CAPÍTULO 7

INOVAÇÕES E ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO URBANA EM SÃO PAULO

Pedro do Carmo Baumgratz de Paula[1]
Flávia Xavier Annenberg[2]

1 INTRODUÇÃO

Quais são os principais desafios para a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo? De acordo com o secretário de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Melo Franco, esses se resumem a: regulação, barreiras jurídico-institucionais (especialmente aquelas judiciais e as referentes a procedimentos de implantação de políticas inadequados à escala e ao tempo dos projetos específicos) e financiamento.

A questão do financiamento dos eixos se desdobra em diversas outras, implicando temáticas distintas e complementares. No entanto, um aspecto que é crítico[3] para a atual gestão é a aquisição de terras.[4] As barreiras jurídicas e institucionais também são inúmeras: impossibilidade de aquisição de terras com verbas transferidas do Orçamento Geral da União (OGU) – em especial, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2; dificuldades decorrentes da judicialização de disputas políticas; ausência de fluxos e processos específicos às necessidades impostas pela implantação dos eixos; forte resistência do Judiciário ao experimentalismo institucional na administração pública (Sabel e Simon, 2011); baixa capacidade institucional – da prefeitura e do Judiciário – para lidar com o volume de desapropriações que seria necessário; elevada duração média dos

1. Professor de direito econômico da Universidade São Judas Tadeu; e advogado.

2. Assessora da Secretaria de Governo Municipal da Prefeitura de São Paulo; e advogada.

3. A identificação desse aspecto como crítico decorre da relevância dada a ele pelo próprio secretário, assim como pela fala de todos os diretores entrevistados.

4. Nas palavras do secretário: "pegando o exemplo dos corredores, eles trazem duas questões do ponto de vista da produção, do fazer a cidade. De um lado, eles implicam consequências que vão afetar setores produtivos como o comércio varejista de rua, a indústria do lazer etc. e tal. Por outro lado, o fazer corredor implica algo que é a própria lógica de produção da cidade, tanto do ponto de vista econômico e jurídico quanto político. Do ponto de vista econômico, e que tem a ver um pouco com o jurídico, já que essas terras não são públicas, nossas linhas de financiamento existem para as obras e inexistem para a aquisição de terra; e a desapropriação é necessária. (...) Então, a aquisição de terra é um gargalo. Existem mecanismos jurídicos para o bem, o próprio direito de desapropriação da prefeitura. Mas existem também processos administrativos e mesmo jurídicos [judiciais] que tornam isso uma coisa muito alongada e difícil. Então, como é que a gente viabiliza os corredores? E viabiliza fundamentalmente na aquisição da terra?" (Entrevista concedida à equipe de pesquisa, em janeiro de 2014).

processos de desapropriação que são judicializados, entre outras questões. Desse modo, a questão da aquisição de terras pode ser encarada como um desafio de dupla ordem: de financiamento e relativo às barreiras institucionais.

Portanto, a respeito das desapropriações, questiona-se: como desenhar arranjos jurídicos que permitam dar celeridade às desapropriações? Como viabilizar um aumento de mais de 1.000% no volume de desapropriações a serem realizadas sem inviabilizar a implantação dos eixos?[5] Quais mecanismos permitem dar conta desses problemas?

Para responder a essas perguntas, far-se-á necessário realizar uma descrição dos fluxos de desapropriação, destacar os obstáculos e, a partir daí, identificar possíveis saídas. No entanto, já é possível vislumbrar (a partir de dados que serão mais bem expostos no decorrer do trabalho e da preocupação externada pelos gestores entrevistados) que, se a aquisição de, aproximadamente, 1,4 milhão de metros quadrados de terreno[6] depender exclusivamente de procedimentos de desapropriação, não haverá recursos financeiros e humanos suficientes para dar conta do projeto.

Algumas alternativas foram, e estão sendo, pensadas para transpor essas barreiras. Entre elas, destaca-se na fala dos gestores públicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) a utilização de um instrumento que – em tese – poderá criar um atalho institucional[7] para alcançar os objetivos da política pública por meios jurídicos não tradicionais. Este instrumento é a transferência do potencial construtivo (TPC) do terreno objeto de interesse público para outra área mediante a doação deste ao município. Acredita-se que, com a devida utilização em larga escala desse instrumento, solucionar-se-á a questão financeira,

5. Esse aumento seria decorrente da necessidade de aquisição de terra para a implantação dos corredores previstos na meta 93 do Programa de Metas 2013-2016 da atual gestão.

6. De acordo com o Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo, pretende-se construir 150 km de corredores até o final da atual gestão. Contudo, de acordo com a simulação da primeira fase realizada pelas empresas São Paulo Urbanismo (SP-Urbanismo) e São Paulo Transporte S/A (SPTrans), os corredores dessa fase, previstos no mapa 3A do Plano Diretor Estratégico (PDE), alcançariam 200 km e abarcariam 1,4 milhão de metros quadrados de terreno.

7. Tradução literal de *institutional bypass*, conforme definido por Mariana Mota Prado. Para a autora, o termo seria definido e teria as seguintes virtudes: "o que é um atalho institucional? Como uma 'ponte de safena', na qual veias são usadas para criar um novo caminho para circulação em volta de uma veia obstruída, um atalho institucional cria novos caminhos em torno de instituições bloqueadas, obstruídas. (...) Mais especificamente, sustento aqui que atalhos institucionais podem superar, ou evitar, três obstáculos comuns das reformas institucionais: fatores histórico-socioculturais, ausência de recursos e problemas de economia política. Um atalho institucional evita as barreiras histórico-socioculturais ao criar um novo caminho com menos (ou nenhuma) ligações aos caminhos tradicionais. Ao não modificar as instituições existentes, o atalho também não gera resistência às reformas que estão geralmente associadas à cultura institucional e a equilíbrios estáveis por meio dos quais práticas e valores sociais e culturais prevalecem e determinam o comportamento das pessoas. O atalho institucional também mitiga limitações impostas por orçamentos restritos, uma vez que os menores, como o Poupatempo, podem começar como projetos-piloto, de forma altamente experimental e sem comprometer o funcionamento do sistema já existente. Isso é possível porque as instituições tradicionais são mantidas, e os rompimentos para com a sociedade são mantidos em níveis mínimos. Por fim, o atalho institucional reduz problemas de economia política uma vez que ele não muda as instituições preexistentes. O atalho institucional evita esse obstáculo ao não perturbar grupos que poderiam oferecer resistência à mudança (ao menos não inicialmente ou explicitamente), ao mesmo tempo que oferece uma alternativa para aqueles que querem alguma mudança" (Prado, 2011, p. 3-4, tradução nossa).

mediante o autofinanciamento dos eixos, e evitar-se-á a judicialização de demandas, dinamizando o processo de aquisição de terras e minimizando a necessidade de movimentar ações judiciais, o que evita os gargalos institucionais mencionados.

A respeito da TPC, questiona-se: quais são suas reais potencialidades e problemas? Como deve ser utilizada? Em suma, qual o desenho institucional de utilização do instrumento adequado às necessidades da política dos eixos?

Para responder a esse segundo grupo de questões, foi necessária a realização de um mapeamento nacional e internacional sobre a utilização desse instrumento em outras municipalidades, com vistas a destacar as características institucionais que possibilitaram seu melhor uso. Em seguida, foi feita uma análise das necessidades e das possibilidades específicas no ambiente institucional brasileiro e do município de São Paulo para subsidiar a elaboração de um desenho adequado à realidade local.

Para tratar dos temas e dos problemas mencionados, este capítulo conta com cinco seções além desta introdução. A segunda seção é atinente à evolução da pesquisa coletiva e ao enquadramento da pesquisa individual nela, bem como às matizes metodológicas aportadas pelo Ipea neste estudo e às premissas teóricas de que parte o trabalho. Em outras palavras, a seção refere-se às teorias sobre as alternativas e o aprendizado institucional, e sobre a fundamentação sociológica do estudo dos instrumentos da ação pública.

As demais seções consistem na busca de respostas aos problemas aventados, iniciando-se pelo tratamento das questões de desapropriação, revelando, na terceira seção, as alternativas e o experimentalismo institucional na implantação dos eixos. Em seguida, na quarta, passa-se para o desenho institucional de um mercado de TPC como uma alternativa aos obstáculos da desapropriação, apresentando mecanismos para a criação deste mercado. A quinta revela a proposta de um modelo que viabilize as transferências segundo os fins da política dos eixos. Por fim, na sexta seção, são mapeados os principais achados e indicações decorrentes da pesquisa, concluindo-se ser possível otimizar os fluxos de atuação administrativa por meio da criação de alternativas institucionais pensadas com vistas às necessidades específicas e contextuais dos eixos e com base na noção de aprendizado institucional.

2 PREMISSAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

A pesquisa que origina este capítulo se enquadra na linha específica de análise das formas de financiamento e gestão dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, previstas no plano conjunto de trabalho do Ipea e da SMDU. Entre seus objetivos estão:

- Considerar que há eixos em territórios onde prevalece o interesse de fundos privados para a reestruturação urbana, implicando eminentemente a necessidade de estratégias

de regulação para o desenvolvimento urbano orientado, e territórios de urbanização precária e vulnerabilidade social, que requerem eminentemente a promoção de fundos públicos e a articulação de políticas setoriais para o seu desenvolvimento.

- Analisar instrumentos, mecanismos, formas de gestão específicas a cada estratégia, além de prever possibilidades de incentivos para a transformação urbana prioritária e provável atração do mercado imobiliário nos eixos em regiões mais periféricas (Macroárea de Vulnerabilidade Social).

- Pesquisar as possibilidades e modelos de financiamento e autofinanciamento em corredores, com base em casos congêneres, conforme a análise do Potencial de Transformação Urbana em relação a instrumentos urbanísticos (OUC, AIU etc.)[8] e em relação a PPPs [parcerias público-privadas].

- Considerar as especificidades das estratégias locais para a implantação dos eixos, onde seja possível estabelecer parcerias e onde o seu desenvolvimento requer fundamentalmente fundos públicos e incentivo para a atração do mercado imobiliário.

- Analisar a articulação de políticas e programas setoriais afins, para avaliação de modelagem econômica e urbanística dos eixos, prevendo a articulação com políticas, programas, orçamento e legislação, inclusive dos demais entes da Federação.

- Levantar a adesão social à transformação urbana real prevista com os eixos e com relação aos mecanismos de desapropriação e remembramento de lotes, pesquisando a viabilidade de implantação de instrumentos como o reajuste urbanístico, remembramento de lotes e a concessão urbanística, articulado às formas de gestão desses projetos de transformação urbana.

O referencial metodológico utilizado pela pesquisa coletiva foi o do modelo lógico, nos termos descritos por Cassiolato e Gueresi (2010) e apresentados nos capítulos introdutórios deste livro. No que concerne a sua inserção nas causas críticas do problema em análise, esta pesquisa específica se enquadra na causa crítica nº 4, *Ineficiência dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros para a aquisição de terras e viabilização dos projetos de interesse público*.

Em concreto, para além dessas premissas, buscou-se realizar uma análise institucional calcada em entrevistas semiestruturadas e na análise de conteúdo de documentos legais. As entrevistas foram realizadas em duplas de pesquisadores e transcritas integralmente. A identificação dos problemas e das propostas de solução foi traduzida para o texto, em vez de ser transcrita literalmente, para fins de fluidez textual. Mas a íntegra das transcrições foi disponibilizada aos coordenadores da pesquisa para verificação dos dados trabalhados.

A partir da identificação de problemas e de soluções cotejadas, buscou-se mapear as experiências com os instrumentos estudados para fins de comparação e

8. Operação Urbana Consorciada (OUC) e Área de Intervenção Urbana (AIU).

informação das propostas de desenhos institucionais aqui realizadas. Nesse ponto, as técnicas de pesquisa, mapeamento e crítica,[9] confundem-se com os marcos teóricos da pesquisa.

Por acreditar que as instituições são os fatores determinantes do desenvolvimento econômico (Rodrik, Subramanian e Trebbi, 2002), o mapeamento de desenhos institucionais e a tentativa de criticá-los e adaptá-los à realidade local[10] foram a postura adotada na pesquisa. Portanto, a construção do desenvolvimento a partir de alternativas institucionais locais e geradas autonomamente é um dos fundamentos da visão adotada neste trabalho e foi chamada por Sabel (2004, p. 6-7, tradução nossa) de *bootstrapping development*:

> não há atores no processo ou na visão *bootstrapping*[11] com esse tipo de visão abrangente. Todos os pontos de vantagem são parciais. Do mesmo modo que os atores privados tipicamente necessitam da ajuda pública para superar limites de informação e problemas de coordenação, os atores públicos que fornecem essa ajuda precisam, eles próprios, da assistência de outros atores, públicos e privados, para superar suas próprias limitações. Em vez de tentar construir instituições públicas invioláveis cuja perfeição garante, de uma vez por todas, uma igualmente inviolável, mas totalmente privada, ordem de mercado, o processo [*bootstrapping*] visa à corrigibilidade: instituições que, reconhecendo a presunção da perfeição, podem ser – desde o início – reconstruídas, diversas vezes, por combinações em constante alteração de atores públicos e privados, em face às mutações das limitações sociais que suas próprias atividades auxiliam a serem enxergadas.[12]

É justamente a partir da noção de *bootstraping development* que se formula a ideia de alternativas institucionais subjacente a este estudo. Essas alternativas

9. Conforme Zanatta (2014, p. 49-50), "a prática da análise jurídica como imaginação institucional possui dois momentos dialeticamente ligados: o mapeamento e a crítica. Segundo Unger, o mapeamento (*mapping*) é a tentativa de descrever em detalhes a 'microestrutura institucional juridicamente definida' da sociedade em relação a seus ideais juridicamente 'articulados'. A crítica (*criticism*) é a tarefa de explorar a inter-relação entre os arranjos institucionais detalhados da sociedade, tal como representado no direito, e os 'ideais professados ou programas' que esses arranjos frustram ou tornam real. (...) De acordo com método de análise jurídica proposto por Unger, a primeira tarefa que o jurista deve propor a si próprio é a de entender as situações institucionais existentes como estruturas complexas e contraditórias, afastando-se das abstrações como 'economia mista', 'democracia representativa' ou 'sociedade industrial'. Entretanto, ao elaborar tal cenário a partir da análise dos materiais jurídicos disponíveis, o jurista não deve buscar uma 'reconstrução racional' que justifique e interprete a estrutura existente como expressão de um sistema em evolução de concepções morais e políticas".

10. "Explore globalmente, reinvente localmente" (Stiglitz, 1999, p. 1, tradução nossa).

11. Processo de aprendizado institucional a partir da construção de capacidades próprias, conforme explicado no capítulo 1 de Zanatta (2014).

12. "*There are no actors in the process or bootstrapping view with this kind of overarching vision. All vantage points are partial. So just as private actors typically need public help in overcoming information limits and coordination problems, the public actors who provide that help themselves routinely need assistance from other actors, private and public, in overcoming limitations of their own. Instead of trying to build inviolate public institutions whose perfection guarantees, once and for all, an equally inviolate, but wholly private, market order, the process view aims for corrigibility: institutions which, acknowledging the vanity of perfectibility the from the beginning on can be rebuilt, again and again, by changing combinations of public and private actors, in light of the changing social constraints on market activity that their activity helps bring to notice*".

são, portanto, instrumentos, mecanismos e arranjos institucionais[13] interna e autonomamente construídos por um determinado país ou entidade política para fins de desenvolvimento econômico e social. Por essas razões, esta pesquisa é realizada com base nas premissas de que as instituições de fato importam para o desenvolvimento, mas que sua definição é específica a contextos institucionais, históricos e culturais e que, por isso, a compreensão empírica de realidades distintas é essencial ao estudo do direito nas políticas públicas.

3 AS ALTERNATIVAS E O EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL NA IMPLANTAÇÃO DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Como mencionado na seção anterior, na perspectiva teórica adotada nesta pesquisa, as instituições – e o direito – cumprem um importante papel na promoção do desenvolvimento. A construção de arranjos institucionais adequados às finalidades pretendidas pelas políticas públicas surge como uma questão central na obtenção dos resultados esperados e da capacidade de se aprimorarem as políticas subsequentes a partir do aprendizado gerado pelas primeiras.

Nesse sentido, cumpre indagar: por que falar de alternativas institucionais na implantação dos eixos? Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana configuram elemento central da transformação urbana pretendida pelo PDE de São Paulo. Por ser um projeto ambicioso e extremamente abrangente, envolvendo mudanças dos padrões de ocupação imobiliária da cidade a partir de uma complexa combinação de zoneamento, oferta de serviços públicos (principalmente, mas não somente, transporte público), incentivos a determinadas atividades e tipos de ocupação, entre outras medidas, seu sucesso dependerá, em grande parte, da adequação dos arranjos institucionais construídos para alcançar os objetivos pretendidos.

Dessa forma, e utilizando-se da visão dos gestores na indicação dos potenciais problemas centrais à implantação dos eixos, este estudo tem como objetos específicos

13. Ao elucidar o que entendem por "arranjos institucionais", Gomide e Pires (2014) também apresentam a noção de "ambiente institucional", ambos os conceitos úteis para este trabalho. A visão dos atores sobre o papel da construção de arranjos institucionais adequados às finalidades das políticas públicas também é um dos pressupostos deste estudo: "se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e o desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas. (...) Assim, para efeitos deste livro, o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas" (Gomide e Pires, 2014, p. 21-22).

os mecanismos de aquisição de terra da desapropriação e da doação mediante recebimento de TPC. No que diz respeito a esses dois mecanismos, os obstáculos são de duas ordens: financeiros e institucionais.

Do ponto de vista financeiro, as obrigações públicas no processo de desapropriação aliadas à escala dos projetos de transformação urbana em São Paulo fazem com que os recursos necessários para realizar as desapropriações sejam consideravelmente elevados. Segundo estimativa realizada pela empresa estatal de planejamento e desenvolvimento urbano do município, a SP-Urbanismo, os 200 km de corredores de ônibus e áreas adjacentes ligadas aos eixos implicariam uma demanda aproximada de 1,4 milhão de metros quadrados de aquisição de terra. Ainda de acordo com essa estimativa, o valor de mercado dessa quantidade de terra a ser adquirida, caso sua totalidade se operasse por meio de desapropriações, seria da ordem de R$ 4,8 bilhões.[14] Tais números dão a dimensão financeira do problema.

No entanto, esse não é o único obstáculo, há também aquele de ordem institucional, como mencionado. Atualmente, em média, o prazo entre o ajuizamento da ação de desapropriação e a obtenção da imissão na posse do imóvel (procedimento explicado na próxima subseção) é de 421 dias.[15] Considerando-se que para a propositura da ação há a necessidade de realização de diversos procedimentos administrativos prévios (igualmente detalhados na próxima subseção), pode-se supor que, desde a identificação da necessidade de desapropriação de um imóvel para utilização em um projeto já devidamente aprovado, todo o processo levará, ao menos, 450 dias para ser executado.

Esse cenário foi mapeado tomando-se por base o volume regular de desapropriações. Contudo, com a implantação da política dos eixos, a evolução desse montante será exponencial. A projeção realizada pela SNJ da Prefeitura de São Paulo é de que, até 2016, haja um aumento de aproximadamente 1.400% no número de ações de desapropriação movidas.

Sendo assim, ainda que os obstáculos financeiros não existissem, isto é, eliminando-se a variável "recursos" dos empecilhos à implementação dos eixos, os procedimentos administrativos e judiciais envolvidos no fluxo de desapropriações ainda constituiriam barreiras institucionais à viabilização dessa política pública.

14. Importante destacar que este estudo não busca verificar o número exato de desapropriações ou o valor preciso a ser despendido com aquisição de terras, mas sim vislumbrar alternativas institucionais para otimizar esses procedimentos. Por isso, a utilização das estimativas em números gerais e sem questionamento de metodologias utilizadas, dado que se prestam a informar o raciocínio com base nas previsões feitas pela própria administração pública para fins internos.

15. As projeções e os dados relativos à desapropriação foram obtidos em apresentação da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SNJ) e do Departamento de Desapropriações (Desap) da Procuradoria-Geral do Município (PGM) à equipe de pesquisadores do projeto de que esta pesquisa faz parte. A ela são feitas as mesmas ressalvas realizadas a respeito das projeções de aquisição de terra, seu caráter é informativo e a metodologia utilizada para fins de precisão dos dados quantitativos não é objeto de questionamento por este estudo, já que é com base nesses dados que a atuação administrativa se realiza e este estudo se insere nessa realidade e nesse ambiente institucional.

O prazo demandado somente para a aquisição de terras culminaria por inviabilizar o planejamento estatal realizado com base em uma visão do cenário urbano de um dado momento. A política planejada para afetar uma realidade se prolongaria de tal forma que o objeto a ser transformado não seria mais o mesmo e a adequação dos meios de ação escolhidos dificilmente se manteria.

Como os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são elementos centrais da renovação urbana, da promoção da mobilidade e da integração do planejamento urbano e imobiliário com as dimensões econômicas e sociais da cidade (todos essenciais ao PDE) e como os desafios postos são enormes, diversas alternativas institucionais para sua implantação devem ser colocadas em prática, de forma conjunta e articulada. Dessa forma, passa-se a analisar em detalhe o fluxo de desapropriações e as formas de utilização da TPC.

3.1 Fluxo de desapropriações: diálogo, coordenação e aprendizado institucionais

Como apontado anteriormente, o fluxo dos processos de desapropriação é um dos principais desafios para a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo. A Constituição Federal exige que a desapropriação ocorra "mediante justa e prévia indenização em dinheiro" (Brasil, 1988, art. 5º, inciso XXIV). O procedimento para desapropriação por utilidade pública é estabelecido no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, enquanto a desapropriação por interesse social está prevista na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.

Em São Paulo, o Decreto nº 53.799, de 26 de março de 2013, estabelece procedimentos para a desapropriação de bens úteis ou necessários aos interesses do município. Tendo em vista a necessidade de terrenos para que as demandas de serviços públicos de forma geral sejam adequadamente atingidas, o fluxo organizado por esse decreto é uma ferramenta fundamental para a concretização do plano de metas municipal.

Em síntese, o processo previsto na legislação tem início com a manifestação da secretaria interessada, que requer a realização dos procedimentos preparatórios à publicação do decreto de utilidade pública (DUP) ou do decreto de interesse social (DIS).[16] Ao manifestar-se, a pasta deve indicar desde logo a destinação da área, sua localização exata e os imóveis atingidos pela desapropriação. É preciso indicar também se há urgência no processo e comprometer-se com a existência de meios para cumprir a futura imissão na posse. O processo administrativo, acompanhado da planta de DUP, tramita com essas informações da secretaria interessada ao Desap, do Desap à PGM e da PGM à SNJ antes de ser encaminhado

16. O DUP perde a validade cinco anos após a sua publicação, e o DIS, após dois anos. Uma vez esgotados esses prazos, é preciso esperar um ano para a publicação de uma nova declaração sobre a mesma área.

à Secretaria do Governo Municipal (SGM) para publicação mediante decisão do prefeito.

Com a publicação do DUP ou do DIS, inicia-se a fase de elaboração do material expropriatório. Esse material é desenvolvido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb)[17] e inclui, além da planta expropriatória, a realização de vistorias e a obtenção de certidões de título dominial. Ou seja, passa a ser necessária também a identificação dos ocupantes do imóvel.

De acordo com o estabelecido no Decreto nº 53.799/2013, em regra, as ações de desapropriação são ajuizadas com a oferta do valor correspondente ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI). Excepcionalmente, em casos autorizados pela PGM (por exemplo, quando há algum fator de desvalorização evidente), deve ser realizada uma avaliação administrativa para a definição do valor de oferta. Essa avaliação é obrigatória e deve necessariamente ser feita pelo Desap da PGM caso pretenda-se conduzir um processo de desapropriação extrajudicial.[18] Uma vez definido o valor a ser ofertado na propositura da ação judicial, a secretaria interessada transfere o valor para o Desap, reservando 30% para uma eventual necessidade de complementação decorrente de laudo pericial divergente.[19]

A efetiva propositura da ação depende de autorização do titular da SNJ. Quando necessário, a imissão na posse é requerida com urgência. A Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem entendido que esse pedido não pode ser deferido com o depósito do valor do ITBI ou da avaliação administrativa, exigindo a definição do valor da indenização ao proprietário por meio de um laudo feito por um perito nomeado pelo juiz.[20]

Os honorários desse perito são pagos pelo poder público, sendo que o juiz costuma requisitar que ele determine um valor provisório a ser recebido antes do início dos trabalhos de avaliação. Recebido o laudo, o município pode contestá-lo ou, se necessário, depositar o valor complementar ao que fora inicialmente ofertado. Havendo a complementação, o município requer a expedição do mandado de imissão na posse, sendo que a secretaria interessada e a subprefeitura local compartilham a

17. No momento, o trabalho está sendo realizado por empresas contratadas por meio de ata de registro de preços.

18. A desapropriação é "extrajudicial quando o poder expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço e pode, por isso, concretizar-se a aquisição compulsória mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se, então, sem intervenção do Poder Judiciário" (Bandeira de Mello, 2012, p. 864).

19. Conforme consta do art. 7º do Decreto Municipal nº 53.799/2013, "com o cálculo do valor a ser ofertado nas ações expropriatórias, os autos do processo administrativo serão remetidos ao órgão ou ente solicitante para as seguintes providências: (…) II - reserva de montante equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do valor da avaliação, para atender à hipótese de complementação judicial da oferta, por força de eventual laudo pericial divergente" (Município de São Paulo, 2013).

20. Esse entendimento está fixado na Súmula 30 do Órgão Especial do TJSP: "cabível sempre avaliação judicial prévia para imissão na posse nas desapropriações" (Estado de São Paulo, 2010).

responsabilidade de garantir os meios para seu cumprimento e de zelar pela posse do imóvel ou terreno. Se houver algum tipo de discussão a respeito de quem pode levantar o valor depositado, a questão deve ser tratada no âmbito da ação judicial sem que isso obste a imissão na posse.

O procedimento inclui, portanto, duas fases principais. A primeira delas ocorre no universo administrativo e a segunda em âmbito judicial. Desde o início de 2013, foi feito um esforço pela administração municipal para compreender os principais gargalos e desafios em cada uma dessas fases que serão abordadas em detalhe a seguir.

3.2 Processo administrativo

A primeira dificuldade do município diz respeito à localização de terrenos ou imóveis com perfil adequado para comportar os projetos dos melhoramentos públicos. É importante ressaltar que a administração deve levar em conta diversos fatores, buscando otimizar as melhorias para a região e minimizar os impactos. No caso dos eixos, isso significa desenhar um traçado que responda às demandas locais, contribuindo com a cidade do ponto de vista urbanístico, mas que também ocasione o menor número de desapropriações possível.

Ainda em âmbito interno, o desenho do trâmite entre os diferentes órgãos municipais foi repensado de modo a otimizar as funcionalidades de cada um deles. Isso ocorreu principalmente com a edição do Decreto nº 53.799/2013, que possibilitou a comunicação eletrônica de algumas informações entre diferentes secretarias, bem como exigiu que as pastas já tomassem algumas providências fundamentais às desapropriações desde o início, evitando que o processo administrativo tivesse que ser tramitado diversas vezes entre órgãos da administração. Esse decreto também estabeleceu prazos para que as secretarias respondessem às consultas necessárias à edição do decreto expropriatório.

As alterações de procedimento advindas desse novo decreto foram, em grande parte, fruto de sugestões de pastas que começaram a se reunir semanalmente, desde o início da gestão, para discutir e acompanhar as desapropriações das áreas de educação e saúde. Esse grupo de trabalho intersecretarial foi criado com o intuito de organizar um espaço de diálogo mais direto entre as diversas pastas envolvidas no processo de desapropriação, facilitando a troca de informações e o monitoramento de cada uma das etapas desse processo. Algumas dificuldades operacionais, como a ausência de equipe técnica para a elaboração de plantas, também são mais bem orquestradas a partir desse contato.

A criação do grupo de trabalho intersecretarial consiste em condição indispensável à implementação dos projetos integrados característicos dos eixos. Ao buscar integrar medidas atinentes à mobilidade urbana, à habitação, a atividades

econômicas, a empreendimentos sociais, entre outros, em um mesmo projeto, há a necessidade de se construírem procedimentos com cujas consequências a prefeitura terá que lidar, de modo a não resultar em ausência de responsabilidades específicas. O risco, aqui, seria de dupla ordem: *i*) inviabilização prévia de projetos integrados e intersecretariais em virtude de problemas gerenciais na articulação de interesses, na catalisação de recursos e na atribuição de responsabilidades; e *ii*) ocorrência de um vácuo gerencial das atribuições decorrentes dos procedimentos de desapropriação, uma vez iniciados os procedimentos necessários à implementação do projeto, em virtude do caráter intersecretarial dos projetos e da ausência de definição clara de responsáveis diretos por obrigações específicas. O procedimento que envolve um órgão intersecretarial, ao mesmo tempo que canaliza a atribuição de responsabilidades e a solução de problemas, legitima de forma mais ampla as intervenções urbanas.

Além disso, adotou-se como padrão o ajuizamento da ação expropriatória com base no valor do ITBI. Ou seja, a avaliação administrativa, que é um processo lento e complexo, deixou de ser necessária na maior parte dos casos. Ainda que a utilização por meio do valor do ITBI não permita a exclusão do laudo posterior,[21] ela agiliza e padroniza o procedimento de definição de valores "para dentro" da administração pública, tornando essa fase do procedimento mais célere que seria mediante avaliação administrativa.

Nos casos excepcionais em que o poder público precisa realizar a avaliação administrativa, esse procedimento é concentrado na Siurb, que o exerce por meio de empresas de engenharia contratadas em uma ata de registro de preços, o que também torna o processo de contratação de avaliadores mais célere. Esse modelo é fruto de uma opção da administração baseada na ideia de que, com a migração dos serviços de engenharia para a Siurb, eles seriam separados do espaço de definição de estratégia jurídica no Desap, resultando em maior eficiência em ambos os espaços.

O fluxo interno do processo administrativo está representado no quadro 1.

21. Conforme o já mencionado entendimento da Súmula 30 do Órgão Especial do TJSP.

QUADRO 1
Fluxo interno do processo administrativo

Processo administrativo de desapropriação	Descrição	Gargalo	Providências
1) Identificação do imóvel ou terreno	Identificação do imóvel ou terreno a expropriar.	Dificuldade de encontrar imóveis e terrenos apropriados aos projetos.	Avaliação conjunta do desenho dos corredores e eixos pelas pastas interessadas. Levantamento realizado pela SMDU.
	Consultas a diversos órgãos da prefeitura.	Falta de resposta das pastas às consultas.	Melhoria da comunicação entre as pastas por meio do grupo de trabalho.
			Obrigatoriedade de resposta em trinta dias (decreto).
2) Abertura do processo administrativo	Manifestação da pasta interessada na declaração de utilidade pública ou interesse social acompanhado da planta de DUP ou DIS e com pedido de urgência, se for o caso.	Equipe técnica insuficiente em algumas secretarias.	Organização de auxílio técnico por meio de grupo de trabalho com secretarias interessadas em desapropriações.
		Dificuldade de ingresso nas propriedades quando necessário para topografia e sondagem.	
3) Publicação do decreto	Tramitação entre departamentos, secretarias e a PGM.	Demora na tramitação.	Redução da quantidade de tramitações necessárias em âmbito administrativo.
4) Procedimento preparatório	Elaboração do material expropriatório.	Algumas equipes técnicas insuficientes ou sem todo o conhecimento necessário.	Concentração da engenharia na Siurb e contratação de empresas por meio de ata de registro de preços, agilizando o processo.
		Dificuldade de ingresso nas propriedades e de obtenção dos títulos em cartório.	
	Avaliação administrativa.	Demora na apresentação da avaliação.	Adoção do ITBI como regra para o valor da oferta.
	Encaminhamento para ajuizamento autorizado pela SNJ.	Demora na tramitação interna até chegar ao Desap para ajuizamento.	Alteração dos fluxos internos, evitando que o processo administrativo tenha que voltar à pasta interessada para confirmação do interesse.

Fonte: SNJ e Desap.
Elaboração dos autores.

3.3 Processo judicial

No que concerne ao procedimento que se inicia com o ajuizamento da ação, foi feito um diagnóstico de que, desde a distribuição da ação até a imissão na posse, o tempo médio de duração ultrapassava 365 dias. Ou seja, apenas para poder dar início a uma obra em propriedade obtida pelo poder público, era necessário esperar um trâmite de mais de um ano.

Com esse cenário delineado, a prefeitura realizou tratativas com o TJSP[22] e encaminhou algumas sugestões que poderiam resultar em maior celeridade na nomeação de peritos e na avaliação pericial, entre outros. Uma primeira melhora relevante em termos de redução do tempo dos trâmites processuais resultou da adoção do processo eletrônico pela Fazenda Pública, uma vez que a distribuição do processo se dá de maneira mais célere.

Ainda nessa fase, foi percebida uma demora da própria administração na transferência dos recursos para o pagamento dos honorários periciais e a complementação da oferta. Houve, portanto, uma mudança de fluxo interno para reduzir as etapas da tramitação necessária para que o valor determinado pelo juiz fosse efetivamente depositado. Antes, o processo administrativo de pagamento precisava tramitar não apenas para o Tesouro, mas também para a PGM, detentora da dotação orçamentária. No atual modelo, a competência da PGM foi delegada ao Desap. No entanto, percebeu-se uma demora também por parte dos peritos, que muitas vezes não conseguem finalizar os laudos no prazo fixado pelo juiz. Quanto a isso, a municipalidade tem feito esforços para manter um acompanhamento intensivo do andamento processual, a fim de perceber e comunicar os casos em que tal prazo não é cumprido.

No que concerne à complementação, foi inserida no Decreto nº 53.799/2013 uma previsão obrigando a reserva prévia de 30% do valor da oferta. Apesar da exigência, essa etapa tem se mostrado um gargalo no processo de desapropriação, de forma que a prefeitura ainda está elaborando formas de agilizar o processo. A reunião periódica das pastas interessadas nas desapropriações no grupo de trabalho é um exemplo de mecanismo que visa deixar todos os que participam do processo em contato, facilitando o trânsito de informações. Dessa forma, as providências necessárias à obtenção e à transferência do recurso complementar podem ser iniciadas independentemente do trâmite interno do processo administrativo.[23]

Nesse ponto, reside ainda outro problema. Como as ações passaram a ser ajuizadas com base no ITBI, o resultado da avaliação judicial tornou-se mais imprevisível. Quando a avaliação administrativa era a regra, também não era possível saber de antemão o que esperar do valor da complementação, porém o uso do ITBI torna isso ainda mais improvável porque o perito judicial considera uma

22. Mais especificamente, com o Centro de Apoio aos Juízes da Fazenda Pública e Acidentes de Trabalho (Cajufa), entidade não institucional composta por magistrados das varas da Fazenda Pública que visam aprimorar a prestação jurisdicional (Cajufa..., 2014).

23. Isso porque há processos internos nos setores financeiros das pastas que exigem tempo para que sejam finalizados, mas já podem ser iniciados a partir da comunicação do valor que será necessário. Ainda, nos casos em que as secretarias precisam de suplementação de recursos, cabe à Junta Orçamentário-Financeira (JOF) autorizá-la e, para isso, as pastas devem instruir um pedido formal cuja apreciação pode ser mais rápida se aqueles que compõem a JOF estiverem cientes da urgência.

série de fatores ausentes no cálculo desse imposto que valorizam ou desvalorizam o bem a ser desapropriado.

Aos poucos, ficaram evidentes também desafios no fim do processo. Entre eles, a dificuldade de conciliação do cronograma de licitação e contratação das obras com o momento do deferimento da imissão na posse. De um lado, é problemático para a municipalidade celebrar as contratações sem que tenha a segurança de que poderá dar início à obra; de outro, é negativo obter a imissão sem que as empresas estejam contratadas porque se criam espaços ociosos que demoram a começar a atender ao interesse público.

Ainda, há melhoramentos públicos que ocupam o espaço de mais de um imóvel ou terreno e, portanto, precisam de mais de uma desapropriação concluída para que seja possível abrir uma frente de obras. Isso faz com que, mesmo que haja contrato em andamento, o município tenha que providenciar a guarda do local até que outras ações judiciais avancem e cheguem a essa mesma fase. Por vezes, a municipalidade também é responsável por garantir abrigo provisório aos ocupantes e por disponibilizar meios e depósitos para assegurar que os pertences desses ocupantes fiquem em boas condições.

Para tratar desse tipo de gargalo, foi criado um comitê de composição intersecretarial com a finalidade de coordenar os procedimentos necessários às providências exigidas nas imissões, como as já mencionadas guarda dos bens, abrigo provisório, segurança, assistência aos ocupantes etc. O grupo é coordenado pela SGM e dele participam as secretarias de Habitação, Assistência Social, Coordenação das Subprefeituras, Negócios Jurídicos e Segurança Urbana (Município de São Paulo, 2014c).

A criação desse comitê é, também, uma importante alternativa institucional aos problemas gerenciais decorrentes das características dos projetos integrados dos eixos, conforme já mencionado no tópico anterior a respeito do grupo de trabalho intersecretarial criado pelo Decreto nº 53.799/2013.

Ainda, em casos em que há exploração de uma atividade comercial na área a ser desapropriada, o fundo de comércio não é contabilizado na indenização. Isso pode se tornar um problema quando aquele que explora essa atividade não é o proprietário. Nessa situação, o proprietário recebe a indenização pelo bem desapropriado, porém o comerciante precisa ingressar com uma ação judicial própria para requerer que seu ponto comercial também seja indenizado. Isso pode levar à suspensão da ação expropriatória até que se resolva a questão na outra ação. Tal desafio tem sido enfrentado na implantação de corredores de ônibus em avenidas margeadas por imóveis que servem à atividade comercial.

O fluxo de atos da ação expropriatória pode ser resumido conforme o quadro 2.

QUADRO 2
Fluxos da ação expropriatória

Ação expropriatória	Descrição	Gargalos	Providências
1) Pagamento do perito	Ajuizamento e distribuição do processo.	Demora na distribuição.	Implementação do protocolo eletrônico na Fazenda Pública.
	Nomeação do perito pelo juiz e estabelecimento dos honorários.	Demora na nomeação do perito e no estabelecimento do valor dos honorários.	Tratativas do município junto ao TJSP.
	Pagamento dos honorários e comprovante anexado aos autos.	Lentidão nos processos administrativos para pagamento do perito.	Alteração do fluxo interno. Delegação de competência para o Desap efetuar diretamente o pagamento.
2) Laudo judicial	Intimação do perito sobre pagamento dos honorários.	Demora na publicação do despacho.	Tratativas do município junto ao TJSP.
	Realização de vistorias.	Extrapolação do prazo fixado pelo juiz para a apresentação do laudo.	Acompanhamento intensivo dos trabalhos dos peritos.
	Laudo anexado aos autos judiciais.		
3) Complementação da oferta	Encaminhamento do processo administrativo à pasta para a transferência do recurso.	Falta de planejamento das pastas para a reserva de recurso complementar. Falta de recursos e necessidade de aprovação de suplementação orçamentária pela JOF.	Decreto obrigando a reserva prévia de 30% do valor da oferta. Criação de grupo de trabalho para que as necessidades de recurso sejam comunicadas nesse espaço. Possibilidade de utilização de verbas do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para fins de complementação de oferta e destravamento do processo expropriatório.
	Empenho, liquidação e depósito da complementação.		
	Comprovante da complementação anexado aos autos.		
4) Deferimento da imissão na posse	Requerimento da imissão na posse do imóvel.	Não identificados.	Não identificadas.
	Deferimento pelo juiz da causa.		
	Expedição do mandado.		
5) Cumprimento do mandado de imissão na posse	Envio à central de mandados.	Lentidão dos procedimentos internos do Poder Judiciário.	Colaboração do município com o TJSP.
	Designação do oficial de justiça responsável por constatar as condições do imóvel e pelo cumprimento.		
	Fornecimento dos meios necessários ao cumprimento.	Atuação desarticulada das secretarias municipais para o fornecimento dos meios necessários à imissão na posse.	Obrigação de declarar desde o início a existência de condições para imissão (decreto).
		Dificuldade de conciliar os cronogramas da desapropriação e da contratação da obra.	Criação de comitê intersecretarial para acompanhar os procedimentos necessários à imissão na posse.

Fonte: SNJ e Desap.
Elaboração dos autores.

3.4 Possíveis soluções aos desafios apontados

Como visto, em termos gerais, os desafios podem se resumir em dois grupos. Na fase administrativa dos procedimentos expropriatórios, os desafios impostos pela

natureza integrada dos projetos dos eixos consistem em criar fóruns, procedimentos e instrumentos hábeis a viabilizar um efetivo planejamento integrado. Há iniciativas nesse sentido, padronizando-se procedimentos, criando-se grupos de trabalho, entre outras. Contudo, a concretização dos eixos dependerá de arranjos mais sólidos, com clara definição de competências e recursos orçamentários.

Na fase judicial, por sua vez, mais que planejamento,os desafios encontram-se relacionados à gestão integrada e fluida da própria administração pública. O gerenciamento das contratações por parte das diversas secretarias é condição para que a posse dos imóveis se torne útil e não cause maiores problemas à gestão. No entanto, a identificação dessa necessidade de aprimoramento gerencial também tem suas raízes no planejamento integrado; os melhoramentos pretendidos para terrenos e projetos de múltiplas finalidades não podem depender de tempo e recursos isolados e descasados. Há, novamente, a necessidade de se definirem de forma clara as competências, os recursos orçamentários e, em última análise, uma possível gestão unificada dos projetos nos eixos.

Para além das providências já adotadas narradas nas subseções anteriores, a prefeitura e o Poder Judiciário têm desenvolvido outros esforços conjuntos para a solução dos desafios mencionados. Um deles diz respeito à formação de comissões de peritos, em especial para desapropriações necessárias à implementação de grandes obras lineares, como viários, drenagem, corredores de ônibus etc. Essas comissões, ao entrarem em contato com o projeto, produzem uma avaliação do local para estabelecer um valor padrão para o metro quadrado. Esse valor é aplicado em todas as ações expropriatórias, evitando a demora nas avaliações judiciais. Como as ações são distribuídas livremente entre as varas judiciais e um mesmo melhoramento pode estar sendo tratado por diversos juízes e peritos diferentes, esse processo tem também como vantagem centralizar a análise de projetos inteiros nos mesmos peritos. Tanto para o Judiciário quanto para o município é vantajoso que os projetos sejam vistos em sua totalidade e não de forma fragmentada.

A administração municipal tem discutido ainda a possibilidade de se utilizar um mesmo equipamento público para mais de uma finalidade. Isso exige uma forte integração entre as secretarias em todo o processo, desde a elaboração do projeto até a imissão na posse, passando pela transferência de recursos. Nesse mesmo sentido, foi proposta a inserção nas hipóteses de utilização de recursos do Fundurb[24] da possibilidade de uso das verbas presentes nesse fundo para fins de complementação de depósito nos casos dos eixos, a fim de "destravar" o processo e reduzir o prazo médio do interregno entre o ajuizamento e a imissão na posse.

24. Vale destacar que essa medida, curiosamente, foi imaginada em recente reunião entre membros da SMDU, da SP-Urbanismo, da SNJ, do Desap e pesquisadores do projeto vinculado ao Ipea sobre os fluxos processuais da desapropriação. Na ocasião, buscava-se pensar justamente mecanismos diferenciados para acelerar e otimizar os procedimentos de desapropriação e aquisição de terra quando destinadas aos eixos.

Ainda, tem-se a perspectiva de incentivo ao uso do instrumento da desapropriação extrajudicial em locais cujas características permitam que ela seja realizada. Para isso, é necessária a combinação de diversos fatores, tais como a inexistência de fundo de comércio, a comprovação inequívoca da titularidade do imóvel e a segurança quanto à inexistência de penhora ou gravames sobre o imóvel a ser expropriado.

Por fim, deve-se considerar que, atualmente, as grandes obras são objeto de audiência pública na comunidade que será afetada por elas. Trata-se de uma oportunidade para que a sociedade se envolva com o projeto e opine sobre o planejamento da prefeitura (por exemplo, sobre o traçado de um corredor de ônibus). Ainda assim, a administração tem buscado desenvolver mecanismos que, desde o início, esclareçam àqueles que estão sendo desapropriados o escopo da desapropriação, os procedimentos que serão adotados, seus direitos, entre outros. Algumas subprefeituras costumam enviar cartas aos cidadãos cujo imóvel está na área onde será construído um melhoramento, mas não há um procedimento padrão.

A publicação dos decretos no Diário Oficial garante, legalmente, a publicidade das declarações do poder público, mas isso não torna necessariamente a informação acessível. De um lado, porque nem sempre o fato de publicar o DIS ou o DUP significa que a administração dará andamento imediato ao desenvolvimento de um equipamento naquele local e, de outro, porque são publicadas no Diário Oficial apenas as referências do perímetro que será atingido. Seria interessante que o desenho dessa área, sobreposto a um mapa da região, fosse publicado de forma eletrônica para que os cidadãos pudessem de fato visualizar se seu imóvel está na área delimitada. Diversas secretarias da prefeitura têm dialogado, no âmbito do governo aberto,[25] para tentar desenvolver esse tipo de mecanismo.

Esse procedimento de diálogo com os cidadãos e de facilitação da compreensão dos procedimentos, para além de representar uma postura mais próxima à população nas desapropriações, pode ser aproveitado para promover a informação sobre as alternativas, como desapropriações extrajudiciais e doações. Ao mostrar claramente, em mapas e com valores para cada matrícula cadastrada na área prevista no DUP ou no DIS, as possíveis vantagens e desvantagens de cada opção, a administração facilitaria a escolha do cidadão e permitiria que ele aderisse a opções eventualmente mais favoráveis, como pode ser o caso da TPC, abordada a seguir.

25. Conforme o art. 1º do Decreto nº 54.794, de 28 de janeiro de 2014, do município de São Paulo: "art. 1º Fica instituída no âmbito municipal a São Paulo Aberta, iniciativa de governo aberto, que visa integrar e articular as ações e políticas públicas voltadas para: I - o aumento da transparência e acesso às informações públicas; II - o aprimoramento da participação social; III - o fomento à inovação tecnológica; IV - o fortalecimento da integridade pública, por meio da prevenção e do combate à corrupção; V - o aprimoramento da governança pública; VI - a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa" (Município de São Paulo, 2014a).

4 A CRIAÇÃO DE UM MERCADO DE TPC: UMA ALTERNATIVA AOS OBSTÁCULOS DA DESAPROPRIAÇÃO

Ainda que todas as propostas de melhorias incrementais nos procedimentos de desapropriação sejam implementadas e surtam os efeitos esperados, elas não serão capazes de solucionar os problemas atinentes à aquisição de terras isoladamente.[26] Há de se pensar em conjugação de alternativas institucionais para superar os já mencionados obstáculos postos à política pública dos eixos. Nesse sentido, a utilização do instrumento da TPC tem sido vista pela administração municipal como uma forma de encontrar novos caminhos à aquisição de terras e, consequentemente, facilitar a implantação dos eixos.

Na desapropriação, os procedimentos gerais já estão definidos em legislação federal e o fluxo interno também já está posto em decreto municipal, por isso, sua análise se restringiu à identificação de obstáculos e à propositura de alternativas incrementais. Diferentemente, a TPC tem apenas suas possibilidades de utilização previstas no Estatuto da Cidade, enquanto suas principais características, como fórmulas de definição de valores e competências para os atos centrais, estão definidas no próprio PDE (artigos 122 a 133). A determinação do fluxo de atos e processos internos ainda não foi devidamente regulamentada, dando ensejo à possibilidade de a análise aqui empreendida culminar em propositura de desenhos institucionais para o procedimento e a criação desse mercado.

4.1 TPC – características básicas e legislação

Na legislação nacional, a TPC (ou transferência do direito de construir – TDC) está prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, nos seguintes termos:

> Seção XI
>
> Da transferência do direito de construir
>
> Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:
>
> I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
>
> II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
>
> III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

26. Essa afirmação decorre das estimativas de custos financeiros diretos e indiretos resultantes do grande número de desapropriações a serem realizadas, bem como dos obstáculos já mapeados à realização dessas.

> § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.
>
> § 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir (Brasil, 2002, p. 266).

Curioso notar que a utilização do instrumento é referida como uma faculdade do cidadão-proprietário, independentemente do caso em que seja usada. No entanto, na prática, sua utilização mais comum pouco possui de facultatividade. Isso porque o instrumento da TPC é regularmente utilizado para a hipótese do inciso II, de modo a preservar patrimônio relevante ao interesse público. Nesses casos, o proprietário poderá usar todo seu potencial construtivo em outra localidade ou simplesmente "perderá" seu solo criado em virtude de limitações administrativas.[27] Na realidade, portanto, é uma imposição e não uma parceria.

Contudo, para fins de análise de alternativas institucionais à implantação dos eixos, o que importa é justamente o inciso I e sua conjugação com o §1º do artigo. Nesses casos, trata-se de real facultatividade e há a mencionada possibilidade de parcerias.

A interpretação conjunta desses dispositivos leva à possibilidade de utilização do instrumento da TPC decorrente da doação de imóveis de declarado interesse público como efetivos substitutos à desapropriação. No município de São Paulo, a utilização do instrumento está regulamentada pelo PDE, e suas características gerais estão previstas no art. 123:

> Art. 123. Fica autorizada a transferência do potencial construtivo de imóveis urbanos privados ou públicos, para fins de viabilizar:
>
> I - a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural;
>
> II - a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus;
>
> III - a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;
>
> IV - a preservação de áreas de propriedade particular, de interesse ambiental, localizadas em Zepam [Zona Especial de Proteção Ambiental], situadas na Macrozona de

27. "Podemos definir limitação administrativa como todo condicionamento ou redução do âmbito do exercício de liberdades e propriedades, operada pela administração pública com base em lei ou na Constituição, ponderando-as com outros valores constitucionais, mas sem atingir o núcleo essencial de tais liberdades e propriedades. (...) As limitações administrativas são expressões do poder de polícia, podendo consistir na imposição de obrigações positivas (fazer – ex.: obrigar os proprietários de casas a manter o gramado aparado), negativas (não fazer – ex.: recuos e gabaritos das construções) ou permissivas (deixar fazer – ex.: dever de permitir a vistoria do Corpo de Bombeiros em elevadores). (...) As limitações administrativas diferem das restrições civis de vizinhança (arts. 554 e segs., CC): ambas incidem sobre a propriedade privada, mas essas advêm de normas civis destinadas à proteção dos direitos individuais dos vizinhos, enquanto aquelas decorrem de normas de ordem pública destinadas à proteção dos interesses da coletividade como um todo e, apenas reflexamente, dos direitos individuais dos outros particulares" (Aragão, 2012, p. 177-180).

> Estruturação e Qualificação Urbana, que atendam aos parâmetros estabelecidos na LPUOS [Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo];
>
> V - programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
>
> VI - programas de provisão de Habitação de Interesse Social.
>
> § 1º A prefeitura poderá receber imóveis para o atendimento às finalidades previstas neste artigo, oferecendo como contrapartida ao proprietário a possibilidade de transferência do potencial construtivo do bem doado, nas condições previstas nesta lei.
>
> § 2º A transferência prevista no *caput*, nos casos em que não houver doação do imóvel cedente, fica condicionada às disposições previstas em lei, em especial ao atendimento às providências relativas à conservação do imóvel cedente, e caso estas providências não forem tomadas, o proprietário do imóvel ficará sujeito às sanções cabíveis.
>
> § 3º O controle da transferência de potencial construtivo será realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que expedirá, mediante requerimento, Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e Certidão de Transferência de Potencial Construtivo (Município de São Paulo, 2014b).

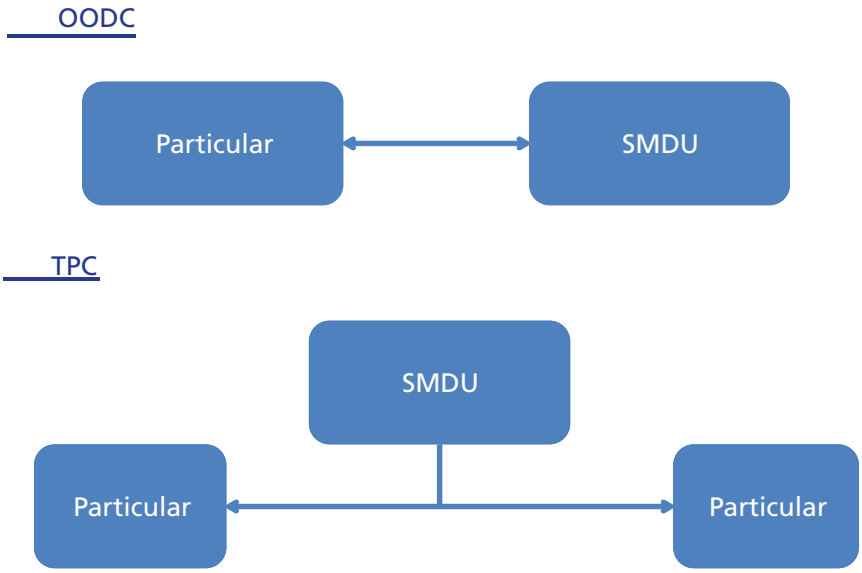
Da leitura do dispositivo pode-se depreender que a hipótese genérica do art. 35, inciso I, do Estatuto da Cidade foi especificada no art. 123, incisos II, III, V e VI, do PDE. Isto é, os equipamentos de interesse público capazes de possibilitar a geração de potenciais construtivos são somente os corredores, parques e aqueles ligados à regularização fundiária e habitação. Também se extrai desse dispositivo a competência da SMDU para gerir o instrumento e seus processos.

4.2 Relação entre a TPC e os eixos

Ao possibilitar a doação de um imóvel de interesse do município em troca de potencial construtivo, o Estatuto da Cidade e o PDE instituíram uma forma de aquisição de terra para o poder público que independe de desembolso e de procedimentos judiciais de desapropriação. Desse modo, em tese, a utilização em larga escala do instrumento poderia superar ambos os obstáculos à aquisição de terras por desapropriação para os corredores: inexistência de recursos financeiros suficientes e gargalos institucionais.

Embora esse potencial seja efetivo, há de se ponderar sobre esses dois obstáculos. Quanto ao primeiro, ao não se despenderem recursos orçamentários em desapropriações "substituídas" por doação mediante TPC, supre-se a necessidade de realização de desembolsos, mas cria-se uma renúncia de receitas oriundas da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Isso porque a existência de potenciais adicionais a serem vendidos para eventuais interessados concorre diretamente com a venda de potenciais construtivos feita pelo município por meio da OODC.

FIGURA 1
OODC *versus* TPC: interação público-privada



Elaboração dos autores.

Dessa forma, ainda que a eliminação da necessidade de desembolso possa ser vantajosa, deve-se ter sempre em mente a renúncia de arrecadação operada ao criar um substituto perfeito para a OODC, que é a grande responsável pela geração de recursos para o Fundurb.

Quanto ao segundo obstáculo, a eliminação do processo de desapropriação somente ocorrerá caso o particular adira voluntariamente ao instrumento. Ou seja, ao manifestar interesse em determinado imóvel, a municipalidade não tem meios de coagir seu proprietário a realizar a doação. Sua alternativa, caso esse não tenha interesse no modelo criado pela TPC, é a desapropriação.

Dada a facultatividade de adesão, o sucesso da utilização da TPC depende que ele seja interessante para o particular e que esse o perceba claramente como tal. É justamente o desenho institucional da utilização do instrumento que se passará a analisar.

4.3 TPC – a experiência mapeada

Como forma de gerar insumos à elaboração de alternativas institucionais ao modelo de TPC para o município de São Paulo, realizou-se revisão de literatura envolvendo casos de aplicação desse instrumento em Curitiba, Porto Alegre e em diversas cidades nos Estados Unidos.

No que diz respeito a Curitiba, a experiência foi limitada ao estádio do Clube Atlético Paranaense e os certificados de potencial construtivo emitidos serviram de garantias de empréstimo. Não houve a preocupação em se criar um mercado e se buscarem doadores e compradores, mas sim em viabilizar um empreendimento singular com um único proprietário.[28] Sendo assim, suas características de desenho institucional pouco informam o estudo aqui realizado.

No caso de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, a recente utilização da TPC traz importantes evidências empíricas a serem levadas em consideração no desenho do modelo paulistano. De acordo com dados apresentados pelo município,[29] com a finalidade de implantar equipamentos de transporte público urbano – Bus Rapid Transit (BRT) e metrô – ligados às obras da Copa do Mundo de 2014, a prefeitura encontrava-se em situação semelhante à de São Paulo: inexistência de recursos para as obras, limitação de disponibilidade orçamentária para a aquisição de terras e necessidade de agilidade na implantação dos projetos.

As despesas projetadas com aquisição de terras e com gastos decorrentes de reassentamentos alcançavam R$ 254 milhões. Previu-se, assim, a possibilidade de os imóveis de interesse público para utilização nos melhoramentos serem doados e os doadores receberem certificados de TPC e contrapartida financeira. Como estímulo à adesão ao programa, criou-se um fator de incentivo adicional de 20% sobre o total para os aderentes nos primeiros trinta dias e de 10% nos primeiros trinta dias após a manifestação de interesse da administração pública. O modelo resultou em adesão de 22% dos imóveis via TPC e em uma redução do desembolso de aproximadamente R$ 22 milhões.

Nessa experiência, a administração municipal de Porto Alegre constatou vantagens de utilização do instrumento que serão descritas a seguir.

1) Para o município:

   a) maior adesão à negociação administrativa;

   b) rapidez na liberação de canteiro de obras;

   c) prazos estabelecidos pelo município;

28. "Em outra interessante aplicação da TDC, a cidade de Curitiba levantou os recursos, estimados originalmente em US$ 45 milhões e depois incrementados para US$ 62 milhões, para as obras de renovação do estádio de futebol Joaquim Américo, de propriedade do Clube Atlético Paranaense, que se faziam necessárias para cumprir com as regras da Fifa [Fédération Internationale de Football Association] para seu uso em jogos da Copa do Mundo de 2014. Para reconstruir o estádio, o governo estadual do Paraná recebeu um empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para ser transferido ao clube, o qual, por sua vez, recebeu direitos de construir da administração municipal para serem usados como garantia do empréstimo. Os críticos deste esquema financeiro argumentaram que o grande número de direitos de construir emitidos pela prefeitura desvalorizaria o terreno e colocaria em perigo toda a operação" (Smolka, 2014, p. 43).

29. Dados constantes de apresentação realizada a servidores da SMDU e da SP-Urbanismo por servidores municipais de Porto Alegre em 2014.

d) redução de custos operacionais (eliminação de custos judiciais); e

e) colaboração do doador na solução de problemas documentais.

2) Para o doador:

a) títulos bem aceitos no mercado de construção civil;

b) negociação de prazos;

c) rapidez no recebimento das indenizações;

d) custas judiciais evitadas; e

e) recebimento imediato de documentação.

Há, também, referência na literatura a outra experiência de Porto Alegre quando buscava finalidades similares às recentes e às de São Paulo, conforme relatado por Smolka (2014, p. 42):

> em um caso bem-sucedido de TDC,[30] o município de Porto Alegre, no Brasil, logrou adquirir uma extensa área para uma nova via arterial, a 3ª Avenida Perimetral, compensando os proprietários com direitos de construir que podiam ser utilizados em outras áreas da cidade. Como resultado dos 13,2 hectares de terras adquiridos ao longo da avenida de 12,3 quilômetros de extensão e 40 metros de largura, incluindo faixas exclusivas para operação de BRT, 50% dos custos (US$ 9,8 milhões) foram cobertos por TDCs, o que representou 65% das terras adquiridas, sem a necessidade de desapropriações e evitando demandas judiciais.

Os estudos de caso dos Estados Unidos, por sua vez, embora inseridos em outro ambiente institucional, conforme conceito de Gomide e Pires (2014), também forneceram importantes subsídios acerca da lógica de funcionamento de um mercado de TPC.

Pruetz e Stamridge (2009) avaliaram os desenhos institucionais de 191 programas de TPC para fins de preservação ambiental (voluntários e resultantes em inutilização da área pelo particular; logo, comparáveis ao caso aqui estudado). Ao selecionarem os vinte casos de maior sucesso (isto é, os vinte programas de TPC que mais movimentaram potenciais construtivos, em metros quadrados), destacaram as dez características mais recorrentes nesses casos:

- existência de demanda por potenciais construtivos;
- áreas receptoras adequadas;
- regulação estrita das áreas provedoras;
- pouca ou nenhuma alternativa à TPC para adquirir potenciais construtivos;

30. Smolka (2014) faz referência à TDC, que, conforme mencionado no início do tópico 4.1, é o mesmo instrumento que a TPC, havendo duas formas de denominar o mesmo instrumento.

- incentivos de mercado – fórmulas de transferência e fatores de conversão favoráveis;
- certeza do direito de usar a TPC;
- forte suporte público à política pública (no caso, preservação ambiental);
- simplicidade de compreensão e de utilização;
- promoção e facilitação da TPC; e
- banco gestor (*clearing house*).

Kaplowitz *et al.* (2008) realizaram *survey* com os gestores responsáveis por mais de cinquenta programas de TPC acerca das características que impactam o sucesso e obtiveram como principais respostas:

- objetivos claros para a administração pública e para a população;
- existência de bancos gestores de TPC ou outra entidade facilitadora;
- clara definição da demanda por potenciais; e
- estudos de embasamento do programa.

5 A PROPOSTA DE UM MODELO

A partir desses estudos e com base em revisão de literatura (Lane, 1998; Alochio, 2008; Manzato, 2007; entre outros), construiu-se uma categorização analítica de desenhos institucionais composta de quatro grandes grupos: *i*) finalidade da utilização do instrumento; *ii*) atratividade; *iii*) modo de transação; e *iv*) canais de comunicação e informação.

5.1 Finalidade da utilização do instrumento

A finalidade da utilização do instrumento deve ser a primeira categoria analítica a se investigar no desenho institucional de um programa desse tipo. Acredita-se que, conforme já exposto, os obstáculos financeiros e institucionais sejam os grandes motivadores da utilização desse instrumento no município de São Paulo. Sendo assim, as finalidades devem ser compreendidas como redução de desembolso e eliminação de processos de desapropriação.

No entanto, essas são as finalidades imediatas. Ao se estruturar o desenho do programa, a finalidade central e mediata deve estar sempre em mente: a implantação dos eixos. Quando se tem esse objetivo em mente, importantes repercussões na escolha do desenho ocorrerão, como orquestrar um fluxo tal que permita agilidade e grande escala, sem as quais o programa não gerará os resultados necessários e esperados.

5.2 Atratividade

Para gerar tais resultados, o instrumento e o programa como um todo precisam ser atrativos, dada a facultatividade de adesão. A atratividade econômica da utilização do instrumento deve estar presente em ambos os lados, gerador de TPC e comprador de certidões de transferência de potencial construtivo (CTPCs).

Para ser atrativo ao proprietário-doador, o valor gerado na TPC deve ser maior e/ou mais facilmente obtido que aquele potencialmente gerado via desapropriação. Em outras palavras, haverá menos desgastes administrativos burocráticos e menor lapso temporal para o recebimento da totalidade do valor do imóvel (já que o proprietário do imóvel objeto de desapropriação pode levantar a parte do valor incontroverso desde o ajuizamento da ação). Isso implica dizer que, para o doador, a obtenção de CTPCs deve se dar por um procedimento ágil e simples e deve haver um mercado em que esses títulos possuam alta liquidez. Para o comprador de certidão, por seu turno, a atratividade é facilmente identificável, basta a CTPC ser mais barata que a OODC.

Uma forma interessante de conferir maior atratividade e agilidade de adesão de interessados é o estabelecimento de fatores de incentivo temporais, para além dos territoriais já existentes. Assim como visto na experiência de Porto Alegre, a adesão rápida de doadores pode poupar tempo de execução dos projetos e evitar que ações de desapropriação sejam movidas desnecessariamente.

5.3 Modo de transação

A forma de transação também terá consequências na geração dos resultados esperados. Se a lógica adotada na utilização das CTPCs – como títulos transacionáveis – seguir a lógica cartorária dos negócios imobiliários no Brasil, muito provavelmente a função "agilidade" do instrumento, para o doador, ficará anulada.

Para viabilizar um grande volume de emissões de CTPCs e, igualmente, um grande volume de transações entre particulares, o mercado de potenciais construtivos criado para implantar os eixos deverá ser de fácil acesso e compreensão pelo cidadão comum (perfil desejado do doador, em virtude das razões mencionadas) e facilitar as trocas entre os atores. Do contrário, a "porta de saída" dos títulos (sua venda a potenciais construtores) dependerá de intermediários.

A criação de intermediários, além de criar um ato adicional em um fluxo que poderia ser direto, gera custos de transação, que, muito provavelmente, incidirão no valor percebido pelo doador. Explica-se: como a equação, do lado do comprador de CTPCs, é relativamente simples – o preço que ele se disporá a pagar será sempre limitado, no máximo, ao valor imediatamente inferior à OODC –, qualquer "ineficiência" trazida para o sistema impactará a outra ponta do mercado, o vendedor de potenciais. Por essa razão, acredita-se que o modelo deva prezar

pela facilitação de contato direto entre compradores e vendedores, mitigando os potenciais de dominação de mercado, via assimetrias informacionais, financeiras e operacionais, destes sobre aqueles.

No entanto, tendo em vista as assimetrias de informação existentes entre pessoas físicas atuantes uma única vez no mercado e pessoas jurídicas detentoras de poder econômico e com conhecimento angariado por serem atores com experiência e possibilidade de agir diversas vezes (*repeated players*) nesse mercado, as condições de negociação se contornariam de modo prejudicial ao vendedor (potencialmente uma pessoa física e cidadão comum que doou seu único imóvel). Uma forma de evitar os efeitos maléficos dessas assimetrias de capacidade e de informação é despersonalizar e abrir completamente as transações por meio de mercado eletrônico.

A experiência com o pregão eletrônico na administração pública já demonstrou que a possibilidade de um concorrente ingressar na transação a qualquer momento, sem custos de entrada no mercado, reduz substancialmente as ineficiências das compras públicas.[31] A lógica aqui seria a mesma, utilizar-se de uma plataforma *online* em que vendedores e compradores cadastrariam suas CTPCs e seus interesses, respectivamente, trocando-os por intermédio de um mediador, seja um banco gestor, seja uma empresa estatal capaz de regular e atuar no mercado (por exemplo, a SP-Urbanismo). Desse modo, caso o mercado não esteja "comprando" os títulos no início, como forma de baixar os preços, a empresa poderá fazer estoque e regular o valor de mercado "por dentro".

Outra característica essencial para esse programa atingir seus objetivos de forma coerente aos preceitos do PDE é a replicação da lógica da OODC no que diz respeito à utilização do título que confere o potencial construtivo. Ou seja, se for permitido que o título (CTPC) seja transacionável inúmeras vezes, poderá haver a criação de intermediários profissionais e a geração de especulação sobre o título. A limitação ao número de transações, portanto, é indispensável para que a correspondência entre valor de mercado e valor de uso (esse sempre comparado ao valor da OODC) seja a mais próxima possível. Ainda que se decida permitir mais de uma transação, a lógica da CTPC deve ser a de um título de "vida curta".

Ressalta-se que essa lógica já foi compreendida e adotada no art. 127 do PDE, ao prever a seguinte fórmula:

$$PCr = (PCpt \times VTcd) / (Cr \times CAmaxcd). \quad (1)$$

31. A demonstração empírica dessa experiência foi feita por Astone (2015), em trabalho de conclusão de curso de pós-graduação pela Fundação Getulio Vargas (FGV) de São Paulo, ainda não publicado quando do fechamento deste capítulo. O arquivo foi gentilmente cedido pelo autor para fins deste estudo. Os fundamentos teóricos dessa constatação, contudo, já são bem mais conhecidos; encontram-se na teoria dos jogos, especificamente nos jogos de horizonte ilimitado. Para todos, ver Dixit e Nalebuff (1991).

Onde:

- *PCr* é o potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor;
- *PCpt*, o potencial construtivo passível de transferência, conforme consta da declaração expedida pela SMDU;
- *VTcd*, o valor unitário do metro quadrado do terreno cedente ou doado de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa vigente na data de referência ou doação, conforme consta da declaração expedida pela SMDU;
- *Cr*, o valor unitário do metro quadrado da contrapartida da outorga onerosa no imóvel receptor; e
- *CAmaxcd*, o coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente ou doado vigente na data de referência ou de doação, conforme consta da declaração expedida pela SMDU.

Ao vincular o potencial construtivo do imóvel receptor a uma fórmula em que o valor unitário do metro quadrado do terreno doador é considerado à data da doação e é dividido pelo valor unitário do terreno receptor à data da utilização, a equação induz à utilização dos potenciais antes da renovação do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. Dado que essa renovação implica regularmente majoração do valor unitário do metro quadrado, ela induz a uma vida curta do título, mas não limita as transações durante o período, daí porque a eventual necessidade dessa limitação cogente no número de transações tendo como objeto um mesmo título.

Todo sistema de transações proposto nesta subseção pressupõe uma mudança na lógica tradicional dos negócios imobiliários. Para fins de transação eletrônica de CTPC, pressupõe-se que tal título seja um documento digital. Para tanto, basta estabelecer que todo o procedimento de TPC será regido por meio de certidões digitais, assinadas e validadas mediante as regras da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP), instituída pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Assim, basta que o potencial doador cadastre um certificado de assinatura digital em uma unidade autorizada (por exemplo, uma agência dos Correios) e a quase totalidade dos atos será realizada *online*.

Por fim, a plataforma de transações eletrônicas fornece a vantagem de permitir ao poder público o controle diuturno do estoque de potenciais em circulação no mercado, bem como do montante de renúncia de OODC operado por transações de CTPC, funcionando como mercado eletrônico para o programa de TPC (face externa do sistema) e base de dados para gestão financeira municipal (face interna).

5.4 Canais de comunicação e informação

Finalmente, os canais de comunicação e informação são fatores importantes no desenho institucional do modelo por duas razões. Em primeiro lugar, permitem abertura democrática à população e, com isso, abrem as possibilidades de provocação da reformulação do sistema, em seus erros e naquilo que for disfuncional.

Em segundo, estabelecem mecanismos de diálogo com os proprietários das áreas dos eixos para criar um sistema induzido de doações. Explica-se: há a possibilidade de um doador oferecer seu imóvel ao município para fins diversos, mas este não pode se encontrar em área já declarada de interesse público. Nesse caso, o poder público decidirá, dentro da sua discricionariedade, se possui interesse no recebimento do imóvel para o potencial melhoramento. Esse modelo é aqui denominado sistema passivo.

Nas áreas dos eixos, contudo, o poder público poderá selecionar aqueles imóveis cujo cálculo de geração de CTPC lhe seja economicamente interessante em termos de renúncia de OODC e antecipar, nos termos e condições da declaração de interesse público, sua aceitação de doação, notificando os proprietários e acelerando o procedimento de expedição das respectivas CTPCs. Esse modelo é aqui denominado sistema induzido.

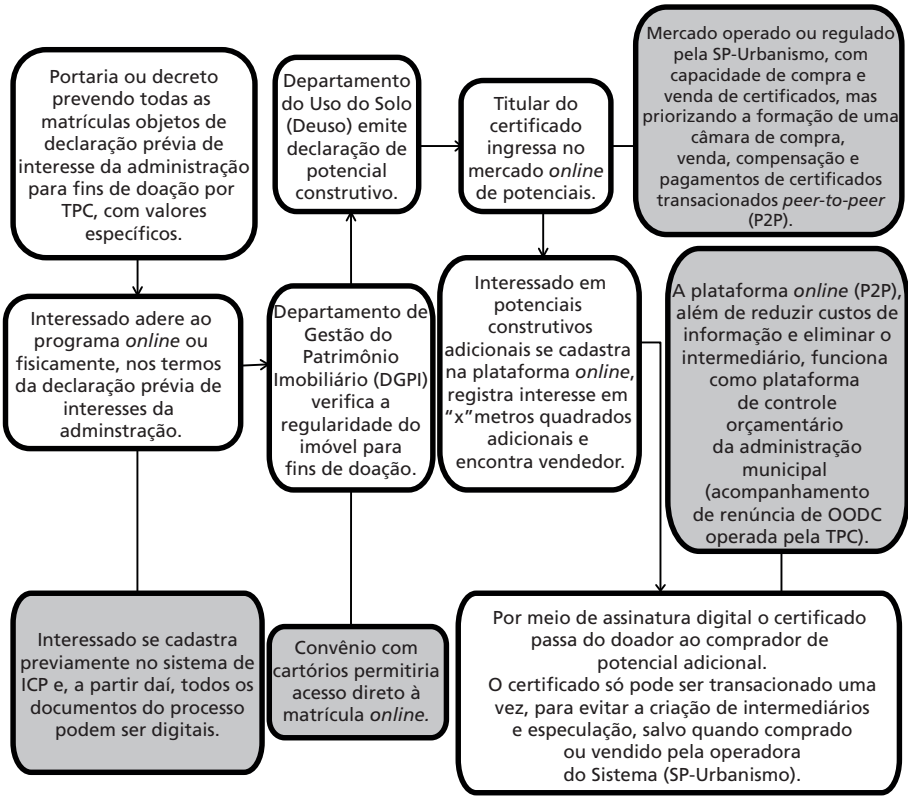
O modelo baseado nos quatro grupos detalhados nesta seção pode ser mais facilmente observado na figura 2.[32]

Contudo, acredita-se que o modelo desenhado ao longo desse tópico possa demandar preparação e ajustes da estrutura administrativa municipal que podem tomar mais tempo do que seja factível para a gestão. Por isso, com base nas premissas desse modelo, mas de forma mais simplificada e menos baseada em transações eletrônicas, propõe-se um modelo de aplicação imediata na figura 3. Essa segunda proposta coaduna-se com a essência experimentalista inerente à noção de *institutional bypasses* (Prado, 2011). Ela busca um desenho de fácil implementação que permita adequação futura às necessidades constatadas quando da sua operação.

A previsão da SP-Urbanismo, já como potencial entrante no mercado de CTPCs no modelo imediato, foi pensada como mecanismo de indução das transações, caso necessárias, e principalmente como forma de possibilitar experimentação institucional incremental da atuação dessa empresa estatal na regulação interna do preço e das formas de transação dos títulos. Desse modo, acredita-se que esse modelo inicial tem o potencial de gerar aprendizado para melhor implementar um modelo similar ao eletrônico anteriormente exposto ou alguma outra forma de evolução institucional decorrente de necessidades constatadas na prática.

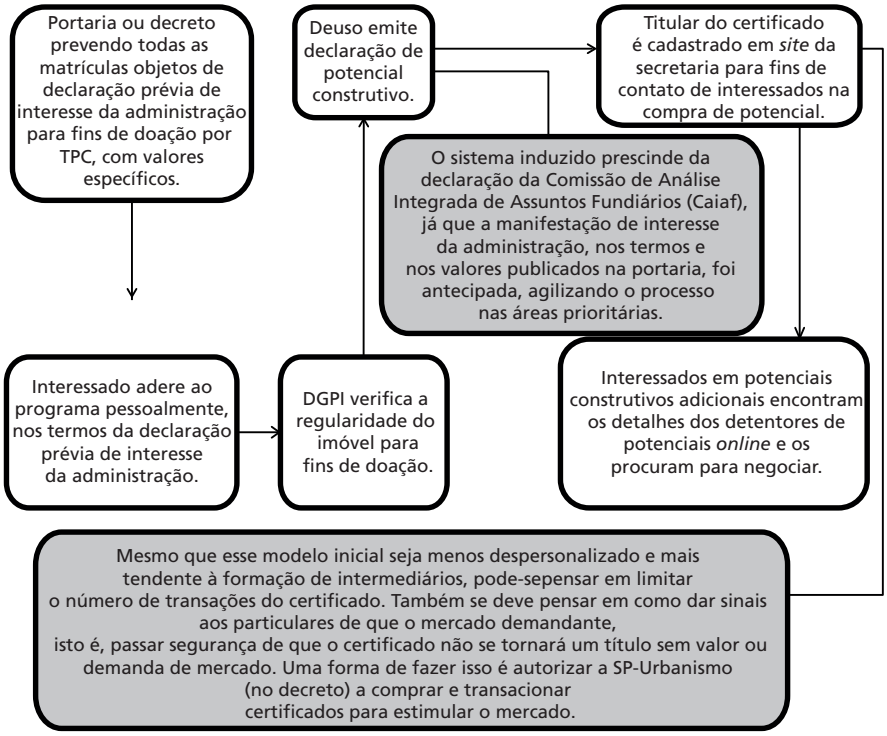
32. Essa figura já sofreu influência da proposta de decreto regulamentador do sistema de TPC que está em elaboração, devido ao diálogo constante dessa pesquisa com a gestão pública.

FIGURA 2
Proposta de modelo por meio eletrônico



Elaboração dos autores.

FIGURA 3
Proposta de modelo imediato



Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste breve estudo, buscou-se descrever duas formas de aquisição de terras para a implementação dos eixos. O intuito dessa descrição foi identificar gargalos e alternativas institucionais de forma a otimizar os mecanismos existentes e propor desenhos institucionais para dar conta de uma nova realidade administrativa que compreende maior integração de projetos e, igualmente, maior escala de atuação.

No que diz respeito ao mecanismo típico de aquisição de terras para finalidades de interesse público, a desapropriação, pode-se constatar que os fluxos procedimentais, embora aprimorados, ainda carecem de melhor definição de objetivos comuns, competências e orçamento para os projetos dos eixos. Essas carências acarretam diversos entraves durante as fases administrativas e judiciais.

É possível associar tais entraves, para além da já mencionada falta de recursos e obstáculos judiciais, a uma forma de agir setorial da administração pública. Em sua maioria, os problemas decorrentes da falta de planejamento integrado (na fase

administrativa) e das dificuldades de gerenciamento temporal das desapropriações (na fase judicial) decorrem de uma visão secretarial da implementação de políticas públicas. Ao prever múltiplos usos e finalidades para projetos comuns, os eixos inovam, mas trazem dificuldades à gestão, que precisa da definição clara de atribuições. Uma das possíveis sugestões advindas dessa constatação pode ser a necessidade da criação de um gestor dos projetos dos eixos, formalmente competente e com recursos para tanto. Outra forma de solucionar a questão pode ser o aprofundamento da criação de fóruns de diálogo já timidamente iniciados.

No entanto, como já repetido, a escala dos projetos em um curto período impõe pressões financeiras e temporais à administração municipal. Por essas razões, mapeou-se uma das alternativas institucionais à desapropriação, a TPC. Ao se verificar a existência de experiências bem-sucedidas, nacional e internacionalmente, pode-se constatar a necessidade de criação de um mercado desses títulos para sua adesão em larga escala pela população. A propositura de um desenho para esse mercado levou em consideração necessidades específicas do caso de São Paulo. No entanto, deve-se destacar que ela parte da premissa de que alternativas institucionais podem e devem ser flexíveis para fins de adaptação às reais necessidades da política.

Seja por gerar necessidades integradas de planejamento e gestão às quais a administração pública não está habituada, seja por gerar pressões financeiras e de capacidade estatal para a gestão da política pública igualmente não costumeiras, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana requerem novas formas de pensar a estruturação jurídica das políticas públicas em concreto. Os instrumentos tradicionais e os desenhos institucionais já em prática mostraram não dar conta das necessidades impostas por esse programa. Há de se buscar, a partir de abordagens experimentais, cada vez mais, alternativas para a implementação dos eixos que contemplem suas finalidades: integração e grande abrangência.

REFERÊNCIAS

ALOCHIO, L. H. O direito do urbanismo e a transferência do direito de construir: requisitos de limitação nas leis locais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, 2008.

ARAGÃO, A. S. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

ASTONE, D. **Evidências sobre o papel da incerteza e da definição de resultados nas contratações públicas**. 2015. Monografia (Pós-Graduação em Direito) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, C. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out. 1988.

_____. **Estatuto da Cidade**: guia para implantação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

CAJUFA – auxílio aos magistrados que atuam no direito público. **TJSP Notícias**, 31 jul. 2014. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/CanaisComunicacao/Noticias/Noticia.aspx?Id=23628>.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, set. 2010. (Nota Técnica Disoc, n. 6). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100924_notatec6disoc.pdf>.

DIXIT, A. K.; NALEBUFF, B. J. **Thinking strategically**: the competitive edge in business, politics and everyday life. Nova York: W. W. Norton & Company, 1991.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Súmula 30. **Diário de Justiça de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 7 dez. 2010.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

KAPLOWITZ, M. D. *et al.* Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. **Land Use Policy**, v. 25, p. 378-387, 2008.

LANE, R. Transfer of development rights for balanced development. **Land Lines**, v. 10, n. 2, 1998.

MANZATO, M. C. B. **Transferência do direito de construir como uma das formas de indenização do tombamento**. 2007. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 53.799, de 26 de março de 2013. Estabelece o procedimento a ser observado para a desapropriação de bens úteis ou necessários aos interesses da Administração Municipal. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 58, n. 58, p. 1, 27 mar. 2013.

_____. Decreto nº 54.794, de 28 de janeiro de 2014. Institui a São Paulo Aberta e o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo – CIGA-SP. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 29 jan. 2014a.

_____. Lei nº 16.050, de 30 de junho 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, ano 59, 31 jun. 2014b.

_____. Decreto Municipal nº 55.594, de 13 de outubro de 2014. Institui o Comitê Gestor para Imissões e Reintegrações de Posse. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 59, n. 192, p. 1, 14 out. 2014c.

PRADO, M. M. **Institutional bypass**: an alternative for development reform. Toronto: University of Toronto; Faculty of Law, 19 Apr. 2011. (Working paper, 2011). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815442>.

PRUETZ, R.; STAMRIDGE, N. What makes transfer of development rights work? **Journal of the American Planning Association**, v. 75, n. 1, 2009.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. **Institutions rule**: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. Cambridge: National Bureau of Economic, 2002. (Research Working Paper Series, n. 9305). Disponível em: <www.nber.org/papers/w9305>.

SABEL, C. **Bootstrapping development**: rethinking the role of public intervention in promoting growth. *In*: THE PROTESTANT ETHIC AND SPIRIT OF CAPITALISM CONFERENCE. Cornell: Cornell University, Oct. 2004. p. 2-21.

SABEL, C.; SIMON, W. H. **Minimalism and experimentalism in the administrative state**. Columbia: Columbia Law School's Public Law; Legal Theory Working Paper Group, 2011. (Working Paper, n. 10238). Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1600898>.

SMOLKA, M. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina**: políticas e instrumento para o desenvolvimento urbano. Brasília: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

STIGLITZ, J. Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge. *In*: GLOBAL DEVELOPMENT NETWORK CONFERENCE, 1., 1999, Bonn. **Anais**... Bonn, 1999. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1491/Stiglitz_ScanGlobally.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

ZANATTA, R. A. F. **Direito, desenvolvimento e experimentalismo democrático**: um estudo sobre os papéis do direito nas políticas públicas de capital semente no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das Intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

CARVALHO, C. H. R. *et al.* Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. A mobilidade urbana no Brasil. **Comunicados do Ipea**, n. 94, 2011. (Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro). Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2012.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Ed.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Edunesp, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)** – mobilidade urbana. Brasília: Ipea, 4 maio 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2012.

LE GALES, P.; LASCOUMES, P. A ação pública abordada por seus instrumentos. **Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/1331/1048>.

PRADO, M. M. Like a coronary bypass, for governments. **Nexus Magazine**, Toronto, p. 30-31, 2010.

ROSENAU, P. V. (Org.). **Public-private policy partnerships**. Cambridge: The MIT Press, 2000.

SABEL, C.; REDDY, S. Learning to learn: undoing the Gordian knot of development today. **Challenge**, v. 50, n. 5, p. 73-92, 2007. Disponível em: <http://www.sanjayreddy.net/storage/papers/journal-rticles/5Learning_to_learnChallenge.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

UNGER, R. M.; LOTHIAN, T. **Crisis, slump, superstition and recovery thinking and acting beyond vulgar Keynesianism**, 2011. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/english/pdfs/JOINT_PIECE.pdf>.