, não incluindo nenhum distrito das regiões mais centrais, como Consolação. Isso se deve ao fato de que existem poucos terrenos incorporáveis grandes nessas regiões. As áreas que concentraram o consumo de terrenos possuem terrenos maiores, seja por um processo mais recente de urbanização (Vila Andrade), seja pela grande quantidade de glebas industriais em desuso (Campo Grande, Lapa, Mooca, Vila Leopoldina).

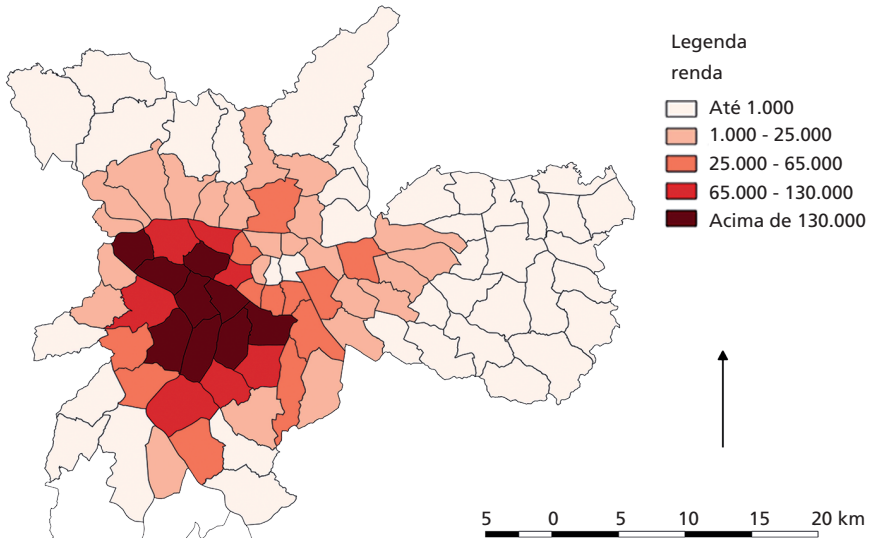
Com relação ao total da arrecadação da OODC, pode-se perceber uma concentração preponderante nas Zonas Centro-Sul e Oeste, correspondendo às áreas de concentração de maior renda, conforme figuras 5 e 6. Do total de arrecadação da OODC, 50% concentraram-se em nove dos 96 distritos da cidade (Itaim Bibi, Vila Mariana, Consolação, Jardim Paulista, Perdizes, Moema, Vila Leopoldina, Santo Amaro e Vila Andrade). Destes, apenas um não está localizado nessas zonas, o distrito de Consolação, na região central da cidade. O distrito de Itaim Bibi, sozinho, concentrou 13% do total de arrecadação da OODC no período, correspondendo a R\$ 222 milhões, seguido por Vila Mariana (R\$ 121 milhões), Consolação (R\$ 118 milhões) e Jardim Paulista (R\$ 81 milhões).

FIGURA 5
Valor total da arrecadação de OODC, por distrito
 (Em R\$)



Fonte: SMDU.
 Elaboração do autor.

FIGURA 6
Concentração de domicílios com rendimento superior a dez salários mínimos (2010)
 (Em %)



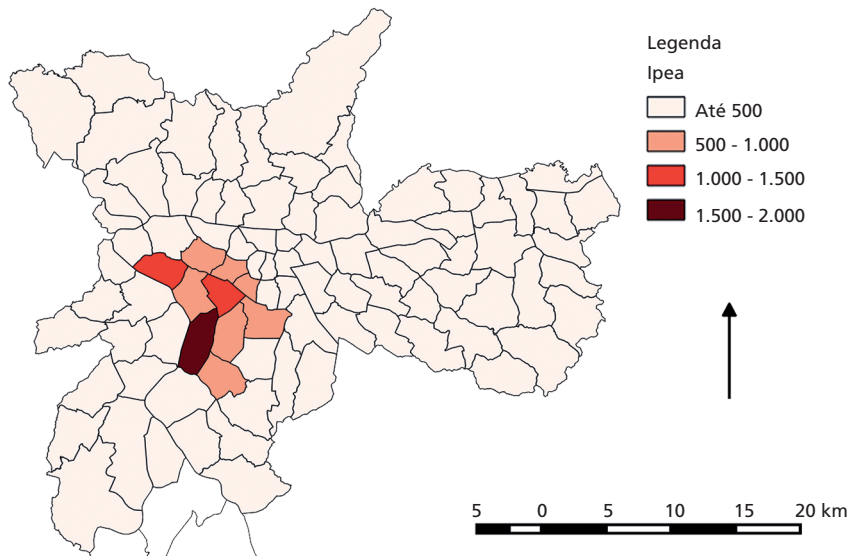
Fonte: SMDU.
 Elaboração do autor.

Interessante notar que o valor médio da outorga no distrito do Itaim Bibi foi um pouco superior ao arrecadado pelo Cepac na OUCFL (R\$ 1.405,58).¹⁹ Isso demonstra que a OODC de fato poderá ter um bom potencial de arrecadação agora que os valores do terreno foram atualizados e estão mais próximos do valor de mercado.

Quanto à distribuição dos empreendimentos de acordo com o zoneamento instituído na Lei nº 13.885/2004, a maioria não se concentrou nas zonas de centralidade B, que apresentavam o maior CA permitido (4,0). Do ponto de vista dos valores totais da contrapartida (33%), da área adicional (25%) e da área do terreno (23%), a concentração de empreendimentos que adquiriram a OODC ocorreu na ZM-3a (tabela 10). Essa zona apresenta CAb igual a 1,0 e CAm igual a 2,5, com a média do CA adicional igual a 0,6.

Isso demonstra que a escolha da localização dos empreendimentos segue mais a lógica dos nichos de mercado das empresas do que necessariamente as intenções de adensamento construtivo do zoneamento. Acredita-se que isto pode ser um problema para a efetivação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana enquanto política de desenvolvimento urbano, tendo em vista que muitos dos empreendimentos ocorridos não atingiram o CAm de 4,0.

FIGURA 7
Valor da OODC, por distrito
(Em R\$/m²)



Fonte: SMDU.
Elaboração do autor.

19. Conforme dados da SP-Urbanismo (2014a), os leilões de Cepacs da OUCFL arrecadaram R\$ 1.047.908.464,18 para uma área adicional de construção de 745.532,33 m².

A média do CA adicional total da cidade também foi baixo (0,6), igual ao da ZM-3a, assim como o valor médio do metro quadrado adicional (R\$ 316,55) se comparado à média de alguns distritos, segundo a tabela 9. A nova fórmula de cálculo da OODC pode modificar isso, aumentando o CA adicional, pois, quanto mais se constrói, menos se paga proporcionalmente o valor da contrapartida conforme visto nesta seção.

TABELA 9
Características dos empreendimentos que adquiriram OODC, por zona, conforme a Lei nº 133.885/2004

Zona	Área adicional (m ²)	Área do terreno (m ²)	Valor da contrapartida (R\$)	C _{Am}	CA adicional	Valor por metro quadrado (R\$)
ZM-1	11.823,00	630.821,81	1.898.354,40	1,0	0,1	160,56
ZPI e Z6	138.164,79	244.532,15	32.939.337,75	1,5	0,6	248,50
Z2 e ZM-2	658.954,06	1.393.307,79	183.446.604,73	2,0	0,5	275,83
ZM-3a	1.167.600,94	1.800.570,85	482.273.873,54	2,5	0,6	413,05
ZM-3b	698.616,32	789.962,95	168.301.224,03	2,5	0,9	240,91
ZCP e ZCLa	924.463,58	1.285.119,48	276.173.950,45	2,5	0,7	598,62
ZCP e ZCLb	751.983,67	584.499,38	252.601.215,45	4,0	1,3	499,36
Z3, Z4 e Z5	264.576,61	1.150.913,13	63.601.705,23	4,0	0,2	240,39
Total	4.616.182,97	7.879.727,54	1.461.236.265,6		0,6	316,55

Fonte: Município de São Paulo (2004) e SMDU.

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores finais da área adicional e do valor da contrapartida estão diferentes em relação aos mencionados anteriormente nesta seção (5,2 milhões de metros quadrados e R\$ 1,7 bilhão), pois foram desconsiderados os empreendimentos que não apresentavam informações sobre a localização nas zonas de uso.

Com relação ao tamanho dos terrenos, pode-se perceber que a maioria dos empreendimentos ocorreu em terrenos com área menor ou igual a 5 mil metros quadrados e que pequena parcela ocorreu em terrenos com área maior que 20 mil metros quadrados, conforme tabela 10 e figura 8.

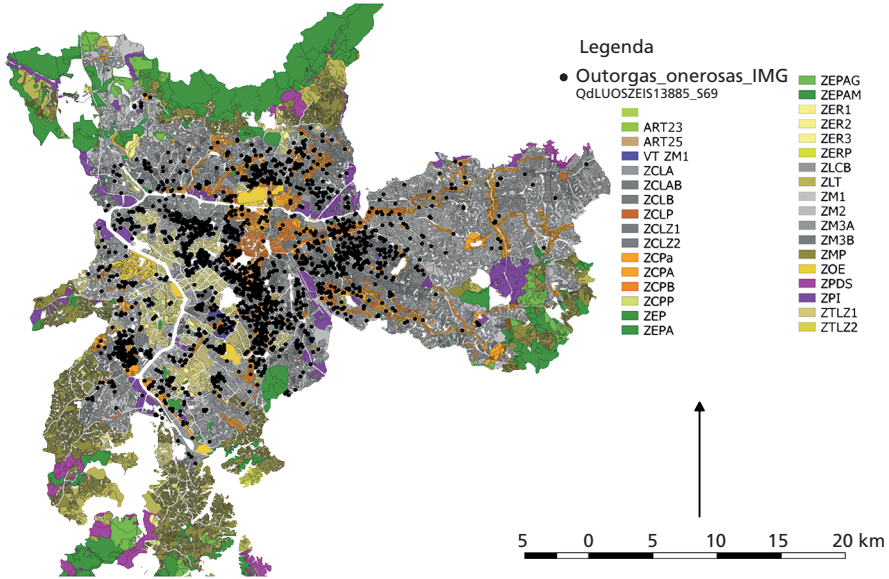
TABELA 10
Empreendimentos que adquiriram OODC, por tamanho de terreno

Tamanho do terreno (m ²)	Número de propostas (%)	Área total do terreno (%)	Área total adicional (%)	Valor total da contrapartida (%)	Valor médio da contrapartida por metro quadrado (R\$)	CA adicional
Mais de 20 mil	2	24	8	7	270,71	0,2
De 10 mil a 20 mil	4	13	12	8	205,33	0,6
De 5 mil a 10 mil	11	20	22	17	251,08	0,7
Até 5 mil	84	43	57	68	383,12	0,8
Total	100	100	100	100		

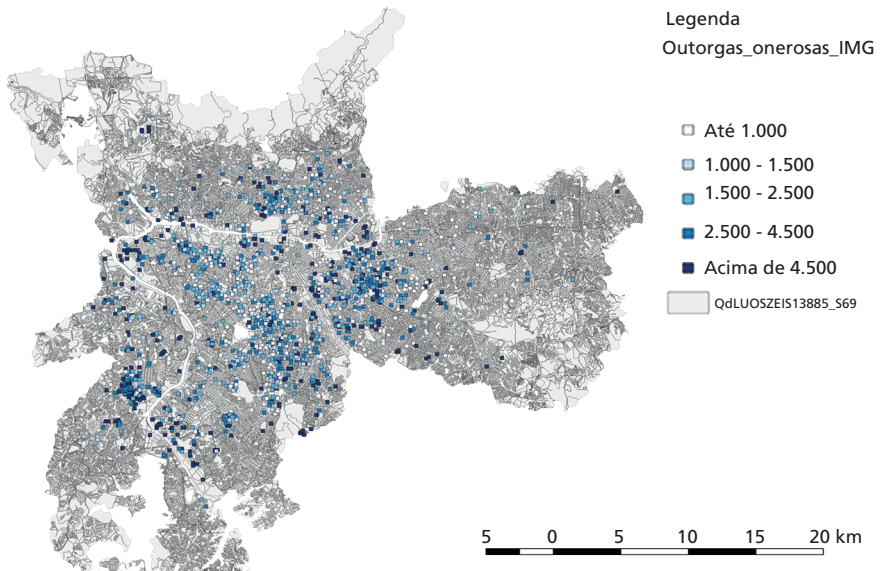
Fonte: SMDU.

Elaboração do autor.

FIGURA 8
Localização dos empreendimentos que adquiriram a OODC
 8A – Por tipo de zona



8B – Por tamanho de terreno



Fonte: Embraesp e SMDU.
 Elaboração: Edson Capitânio.
 Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Da análise da concentração desses empreendimentos conforme o zoneamento (figura 8), pode-se perceber que houve uma concentração grande na ZM-3a e na ZM-3b (cinza claro e escuro) e menor nas zonas de centralidade (laranja claro e escuro). Contudo, do cruzamento desses empreendimentos com as zonas-eixo a serem implementadas (lilás), percebe-se também que houve certa concentração, principalmente nos eixos já consolidados ao longo do metrô, nas linhas 1 (azul), 2 (verde) e 3.

5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDURB

Após vários anos de discussão sobre a implementação do solo criado e o estabelecimento de um fundo para a arrecadação dos recursos provenientes, o Fundurb foi instituído pelos arts. 235 a 238 do PDE de 2002 (Lei nº 13.430/2002) e modificado pelos arts. 337 a 341 do PDE de 2014 (Lei nº 16.050/2014). A vantagem da criação dos fundos municipais setoriais é que os recursos arrecadados são utilizados especificamente para atingir os objetivos do fundo, sendo vedada a utilização para outros fins. Dessa forma, os recursos do Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (Funcap) são utilizados em serviços e obras de restauração, conservação e manutenção, ou na aquisição de bens tombados. Os recursos do FMH são destinados à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, entre outros objetivos.

O Fundurb foi criado com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da lei do PDE, tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município, em obediência às prioridades estabelecidas pelo plano diretor. Com relação à destinação dos recursos, o PDE de 2002 definiu seis possibilidades de aplicação:

- na HIS;
- na mobilidade urbana, no que tange ao sistema de transporte coletivo público;
- na infraestrutura urbana;
- nos equipamentos comunitários e nos espaços públicos;
- no patrimônio histórico; e
- no patrimônio ambiental.

Na revisão de 2014, essas seis hipóteses de investimento se mantiveram, porém ocorreram algumas modificações, acrescentando-se pontos específicos para cada questão, conforme pode ser averiguado no quadro 2.

QUADRO 2

Objetivos de aplicação dos recursos do Fundurb nos PDEs (2002-2014)

Inciso	Lei nº 13.430/2002, art. 238	Lei nº 16.050/2014, art. 339
I	Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária.	Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de <i>parque habitacional público de locação social</i> .
II	Transporte coletivo público urbano.	Sistema de transporte coletivo público, <i>sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres</i> .
III	Ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento.	Ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, <i>investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade</i> .
IV	Implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes.	Implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes.
V	Proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zepec [zona especial de preservação cultural].	Proteção, <i>recuperação e valorização de bens</i> e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zepec.
VI	Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.	Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Fonte: Município de São Paulo (2002a; 2014, grifo nosso).

Os recursos do Fundurb são administrados por um conselho gestor. O PDE de 2002 não definiu a composição desse conselho, composto por membros indicados pelo Executivo, mencionando apenas a participação da sociedade civil.²⁰ Essa indefinição fez com que a representação desta ficasse a critério da administração municipal, sendo maior ou menor, conforme a postura mais “progressista” ou “conservadora” da gestão.²¹

Na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), o conselho gestor do Fundurb era composto por seis representantes de secretarias municipais,²² oito de subprefeituras, dois de autarquias municipais,²³ um do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e oito de entidades da sociedade civil (Município de São Paulo, 2003). Dessa forma, a sociedade civil correspondia a 32% dos conselheiros.

20. Conforme § 1º do art. 235 da Lei nº 13.430/2002, “o Fundurb será administrado por um conselho gestor, composto por membros indicados pelo Executivo, garantida a participação da sociedade” (Município de São Paulo, 2002a).

21. Denominamos progressistas as gestões municipais que buscaram uma participação maior da sociedade civil nas definições das políticas públicas urbanas, e conservadoras aquelas que diminuíram essa participação ao mínimo necessário para o cumprimento da lei.

22. As seis são: a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF); a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA); a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab); a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb); a Secretaria do Governo Municipal (SGM); e a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP).

23. Um da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) e um da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab).

Na gestão de Gilberto Kassab (2006-2013), essa composição foi modificada várias vezes, mas sempre com baixa representação da sociedade civil e com grande centralização das decisões, pois os representantes das secretarias passaram a ser os próprios titulares da pasta e não mais representantes indicados. Quando não eram titulares, assumiam as secretarias-adjuntas ou as chefias de gabinete.²⁴ A representação da sociedade civil era feita por representantes provenientes do CMPU.

Originalmente a composição era de oito secretários²⁵ e dois representantes da sociedade civil. Posteriormente o número de secretarias passou a nove, com a inclusão da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), e o de representantes da sociedade civil, a três. Por fim, os representantes das secretarias passaram a dez, quando da divisão da Sempla em Sempla e SMDU em 2009. Dessa forma, a sociedade civil correspondeu respectivamente a 20%, 25% e 23% dos representantes.

O PDE de 2014 tomou para si o aumento significativo da participação da sociedade civil no conselho gestor, não deixando a sua regulamentação por decreto, que, conforme visto, poderia mudar muito de acordo com a gestão. A representação do conselho gestor passou a ser paritária, pois o art. 341 da Lei nº 16.050/2014 definiu a sua composição em dez membros, sendo cinco representantes do poder público municipal e cinco representantes da sociedade civil, provenientes de outros conselhos municipais.

Os cinco representantes do poder público municipal não foram definidos, cabendo ao prefeito defini-los por decreto. Os cinco representantes da sociedade civil, por sua vez, são provenientes dos seguintes conselhos: dois do CMPU; um do Conselho Municipal de Habitação (CMH); um do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT); e um do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cades).

Outra questão é que o Fundurb ganhou mais autonomia com relação à versão anterior do PDE. Em 2002, seu plano de aplicação de recursos financeiros deveria ser debatido pelo CPMU e encaminhado anualmente, anexo à lei orçamentária, para a aprovação da Câmara Municipal. Na versão de 2014, este plano de aplicação passa a ser aprovado somente pelo conselho gestor do fundo e encaminhado anualmente, anexo à lei orçamentária, para a aprovação da Câmara Municipal. Porém, a Secretaria Executiva do Fundurb deverá encaminhar ao CMPU, semestralmente, relatório detalhado dos recursos e das respectivas aplicações realizadas no período.

24. Conforme os decretos nºs 47.661, de 6/9/2006, 47.688, de 14/9/2006, 50.101, de 10/10/2008, e 51.437, de 26/4/2010.

25. Sendo eles: o secretário da Sempla (presidente); o secretário da SF; o secretário da SVMA; o secretário da Sehab; o secretário da Secretaria de Infraestrutura Urbana (Siurb); o secretário da SGM; o secretário da SMSP; e o secretário da Secretaria Municipal de Transportes (SMT).

Os recursos do Fundurb são depositados em conta corrente especial e são provenientes de:

- dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;
- repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do estado de São Paulo a ele destinados;
- empréstimos de operações de financiamento internos ou externos;
- contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- contribuições ou doações de entidades internacionais;
- acordos, contratos, consórcios e convênios;
- rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio;
- OODC (de onde a maior parte dos recursos é oriunda, conforme os relatórios financeiros) e TPC;
- contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na lei do PDE, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas;
- receitas provenientes de concessão urbanística;
- retornos e resultados de suas aplicações;
- multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações; e
- outras receitas eventuais.

A grande inovação da aplicação dos recursos instituída no PDE de 2014 foi a fixação de ao menos 30% para a aquisição de terrenos destinados à produção de HIS localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como Zeis 3; e de ao menos 30% para a implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres. Esses 60% referentes à habitação e ao sistema de transporte público coletivo deverão ser depositados em contas específicas para cada um desses fins. Aos 30% da habitação somar-se-ão os recursos arrecadados com a cota de solidariedade, isto é, aqueles dos empreendimentos com área construída computável superior a 20 mil metros quadrados, obrigados a destinar 10% da área construída computável para HIS, que optarem por depositar no Fundurb 10% do valor da área total do terreno, calculado de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa (inciso III do art. 112 da Lei nº 16.050/2014).

Dessa forma, as duas principais questões do PDE de 2014, habitação social e mobilidade urbana, ficam com recursos garantidos para sua implementação, conforme veremos a seguir. Os recursos específicos da habitação que não forem executados no montante mínimo estabelecido deverão permanecer reservados por um ano; após este prazo, o conselho gestor poderá destiná-los para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de HIS. Ambos os recursos de habitação e transporte que não forem executados no montante mínimo estabelecido, por sua vez, deverão permanecer reservados por dois anos; após este prazo, o conselho gestor poderá redirecioná-los para as outras hipóteses de aplicação. O conselho gestor do fundo deverá analisar anualmente a prestação de contas do exercício anterior e aprová-la, se a considerar adequada e correta, garantindo sua publicação na página de internet da prefeitura.

A Resolução Fundurb/SMDU nº 2, de 27 de junho de 2011, definiu o regimento interno do conselho gestor do fundo, constituído de uma presidência, uma secretaria executiva e membros. A presidência, a partir da composição instituída pelo PDE de 2014, passou a ser exercida pelo secretário da SMDU, cabendo a ele convocar e presidir as reuniões, submeter ao plenário os assuntos da pauta e proferir voto de desempate. O secretário executivo, indicado em conjunto pela Sempla e SMDU, é encarregado de: elaborar relatório anual de atividades e proposta do plano de aplicação de recursos financeiros a serem apreciados anualmente, consideradas as demandas dos órgãos competentes responsáveis por seu cumprimento; executar as funções de apoio técnico e administrativo; elaborar as pautas e as atas das reuniões; e proceder à publicação no Diário Oficial da cidade dessa documentação, dos pareceres e das decisões do conselho. É atribuição dos demais membros proferir votos, pedir informações, sugerir ao presidente o exame de assuntos pertinentes ao conselho gestor, e outros atos atinentes às suas funções.

Desde 2013, os recursos são vinculados a um projeto específico e não mais a uma rubrica (Fundurb, 2013). Isso faz com que o controle sobre os recursos seja maior, pois o projeto tem início e fim, enquanto as rubricas são permanentes. Nessa época, foram definidos os critérios de priorização dos projetos elegíveis:²⁶ projetos que propiciem resultados com impacto local para o desenvolvimento de bairros; projetos paradigmáticos e indutores de desenvolvimento urbano e social; e projetos vinculados ao programa de metas.

O fluxo interno se dá em quatro etapas:

- recurso vinculado a um projeto específico (alteração de destinação deverá passar pelo conselho gestor do Fundurb);

26. Os projetos elegíveis são aqueles que atendem aos incisos do art. 238 da Lei nº 13.430/2002 e, a partir de 1ª de agosto de 2014, do art. 339 da Lei nº 16.050/2014.

- apresentação prévia de projetos com informações detalhadas, de acordo com o formulário para a liberação dos recursos;
- cadastramento no Sistema de Gestão Informatizado (Simesp);²⁷ e
- prestação de contas trimestral, que deverá ser apresentada em forma de relatório e fotos.

Conforme Felipe Garofalo Cavalcanti, secretário executivo do conselho gestor do Fundurb, essas alterações foram fundamentais para garantir que a execução dos recursos do fundo cumpra com as funções definidas pelo PDE. Segundo ele, anteriormente a essa regulamentação, os recursos do Fundurb eram distribuídos de forma pouco discriminada, atendendo mais às necessidades orçamentárias das secretarias envolvidas, sem que houvesse um questionamento aprofundado da utilização desses nem um planejamento dos gastos condizente com os objetivos principais de uma política urbana.

Com o estabelecimento desses critérios, agora é possível fazer uma classificação dos projetos apresentados pelas diversas secretarias segundo os critérios do impacto local, do desenvolvimento urbano e social, e do atendimento ao programa de metas. Como exemplo, o secretário executivo citou a implementação do plano cicloviário do Jardim Helena, projeto apresentado pela SMT e SMSP que previu uma série de obras estruturantes e de mobilidade para esse bairro.

Apesar da criação do Fundurb pelo PDE de 2002, a primeira reunião ordinária do fundo ocorreu somente em outubro de 2003 (Fundurb, 2003). Nessa reunião, foi instaurado oficialmente o conselho, dada a posse aos conselheiros e aprovado o seu regimento interno. O presidente Jorge Wilhem discorreu sobre a importância do fundo, tendo em vista a cobrança de OODC para toda a cidade, e sobre a responsabilidade do órgão na distribuição anual dos recursos auferidos mediante um plano de investimentos, os quais beneficiariam diversas áreas: meio ambiente, transporte, habitação, infraestrutura etc. Na reunião seguinte, ainda na administração de Marta Suplicy (2001-2005), ficou decidido pela não aplicação dos recursos, dado o montante arrecadado ainda não ser significativo (apenas R\$ 22,9 milhões), pois os coeficientes básicos e máximos para todas as zonas da cidade haviam acabado de ser definidos pela nova lei de zoneamento, Lei nº 13.855/2004 (Fundurb, 2004).

A terceira reunião do fundo só veio a ocorrer em 2006, na gestão Kassab (2006-2013), para a definição dos investimentos de 2007. Essa administração caracterizou-se pela previsão de divisão de recursos seguindo o seguinte padrão: 10% para a SMSP; 20% para a SMC; 20% para a Schab; 20% para a Siurb; 10% para a SMT; e 20% para a SVMA (tabela 11).

27. O Simesp controla o fluxo de implementação de projetos da administração municipal.

TABELA 11
Plano de alocação de recursos do Fundurb, por secretaria (2007-2012)

	R\$ milhões						%	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Total
SMSP	10	25	35	15	16	24	125.000	10
SMC	22	50	50	34,8	35	30	221.800	20
Sehab	40	50	60	32,4	31	30	243.400	20
Siurb	38	50	60	32,4	31	30	241.400	20
SMT	10	25	35	15	16	16	117.000	10
SVMA	40	50	60	32,4	31	30	243.400	20
Total	160	250	300	162	160	160	1.192.000	100

Fonte: Atas de reuniões do Fundurb. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243>. Acesso em: 30 set. 2014.

Contudo, caso alguma secretaria necessitasse de mais recurso para a implementação de algum programa, poderia solicitar remanejamento de outra que não tivesse utilizado os seus recursos, solicitação essa que deveria ser aprovada pelo conselho gestor. Dessa forma, o gasto real nessa administração ocorreu conforme a tabela 12. Pode-se depreender o privilégio à Siurb, responsável pelas obras viárias e de drenagem (30%). Na sequência, vieram: Sehab (25%), SVMA (17%), SMC (16%), SMT (7%) e SMSP (6%).

TABELA 12
Recursos do Fundurb gastos, por secretaria (2008-2012)

	R\$ milhões						%	
	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado	Total	
SMSP	9,71	1,56	2,47	11,04	24,54	49,31	6	
SMC	6,42	7,10	39,53	43,97	46,05	143,07	16	
Sehab	30,57	51,08	26,19	52,13	54,47	214,44	25	
Siurb	59,51	56,41	8,50	37,68	96,46	258,55	30	
SMT	19,43	13,88	1,67	11,74	15,54	62,26	7	
SVMA	23,19	38,79	23,79	34,67	23,85	144,29	17	
Total	148,83	168,83	102,14	191,21	260,90	871,92	100	

Fonte: SF.

Conforme as atas desse período, pode-se perceber o privilégio às obras de canalização de córregos com a criação de viário nas margens (Siurb); a remoção de favelas das várzeas e a criação de parques lineares (SMVA); a regularização fundiária advinda das ações anteriores e a implementação do programa Renova São Paulo (Sehab). As obras da SMC, por sua vez, foram relacionadas ao Projeto de Requalificação da Área Central, com viés em grandes equipamentos culturais,

principalmente na Praça das Artes, na vila Itororó e na reforma do edifício Sampaio Moreira. Dessa forma, a SMT e a SMSP ficaram com os menores valores, gastando em obras de pequena monta, como reformas de passeio público e implantação de equipamentos coletivos. Pelas atas, não foi possível a localização desses investimentos com relação à sua concentração espacial.

Felipe Garofalo Cavalcanti disse que a atuação do conselho gestor do Fundurb nesse período atendia às demandas pontuais cotidianas de atuação de cada secretaria, sem que essas obras estivessem vinculadas a projetos estruturantes integrados, que procurassem atingir os objetivos do PDE. Na opinião dele, essa atuação mudará a partir da aprovação da nova forma de previsão e da aprovação de recursos por projeto (não mais por rubrica), e a partir da vinculação de 30% dos gastos em aquisição de terrenos para HIS e de 30% para as obras de implantação dos corredores.

Isso de certa forma já pode ser comprovado na análise dos gastos da atual gestão (Haddad), pois algumas modificações no padrão de distribuição dos recursos podem ser percebidas. Conforme comentado anteriormente, os recursos passam a ser vinculados a projetos e não mais a rubricas. Dessa forma, projetos paradigmáticos estruturantes com impacto no desenvolvimento local passam a ser o foco da distribuição dos investimentos. Com relação às secretarias envolvidas, percebe-se um aumento da importância da Siurb e da Sehab, que aumentaram sua participação em 18% e 5%, respectivamente, enquanto a SVMA e a SMC perderam 16% e 9%, respectivamente (tabela 13).

TABELA 13
Recursos do Fundurb gastos, por secretaria (2013-2014)

	R\$ milhões			%	
	2013	2014	Total	Total	Diferença para o período 2008-2012
SMSP	22,75	20,20	42,96	8	2
SMC	20,58	17,84	38,42	7	-9
Sehab	80,38	73,11	153,49	30	5
Siurb	74,93	171,75	246,68	48	18
SMT	19,59	11,38	30,96	6	-1
SVMA	0,41	0,00	0,41	1	-16
Total	218,64	294,27	512,91	100	

Fonte: SMDU.

Analisando os projetos que foram implementados pelas duas secretarias que receberam mais recursos em 2013 e 2014 (Siurb e Sehab), percebe-se a preocupação com os objetivos de inclusão social e mobilidade urbana, definidos para os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (tabela 14).

TABELA 14
Recursos do Fundurb gastos, por projeto (2013-2014)

Projeto	Gasto (R\$ milhões)	Total (%)
Urbanização de favelas e regularização fundiária	144,62	28
Implantação dos corredores de ônibus	106,38	21
Obras no sistema viário	80,02	16

Fonte: SMDU.

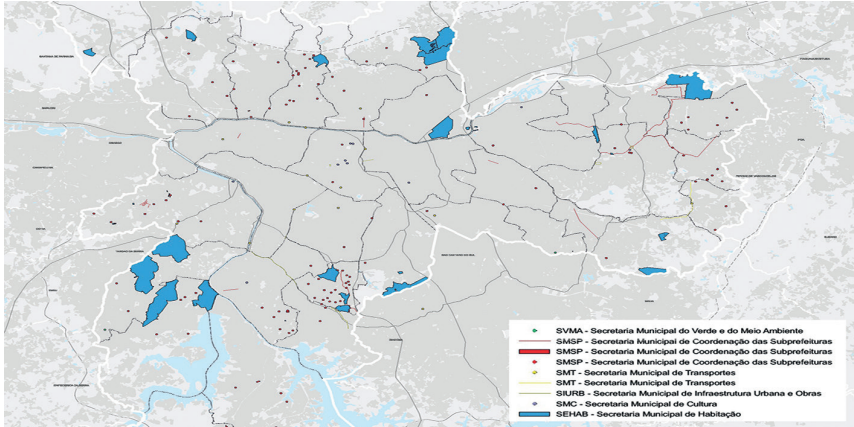
Dos recursos investidos pela Schab, 94% correspondem a obras de urbanização de favelas e processos de regularização fundiária, representando 28% do total dos recursos investidos pelo Fundurb. Dos recursos investidos pela Siurb, 43% correspondem a obras de implantação dos corredores de ônibus (corredores Inajar de Souza, Binário Santo Amaro, Leste Radial 1, Leste Radial 2, M'Boi Mirim, Capão Redondo Campo Limpo-Vila Sônia, Berrini, Leste Itaquera, Leste Aricanduva), representando 21% do total dos recursos do Fundurb.

Os recursos gastos com obras no sistema viário também foram significativos (16%). Contudo, metade destes foram investidos em uma obra só, a implantação do sistema viário estrutural em Itaquera, em função dos compromissos assumidos pela prefeitura na matriz de responsabilidade das ações previstas para a Copa do Mundo de 2014.

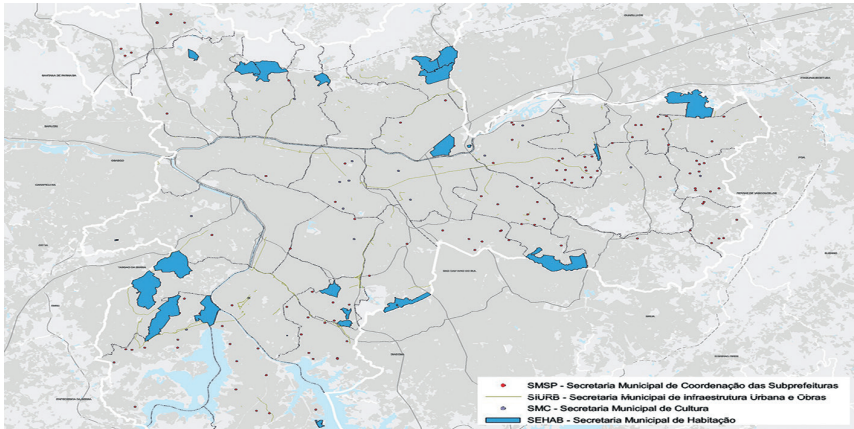
Com relação à concentração espacial dos recursos, pode-se perceber que nessa gestão foi dada prioridade à periferia (figura 9). De fato, analisando os gastos com obras da SMSP em 2014, conclui-se que 62% deles foram no anel periférico; 26%, no anel intermediário; e 12%, no anel central.²⁸ Quanto aos gastos da SMC, ocorreu o contrário: 78% dos recursos foram gastos no anel central; 16%, no intermediário; e somente 6%, no periférico. Isso demonstra que talvez seja necessário um indicador de prioridade das regiões a receber os investimentos em geral, promovendo a sua desconcentração.

28. Anel periférico formado pelas zonas Leste 2 (subprefeituras de Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaim Paulista e São Miguel Paulista); Noroeste (Freguesia-Brasilândia, Perus e Pirituba); e Sul (Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'Boi Mirim e Parelheiros). Anel intermediário formado pelas zonas Leste 1 (subprefeituras de Ermelino Matarazzo, Itaquera, Penha e São Mateus); Nordeste (Casa Verde, Jaçanã-Tremembé, Santana-Tucuruvi, Vila Maria-Vila Guilherme); e Sudeste (Aricanduva, Ipiranga, Mooca e Vila Prudente). Anel central formado pelas zonas Central (subprefeitura de Sé); Centro-Sul (Jabaquara, Santo Amaro e Vila Mariana); e Oeste (Butantã, Lapa e Pinheiros).

FIGURA 9
Investimentos do Fundurb
9A – 2013



9B – 2014



Fonte: Prefeitura de São Paulo.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise da experiência internacional e paulistana de financiamento de projetos de infraestrutura e de implementação dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária, foi possível aprofundar uma das causas críticas identificadas na matriz do modelo lógico para a implementação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ineficiência dos instrumentos jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e viabilização dos projetos públicos). Também foi possível identificar os limites e as possibilidades das ações necessárias para a obtenção

de resultados intermediários do financiamento da implementação dos eixos e a recuperação da valorização imobiliária, na causa crítica 4.

O financiamento da implantação de infraestrutura urbana e a recuperação da valorização imobiliária decorrente dessas obras ocorrem de forma variada por meio de impostos, taxas ou contribuições de melhoria,²⁹ conforme pôde ser visto na experiência internacional e paulistana na implementação desses instrumentos. Com relação aos impostos, a utilização diferenciada do IPTU no estado norte-americano da Pensilvânia mostrou ser uma experiência importante, que procura desincentivar a retenção especulativa de terrenos, na medida em que prevê alíquotas maiores para o componente territorial do imposto em relação ao predial. Dessa forma, os proprietários são compelidos à utilização máxima de seus terrenos, pois diluem o custo do componente territorial em um número maior de unidades construídas.

Com relação à aplicabilidade desse instrumento em São Paulo, não existe empecilho do ponto de vista da legislação nacional, pois, conforme o art. 33 do Código Tributário Nacional, a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, não especificando a distribuição das alíquotas nos componentes prediais ou territoriais, que são competência do município (Brasil, 1966). Porém, os instrumentos de indução à função social da propriedade, previstos no art. 182 da CF/1988 e regulamentados no Estatuto da Cidade, com a implementação do IPTU progressivo no tempo, já cumprem essa função de induzir o aproveitamento de terrenos e imóveis subutilizados, e a sua regulamentação e implementação em São Paulo, por meio da criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), caminha nesse sentido.

Contudo, para uma maior efetividade desse instrumento e a viabilização da ocupação e do adensamento nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, a municipalidade poderia cogitar a adoção da progressividade no espaço,³⁰ ou seja, a adoção de alíquotas diferenciadas conforme a localização do terreno na cidade, possibilidade prevista na CF/1988. Se um dos objetivos urbanísticos do PDE de 2014 é o adensamento ao longo dos eixos, a combinação de majoração da alíquota territorial do IPTU e a sua diferenciação no espaço poderiam induzir a ocupação máxima dos terrenos subutilizados nessas áreas.

Há ainda que se considerar que as alterações no IPTU se configuram como fator de contexto negativo, em função da forte reação dos meios de comunicação, da classe empresarial e da elite patrimonial paulistana e brasileira às tentativas de revisão da PGV, aproximando o valor venal ao real valor de venda dos imóveis.

29. Definição dada pelo Código Tributário Nacional (Brasil, 1966).

30. Conforme o § 1º do art. 156 da CF/1988: "sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (...) II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel" (Brasil, 1988, grifo nosso).

A batalha jurídica impetrada contra a municipalidade em 2014 é a prova mais cabal dessas dificuldades.

Apesar disso, a revisão dos valores venais, assim como a adoção da progressividade no espaço e no tempo são fundamentais para a reversão das distorções históricas da matriz tributária. Conforme Afonso e Castro (2014), embora a carga tributária brasileira seja da ordem de 37,4% do produto interno bruto (PIB), a tributação patrimonial foi responsável apenas por 1,3% do PIB, ou 3,6% de toda a arrecadação dos tributos,³¹ enquanto os impostos sobre o consumo (bens e serviços) responderam por 15,4% do PIB, ou 41,2% do total da arrecadação.

Além de a arrecadação dos impostos patrimoniais no Brasil estar muito aquém da média dos países de capitalismo avançado, a predominância dos impostos sobre o consumo mostra uma matriz tributária regressiva que incide da mesma maneira sobre as diversas classes sociais, enquanto os impostos patrimoniais incidem na parcela da população que tem patrimônio, levando em consideração, portanto, a renda. No caso de São Paulo, o peso dessa distribuição é mais equilibrado, pois o Imposto sobre Serviços (ISS) foi responsável por 45,0% da arrecadação dos impostos municipais em 2010 (25,5% do orçamento do município), ao passo que o IPTU e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), juntos, responderam por 38,7% da arrecadação (18,0% do orçamento do município).³²

Contudo, o fato de o IPTU ser um imposto faz com que ele seja um tributo de caráter genérico, que independe de qualquer atividade ou serviço do poder público em relação ao contribuinte. A aplicação posterior será para o custeio da administração e dos serviços públicos em geral, não sendo relacionada a uma obra específica. Em outras palavras, não seria possível vincular a implantação das alíquotas diferenciadas especificamente com o financiamento da implantação dos eixos, porém a sua revisão nos termos aqui propostos poderia induzir maior adensamento ao longo destes, além de ocasionar um retorno social maior na tributação municipal.

No entanto, a experiência nacional e internacional apresentou um vasto cabedal de taxas e contribuições que estão relacionadas à prestação de um determinado serviço público ou à recuperação da valorização imobiliária decorrente de obras públicas. Por serem taxas relacionadas a essas obras ou a melhorias específicas, são depositadas em fundos criados especialmente para essa finalidade. Dessa forma, os recursos depositados nos fundos municipais setoriais são vinculados para a utilização de seus objetivos, sendo vedada a utilização para outros fins. Diferentemente dos recursos advindos do IPTU, que acabam sendo utilizados

31. Segundo os autores, a divisão da arrecadação dos impostos em 2013 foi a seguinte: bens e serviços, 41,2% do total (15,4% do PIB); salários e mão de obra, 25,5% (9,6% do PIB); renda, lucros e ganhos, 19,9% (7,5% do PIB); patrimônios, 3,6% (1,3% do PIB); e demais, 9,8% (3,5% do PIB).

32. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em: 27 out. 2014.

para finalidades genéricas, a implementação dessas taxas tem maior potencial de utilização na implantação dos eixos.

Nesse aspecto destacaram-se duas metodologias para o cálculo dessas taxas. A primeira é baseada na permissão de construção adicional mediante contrapartida financeira, conforme visto no PLD francês, e nas operações interligadas, nas OUCs e na OODC paulistanas. Nesse caso, utiliza-se o método de cálculo do terreno virtual, ou seja, o custo de aquisição de outro terreno que seria necessário para se atingir a mesma área construída se o CA não fosse majorado. A segunda metodologia é baseada no levantamento real dos custos necessários de ampliação da infraestrutura e dos serviços públicos decorrentes do adensamento populacional e/ou construtivo de uma determinada área. Nesta metodologia, utilizada na DIF norte-americana e na contribuição de melhoria no Brasil, o custo total é dividido proporcionalmente entre os novos proprietários.

Atualmente a Consolidação da Legislação Tributária do município de São Paulo prevê a utilização da contribuição de melhoria para obras de pavimentação, apesar de o Código Tributário Nacional (CTN) permiti-la para quaisquer obras públicas que resultem em valorização imobiliária (Município de São Paulo, 2011). O PDE de 2014 previu a sua utilização também nas obras públicas realizadas decorrentes de sua aplicação. Contudo, não existe definição maior sobre este instrumento nesse plano. Assim sendo, há o predomínio em São Paulo do primeiro método de cálculo de taxação, com as operações interligadas, as OUCs e a OODC como instrumentos de recuperação da valorização imobiliária.

Não obstante a aplicação dos recursos arrecadados com esses instrumentos em obras tidas como sociais (HIS, equipamentos comunitários e transporte coletivo) estar aumentando historicamente, a análise de sua implementação demonstrou uma tendência nos dois primeiros casos (operações interligadas e OUCs) ao agravamento das disparidades socioespaciais em uma cidade já bastante segregada.

No caso das operações interligadas, a construção dos conjuntos de HIS na periferia da cidade como contrapartida das alterações na legislação urbanística representou a remoção da população moradora das favelas e dos aglomerados subnormais de uma localização privilegiada no centro expandido para uma situação de precariedade urbana nas regiões periféricas, carentes de serviços e de infraestrutura urbana. De qualquer forma, o uso desse instrumento foi declarado inconstitucional. No caso das OUCs, o predomínio da utilização dos recursos arrecadados em obras viárias de grande porte, algumas voltadas exclusivamente para os meios de transporte individual, demonstra uma opção que vai contra os objetivos da universalidade das políticas públicas e da justiça social, pois apenas um terço das viagens diárias metropolitanas é realizado por esse modal e justamente pela população de maior renda (Metrô, 2007).

Além disso, as duas operações urbanas de maior sucesso na arrecadação de recursos localizam-se justamente nas regiões mais valorizadas e mais dotadas de infraestrutura urbana da cidade, motivo pelo qual interessam ao mercado imobiliário. Por restrições impostas pelo Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados nas OUCs só podem ser investidos dentro do perímetro da operação. Dessa forma, em vez de um ciclo virtuoso, cria-se um ciclo vicioso de investimento-valorização-reinvestimento-valorização, aumentando as disparidades socioespaciais. O fato de essas duas operações urbanas representarem apenas 2% da área do município e disporem de quase quatro vezes mais recursos para investir que o Fundurb é outro fator que demonstra a distorção da utilização desse instrumento.

O PDE de 2014 procurou reverter um pouco esses aspectos negativos, definindo que 25% dos recursos arrecadados devem ser destinados à aquisição de terrenos para a construção de HIS no interior do seu perímetro, mas não definiu nada sobre a implantação de sistemas de transporte coletivo. Como os eixos não são autoaplicáveis dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana, onde se localizam as operações urbanas, elas em nada contribuem para a implantação destes sistemas.

Nesse aspecto, a OODC é o único instrumento que pode contribuir, e já está contribuindo, para a implantação dos eixos. A recente regulamentação da obrigatoriedade de investimento de 30% dos recursos na aquisição de terrenos destinados à produção de HIS e de 30% na implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres garante que 60% dos recursos sejam investidos em objetivos que coadunam com os objetivos dos eixos.

Contudo, é necessário aprimorar ainda mais a implementação desse instrumento, principalmente no que tange aos investimentos dos recursos arrecadados pelo Fundurb. A análise desses investimentos mostrou a prioridade dada pela atual gestão na implantação dos eixos. Contudo, os recursos não destinados ao transporte coletivo e à HIS foram gastos pelas secretarias de modo distinto. Enquanto a SMSP privilegiou as obras de estruturação e qualificação urbana da periferia, a SMC concentrou quase 80% dos seus recursos em obras e equipamentos culturais no centro expandido. Dessa forma, sugere-se, além da destinação de 60% dos recursos já definidos pelo PDE, a adoção de algum indicador socioeconômico que priorize os projetos de investimentos nas áreas mais carentes da cidade, principalmente para os 40% restantes.

Pela nova regulamentação do Fundurb, os projetos apresentados serão classificados conforme o impacto local nos bairros; a indução ao desenvolvimento urbano e social; e a sua vinculação ao Programa de Metas do Município. A adoção de um indicador socioeconômico poderia entrar também como mais um item a ser atendido para a melhor classificação do projeto.

Por fim, a comparação do montante de recursos arrecadados pela OODC no Fundurb e pelas OUCs mostra as disparidades nos valores cobrados nas áreas adicionais construídas em cada um desses instrumentos, pois, para áreas adicionais construídas próximas a 5,2 milhões de metros quadrados, a outorga arrecadou R\$ 1,7 bilhão, enquanto as operações urbanas arrecadaram R\$ 6,3 bilhões.

A revisão do cálculo da outorga aproximará os valores arrecadados pelos dois instrumentos; contudo, a implementação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT), em estudo pela SP-Urbanismo, representa um risco real à arrecadação da OODC, tendo em vista que vários distritos localizados no interior do seu perímetro (Ipiranga, Lapa, Mooca, Sacomã e Vila Leopoldina) tiveram uma grande quantidade de empreendimentos adquirindo área construtiva adicional na cidade fora das áreas de operações urbanas entre 2002 e 2014, conforme visto.

Em função desses fatos, parece que um dos maiores empecilhos à resolução da causa crítica em tela e da viabilidade da implantação dos eixos é a concorrência que as OUCs fazem na captação de recursos e no investimento territorializado destes. Se os princípios que regem o atual PDE do município de São Paulo são o da busca da função social da propriedade, o da equidade e da inclusão socioterritorial, e o do direito à cidade, a implementação do programa dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana pode contribuir, mas para o seu financiamento será necessária uma postura firme da administração municipal no sentido de buscar uma maior justiça social e evitar a regressividade característica da OUC.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. **IPTU e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial**. Rio de Janeiro: Ibre, 2014. (Texto para Discussão, n. 63).
- ANTONUCCI, D. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. *In*: SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. (Org.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX**. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002. p. 162-175.
- AZEVEDO NETTO, D. T. *et al.* O “solo criado”. **C. J. Arquitetura**, São Paulo, n. 16, p. 9-11, abr. 1977.
- BANZHAF, H. S.; LAVERY, N. **How “smart” is the split-rate property tax? Evidence from growth patterns in Pennsylvania**. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. 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. 1-5, 11 jul. 2001.

BRATKE, C. Novo Plano Diretor – custos podem mudar. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 14 mar. 1991a. Cotidiano - 2.

_____. São Paulo e o futuro. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 abr. 1991b. Cotidiano - 2.

CALIMENTE, J. Rail integrated communities in Tokyo. **The Journal of Transport and Land Use**, v. 5, n. 1, p. 19-32, Primavera 2012.

CASTRO, L. G. R. **Operações urbanas em São Paulo**: interesse público ou construção especulativa do lugar? 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CONTADOR, J. C. Um modelo para propiciar equilíbrio urbano. **C. J. Arquitetura**, São Paulo, n. 16, p. 82-89, abr. 1977.

CULLINGWORTH, B.; CAVES, R. **Planning in the USA**: policies, issues and processes. New York: Routledge, 2003.

ESPALLARGAS, H. *et al.* Compilação das análises desenvolvidas sobre o solo criado. *In*: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos**: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos. São Paulo: Cogep, 1979a. p. 113-126.

_____. Estudo de implantação do instrumento transferência dos direitos de construir (solo criado) aplicado às áreas históricas do município de São Paulo. *In*: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos**: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos. São Paulo: Coordenadoria Geral de Planejamento, 1979b. p. 187-192.

_____. Solo criado: análise das experiências estrangeiras. *In*: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos**: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos. São Paulo: Cogep, 1979c. p. 87-111.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreiada. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

FRANCE. Loi n° 1.328, du 31 décembre 1975. Portant reformé de la politique foncière. **Journal Officiel de la République Française**, Paris, p. 132-140, 3 janv. 1976.

FUNDURB – FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Ata da 1ª reunião ordinária do conselho gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Fundurb/SMDU, 2 out. 2003. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/2003_ATA_1aRO_FUNDURB_02_10_03.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Fundurb/SMDU, 23 nov. 2004. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/2004_ATA_2aRO_FUNDURB_23_11_04_2.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Fundurb/SMDU, 17 jun. 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

HARTZOK, A. Pennsylvania's success with local property tax reform: the split rate tax. **American Journal of Economics and Sociology**, *New York*, v. 56, n. 2, p. 205-213, Apr. 1997.

HUGHES, A. M. **Why so little Georgism in America?** Using the Pennsylvania case files to understand the slow, uneven progress of land value taxation. Cambridge, United States: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 215-250.

MEDDA, F. R.; MODELEWSKA, M. **Land value capture as a funding source for urban investment: the Warsaw metro system**. Varsóvia: Ernst & Young Poland, 2011. Better Government Program.

MEMORANDO. **C.J. Arquitetura**, São Paulo, n. 16, p. 3-7, abr. 1977.

METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **Pesquisa origem-destino**. São Paulo: Metrô, 2007.

_____. **Relatório da administração 2013**. São Paulo: Metrô; Secretaria dos Transportes Metropolitanos, 2014.

MONTANDON, D. T. Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. **Anais...** Belém: Anpur; UFPA, 2007. p. 1-21.

_____. **Operações urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, A. C. M. L. *et al.* **O solo criado**. São Paulo: Cepam; Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo, 1975.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos**: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos. São Paulo: Coordenadoria Geral de Planejamento, 1979.

_____. Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 10 dez. 1986.

_____. Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 5-16, 8 nov. 1988.

_____. Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1-16, 16 mar. 1991. Suplemento.

_____. Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o Programa “Direito à Moradia”, visando à obtenção de recursos para a construção da residência destino dos moradores de habitação subnormal. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 18 maio 1995.

_____. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1-13, 14 set. 2002a.

_____. **Processo Administrativo nº 111/2001**: requer constituição de comissão parlamentar de inquérito para apurar as operações interligadas (Lei nº. 10.209/1986 e nº. 11.426/1993) realizadas no Município de São Paulo desde a promulgação da Lei nº. 10.209/1986. São Paulo: Câmara Municipal, 2002b.

_____. Decreto nº 43.231, de 22 de maio de 2003. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 2, 25 maio 2003.

_____. 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 do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 6 out. 2004.

_____. **Prospecto de registro (o “prospecto”) da operação urbana consorciada Faria Lima**. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2008.

_____. Decreto nº 52.703, de 5 de outubro de 2011. Aprova a Consolidação da Legislação Tributária do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 6 out. 2011.

_____. 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, p. 1-352, 1 ago. 2014. Suplemento.

NIGRIELLO, A.; FERREIRA, L. A. C. **A criação de “territórios de oportunidade” junto ao sistema metro-ferroviário**: em prol de uma parceria mais efetiva nos processos de transformação urbana no entorno das estações. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES, 4. São Paulo: Latin America Real Estate Society, 2004. p. 1-6.

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009.

PLANO diretor desagradou construtores e sem-teto. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 20 jan. 1991. Cotidiano - 3.

REZENDE, V. F. *et al.* Outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.

RYBECK, R. Using value capture to finance infrastructure and encourage compact development. **Public Works Management & Policy**, v. 8, n. 4, p. 249-260, abr. 2004.

SP-URBANISMO – SÃO PAULO URBANISMO. **Histórico de leilões** – OUC Faria Lima: posição em 20/09/2014. São Paulo: SP-Urbanismo, 2014a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouf/ouc_faria_lima_historico_leiloes_30_09_2014.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **PDE 2014**: estudos e cenários preliminares de transformação até 2030. São Paulo: SP-Urbanismo; SEP, 2014b. Apresentação em PPT.

UNITED KINGDOM. **Planning control in Western Europe**. London: Her Majesty Stationery Office, 1989.

VAN WILDERODE, D. J. **Desregulamentação urbana**: as operações interligadas. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

VILARIÑO, M. D. C. **Operação urbana**: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP/ Lincoln Institute, 1998.

ZHAO, Z. J.; DAS, K. V.; LARSON, K. Joint development as a value capture strategy for public transit finance. **The Journal of Transport and Land Use**, v. 5, n. 1, p. 5-17, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000**. São Paulo: Sempla, 1985.

SP-URBANISMO – SÃO PAULO URBANISMO. **Eixos de estruturação**: estudos econômicos. Versão para validação da Superintendência de Estruturação de Projetos. São Paulo: SP-Urbanismo; SEP, 2013. Apresentação em PPT.

