

Universidade Federal do ABC
Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Gestão do Território

OUTORGA ONEROSA DO
DIREITO DE CONSTRUIR

Uma exploração da aplicação
na cidade de São Paulo a
partir do mercado imobiliário

Dissertação de Mestrado
Kaio M. S. Nogueira



SÃO BERNARDO DO CAMPO
2019

Kaio Matheus Santos Nogueira

**Outorga Onerosa Do Direito De Construir:
uma exploração da aplicação na cidade de
São Paulo a partir do mercado imobiliário**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Gestão do Território

Área de Concentração:
Políticas e Instrumentos de Planejamento e Gestão do Território

Orientador:
Prof. Dr. Jeroen Klink

SÃO BERNARDO DO CAMPO
2019

SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC com os dados fornecidos pelo autor.

Nogueira, Kaio Matheus Santos

Outorga Onerosa Do Direito De Construir: uma exploração da aplicação na cidade de São Paulo a partir do mercado imobiliário / Kaio Matheus Santos Nogueira. – 2019.

157 fls. : il.

Orientador: Jeroen Klink

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

1. Outorga Onerosa do Direito de Construir. 2. Mercado Imobiliário. 3. Instrumento urbanístico. 4. Reforma urbana. 5. Plano Diretor. I. Klink, Jeroen. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2019. III. Título.

Foto de capa: Danny Zappa

À minha mãe.

Agradecimentos

A jornada foi árdua, mas com a ajuda dos que cito aqui e outros que por ventura me esqueça, foi, ao menos, mais leve.

Ao prof. Jeroen Klink pela parceria, pela paciência e pelo privilégio de agora em diante poder chamar-te de mestre.

Às professoras Rosana Denaldi e Paula Santoro pelas preciosas contribuições na banca de qualificação e à prof. Beatriz Miotto e ao prof. Eduardo Nobre pela avaliação na banca de defesa. Uma honra poder dialogar e compartilhar conhecimento com todos vocês.

À UFABC e ao PPG PGT pela felicidade de fazer parte do corpo docente e por pavimentarem meu caminho e de meus colegas na busca de cidades mais justas e menos desiguais, com educação pública, gratuita, inclusiva e de qualidade.

Aos entrevistados dessa pesquisa.

Aos amigos. Sempre.

Aos antigos, Zé Léo, Joba, Bruna, Roberta, Giovani, Wilton, Rafa, Daniel, Lucas, Léo, Paulinho, Renata, todos da SEP e todos os que estou esquecendo de citar aqui.

Aos novos, aos preciosos da Máfia do Dendê, aos queridos LEPURianos, aos companheiros de aflições da turma de mestrado 2017, às Provocadoras de abacate, à Ju Petrarolli por tantos sorrisos e abraços, à Laisa e ao Nílcio por momentos de compartilhamento, aos parceiros da FAU USP, aos professores que se tornaram amigos.

Ao Alan que, de perto ou de longe, esteve sempre torcendo.

Em especial, à minha mãe e aos meus irmãos por me ensinarem a seguir em frente, mas tendo-os sempre segurando minha mão. Cada passo de um é um passo para todos.

Aos que lutam pelo seu direito de ser.

Ao LEPUR e ao *Lincoln Institute of Land Policy* pelo apoio financeiro.

A cidade é a tentativa mais bem-sucedida do homem de refazer o mundo em que vive mais de acordo com os desejos do seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo onde ele está condenado a viver daqui por diante. Assim, indiretamente, e sem ter nenhuma noção clara da natureza da sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refez a si mesmo.

Robert Park

RESUMO

Pesquisas sobre a avaliação da aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade dão início a uma nova fase na agenda sobre estudos urbanos a medida em que, passados quase vinte anos após a aprovação da Lei, aumentam as experiências de municípios que os utilizaram. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que se baseia nos preceitos do Solo Criado, surgido na década de 1970, funciona a partir da separação entre direito de propriedade e o direito de construir, sendo este último concedido ao interessado mediante pagamento de contrapartida. Esta pesquisa avalia a aplicação do instrumento na cidade de São Paulo durante a vigência do Plano Diretor Estratégico entre 2002 e 2013 sob a perspectiva de como os agentes do mercado imobiliário atuaram na cidade e de suas estratégias de lançamentos residenciais durante o período.

A arrecadação de contrapartida via OODC representou cerca de 1% na média sobre todo o Valor Geral de Venda para essa tipologia de produto lançado na cidade. Percebeu-se que a combinação de dois cenários foi central para a efetividade do instrumento. O primeiro determinado pela política urbana do novo Plano que combinou a redução dos índices máximos de aproveitamento construtivo dos terrenos com a previsão de mecanismos que concediam potencial construtivo gratuito, diminuindo assim a necessidade de se pagar por OODC. E a segunda caracterizada pelo cenário macroeconômico de crescimento na segunda metade do período analisado, proporcionando a ocorrência de um *boom* imobiliário caracterizado pelo aumento expressivo dos preços e maior demanda por potencial construtivo adicional.

A pesquisa conclui que a incidência da OODC foi pouco significativa sobre o custo total dos empreendimentos frente ao aumento do valor de vendas proporcionado por sua utilização. Viu-se que houve diferenças no padrão de compra de potencial construtivo adicional dependendo da tipologia de produto construído e que o instrumento afetou de modo distinto na tomada de decisão sobre lançamentos imobiliários a depender do cenário macroeconômico, parâmetros de aproveitamento do lote, preço da terra e preço de venda.

ABSTRACT

After almost 20 years since the Federal Law, the City Statute, was approved, a number of researches have begun to evaluate the implementation of its instruments for the promotion of the social function of urban property by municipalities in Brazil. The Onerous Building Rights (OBR) is one of these instruments and it is based on the idea of distinguishing property rights from building rights and charging the latter. This research analyses the experience of São Paulo municipality in implementing the OBR within its 2002 Master Plan, from the perspective of how real estate agent's launching strategies for residential developments throughout the years have been changing.

The revenue for the OBR was estimated to be around 1% of the total Potential Sales Value (PSV) for residential units in the city. It was possible to notice that the effectiveness of the instrument was conditioned by two main scenarios. The first one was the urban policy defined by the new Master Plan, which brought a combination of reduced maximum Floor Area Ratio (FAR) permitted for the majority of the urban lots and the possibility to acquire building rights freely through a few mechanisms, thus reducing the requirement to pay for OBR. The second was the scenario of macroeconomic growth, which resulted in a housing boom and led to the increase in sales prices and boosted the demand for building rights in the second half of the period.

The final conclusion is that OBR charges have had a minimum impact to residential developments compared to the increase in PSV that was provided through the increase in building potential. Moreover, the amount of additional building rights for a development varies according to the final product standards. Likewise, variables such as zoning parameters, macroeconomic scenario, land and sales prices affect distinctively the decision-making process in real estate.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema de funcionamento da Transferência de Potencial Construtivo utilizado pela prefeitura de Curitiba.....	44
Figura 2: Componentes do Valor do solo urbano e Incidência de Instrumentos de Recuperação de Mais-Valias Fundiária.....	60
Figura 3: Área de terreno e total de unidade lançados no período..	69
Figura 4: Lançamentos imobiliários em São Paulo entre 2002 e 2013 sobre os perímetros das zonas da LUOPS - 2004.....	72
Figura 5: Modelo do CA ideal. Adaptado do modelo "Optimal FAR" de DiPasquale & Wheaton (1996) para um cenário de aumento dos custos no projeto.....	80
Figura 6: Distribuição dos lançamentos classificados por faixa de preço do imóvel	85
Figura 7: VGV lançado anualmente em São Paulo por faixa de preço do imóvel..	86
Figura 8: Proporção das unidades lançadas em SP por faixa de preço do imóvel.	87
Figura 9: Mapa da densidade de lançamentos residenciais verticais em São Paulo entre 2002 e 2013.	88
Figura 10: Número de empreendimentos lançados por zona entre 2002 e 2013	89
Figura 11: Modelo do CA ideal. Adaptado do modelo "Optimal FAR" de DiPasquale & Wheaton (1996) para um cenário de aumento dos preços de venda dos imóveis.	92
Figura 12: Média de área útil das unidades lançadas por faixa de preço do imóvel	94
Figura 13: Média da proporção de área útil por área total nos empreendimentos por faixa de preço do imóvel	97
Figura 14: Potencial adicional médio utilizado pelos empreendimentos por faixa de preço do imóvel	99
Figura 15: Fração ideal dos empreendimentos analisados	102
Figura 16: Preço médio do metro quadrado de área útil dos empreendimentos residenciais anunciados na capital (em valores de 2017).....	103
Figura 17: Preço médio do metro quadrado de área útil dos empreendimentos residenciais anunciados na capital por faixa de valor do imóvel.....	104

Figura 18: Distribuição do Fator de Planejamento por distrito em São Paulo.....	112
Figura 19: Distribuição dos estoques de potencial construtivo adicional por distrito	114
Figura 20: Arrecadação de contrapartida financeira via OODC	116
Figura 21: Média, mínimo e máximo do preço do metro quadrado de potencial adicional pago via OODC.	117
Figura 22: Preço do m ² de OODC por região da cidade.	118
Figura 23: Número de solicitações de compra de OODC e valor arrecadado por região do município.....	118
Figura 24: Área adicional comercializada via OODC.....	120
Figura 25: Proporção entre valor arrecadado em OODC e VGL	122
Figura 26: Proporção entre área adquirida via OODC e área útil total lançada pelo mercado	122
Figura 27: Proporção de CA adicional comprado via OODC por região	123
Figura 28: Pontos de pagamento de OODC entre 2004 e 2013.	125
Figura 29: Amostra dos empreendimentos que consumiram OODC em São Paulo	127
Figura 30: Empreendimentos selecionados.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de empreendimentos lançados por CA máximo das zonas	90
Tabela 2: Evolução do consumo de estoque de potencial construtivo por região.	101
Tabela 3: Regra de transição do CA básico entre 2002 e 2004. Fonte: PDE 2002 de São Paulo. Quadro 19, anexo à Lei Municipal 13.430/2002.	110
Tabela 4: Características de consumo de OODC por faixa de consumo de potencial construtivo.	128
Tabela 5: Características de consumo de OODC por quartil de preço de venda dos imóveis.	130
Tabela 6: Aumento de VGV proporcionado pela compra de potencial construtivo adicional.	133
Tabela 7: Empreendimentos selecionados para estudo comparativo sobre uso de OODC.	135

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CCI	Carta de Crédito Imobiliário
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CF	Constituição Federal
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
EC	Estatuto da Cidade
EMBRAESP	Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
Fp	Fator de Planejamento
Fs	Fator Social
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
LUOPS	Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDE	Plano Diretor Estratégico
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Uso Compulsórios
PGV	Planta Genérica de Valores
PLD	<i>Plafond légal de densité</i>
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema de Financiamento Habitacional
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
UTP	Unidades Territoriais de Planejamento
VGL	Valor Geral de Lançamento
VGW	Valor Geral de Vendas
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução	23
Capítulo 1 - REFORMA URBANA E OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR - TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO	35
1.1. Solo criado - a concepção e consolidação do conceito no Brasil	36
1.2. A função social da propriedade como disputa	44
1.3. Evolução do debate no âmbito Federal e consolidação da OODC pelo Estatuto da Cidade	48
1.4. As narrativas em torno da aplicação da OODC	52
1.4.1. A importância do coeficiente de aproveitamento básico	53
1.4.2. Contribuições da OODC na indução do desenvolvimento urbano	55
1.4.3. OODC como um instrumento redistributivo	57
Capítulo 2 - INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E DINÂMICA DE LANÇAMENTOS RESIDENCIAIS EM SÃO PAULO	63
2.1. As transformações recentes no padrão de financiamento imobiliário	67
2.2. Incorporação imobiliária e solo urbanizado	70
2.3. Estudo de viabilidade, potencial construtivo e incidência OODC	76
2.4. Caracterização do período de estudo	81
2.5. Especificidades dos lançamentos imobiliários em São Paulo	84
Capítulo 3 - A OODC EM SÃO PAULO: TRAJETÓRIA E ESPECIFICIDADES NA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO NO PDE 2002	107
3.1. O segredo nos detalhes - fatores de aplicação da OODC	111
3.2. Evolução da arrecadação de contrapartida via OODC no município	115
3.3. Aprofundando a análise: empreendimentos que usaram OODC	126
Conclusão	140
Referências	149

Introdução

Passados quase vinte anos após a aprovação da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades (EC), o campo de pesquisa em planejamento urbano consegue, neste momento, dar início a trabalhos capazes de avaliar, quantitativa e qualitativamente, a aplicação dos instrumentos para de indução do desenvolvimento urbano previstos nesta lei, bem como seus rebatimentos no território das cidades e sobre os agentes produtores do espaço urbano. A avaliação crítica sobre a aplicação dos instrumentos pelos municípios tem, em síntese, três razões principais que justificam sua expansão enquanto agenda de pesquisa sobre a questão urbana.

A primeira é de contribuir para a trajetória das discussões a respeito do Direito à Cidade e da Reforma Urbana em âmbito nacional e internacional. No Brasil, como será visto no primeiro capítulo, essa discussão tem início na segunda metade do século XX quando as mudanças do capitalismo global transformaram as cidades do país modificando padrões de estruturação e acirrando as disparidades socioambientais. Assim como os modos de produção que evoluíram durante essas várias décadas, também as cidades e seus atores passaram por metamorfoses, expandindo e fortalecendo a agenda da Reforma Urbana, passando a integrar nela temas para além das discussões iniciais sobre o acesso à moradia para a população pobre, mas novos desafios como, por exemplo, mudanças climáticas, garantia de acesso à cidade às mulheres e à população LGBTQ, transporte público, entre outros.

A segunda razão é que a utilização dos instrumentos é uma prática recente (com exceção do zoneamento, como aponta Sarah Feldman (2005)) no contexto das políticas urbanas no Brasil, que passou a ter maior difusão após a aprovação do EC e da criação do Ministério das Cidades em 2003. Recaem sobre os instrumentos uma série de questões que somente agora, após algumas experiências mais concretas de aplicação, começam a ser esclarecidas e abrem uma enorme janela para o avanço das pesquisas na área. Entre as quais: qual o impacto real dos instrumentos urbanísticos na efetivação dos objetivos da agenda da reforma urbana? Qual o impacto destes instrumentos na reconfiguração das estruturas urbanas? Qual a influência dos instrumentos sobre os agentes privados de produção do espaço bem como qual a capacidade efetiva de se equilibrar os benefícios e as adversidades do processo de urbanização? Quais as especificidades na aplicação de instrumentos em contextos urbanos distintos? Qual o potencial destes instrumentos em garantir acesso à terra urbanizada e formal à toda população? Quais as limitações da aplicação dos instrumentos? Até que ponto a aplicação do instrumento de acordo com suas premissas norteadoras soluciona problemas urbanos e a partir de que ponto são necessários arranjos mais robustos? Algumas destas questões começaram a ser respondidas, mas a limitação de experiências e dados ainda comprometem as análises, e leva ao terceiro ponto.

A definição do poder local como órgão competente pelo ordenamento urbano na Constituição Federal e a obrigatoriedade de se regulamentar a aplicação dos

instrumentos através de lei municipal segundo o EC, não levam em consideração as discrepâncias de capacidade técnico-administrativa e institucional dos municípios obrigados a elaborar Planos Diretores¹. As dificuldades em maior ou menor grau que as municipalidades enfrentam para compreender os mecanismos de atuação dos instrumentos, regulamentá-los, aplicá-los, monitorá-los e, principalmente, inserindo-os dentro de uma política urbana mais ampla focada no desenvolvimento urbano justo são, como tem sido avaliado (BRAJATO, 2015; DENALDI et. al, 2017; SANTOS JR & MONTANDON, 2011) os principais entraves para a efetivação destes instrumento.

Em face às dificuldades institucionais da miríade de realidades administrativas das cidades e considerando os diversos atores envolvidos na construção das cidades, Rolnik e Klink (2011) avaliam que não é possível pensar em um modelo de desenvolvimento urbano sem antes reavaliar as estruturas sociais de poder das cidades. Segundo eles

... na produção capitalista do espaço urbano e regional, as cidades representam uma arena privilegiada no processo de acumulação, mas os atores sociais tradicionalmente excluídos da sua função social não têm conseguido se apropriar devidamente dos frutos do crescimento econômico. Na ausência de mudanças estruturais na sociedade brasileira, que articulam e mobilizam as cidades a partir de uma estratégia multiescalar “subversiva”, o crescimento econômico, a injeção em grande escala de recursos financeiros dos fundos públicos e o fortalecimento do arcabouço jurídico e institucional para nortear a gestão democrática e participativa dos espaços locais representarão passos insuficientes para mudar de forma significativa o rumo das cidades brasileiras. (ROLNIK & KLINK, 2011: 109)

O projeto "Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos", iniciado em 2007, por meio de uma parceria entre o Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), contou com uma série de parceiros em todos os Estados do país e elaborou uma pesquisa que até hoje figura entre os principais estudos de avaliação da elaboração de planos diretores e aplicação de instrumentos do EC. Os objetivos da pesquisa foram de "*conhecer o conteúdo dos planos já aprovados, de aferir se estes incorporaram de fato*

¹ Segundo a Constituição Federal, aqueles municípios com população superior a 20 mil habitantes e os inseridos nas regiões metropolitanas são obrigados a elaborar seus planos diretores.

as diretrizes do Estatuto da Cidade, além de reavaliar a forma de apoio à implementação dos mesmos." (SANTOS JR & MONTANDON, 2011).

Os autores enxergam que a dificuldade em se implementar a agenda da reforma urbana no Brasil está condicionada especialmente à herança do pragmatismo e do imediatismo nas práticas de gestão urbana, à intensificação da disputa pelo mercado de terras, aos conflitos fundiários urbanos e à fragilidade institucional da capacidade de gestão municipal (*Ibdem*).

Para todos os contextos, – de municípios médios, grandes e pequenos –, o Estatuto da Cidade apresenta desafios, pois traz instrumentos voltados para o cumprimento da função social da propriedade que requerem uma mudança de cultura de gestão das cidades, na medida em que pressupõem o estabelecimento de limitações a determinados imóveis urbanos, especialmente quanto à gestão da valorização da terra e quanto ao uso do solo, de forma a atender ao interesse público e ao enfrentamento das desigualdades urbanas e sociais. Além disso, o elevado grau de complexidade de alguns instrumentos requer uma ampla capacitação de equipes municipais e da sociedade, tanto em cidades grandes quanto em pequenas. (*ibem*: 51)

Dentro desse contexto, a pesquisa aqui apresentada foca na avaliação da experiência paulistana de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Esse instrumento junto com a Operação Urbana Consorciada (OUC) são classificados como mecanismos de captura parcial da valorização fundiária promovida por investimentos públicos e incorporada nas propriedades de forma privada. Sua aplicação está vinculada à dissociação entre o direito de propriedade e o direito de construir, sendo este último pertencente à coletividade, gerido pelo poder público e comercializado via contrapartida a ser paga pelo interessado em consumir um potencial construtivo² maior do que o índice básico gratuito permitido (Estatuto da Cidade, Art. 28).

Sobre a avaliação nacional de aplicação da OODC, o relatório final da pesquisa supramencionada avalia que

O confronto com as orientações do Estatuto – especialmente no que diz respeito à remissão de atribuições para o Poder Executivo –, a definição de coeficientes básicos altos e a desvinculação da

² Em alguns momentos será utilizado o termo Coeficiente de Aproveitamento como sinônimo de potencial construtivo. Sendo que nos casos em que qualquer um dos conceitos venha acompanhado do termo “Adicional”, a referência é ao potencial construtivo permitido e/ou utilizado acima do índice básico gratuito.

aplicação do instrumento da sua vertente redistributiva mostram a fragilidade da regulamentação do instrumento na maioria dos municípios brasileiros. Esvaziada de seus atributos de instrumento de captura e redistribuição de parcela da valorização fundiária gerada pelo desenvolvimento urbano de modo a reduzir as desigualdades sociais, a outorga onerosa do direito de construir pode, em muitos casos, gerar efeito contrário, ao permitir a apropriação privada de novos benefícios (especialmente nos casos onde os coeficientes básicos são superiores à legislação vigente) e o reinvestimento dos recursos arrecadados em áreas menos necessitadas, que podem incluir as próprias áreas onde eles são arrecadados, como é possível verificar em alguns dos casos relatados. (OLIVEIRA E BIASOTTO, 2011: 87)

As abordagens sobre a OODC são diversas e tratam do instrumento em suas inúmeras perspectivas. Entre elas tem-se a discussão sobre a capacidade institucional dos municípios em regulamentar o instrumento e estabelecer parâmetros de aplicação condizentes com os objetivos de política urbana redistributiva, em especial no que se trata a delimitação do Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico único e unitário para os terrenos (RABELLO, 2012). Também sobre a capacidade do instrumento em contribuir na distribuição de densidade de maneira a promover a indução do desenvolvimento urbano em áreas mais providas de infraestrutura e serviços (SANTORO & CYMBALISTA, 2006). E ainda uma discussão a respeito incidência da OODC sobre os agentes privados no sentido de identificar sobre quem recai o ônus pago em contrapartida pelo direito de construir. A respeito desse assunto, Maleronka e Furtado (2013), a partir de uma modelagem de um cenário de aplicação do instrumento, apontam que

... com a OODC, os empreendedores não pagam mais [pelo valor total da construção], apenas pagam ao Poder Público parte do que pagariam de qualquer modo aos proprietários. Em outras palavras, os custos não são afetados e, portanto, não procede o receio de que o pagamento da OODC venha a majorar o preço final das unidades imobiliárias. (MALERONKA & FURTADO, 2013: 6)

Nesse entendimento, para as autoras, a OODC teria um potencial de baixar o preço da terra pago aos proprietários dos terrenos. E na contramão deste pensamento, Lajut

(2016), ao avaliar as mudanças que o Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014)³ trouxe na forma de cobrança de OODC, sob a ótica de tomada de decisão para planejamento de produtos em *real estate*, elabora que o instrumento tem efeitos diretos na estrutura de negócio do investimento de forma que

Com o aumento do custo de outorga, e seu forte impacto devido à forma de pagamento à vista anterior à venda de unidades, há um aumento da necessidade de capital, baixando margem e taxa interna de retorno. Para restaurar o padrão de atratividade destes indicadores, é necessário aumentar a receita, ou seja, o preço de venda. (LAJUT, 2016, p. 74)

Tais estudos sugerem que há divergências a respeito do tema da aplicação da OODC, em especial sobre sua incidência, ao mesmo tempo que, apontam a importância de haver mais estudos a respeito dos limites e potencialidades do instrumento. Principalmente pesquisas a partir de uma perspectiva da sua incidência sobre os agentes do mercado imobiliário, uma vez que, as pesquisas existentes, têm priorizado a perspectiva do setor público (produção de Habitação de Interesse Social, destinação de recursos dos fundos de arrecadação, etc.).

Estas pesquisas sobre o desenho e a implementação do instrumento e sua relação com o mercado imobiliário devem contemplar um conjunto de três fatores: i) a dinâmica imobiliária e crescimento econômico do período de estudo; ii) a dinâmica fundiária no que tange a relação escassez de terrenos versus a escassez dos potenciais construtivos, principalmente nas áreas de maior interesse do setor imobiliário e iii) a trajetória do desenho e implementação do instrumento ao longo do período considerado.

Este trabalho contribui com a discussão neste sentido, qual seja, de tentar localizar a aplicação da OODC em São Paulo frente a um cenário econômico favorável para o setor, marcado pela ocorrência de um momento de reconfiguração dos padrões e estratégias de lançamento dos agentes produtores, da oferta de crédito e a ocorrência do *boom* imobiliário entre os anos de 2007 e 2013.

³ O Plano Diretor Estratégico de 2014 definiu o coeficiente de aproveitamento básico unitário para todo o perímetro urbano e excluiu parâmetros de flexibilização do potencial construtivo gratuito estabelecidos pelo PDE 2002, como por exemplo, a Fórmula de Adiron, que aumentava o CA gratuito de um empreendimento residencial à medida que diminuísse sua taxa de ocupação. Além disso, a nova fórmula passa a usar o CA oneroso como um multiplicador, enquanto a lei antiga o utilizava como divisor, isto é, a partir de 2014, quanto maior o CA adicional utilizado, maior será a contrapartida financeira devida.

Assim, antes de entrar na discussão sobre "quem paga" a OODC, ou melhor, sobre quem terá parte de suas receitas capturado pelo instrumento, a pesquisa procura evidenciar em primeiro lugar qual foi o cenário de geração de valorização imobiliária no período e qual o papel do Estado nessa geração de mais-valias, para em seguida avaliar qual o impacto da aplicação do instrumento sobre as estratégias de negócio dos agentes privados produtores do espaço, focando nos incorporadores, e, finalmente, identificar o que representou toda a arrecadação de OODC frente ao dinamismo do mercado durante estes anos. Com isso, este trabalho procura trazer mais questões para o entendimento crítico ampliado sobre o instrumento.

O objetivo central da pesquisa é, portanto, investigar se a implementação da OODC no município de São Paulo entre 2002 e 2013 pode ter trazido mudanças nas formas de atuação do setor imobiliário residencial formal na cidade em termos de estratégias de lançamentos de seus produtos, tanto no desenho dos projetos quanto na escolha da localização. Da mesma forma, a pesquisa investiga se os parâmetros de aplicação do instrumento (como por exemplo os fatores de desconto, estoques de potencial construtivo e coeficientes de aproveitamento, entre outros) podem ter surtido efeito na tomada de decisão dos agentes em relação aos produtos lançados no período. Parte-se do entendimento de que as reações do mercado à aplicação do instrumento compõem também parte do rol de fatores que podem interferir na eficácia do instrumento em cumprir seus objetivos estabelecidos tanto no Plano Diretor Estratégico de 2002 do município, quanto no Estatuto das Cidades mais amplamente.

Esta análise pretende construir uma reflexão sobre o instrumento a partir de uma perspectiva que vai além da racionalidade instrumental do planejamento urbano progressista ancorado nas premissas da Reforma Urbana e do Direito à Cidade, na tentativa de identificar os projetos e as estratégias dos agentes privados em relação à OODC. A importância da pesquisa está em considerar que a eficiência da aplicação de um mecanismo de promoção da reforma urbana depende não apenas dos esforços do poder público, mas sim, das relações imbricadas entre estado, setor privado e sociedade civil.

Com isso, pretende-se que este trabalho se some ao arcabouço das discussões teóricas sobre dois importantes temas da agenda da reforma urbana que surgem no período pós

Estatuto das Cidades: em primeiro lugar, a avaliação da eficiência no desenho e na implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades capazes de promover a função social cidade e da propriedade urbana e, em segundo lugar, entender de que maneira se dão as relações entre estes instrumentos, mais especificamente a OODC, e as estratégias do setor imobiliário que serão centrais para definir a efetividade ou não destes instrumentos em cumprir seus objetivos.

NOTAS METODOLÓGICAS

A metodologia usada para construir esta pesquisa buscou sempre integrar a análise qualitativa da experiência de aplicação da OODC com a avaliação quantitativa a partir dos dados disponíveis. O imbricamento entre os dois modos de análise está, em maior ou menor grau, dissolvido através dos seus três capítulos.

Para subsidiar a análise qualitativa foi feito um levantamento bibliográfico a respeito dos principais temas que permeiam a discussão sobre os instrumentos de captura da mais-valia fundiária e, especificamente, a OODC. A discussão teórica aqui exposta se divide em duas vertentes principais: a primeira sendo aquela que contextualiza o instrumento na trajetória do movimento pela Reforma Urbana e na promoção da função social da propriedade durante as últimas décadas, os avanços jurídicos e normativos relacionados à reestruturação das políticas urbanas, o conceito de Solo Criado e sua transformação até ser consolidado na OODC, além dos aspectos técnicos de aplicação do instrumento.

A segunda vertente se volta a compreender os principais aspectos das mudanças recentes do setor financeiro imobiliário no país e quais os impactos dessas mudanças na reconfiguração das estratégias de atuação das empresas do setor. E a partir dessa leitura mais geral, foca no estudo sobre o comportamento do mercado imobiliário e nas suas formas de atuação tanto em relação à sua proximidade histórica com o poder público regulador quanto nos modelos de tomada de decisão da atividade de incorporação, em especial os modelos de viabilidade econômico-financeira de empreendimentos imobiliários.

O estudo quantitativo baseia-se na análise empírica das duas bases de dados principais: o levantamento de lançamentos imobiliários residenciais verticais em São Paulo entre

2002 e 2013 elaborado pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) disponibilizados pela Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e as informações de arrecadação de contrapartida onerosa via OODC para empreendimentos de mesma tipologia e para o mesmo período de tempo, disponibilizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo e divulgados pelo portal GeoSampa.

A base de lançamentos Embraesp traz informações a respeito de cada lançamento realizado, entendendo cada lançamento como "*toda edificação ou parte dela com preço e/ou metragem e/ou endereço distintos, mesmo que isso signifique diferentes partes de um mesmo edifício*" (CEM, 2013). Isto é, na base original cada ocorrência não significa necessariamente um empreendimento novo como um todo, mas pode trazer os dados sobre as unidades de mesma tipologia em um prédio⁴. Como o preço da OODC é calculado para todo o empreendimento e não separadamente por tipologia de unidades, foi preciso ajustar os dados dos lançamentos de modo a agrupá-los por empreendimento lançado e por isso, os dados da base usados na pesquisa foram recalculados a partir da seguinte padronização:

Área útil da unidade	Média a partir das áreas úteis de todas os lançamentos de um mesmo empreendimento.
Área construída total da unidade	Média a partir das áreas totais de todas os lançamentos de um mesmo empreendimento.
Área de terreno do empreendimento	Soma das áreas de terreno descritas para cada lançamento de um mesmo empreendimento.
Total de unidades do empreendimento	Soma de todas as tipologias de unidades lançadas em um mesmo empreendimento.
Preço total da unidade	Média ponderada considerando o peso o total de unidades de cada tipo de lançamento.
Preço do metro quadrado de área útil	Média ponderada considerando o peso a área útil de cada tipo de lançamento.
Preço do metro quadrado de área total	Média ponderada considerando o peso a área total de cada tipo de lançamento.
Preço do empreendimento (VGL) ⁵	Soma dos preços totais de cada tipo de lançamento em um mesmo empreendimento.

⁴ Nessa metodologia um empreendimento que, por exemplo, tenha unidades de 2, 3 e 4 dormitórios estaria representado por 3 linhas distintas na base de dados. Uma para cada tipologia. Desse modo, o total de 5.311 lançamentos apontados na base original corresponderam a 3.106 empreendimentos lançados residenciais no período e avaliados aqui.

⁵ Os preços descritos na base de lançamento correspondem ao valor informado no momento do lançamento e, por isso, na pesquisa, o preço total será classificado como Valor Geral de Lançamento (VGL) do empreendimento.

Além dessas adaptações, foram calculados alguns índices, a partir dos dados da base de lançamentos, que servem como indicador de parâmetros de ocupação do lote dos empreendimentos que não são disponibilizados pela Embraesp original. São eles:

Coeficiente de Aproveitamento do empreendimento	$\text{Área útil total do empreendimento} / \text{Área do terreno}$
Coeficiente de Aproveitamento básico do empreendimento	Cruzamento pelo GIS entre a base de lançamentos e a camada do zoneamento 2004.
Coeficiente de Aproveitamento Adicional do empreendimento	$\text{CA do empreendimento} - \text{CA básico}$
Razão de área útil do empreendimento	$\text{Área útil total do empreendimento} / \text{Área construída total do empreendimento}$
Fração ideal das unidades	$\text{Total de unidades do empreendimento} / \text{Área do terreno}$

Na base de dados sobre a arrecadação de contrapartida financeira via OODC produzida pela PMSP foram realizados os seguintes ajustes:

- i. Seleção das ocorrências entre 2004 e 2013;
- ii. Exclusão das linhas relativa ao pagamento de OODC para empreendimentos não residenciais;
- iii. Exclusão ocorrências com a coluna "Situação" classificada como: comprometido, desistência, inalienável, indeferido e protocolado;
- iv. Definição do ano do alvará como o ano de arrecadação do valor total da contrapartida.

Para fazer uma análise mais aprofundada da aplicação da outorga nesta pesquisa, foi feito um cruzamento entre estes dois bancos de dados que, em princípio, não possuem um campo de identificação comum. Dessa maneira levantou-se uma amostra representativa estatisticamente para o universo de ocorrências de arrecadação em que foi possível identificar, para 374 empreendimentos da base de lançamentos imobiliários, a ocorrência correspondente dos dados de pagamento OODC, sendo possível, assim, relacionar as características dos empreendimentos ao consumo de potencial construtivo adicional adquirido via instrumento.

Para complementar as análises quali e quantitativa da pesquisa foi também empregada a realização de algumas entrevistas com atores do setor de incorporação imobiliária

atuantes na cidade de São Paulo. Cumpre ressaltar que as seis entrevistas realizadas não compreendem a metodologia principal da pesquisa, tampouco possuem caráter estatístico de análise. Os entrevistados compõem atores chave do mercado e foram selecionados a partir do banco de dados de lançamentos imobiliários. O material levantado a partir dessas entrevistas é utilizado na pesquisa para complementar a avaliação a partir do banco de dados e reafirmar as interpretações que tanto os dados quanto o levantamento bibliográfico trazem. A realização das entrevistas foi submetida ao sistema Plataforma Brasil (CAAE: 92612718.6.0000.5594) e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFABC sob o Parecer Consubstanciado número 2.903.211.

Além desta apresentação e da seção com as conclusões, esta pesquisa conta com mais três capítulos.

O Capítulo 1 faz o recorte teórico a respeito da aplicação dos instrumentos do EC, com enfoque na trajetória do conceito do Solo Criado, suas influências internacionais e os aspectos conjunturais que levaram à criação do instrumento. Problematiza o conceito da Função Social da Propriedade inserindo-o nos avanços das discussões sobre a Reforma Urbana no Brasil e por fim, chega à consolidação do OODC no EC e suas especificidades para a aplicação.

O Capítulo 2 faz uma revisão teórica sobre as formas de atuação do mercado imobiliário, focando nos mecanismos de estruturação do setor em relação ao acesso ao financiamento e acesso à terra urbanizada, e também um estudo sobre realização de empreendimentos imobiliários e estudo de viabilidade econômica. A partir disso, faz uma avaliação da base de dados sobre empreendimentos residenciais verticais lançados durante o período e avalia quais os impactos das transformações ocorridas no setor na dinâmica de lançamentos na cidade.

Por fim, o Capítulo 3 faz uma recuperação da trajetória da primeira experiência de aplicação da OODC em São Paulo, suas especificidades na regulamentação, seus parâmetros de aplicação e a avaliação do total arrecadado no período. Por fim, faz também um recorte representativo em que foi possível cruzar informações de compra de potencial construtivo com características dos empreendimentos que o usaram.

Capítulo 1

1. REFORMA URBANA E OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR – TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO

A OODC foi instituída como instrumento urbanístico em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade. No entanto, a ideia de se cobrar pelo direito de construir remonta de décadas antes, em 1976, quando um grupo de juristas e planejadores idealizaram o conceito de Solo Criado, baseando-se na ideia de que ao se criar solo, isto é, construir uma área maior do que a área do próprio terreno, seria cabível a cobrança de uma contrapartida relativa ao aumento da infraestrutura necessária para suportar a nova densidade (CEPAM, 1976).

A evolução do instrumento, assim como a evolução da própria agenda pela reforma urbana e do conceito de função social da propriedade caminham lado a lado. Nessa caminhada, após a consolidação de um aparato normativo e institucional para a aplicação do instrumento, passadas quase duas décadas após o lançamento do (EC), é oportuno o momento para iniciar uma etapa de avaliação crítica das experiências de aplicação do instrumento pelos municípios brasileiros.

Este capítulo tem a intenção de contextualizar a OODC no tempo, trazer os aspectos que envolvem tanto sua criação quanto algumas experiências de aplicação e discuti-la à luz dos avanços na luta pela reforma urbana e da concepção de um conceito sobre a função social da propriedade. Além disso, busca-se também apontar questões que envolvem a discussão a respeito da funcionalidade do instrumento que servirá de insumo para a análise dos dados a respeito da experiência paulistana que será tratada no Capítulo 3.

1.1. Solo criado - a concepção e consolidação do conceito no Brasil

A interferência do Estado na organização do espaço e funções urbanas progrediu na medida em que se aumentava a necessidade de garantir as condições de vida para a reprodução da força de trabalho na cidade, como por exemplo através de planos higienistas nas cidades europeias no pós revolução industrial ou as cidades do bem estar social do pós guerra (HALL, 2007). Mais especificamente no período após o fim da II Guerra Mundial, ganhou força a ideia de separação bem definida dos usos e funções nas cidades, a partir do uso massivo do zoneamento. As primeiras experiências nesse sentido emergiram com a introdução do instrumento na Alemanha e nos Estados Unidos. Pela influência das experiências internacionais, no Brasil essa prática se consolidou como o principal mecanismo de organização das cidades, isto é, de intervenção sistemática do poder público na organização e separação de atividades, das densidades e dos usos do solo urbano (FELDMAN, 2005; ROLNIK, 1997).

As primeiras experiências de atuação nesse sentido na cidade de São Paulo vêm do fim da década de trinta e carregam consigo influências diretas da prática do zoneamento germânico em menor grau, e do zoneamento norte americano mais significativamente.

Enquanto que no contexto alemão, o instrumento surge como orientador das funções urbanas e do reordenamento social, não podendo ser lido de forma única, mas sim, de maneira conjunta com os outros mecanismos e políticas de intervenção no território após a primeira guerra mundial, nos Estados Unidos, a aplicação do instrumento é gerida por setores politicamente influentes e economicamente relevantes, especialmente os da construção civil, que passam a utilizar o zoneamento de forma isolada de outros regramentos urbanísticos como meio de, inclusive, agir em substituição aos planos urbanísticos a fim de se estabelecer mecanismos de proteção dos preços fundiários e valorização patrimonial. *“Nesse sentido o zoneamento americano não é um modelo, mas um mosaico de pequenas disposições locais, que se dão a partir de acordos e mediações entre forças econômicas e grupos políticos”* (FELDMAN, 2005: 113) funcionando, principalmente, como instrumento de especulação e valorização dos preços fundiários. No caso de São Paulo, Feldman (2005) constata que houve um entrelaçamento entre os preceitos alemão e norte americano de ordenamento urbanístico que influenciaram as práticas de regulação na cidade, fundando uma nova ordem a partir da década de 1930 (ainda que a primeira lei de zoneamento da cidade só tenha vindo mais tarde em 1972) que ela descreve como contendo três características principais:

Em primeiro lugar, devido ao caráter compreensivo, o zoneamento é entendido como instrumento de planejamento que deve atuar como ordenador da utilização do solo urbano no conjunto da cidade. Em segundo lugar, o zoneamento tem como ponto de partida que diferentes regras se aplicam a diferentes partes da cidade, de forma sistemática e não episódica. E, em terceiro lugar, a nova postura explicita objetivos relacionados à proteção dos valores imobiliários, ou seja, o zoneamento é admitido como instrumento que controla os processos econômicos ligados à utilização do solo. (ibidem: 111).

Com o zoneamento já instituído no país como o modelo de ordenamento territorial no país e frente às mudanças na paisagem urbana das grandes cidades provocadas pelos avanços tecnológicos da indústria da construção civil, no início da década de 1970 surgem as primeiras ideias do que seria conhecido mais tarde como o instituto do Solo Criado. Um conceito que partia, em primeira instância, do entendimento da distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, sendo o último não

necessariamente inerente ao primeiro, isto é, o direito de construir, assim como a propriedade privada, também deveria ser adquirido.

Assim como o zoneamento, havia também experiências internacionais de utilização de instrumentos muito similares à ideia do Solo Criado. Assim como apontam Cardoso e Ribeiro (2003), as origens da concepção do Solo Criado divergem em termos de preceitos em relação às experiências Europeia e Americana, na medida em que, na Europa, especialmente na França e na Itália, o instrumento nasceu vinculado à ideia de servir como forma de indução e controle Estatal sobre ocupação do território urbano e também de resgate de parte dos investimentos públicos investidos em uma área valorizando-as, enquanto que nos Estados Unidos o instrumento tem sua origem relacionada às estratégias de maximização dos lucros da atividade imobiliária através da negociação de condições de exceção às regras do zoneamento que permitam a ampliação dos parâmetros de construção nas áreas mais caras da cidade.

Nota-se, contudo, em ambos os casos, que é intrínseca a relação do instrumento com a demanda do mercado pelas áreas mais valorizadas, ora no sentido de barrar a ocupação excessiva, ora promovendo-a. Esta busca por áreas mais valorizadas é vista por Sandroni (2010) como uma certa rigidez da oferta de terras à uma demanda que está sempre em expansão e que está relacionada fundamentalmente a três fatores: i) concentração da propriedade fundiária, ii) dificuldade de acesso a áreas ainda não ocupadas por ausência de infraestrutura e iii) restrições impostas pelo zoneamento. (SANDRONI, 2010: 1). Estes fatores não necessariamente atuarão concomitantemente nem tampouco em mesmo grau. Além disso eles

... nem sempre atuam na mesma direção no que se refere à elevação de preços. A concentração de terras nas mãos de uns poucos proprietários pode atuar no sentido de elevar os preços, enquanto a falta de acessibilidade pode atuar no sentido de manter preços baixos; um zoneamento muito restritivo pode atuar também como fator de contenção dos preços. (Ibdem)

Assim como o zoneamento, o solo criado, como comentado, carrega influências das experiências internacionais. Cabe trazer algumas dessas experiências para a discussão com maior detalhe, mas também tendo em mente que o Solo Criado e esses outros

mecanismos estrangeiros são criados quase que simultaneamente e carregam características de ineditismo onde foram aplicados.

Em 1971 na Itália discutia-se a necessidade da separação entre direito de propriedade e direito de construir registrado nos trabalhos de técnicos ligados à Comissão de Economia da Europa da Organização das Nações Unidas e de especialistas em planejamento urbano. Mais tarde, em 1977 através da *Legge Bucalossi*⁶, o governo italiano decide que qualquer concessão para se edificar daria-se mediante ao pagamento, pelo proprietário à administração pública, de uma quantia calculada em função dos custos com programas de urbanização. Ou seja, a lei subordina qualquer licença de construção à concessão estatal, tornando o direito de construir plenamente dissociado da propriedade privada. (LORENNZETTI; ARAUJO, 2008; REZENDE et al., 2009)

No caso francês, em 1975, o governo nacional estabelece uma lei que limitava o direito de construir de qualquer propriedade no país a uma vez a área de seu terreno, excetuando-se a região de Paris, onde o índice limite seria de uma vez e meia. Este conceito foi nomeado como o *Plafond Legal de Densité* (PLD). A possibilidade de construir acima destes limites estaria condicionada ao pagamento de uma contrapartida financeira paga pelo proprietário requerente à coletividade, a quem pertencia o direito de construir, que por sua vez, era representada pelo Estado Francês, o qual deveria investir a quantia arrecadada em programas de construção áreas verdes, moradia social, equipamentos públicos e preservação de patrimônio cultural. Durante a década de 1980 o PLD se torna objeto de diversas modificações normativas que permitiam as municipalidades conceder novos índices (mais altos) para o aproveitamento gratuito dos terrenos ou até mesmo a possibilidade de revogá-lo.

Já o caso norte-americano, a cidade de Chicago introduz o conceito de Transferência do Direito de Construir, também incorporado pela legislação brasileira posteriormente e que também consagra em seus princípios a distinção entre os direitos de propriedade e de edificação. O instrumento surge em virtude de propriedades que tinham seu potencial edílico limitado por estarem localizados em zonas de preservação cultural. Como compensação aos proprietários que se viam prejudicados, a lei permitia que o

⁶ Lei n. 10 de 28 de janeiro de 1977.

potencial construtivo do terreno afetado poderia então ser transferido a outra propriedade onde a limitação não existisse, por meio do pagamento de uma quantia financeira paga ao proprietário do terreno concedente. (ROLNIK, 2002; p. 201)

Estes três casos formam (mas não resumem) as principais experiências internacionais acerca das formas de intervenção estatal sobre os direitos de propriedade e da sua separação do direito de construir, a partir, principalmente, da reconfiguração do espaço urbano frente os avanços da indústria da construção civil e do fenômeno da verticalização.

À mesma época em que essa discussão se fundamenta no âmbito internacional, ela surgia também no Brasil sob a conceituação do Solo Criado. Em que pese a influência desses casos internacionais, Azevedo Netto (1977 apud REZENDE et al., 2009) assegura o caráter essencialmente brasileiro deste conceito.

As experiências estrangeiras certamente influenciaram o curso do debate no Brasil sobre o Solo Criado e suas variantes. No entanto, Azevedo Netto (1977) refuta a crítica de que o conceito seja importado, afirmando que o Solo Criado é um “conceito puramente brasileiro, nosso, paulista. Não foi importado, ninguém o encontrará em nenhum documento técnico, em nenhuma legislação do mundo todo” (REZENDE et al., 2009; p. 44).

Apesar de o conceito ser estabelecido como tal na década de 1970 pela Carta de Embu, é importante contextualizar a criação do Solo Criado dentro das discussões que vinham ocorrendo desde a década de 1960 no âmbito do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana a respeito de temáticas que tratavam da nova realidade das cidades brasileiras e da necessidade de se estabelecer novos instrumentos que fossem mais efetivos no controle do uso do solo urbano, focando principalmente no enfrentamento do déficit habitacional (REZENDE *et al.*, 2009).

A formulação do instrumento do Solo Criado inicia-se em 1975 dentro do seminário organizado pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, onde reuniram-se alguns juristas para debater os conceitos envolvidos na concepção do mecanismo. No mesmo ano, o município de São Bernardo do Campo passa a avaliar a inclusão do instrumento dentro de seu Plano de Desenvolvimento Integrado que previa estabelecer o coeficiente básico único e unitário para toda a cidade. Ainda em 1974, o conceito foi

também discutido no Simpósio sobre Política Urbana realizado pela Fundação Milton Campos em Brasília, visando sua aplicação nas grandes cidades brasileiras.

Em 1976 acontece o XX Congresso Estadual dos Municípios na cidade do Guarujá, onde o então prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, defendeu a aplicação do instrumento em âmbito nacional. Mais tarde, no mesmo ano, foram realizados três seminários nas cidades de São Sebastião, São Paulo e Embu acompanhados da elaboração de uma série de quatro estudos sobre temas relacionados a novos instrumentos de uso do solo. Todos promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) com tema central voltado para o Solo Criado (REZENDE *et al.*, 2009).

O quarto destes estudos realizados pelo CEPAM⁷ dedicou-se a elencar os alcances do instrumento Solo Criado a fim de assegurar a necessidade de se criar mecanismos de regulação do solo urbano e de se ter maior controle sobre as formas que as cidades brasileiras vinham tomando vis-à-vis o processo rápido de expansão de seus perímetros, assim como novos mecanismos de controle dos mercados de terra, de geração de recursos para implantação de infraestrutura capazes de suportar a demanda crescente de usuários e de meios de minimizar impactos socioambientais negativos em decorrência da ocupação em condições precárias.

O controle do crescimento urbano justificaria em maior grau a necessidade da criação e utilização do Solo Criado. Ele asseguraria que as áreas mais providas de infraestrutura seriam aquelas onde maiores índices de densidade seriam permitidos, ao mesmo tempo em que limitaria em menor grau a ocupação de áreas menos estruturadas. Dessa forma, o Solo Criado se somaria ao zoneamento na tentativa de se estabelecer controle sobre o crescimento urbano formando um aparato normativo definidor das regras sobre usos, formas e densidades de ocupação e dos terrenos urbanos.

Segundo o estudo *“a criação de solo é a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo.”* (CEPAM, 1976). O Coeficiente de Aproveitamento (CA), índice básico de adensamento do lote dado pela relação entre área construída e a área do terreno, seria o parâmetro medidor da criação de solo e teria o potencial de estabelecer a base econômica equânime de preços fundiários⁸. A premissa do Solo

⁷ O Solo Criado/Carta de Embú. CEPAM, 1976.

⁸ Este tema será tratado com maior profundidade na sessão 1.4.1

Criado de estabelecer um CA único e unitário, portanto, garantiria que o poder público concedesse o mesmo benefício a qualquer terreno na cidade, garantindo um potencial mínimo de aproveitamento edílico e permitindo ainda, para aqueles que desejarem, ultrapassar esse limite mediante à uma contrapartida pelo direito de construir. O caráter de ordenamento desse índice se configura a partir possibilidade de o poder municipal decidir onde e quanto esse limite poderia ser ultrapassado de acordo com sua política urbana.

É dentro deste entendimento que o conceito do Solo Criado toma importância e se institui enquanto instrumento. Na medida em que sua utilização configura um modo de equalização das discrepâncias surgidas por conta do processo desigual de apropriação do espaço urbano e na compensação ao poder público pela onerosidade excessiva em prover infraestrutura adequada para as regiões mais adensadas.

Assim sendo, o Solo Criado se fundamenta a partir de dois entendimentos básicos: o primeiro de que, no âmbito jurídico, deve-se consolidar a ideia de que o direito à propriedade não está necessariamente vinculado ao direito de construir e, em segundo lugar, de que a aplicação do Solo Criado, por sua vez, implica no estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento básico único e unitário para todas as propriedades aonde quer que o instrumento seja aplicado.

Como resultado da série de debates e seminários promovidos pelo CEPAM, foi lançada a Carta de Embu, documento referência para a consolidação do instrumento Solo Criado no escopo da política urbana nacional, que o estrutura a partir de três pontos principais, quais sejam: (1) a necessidade da fixação de um coeficiente de aproveitamento único e gratuito para todos os terrenos urbanos, (2) a possibilidade de se ultrapassar a utilização deste coeficiente de aproveitamento único mediante uma contrapartida a ser paga ao poder público pelo requerente e (3) a possibilidade de se alienar a parcela do direito de construir de um imóvel, por parte do proprietário, quando da impossibilidade de utilizá-lo no mesmo lote devido a restrições administrativas (CEPAM, 1976).

É importante destacar o protagonismo das administrações municipais na constituição de um instrumento de caráter progressista durante o período de regime militar no país. A princípio pode haver algum grau de incongruência, mas reforça o entendimento de que a questão local ocupava um papel secundário na agenda militar, que se preocupava

mais com as políticas de estruturação regional. Seria então graças à omissão do governo nacional sobre a política local que a proposta do Solo Criado achou caminho para ser elaborada.

Sua aplicação, contudo, teve de esperar o fim do regime para acontecer. Com exceção da cidade de São Bernardo do Campo/SP, que aplicou o instrumento um ano após sua criação, mas que durou apenas por mais um ano. A aplicação do instrumento em cidades como Porto Alegre e Curitiba na década de 1990 abriram precedentes de utilização do instrumento que serviram de insumo para resguardar sua inclusão no Estatuto da Cidade em 2001.

Porto Alegre instituiu o Solo Criado em 1994 por meio da Lei Complementar n. 315/94 que permitia aos empreendedores a possibilidade de ultrapassar o limite gratuito de aproveitamento dos lotes, que à época era único e unitário, até o limite de duas vezes a área do terreno. Os potenciais construtivos adicionais deveriam ser outorgados através de Certificados de Permissão para Construção, distribuídos em função da oferta de infraestrutura e serviços e da capacidade de adensamento das chamadas Unidades Territoriais de Planejamento (UTP). Tanto os estoques de certificados quando os preços cobrados por eles seriam determinados e atualizados pelo poder Executivo.

No entanto, esta não foi a primeira vez que o município permitiu a outorga de potencial construtivo. A Lei Complementar n. 159, de 22 de julho de 1987, que criou o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Urbano com o intuito de *“apoiar em caráter supletivo os programas e projetos relacionados com o desenvolvimento urbano”* (PORTO ALEGRE, 1987) que tinha como uma de suas fontes de recursos as quantias arrecadadas através da alienação de potenciais construtivos relacionados às áreas públicas de recuos viários, vias de tráfego e equipamentos urbanos. Os estoques desses potenciais construtivos formavam a chamada *“Reserva de Índice Construtivo”*. Os interessados em adquirir as reservas o poderiam utilizá-la para construir até o limite de duas vezes o índice de aproveitamento delimitado para sua UTP, nunca ultrapassando o limite máximo de 3,0.

Curitiba no Paraná, por sua vez, foi também um dos primeiros municípios nos país a adotar o Solo Criado em seu Plano Diretor, quando aprovou a Lei Ordinária n. 7.420, de 16 de março de 1990. O instrumento tinha a pretensão de aumentar o adensamento

das áreas adjacentes ao corredor de ônibus a partir da elevação dos coeficientes de aproveitamento dos lotes fazendo com que um número maior da população se beneficiasse do sistema de transporte público (ROLNIK; SAULE JR., 2002).

Não obstante, o município é reconhecido pelo seu vanguardismo na utilização de outro instrumento que também utiliza dos preceitos do Solo Criado: a Transferência do Potencial Construtivo. O instrumento foi previsto pela primeira vez em 1982, a partir da Lei Ordinária n. 6.337, que tinha como objetivos promover a recuperação e conservação do patrimônio histórico e cultural curitibano. A Lei n. 7.841/1991 possibilitava a destinação de recursos adquiridos com o instrumento para programas de interesse social e mais tarde, com a Lei n. 8.353/1993, o instrumento poderia ser aplicado visando também a preservação e conservação de áreas verdes.

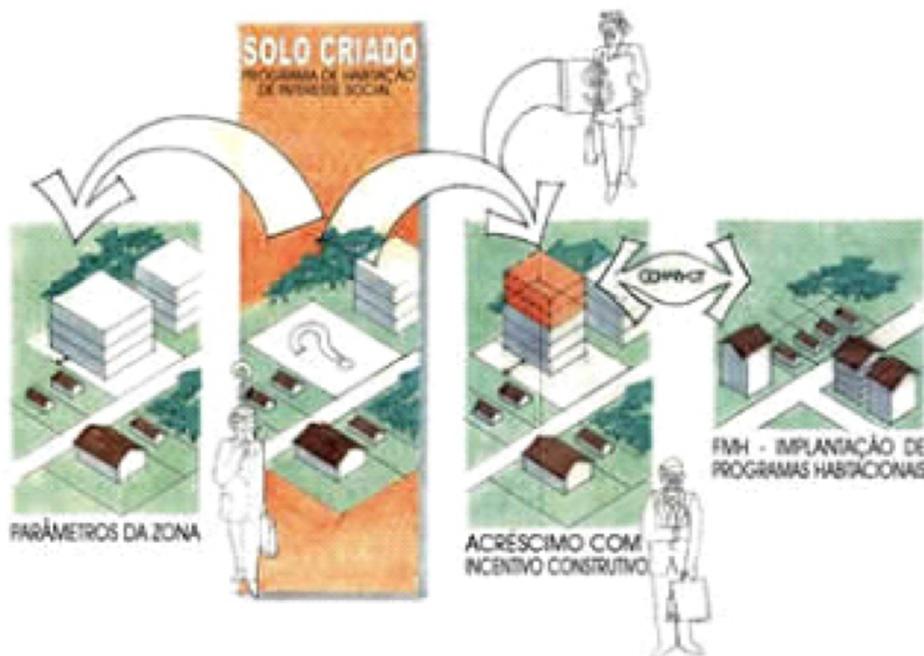


Figura 1: Esquema de funcionamento da Transferência de Potencial Construtivo utilizado pela prefeitura de Curitiba.
Fonte: Curitiba, 2017.

1.2. A função social da propriedade como disputa

A construção de uma agenda pela Reforma Urbana no Brasil, apesar de ter sido consolidada normativa e institucionalmente na virada do milênio em 2001 com a aprovação do EC, já vinha sendo pauta de encontros promovidos entre movimentos sociais, acadêmicos, pesquisadores, profissionais ligados ao planejamento urbano desde

décadas antes e possuía uma pauta mais enxuta que focava principalmente na luta por condições melhores de moradia na cidade. Há quem remeta o início desse movimento ao seminário Habitação e Reforma Urbana em 1963, conhecido como Seminário Quitandinha, que tratou da precariedade habitacional frente ao aumento exponencial da população urbana nas grandes cidades brasileiras. Outros ainda enxergam o embrião deste movimento nas propostas de reformas de base do Presidente João Goulart, que incluía no seu escopo a ideia de uma reforma urbana que controlasse os preços dos aluguéis na cidade e o acesso à terra produtiva no campo (BASSUL, 2002; UZZO, 2009).

Nas duas passagens é transversal a preocupação com a questão da moradia nas grandes cidades do país, que já apresentava sinais de crise gerada pelo que se nomeou industrialização (OLIVEIRA, 1972) e urbanização (MARICATO, 1995) a baixos salários, componentes do projeto desenvolvimentista nacional iniciado década de 1950 que deixou marcas profundas na estruturação das principais metrópoles brasileiras, especialmente a paulistana. A combinação entre baixos salários de um lado e concentração de renda e terra de outro, deixava uma parcela significativa da população sem acesso ao mercado formal de aluguel, o que só poderia ter resultado no padrão de ocupação do território da população de baixa renda da forma como se deu: informal, autoconstruída, fora das áreas com infraestrutura e serviços públicos, e às custas da degradação ambiental (MARICATO, 1995).

Seja qual for a origem do movimento, é a partir destas conjunturas que ganha força no debate do planejamento das cidades e nos movimentos sociais, a ideia de a propriedade privada desempenha um papel central na estruturação da sociedade brasileira e que, por isso, seria necessário vincular seu uso à uma função social capaz de equilibrar as disparidades trazidas pela concentração imobiliária na mão de poucos e as necessidades habitacionais das classes assalariadas, que na época, na década de 1960, já atingia uma quantia em torno de 5 milhões de unidades (MOREIRA, 2011).

Apesar de estar previsto desde a Constituição de 1933, o conceito de função social da propriedade guarda até hoje incompreensões à sua definição. Foi a partir da década de 1970 que a agenda da reforma urbana tomou um escopo mais abrangente, avançando para além da questão da moradia nas cidades, abordando temas como transporte público, saneamento, acesso à redes de serviços e infraestrutura e desvinculando a ideia

de direito de propriedade da ideia de direito de construir (KLINK e DENALDI, 2015). De forma que, assim como esta agenda, o conceito também fosse evoluindo. O documento de 1982 "Solo Urbano e Ação Pastoral" elaborado pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil alertava para a gravidade da ação de retenção especulativa do exercício ilimitado da propriedade privada e indicava uma série de reformas sendo uma delas a ação do Estado no sentido de condicionar a "*propriedade a sua função social, de maneira a criar possibilidades concretas de acesso e garantia do direito de morar a todas as camadas da população*" (CNBB, 1982; 13).

O Projeto de Lei 775 de 1983, enviado ao Congresso Nacional pela Presidência da República, caminhou no sentido de dar maior concretude ao conceito de Função Social da Propriedade na medida em que elencou uma série de diretrizes que, pela primeira vez, colocavam novos limites ao exercício do direito de propriedade. Estavam entre essas diretrizes a garantia de acesso à propriedade e à moradia, distribuição justa dos ganhos e perdas do processo de urbanização, correções nos padrões de valorização dos imóveis, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários como um direito e limitação do direito de construir às normas urbanísticas (PL 775/83). Além disso, o PL propunha uma série de instrumentos conectados a cada uma dessas diretrizes que agiriam no sentido de efetivá-las.

Mesmo tendo sido arquivado, as discussões na sociedade civil em torno do tema continuaram para os dois lados. Tanto entre o MNRU que poucos anos depois coordenou a submissão de proposta de emenda constitucional de iniciativa popular para a Reforma Urbana na Assembleia Constituinte, como entre os setores conservadores ligados aos atores tradicionais da economia urbana que viam qualquer tentativa de regramento sobre o uso da propriedade privada uma ameaça comunista ao Estado brasileiro. Fato é que, desde então, as tentativas de construção de uma política de desenvolvimento urbano em âmbito nacional ganham um caráter de arena de disputas entre a meios de se assegurar condições dignas e de qualidade de acesso aos serviços e às infraestruturas urbanas e o direito ao usufruto ilimitado da propriedade imobiliária privada. É sobre esse embate que paira o conceito do que se trataria a função social.

Bassul (2008) relata com detalhes todo esse processo que culminou com a inclusão do capítulo da Reforma Urbana na Constituição de 1988. Cabe trazer a análise que o autor

faz a respeito de como a pauta da definição da função social da propriedade foi conduzida durante todo o processo constituinte.

O conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana, assinada por 131 mil pessoas, era ambiciosa e inovadora. Ia além da definição de diretrizes e instrumentos do ordenamento urbano e incluía a temas como a iniciativa e veto popular de leis, a responsabilização de autoridades públicas que descumprissem as normas de ordenamento urbanístico e promoção da função social, o controle estatal dos preços dos aluguéis e o monopólio estatal para prestação de serviços públicos. A proposta representava o entendimento conjunto do MNRU, da sociedade civil e das organizações profissionais engajadas pela reforma urbana sobre a importância da definição de um conceito amplo e objetivo da função social.

Assim como contou Villaça (1999), Bassul (2008) também enxerga que até chegar ao texto promulgado junto à Constituição, muito se foi reduzido do conteúdo inicial da proposta, significando perdas grandes ao movimento, mas em última instância, às cidades brasileiras. No que diz respeito ao conceito da função social da propriedade destaca-se a mudança estratégica de paradigma do conceito durante a tramitação da proposta pelas comissões que avaliaram o texto e que alterou radicalmente a sua forma de interpretação e de auto aplicabilidade. A proposta popular inicial era clara e submetia os planos urbanísticos a um conceito universal do que seria a função social da propriedade e como ela se cumpriria, enquanto que no texto final, a ordem foi invertida e a Constituição acabou que por submeter aos planos urbanísticos o encargo de definir este conceito, nos termos do que cada municipalidade compreendesse que o fosse.

No parágrafo segundo do artigo 182, diz a Carta Constitucional diz que a "*propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*" (BRASIL, 1988). É dizer que, hoje, enquanto essa dissertação é escrita, podem haver, no mínimo, 1768⁹ definições distintas do que seria a função social da propriedade. E o que se tem verificado é que, por falta de um entendimento comum básico sobre o que se trata o direito à cidade, os planos diretores vêm dando ao conceito de função social uma definição muito mais vaga

⁹ Número de municípios com mais de 20 mil habitantes obrigados pela constituição a elaborar Planos Diretores.

e menos concreta do que aquela que o MNRU propunha (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011; 60) que se resume, muitas vezes, em uma definição que condiciona a função social aos parâmetros de densidade construtiva dos lotes urbanos (o Coeficiente de Aproveitamento mínimo), se afastando de um entendimento mais estrutural sobre conformação social desigual do território e seus rebatimentos na condição de vida e no acesso à cidade.

Não se pode dizer que essa conceituação mais materialista está certa ou errada, já que cada município possui autonomia para fazê-la da forma que desejar. Mas ao mesmo tempo, sob o espectro do histórico pela reforma urbana no Brasil, pode-se considerar que o campo de disputa da definição da função social da propriedade ainda continua aberto e que, a partir das transformações recentes na estruturação das cidades brasileiras, de uma visão mais holística sobre suas semelhanças e disparidades e a partir dos avanços no debate sobre o Direito à Cidade, o termo se mantém aberto à novas significações.

Se por um lado o fato de a Constituição direcionar todas as reivindicações do MNRU para os Planos Diretores significou um "*retrocesso de mais de seis décadas*" (VILLAÇA, 1999; 232), por outro ela aloca as disputas pela reforma urbana na escala local. Justamente aquela em que se presenciou a concepção e aplicação inicial de vários instrumentos e experiências ditas progressistas de promoção do direito à cidade. É de experiências locais que vários dos instrumentos incorporados no Estatuto da Cidade em 2001 foram constituídos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (as ZEIS) e o Solo Criado. E, não menos importante, é na esfera local que movimentos sociais engajados nessa causa conseguem ter maior participação na tomada de decisões políticas (BARBOSA, 2014).

1.3. Evolução do debate no âmbito Federal e consolidação da OODC pelo Estatuto da Cidade

Após o lançamento da Carta de Embu até o processo de preparação da Constituição Federal (CF) em 1988 houve um movimento de tentativa de consolidação o Solo Criado por meio de uma Lei Federal. Rezende *et al.* (2009) mostra que, ainda que

indiretamente, houveram esforços para incluir dentro do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano¹⁰ um item que passava a tratar a propriedade privada de maneira urbanística, através de elementos que limitavam sua utilização e separava de vez a noção de direito de propriedade e direito de construir. O projeto não conseguiu seguir em frente devido principalmente à atuação de representantes do setor da construção civil e pelas municipalidades que condenavam a exagerada intervenção da União dentro de temas que competem ao poder local.

Em paralelo a isto, e em contrapartida, foi evidente a atuação do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana em parceria com setores mais progressistas da sociedade civil organizada que juntaram forças para inserir os conceitos do instrumento dentro da proposta de emenda popular apresentada à Assembleia Constituinte de 1988. Emenda esta que subsidiou as discussões para a aprovação do capítulo da Política Urbana na CF.

Na fase de elaboração da Constituição, determinados princípios são traduzidos e consolidados numa emenda popular, síntese das reivindicações das discussões sobre a cidade. Um dos artigos da emenda contempla de forma conceitual, embora sem nomear, o instrumento do Solo Criado ou Outorga: “A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel, mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios” (Bassul, 2005 apud Rezende et al., 2009).

Como tratado anteriormente, a experiência na aplicação do Solo Criado em alguns municípios nas décadas de 1980 e 1990 foram ponto chave para o entendimento de que ele deveria ser incluído no escopo de instrumentos de uma política nacional de reforma urbana.

Entre aquilo que foi apresentado à Assembleia Constituinte dentro da proposta popular de emenda e aquilo que foi de fato incluído nos artigos 182 e 183 da CF houve um evidente esvaziamento do conteúdo original pensado pelo MNRU e apoiado pelos milhares de signatários da proposta que tirou da pauta conteúdos que enfrentariam o cerne da questão urbana brasileira (VILLAÇA (1999); SANTO AMORE (2013); KLINK; DENALDI (2015)). Em uma jogada estratégica, o que a Constituinte fez foi, na verdade,

¹⁰ Projeto de Lei Federal 775 de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

direcionar ao Plano Diretor (que não ocupava posição central na proposta) a responsabilidade de lidar com as questões mais problemáticas pautadas pelo movimento, como por exemplo, a já mencionada definição da função social da propriedade. Alguns autores avaliam as alterações no projeto popular sob três interpretações principais, quais sejam:

... (i) prevalectimento de uma visão tecnocrática que apostava que o planejamento poderia sanar os males do crescimento urbano desordenado; (ii) necessidade de conter os avanços que resultariam da unificação dos movimentos populares, para o que a pulverização da política urbana pelos municípios seria útil; e (iii) resultado da aliança entre tecnocratas e o setor conservador do Congresso (ROLNIK, 1994 apud VILLAÇA, 1999; SANTOS JÚNIOR, 1995 apud SANTO AMORE, 2013; apud BRAJATO, 2015; p. 54).

Após aprovado o capítulo da política urbana na CF em 1988, sua regulamentação tratou-se de outro processo moroso dentro da luta pela Reforma Urbana e teve um desfecho normativo apenas 13 anos depois, em 2001, e dessa vez contou com o protagonismo do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU¹¹. Um ano após a nova Constituição ser promulgada, o senador Pompeu de Souza, jornalista e professor, apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 181, em 28 de junho de 1989. O PL foi aprovado pela casa e após um ano fora enviado à Câmara dos Deputados onde passou a ser denominado Projeto de Lei 5.788/90 e onde permaneceu por onze anos, tramitando entre as comissões de Constituição e Justiça, de Desenvolvimento Urbano e Interior, de Economia, Indústria e Comércio e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (BASSUL, 2005; DE GRAZIA, 2002).

Bassul (2010) atribui ao PL um caráter de *“funcionar como uma espécie de ‘locomotiva’, à qual foram anexados dezessete ‘vagões’, com proposições (de menor ou maior abrangência) sobre o mesmo tema”* no período em que tramitava pela Câmara e, em especial, na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC). Foi nesta comissão inclusive que, em 1992, o então deputado José Fortunati do PT do RS, apresentou pela primeira e única vez a proposta de se anexar um artigo ao PL prevendo o Solo Criado.

¹¹ O FNRU é uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe, e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007).

Tal artigo foi aceito pela mesa diretora da Comissão e anexado ao projeto que seguiu tramitação na casa e posteriormente foi transformado em lei (BRASIL, 1999).

É curioso notar que em contrapartida ao caso do artigo regulamentando o Solo Criado que foi mencionado apenas uma vez entre as proposições do PL e terminou sendo aceita e incluída na lei, houveram para este mesmo PL inúmeras proposições de inclusão do instrumento da Contribuição de Melhorias e que, por sua vez, não foi acatado pela mesa diretora. Tratam-se de dois instrumentos de recuperação de mais-valia, sendo este último bem conhecido na América Latina, mas que tiveram tratamento essencialmente diferenciado (BRASIL, 1999).

Com protagonismo da ação do FNRU e dos setores conservadores ligados às empresas da construção civil e proprietários de terra, o processo de tramitação do PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, e obteve a sanção presidencial transformando-se na Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (EC).

A versão alcançada pela Lei, ora de número 10.257/2001, conquistada depois de onze anos de negociação e de pressão sobre o Congresso e o Governo Federal, expressa o debate acumulado nos meios técnicos e populares urbanos nos últimos vinte anos, bem como parte dos princípios estabelecidos no Movimento pela Reforma Urbana (DE GRAZIA, 2002; p. 34).

O Solo Criado, no artigo 28 do Estatuto da Cidade, torne-se na Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, e se constitui o principal instrumento de recuperação da valorização dos imóveis privados decorrente de investimento público. A lei prevê o instrumento e incube ao Plano Diretor e à lei específica de definir critérios e parâmetros para sua aplicação, tais como: o coeficiente básico a partir do qual será cobrado a contrapartida pelo uso do direito de construir, as áreas onde a contrapartida será cobrada bem como o tipo de contrapartida e a fórmula de cálculo, além de fatores de desconto ou casos de isenção (BRASIL, 2001).

Então a OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR é um instrumento, hoje previsto na lei nacional de direito urbanístico, que tem como função impedir o enriquecimento sem causa no âmbito do urbanismo, bem como recuperar recursos sociais da cidade e para a cidade, e, em contrapartida, viabilizar que ela, a

cidade, assim como também a propriedade, cumpram sua função social. (RABELLO, 2012: 3)

Dessa forma, nota-se que o instrumento, seja sob nome de Solo Criado ou de Outorga Onerosa do Direito de Construir, possui uma trajetória longa no debate urbanístico e jurídico nacional a qual tentou-se ser brevemente resumida nos parágrafos anteriores. Adiante o texto tratará de elencar e discorrer sobre os principais argumentos envolvidos em torno do instrumento no que tange a sua aplicação e importância para o desenvolvimento urbano. Assim como, trará de forma concisa algumas das experiências mais relevantes de sua implementação no município de São Paulo.

1.4. As narrativas em torno da aplicação da OODC

A OODC está classificada no Estatuto da Cidade na categoria dos Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano, junto com mais outros seis instrumentos: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o Consórcio Imobiliário, o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, as Operações Urbanas Consorciadas e a Transferência do Direito de Construir. Estes dois últimos levam, inclusive, as mesmas bases de aplicação da OODC e tem como princípio o instituto do Solo Criado. Todos estes instrumentos são propostos para agir - individualmente ou em conjunto - de modo a intensificar o adensamento de áreas mais servidas de infraestrutura, conter o espraiamento da mancha urbana nas áreas periféricas e precárias e impedir a subutilização de terrenos, principalmente em áreas centrais. Essas linhas de atuação objetivam promover a função social da propriedade e da cidade. Aqui a discussão estará direcionada para avaliar de que modo a OODC se integra nesse rol de diretrizes e qual a significância dos seus parâmetros de aplicação e seus pressupostos nesse cenário, principalmente em relação à delimitação dos parâmetros básicos e máximos de aproveitamento dos lotes, à capacidade do instrumento de agir no âmbito de uma eficiência coletiva a partir da possibilidade de se incentivar ou restringir densidades e em relação à possibilidade de captação e redistribuição de parte dos investimentos públicos incorporados privadamente na valorização econômica de imóveis urbanos.

1.4.1. A importância do coeficiente de aproveitamento básico

Desde o primeiro momento em que se iniciaram os debates a respeito do Solo Criado, ainda na década de 1970, até a consolidação da OODC pelo Estatuto da Cidade e depois na aplicação do instrumento pelos planos diretores em todo o país, a discussão sobre a onerosidade do direito de construir sempre esteve atrelada à ideia de demarcação de um coeficiente de aproveitamento único global acima do qual a utilização seriam outorgada. Em termos práticos, esse coeficiente pode ser entendido como uma relação entre o total de área construída em um lote pela sua área de terreno¹². A ideia do Coeficiente de Aproveitamento básico (CA básico) está carregada de significados que são centrais dentro da concepção da função social da propriedade no escopo da Reforma Urbana e que aqui serão apresentadas sob duas perspectivas, quais sejam, a de garantia de um conteúdo econômico básico aos terrenos tal que lhes assegure usufruto e uma função social sem qualquer ônus ao proprietário e, em segundo, o balizamento de direitos às propriedades de forma a garantir uma base equânime e justa a todos os imóveis independente das suas potencialidades de valorização.

O artigo 28 do Estatuto das Cidades é claro na vinculação de um CA básico à aplicação da OODC, mas é, contudo, demasiado amplo na definição de um valor de referência para o índice, deixando a cargo do Município tal delimitação, mantendo aberta, inclusive, a possibilidade de que se tenham CA básicos diferenciados no mesmo município. Algo que desvirtua em certo grau dos princípios da Carta de Embu que defendia, acima de tudo, a definição do CA básico único para toda a cidade, quando dizia que *“É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos”* e que *“A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos”* (CEPAM, 1976).

A ideia do CA básico e unitário (igual a um) foi defendida pelo Conselho das Cidades em 2013 (12 anos após a aprovação do Estatuto), através da Resolução Recomendada do Conselho das Cidades Nº 148, de 07 de junho de 2013, que relaciona o índice ao controle

¹² Cada municipalidade deve estabelecer seus critérios de ocupação dos lotes. Em São Paulo, como será visto a seguir, o total de área construída de um empreendimento é uma soma das áreas computáveis e não computáveis para o cálculo do Coeficiente de Aproveitamento.

dos preços da terra, à correção das injustiças derivadas das discrepâncias das bases de valorização das propriedades decorrentes de normas urbanísticas e ao princípio fundador de uma política de captação de parcela da mais valia gerada por investimento coletivo (BRASIL, 2013). Sobre este índice, Rezende *et al.* (2009) também entende que o índice unitário *“atenderia não só à garantia do não esvaziamento econômico da propriedade, assim como ao objetivo urbanístico de garantia de qualidade de vida e de aproveitamento racional da infraestrutura urbana.”* (REZENDE *et al.*, 2009).

Porém, mais além do seu papel como elemento essencial para a implantação da OODC, o CA básico deve ser entendido como verdadeiro princípio balizador da política fundiária urbana, uma vez que muitos dos instrumentos e ferramentas da política urbana municipal incidem sobre o conteúdo econômico das propriedades urbanas e sobre a valorização diferenciada de áreas e terrenos urbanos. (REZENDE *et al.*, 2009).

Nessa linha, introduz-se o entendimento sobre a definição do CA básico que é aquele capaz de promover uma base econômica equânime a todos os lotes urbanos e com isso resolver, em contrapartida, o problema inerente ao zoneamento de promover diferentes graus de valorização às propriedades privadas na medida em que se distribui índices urbanísticos distintos entre as zonas¹³. Sobre isso, Furtado *et al.* (2012), em contraponto à Rezende *et al.* (2009), alerta para que não haja uma leitura equivocada a respeito da função do CA básico. Para ela, *“é necessário destacar que o CA básico não tem caráter urbanístico, nem conteúdo fiscal. Ele está na verdade vinculado à ideia da equalização de direitos, neutralizando os efeitos da legislação urbanística”* (FURTADO *et al.*, 2012).

O conceito do CA básico, portanto, é muito simples e claro. É dizer que, na medida em que o zoneamento, ao atribuir índices mais permissivos em áreas onde se pretende adensar e mais restritivos naquelas onde o adensamento será contido, promove um direcionamento das atividades para as regiões com maiores índices e com isso sua valorização decorrida da oferta de terra que é, em si, limitada. Assim, o CA básico será

¹³ Importante pontuar que a questão não se trata da definição de parâmetros urbanísticos distintos para diferentes zonas, uma vez que é disso que se trata o zoneamento na medida em que se propõe a equilibrar usos e densidades na cidade de acordo com os objetivos da política urbana e capacidade de oferta de infraestrutura. Mas sim, se trata de compreender que a definição de parâmetros distintos é condição para uma valorização desigual dos lotes uma vez que um empreendedor terá maior ou menor potencialidade construtiva e, portanto, de realização de lucro.

o elemento padronizador que garante o mesmo potencial às duas áreas, não estando os preços dos terrenos dessas áreas vinculadas a seus potenciais construtivos gratuitos, mas sim, ao seu potencial construtivo oneroso, acima do CA básico e limitado ao CA máximo.

Esta onerosidade, vale dizer, estará tão somente relacionada à vontade do proprietário em consumir o potencial construtivo acima daquele gratuito e que, ainda que promova a valorização de seu terreno, terá uma parcela dessa valorização compartilhada com a coletividade (a quem pertence os direitos construtivos adicionais ao básico) através da OODC. A utilização de coeficientes maiores ao básico

Trata-se indubitavelmente [...] de um ônus, vínculo imposto à vontade do proprietário do imóvel como condição para a satisfação do seu próprio interesse e cujo descumprimento não importa a aplicação de sanção jurídica, mas tão somente efeitos econômicos negativos. Não há, pois, como confundir a obtenção da outorga onerosa de que se cuida com qualquer figura a que corresponda obrigação tributária (GRAU, 1992).

1.4.2. Contribuições da OODC na indução do desenvolvimento urbano

Na redação da seção sobre a OODC no EC há duas nuances que mesmo podendo passar despercebidas na interpretação, carregam consigo implicações importantes na aplicação do instrumento. A primeira delas, no *caput* do artigo 28, o texto expressa que o "*plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico*" (BRASIL, 2001; grifo nosso). Assim como a delimitação do CA básico, a aplicação da OODC onerosa é facultativa, ficando a cargo do município decidir se irá aplicar, a partir de quanto e como irá aplicar. Esses detalhes tornam o instrumento não autoaplicável. É dizer que sua simples previsibilidade no texto do Plano Diretor não configura necessariamente sua efetivação. Nesse sentido, a exemplo de outros instrumentos como o PEUC (BRAJATO, 2015) é necessário que o município possua uma capacidade institucional e normativa que amparem a aplicação da OODC.

No entanto, já no parágrafo terceiro desse mesmo artigo, o EC diz que o mesmo plano diretor "*definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área*" (BRASIL, 2001; grifo nosso). Apesar de a aplicação da OODC estar condicionada à definição do CA básico e não do CA máximo, a inclusão desse parágrafo no artigo que trata da OODC traz um entendimento de que o instrumento teria, para além dos objetivos de captura de mais valia fundiária, um papel na indução e controle do desenvolvimento urbano também.

Assim, o CA máximo representa, em última análise, o conteúdo urbanístico da política urbana e do zoneamento, pois ele deverá ser capaz de responder plenamente à proporcionalidade entre adensamento e oferta de infraestrutura para as diferentes zonas.

Portanto, índice máximo é aquilo que a legislação de uso do solo sempre definiu como coeficiente de aproveitamento de terrenos em geral, sem, contudo, lhes cobrar nada pela valorização deles decorrentes, ou de seu custo para a infraestrutura urbana. A novidade, no Estatuto da Cidade, como norma nacional de observância obrigatória pela legislação e gestão municipal, é a introdução do fator chamado "índice básico". (RABELLO, 2012).

O CA máximo dentro desse contexto pode ser enxergado ora como um parâmetro urbanístico de ocupação do solo¹⁴, assim como a Taxa de Ocupação e o Gabarito de Altura, ora como um instrumento de planejamento capaz de condicionar o ordenamento do território urbano. E da mesma forma que o CA básico, sua definição tem de estar em consonância com os objetivos e diretrizes da política urbana local. Mas apesar de estar explícito no corpo da lei que a definição do CA máximo deve se amparar nas condições de oferta e capacidade de atendimento das infraestruturas urbanas, para sobre essa concepção um problema de ordem pragmática dada pela subjetividade de se mensurar quais seriam esses limites. O que leva, na maioria dos casos, a uma decisão amparada nas condições históricas de ocupação do território acabando por fortalecê-las e perpetuá-las.

¹⁴ No Capítulo 3 será visto como este parâmetro é central também para a tomada de decisão para investimentos imobiliários, tanto por possuir um caráter generalista de regulação urbanística quanto por representar o potencial de aproveitamento de um lote e, com isso, a rentabilidade de um negócio.

Além destas nuances cabe ressaltar que o EC dirige, mais uma vez, ao Plano Diretor tanto as áreas em que a OODC será aplicada, assim como sua fórmula de cobrança. Em São Paulo, como será descrito em mais detalhes no próximo capítulo, a fórmula de cobrança da contrapartida definida nos últimos dois planos diretores do município, inclui o Fator de Planejamento (Fp). Este parâmetro teria a função de garantir descontos no valor pago em OODC por um empreendimento localizados em áreas com prioridade de adensamento (nesse caso o valor do Fp seria menor que 1,0) e majora o preço da contrapartida em localidades em que se pretende barrar o adensamento (Fp maior que 1,0).

De fato, a definição do Fp por si só fica longe de ter a capacidade de controlar a dinâmica de lançamentos do mercado imobiliário. Mas esse caso mostra que houve um esforço na direção de unir forma e parâmetros de aplicação da OODC a fim de se efetivar as diretrizes e os objetivos do plano diretor.

E é central reconhecer que a definição de parâmetros conjuntos que pudessem ser capazes de induzir o desenvolvimento urbano na cidade partiu de um problema real que o município enfrentou, principalmente na década de 1990, representado pelas taxas negativas de crescimento populacional nas áreas centrais e aumento destas nas áreas periféricas (NOBRE, 2004).

1.4.3. OODC como um instrumento redistributivo

A OODC se baseia, portanto, na distinção dos direitos de construir e de propriedade, pela equanimização das características econômicas entre as propriedades e pelo equilíbrio na distribuição das densidades no território urbano de acordo com as condições de oferta de infraestrutura adequada. Além desses, outros dois pontos são importantes na aplicação do instrumento: primeiro aspecto diz respeito à possibilidade de, por meio da OODC, a valorização dos imóveis gerada através de esforços da coletividade por meio da ação dos investimentos de ordem pública no espaço urbano, poder ser parcialmente captada e não ser totalmente incorporados na forma de valorização imobiliária de modo privado. O outro aspecto, complementar ao primeiro, é o de garantir formas diversas de arrecadação de recursos com os quais o poder público

possa expandir as redes de melhorias principalmente para aquelas áreas mais precárias. Estes dois aspectos consagram ao instrumento seu caráter redistributivo dentro da política de desenvolvimento urbano.

Nessa linha, Galvão (2005) reconhece que através da OODC

... o poder público municipal passa a ter a prerrogativa de, no interesse coletivo, recuperar parcela da valorização imobiliária, decorrente dos investimentos em infraestrutura física e social que foram pagos pela coletividade. A justificativa da recuperação de parte dessa valorização que resulta da apropriação dos benefícios gerados pelos investimentos públicos (sem propiciar vantagens para a sociedade) é dupla: primeiro, por promover uma mais justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; e segundo, mais especificamente, por assumir características claramente redistributivas. (ibidem: 31)

A fim de garantir a efetividade do caráter redistributivo da OODC e de financiador de políticas de desenvolvimento urbano, o EC estipula, no artigo 26 que os recursos arrecadados com a aplicação do instrumento deverão necessariamente serem destinados para: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental e/ou proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

É praticamente unânime entre a literatura a respeito de instrumentos de recuperação de mais valia fundiária de que os benefícios e a valorização das propriedades urbanas são em sua maioria – para não dizer em sua totalidade – alheios a qualquer ação dos proprietários e que, ainda, resultam massivamente das intervenções de cunho coletivo promovidas pelo poder público. Smolka (2014) elenca alguns dos fatores pelos quais pode haver aumento dos valores da terra urbana, quais sejam: (1) os ganhos decorrentes da urbanização promovida pela administração pública de áreas não urbanizadas que, diga-se de passagem, promovem a elevação dos preços fundiários ainda antes que qualquer obra seja de fato realizada, apenas por caráter especulativo, como por exemplo a abertura de um novo bairro; (2) os efeitos multiplicadores das alterações de uso do solo que neste caso também não se tratam de intervenções físicas,

mas sim, de ordem normativa, como por exemplo a conversão de áreas rurais em áreas urbanas, a modificação de parâmetros urbanísticos tais como os coeficientes de aproveitamento dos lotes e gabaritos máximos permitidos e ainda alterações no regulamento do zoneamento ao se permitir ou restringir usos; (3) por fim, o autor inclui os incrementos nos preços dos imóveis urbanos decorrentes de investimentos em infraestrutura urbana tais como obras de ampliação da rede de saneamento ambiental, pavimentação de vias e implantação de redes de transporte público. Como demonstrado, nenhuma destas formas de valorização da terra pode ser atribuída à ação privada de qualquer proprietário individualmente.

Furtado (2005: 69) reinterpreta essas situações de valorização da propriedade urbana de maneira gráfica reproduzida aqui pela Figura 2, na qual apresenta os componentes do valor do solo urbano e as parcelas deste valor onde incide os mecanismos de captura das mais-valias fundiárias. Na figura, o bloco formado pelos componentes A_0 , B_0 , C_0 e D_0 representa o preço original da terra antes de ser comercializado. No momento da comercialização, estes componentes se tornam a parcela devida ao esforço do proprietário e passa a ser denominada de “A”, a qual se somam as parcelas “B” devida as ações de outros indivíduos, “C” devida as alterações nas normas urbanísticas e “D” em decorrência dos investimentos públicos. A soma “A + B + C + D”, portanto passa a ser o novo preço da propriedade, sendo que desse montante, apenas a parcela “A” é decorrente dos esforços de seu proprietário. É sobre a parcela alheia aos esforços do proprietário, então, que os mecanismos de recuperação das mais-valias fundiárias deverão agir.

"Componentes do Valor do Solo Urbano e Incidência de Instrumentos de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias"

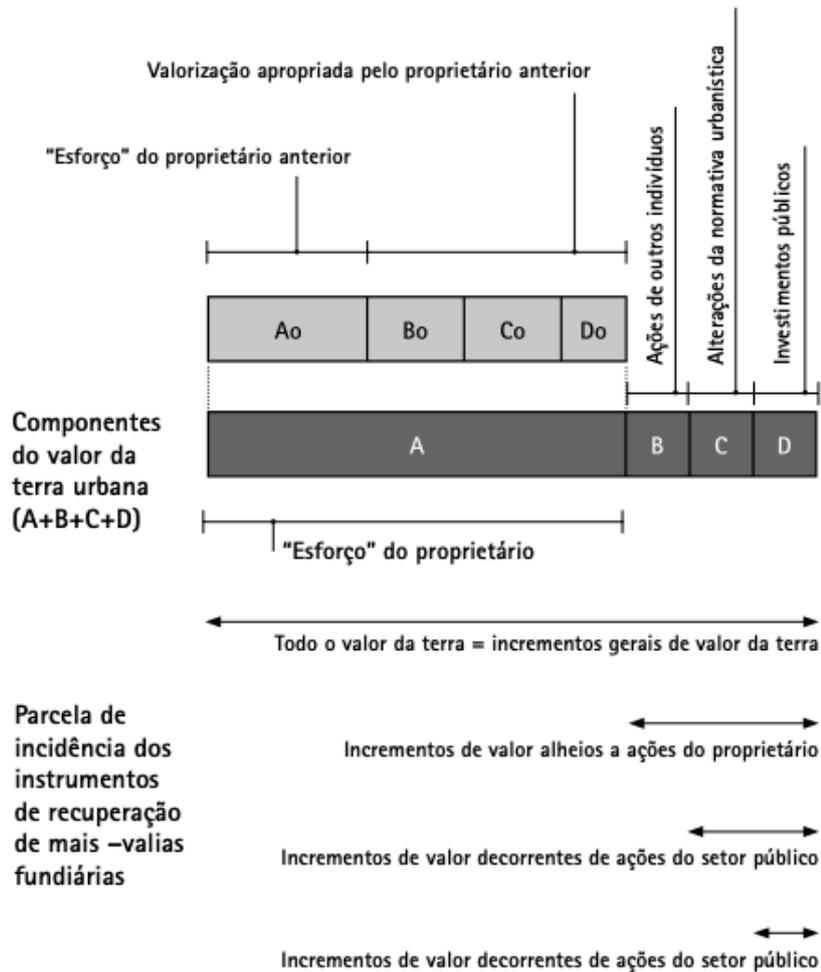


Figura 2: Componentes do Valor do solo urbano e Incidência de Instrumentos de Recuperação de Mais-Valias Fundiária. Fonte: FURTADO, 2005.

Em face a essa forma de atuação da OODC (e outros mecanismos de recuperação de mais-valias) e as obrigações legais de destinação dos recursos arrecadados com o instrumento é que se atribui seu caráter redistributivo, *"tendo em vista a necessidade de a regulação urbanística no Brasil cumprir a função básica da redução das desigualdades no território."* (CYMBALISTA; SANTORO, 2006: 3). É sobre estes aspectos que se fundamenta a função da OODC de promover a justa distribuição entre o ônus e

os benefícios pelos investimentos e urbanização e que tem a capacidade de sanar em algum grau a

... incapacidade dos governos da maior parte das cidades brasileiras em prover de serviços urbanos e infraestrutura toda a terra necessária para acomodar o crescimento das famílias de baixa renda e áreas urbanas [que] constitui um dos maiores, senão o maior, dos desafios que essas cidades enfrentam hoje. (BALTRUSIS, 2006: 124)

Entretanto, apesar de possuir um viés arrecadatário, capaz de levantar recursos e capacidade de investimento para o desenvolvimento urbano, a efetividade da aplicação da OODC fica comprometida quando o instrumento é utilizado apenas com esse direcionamento, ou seja, apesar de gerar recursos para o município, essa não pode ser a justificativa central para sua aplicação. A experiência da cidade de Palmas/TO com a OODC revela os riscos de se utilizar desse instrumento pensando somente nos recursos possíveis de serem arrecadados. Nessa experiência a prefeitura concedeu direito adicional de construção para um empreendimento ainda antes mesmo de o instrumento ser regulamentado na legislação municipal ou instituído um fundo de gestão e aplicação desses recursos. Não obstante, a área central do município, onde o empreendimento foi construído, possui um padrão horizontal e com uma diversidade de lotes vazios e subutilizados, onde, dentro do ideário da reforma urbana, caberia mais a utilização do PEUC do que o da própria OODC (PAZ, 2017).

É fundamental que o instrumento seja concebido dentro de um escopo maior que abranja a implementação de uma política urbana integrada, focada em combater as disparidades territoriais geradas pela forma de ocupação do solo urbano.

... a geração de recursos para investimentos municipais pode ser um subproduto da outorga onerosa, porém, este não deveria ser encarado como objetivo principal, uma vez que isto poderia acarretar ou uma flexibilização e – no limite – a destruição do controle do uso e ocupação do solo, ou um encarecimento tal dos produtos imobiliários que inviabilizaria ainda mais seu acesso por fatias amplas da população. (ROLNIK; SAULE JR., 2002: 70).

Capítulo 2

2. INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E DINÂMICA DE LANÇAMENTOS RESIDENCIAIS EM SÃO PAULO

Para avaliar a aplicação dos instrumentos de regulação do uso do solo urbano e de captação de mais-valia fundiária sobre as atividades de agentes privados da produção de cidade é preciso, antes de mais nada, compreender com mais detalhes a respeito das formas de atuação e as estratégias de tomada de decisão destes agentes assim como a maneira com a qual as mudanças normativas e as transformações do cenário econômico podem redefini-las.

O espaço urbano entendido como uma prática social traz consigo, nessa interpretação, o entendimento de que não um, mas vários atores sociais exercem um papel na estruturação do ambiente urbano. Dentre estes atores, o Estado - talvez o principal entre todos - carrega um papel duplo, seja por sua ação direta na construção de sedes administrativas, equipamentos públicos, redes de infraestrutura, espaços de lazer, etc., ou pela sua atuação indireta na definição de regras de uso e ocupação do território, perímetros de urbanização, áreas de preservação e conservação de patrimônio ou reservas ambientais, entre outros. Além dele, tem-se os agentes privados de produção do espaço que se espalham em uma gama de sujeitos e organizações, desde o agente individual informal auto construtor, promotor de sua própria moradia e figura presente na realidade das cidades brasileiras e latino americanas, às grandes empresas de incorporação e empreiteiras. Jaramillo (1982) categoriza as formas de produção do espaço urbano em quatro principais: a produção estatal, a produção por encomenda, a autoconstrução e a produção promocional privada¹⁵.

Dentre estes vários agentes produtores do espaço, o foco desta pesquisa está voltado para a atuação da incorporação imobiliária, uma vez que este setor é responsável pela maior parte da produção formal do ambiente construído e ocupa atualmente a condição de principal produtor privado no município de São Paulo (WISSENBACH, 2008) - posição iniciada principalmente a partir da década de 1960 após a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da promulgação da Lei nº 4.95/64 que regulamentou essa atividade no país.

Segundo Abramo (1988) a atividade de incorporação tem por objetivo reger uma orquestra composta por diferentes etapas e processos organizados na transformação do uso do solo e extração de sua renda. A incorporação imobiliária é a estrutura que integra todas as etapas de realização de um empreendimento imobiliário desde seu estudo de viabilidade a partir de um potencial lote em uma potencial localidade, passando pela negociação e aquisição de terrenos, construção, gestão do marketing e das vendas, até a entrega e acompanhamento da entrada dos moradores. E ainda que,

¹⁵ Que aqui será entendida e utilizada como Incorporação Imobiliária, tal qual entendido por Rufino (2013).

por tudo isso, também absorve a maior fatia do retorno sobre os investimentos (HOYLER, 2014).

É também a incorporação que toma frente na condução da relação entre o empreendimento imobiliário e o Estado no processo de licenciamento e aprovação da obra, de conformação do projeto dentro dos parâmetros de uso e ocupação, de cumprimento das responsabilidades das contrapartidas exigidas para a realização do investimento, seja pela compra de potencial construtivo, seja pelas obrigações de provisão de infraestrutura pública nos casos de loteamento, por exemplo.

Nesse sentido, a atividade de incorporação se configura como um “*capital de circulação*” (JARAMILLO, 1982; 193) que evoluiu para uma forma organizacional que passou a ter domínio econômico e gerencial completo sobre todos os processos de realização de um investimento imobiliário, ao mesmo tempo que se dissocia da estrutura de um “*capital produtivo*” (*Ibdem*), entendido nesse processo apenas como uma etapa puramente técnica inserida no processo global.

A caracterização da produção privada via incorporação imobiliária é analisada por este autor sob uma perspectiva que resguarda particularidades do processo de urbanização de países de industrialização tardia (no caso do texto, a cidade de Bogotá). Cabe dar evidência aqui a algumas dessas características que vão dialogar com o caso brasileiro e lançar luz sobre a análise da dinâmica imobiliária em São Paulo para o recorte temporal proposto, assim como na avaliação da aplicação do instrumento da OODC no município e sua receptividade pelo mercado. Segundo o autor, portanto, a incorporação imobiliária incorpora as seguintes características:

- i. Integra formas de produção muito atrasadas, principalmente na etapa da produção que envolve a adoção de divisão técnica do trabalho muito precária no canteiro de obras, com procedimentos muito sofisticados de controle econômico e organização de processos globais;
- ii. Estabelece uma condição conflituosa na relação com os proprietários fundiários na disputa pelo uso do solo, na medida em que o incorporador (em especial aquele que não atua como loteador), se vê condicionado a adquirir lotes já

- urbanizados e, portanto, estará obrigado a lançar mão de uma parcela de sua mais-valia na forma de renda fundiária;
- iii. Integraliza etapas envolvidas no processo de incorporação (aquisição de terreno, construção e venda) o que permite que conflitos sejam internalizados e solucionados de maneira mais eficiente;
 - iv. Ainda que haja conflito em torno do solo urbano enquanto valor de uso e valor de troca entre incorporador e proprietário de terra, em que o primeiro tende a cobrar por ações do Estado no sentido de facilitação das negociações por terrenos e de limitação do controle do proprietário sobre a geração e magnitude de renda fundiária, estes dois agentes tendem a convergir interesses nos casos em que surjam quaisquer iniciativas por parte do Estado ou de organizações sociais que proponham limitações ao direito de propriedade. O que poderia explicar em parte a dificuldade em se efetivar as agendas de reforma urbana em vários lugares na América Latina.

Estas características, por si só, não conseguem explicar toda e qualquer configuração de um agente incorporador. Certamente fatores como cenários macroeconômicos, de disponibilidade de crédito, estabelecimento da demanda solvável, disponibilidade de áreas para investimento, regulação urbanística, entre outros, vão condicionar a atividade da incorporação imobiliária. Para dar recorte conceitual a esta pesquisa, tendo em mente seu objetivo central de compreender o papel da OODC dentro das estratégias de atuação do mercado imobiliário residencial formal em São Paulo, vale uma breve recuperação sobre os principais componentes que sustentam a atividade de incorporação imobiliária discutidos amplamente pela literatura no tema, a saber: as estruturas de financiamento e o acesso à terra urbana.

Para discutir o papel das estruturas de financiamento da atividade imobiliária, será resgatado os pontos centrais das transformações recentes nos cenários econômicos e regulatórios que surtiram efeito direto na reestruturação e readequação das estratégias do setor imobiliário no Brasil. A respeito do acesso à terra urbanizada, o foco estará sobre as formas de se garantir que haja solo urbano na sua forma física ou virtual (representado pelo Potencial Construtivo) nas áreas de interesse do mercado, principalmente a partir do entendimento de como se dá o engendramento entre essa

demanda e o desenho da política urbana municipal, além da reconfiguração dos modelos de atuação dos agentes privados em termos de estratégias de tomada de decisão de negócios imobiliários.

2.1. As transformações recentes no padrão de financiamento imobiliário

São muitos os trabalhos que abordam as transformações das estruturas econômicas e financeiras das empresas do setor imobiliário no Brasil que ocorreram nesse começo de século e seus rebatimentos em suas formas de atuação (ROYER, 2009; FIX, 2011; MIOTO et. al, 2019; SÍGOLO, 2014). O cenário para o setor da construção civil durante a década de 1990 era constituído por baixa performance do setor, ocasionada pelas condições limitadas de financiamento - principalmente com o fim do período BNH - instabilidade macroeconômica com altas taxas de juros que estimulavam investimento em títulos públicos em detrimento de alocação de capital no setor, altas taxas de inadimplência e baixa condição de crédito no mercado. Após a aprovação do Plano Real e frente a este cenário, houve uma mobilização por parte de diversos agentes do setor para pressionar o Governo Federal no sentido de se criar um novo marco regulatório capaz de impulsionar o mercado e que avançasse para além do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) já existente, abrangendo outras áreas e outros públicos. Em 1997 é criado o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI (ROYER, 2009).

O sistema foi estruturado de maneira que desse "*segurança aos agentes envolvidos no processo do crédito imobiliário, especialmente aos investidores, ponto central da lógica do funcionamento do sistema, procurando fomentar um mercado de crédito imobiliário baseado, a princípio, na lei da oferta e da procura.*" (Ibdem; 96). Dessa maneira, o sistema criado objetivava fazer a ligação entre "*mercado imobiliário com o mercado de capitais*" (FIX, 2009) e que, para isso, criou-se uma diversidade de instrumentos que viabilizassem e dessem garantia jurídica à entrada de recursos de outras fontes para alavancar o setor, tais como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), criado também em 1997 pela mesma Lei do SFI, as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as

Letras de Crédito Imobiliário (LCI), instituídas pela Lei de Patrimônio e Afetação em 2004¹⁶.

Aliado a esta reorganização regulatória, durante o primeiro governo Lula, a aprovação da Lei Federal n. 10.391 em 2004 que regulamentou a alienação fiduciária (pela qual o imóvel comprado permanece sob posse do credor até a quitação total da dívida) e a abertura de capital das empresas no mercado de ações, possibilitada a partir de 2006, deram às incorporadoras maior segurança para seus investimentos e ampliaram a expansão da atividade tanto em termos de carteira de produtos, atingindo outros estratos da demanda solvável emergidas a partir da política lulista de incentivo e expansão do consumo de bens duráveis (SINGER, 2015), quanto geograficamente, quando as empresas passam a ampliar suas regiões de atuação para além das "praças" tradicionais.

Em decorrência destes fatores, já mostrando a materialização destas transformações na cidade São Paulo, os dados dos lançamentos imobiliários residenciais utilizados neste estudo indicam que justamente nesse ínterim, entre 2006 e 2007, houve aumento expressivo do número de unidades lançadas em conjunto como um aumento das áreas dos terrenos dos novos empreendimentos (Figura 3). Esse comportamento reflete a resposta que o setor deu aos investidores para cumprir com as responsabilidades firmadas no momento das ofertas de ações, representada pela promessa de expansão do Valor Geral de Vendas (VGV) (FIX, 2011; 138).

¹⁶ Lei n. 10.931/2004 que aumentava a segurança legal dos investimentos do setor financeiro-imobiliário criando uma série de mecanismos jurídicos tais como a alienação fiduciária, o valor do incontroverso e títulos de crédito tais como as Cédulas de Crédito Imobiliário e as Letras e Crédito Imobiliário. Para saber mais, ver Royer (2009).

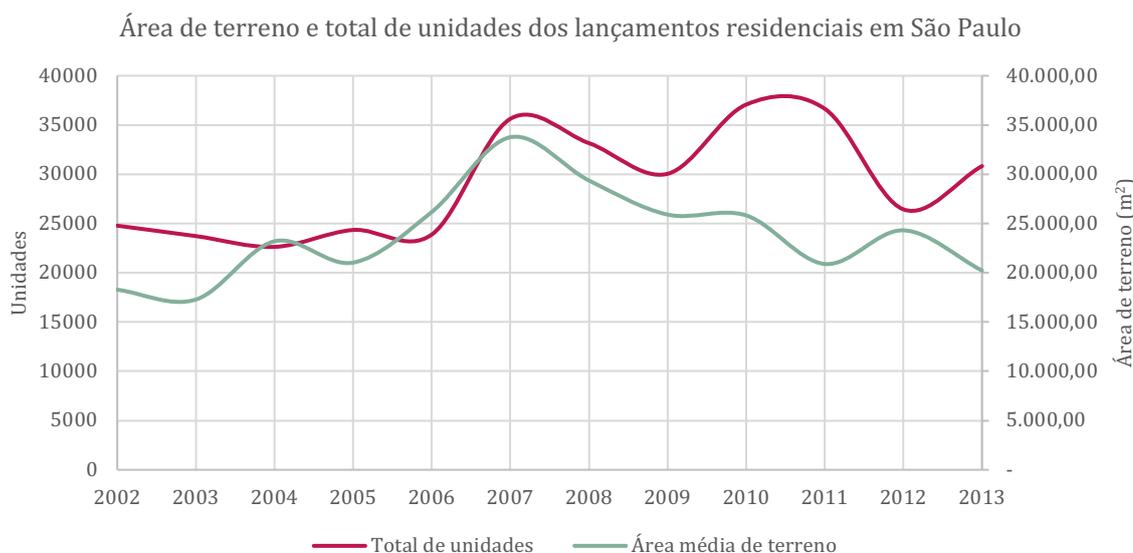


Figura 3: Área de terreno e total de unidade lançados no período. Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

Após 2007, vê-se uma tênue retração no número de unidades lançadas indicando um desaquecimento do setor que começava a sentir impactos globais da Crise Financeira Internacional, originada nos Estados Unidos em virtude da formação de uma bolha especulativa imobiliária gerada por conta dos empréstimos *subprimes* do sistema hipotecário americano, que veio a estourar em 2008. Em resposta, em Brasília, sentaram-se à mesa os Ministérios da Casa Civil e da Fazenda e representantes do mercado imobiliário para elaborar o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) como medida que "*supostamente*" (FIX, 2001: 141) atenuaria os efeitos da crise no país.

O programa injetou, em caráter inédito, uma quantia de recursos destinados à habitação que ultrapassou as quantias desembolsadas pelo BNH¹⁷. Recursos que tinham como fonte os mesmos fundos do programa da década de 1960 - FGTS e SBPE - além de recursos diretos do orçamento da união. Pelo caráter intrínseco do mercado da construção civil de mover uma gama de outros setores da economia e gerar uma grande quantidade de empregos, o programa foi legitimado como uma resposta à crise (MIOTO et al., 2019). Mas também, pela forma pela qual foi desenhado - sustentando a produção imobiliária nas duas pontas, isto é, no financiamento da produção e da demanda - ele

¹⁷ Entre 2009 e 2017 foram investidos R\$ 129,00 bilhões em fundos públicos no PMCMV, divididos entre R\$ 76,3 bilhões em aportes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e R\$ 52,6 bilhões em aportes pelo FGTS, segundo o relatório "Avaliação de políticas públicas – Programa Minha Casa Minha Vida" elaborado pelo Congresso Nacional em outubro de 2017, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticPublicasPMCMV_WEB.pdf>

funcionou como (mais uma) intervenção Estatal no sentido de aportar o mercado e de criar medidas que garantissem condições de realização dos investimentos realizados pelos investidores a partir de 2006. Não à toa foram representantes das maiores empresas do setor e sindicatos patronais que dividiram com o Governo Federal a tarefa de desenhar o programa.

Entretanto, cumpre lembrar que quem ficou do lado de fora da sala de decisões sobre o MCMV foi o Ministério das Cidades que vinha, desde sua criação em 2002, estruturando uma organização institucional e legal alicerçada nos princípios da Reforma Urbana e da função social da propriedade, respaldadas no Estatuto da Cidade e seus instrumentos, de forma a pensar, pela primeira vez na história do país, uma política habitacional e urbana em conjunto que avançaria para a construção de soluções que deixavam de enxergar a moradia como uma mercadoria, mas passava a encará-la umas das partes de efetivação do direito à cidade (ROLINK, 2015).

A solução MCMV não poderia ter sido melhor para o mercado. Em um ano o setor foi "*do inferno ao céu*" (FIX, 2011: 139) e viveu períodos gloriosos nos anos que seguiram. Algumas empresas cresceram a taxas jamais vistas e, inclusive, enfrentaram dificuldades para se adequarem à nova situação¹⁸.

2.2. Incorporação imobiliária e solo urbanizado

O programa MCMV representou uma nova era para o setor de incorporação no qual agentes privados (principalmente os maiores grupos de capital aberto) superaram os agenciamentos em escala local e passaram a ter influência direta na formulação de políticas do urbano em âmbito federal (RUFINO, *no prelo*). Contudo, não se pode dizer que a articulação federal substituiu a ação local. A atuação desses agentes na formulação e aprovação de políticas de ordenamento territorial municipais continuou sendo preeminente.

¹⁸ Em entrevista ao blog de economia do jornal Estadão em novembro de 2018, o presidente da Cyrela, Elie Horn, afirmou que sua empresa chegou a crescer 100% anos ano durante dois anos seguidos e que esse crescimento teria sido "indigesto". Disponível em < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nada-vai-segurar-o-boom-imobiliario,70002624237> > acesso em 02 de fevereiro de 2019.

Não poderia ser diferente dado que é o município o ente responsável por legislar sobre o segundo eixo que estrutura da atividade incorporadora: a disponibilidade de solo urbanizado. Ainda que a discussão sobre a formação da renda da terra e sua extração seja ampla, histórica e profunda¹⁹, pragmaticamente são as normas de uso e ocupação do solo urbano que vão restringir ou expandir a possibilidade de o solo urbano ser utilizado de forma capitalista, isto é, extraindo-se sua mais valia.

Pela existência da renda, a escolha do terreno "certo" (onde se conseguirá vender produtos mais caros) e a disputa acerca de preço com seus proprietários constituíram-se historicamente como fonte essencial de ganhos no setor, a despeito da atividade de construção. Tal possibilidade se revela no fato de que o preço dos imóveis relaciona-se muitas vezes com aspectos externos a atividade da construção em si, podendo ser influenciado pela disponibilidade e custo do crédito, pela definição de políticas públicas e pela própria transformação da cidade. (RUFINO, no prelo)

Os agentes incorporadores, que contabilizam seu lucro a partir da transformação do uso do solo urbano, estarão atentos na possibilidade de adquirir solo urbanizado por duas vias principais, seja através da (i) expansão territorial de suas atividades para outras regiões da cidade e outros municípios e/ou (ii) da multiplicação das áreas já consolidadas e densas onde, geralmente, o preço de comercialização é maior, de modo a *criar-se* mais solo. Uma ou outra alternativa será mais ou menos utilizada dependendo da disponibilidade de crédito para financiamento da atividade e das características da demanda, isto é, quem pode comprar o que. No *boom* imobiliário recente pôde-se enxergar os dois movimentos simultaneamente na RMSP quando averiguou-se uma expansão dos lançamentos imobiliários para os municípios periféricos da região, principalmente aqueles voltados às classes baixas e médias, assim como a concentração de lançamentos residenciais nas zonas onde a legislação municipal de São Paulo permitia o maior aproveitamento construtivo dos terrenos, como pode ser visto na Figura 4 que sobrepõe a atividade imobiliária do período estudado sobre o mapa com as zonas definidas pela Lei Municipal n° 13.885/2004 (zoneamento)²⁰.

¹⁹ Diversas obras sobre o tema colocaram luz sobre diversos pontos desta dissertação como Harvey (2013), Smolka (1979), Haila (2016), Jaramillo (1982), entre outros. Contudo, não é objeto central deste trabalho o aprofundamento nessa discussão, mas sim, o entendimento geral de que a renda da terra permeia a relação entre planejamento urbano e produção imobiliária.

²⁰ A relação entre a dinâmica de lançamentos e características das zonas será discutida na seção 2.5.

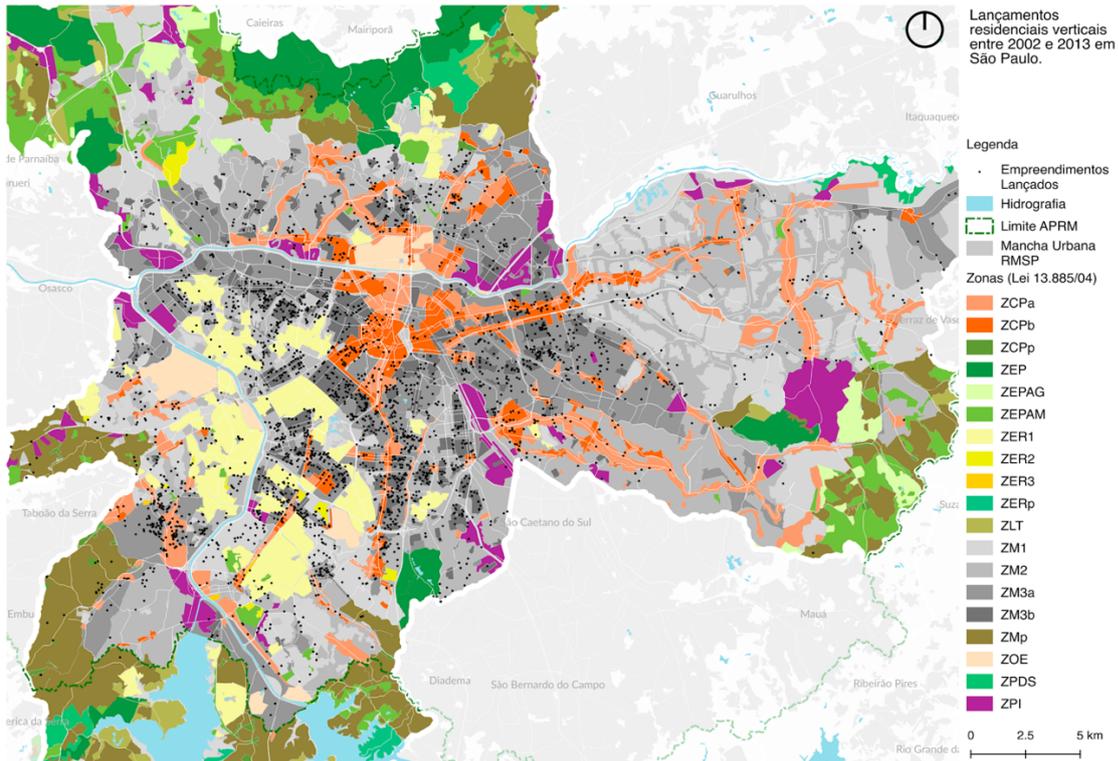


Figura 4: Lançamentos imobiliários em São Paulo entre 2002 e 2013 sobre os perímetros das zonas da LUOPS - 2004. Fonte: autoria própria com dados Embraesp e PMSP.

Tanto no trabalho de Feldman (2005) quanto de Somekh (1997), que mostram a evolução tanto do aparato normativo do ordenamento territorial, quanto da atividade imobiliária vertical em São Paulo, respectivamente, é transversal o apontamento de que ambos processos tiveram sempre como pano de fundo a demanda do mercado por áreas em que pudesse empreender de maneira mais lucrativa. A 'colcha de retalhos' representada pela primeira lei de uso e ocupação do solo do município em 1972, formada basicamente pela divisão do território em zonas de intensificação da verticalização, de proteção de bairros estritamente residenciais e por "zonas demarcadas por exclusão" (FELDMAN, 2005; 272) onde não havia interesse expressivo do mercado formal, reforçam esse caráter do poder de influência destes agentes privados na tomada de decisão sobre as leis de ordenamento territorial.

Em uma recapitulação minuciosa sobre as leis de ordenamento territorial antes da aprovação da lei de zoneamento de 1972, Nery Jr. (2002) explicita que "as sucessivas leis de alteração do zoneamento buscavam solucionar os conflitos existentes entre a lei

e o mercado imobiliário” (NERY JR., 2002; 272) e ainda que no processo de aprovação e nos primeiros anos de aplicação desta lei, em que pese a participação da sociedade civil,

... os grandes empresários da construção civil, sobretudo, aqueles vinculados à produção de condomínios residenciais, constituíram o agente social que mais deram apoio público à aprovação da primeira Lei Geral de Zoneamento. Foram eles o agente da sociedade civil que participou efetivamente da elaboração do respectivo projeto de lei, podendo introduzir suas demandas, como por exemplo, a “fórmula de Adiron”, contida no artigo 24 da Lei nº 7.805/72. (idbem, 254).

A partir de 1972 o zoneamento se consolida como o instrumento de planejamento urbano mais disputado em São Paulo muito em função da sua capacidade de interferir nos cálculos de rentabilidade do setor imobiliário. E após a aprovação do EC, com a consolidação dos seus diversos instrumentos para regulação do mercado, a relação entre planejamento urbano e produção formal do espaço pelo mercado imobiliário se tornou ainda mais próxima (RUFINO, 2018; 93). Foi nesse contexto que em 2002 foi aprovado o Plano Diretor Estratégico da cidade (Lei Municipal n. 13.430/2002) e em 2004 a revisão da lei de zoneamento que servem de pano de fundo para a construção deste estudo.

O PDE 2002 fazia parte de uma série de reformas administrativas previstas pelo plano de governo da gestão Marta Suplicy (BONDUKI, 2007). A proposta enviada pelo Executivo municipal à Câmara de Vereadores previa a adoção do CA básico e unitário para toda a cidade, contudo, este e outros itens foram revistos pelo Legislativo e a versão final da lei trouxe uma série de mudanças que comprometeram fortemente o caráter de promoção da reforma urbana que antes acompanhava os instrumentos (BONDUKI; ROSSETO, 2018). Entre essas alterações: a definição de CA básico diferenciado para as zonas, que variava de 1,0 a 2,0; a adoção de uma regra de transição de redução dos CA básicos da lei anterior que garantiu aos empreendedores a possibilidade de protocolar projetos que congelassem os índices gratuitos do zoneamento anterior, antes que a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) fosse aprovada em 2004; a criação da modalidade Habitação de Mercado Popular²¹ (HMP)

²¹ A modalidade HMP, segundo o PDE 2002, compreende unidades habitacionais destinadas a “famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesesseis) salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m²” (SÃO PAULO, 2002).

destinada a famílias com renda inferior a 16 salários mínimos e isenta do pagamento de OODC; e, finalmente, a garantia da isenção do pagamento de OODC até o limite de CA 2,0 mediante o aumento da área permeável do lote, a chamada Fórmula de Adiron²² (CYMBALISTA e SANTORO, 2006; 20).

Essa série de alterações no projeto original da lei teve forte influência dos setores ligados às empresas da construção civil que atuavam na capital, em especial os agentes representantes do setor imobiliário liderados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Secovi), e comprometeram a efetividade da OODC ainda antes que se iniciasse sua aplicação. Isso demonstra o caráter de arena de disputas quando se trata da elaboração da política urbana municipal, em que agentes privados buscam preencher o conteúdo da lei de acordo com interesses particulares, corroborando a ideia de que a promoção da Reforma Urbana não se limita apenas à criação e previsibilidade dos seus instrumentos pelos Planos Diretores - ainda que eles sejam centrais.

Em resumo, a partir do exposto sobre a atuação dos agentes privados tanto na escala local na disputa pela oferta de solo urbanizado quanto na escala federal na busca de financiamento, vê-se que a atividade da incorporação toma um caráter multiescalar que no caso brasileiro justificam a proximidade entre atores privados ligados à produção do ambiente construído e o poder público na definição de normas e leis.

Esta relação ainda "*mal compreendida*" (RUFINO, 2018; 82) se intensificou no decorrer do século XX e expandiu no início do século XXI sendo que no que se refere a oferta de financiamento houve um direcionamento da atuação do setor para atuar sob a formulação de políticas federais principalmente de acesso aos fundos públicos e juros baixos e enquanto ao acesso à terra e a extração de sua mais valia, a atuação do setor permaneceu concentrada na participação de formulação de políticas locais, em especial as de uso e ocupação do solo.

Essa configuração da atuação do setor sob a formulação de políticas públicas do urbano remonta ao conceito da desregulamentação regulada ("*regulated deregulation*", tradução nossa) de Manuel Aalbers (2016), que argumenta que, dentro do modelo

²² O dispositivo da Fórmula de Adiron foi incorporado no Zoneamento de 1972 e mantido pelo PDE 2002 no Art. 166. No Zoneamento de 2004 o Art. 240 determinou que, independente do CA máximo, nas antigas zonas Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18 poderiam utilizar do dispositivo e acrescer o CA em 1,0 mediante redução da taxa de ocupação. Essas antigas zonas, na nova LUOPS conformaram a ZM2.

neoliberal contemporâneo, existe uma pressão para que a atuação dos agentes do mercado esteja livre de qualquer controle estatal, mas que, ao mesmo tempo, o mercado, em si, esteja regulado. O conceito desfaz a ideia de um completo recuo do Estado regulador, mas que, na verdade, redefine o papel da regulação focalizando-a nas regras do mercado (que se constitui em uma arena de disputas) e não nas regras sobre os agentes do mercado, de modo que aquele agente com capital político capaz de interferir sobre a definição destas regras sairá em vantagem no jogo da “livre” competição (AALBERS, 2016).

Rosa *et al.* (2016) usam esse mesmo conceito para contextualizar a avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos do EC e da política urbana local em quatro cidades brasileiras. O que os autores mostram é que, guardadas as diferenças estruturais dessas cidades, parece haver um movimento comum entre elas em que o Estado vem agindo em parceria com atores privados no sentido de garantir regras que viabilizem:

[..] (1) a reserva de territórios de flexibilização; (2) fragmentação dos projetos urbanos; (3) planos diretores como estabelecimento de patamar de negociação da política urbana; (4) regulamentação ainda como espaço de disputa; (5) projetos que atendem às mudanças morfológicas do mercado global financeirizado conformando paisagens semelhantes nos diferentes municípios. (ROSA *et al.*, 2016; p. 110)

Além de se somar aos estudos que avaliam os engendramentos do setor privado, especialmente o mercado imobiliário, na formulação, concepção e aplicação de normas urbanísticas, este trabalho também pretende avaliar a relação recíproca, isto é, a maneira com a qual a atividade imobiliária absorve a legislação urbanística dentro de suas estratégias de negócios e qual o potencial que essas normas têm no redesenho dessas estratégias. Para introduzir esse foco de interpretação a próxima seção abordará, sob o olhar a partir da perspectiva dos estudos de viabilidade econômico-financeira de empreendimentos imobiliários, os principais aspectos do processo de tomada de decisão de um negócio, explicitando principalmente qual a relação entre a viabilidade com o consumo de potencial construtivo.

2.3. Estudo de viabilidade, potencial construtivo e incidência OODC

Segundo as entrevistas com agente de empresas incorporadoras realizadas para essa pesquisa, o estudo de viabilidade de um empreendimento é o ponto de partida na realização de um negócio imobiliário. Nesse primeiro momento é feita uma modelagem considerando a zona de valor²³ em que o empreendedor está interessado em incorporar e um potencial terreno, em que a partir de variáveis como potencial construtivo máximo, preço do terreno, custos de incorporação (construção, marketing, vendas), padrão de imóvel construído na região, entre outros. À essa modelagem inicial rápida dá-se o nome de *Estudo de Massa*. Se nesse primeiro momento esta "conta de padeiro"²⁴ apresenta um resultado financeiro positivo para o investimento, segue-se para um estudo de viabilidade mais aprofundado, com a inserção de variáveis mais acuradas.

Sempre que você for fazer um empreendimento imobiliário, você precisa de quatro coisas: você precisa do terreno, você precisa de dinheiro, você precisa da demanda para aquele produto que está fazendo e você precisa do know-how do cara que sabe fazer a incorporação. Na viabilidade a gente vê muito a questão do dinheiro e da demanda. Quando a gente fala em viabilidade de mercado, a gente está falando basicamente em demanda, isto é, que produto eu faço nesse terreno. E o produto tem que fechar a conta não só para o proprietário do terreno, que tem uma expectativa em receber um valor pelo terreno, como tem que fechar a conta também considerando o risco que o investidor está tomando. (Entrevistado 1: consultor particular de incorporação imobiliária).

Então eu preciso entender o que que eu posso fazer aqui e quanto tempo eu vou demorar para fazer isso aqui [para um determinado terreno]. É uma primeira análise. E em cima disso a gente monta uma estruturação do negócio. Então eu tenho um produto, eu tenho um terreno (que obviamente eu tenho um custo desse terreno). Eu sei que esse terreno vai ter um custo X para eu construir e sei que eu posso vendê-lo a Y. Quando eu tiver esses parâmetros eu consigo montar uma estruturação do negócio. Eu monto uma viabilidade financeira. (Entrevistado 5, consultor privado em incorporação imobiliária).

²³ Termo usado para delimitar uma região, considerando uma homogeneidade do preço de venda do metro quadrado e o padrão de demanda.

²⁴ Termo informal utilizado para se referir à conta rápida de viabilidade de um empreendimento subtraindo-se os custos projetados da expectativa total de retorno.

O estudo da viabilidade econômica para um empreendimento imobiliário pode ser entendido, em termos genéricos, como o cálculo que avalia se a diferença entre as receitas esperadas da venda de todas as unidades subtraídos os custos da incorporação²⁵ se insere dentro das taxas mínimas de atratividade, isto é, dentro do retorno do investimento esperado pelo incorporador. Um projeto de incorporação buscará maximizar as receitas e enxugar os custos, pois o resultado dessa subtração configura o quanto terá disponível para dividir entre o custo do terreno e o lucro do projeto. Uma vez definido o preço máximo disponível para pagamento do terreno, se o retorno calculado satisfizer as expectativas da empresa incorporadora e/ou de seus investidores, o empreendimento será considerado viável e seguirá suas próximas etapas.

A developer will assess the problems and potentials that are offered by a site. He or she will examine the technical feasibility of development, covering site constraints related to topography, geology and so on; its political and legal feasibility, allowing for planning constraints, ownership issues and so on; its design feasibility and the effectiveness with which a scheme may meet users' requirements; and its economic feasibility, whether the scheme offers a return that is a sufficient compensation for the risk and effort involved in its development. (HENNEBERRY, 2016, p. 123)

Existem duas maneiras pelas quais será possível elevar as receitas vinculadas à comercialização do empreendimento. A primeira delas, através do aumento do preço cobrado no metro quadrado dos imóveis a serem comercializados. Algo que, considerando um cenário de mercado competitivo, possui limitações para ocorrer apenas pela decisão do produtor (com exceção de casos muito específicos como a produção de imóveis de alto ou altíssimo padrão, nos quais a demanda solvável do produto estaria disposta a pagar preços maiores em função de diferenciais no produto oferecido ao cliente como, por exemplo, o de *“não precisar dividir hall de entrada do seu apartamento com um vizinho”* (Entrevistado no. 1, Gerente de Novos Negócios, nov. 2018), no caso de prédios com um apartamento por andar). A segunda, e a mais provável de acontecer, seria garantir que o máximo de unidades seja construída e

²⁵ Os custos podem ser separados principalmente entre: custo de construção, custos transacionais (como marketing, despesas com cartório, juros bancários, taxas administrativas, entre outros) e o valor do terreno. Nas entrevistas realizadas com incorporadores para esta pesquisa, é praticamente consenso de que os custos relacionados à compra de potencial construtivo via OODC ou CEPAC são encarados dentro do estudo de viabilidade como parte dos custos de terreno.

comercializada, o que significa otimizar ao máximo o Valor Geral de Vendas (VGV), garantindo que a maior quantidade de unidades seja construída com a menor quantidade de área útil possível (geralmente definida em lei), guardadas as diferenças de tipo de produto para cada tipo de consumidor²⁶.

Em relação aos custos do empreendimento, a maior parte deles é considerada custos fixos, como por exemplo, os custos de construção, impostos, marketing, taxas e comissões, custos cartoriais e, no caso de empreendimentos fora de áreas de Operação Urbana Consorciada, o valor da OODC. De modo que a quantia destinada para a aquisição do terreno será definida *a posteriori* após a subtração destes custos fixos da expectativa de receita total (VGV), seguindo as etapas do método residual²⁷. E por se tratar de um custo variável, o preço disponível para compra do terreno competirá com o lucro do empreendimento dentro da quantia restante. Por esse motivo, haverá sempre um cuidado especial por parte dos incorporadores para o momento da negociação da compra do terreno, exceto nos casos em que se realiza um contrato de permuta²⁸ – “*situação ideal para o negócio*” (Entrevistado no. 3, Gerente de Novos Negócios, nov. 2018).

DiPasquale e Wheaton (1996) esquematizam a viabilidade do empreendimento através da relação entre densidade construtiva (representada pelo CA), receitas, custos da incorporação e preço do terreno. Segundo os autores, haverá um ponto ideal de densidade para o qual o empreendimento se tornará viável. Na Figura 5 estão duas curvas que relacionam o valor do CA (eixo horizontal) e o custo do metro quadrado de

²⁶ Os dados da pesquisa dessa pesquisa mostram que, em São Paulo, os lançamentos realizados utilizam até a exaustão a relação entre área útil e área construída total, atingindo sempre que possível os valores máximos definidos por lei.

²⁷ Henneberry (2016) vê limitações no uso do método residual pelo mercado incorporador. Segundo o autor, este método possui falhas que podem comprometer a tomada de decisão sobre a viabilidade de um negócio pois não considera nos seus cálculos variáveis temporais, a saber: o custo do dinheiro no tempo (o método é feito a parte de preços praticados no momento de elaboração do estudo), os custos com juros por financiamento da obra e a velocidade das vendas (o método residual considera que todas as unidades estarão vendidas ao fim do período do projeto, o que pode não acontecer).

²⁸ A permuta consiste no acordo entre incorporador e proprietário do terreno em que este escolhe por receber o pagamento pela sua propriedade em unidades no novo empreendimento a ser construído. Segundo entrevista realizada com um incorporador, trata-se da negociação mais vantajosa para ambos pois o incorporador evita lançar mão de parte expressiva dos custos no início do projeto e o proprietário acaba recebendo, em unidades residenciais, uma quantia que pode chegar a dobrar o preço pelo qual seu terreno foi avaliado a princípio. Zamboni (2018) evidência a importância desse arranjo na incorporação de condomínios de lote em cidades interioranas caracterizadas por um circuito imobiliário-fundiário com características regionais e relativamente fechado para agentes externos.

obra (eixo vertical do gráfico superior) e o preço do terreno por metro quadrado (eixo vertical da figura inferior). Na parte superior da figura está representada a curva de custo de construção (C) que cresce com o aumento do CA utilizado na obra (proporcional a CA) e a curva do preço de venda (P) que decresce com o aumento do CA, representando uma queda nos preços ofertados pelos consumidores em função do aumento da densidade. Para fins de simplificação, a subtração " $P - C$ " será tomada como o lucro bruto do projeto. O ponto d marca o limite no qual o custo da obra supera o valor de venda ($P = C$) e, portanto, a partir dele, o negócio se torna inviável.

Assim, enquanto o valor de venda é superior ao custo de construção ($P > C$), a direita de d na parte superior da figura, a parte inferior desenha uma curva em que o preço disponível para a compra do terreno será definido como em função do CA utilizado e o lucro do projeto ($P - C$). CA^* representa o CA ideal do projeto, onde haverá um equilíbrio entre o maior preço de venda da unidade (P^*) com o valor máximo disponível para a compra do terreno (p^*). Qualquer ponto abaixo de CA^* afeta negativamente o lucro bruto disponível do empreendimento para pagar o terreno, implicando na diminuição do valor disponível para arcar com o custo do terreno.

Considerando que a OODC dentro dos cálculos de viabilidade do empreendimento é tomada como um custo (relativo aos custos com solo urbano ou terreno), no modelo de DiPasquale e Wheaton sua incidência vai significar a elevação no eixo vertical da curva de custos, representada pela curva C' . Essa alteração causa uma reação de reequilíbrio do modelo que moverá a curva de CA para a direita resultando em um novo ponto de inviabilidade d' , assim como uma readequação do CA ideal do empreendimento representado por CA^{**} . Essa reação em cadeia forçará que, para seguir em frente com o empreendimento, o incorporador pague menos pelo terreno (p^{**}) e aumente o valor da unidade (P^{**}).

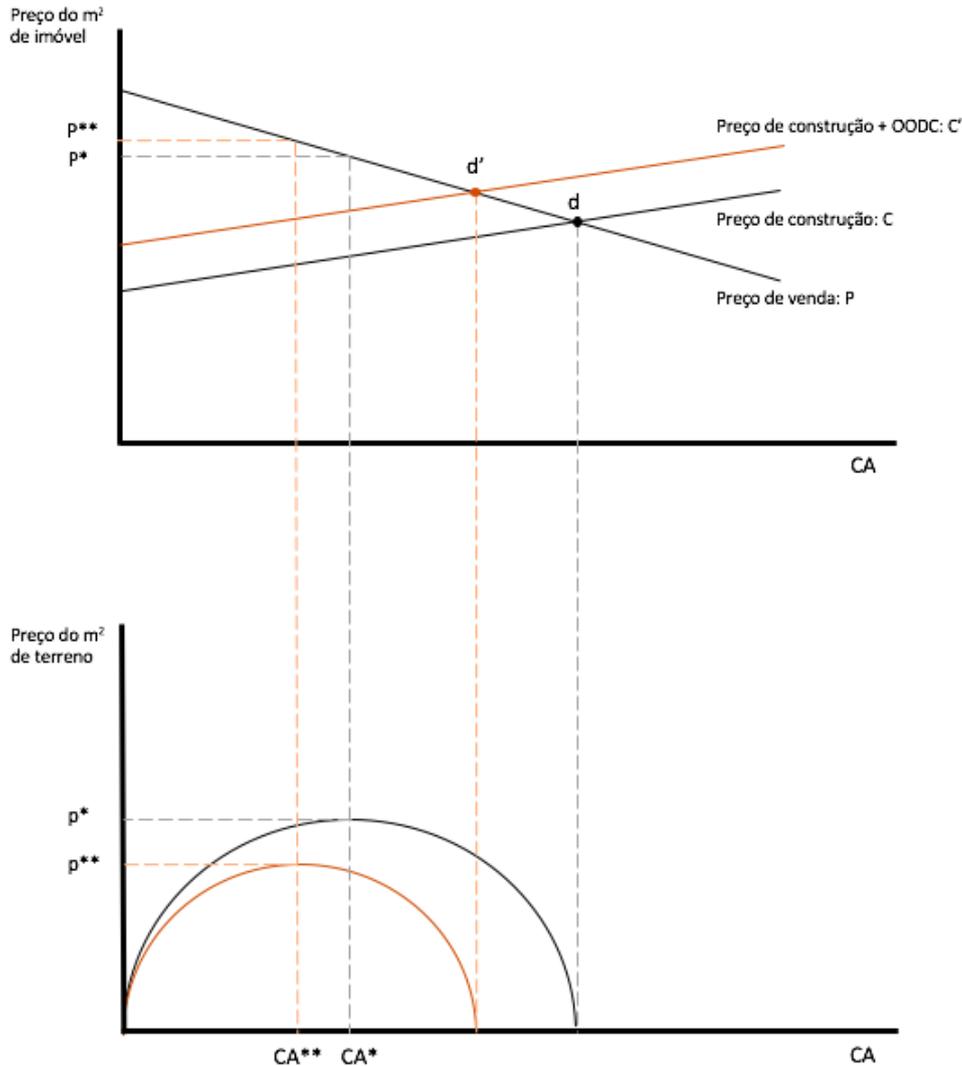


Figura 5: Modelo do CA ideal. Adaptado do modelo "Optimal FAR" de DiPasquale & Wheaton (1996) para um cenário de aumento dos custos no projeto.

Ainda que haja uma tendência de se transferir o ônus da OODC para o proprietário do terreno, como apontam alguns estudos (HENNEBERRY, 2016; MALERONKA, 2010), tanto a capacidade do incorporador de elevar o preço do metro quadrado do imóvel ao seu consumidor final, quanto do proprietário do terreno em diminuir o valor cobrado por sua propriedade, estarão limitadas, pois, no caso do consumidor final, haverá uma tendência de buscar outras regiões que atendam sua capacidade de pagamento, e do proprietário, de desistir da negociação até que surja um comprador capaz de pagar o preço cobrado pela terra.

Nesse momento, a alternativa que surge ao incorporador (ou ao conjunto de incorporadores organizados, tal qual é o papel do Secovi no caso de São Paulo), é de usar de suas estratégias e seu capital político para agir nas decisões políticas no sentido de fazer com que a elevação da curva de custos (de C para C') seja a menor possível, de modo que a distorção no modelo seja mínima e capaz de alterar o preço de venda do imóvel e de compra do terreno apenas dentro de uma margem de negociação possível.

No caso do PDE 2002 de São Paulo, seria possível interpretar que as solicitações de alteração no PL na Câmara Municipal, movidas por parlamentares ligados às pautas apresentadas pelo Secovi, representaram no fim das contas essa resistência do setor em elevar a curva de custos do empreendimento, limitando-a o aumento de custo marginalmente de forma a não comprometer a viabilidade do projeto. Mais adiante será visto que o consumo de potencial construtivo adicional via OODC pelos empreendimentos lançados na cidade foi pequeno uma vez que os potenciais gratuitos quase supriam a necessidade dos projetos por completo.

Para ter uma compreensão mais detalhada da significância desses pontos colocados na estruturação da dinâmica do setor imobiliário residencial em São Paulo no passado recente, as próximas seções trarão dados quantitativos à respeito tanto dos empreendimentos lançados quanto da arrecadação de contrapartida financeira relativa à compra de potencial construtivo adicional via OODC focando em aspectos tanto de padrão de lançamentos em termos de localização e produto lançado, quanto em consumo de potencial construtivo e rebatimentos normativos na dinâmica imobiliária.

2.4. Caracterização do período de estudo

O recorte temporal na pesquisa (2002 – 2013) foi ser dividido em dois períodos que, analisados complementarmente, permitem uma leitura mais global dos dados, no sentido de relacioná-los aos cenários e conjunturas econômico-sociais e normativos presenciados durante estes anos. O período tem como marco inicial a aprovação do PDE 2002 que vigorou até o ano de 2014²⁹. Dentro deste entendimento, vislumbrou-se a

²⁹ Como a base de dados de lançamentos imobiliários apresenta valores até o ano de 2013, a pesquisa se restringirá ao período 2002 – 2013 como recorte temporal, em vez de analisar todo o período de vigência do PDE 2002

complementaridade de dois períodos recortados a partir de condições do quadro político-econômico nacional e local, aqui definidos como: (1) período de transição, entre 2002 e 2007 e (2) período de consolidação, entre os anos de 2008 e 2013 descritos a seguir.

O Período de Transição representa o período imediatamente após a promulgação do PDE 2002 e a lei do Zoneamento de 2004 de São Paulo. Trata-se de uma fase transitória em que as grandes diretrizes urbanas haviam sido revisadas à luz do EC e seus instrumentos. Na escala local, o novo governo de Marta Suplicy (PT) tinha o tema do planejamento urbano ocupando uma das quatro reformas administrativas propostas pela gestão, e dentro desse eixo, o novo PDE tinha papel central assim como a reestruturação de um sistema de transportes (BONDUKI, 2007; p. 220).

Mesmo com a aprovação do novo zoneamento em 2004, os lançamentos imobiliários na cidade foram feitos tanto em novas zonas da legislação de 2004 quanto em zonas delimitadas pela legislação passada, uma vez que, nos primeiros anos do período os empreendedores utilizaram em grande escala o mecanismo denominado Direito de Protocolo, pelo qual era possível licenciar projetos com a possibilidade de garantir o congelamento de parâmetros mais permissivos da legislação antiga, ainda que estes projetos fossem alterados no futuro.

O fim do primeiro período é marcado pela reestruturação do setor imobiliário nacional, principalmente com a abertura dos capitais no mercado financeiro em 2006, gerando uma expansão da atuação dos grandes grupos empresariais do setor, elevando a escala de lançamentos e ampliando suas atividades geograficamente pela Região Metropolitana de São Paulo a partir de 2007, demonstrando a capacidade das empresas em cumprir com as responsabilidades firmadas com os investidores.

Já na escala nacional, era o início do primeiro mandato do governo Lula que criou em 2003 o Ministério das Cidades. A pasta tinha como compromisso atuar principalmente na capacitação institucional e técnica das municipalidades focando na aplicação dos instrumentos do recém aprovado EC e também na promoção de programas de investimento em habitação, transporte, saneamento e projetos urbanos. Ainda que, em se tratando da política econômica, as medidas tomadas seguiam o receituário de uma política neoliberal conservadora de continuidade ao governo FHC anterior, na tentativa

de evitar confrontos com o capital (SINGER, 2012). Sobre esse momento, Cardoso e Aragão pontuam que

Buscou-se com isso estabelecer um cenário institucional adequado para o desenvolvimento da política habitacional de interesse social no país e para a retomada da ação direta do Estado no campo habitacional, seguindo as propostas estabelecidas no âmbito do Projeto Moradia. Após um período inicial de turbulência econômica e política, o governo Lula começa a fazer mudanças graduais na estratégia econômica, que até então (2005) havia seguido as mesmas orientações do governo anterior, a exemplo da manutenção de altas taxas de juros como estratégia para controle da inflação (CARDOSO & ARAGÃO, 2012).

A crise dos mercados *subprimes* americanos em 2008 - que marca o início do segundo período, de Consolidação - significou um recuo imediato das empresas do setor de capitais no país e impactou diretamente nas perspectivas de desempenho das empresas imobiliárias brasileiras que vinham se preparando para expandir a atuação. Diante deste cenário o governo federal adotou medidas anticíclicas a fim de assegurar a trajetória de crescimento econômico pela qual o Brasil vinha passando (CARDOSO e ARAGÃO, 2012).

Nesse sentido, o início do período foi marcado pelo lançamento do programa federal MCMV que teve influência direta na reconfiguração das cidades nos anos seguintes. A priori, este programa significou investimentos massivos em termos de infraestrutura urbana e habitação que resultaram, portanto, no fortalecimento e expansão do setor imobiliário e de infraestrutura.

Após 2011 o PMCMV se consolidou nacionalmente, ganhando escala de produção, e foi renovado para sua segunda fase. As medidas governamentais de redução das taxas de juros, aumento dos valores teto de financiamento de imóveis, ampliação dos prazos de amortização da dívida e diminuição das exigências para concessão de crédito, levaram a uma consequente ampliação massiva da demanda solvável por imóveis novos e usados que significou, ao mesmo tempo, uma elevação nos preços dos produtos imobiliários e aumento do endividamento relacionado ao produto moradia das famílias brasileiras (SÍGOLO; CASTRO, 2017; p. 4).

Em que pese o aumento dos custos de construção e a elevação dos preços dos terrenos, a escalada ascendente dos preços dos imóveis residenciais, foi bastante acima dos índices inflacionários, sustentando-se em grande medida, pela política econômica adotada pelo governo federal, com rebatimentos importantes sobre a política habitacional no país. De um lado, o setor da construção tornou-se salvaguarda da

economia nacional e, de outro, o acesso à casa própria foi estendido à população de mais baixa renda. (ibidem; p. 5)

Em São Paulo, o rebatimento destas medidas de expansão do crédito e da demanda solvável se deu diretamente nos valores dos imóveis que presenciou um aumento expressivo entre os anos de 2008 e 2012. Sígolo e Castro (2017; p. 6) apontam que essa ascensão dos preços provocou um efeito de transbordamento das atividades imobiliárias, tanto para as áreas mais periféricas da capital, como para outros municípios da região metropolitana, onde os preços dos terrenos eram menores e onde antes o mercado restringia sua atuação, mas que passou a lançar empreendimentos que, inclusive, alcançavam os valores máximos de enquadramentos dos financiamentos disponíveis para o PMCMV.

Os preços dos imóveis continuaram crescendo exponencialmente. Entre janeiro de 2008 e setembro de 2012, este subiu 184,9% no Rio de Janeiro e 151,3% em São Paulo, à semelhança de tantas outras cidades brasileiras (FIPE ZAP). Segundo pesquisa coordenada por Helena Menna Barreto³⁰, entre 2005 e 2012 o preço da unidade residencial nova vendida no mercado paulista dobrou, e do imóvel usado triplicou, subindo além de todos os indicadores. (MARICATO, 2014; p. 19).

2.5. Especificidades dos lançamentos imobiliários em São Paulo

Os dados apresentados nesta seção correspondem às informações sobre lançamentos imobiliários do tipo residencial vertical realizados no município de São Paulo, apontados pelo relatório anual da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio – Embraesp, aprimorado e divulgado pelo Centro de Estudos da Metrópole³¹, relativos ao período de 2002 a 2013. Os valores monetários apresentados foram atualizados para a data base de dezembro de 2017 a partir dos índices de inflação do Índice Geral de Preços do Mercado de Demanda Interna (IGP-DI/FGV). A leitura desses dados possui dois recortes conjuntos, um temporal e o outro espacial. O primeiro, o recorte temporal, observa a evolução dos dados no decorrer dos dois períodos apresentados na sessão anterior.

³⁰ Pesquisa finalizada em 2015 financiada pelo *Lincoln Institute of Land Policy* sob o título Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na região metropolitana de São Paulo. LabHab FAUUSP, 2014.

³¹ Disponível em <http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/>

Os lançamentos correspondem a uma soma de 3108 empreendimentos que totalizam um Valor Geral de Lançamento³² (VGL) de R\$ 172.490.132.108,90 divididos em cerca de R\$ 76,6 bilhões no primeiro período e R\$ 95,8 bilhões no segundo, apontando uma atividade crescente do setor no decorrer dos períodos e que está de acordo com as condições de mercado mencionadas.

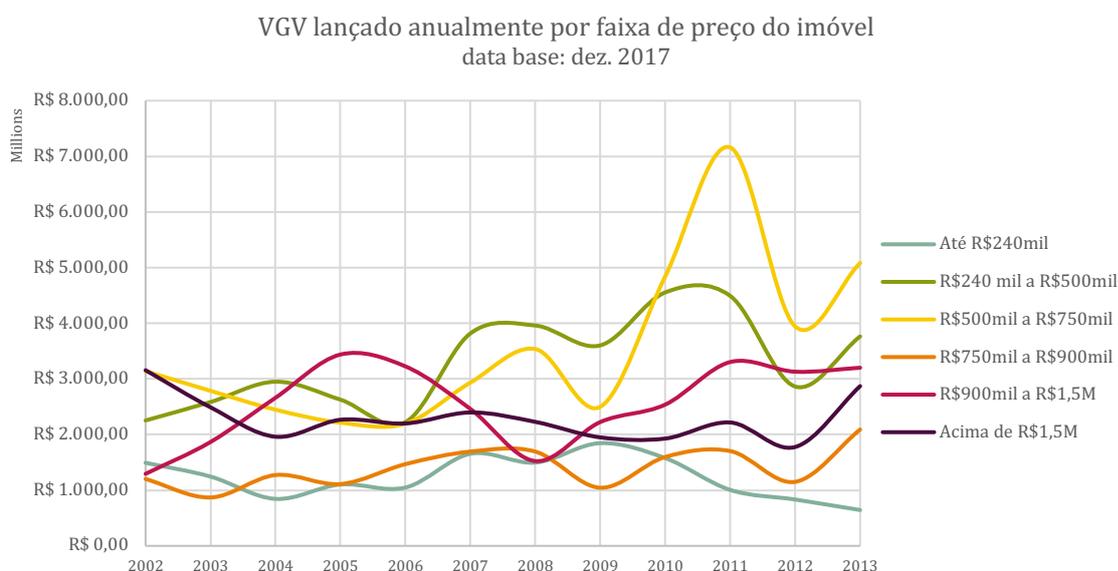


Figura 7: VGV lançado anualmente em São Paulo por faixa de preço do imóvel. Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

A Figura 8 apresenta o *market share* do total de unidades por faixa de preço do imóvel. Para o segundo período percebe-se a expansão dos lançamentos para as faixas B e C que em 2013 representaram 60% do total lançado. Ao mesmo tempo, é significativo a participação das duas faixas mais caras (E e F), com imóveis a partir de R\$ 900 mil que dobram em proporção entre 2009 para 2013, passando de 10% para 20% das unidades lançadas. A queda de lançamentos da Faixa A – única que apresenta diminuição – se relaciona com dois fatores principais, ambos decorrentes do lançamento do PMCMV. De um lado o encarecimento dos preços imobiliários na capital, vinculado ao aumento da oferta de crédito e expansão da demanda solvável provocou um efeito de transbordamento desse tipo de produto para os municípios periféricos da RMSP, onde era possível para o incorporador indexar o preço do terreno na viabilidade do

³² Deve-se ressaltar que este valor corresponde à somatória dos valores dos empreendimentos anunciados no momento inicial de sua comercialização, não representando, necessariamente, o valor de fato comercializado.

empreendimento que, no caso do programa, precisa ser realizado dentro de um custo pré-fixado.

Quando você faz Minha Casa Minha Vida, o custo é o que vai determinar se o negócio vai dar certo ou não. [A viabilidade] depende da capacidade do construtor de manter o custo baixo. Tem gente que não sabe fazer. Tem muito cara que tentou e não deu certo porque ele não teve esse controle do custo muito bom. Incorporadores que fazem muito bem [o controle de custos], conseguem viabilizar o negócio. (Entrevistado 3, Gerente de incorporação).

Do outro lado pode-se encarar que a queda também tem relação com o mesmo caso que Arcanjo (2016) demonstra para a região do ABC paulista, onde houve um movimento de desenquadramento das unidades lançadas pelo PMCMV que originalmente foram contratadas dentro do limite da Faixa 2 do programa, mas que foram comercializadas na Faixa 3. A referida pesquisa comprovou que o mercado lançou mão da possibilidade de usar marketing do programa na fase de lançamento dos empreendimentos, mas no momento da venda, frente à escalada dos preços imobiliários também na região e da oferta de crédito e possibilidade de endividamento das famílias, as unidades foram vendidas para clientes com renda maior que aquela exigida para a Faixa 2 (até 10 salários mínimos).

Proporção de unidades lançadas anualmente por faixa de preço do imóvel

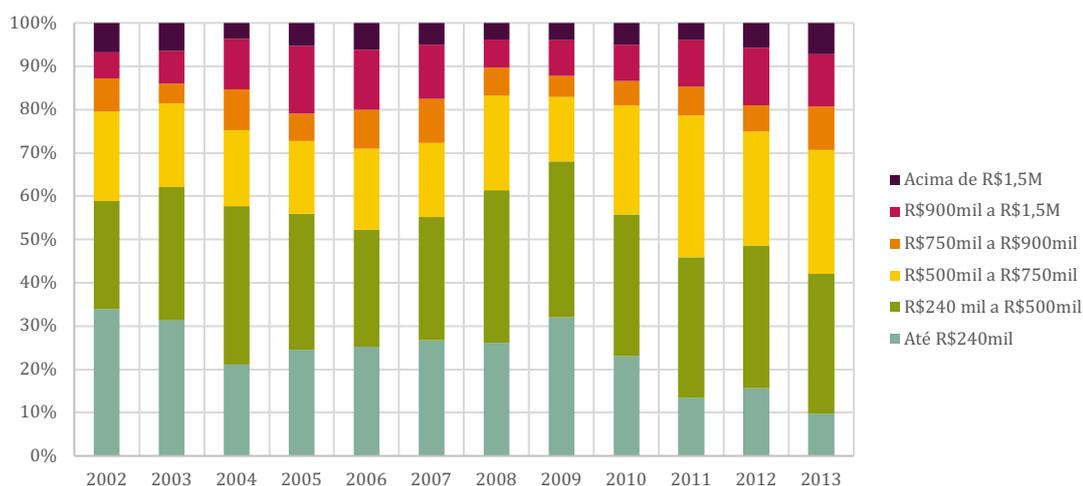


Figura 8: Proporção das unidades lançadas em SP por faixa de preço do imóvel. Fonte: elaboração própria a partir de dados Embraesp.

Regionalmente, a Figura 9 mostra que existe uma clara concentração dos lançamentos imobiliários nas regiões Sul 1 e Oeste. Juntas, essas regiões formam o chamado Quadrante Sudoeste, que são as áreas historicamente mais valorizadas do município onde se concentram as maiores taxas de oferta de trabalho, serviços públicos e infraestrutura urbana de qualidade, e onde concentram-se também a maior parte da população branca e famílias com maiores rendas. As duas regiões representam aproximadamente 50% dos valores lançados em empreendimentos residenciais para todo o período analisado. Vale destacar ainda a concentração de empreendimentos lançados nas regiões do Tatuapé na Zona Leste, Santana na Zona Norte e Vila Andrade na Zona Sul. Essas três regiões compõem novas frentes de expansão de lançamentos voltados à classe média alta localizadas fora das regiões tradicionais de empreendimentos para esse público.

Considerando os lançamentos por zonas delimitadas pela LUOPS, tanto a Lei 7.805/1972 em vigor até 2004 como a 13.885/2004, nota-se a prevalência das atividades imobiliárias em algumas poucas regiões. Constatou-se que mais de 80% dos lançamentos para o período foram realizados em oito zonas, sendo três que se enquadram no zoneamento de 1972 (Z2, Z3 e Z4) e cinco zonas da lei de 2004 (ZM2, ZM3a, ZM3b, ZCPa e ZCPb).

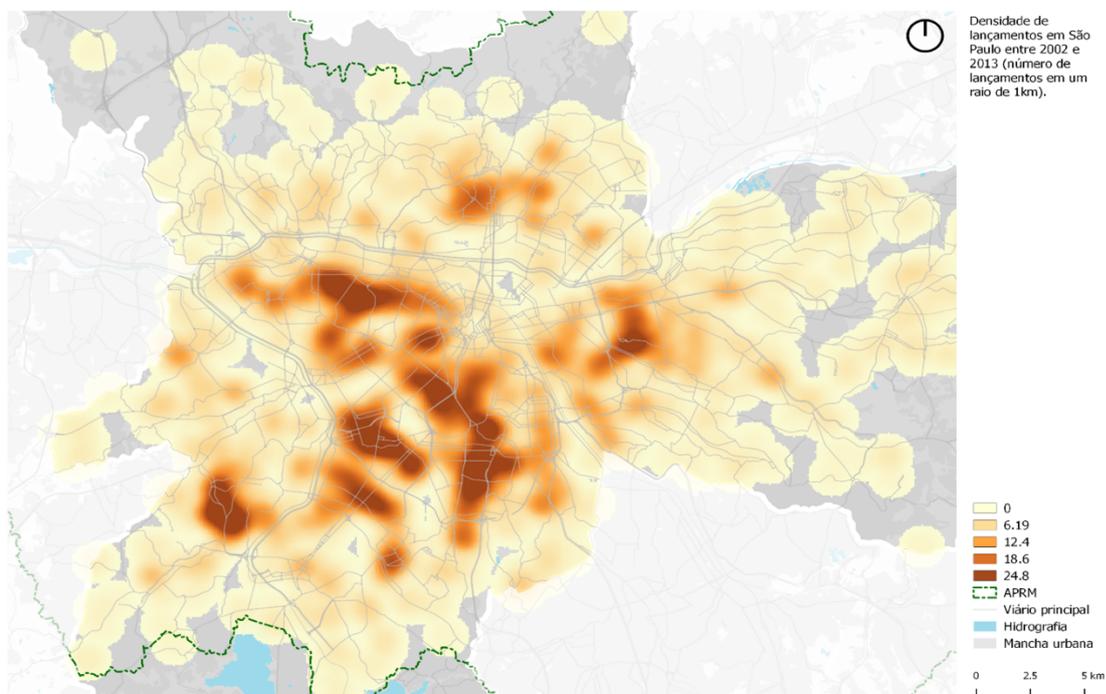


Figura 9: Mapa da densidade de lançamentos residenciais verticais em São Paulo entre 2002 e 2013. Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

Em relação aos lançamentos realizados ainda seguindo parâmetros do zoneamento de 1972, ou seja, aqueles realizados nas zonas Z2, Z3 e Z4 cabe apontar que, juntos, estes lançamentos correspondem a 44% de todo o universo analisado, ainda que essas zonas tenham estado em vigor apenas durante dois anos dentro de todo o período de 11 anos analisados na pesquisa. Isto comprova que, de fato, os empreendedores fizeram uso pleno do Direito de Protocolo para submeter projetos com os quais pudessem congelar os índices urbanísticos permitidos à época, que neste caso se tratava principalmente de um valor de coeficiente de aproveitamento máximo do lote de 2,0 para a Z2 (maior porção do território da cidade), 2,5 para a Z3 e 3,0 para a Z4, mas que nessas duas últimas zonas poderia atingir 4,0 utilizando a Fórmula de Adiron. É dizer, então, que 44% dos empreendimentos lançados avaliados utilizaram-se de coeficientes bastante permissivos e estiveram isentos de qualquer contrapartida pelo uso do potencial construtivo adicional, uma vez que a OODC ainda não havia sido regulamentada.

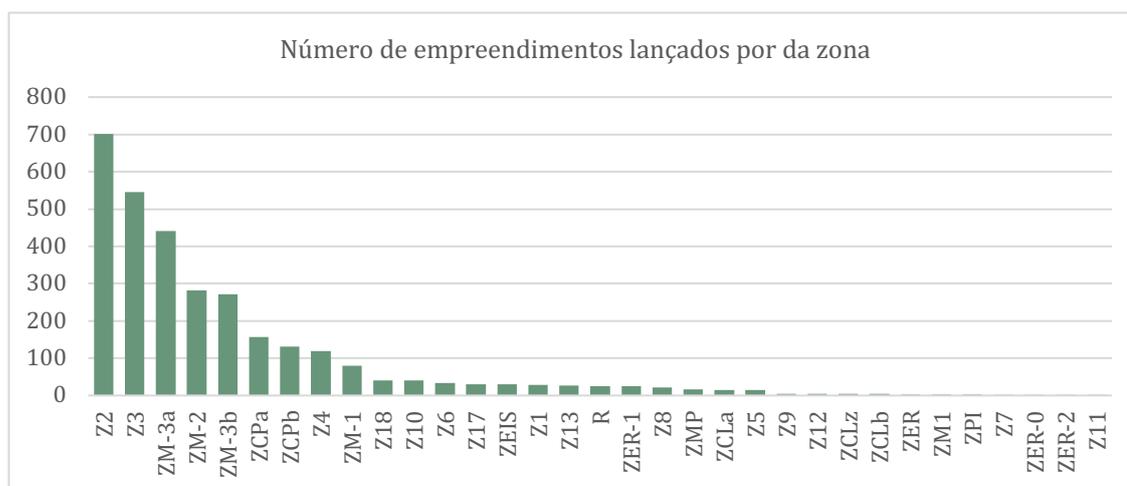


Figura 10: Número de empreendimentos lançados por zona entre 2002 e 2013. Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

O Decreto Municipal 45.726, de 21 de fevereiro de 2005³³ definiu uma relação de equivalência entre as zonas da LUOPS de 1972 e 2004, de modo que as Z2, Z3 e Z4³⁴ se

³³ Dispõe sobre a equivalência entre as zonas de uso definidas pelas Leis nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, e nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, e as zonas de uso instituídas por legislação anterior.

³⁴ As zonas Z2 correspondiam a áreas majoritariamente residenciais podendo ter algum uso de comércio e serviços de pequeno porte. O CA máximo permitido era de uma vez a área do lote, podendo chegar a dois para usos residenciais mediante diminuição da taxa de ocupação do edifício. As zonas Z3 representavam as áreas de centro de bairros onde coexistem atividades comerciais típicas destas regiões e atividades residenciais verticais e

equivaleriam majoritariamente às zonas ZM1, ZM2, ZM-3a, ZM-3b, ZCPa e ZCPb. A ocupação do lote na ZCPb podia atingir um aproveitamento máximo de 4,0 vezes a área do lote, enquanto nas zonas ZCPa, ZM-3b e ZM-3a, 2,5 vezes a área total do terreno, na ZM-2 podiam aproveitar 2,0 vezes com a possibilidade de chegar a 3,0 com a fórmula de Adiron, e na ZM-1, 1,0 vez.

De qualquer modo a Figura 10 demonstra a existência de uma continuidade de zonas tradicionais de investimentos imobiliários, confirmada pelo alto número de lançamentos realizados nestas zonas equivalentes. Essa relação ficou evidente na Figura 4 que apresenta a concentração dos empreendimentos (lançados antes ou depois de 2004) nas mesmas regiões da cidade.

A grande diferença entre as leis vem, contudo, da possibilidade de aproveitamento máximo dos terrenos dentro das zonas. Houve, com a aprovação da nova lei em 2004, uma diminuição considerável na porção do território em que os empreendimentos podiam alcançar o CA 4,0. Restando, destas, apenas a zona ZCPb. Enquanto que houve aumento das áreas em que o CA máximo era de 2,5. Esses dois movimentos ficam evidentes na Tabela 1 a seguir que mostra a quantidade de lançamentos anuais por CA máximo permitido pelo zoneamento.

Tabela 1: Número de empreendimentos lançados por CA máximo das zonas.

CA máximo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1,00	2	3	4	7	21	21	21	17	29	23	16	11	175
1,50	6	1	1	1	5	8	5	4	2	0	0	0	33
2,00	128	127	107	116	109	116	83	80	75	68	39	50	1098
2,50	0	0	0	0	18	85	122	108	130	162	110	154	889
4,00	134	143	115	123	96	74	38	29	32	45	44	40	913

Dos 1571 empreendimentos lançados no primeiro período, 44% deles foram em zonas com CA máximo 4, sendo que apenas 7 deles foram em zona que havia a necessidade de se adquirir potencial construtivo via OODC. Todo o restante ocorreu em zonas em

horizontais, com CA máximo gratuito de duas vezes a área do lote, podendo alcançar quatro com a diminuição da taxa de ocupação. As Z4, por sua vez, combinavam atividades típicas de sub-centros regionais e atividades residenciais e permitia um CA máximo gratuito de três vezes a área do lote, podendo chegar a quatro mediante redução da taxa de ocupação.

que foi possível usar os parâmetros antigos e gratuitos. Apenas em 2006, quando termina o período de transição entre as leis, começaram a ser lançados empreendimentos nas novas zonas. Mesmo ano em que a tabela mostra os primeiros lançamentos em zonas com CA máximo 2,5.

No segundo período pouco mais de 50% dos 1537 empreendimentos foram lançados em zonas de índice máximo 2,5, que era o segundo maior índice permitido pela lei. Contudo, o maior índice, 4,0, estava limitado apenas ao perímetro da ZCPb do bairro da Consolação na região central. Ou seja, por uma limitação de acesso a esses terrenos com maior índice de aproveitamento, imposto pelo novo zoneamento, o mercado teve de se adaptar e passar a lançar prédios com menor densidade construtiva. Ainda que a densidade de unidades tenha aumentado, como será visto na seção a seguir. O que fica explícito, contudo, é que existe uma tendência de os agentes do mercado sempre buscarem pelo maior potencial construtivo possível onde possam incorporar, e que a quantia menor de áreas com índice alto condiciona um cenário de escassez por terrenos que pode levar à uma valorização mais acentuada dos preços pela terra nestas regiões.

Mais uma vez, o modelo do *CA Ideal* descrito por DiPasquale & Wheaton (1995), Figura 5, ajuda a esclarecer essa busca por potencial construtivo maior frente ao aumento dos preços imobiliários, como visto no segundo período. Considerando agora a curva do custo de construção fixa, já com o custo pela OODC embutido, e admitindo a elevação da curva do preço de venda da unidade frente à valorização do período (P^{***}), o modelo se ajustaria no sentido de viabilizar um projeto com CA ideal maior (CA^{***}), condicionado por um novo ponto de inviabilidade, d'' . Diante deste cenário, face ao aumento proporcionado no VGV do empreendimento, o empreendedor conseguirá aumentar sua margem de negociação pelo terreno (p^{***}), uma vez que poderá absorver dentro da viabilidade do negócio eventuais aumentos no preço da terra (Figura 11).

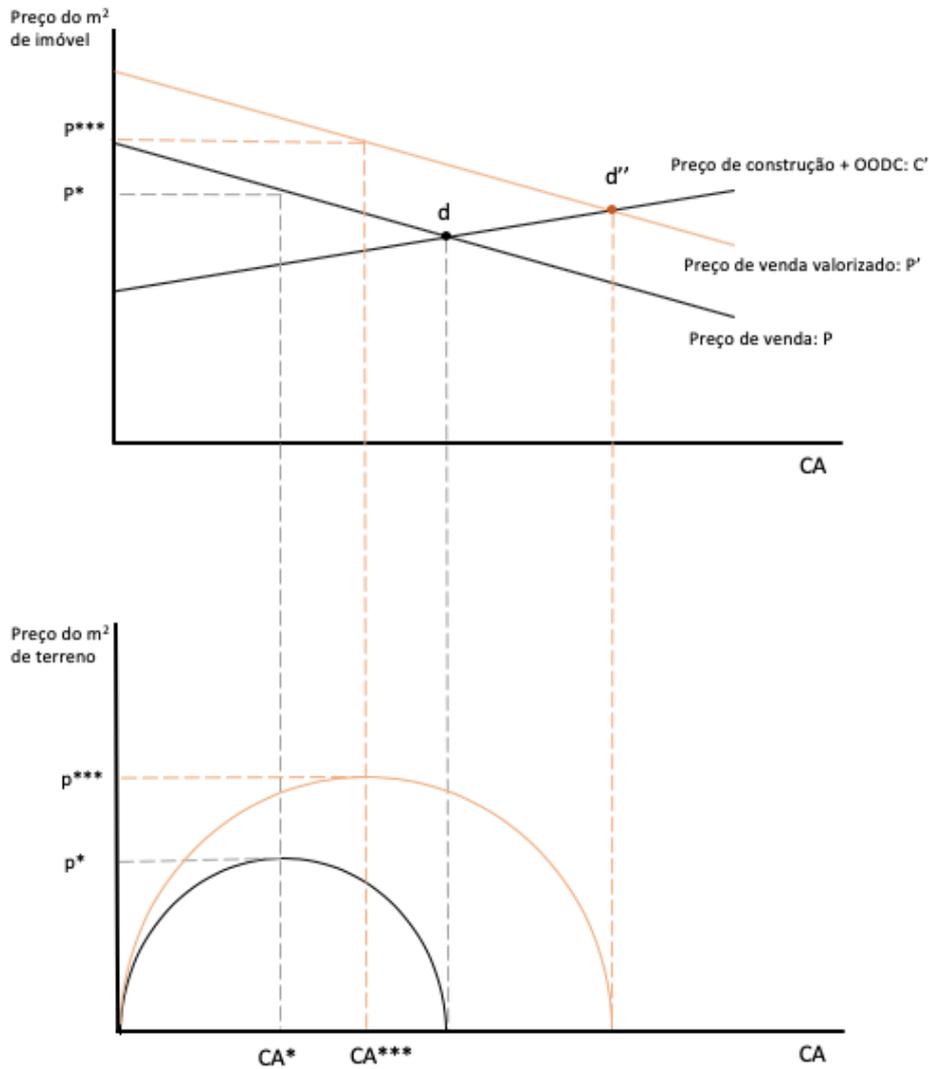


Figura 11: Modelo do CA ideal. Adaptado do modelo "Optimal FAR" de DiPasquale & Wheaton (1996) para um cenário de aumento dos preços de venda dos imóveis.

Tendo em vista esse cenário empírico e teórico apresentado em que, de um lado, se identifica a busca constante do mercado de incorporação imobiliária por índices construtivos cada vez mais permissivos, principalmente em momentos de aquecimento do mercado e aumento dos preços e, por outro lado, a capacidade que a legislação urbanística tem de, ao definir tais índices máximos, interferir sobre a tomada de decisão dos negócios, entende-se que, não fosse o rebaixamento dos índices máximos de aproveitamento dos terrenos que o zoneamento de 2004 trouxe, os ganhos do mercado em decorrência do *boom* imobiliário ocorrido no segundo período, seriam ainda mais extraordinários na cidade de São Paulo.

Todavia a pergunta que se coloca é a seguinte: qual o papel do coeficiente de aproveitamento máximo dentro de um projeto de desenvolvimento imobiliário e qual seu papel dentro da política urbana municipal? É preciso enxergar que são dois pontos de vistas distintos sobre um mesmo objeto. Enquanto que no escopo da política urbana o coeficiente máximo será o parâmetro que propõe distribuir as densidades em função da oferta de infraestrutura e serviços na cidade, de modo a efetivar uma dita eficiência coletiva da cidade³⁵, para o incorporador imobiliário este mesmo índice é tomado como uma medida de amplificação dos retornos financeiros de seu investimento a partir da replicação do solo urbanizado.

Reis (2014) critica o modelo de aplicação do zoneamento nas cidades brasileiras, que incorporou as bases de utilização do instrumento pelas cidades americanas do pós guerra e prezou pela (1) construção de uma ideologia fundamentada na regulação da (e pela) propriedade privada individual, tendo o lote urbano como sua unidade fundamental, (2) pela prevalência da regulação urbanística a partir da cidade que se quer evitar e não sobre a cidade que se quer construir, isto é, as normas são elaboradas a partir dos usos e tipologias que devem ser evitados em uma região e não a partir do entendimento da cidade como uma construção social e (3) pela submissão das normas urbanísticas na definição de *parâmetros ocultos*³⁶ que acomodem um modelo padronizado de produção imobiliária, favorecendo a expansão dessa atividade e a redução dos custos, a partir da replicação de modelos e projetos que não consideram as especificidades locais de tecido e estrutura urbanos.

Ainda assim, considerando a definição dos parâmetros de aproveitamento máximo dos terrenos nos moldes em que o zoneamento é aplicado hoje e levando-se em

³⁵ O parágrafo terceiro do Art. 28 do EC diz que “O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.” (BRASIL, 2001)

³⁶ A autora considera que parâmetros de replicação do solo urbanizado, tal qual o Coeficiente de Aproveitamento, são parâmetros ocultos que não definem critérios específicos de tipologias e não incidem sobre a forma espacial da produção privada, mas que, ao contrário, permitem a reprodução em escala de produtos-tipo. O CA, nesse sentido, ao ser definido apenas pela relação entre área construída sobre área do terreno, permite uma infinidade de arranjos projetuais do empreendimento, cuja decisão sobre qual usar fica a critério do incorporador que levará em consideração o cenário de retorno financeiro esperado e não sobre o impacto daquele produto no tecido urbano em que está inserido. Desse modo, se o CA utilizado estiver dentro dos limites da lei, o projeto estará de acordo com a política urbana.

consideração a construção de uma política urbana à luz da trajetória do movimento de reforma urbana e do EC,

... é responsabilidade do Poder Público regular a produção privada para que esta resulte em espaços públicos e privados de qualidade para as cidades. É preciso “ter consciência das diferenças e fazer com que o planejamento urbano, a tributação e distribuição social dos ônus das externalidades criadas conduzam a políticas públicas e posicionamentos adequados por parte dos governos, principalmente os municipais” (VILLAÇA, 2001, p. 185). (REIS, 2014, p. 215)

Voltando aos dados, a princípio pode parecer contra intuitivo ter havido uma quantidade maior de empreendimentos lançados no primeiro período do que no segundo em face do *boom* imobiliário ocorrido nos últimos anos da série. Todavia, como será visto nos próximos gráficos, o que houve foi uma mudança de estratégia geral do mercado que passou a aumentar o número de unidades por empreendimento que, aliado ao aumento nos preços de venda, impulsionaram o VGV no segundo período como ficou demonstrado na Figura 7.

Ainda, esse adensamento de unidades ocorreu em um cenário de diminuição dos CA máximos permitidos aos lotes. Isto é, houve um aumento de unidades lançadas mesmo com a possibilidade diminuída de aproveitamento da área do terreno, resultando em um novo padrão de produto lançado com unidades cada vez menores em área (Figura 12).

Média de área útil das unidades por faixa de preço do imóvel (m²)



Figura 12: Média de área útil das unidades lançadas por faixa de preço do imóvel. Fonte: elaboração própria a partir de dados Embraesp.

Outra constatação interessante a respeito dos dados de lançamentos vem da razão entre a área útil e área total dos empreendimentos. Na pesquisa essa relação será utilizada como uma *proxy* para a estimativa da área construída computável³⁷ do empreendimento e a partir dela é possível chegar a porcentagem de área complementar, ou seja, a área construída não computável, que pela lei de zoneamento podia alcançar um limite máximo para uso residencial (com exceção de HIS e HMP) que variava de 50% a 60% dependendo da zona.

A Figura 13 aponta que, independente da região e do período observado, existe uma tendência para que os empreendedores utilizem ao máximo deste limite, o que significa dizer que houve uma preocupação por parte dos projetos em ampliar a contabilização do CA computável, a fim de otimizar os VGV dos empreendimentos, sendo que a melhor estratégia foi aquela que otimizou a combinação entre áreas computáveis e não computáveis, fazendo com que se ampliasse ao máximo o número de unidades comercializáveis. As áreas não computáveis, dentro dos projetos, podem ser identificadas como as áreas de uso comum, áreas de vaga de garagem e as varandas dos apartamentos. De fato, como aponta matéria do jornal O Globo de 08 de janeiro de 2017³⁸, houve uma expansão dos projetos arquitetônicos de empreendimentos residenciais que passaram a incorporar a chamada “varanda *gourmet*” dentro das unidades, atribuindo a elas um caráter de valorização ao imóvel que ficou muito difundido nos lançamentos imobiliários voltados aos padrões médios e altos.

Perguntados durante as entrevistas sobre a possibilidade de o mercado estar utilizando dessas áreas para compensar o pagamento pela OODC, alguns agentes incorporadores entendem que uma estratégia desse tipo poderia surtir efeito de amortizar o preço pago pelo potencial construtivo apenas nos primeiros anos de aplicação do instrumento. No momento em que essa tipologia de produto se tornou padrão dos novos lançamentos e

³⁷ Área construída computável é a soma das áreas cobertas de todos os pavimentos de uma edificação, que são consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento e para o cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

³⁸ Vanini, Eduardo. “Varandas gourmet ganham espaço em imóveis de diferentes padrões. “Jornal O Globo, 08/01/2017, disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/varandas-gourmet-ganham-espaco-em-imoveis-de-diferentes-padroes-20738624>. Acesso 16 de fevereiro de 2018

a clientela passou a exigir este determinado padrão de produto, a construção das varandas *gourmet* deixou de ser um diferencial e passou a ser um requisito do mercado.

Se um [incorporador] usa, o outro usou e depois terceiro usa [a Fórmula de Adiron] em uma região específica, automaticamente, todos os terrenos ali já estão sendo precificados com o Adiron. Então não consigo mais não usar o Adiron. Eu não vou conseguir pagar pelo terreno. Pode ser que nos primeiros empreendimentos que utilizaram o Adiron, ele tenha se convertido em lucro adicional para o incorporador. Mas a partir do momento que você tem um mercado competitivo, com certeza eles passaram [o sobre lucro relativo à Fórmula de Adiron] para o terreno. E se passou para o terreno, daí você tem que usar. É igual varanda gourmet. Você tem uma questão de demanda da varanda gourmet. Fazem porque todo mundo quer. Mas se o cara não fizer, ele vai estar abrindo mão de uma área privativa aqui [em outra unidade] que é importante para ele. E se ele não tem um projeto eficiente, ele com certeza não vai conseguir pagar a mesma coisa para o terreno que seu concorrente. Então tem coisas que vem e que pegam não só pela demanda, mas por questão de competição pelo território. (Entrevistado 1, consultor privado de incorporação).

De qualquer forma, foi transversal nas entrevistas, o entendimento de que a atividade de incorporação busca elevar ao máximo o que eles chamam de “eficiência do negócio”, isto é, a possibilidade de, utilizando o maior potencial construtivo possível em conjunto com o limite da relação computável/não computável, maximizar os ganhos do VGV, aumentando o número de unidades comercializadas. Ao mesmo tempo, questionados, os entrevistados não descartam a possibilidade de os custos do empreendimento serem dissolvidos nessas estratégias de negócio. E entre esses custos, a OODC.

Na verdade, o cálculo é feito dentro da viabilidade. Então o que acontece, quando eu monto a minha viabilidade, eu considero o valor da outorga. E o que eu faço? Eu pego tudo aquilo sobre meu terreno e multiplico, nesse caso aqui por 6 (CA máximo). Se antes eu tinha um projeto que é 2 (CA básico) agora tem um que é 6. Então basicamente eu aumento 3 vezes quando eu faço isso. Imagine então que, quando eu faço isso, o meu VGV também é multiplicado por 3, meu custo de obra também é multiplicado por 3. Eu estou aproveitando o terreno 3 vezes. E aí eu jogo o valor outorga sobre isso tudo. Então automaticamente ela vai se diluindo no meu terreno. Como ela também se dilui nesse prédio, etc. (Entrevistado 5, consultor privado de incorporação).

Relação Área Útil/Área Total dos empreendimentos por faixa de preço do imóvel

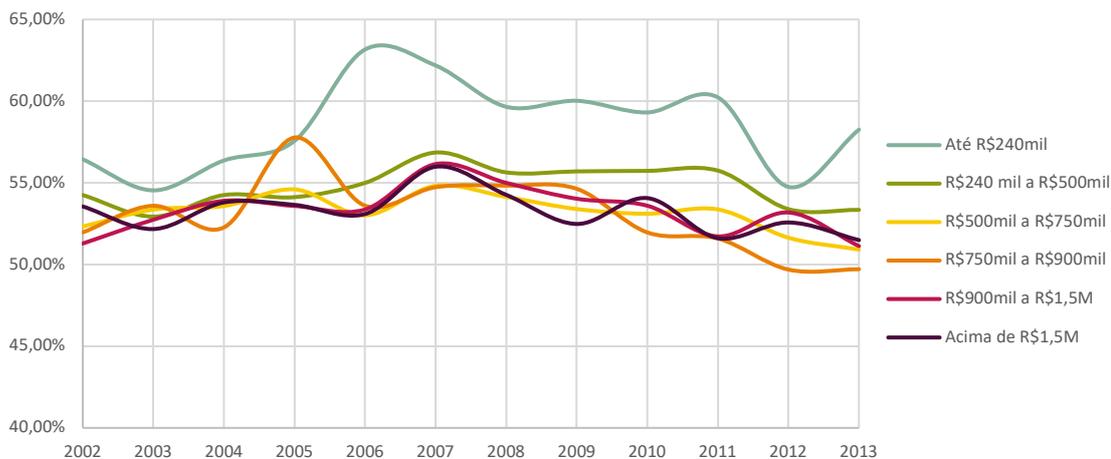


Figura 13: Média da proporção de área útil por área total nos empreendimentos por faixa de preço do imóvel. Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

Nos empreendimentos lançados na Faixa A existe um maior consumo de área útil em relação à área total construída. Perguntados, os agentes incorporadores entendem que as limitações de orçamento para projetos nessa faixa exigem que sejam adotadas estratégias que minimizem o consumo de áreas não computáveis, como por exemplo pavimentos de estacionamento ou áreas de uso comum, de modo a rebaixar os custos com construção. Portanto, para esta análise, esta faixa deve ser entendida com ressalvas.

A gente sempre vai tentar construir o máximo possível e aproveitar o máximo possível, ou seja, ter o máximo de [área] área privativa em relação à [área] construída. Porque [área] construída é custo e [área] privativa é receita. (Entrevistado 3, Gerente de incorporação).

Eu vou olhar o seguinte: eu quero maximizar minha [área] computável. Se o CA [máximo] é 4,0, eu quero chegar em 4 vezes o terreno. Então eu vou pedir ao arquiteto que faça um projeto assim. Até porque a gente tem o proprietário do terreno querendo que a gente pague um valor adequado. E se eu tenho projeto que é [CA] 3,8 e meu concorrente também está negociando com o proprietário do terreno e consegue um projeto de [CA] 4,0, ele vai acabar comprando o terreno. Então a gente tem que aumentar a área computável, sem dúvida, e a gente tem que aumentar ao máximo possível a área privativa em relação à área construída, porque é minha área de venda. (Entrevistado 1, consultor privado de incorporação).

Uma vez que não existe informação oficial do CA adicional utilizado pelos empreendimentos na base de lançamentos imobiliários, decidiu-se por realizar um cálculo aproximado considerando a área útil total do empreendimento, sua área de terreno e o CA básico de cada projeto. Todas informações disponíveis na planilha original. A razão entre área útil do empreendimento pela área do respectivo terreno serve de parâmetro para calcular o CA total utilizado no projeto. Subtraindo o valor do CA básico, finalmente chega-se a um valor aproximado do que poderia se considerar como o CA adicional, potencialmente oneroso, o qual, teoricamente, deveria ser objeto de OODC.

Como mostrado anteriormente, a Faixa A apresenta novamente um comportamento distinto em relação às outras faixas, muito em razão das limitações do projeto que minimizam os custos em todas as áreas e, entre elas, os custos com potencial construtivo adicional. Nessa faixa a curva fica próxima de zero no primeiro período e não apresenta valores para o segundo período. É dizer que os empreendimentos lançados nessa faixa não utilizam potencial construtivo adicional. Nas entrevistas realizadas os agentes corroboram essa afirmação e identificam as limitações colocadas pelos projetos contratados no PMCMV como a principal razão para tanto.

É bem uma questão de mercado, que a gente olha sempre o que vende aqui e a quanto se vende. E não quanto eu tenho que vender para ter a margem que eu quero. O que acontece então é que o preço é dado e o que acaba não sendo dado é o custo do terreno. Então é o quanto eu tenho que negociar e aí saber qual o limite que eu tenho para pagar [o terreno] sem fugir da margem estipulada pela empresa. (Entrevistado 3, Gerente de incorporação).

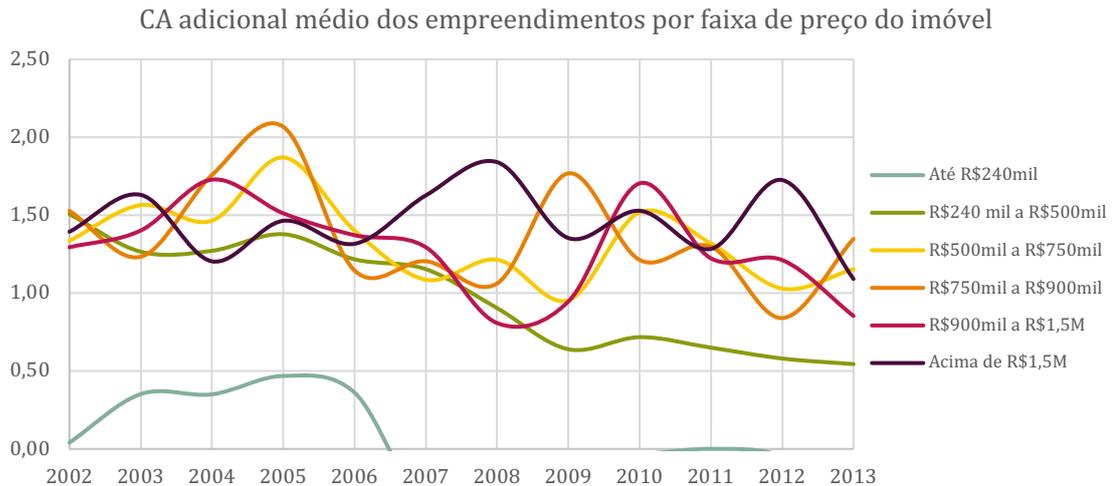


Figura 14: Potencial adicional médio utilizado pelos empreendimentos por faixa de preço do imóvel. Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

Para as outras faixas, o consumo de potencial construtivo adicional apresenta uma tendência de queda do primeiro para o segundo período. Principalmente para a faixa B, aquela com maior número de unidades lançadas (111.175 novas unidades nos dois períodos). Entretanto isso não significa dizer que houve uma diminuição de lançamentos dessa faixa. Pelo contrário, houve aumento, principalmente no segundo período quando aconteceu o *boom* imobiliário, como visto na Figura 8.

Como colocado anteriormente, as mudanças trazidas pela lei de zoneamento de 2004 (em especial a diminuição de áreas em que era possível alcançar o CA máximo 4,0) explicam essa queda. Dois aspectos merecem consideração a respeito da redução do consumo de potencial construtivo no segundo período e que também tiveram efeito significativo na aplicação da OODC.

O primeiro é o impacto enorme que o Direito de Protocolo tem sobre a dinâmica dos lançamentos no primeiro período e também sobre a capacidade do novo pacto urbanístico, definido no PDE elaborado considerando uma nova realidade da cidade e novos objetivos de promoção do desenvolvimento urbano, se efetivar após sua aprovação. Entre os travamentos que o Direito de Protocolo traz para a efetivação da política urbana está o atraso da aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos, entre eles a OODC. A efetividade e também a eficácia dos instrumentos ficaram comprometidas pelo menos até o ano de 2006. Quatro anos após a aprovação do plano.

O segundo aspecto da queda no consumo de potencial construtivo pelos empreendimentos está na novidade que o PDE 2002 trouxe em definir estoques de potencial construtivo para cada um dos 96 distritos da cidade. Isto é, o potencial adquirido via OODC era descontado da quantia total definida inicialmente para o distrito. No momento em que iam se esgotando esses estoques não seria mais possível construir acima do potencial básico gratuito. Maleronka e Furtado (2013) afirma que em distritos de grande procura do mercado que tiveram seus estoques esgotados (Ipiranga, Vila Leopoldina, Sacomã, Bela Vista, Liberdade, Mooca, entre outros) as empresas preferiram continuar incorporando apenas com o CA básico, a migrarem suas atividades para outras regiões com mais estoque disponível.

Na Tabela 2 a seguir é possível perceber que os distritos que formam o quadrante sudoeste foram aqueles que mais consumiram seus estoques, usando cerca de 70% do total de potencial ofertado. Enquanto a região central foi a que apresentou a menor procura, consumindo apenas 12% do total inicial.

Outro fator ainda a ser levado em consideração na interpretação da queda de consumo de potencial adicional é a incidência da Fórmula de Adiron, que continuou sendo aplicada durante o PDE 2002 e que permitia o aumento do CA gratuito em até 1,0 para a zona ZM2, correspondente às zonas Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18.

Assim, deve-se levar em consideração que ao somar o potencial construtivo negociado via Adiron e o uso do direito de protocolo, que aumentavam o potencial construtivo gratuito, a necessidade de se adquirir potencial adicional via OODC foi diminuída. Assim o pagamento de OODC representa um consumo de potencial que é muito menor do que aquele mostrado na Figura 14. Supondo que se todos os empreendimentos licenciados no período tivessem adquirido um CA adicional igual a 1,0 via esse Adiron, resultaria que os projetos da Faixa B praticamente não pagaram OODC no segundo período e aqueles das faixas superiores consumiram, no geral, pagaram por um potencial adicional menor que 1,0. Esse custo provavelmente significou um valor marginal no cômputo geral de custos dos empreendimentos como um todo.

Tabela 2: Evolução do consumo de estoque de potencial construtivo por região.

	Total Estoque	Consumo do Estoque de Potencial Construtivo									
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CENTRO	365.000,00	0%	1%	5%	5%	5%	7%	9%	12%	12%	12%
LESTE 1	1.606.000,00	2%	3%	9%	13%	18%	25%	29%	37%	37%	38%
LESTE 2	508.000,00	7%	14%	19%	34%	37%	39%	42%	45%	47%	47%
NORTE 1	510.000,00	10%	13%	24%	36%	42%	48%	52%	56%	57%	58%
NORTE 2	361.000,00	2%	8%	14%	29%	34%	47%	54%	57%	58%	59%
OESTE	1.422.000,00	3%	8%	21%	34%	41%	47%	55%	62%	64%	65%
SUL 1	1.170.000,00	5%	9%	19%	27%	37%	48%	57%	67%	70%	70%
SUL 2	977.000,00	10%	16%	26%	26%	29%	49%	56%	65%	67%	72%

Dentre as estratégias tomadas pelo mercado durante o período que surtiram efeito na maximização dos VGV, houve uma clara readequação no desenho dos projetos dos empreendimentos no sentido de aumentar o número de unidades comercializáveis. A Figura 15 expressa o parâmetro da fração ideal dos empreendimentos analisados, obtido através da divisão do total de unidades pela área do terreno, ou seja, representa a parcela de terreno físico pertencente a cada unidade, ou ainda, uma medida de densidade de unidades dentro do empreendimento. Pode ser visto que este índice mostra uma queda a partir de 2006 para o conjunto de lançamentos analisados, sendo mais expressiva entre os empreendimentos mais caros e menor nos mais baratos. As unidades mais baratas, entretanto, muitas vezes estão condicionadas a tipologias pré-definidas em normas que regulamentam a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) e não apresentam diminuição desse parâmetro pois já são construídas utilizando a menor área possível.

O início dessa queda pode ter relação com o redesenho das estratégias do mercado em decorrência da abertura de seus capitais e que foi mantida nos anos posteriores, quando o preço do metro quadrado cresceu virtuosamente (ver a seguir). A possibilidade de construir mais unidades por empreendimento, que tem vínculo direto com o uso pleno da combinação entre áreas computáveis e não computáveis, associada ao aumento dos preços, compõem o rol de estratégias que trouxeram ganhos inéditos para o mercado imobiliário em São Paulo nos anos de *boom*. Nesse cenário de crescimento, como será

visto na seção a seguir, os custos relativos ao pagamento de OODC se tornaram marginais frente ao cenário de aumento da lucratividade do setor.

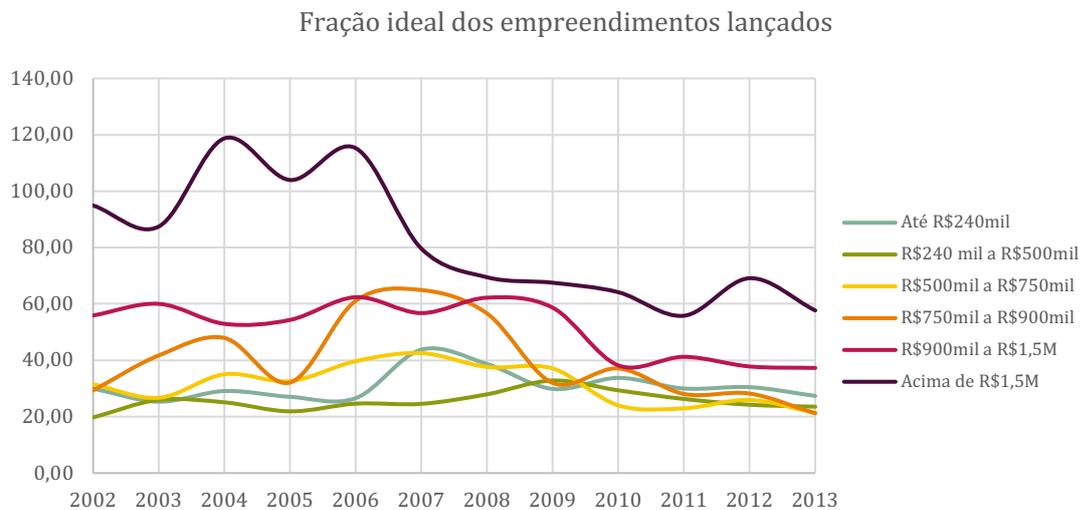


Figura 15: Fração ideal dos empreendimentos analisados. Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

Como já mencionado anteriormente, a ampla oferta de crédito destinado tanto a produção quanto a comercialização de produtos imobiliários e o conseqüente aumento da demanda solvável de imóveis próprios, alavancaram os valores de venda de novas unidades na capital, principalmente nas áreas mais periféricas e na região metropolitana a partir de 2008. Virgens (2016: 36) aponta que para a região do ABC, durante o mesmo período analisado nesta pesquisa, o preço médio ofertado pelo metro quadrado dos imóveis subiu de aproximadamente R\$3.000,00 em 2002, para cerca de R\$6.000,00 em 2012, tendo o município de São Caetano do Sul ultrapassado o preço de R\$7.000,00. Na capital, os dados mostram que houve um período de estabilidade dos preços do metro quadrado durante o primeiro período por volta de R\$7mil, com uma leve queda nos anos de 2007 e 2008, explicado pelos rebatimentos da Crise Financeira Internacional, mas que logo a partir de 2009 voltaram a crescer em ritmo acelerado, chegando a alcançar cerca de R\$11mil no fim da série. Importante apontar que o fator PMCMV surtiu efeitos muito mais expressivos na curva de preços do que o efeito da abertura de capital das empresas incorporadoras em 2006.

Preço médio do m² de área útil na cidade de São Paulo
data base: dez. 2017

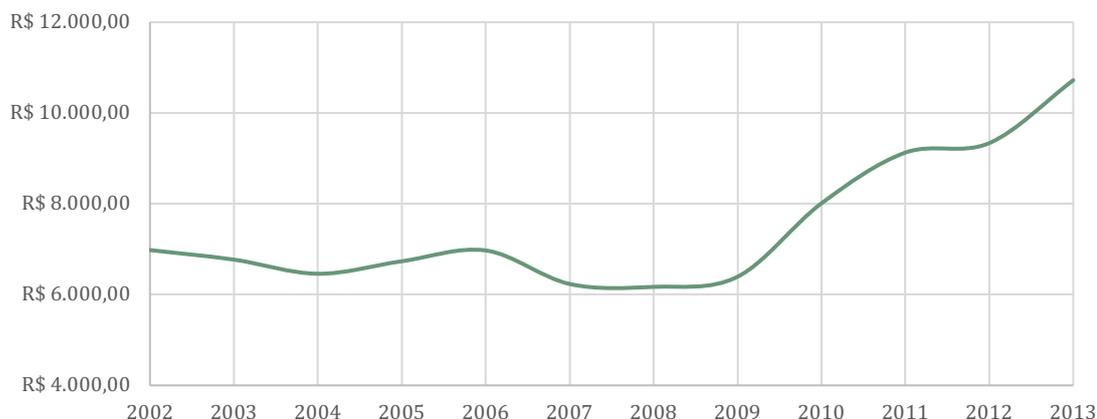


Figura 16: Preço médio do metro quadrado de área útil dos empreendimentos residenciais anunciados na capital (em valores de 2017). Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

Observando-se a valorização dos preços por faixa é possível notar que os empreendimentos mais baratos possuem um entrave maior na possibilidade de aumentar seus preços. Muito provavelmente devido às amarras normativas do PMCMV que congela o valor máximo da unidade financiável assim como o tipo de beneficiário, através do limite de renda. As faixas mais caras, no entanto, elevam a média da valorização, especialmente a faixa de imóveis acima de R\$1,5M, indicando que seu consumidor possui capacidade maior de acomodar os aumentos nos preços dentro de seu orçamento. As faixas médias, por sua vez, tiveram também um aumento expressivo passando de aproximadamente R\$8mil pelo metro quadrado no primeiro período para cerca de R\$12mil no fim do segundo período. Um aumento de cerca de 40% acima da inflação.

Preço médio do m² por faixa de preço do imóvel data base: dez. 2017

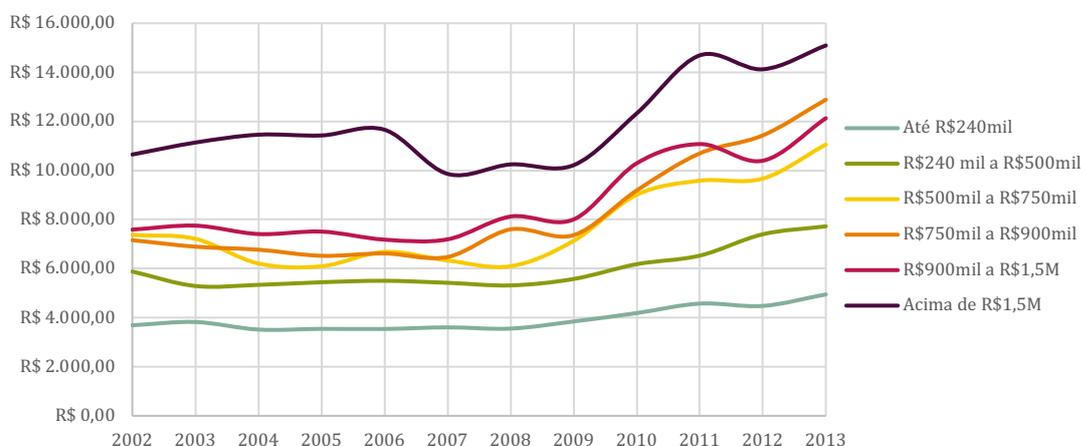


Figura 17: Preço médio do metro quadrado de área útil dos empreendimentos residenciais anunciados na capital por faixa de valor do imóvel (em valores de 2017). Fonte: autoria própria a partir de dados Embraesp.

Os dados expostos demonstram uma mudança no padrão de comportamento das atividades imobiliárias em São Paulo nos dois períodos entre 2002 e 2013 amparadas, principalmente pelos dois fatores: a reconfiguração macroeconômica que teve como cerne o estímulo à indústria da construção civil e expansão do crédito, promovidas no âmbito de políticas Federais, na escala nacional, e a aprovação de uma nova lei de uso e ocupação do solo urbano, no âmbito municipal, que garantiu possibilidades de redistribuição espacial destas atividades e ampliação das margens de lucro a partir da flexibilização dos parâmetros de aproveitamento dos lotes.

Pode-se identificar que durante o período avaliado, houveram algumas adaptações nas estratégias de negócios das empresas de incorporação frente às transformações no cenário econômico mais favorável que, junto com as alterações nas normas urbanísticas permissivas, contribuíram para a ampliação dos ganhos e sobre lucros das empresas. Dentre essas estratégias identifica-se o transbordamento de atuação para regiões mais periféricas voltadas à nova demanda solvável de menor renda, adaptações nos projetos arquitetônicos como forma de maximizar as margens de retorno do investimento, principalmente através da aumento na eficiência dos projetos (melhor combinação entre áreas computáveis e não computáveis) e uso massivo de dispositivos normativos

que concediam o incremento dos potenciais construtivos gratuitos para os projetos de modo a minimizar ao máximo a necessidade de pagar por área adicional.

A seguir serão apresentados os dados sobre a arrecadação de OODC no município para o mesmo período. Devido às diferenças metodológicas na elaboração da base de lançamentos e na base de OODC, não será possível fazer uma avaliação por faixa de valor de imóvel para a última, no entanto, será possível avaliar os resultados da aplicação do instrumento regionalmente. O capítulo seguinte se incumbirá de trazer uma avaliação mais detalhada entre lançamentos e OODC na medida em que se fará um estudo de caso a partir de uma amostra de todo o universo de arrecadação, podendo confrontá-la com as características dos empreendimentos que lançaram mão do instrumento.

Capítulo 3

3. A OODC EM SÃO PAULO: TRAJETÓRIA E ESPECIFICIDADES NA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO NO PDE 2002.

Ainda antes que a OODC fosse prevista pelo EC em 2001, já havia tido discussões para aplicá-la em São Paulo dez anos antes, na proposta de Plano Diretor de 1991 da gestão de Luiza Erundina. Na época a proposta esteve inserida dentro de uma ampla discussão entre vários setores da sociedade, inclusive com a participação popular de movimentos sociais, de modo inédito. A discussão sobre o instrumento incluía a delimitação de um coeficiente básico único e unitário para toda área urbana do município. Contudo, a proposta não seguiu para aprovação por conta da dificuldade de se construir uma lei que contemplasse todos os interesses envolvidos durante sua tramitação na Câmara dos Vereadores (CYMBALISTA; SANTORO, 2006).

Além do coeficiente básico único e unitário, a proposta incluía a divisão do território do município em duas zonas - adensável e não adensável – a depender da capacidade de infraestrutura instalada na região, com a cobrança pelo direito de construir acima do coeficiente básico nesta última. Nas áreas não adensáveis não seria possível adquirir potencial construtivo adicional.

Essa proposta, que hoje poderia ser conhecida como Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento consagrado pelo Estatuto da Cidade, trazia ao debate público a discussão sobre o que está contido no direito de propriedade e a implementação do que viria a ser uma diretriz do Estatuto, que é a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Propunha tirar a possibilidade de 10% da área da cidade cujos terrenos de São Paulo que se beneficiavam com a possibilidade de construir 4 vezes a área do terreno sem pagar, em contraposição aos 83% da cidade onde o zoneamento permitia construir apenas uma vez a área do terreno. Essa proposta mexeu com o mercado imobiliário que via na proposta um inibidor de seus lucros imobiliários. Estes questionaram, debateram e chegaram a um número negociado e pactuado com o poder Executivo, que poderia ser o coeficiente igual a dois. No entanto, havia um outro agravante para a aprovação do projeto de lei, que era o fato do partido da prefeita Erundina não ter maioria na Câmara de Vereadores. Apesar dos debates e pactos obtidos durante as Audiências e participação popular junto ao Executivo, o projeto não foi aprovado. (CYMBALISTA; SANTORO, 2006; p. 12)

Em 1998, em uma outra discussão sobre a construção de um novo Plano Diretor para o município, Villaça (1999; p. 241) aponta para uma clara pressão do setor imobiliário para que se aprovasse o dispositivo que regulamentasse as chamadas Operações Interligadas, criadas em 1988 o qual permitia a troca de potencial construtivo (até o limite de quatro vezes a área do terreno) por moradias de interesse social em qualquer região do município. A lei não foi aprovada e o instrumento das Operações Interligadas foi decretado inconstitucional, ainda em 1998, sob alegação de que se tratava de venda de exceções as regras do zoneamento para particulares e que, portanto, feria as regras de uso e ocupação do território (CYMBALISTA; SANTORO, 2006; p. 8).

É importante frisar, contudo, que embora sejam recorrentemente lembradas como a primeira aplicação do conceito de solo criado, nas operações interligadas este conceito foi aplicado parcialmente, apenas como venda de potencial construtivo adicional àquele definido pelo zoneamento tradicional. Entretanto, o desvio maior dessa conceituação foi o tratamento caso a caso das propostas de alteração desse zoneamento. Se a ideia do solo criado era equiparar a condição de todos os proprietários de terrenos a partir do coeficiente de aproveitamento único, a operação interligada exacerbou a

diferenciação dada pelo zoneamento ao possibilitar que os parâmetros urbanísticos, antes definidos por zonas, se multiplicassem na relação lote a lote. (MALERONKA; FURTADO, 2013; p. 14)

O projeto de Lei n. 290 de 2002 que gerou o Plano Diretor Estratégico (PDE – Lei Municipal n. 13.430/2002) do município no mesmo ano, propunha a delimitação de um coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 para todos os lotes urbanos e o pagamento de uma contrapartida para aqueles que ultrapassassem esse limite. Além disso, estabelecia limites máximos de 2,5 para a maior parte dos terrenos e 4,0 para algumas zonas específicas (MALERONKA; FURTADO, 2013; p. 15).

A disputa em torno dessas propostas foi grande e houve uma enorme pressão do setor imobiliário, liderado pelo Secovi e amparado por uma campanha midiática massiva contra estas medidas alegando a diminuição da atividade imobiliária na cidade, diminuição de empregos e encarecimento dos imóveis caso fossem aprovadas. Do mesmo lado da disputa também se posicionou a Secretaria de Finanças do município que alegava que a adoção de um coeficiente único e unitário para toda a cidade provocaria uma baixa nos preços dos imóveis que refletiria diretamente na base de arrecadação do IPTU de modo a diminuí-la e que a arrecadação via OODC não seria capaz de compensar essa perda. Em contrapartida, o setor imobiliário propunha que os coeficientes adotados pela lei anterior ao PDE 2002 fossem mantidos como coeficientes básicos e que houvesse a delimitação de novos coeficientes, ainda maiores, como limites máximos (BONDUKI, 2007).

O Plano Diretor aprovado (Lei Municipal n. 13.430, de 13 de setembro de 2002) classificou então os lotes da cidade com coeficientes básicos que variavam de 1,0 ou 2,0, dependendo da zona, e estabeleceu limites máximos que iam de 2,5 a 4,0. Criou ainda uma regra de transição entre a lei antiga para a nova lei, apresentada na Tabela 3.

Em termos gerais, as antigas zonas que permitiam CA=4, ficariam com o índice básico 2 (CA=2). Esse mecanismo ficou conhecido como “degelo” e foi acompanhado por um processo onde os empreendedores deram entrada no setor de aprovação com projetos que utilizavam os índices da lei de zoneamento em vigor, projetos que posteriormente seriam modificados, mas mantinham-se isentos do pagamento da Outorga (CYMBALISTA; SANTORO, 2006; p. 20).

Tabela 3: Regra de transição do CA básico entre 2002 e 2004. Fonte: PDE 2002 de São Paulo. Quadro 19, anexo à Lei Municipal 13.430/2002.

Zonas PDE 2002	Zonas anteriores à LPOUS 2004	CA básico		
		2002	2003	2004
ZER	Z1	1	1	1
	Z9	1	1	1
	Z2 , Z11, Z13, Z17 e Z18	1	1	1
	Z3 , Z10 e Z12	2,5	2	2
	Z4	3	2,5	2
ZM	Z5	3,5	3	2
	Z8-007, 02, 04, 05, 08, 11 e 12	3	2,5	2
	Z8-007, 10 e 13	2	2	2
	Z8-060, 01 e 03	1,5	1	2
	Z19	2,5	1,5	1
ZIR	Z6	1,5	1	1
	Z7	1	1	1

Dentre as vitórias do setor imobiliário com a aprovação do PDE Cymbalista & Santoro (2006; p. 20) sumarizam a regra de transição de redução dos CA básicos que garantiu aos empreendedores a possibilidade de protocolar projetos que congelassem os índices gratuitos antes que a nova LPUOS fosse aprovada (o Direito de Protocolo), a criação da modalidade Habitação de Mercado Popular (HMP) destinadas às famílias com renda inferior a 16 salários mínimos e isenta do pagamento de OODC e a garantia da isenção do pagamento de OODC nas Z2 (50% do território urbano) até o limite de CA 2,0 mediante ao aumento da área permeável do lote pelo dispositivo da Fórmula de Adiron. Enquanto que as vitórias da ala progressista foram a demarcação de CA básicos e máximos junto da aplicação da OODC e também a isenção de OODC para empreendimentos de habitação social (HIS) e HMP, o que teria o potencial de desonerar o produto final (moradia) tornando-o mais barato para seu público alvo.

3.1. O segredo nos detalhes - fatores de aplicação da OODC

A seção IV no PDE 2002 estabeleceu então a Outorga Onerosa do Direito de Construir no município e definiu quais seriam seus critérios de aplicação, assim como as zonas de incidência do instrumento e determinou a regulamentação de estoques de potencial construtivo que viria a ser feita dois anos mais tarde com a revisão da LPUOS em 2004. Definiu também a fórmula de cálculo da contrapartida no artigo 213 com a seguinte redação:

Art. 213 – A contrapartida financeira, que corresponde à outorga onerosa de potencial construtivo adicional, será calculada segundo a seguinte equação: $Ct = Fp \times Fs \times B$

Onde: Ct = contrapartida financeira relativa a cada m² de área construída adicional.

Fp = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4.

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1,0.

B = benefício econômico agregado ao imóvel, calculado segundo a seguinte equação: $vt \div CAB$, sendo vt = valor do m² do terreno fixado na Planta Genérica de Valores – PGV e CAB = Coeficiente de Aproveitamento Básico. (SÃO PAULO, 2002).

Os fatores da fórmula de cálculo da contrapartida, a saber o fator social e o fator de planejamento, poderiam tanto majorar quanto conceder descontos sobre o preço total de OODC a ser paga pelo empreendedor, dependendo do uso atribuído ao novo projeto ou do distrito em que estava sendo proposto, respectivamente. A ideia era que, ainda que se mantivesse o zoneamento e a delimitação dos coeficientes máximos de aproveitamento como principais fatores indutores do desenvolvimento urbano, estes fatores contribuíssem de modo complementar no direcionamento da atividade imobiliária para áreas prioritárias para o adensamento populacional de maneira a atribuir ao instrumento uma função urbanística, para além da sua função de partilha da mais-valia fundiária.

Estes fatores devem ser analisados, de um lado, sob o ponto de vista de sua capacidade efetiva de influenciar na tomada de decisão a respeito da escolha do local de lançamento de um empreendimento e com isso, na reconfiguração do adensamento urbano e, por outro lado, na perspectiva de qual o papel esses fatores em termos de perdas e ganhos da aplicação do instrumento, ou seja, qual o potencial que possuem

para viabilizar a utilização da OODC ou limitar sua ação em termos de redução da capacidade do instrumento em recuperar parcela da valorização fundiária.

Os valores para os fatores de planejamento (Fp) estão descritos no quadro 15A anexo ao zoneamento/2004. Ele é definido para cada distrito do município, subdividido nos fatores para uso residencial e uso não residencial, que podem variar de 0,5 a 1,4. Ou seja, o Fp tem o potencial de tanto diminuir o valor da contrapartida, quanto a torná-la mais cara, em relação ao preço original do terreno definido pela Planta Genérica de Valores (PGV). Seu valor é determinado levando-se em consideração o intuito, definido no plano diretor, de adensar ou não certas regiões da cidade. Assim, se nas áreas centrais valorizadas, já adensadas para o uso residencial, a intenção em termos de desenvolvimento urbano for conter a ocupação, aplica-se um Fp maior que 1,0, enquanto nas regiões onde o intuito é promover o adensamento, aplica-se um índice menor que 1,0. Esta variação territorial do Fp está expressa na Figura 18 a seguir. Pode ser observado que, para a maior parte do território, o Fp residencial fica em torno de 0,6 (igual a um desconto de 40% no valor venal do terreno), mas aumenta nos distritos mais valorizados e mais procurados pelo setor construtivo – aqueles localizados no quadrante sudoeste.

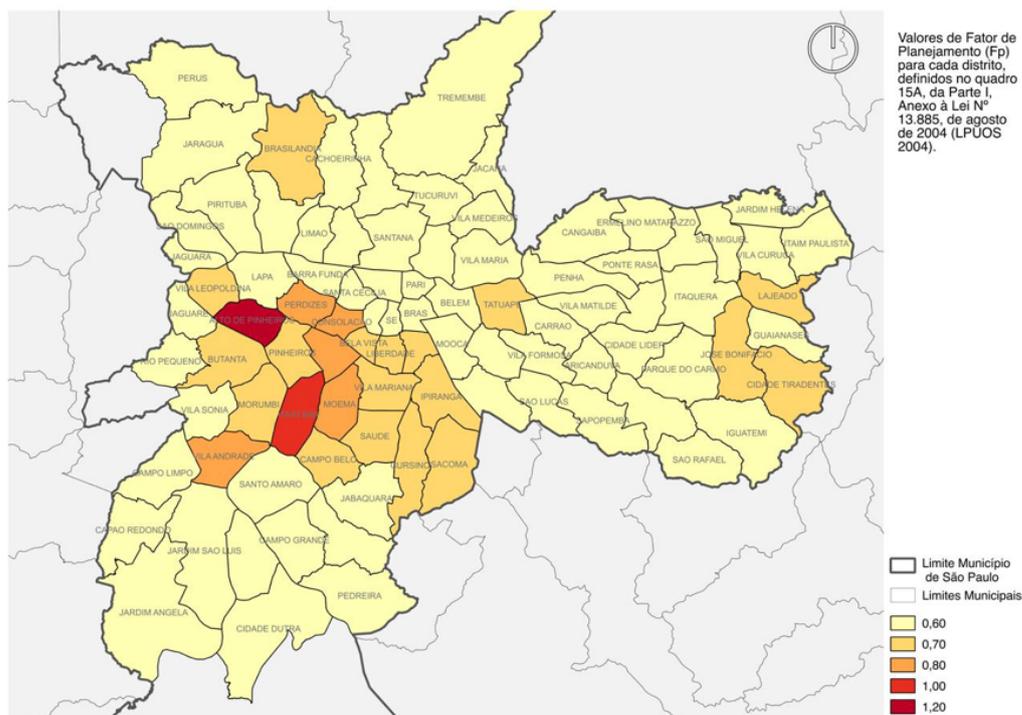


Figura 18: Distribuição do Fator de Planejamento por distrito em São Paulo. Fonte: elaboração própria.

O fator social (Fs) definido no quadro 16, anexo à mesma lei, é definido de acordo com o uso do empreendimento a ser licenciado, podendo variar de 0,0 a 1,0. Para os usos de HIS e HMP com até 50 metros quadrados seu valor é 0,0 (para HMP de até 70 m², será 0,9 e 1,0 para as demais). Será 0,0 também para os usos institucionais públicos variando até 0,7 para outros usos institucionais particulares (hospitais, escolas, universidades, etc.). Para os usos restantes, o Fs é 1,0.

O preço dos terrenos utilizado para o cálculo da outorga é, como já mencionado, descrito pela Planta Genérica de Valores (PGV) do município que é, por sua vez, determinada através de ato administrativo a partir da aprovação dos preços pela Câmara Municipal. Seus valores são comumente menores do que aqueles praticados pelo mercado, justamente porque sua atualização não segue os índices de inflação do mercado. Estes valores são tomados como referências para a cobrança de IPTU na cidade.

A lei municipal 15.044, de 3 de dezembro de 2009 atualizou os valores do metro quadrado dos terrenos na PGV (que tiveram sua última atualização, anterior à esta, no ano de 1986) e determinou que, a partir de 2013, o poder Executivo ficaria obrigado a enviar ao poder Legislativo, a cada dois anos, *“projeto de lei com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno”* (SÃO PAULO, 2009). Assim, em 2013, houve a segunda alteração dos valores da PGV dentro do período de vigência do PDE 2002, por meio da Lei n. 15.889/2013.

O PDE 2002 determinou ainda que deveriam ser estabelecidos estoques de potencial construtivo adicional para cada distrito, os quais seriam adquiridos através da OODC. O quadro 8, anexo a LPUOS 2004 definiu então as quantidades disponíveis, em metros quadrados, desses estoques subdividindo-os para os usos residencial e não residencial e que deveriam ser concedidos no período entre 2000 e 2009. Após este período, o poder Executivo poderia atualizar ou rever tais valores. A quantidade de estoque disponível para cada distrito foi definida levando-se em consideração dados demográficos, de mobilidade urbana, de atividade construtiva e outras infraestruturas urbanas. A Figura 19 representa a quantidade inicial de potencial construtivo adicional definido pela LPUOS 2004.

Somados estes fatores ao dispositivo da Fórmula de Adiron, são vários os mecanismos pelos quais a arrecadação de OODC poderia ser diminuída em troca de uma possível readequação do adensamento urbano proposto pelo PDE. Com a apresentação dos dados de pagamento da contrapartida, será possível avaliar a real efetividade destes fatores sobre a aplicação do instrumento e sua capacidade de aumentar capturar parte da valorização fundiária e também de promover indução do desenvolvimento urbano nas áreas prioritárias com capacidade de infraestrutura instalada.

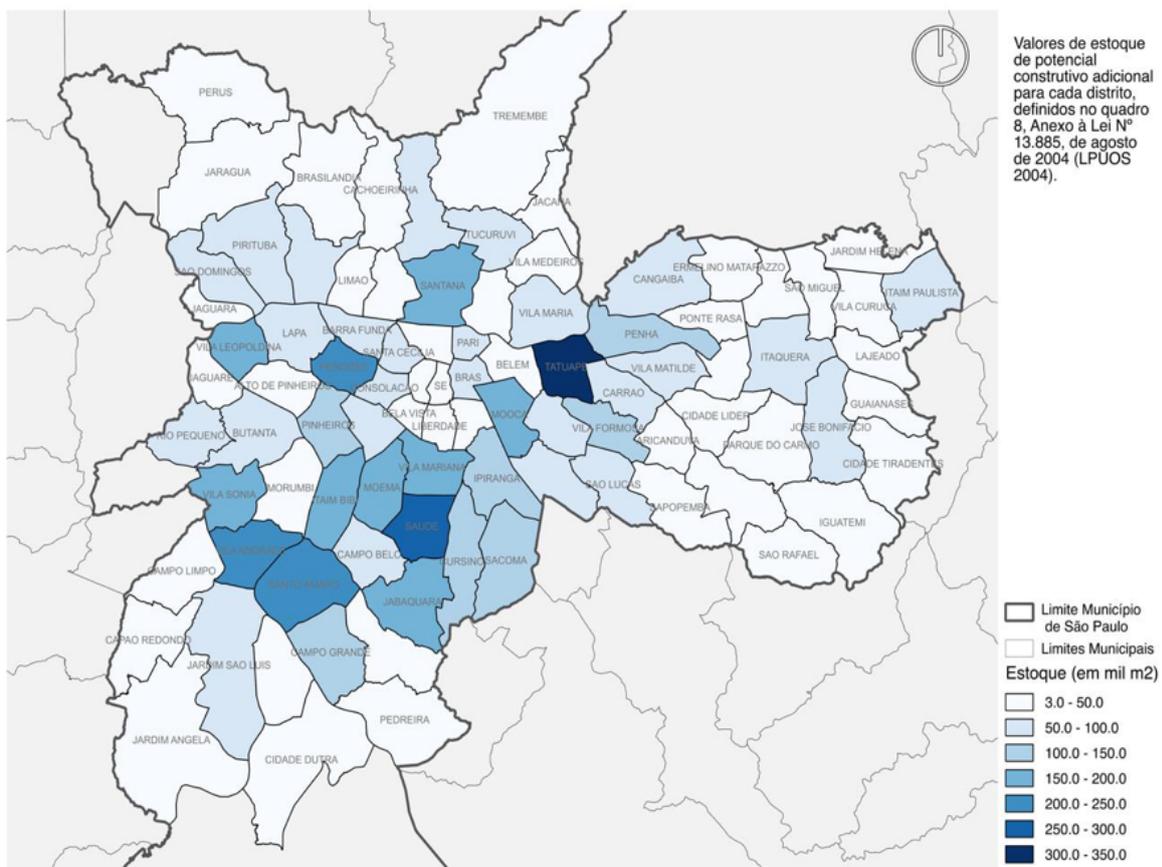


Figura 19: Distribuição dos estoques de potencial construtivo adicional por distrito. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP.

3.2. Evolução da arrecadação de contrapartida via OODC no município

A base de dados de arrecadação de OODC da PMSP informa uma soma de R\$ 1.246.374.619,45³⁹ de arrecadação via instrumento a partir de pagamentos feitos por empreendimentos residenciais entre 2004 e 2013. Apesar de ter sido previsto pelo PDE em 2002, o instrumento só começou a ser aplicado em 2004 com a nova lei de zoneamento que o regulamentou. Nos dois primeiros anos de aplicação os patamares de arrecadação são os menores da série. A baixa arrecadação pode ser atribuída ao número elevado de lançamentos que usaram do Direito de Protocolo no momento do licenciamento e não precisaram pagar OODC.

A partir de 2006 o volume arrecadado começa a crescer e atinge seu pico em 2007, quando foram direcionados mais de R\$157 milhões para o FUNDURB via OODC. A diferença de arrecadação entre o primeiro e segundo período é expressiva. Enquanto que na primeira metade a arrecadação foi de R\$ 437 milhões no segundo, foi de quase o dobro com R\$ 802 milhões. Frente a esse aumento de arrecadação para o segundo período, convém retomar aqui os dados evidenciados na Figura 14 que mostram, contra intuitivamente, uma queda do consumo de potencial construtivo adicional. Novamente o Direito de Protocolo e a redução dos índices máximos de aproveitamento da lei de zoneamento de 2004 esclarecem essa relação inversa. Isto é, apesar de no primeiro período ter havido mais lançamentos que usaram potencial construtivo maior, a maioria deles não teve de pagar pelo solo criado. Em contraposição, no segundo período houve aumento do número de lançamentos que utilizaram a OODC, ainda que individualmente os lançamentos consumiram pouco potencial construtivo, devido a redução do CA máximo e a possibilidade de altos índices básicos⁴⁰.

³⁹ Valor para a data base de dezembro de 2017 corrigido pelo IGP-DI.

⁴⁰ Em diversas zonas o CA básico podia alcançar 2,0, enquanto como visto na Tabela 1, a maioria dos empreendimentos lançados no segundo período foram com CA máximo igual a 2,5. Ou seja, havia necessidade de consumir apenas 0,5 em OODC.

Arrecadação de OODC - data base dez. 2017
data base: dez. 2017

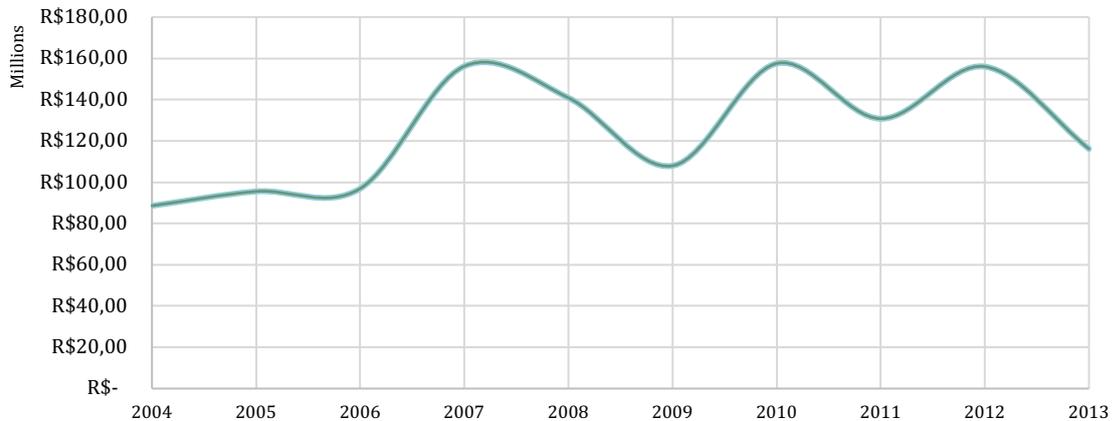


Figura 20: Arrecadação de contrapartida financeira via OODC. Fonte: elaboração própria a partir de dados Geosampa, 2017.

Como visto anteriormente, o consumo de potencial construtivo adicional foi mais significativo principalmente nas faixas de imóveis mais caros, tendo as faixas mais baratas praticamente não construído acima do básico gratuito. Dessa maneira, a leitura da curva de arrecadação de OODC estará mais vinculada à dinâmica do mercado de padrão médio-alto e alto. Em compensação, mesmo que os empreendimentos mais caros tenham sido os que mais consumiram, não quer dizer que, individualmente, eles tenham pago um valor alto pelo potencial adicional. A média do preço pelo metro quadrado de potencial adicional está muito mais próxima aos valores mínimos de cada ano do que os valores máximos. É dizer que a quantidade alta de pequenos valores pagos em OODC impulsionam o valor médio para baixo. Enquanto que a curva para os valores máximos apresenta um comportamento muito mais irregular, que pode estar relacionado com o fato de poucos empreendimentos terem pago um valor alto de outorga (Figura 21).

Ainda assim, é possível notar uma desvalorização real do preço da OODC devido à dificuldade da PMSP em atualizar a PGV anualmente. Os momentos de elevação no preço da contrapartida coincidem principalmente com os anos em que houve atualização da base de valores venais. Regionalmente (Figura 22) os preços do metro quadrado de OODC refletem o padrão da PGV. As regiões Sul e Oeste - aquelas onde

está inserido o quadrante sudoeste - apresentam os maiores valores junto com alguns distritos da região Centro, ainda que esta última região tenha sido a que apresentou o menor número de solicitações de compra de outorga. Assim, o preço de OODC por região reflete que, nesse quesito, a aplicação do instrumento está em consonância com seus objetivos de captar a valorização fundiária desigual na cidade, na medida em que se cobra mais onde a terra é mais cara, e menos onde é mais barato.

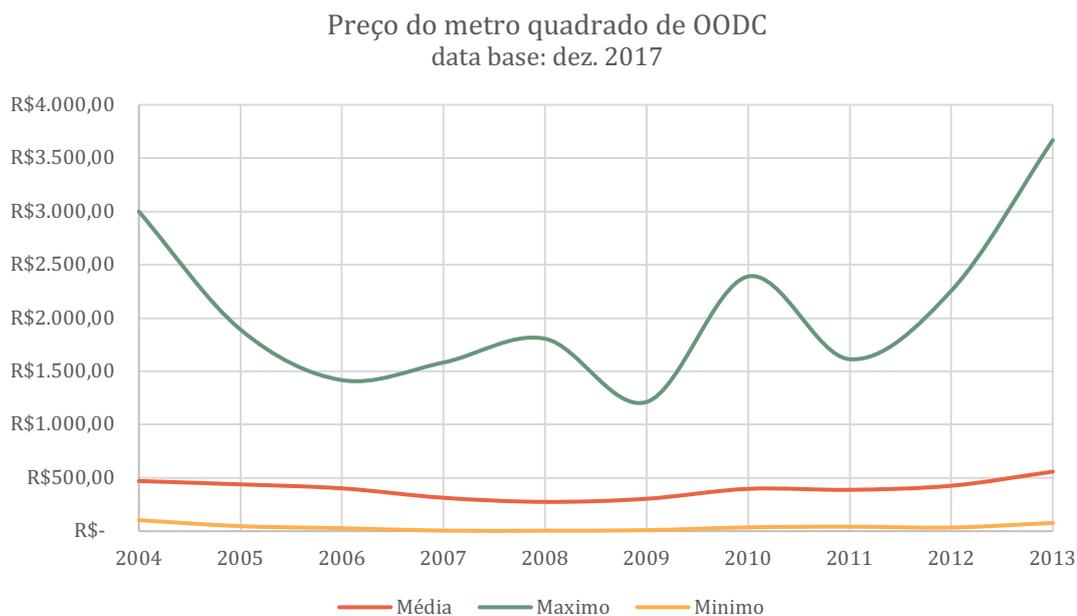


Figura 21: Média, mínimo e máximo do preço do metro quadrado de potencial adicional pago via OODC. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP.

Ao mesmo tempo, as mesmas regiões Sul e Oeste foram aquelas onde mais se arrecadou e onde mais houve pedidos de compra de OODC (Figuras 23), confirmando que são justamente os empreendimentos inseridos nas faixas de imóveis mais caras aqueles que mais pagaram por potencial adicional. Retomando as curvas que mostram a valorização do preço do metro quadrado dos lançamentos (Figura 17), considerando que para as faixas mais caras a curva de valorização é significativamente mais acentuada do que para as faixas mais baratas⁴¹, seria possível interpretar que, ainda que os empreendimentos nessa tipologia paguem um valor maior em OODC, esse aumento nos custos do projeto

⁴¹ As faixas mais caras chegam a apresentar aumento real de 100% no preço do metro quadrado de área útil entre o início e o final do segundo período.

poderia ser dissolvido dentro da valorização do preço do imóvel, considerando sua relevância dentro de todo o VGV.

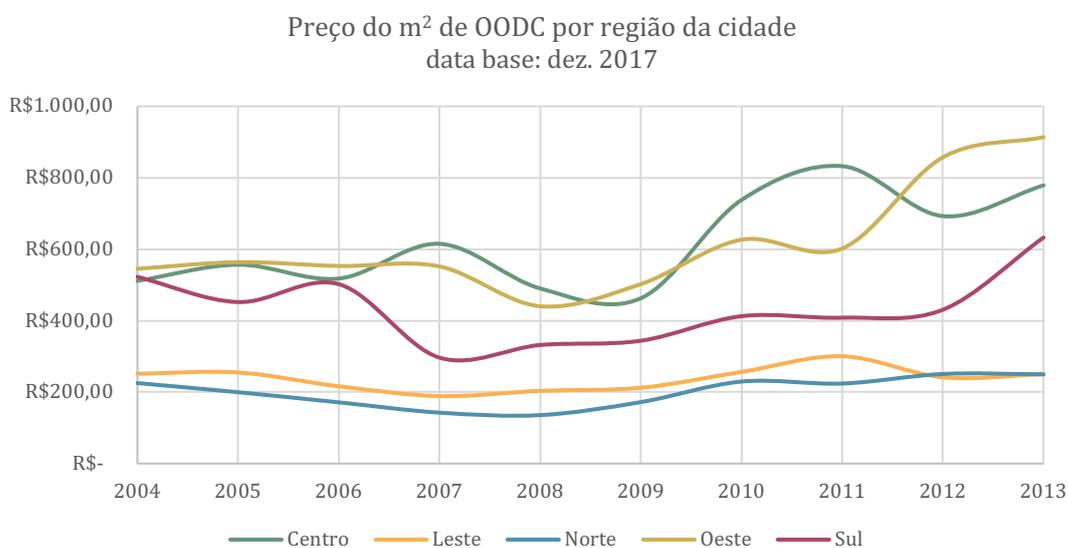


Figura 22: Preço do m² de OODC por região da cidade. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP, 2017.

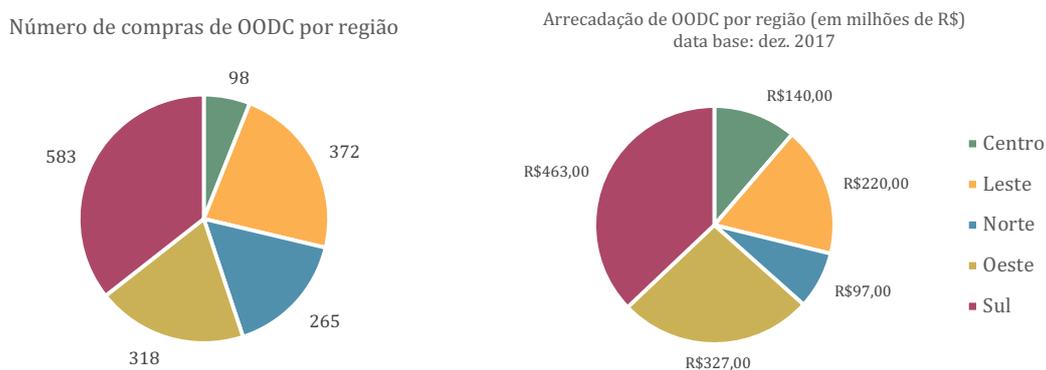


Figura 23: Número de solicitações de compra de OODC e valor arrecadado por região do município. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP.

Não foi possível identificar nesta pesquisa se de fato o fator de planejamento (Fp) tenha surtido efeito na tomada de decisão sobre a localização do empreendimento. Segundo entrevistas, esse parâmetro que foi pensado como um fator de desconto no preço da OODC em áreas onde há o intuito de adensar, é inócuo sobre a tomada da decisão do negócio. Os entrevistados, ao contrário, apontam que a definição do local de lançamentos tem relação com a capacidade de pagamento da demanda e, com isso, na capacidade de se efetivar o VGV esperado para o empreendimento considerando as

taxas de retorno pelo investimento esperadas pelo incorporador. Ainda segundo as entrevistas, os descontos ou encarecimento no preço da OODC proporcionado pela aplicação do Fp compreende uma quantia marginal que pouco influencia no computo geral da viabilidade. Na mão oposta, parece haver uma clara correlação entre a decisão da localização do empreendimento com o parâmetro máximo de aproveitamento do terreno, de modo que possibilidade de otimização o VGV trazida pelo aumento do CA utilizado no projeto supera o encarecimento do ônus pago em OODC.

Essas evidências mostram apenas que a tentativa de induzir a atividade imobiliária a partir de fatores de desconto ou de encarecimento do preço da OODC são limitadas e pouco efetivas. De fato, o que se registrou é que a predisposição do incorporador em pagar mais pelo potencial adicional está condicionada com as possibilidades reais de aumento do VGV do empreendimento e sua margem de retorno. Com isso, o preço da OODC entra na conta da viabilidade com um caráter menos de ônus e mais como um investimento a ser feito que trará retorno financeiro no futuro.

A indução do adensamento estará vinculada, por sua vez, à oferta de potenciais construtivos mais permissivos, ainda que pagos. Pois é justamente o aumento desse parâmetro que possibilita a maximização do VGV. Desse modo, a efetividade da OODC tanto em relação ao seu potencial de capturar a valorização quanto na indução do desenvolvimento urbano depende mais da definição de parâmetros de aproveitamento condizentes com os objetivos da política urbana (em especial o CA básico único e unitário) do que com fatores de desconto ou encarecimento da contrapartida.

A evolução de área outorgada (potencial construtivo adicional) via OODC (Figura 24), assim como os dados de arrecadação, apresenta um ritmo baixo para os dois primeiros anos da série devido ao uso do Direito de Protocolo. A partir de 2006 a curva mostra um rápido crescimento de área outorgada que atinge seu pico em 2008 quando foram consumidos quase 45 hectares em área adicional. Esse período de crescimento coincide com o período pós abertura de capital das empresas em que o mercado passou a incorporar em terrenos grandes e lançar os mega condomínios, ou condomínios clube, como já discutido no capítulo anterior. Essa estratégia de expansão de suas atividades como forma de realizar os investimentos feitos no setor pode ter refletido especificamente nessa elevação rápida de compra de potencial construtivo adicional.

A partir do segundo período é interessante notar que, apesar de ser a fase em que mais se arrecadou recursos via OODC e o período em que mais houve atividade imobiliária devido ao *boom* imobiliário pós 2009, a curva de área outorgada apresenta uma queda. Como apresentado na Tabela 2, essa queda é parcialmente explicada pelo esgotamento do estoque de potencial construtivo nos distritos mais procurados pelo mercado para as faixas mais altas. Cabem ressalvas à essa interpretação, no entanto. Dos 18 distritos que esgotaram totalmente seus estoques de potencial construtivo, apenas 8 estão localizados nas zonas Sul e Oeste (Lapa, Morumbi, Ipiranga, Jaguaré, Vila Andrade, Sacomã e Cursino), enquanto que os oito distritos que mais lançaram empreendimentos foram os de Vila Andrade (172), Itaim Bibi (171), Vila Mariana (168), Saúde (128), Perdizes (121), Moema (112), Tatuapé (87) e Lapa (84). Apenas Vila Andrade e Lapa estão nas duas categorias.

Por outro lado, novamente seria possível relacionar a diminuição tendencial de consumo de área outorgada no segundo período com a diminuição de zonas com potencial construtivo igual a 4,0, e por isso, na escassez de terrenos onde é possível construir mais. Isso condicionou o mercado a atuar em áreas com índices mais baixos, forçando-o a utilizar menos OODC.

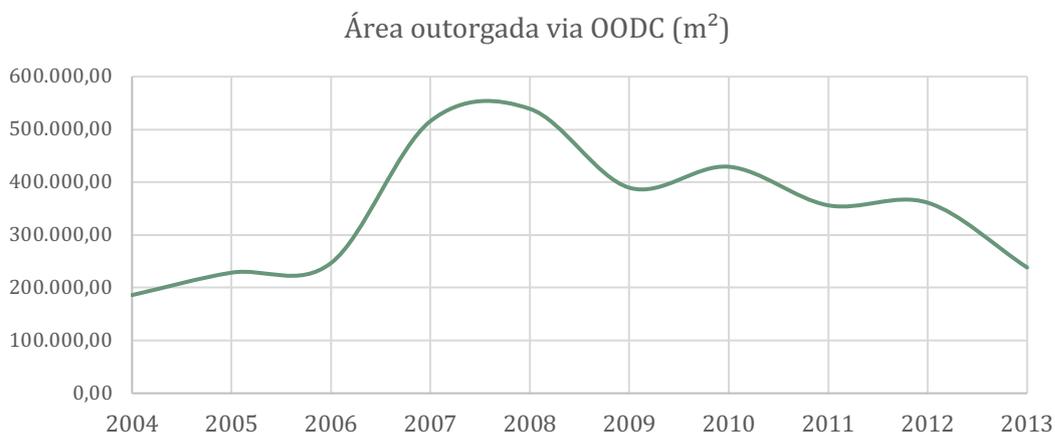


Figura 24: Área adicional comercializada via OODC. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP.

Comparando os dados de arrecadação de OODC com os dados de lançamentos imobiliários analisados na seção anterior tem-se uma ideia do que representou a aplicação do instrumento frente a toda dinâmica do mercado residencial para o período.

Em termos de recursos arrecadados a OODC, na média, não chega a representar 1% dos cerca de R\$172 bilhões lançados.

Na medida em que a OODC se constitui um instrumento que capta a valorização fundiária e, dentro das práticas do mercado, como ficou claro nas entrevistas, o valor pago em contrapartida é encarado como custos com terreno, seria mais preciso analisar qual foi a proporção da arrecadação em relação à valorização dos preços dos terrenos na capital. O que não foi possível calcular por falta de dados sobre preço da terra para São Paulo.

Apesar disto, durante uma das entrevistas realizada com um agente privado que atua na região do quadrante sudoeste, foi possível ter acesso à planilha de viabilidade de um empreendimento de padrão médio alto que estava sendo lançado no distrito de Pinheiros. Para este empreendimento especificamente o valor de cerca de R\$5,7 milhões pagos em OODC representava aproximadamente 23% dos custos com terreno. Enquanto que em relação ao VGV esperado do negócio, a proporção foi de 2%.

Importante acentuar que este empreendimento foi lançado sob as regras da nova legislação (PDE 2014) e não se trata mais da legislação analisada nesta pesquisa e ainda que este novo PDE revisou a fórmula de cálculo da contrapartida deixando-a - segundo várias críticas ao novo dispositivo - mais cara. Ainda assim é possível se ter uma ideia na diferença expressiva na ordem de grandeza ao se analisar a arrecadação de OODC frente o valor geral de lançamento do investimento e o custo de terreno.

Em relação à área outorgada a comparação entre a aplicação do instrumento e a dinâmica do mercado fica mais clara. O potencial construtivo adicional adquirido via OODC representou na média 13% de toda área útil lançada no período. Nos primeiros anos da série os valores ficam em torno de 9% e no segundo período, sobem para 15%. O pico é atingido em 2008 quando 18% útil lançada naquele ano foi adquirida via instrumento.

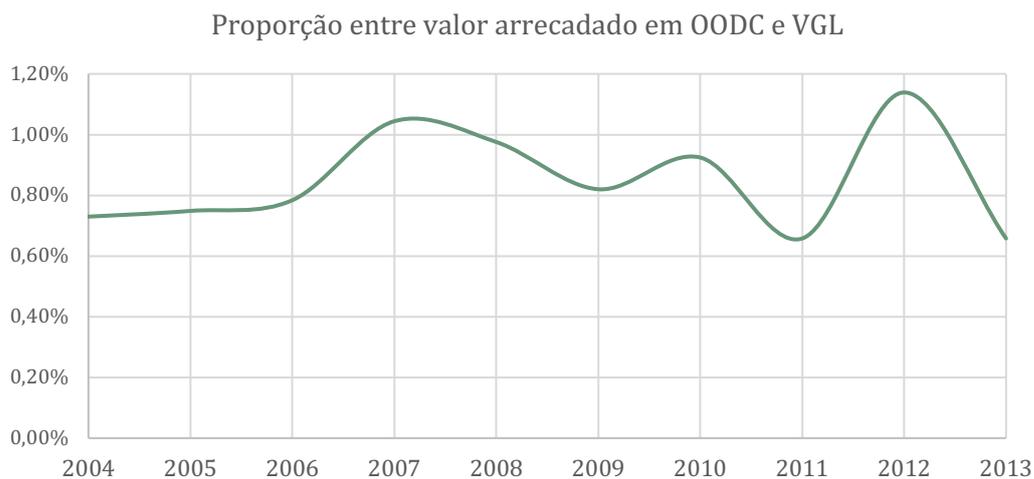


Figura 25: Proporção entre valor arrecadado em OODC e VGL. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP.

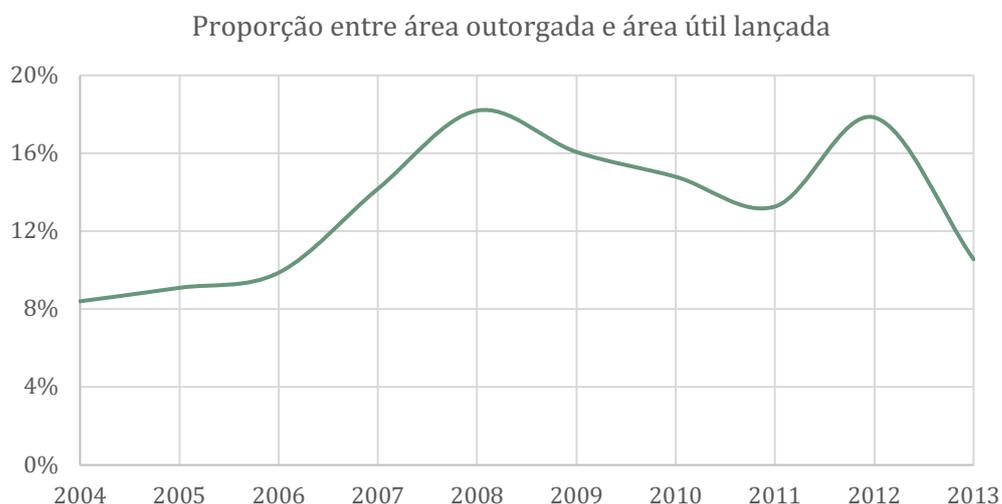


Figura 26: Proporção entre área adquirida via OODC e área útil total lançada pelo mercado. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP.

Por fim convém também fazer uma análise sobre o que representou o consumo de outorga em termos de CA, para poder compará-la com o uso de CA dos empreendimentos lançados (Figura 14). Na Figura 27 observa-se que para todas as regiões, com exceção do centro, pelo menos 70% dos pedidos de compra de OODC não chegaram a consumir 1,0 de CA. A região Centro que se destaca por ter a maior parcela de empreendimentos que compraram mais que 1,51 em CA (cerca de 40%), teve a maioria dos empreendimentos ali lançados localizados dentro de uma ZCPb com CA máximo igual a 4,0, como pode ser visto na Figura 28. O que confirma a predisposição

de um empreendedor gastar um valor maior com custos relativos ao potencial construtivo adicional desde que o VGV do empreendimento seja maximizado de forma a cobrir este custo e ampliar o retorno do negócio. Durante as entrevistas ficou claro de que a estratégia do mercado é de buscar, prioritariamente, zonas com maior CA e de sempre utilizar todo o potencial construtivo disponível (CA máximo) para o lote a ser incorporado.

Para a gente é muito assim: ou 8 ou 80. Ou eu utilizava meu CA máximo ou não utilizava nada de potencial. Muito difícil as vezes em que a gente deixou de utilizar o CA máximo. A não ser se houver alguma restrição. (Entrevistado 5, consultor privado de incorporação).

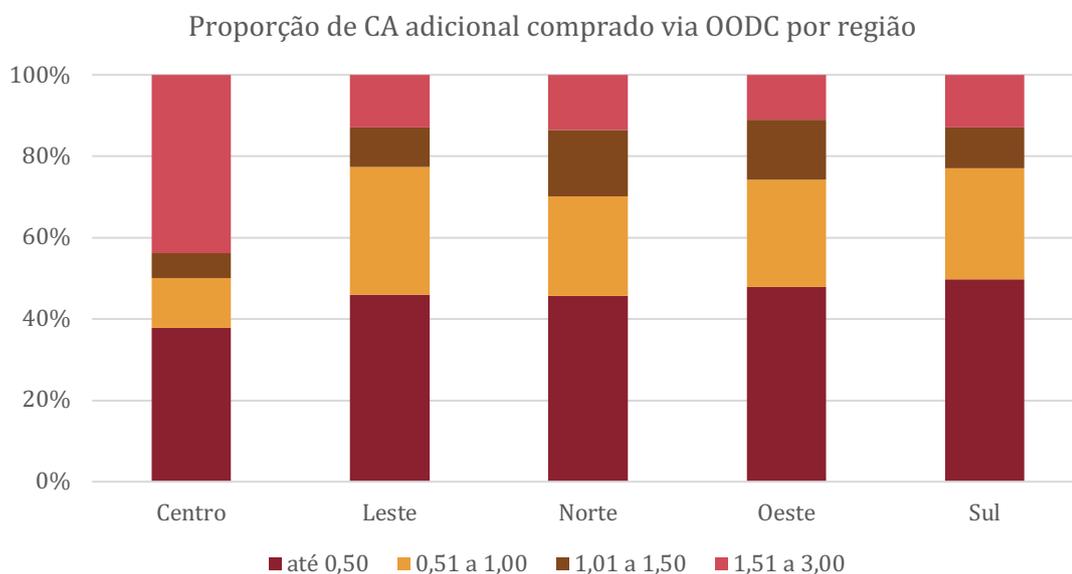


Figura 27: Proporção de CA adicional comprado via OODC por região. Fonte: elaboração própria a partir de dados PMSP, 2017.

Nesse caso, poderia-se interpretar que, a luz da conceituação de Wheaton e DiPasquale (1996), o mercado imobiliário buscou expandir a curva de equilíbrio CA ideal *versus* retorno do negócio através do aproveitamento total das possibilidades de aumentar o potencial construtivo gratuito através dos benefícios da lei (Adiron e Direito de Protocolo) em conjunto com a compra de potencial adicional via OODC naqueles casos em que apenas com os benefícios não fosse possível atingir o CA máximo. Vê-se que aplicando o caso de São Paulo ao modelo proposto pelos autores (Figura 5), o cenário

colocado de aumento dos preços no mercado impulsionou a busca por áreas em que pudesse exercer todo o potencial construtivo, ainda que fosse necessário pagar, pois os aumentos de VGV proporcionados pelo mercado em crescimento compensaria o aumento de custo dos projetos pelo encarecimento da obra e pagamento de OODC.

Dessa maneira, a análise dos dados de arrecadação de OODC indica uma possível receptividade por parte do setor imobiliário ao instrumento, uma vez que a possibilidade de aumentar o uso de potencial construtivo significou na maximização dos retornos dos investimentos. Entretanto as brechas abertas pela possibilidade de aumentar os níveis de potencial gratuito - mantidas na legislação de 2002 por pressão dos agentes do setor - agiram no sentido de anular as possibilidades de efetivação do instrumento em capturar parte da expressiva valorização fundiária ocorrida na cidade durante o período analisado.

Com isso, o poder público perde capacidade também de aproveitar os momentos de crescimento do mercado para fazer crescer a sua própria capacidade de financiamento dos investimentos públicos e implantação de programas e projetos urbanos, isto é, enfraquece a capacidade redistributiva do instrumento. Na mão oposta, a tendência de o setor imobiliário continuar incorporando de modo privado os benefícios gerados por investimentos coletivos é reforçada.

Para todo o universo de ocorrências de pagamento de OODC estudado aqui, os dados mostram que o Fp utilizado no cálculo da contrapartida foi igual a um, ou seja, sem trazer descontos ou majoração na quantia cobrada. Com isso fica evidenciado que a PMSP, ao aplicar o instrumento, ainda que considere sua função urbanística no texto da lei, o condiciona apenas a sua função arrecadatória, pois deixa de considerar as discrepâncias do território paulistano (tanto em relação à oferta de infraestrutura como na valorização fundiária) ao anular os efeitos do uso de Fp diferenciado. Demonstrando que tanto para o mercado, como exposto anteriormente, como para o poder público, o Fp não condiciona a efetividade na indução do desenvolvimento urbano através da aplicação do instrumento.

Entretanto, resta a dúvida sobre qual seria a efetividade do Fp na influência sobre a localização dos empreendimentos caso tivesse sido aplicado de modo diferenciado, uma

vez que a OODC não comprometeu a tomada de decisão dos incorporadores, mas, pelo contrário, foi tida como um custo de oportunidade.

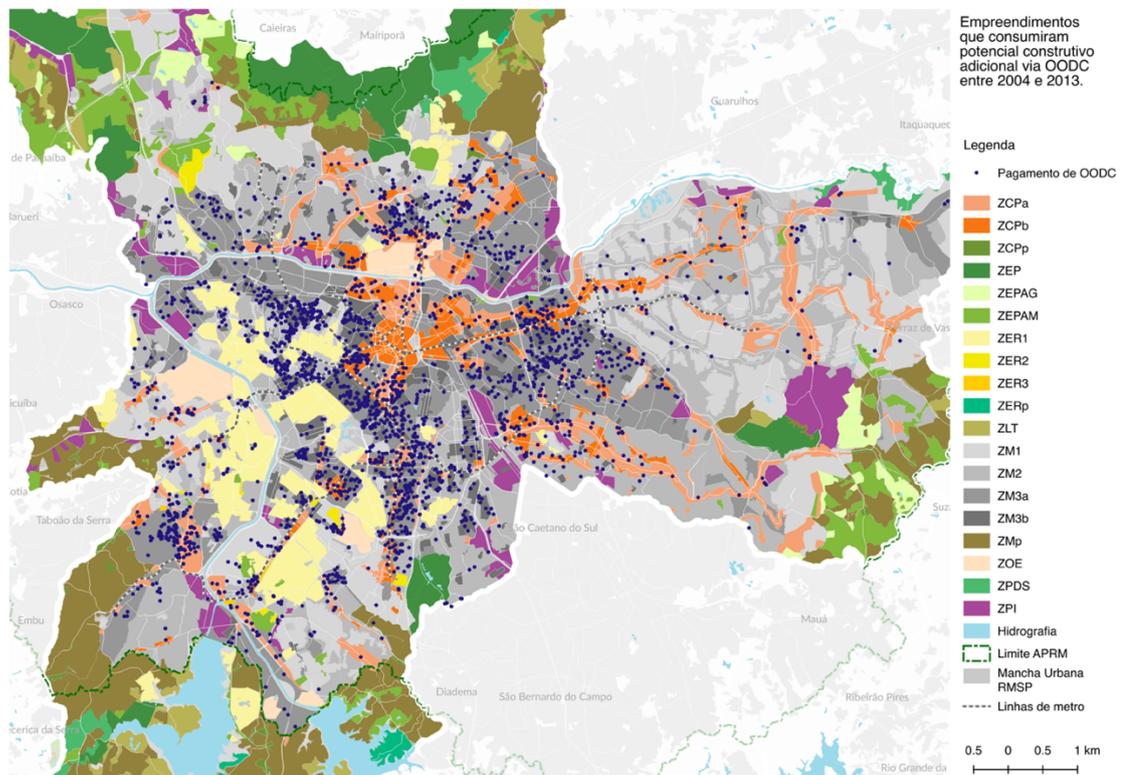


Figura 28: Pontos de pagamento de OODC entre 2004 e 2013.

Os dados analisados até deixam claro que, de um lado, o cenário de dinâmica imobiliária formal na cidade, foi definido por um incremento dos lançamentos imobiliários nas áreas com maior oferta de infraestrutura urbana aliado à alavancagem dos preços em decorrência do momento de *boom* imobiliário na segunda metade do período estudado. Estes incrementos aliados às mudanças nas estratégias de tomada de decisão das empresas incorporadoras que passaram a projetar empreendimentos mais densos em número de unidades e com unidades menores em área, culminou em ganhos extraordinários ao setor, sustentados principalmente pela conjuntura positiva de oferta de crédito e aumento da demanda solvável.

Este cenário de lucratividade ocorreu mesmo em face das mudanças trazidas pelas novas normas de uso e ocupação do solo que diminuiu significativamente a oferta de solo [virtual] urbanizado, em virtude da redução dos índices de aproveitamento máximo dos terrenos, e da aplicação de novos instrumentos do EC, em especial a OODC.

O adensamento das áreas com maior capacidade de infraestrutura instalada, entretanto, aconteceu pelo aumento da oferta de unidades habitacionais mais caras. Houve no período uma expansão dos lançamentos de unidades de padrão médio, médio-alto e alto, aliado a um correspondente declínio das unidades mais baratas voltadas à população beneficiária do PMCMV.

Ainda que a OODC tenha cumprido seu papel em cobrar mais em regiões mais valorizadas, sua aplicação foi comprometida por diversos fatores, sendo os principais: a possibilidade de usufruir do Direito de Protocolo, a diminuição da oferta de potencial construtivo “outorgável” devido à incidência da fórmula de Adiron e o rebaixamento dos CA máximos, a perda da capacidade de utilização do Fp no cálculo da contrapartida, a morosidade na atualização da planta fiscal do município.

3.3. Aprofundando a análise: empreendimentos que usaram OODC

Nessa seção da dissertação é realizada uma análise mais aprofundada das bases de dados apresentadas até agora a partir da identificação do consumo de OODC pelos empreendimentos lançamentos na cidade, o objeto desta etapa é, investigar o que representou o consumo de potencial construtivo adicional e o pagamento de OODC em relação ao que se foi produzido pelo mercado no período, entendendo qual o papel que a conjuntura macroeconômica e de política urbana tiveram nesse contexto. Ao fim da seção são selecionados três empreendimentos distintos, mas que apresentam algumas características em comum que os tornam comparáveis. Às interpretações dos dados são adicionados apontamentos de alguns estudos semelhantes realizados no Reino Unido que também tiveram como objetivo avaliar a incidência de mecanismos de captura de mais valia sobre a atividade de agentes privados do mercado imobiliário.

Foram selecionados 374⁴² empreendimentos residenciais que compreendem uma amostra representativa do universo de pontos de arrecadação de OODC na cidade

⁴² Este número foi calculado para contabilizar uma amostra representativa de todo o universo de dados sobre arrecadação de OODC. Por meio do cruzamento destas ocorrências com a base de dados de lançamentos foi possível conectar, através do endereço, as informações de uma base na outra para o total de empreendimentos da amostra.

durante o período estudo. Essa amostra soma um VGG de R\$ 20,8 bilhões em novos imóveis lançados e um total de arrecadação de contrapartida de OODC de R\$ 250,00 milhões. Os empreendimentos selecionados estão distribuídos pelas regiões da cidade, mas com uma concentração maior naquelas áreas onde houve maior dinamismo imobiliário (Regiões Sul e Oeste) seguindo o padrão visto no capítulo anterior.

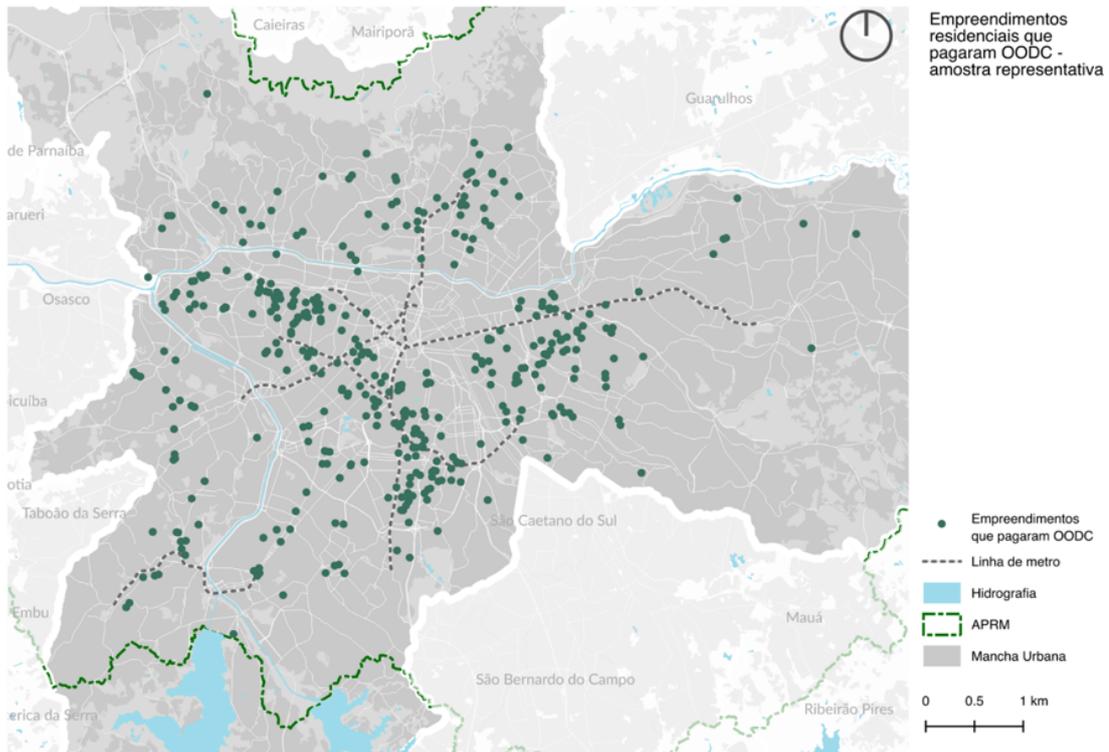


Figura 29: Amostra dos empreendimentos que consumiram OODC em São Paulo. Elaboração própria a partir de dados PMSP e Embraesp.

A maior parte da área construída adicional (ACA) comprada via OODC da amostra (98,6 ha) foi para a construção de empreendimentos das faixas B e C (50%), enquanto a faixa A foi a que menos adquiriu (5%), a faixa D (10%), E (18%) e F (9%). Foram também as faixas B e C que também mais pagaram pelo instrumento – 46% do total arrecadado. O restante é dividido para entre as Faixas A (1%), D (21%), E (17%) e F (15%). Esta divisão vai de encontro com a classificação dos lançamentos imobiliários residenciais exposta no Capítulo 2, ratificando a expressividade dos lançamentos voltados as classes médias na cidade, que tiveram maior participação dentro do total de novos empreendimentos no período avaliado.

Pelo cruzamento dos dados foi possível relacionar os dados oficiais da PMSP sobre compra de potencial construtivo adicional com as informações sobre os preços dos imóveis e características dos empreendimentos da base Embraesp (2013), de forma a quantificar o que representou o pagamento de OODC frente à receita do negócio e qual percentual do VGV total corresponde ao uso da ACA. Para chegar a esse valor de aumento, primeiramente foi calculado o valor do VGV por metro quadrado de área útil e em seguida multiplicado pelo total de área adicional informado na base de arrecadação de OODC, chegando assim ao que foi considerado como VGV bruto da ACA. Em seguida, desse valor foi subtraído o preço da contrapartida da OODC, chegando, portanto, em uma nova variável nomeada “VGV líquido da ACA” do empreendimento.

Tabela 4: Características de consumo de OODC por faixa de consumo de potencial construtivo.

Uso de CA adicional	Quantidade de empreendimentos	Arrecadação de OODC	Proporção do VGV Líquido da ACA em relação ao VGV total	Proporção do preço da OODC sobre o VGV líquido da ACA
até 0,50	169	R\$ 49.257.311,38	16%	3,59%
0,51 a 1,00	98	R\$ 50.269.524,58	28%	3,94%
1,01 a 1,50	42	R\$ 64.521.861,07	42%	5,21%
Acima de 1,51	65	R\$ 88.999.100,47	40%	5,49%

Os empreendimentos que consumiram até 0,50 de CA adicional foram a maioria na amostra, seguindo a mesma tendência vista nos dados gerais (Figura 23), totalizando 169 ocorrências. Apesar disto, esta faixa foi a que somou a menor quantia de arrecadação de OODC com cerca de R\$ 49,2 milhões, confirmando a tendência apresentada de que por conta dos mecanismos que garantiram alta quantia de potencial construtivo gratuito, os projetos precisam de comprar apenas uma pequena quantidade de OODC. A quarta coluna da Tabela 4 traz os dados do quanto o VGV líquido da ACA representou frente a todo o VGV do empreendimento. Quanto maior o CA adicional consumido, maior a proporção do VGV líquido adicional, chegando ao valor máximo de 42% na média para aqueles que utilizaram de 1,01 a 1,50 de CA.

O interessante, no entanto, é notar o quanto o valor da OODC representa do VGV líquido da ACA. Enquanto em relação ao VGV total para todos os lançamentos a arrecadação de OODC representou 1% (Figura 21), no caso da amostra, em relação ao VGV líquido da ACA, a OODC representou em média 4,5%, variando entre 3,59% e 5,49% entre as faixas

avaliadas. A leitura conjunta desses dados das duas últimas colunas da tabela mostra, nessa perspectiva, que o custo de outorga em um empreendimento foi pouco expressivo frente a todo o incremento do VGV total em virtude do uso de áreas adicionais. Não é difícil imaginar que, caso houvesse dados de preços de terreno, se chegaria à conclusão de que a OODC representa um custo de investimento muito menos expressivo – considerando a maximização dos ganhos – do que caso fosse necessário adquirir outra área de terreno para incrementar o potencial construtivo. Uma aproximação desse cálculo será feita a seguir a partir dos dados de Valor Venal dos terrenos.

A categorização dos empreendimentos a partir do preço do imóvel feita nas seções anteriores ajudou a compreender as novas estratégias de lançamentos imobiliários residenciais na cidade provocadas pelas transformações nos cenários econômicos e de regulação urbanística dos últimos anos. Contudo, esse critério de análise pode levar a algumas distorções na avaliação dos dados, como por exemplo, a categorização de imóveis lançados na região Centro como inseridos dentro das lógicas de produção do PMCMV. Todavia, tal como aponta José (2010), estes imóveis fazem parte, na realidade, de uma nova tipologia de produtos imobiliários da região que emergiram nas duas últimas décadas, caracterizados pela redução na área útil da unidade (de 28 m² a 50 m²), aumento das áreas comuns em conjunto com o aumento dos preços de venda do metro quadrado. Este fato pode, em parte, explicar a concentração de imóveis da Faixa A na região Centro⁴³ como mostrado na Figura 4.

Frente a isto, decidiu-se caracterizar estes lançamentos a partir de seu preço médio de venda por metro quadrado de área útil, dividindo a série em quartis. O primeiro quartil conta empreendimentos com preço de até R\$ 5.470,00/m², o segundo até R\$ 6.615,00/m², o terceiro até R\$ 8.652,00/m² e o quarto com preços superiores. Dessa forma será possível avaliar o que representou o pagamento por OODC em empreendimentos com a área útil mais barata e mais cara.

⁴³ Para os dados da amostra, os imóveis da região central são os que possuem o maior preço do metro quadrado de área útil (R\$ 9.920,00) ao mesmo tempo que possuem o segundo menor valor de cota parte, isto é, área de terreno por unidade (27 m²), apenas maior que região Leste 2, resultando num padrão de lançamentos de empreendimentos mais densos em número de unidades, com unidades menores que a média do município e preço por metro quadrado elevado. Ainda que se encaixem na Faixa A, não devem ser tomados como imóveis voltados às classes baixas.

Tabela 5: Características de consumo de OODC por quartil de preço de venda dos imóveis.

Preço do m ² de área útil (quartil)	Proporção de área útil na unidade	Cota Parte (m ² de terreno/unidade)	Proporção de ACA no empreendimento	Proporção de OODC no Valor Venal (por m ²)
1º	57%	39,61	24%	6,4%
2º	55%	46,35	28%	8,4%
3º	54%	34,59	28%	8,7%
4º	52%	47,21	31%	14,8%

A partir dos dados da Tabela 5 nota-se que os imóveis com metro quadrado mais caros são os que possuem uma maior distribuição de áreas não computáveis dentro das unidades (menor proporção de área útil), possuem unidades com áreas maiores e consomem uma proporção maior de ACA⁴⁴ adquirida via OODC. Ainda, se se considerar o Valor Venal como um parâmetro de preço de terreno, vê-se que a OODC também representa uma fração maior do preço do metro quadrado de terreno para as faixas mais caras de preço do metro quadrado.

Dentro disso, vale trazer para a discussão a análise que Henneberry (2016) faz ao avaliar o efeito da *Community Infrastructure Levy* (CIL)⁴⁵ para diversas regiões de Londres a partir de modelagem de estudos de viabilidade para terrenos com diferentes preços, de modo a quantificar o impacto destas “*planning obligations*” sobre o valor limite disponível para a compra da terra (*Threshold Land Value - TLV*)⁴⁶.

⁴⁴ Importante aqui não confundir com a classificação dos empreendimentos por faixa de preço do imóvel, que apontou que as faixas B e C foram as que mais consumiram ACA em termos absolutos. Isto é, as faixas B e C, por terem sido as faixas com maior número de uso de OODC foram, juntas, a que consumiu a maior soma de ACA, ainda que os empreendimentos lançados nessas faixas tenham individualmente consumido uma quantia inferior do que os empreendimentos das faixas mais caras consumiram.

⁴⁵ Em 2008, uma série de reformas neoliberais no sistema do planejamento territorial britânico foi proposta sendo uma delas a criação do instrumento *Community Infrastructure Levy* (CIL) que guarda muitas semelhanças com a OODC, pois trata-se de um mecanismo de cobrança de contrapartida financeira pela permissão do direito de construir para qualquer tipo de empreendimento imobiliário. Na sua aplicação, fica a cargo da administração local tanto a definição da tabela de cobrança com os preços de CIL por metro quadrado para diferentes tipos de empreendimentos, quanto a definição sobre onde e como serão investidos o recurso arrecadado, que fica depositado dentro de um fundo específico, assim como a decisão sobre a aplicação ou não do instrumento em certas áreas da cidade.

⁴⁶ Considerando-se o método regressivo, após a contabilização de todos os custos de realização de um negócio imobiliário, o TLV seria o preço limite que o incorporador estaria disposto a pagar ao proprietário de terra sem que comprometesse seu retorno.

O autor revela que apesar de nas áreas mais caras o preço pago pela CIL ser maior, por se tratar de áreas mais bem localizadas e com maior demanda por áreas para incorporar, a margem de negociação sobre o preço dos terrenos é reduzida, tendendo o proprietário de terra a estar mais relutante sobre redução do preço de oferta, e por isso, a possibilidade de se transferir o custo da CIL para preço da terra (reduzindo o “*residual value*” do terreno) seria limitada, sendo que nas áreas mais baratas essa possibilidade aumenta em face de um maior poder de negociação sobre o custo do terreno.

Dessa forma, segundo a pesquisa, de forma geral, em um cenário de aquecimento do mercado imobiliário com tendência de valorização dos preços, o efeito da aplicação de instrumentos de captura de mais-valia sobre o preço da terra nas regiões mais valorizadas é reduzido enquanto a possibilidade de transferi-lo para o preço do imóvel é facilitada pela alavancagem dos preços.

The relative fixity and uniformity of the charges results in major differences between the proportionate levies that are imposed on schemes, with the schemes with the highest value being affected the least (in a similar way to the inter-regional differences illustrated earlier) (HENNEBERRY, 2016, p. 137).

Frente a isso, considerando-se a conjuntura do setor em São Paulo no segundo período do intervalo de estudo, formada por: aumento expressivo dos preços de venda dos imóveis, aquecimento do mercado e expansão da demanda de renda média e média-alta e a valorização dos preços fundiários devido à escassez de áreas com potencial construtivo alto, é possível que tenha havido uma distribuição dos custos com o instrumento entre os vários agentes e ao invés da incidência apenas sobre o proprietário de terra, sem comprometer a viabilidade ou o retorno esperado. Isto é, a conjuntura permitiu que o custo da OODC possa ter sido dividido entre o proprietário através da redução do valor residual do terreno (ainda que o efeito da valorização da terra tenha sido maior), o consumidor final, aproveitando-se do aumento dos preços de venda, e o próprio incorporador através do reajuste de sua margem de retorno, mas que foi compensada pelos aumentos espetaculares evidenciados no período.

Ainda seria possível dizer que muitas vezes o custo do instrumento é, em algum grau, dividido com o próprio poder público através de mecanismos que teriam por finalidade agir como subsídios cruzados. No caso de São Paulo, poderia-se pensar então que os

fatores de desconto por localização e uso (Fp e FS, respectivamente) e o próprio valor reduzido da PGV em relação aos preços do mercado tratariam de subsídios indiretos que reduzem a quantia de OODC a ser paga, na esperança de uma possível influência sobre tomada de decisão sobre o local de lançamento dos empreendimentos.

Ou seja, em resumo, percebe-se que a conjuntura evidenciada no período possibilitou que os custos com OODC fossem dissolvidos entre os diversos atores envolvidos na atividade imobiliária – da oferta e da demanda - sem que houvesse comprometimento das taxas crescentes de lucratividade das empresas, demonstrando que as obrigações com o instrumento, se não representaram de fato um custo marginal, ao menos não inviabilizaram a realização dos investimentos. Rowley e Crook (2016) também identificam estas mesmas possibilidades de compartilhamento do ônus da aplicação das “*planning obligations*” no Reino Unido quando tentam identificar “*who pays for the obligations?*”⁴⁷ (ROWLEY; CROOK, 2016, p. 164).

Mas além disso, também ponderam que para além das condições de crescimento ou retração do mercado, a incidência de instrumentos de captura de mais-valia vai depender ainda do tamanho e estrutura da empresa incorporadora e seu *know-how* com transações de compra de terra, do tempo de realização do negócio e de venda das unidades, assim como o momento de pagamento da contrapartida e, não menos importante, da capacidade institucional e administrativa do poder local em aplicar e monitorar o instrumento de modo claro e consistente.

Com o cruzamento entre os dados também foi possível relacionar o potencial construtivo máximo permitido nas zonas da LUOPS com o aumento líquido do VGV proporcionado pelo uso da área adicional. O VGV relativo ao potencial gratuito foi calculado pela multiplicação da área de terreno pelo CA básico do empreendimento e depois multiplicado pelo valor de VGV por metro quadrado. A quantia resultante comparada ao VGV total do empreendimento serviu então como parâmetro para analisar qual o aumento de receita proporcionado pela utilização da OODC. Para se ter uma dimensão do que representou esse aumento foi calculado em seguida qual a

⁴⁷ Nesse caso não pela CIL, mas pela produção privada de habitação de interesse social por meio da Section 106. Trata-se de um instrumento mais antigo que a CIL em que o empreendedor deve produzir uma certa quantia de habitação popular como mecanismo compensatório do seu projeto privado.

proporção do VGV relativo à ACA do empreendimento que foi comprometido com o custo da OODC (Contrapartida da OODC / VGV líquido da ACA). Os dados estão expressos na Tabela 6 abaixo.

Tabela 6: Aumento de VGV proporcionado pela compra de potencial construtivo adicional.

Zona	CA máximo	VGV líquido da ACA	Aumento do VGV proporcionado pela ACA	Contrapartida de OODC/ VGV líq. ACA	Total de Empreendimentos
02	2,0	R\$ 696.914.872,36	47,3%	3,6%	92
ZM-1		R\$ 5.002.587,18	43,1%	2,0%	1
06		R\$ 122.405.627,63	101,7%	4,3%	3
04		R\$ 105.163.890,79	120,5%	5,3%	10
ZM-2		R\$ 379.244.733,00	77,9%	3,9%	31
03	2,5	R\$ 880.979.772,20	85,3%	4,2%	55
12		R\$ 8.958.596,55	38,0%	2,1%	1
ZCLa		R\$ 7.979.281,70	69,6%	1,1%	3
ZCLz		R\$ 31.250.787,08	128,4%	4,1%	1
ZCPa		R\$ 460.962.464,60	62,5%	3,5%	34
ZM-3a		R\$ 1.117.494.050,20	95,5%	4,6%	62
ZM-3b		R\$ 838.524.817,93	86,1%	4,6%	48
10		4,0	R\$ 78.731.738,21	110,1%	9,7%
ZCPb	R\$ 914.798.465,31		91,6%	3,9%	30

O ganho em VGV para os empreendimentos que consomem OODC identificados na amostra variou de 38% a 128%. Intuitivamente, nota-se que o VGV cresce na medida em que se aumenta o potencial construtivo do lote, uma vez que o aumento de CA representa aumento de receita para o empreendimento, contudo, como será visto a seguir, esse crescimento não é necessariamente proporcional.

Se se considerar as zonas em que mais houveram lançamentos, tem-se que das zonas que podiam alcançar o CA de 2,0, a média ponderada do incremento do VGV foi da ordem de 61% (Z2), nas zona de CA máximo de 2,50, o incremento foi de 85% enquanto que para as zonas CA máximo 4, o aumento foi de 93%. Na outra mão, a proporção que a OODC toma sobre VGV líquido da ACA fica na média dos 4%, variando de 1% a 9%. Voltando para as zonas que mais tiveram lançamentos, foi então 3,8% para a zona Z2, 4,2% para a zona ZM-3a e 4,6% na zona ZCPb.

Por conta da aplicação da Fórmula de Adiron a diferença entre o CA máximo e o CA básico (diferença sobre a qual incide a OODC) ficou muito díspar, podendo ter tido casos

nos quais o incorporador mesmo tendo usado um índice alto no projeto do empreendimento, teve de comprar pouco potencial adicional, uma vez que havia adquirido a maior parcela gratuitamente. Dessa maneira, foram selecionados três empreendimentos específicos dentro das ocorrências da amostra para tentar lançar olhares mais detalhados sobre os efeitos do consumo de OODC.

Considerando que o preço pelo metro quadrado como fixo e que o VGV seria uma proporção desse preço para toda área útil do empreendimento, a seleção foi feita a partir dos seguintes parâmetros: empreendimentos que possuem áreas de terreno similares; empreendimentos com preço do metro quadrado de área útil similar; lançados em zonas diferentes; no segundo período estudado e que tenha utilizado o CA máximo permitido na zona. Dessa maneira foi possível chegar nos três empreendimentos descritos na Tabela 7 abaixo.

Tabela 7: Empreendimentos selecionados para estudo comparativo sobre uso de OODC.

Empreendimento	QUINTA DO MOINHO	HELBOR FELICE PARQUE DA MOOCA	LEGITIMO VILA FORMOSA
Ano	2012	2008	2010
Distrito	Freguesia do Ó	Vila Prudente	Vila Formosa
Endereço	Rua Moinho Velho, 659	Rua Chamanta, 1.042	Rua Arapoca, 205
Zona	ZM-2	ZM-3b	ZCPb
Total de unidades	64	56	108
Área útil média da UH (m ²)	69,5	129,57	83,05
Área total média da UH (m ²)	124,00	237,90	166,24
Área do terreno (m ²)	2.029,00	2.093,00	1.965,00
Área útil do empreendimento (m ²)	4.448,00	7.255,92	8.969,40
Área excedente (m ²)	1.820,22	2.092,56	3.917,77
CA básico da zona	1,00	2,00	2,00
CA básico do projeto	1,10	2,00	2,00
CA utilizado	2,00	3,00	4,00
CA adicional	0,90	1,00	2,00
Preço médio do m ² de área útil	R\$ 6.567,97	R\$ 5.911,98	R\$ 6.780,53
VGV	R\$ 29.214.347,69	R\$ 42.896.976,23	R\$ 60.817.281,18
Contrapartida OODC	R\$ 231.493,11	R\$ 416.924,25	R\$ 1.101.878,81
Preço do m ² de OODC	R\$ 127,18	R\$ 199,24	R\$ 281,25
Valor Venal atualizado	R\$ 900,00	R\$ 2.635,00	R\$ 2.448,00
VGV líquido da ACA	R\$ 11.723.664,25	R\$ 11.954.283,89	R\$ 25.462.676,20
Aumento em VGV	99,29%	73,34%	128,23%
% Área útil na UH	56%	54%	50%
% OODC sobre o VGV total	0,8%	1,0%	1,8%
% OODC /preço de área útil (m ²)	1,9%	3,4%	4,1%
% OODC / Valor Venal	14,1%	7,6%	11,5%
% VGV líquido da ACA / VGV total	40,1%	27,9%	41,9%
% OODC / VGV líquido da área útil	2,0%	3,5%	4,3%

O empreendimento *Quinta do Moinho*, lançado no distrito da Freguesia do Ó em 2012 foi o que menos consumiu potencial construtivo dentre os três, atingindo o limite de 2,0, permitido para a zona ZM-2, sendo que 0,9 desse total foi adquirido via OODC. Esse aumento de potencial construtivo proporcionou, segundo a metodologia aplicada, um aumento de 99,3% no VGV do projeto, totalizando uma quantia de R\$ 29,2 milhões. O menor entre os casos. O Valor Venal definido na PGV para este terreno foi de R\$ 900,00

(um preço baixo comparado com os outros dois casos), resultando assim no menor valor de contrapartida pela OODC, que representou apenas 0,8% do VGV total. No entanto, foi a contrapartida com maior proporção do preço do metro quadrado de terreno (14% do Valor Venal). Ademais, este empreendimento foi o que mais utilizou área útil por unidade, com 56% da área total do imóvel sendo área computável.



Figura 30: Empreendimentos selecionados. Da esquerda para a direita: Quinta do Moinho, Helbor Felice Parque da Mooca e Legítimo Vila Formosa. Fonte: Google Street View, 2019.

O segundo empreendimento, *Helbor Felice Parque da Mooca*, que foi lançado em 2008 em uma ZM-3a na Vila Prudente, aumentou o potencial construtivo em 50% passando de uma CA básico de 2,0 para 3,0. Esse aumento significou o incremento de 73,3% no VGV total, calculado em R\$ 43,9 milhões dos o pagamento em OODC representou 1%. Trata-se da relação mais proveitosa entre aumento de potencial construtivo *versus* aumento no VGV entre os três casos. Este empreendimento é o que possui menor número de unidades (56), mas o que possui as unidades com maior área, sendo estas com 54% de área útil em cada. O preço do metro quadrado de OODC representou 3,4% do valor de venda do metro quadrado de área útil e 7,6% do Valor Venal do terreno, que para esse caso era de R\$ 2.635,00. Dessa forma, o caso de maior otimização do VGV através da compra de área adicional significou também o menor comprometimento do preço do terreno pela OODC.

Por fim, o terceiro empreendimento, *Legítimo Vila Formosa de 2010*, foi o que consumiu maior potencial construtivo – 4,0 vezes a área do terreno, sendo 2,0 gratuito e 2,0 adquirido via OODC – teve o maior VGV, R\$ 60,00 milhões, pagou R\$ 1,1 milhão com

OODC e teve maior número de unidades lançadas (108). A maior quantia paga em OODC dentre os três empreendimentos correspondeu ao maior comprometimento do VGV com a contrapartida (1,8%), ainda que, comparado com o Valor Venal do terreno, a relação foi menor que o primeiro empreendimento e maior que o segundo, com 11,5% do preço do metro quadrado de terreno.

O projeto deste empreendimento foi o que conseguiu usar a maior quantia de áreas não computáveis dentro da unidade, chegando a uma relação de 50% de área útil e 50% de áreas não computáveis⁴⁸. Retomando o que foi exposto por um dos entrevistados no capítulo anterior, o aumento do potencial construtivo do empreendimento significa em aumento de receitas (VGV) que, por sua vez, proporciona o aumento dos custos, representados pelas áreas não computáveis do projeto.

Tanto o primeiro caso, *Quinta do Moinho*, como o terceiro, *Legítimo Vila Formosa*, conseguiram duplicar a quantidade de potencial construtivo gratuito do lote a partir do uso da OODC. O primeiro passando de CA 1,0 para 2,0 e o terceiro, de 2,0 para 4,0. Viu-se que, para o terceiro caso, o aumento absoluto de área edificável proporcionou um incremento de VGV 30% maior do que no primeiro. Isto é, existe um ganho de escala na medida em que se aumenta o potencial construtivo, pelo qual os custos por metro quadrado construído vão diminuindo na medida em que a lucratividade aumenta.

Ainda que o Valor Venal do terreno do terceiro empreendimento seja quase três vezes maior do que o primeiro, percebe-se que os custos com OODC têm um peso maior para os terrenos mais baratos. Esse dado converge com a interpretação de Hennebery (2016) de que o instrumento afeta de modo desproporcional os empreendimentos lançados em áreas mais ou menos valorizadas.

Adicionado a isto, os empreendimentos desenvolvidos em terrenos mais baratos - geralmente caracterizados por serem mais periféricos, com menor oferta de infraestrutura e menor demanda, possuem um VGV mais enxuto, exigindo do incorporador maior controle sobre os custos de produção e deixando uma menor margem de negociação para o preço residual do terreno. Considerando ainda que, como

⁴⁸ Nesse caso, como o consumo de áreas computáveis foi proporcional a um CA igual a 4,0, e a proporção de áreas não computáveis foi de 50%, é dizer que este empreendimento atingiu uma área construída total equivalente a uma CA igual a 8 vezes a área de seu terreno.

visto, a curva de valorização dos preços de venda nessas regiões é menos acentuada, isto é, a demanda é mais sensível ao aumento dos preços, é possível afirmar que, nessas condições, o custo com OODC têm o potencial de pressionar uma redução dos preços de terreno.

Comparando agora o terceiro empreendimento com o segundo, *Helbor Felice Parque da Mooca*, ambos partiram do mesmo valor de coeficiente básico, sendo que o segundo pôde aumentar seu potencial construtivo em 50% e o terceiro em 100%. Diferentemente nesse caso, o maior uso de potencial não significou na maior maximização do VGV proporcionalmente, assim vale ressaltar então a importância que o uso de áreas não computáveis pode ter tido nesse quesito. O terceiro empreendimento foi o que mais se utilizou dessas áreas (consideradas como custos), ao mesmo tempo que foi o que mais pagou por OODC – 160% a mais que o segundo.

Considerando que o Valor Venal dos terrenos onde estes empreendimentos estão localizados é alto⁴⁹, pressupõe-se que se tratam de áreas com localização central e com alta demanda por terras para incorporação. Nessa perspectiva, as condições para negociar o custo do terreno seriam limitadas e, em face de uma maior onerosidade pelo potencial construtivo adicional, restaria apenas a possibilidade ao incorporador de dissolver esse custo através de estratégias como, por exemplo, a utilização de uma proporção maior de área não computável no projeto, mantendo-se o mesmo patamar de preço de venda e aumentando o número de unidades no empreendimento.

Estes exemplos demonstram, em conclusão, que os “*parâmetros ocultos*” (REIS, 2014), tal qual o coeficiente máximo de aproveitamento, se constitui um dos principais componentes definidores da viabilidade econômico-financeira de um empreendimento imobiliário pois, devido ao seu caráter generalista de regulação⁵⁰, permite que o projeto seja “encaixado” em seu limite da maneira que mais otimize os retornos do investimento. O uso da OODC nesse contexto permite expandir esse limite de densidade e, portanto, a lucratividade do negócio e sua incidência não pode ser apontada *a priori*, pois depende de diversos fatores tais como a capacidade de negociação do valor

⁴⁹ A média do Valor Venal dos terrenos para a amostra selecionada é de R\$ 571,55.

⁵⁰ Generalista pois o parâmetro regula apenas os aspectos de densidade construtiva do lote sem considerar formas ou tipos de ocupação. Segundo a autora, esse modelo de regulação deixa a cargo do agente privado a conformação da paisagem urbana sem que esta também seja considerada um aspecto da política urbana como um todo.

residual pelo terreno, o cenário de emergência ou recessão do mercado, adequações no projeto arquitetônico fazendo uso das áreas não computáveis e a própria capacidade do incorporador em reduzir sua margem de retorno.

Conclusão

A discussão sobre a Reforma Urbana no Brasil teve início na metade do século XX e a partir de lá foi evoluindo e se transformando na medida em que as próprias cidades se transformavam. Novos temas e novos agentes foram sendo incluídos nesta agenda fazendo com que hoje ela tenha ganhado uma amplitude de discussões que provavelmente não foram pensadas originalmente. Dessa maneira, entende-se que a cidade, como forma socialmente construída, é mutável e, portanto, também os serão os desafios na promoção de sua democratização.

Da mesma forma a discussão da função social da propriedade evoluiu durante esses anos. A tentativa de se dar uma definição única através de uma lei Federal, por meio do PL da Reforma Urbana, não foi bem-sucedida e por conta das estratégias dos setores mais conservadores, a Constituição Federal definiu que os municípios é quem teriam a autonomia para fazê-lo. Desta maneira, o conceito se manteve como uma arena de disputas, reflexo dos conflitos entre vários interesses envolvidos na construção de políticas urbanas na escala local. Se por um lado a influência de elites locais é historicamente reconhecida na formulação de políticas urbanas, por outro, é na escala do município em que movimentos sociais engajados na luta pelo Direito à Cidade conseguem se posicionar de forma mais efetiva.

A concepção de diversos instrumentos do EC partiu experiências na escala local. Entre eles, a criação do Solo Criado na década de 1970 foi marcante pois chancelou juridicamente a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, além de consagrar que é justo e constitucional que o custo pela urbanização seja dividido entre o poder público e a sociedade através da captura e redistribuição de parcela da valorização causada por investimentos coletivos, mas apropriada de forma individual e privada.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003 foram, reconhecidamente, marcos históricos para o movimento pela Reforma Urbana, pois deram a chance aos municípios de instrumentalizar a política urbana por meio de uma cartela de mecanismos pensados para auxiliar reestruturação das cidades brasileiras de forma menos desigual. Passadas quase duas décadas da aprovação da lei, o momento é oportuno para avaliar as experiências de aplicação destes instrumentos e comparar os resultados com os objetivos pensados inicialmente.

As pesquisas realizadas até o momento (DENALDI *et al.*, 2015; BRAJATO, 2015; SANTOS JR & MONTANDON, 2011) que avaliam a aplicação destes instrumentos apontam para a dificuldade na efetivação desses mecanismos principalmente por conta das discrepâncias na capacidade institucional das administrações locais no Brasil, onde há poucos municípios com muita capacidade técnica para a elaboração de políticas urbanas e uso dos instrumentos, e muitos municípios com pouca capacidade institucional de ligar estas duas pontas. Além disso, existiria também a resistência de se implementar

medidas que seguem no sentido contrário aos interesses de setores conservadores patrimonialistas e elites econômicas locais com capital político elevado.

O Solo Criado foi consolidado no EC nos instrumentos da OODC, OUC e TDC. No debate sobre a OODC, existe um consenso a respeito da sua capacidade de agir como um instrumento de captura de mais-valia fundiária e na redistribuição dessa riqueza capturada, através do aumento da capacidade do poder público de financiar projetos de desenvolvimento urbano em áreas mais precárias. No entanto, ainda existem discordâncias no que configuraria o potencial do instrumento em contribuir para a indução do desenvolvimento urbano por meio da distribuição das densidades em proporção à oferta de serviços e infraestrutura.

Essa função urbanística da OODC estaria relacionada à distribuição dos índices básico e máximo de aproveitamento do lote de acordo com a capacidade de provisão de infraestrutura que o poder público tem de financiar sozinho e aquilo que precisaria ter o custo compartilhado com a sociedade, respectivamente. De qualquer sorte, seja a OODC ou sejam os próprios índices que possuem essa capacidade de indução, a efetividade do instrumento está vinculada a uma convergência entre o estabelecimento desses parâmetros com a política urbana clara e objetiva, exigindo da municipalidade uma capacidade institucional e de compreensão das disparidades de seu território.

Na cidade de São Paulo, a aplicação da OODC pelo PDE 2002 esteve inserida dentro de um contexto de política urbana (em termos de distribuição de densidades) marcado por, de um lado, diminuição dos índices máximos de aproveitamento na maior parte da cidade e, por outro, pela flexibilização do índice básico que variava de uma a duas vezes a área do terreno dependendo da zona em que se encontrasse. Além disto, a tentativa de influenciar na tomada de decisão sobre a localização dos novos empreendimentos por meio do Fator de Planejamento (Fp), dando desconto no preço da contrapartida em áreas prioritárias e majorando-o em áreas mais adensadas, parece não ter sido colocada em prática, uma vez que para toda a base de dados residenciais analisada este índice foi unitário, causando nenhum efeito sobre cálculo.

Mais outros dois aspectos conformaram o cenário da experiência paulistana na primeira aplicação da OODC. O primeiro, foi a possibilidade de com o mecanismo do Direito de Protocolo, a maior parte dos empreendimentos lançados na primeira metade do

período analisado não precisaram comprar potencial construtivo adicional pois puderam congelar parâmetros mais permissivos da legislação anterior gratuitamente. O segundo foi a ocorrência de um período de boom imobiliário na segunda metade do período, que provocou aumento expressivo dos preços de venda dos imóveis na cidade e proporcionou taxas elevadas de lucratividade para as empresas do setor. Frente a isto, a OODC que é calculada com base no Valor Venal dos terrenos, que por sua vez não possui o mesmo ritmo de atualização que os preços de mercado, acabou por ter uma arrecadação que representou apenas 1% de todo o VGV residencial lançado nos anos analisados.

Comprovou-se que de fato houve uma readequação das estratégias de lançamentos imobiliários na cidade durante o período. A oferta de financiamento a juros baixos e a abertura de capitais das empresas do setor possibilitaram a expansão da carteira de produtos imobiliários quase duplicando a oferta de imóveis voltados as faixas mais ricas da demanda solvável e expandindo a participação de imóveis voltados às classes média e média-alta para mais de 50% do *market-share* nos últimos anos da série. As mudanças na regulação urbanística da capital também provocaram readequação dos projetos que passaram a lançar imóveis menores em área útil e empreendimentos com maior número de unidades, em função da redução dos índices de aproveitamento dos terrenos nas áreas mais procuradas pelo mercado.

A proximidade e a relação “mal compreendida” (RUFINO, 2018) entre o mercado imobiliário organizado com o Estado continua sendo um campo de pesquisa carente de mais aprofundamento. Com esta pesquisa foi possível lançar olhares a respeito da capacidade multiescalar que o setor tomou no período recente avançando para além dos agenciamentos locais, onde já possui historicamente um papel central na definição da regulação urbanística, alcançando a escala federal na qual passou a exercer influência direta sobre políticas e programas ligados às cidades e, em especial, sobre a elaboração de normas para acesso à fundos públicos que financiam a atividade do próprio setor imobiliário.

O conceito de “*regulated deregulation*” de Manuel Aalbers (2016) fornece indícios para avançar na compreensão dessa relação. Em síntese, o autor sugere que agentes privados passam a agir no sentido de influenciar sobre “as regras do jogo” ainda que mantenham

a objeção a respeito “da forma com que se jogar”. Isto é, existiria o interesse do mercado em participar da elaboração de normas de regulação sobre sua própria atividade. A medida em que maior é a influência do mercado sobre a construção de normas, maior é a possibilidade destas normas incorporarem seus interesses particulares. Este conceito ajuda a interpretar a proximidade vista entre o mercado imobiliário e o poder público no Brasil nas diversas escalas de poder, a partir dele é preciso evoluir na compreensão sobre as especificidades do caso brasileiro – considerando, por exemplo, o papel que a abertura de capital das empresas ou as formas de acesso ao fundos públicos.

Em termos de uso de potencial construtivo pelos empreendimentos lançados, através das entrevistas realizadas viu-se que o total de área edificável de um projeto imobiliário é dividido entre o total de áreas computáveis para o CA, as quais representam a fonte de receitas do empreendimento, e as áreas não computáveis (ou áreas comuns) que são encaradas como custos adicionais.

O estudo de viabilidade econômica, nesse aspecto, determina a proporção entre área computável e não computável em função das variáveis de preço de venda do produto a ser lançado e taxa de retorno resultante para o investimento. Com os dados viu-se que para imóveis mais baratos, ou com preço do metro quadrado mais barato, tanto a utilização de área computável adicional (adquirida via OODC) quanto o uso de área não computável é menor, pois a capacidade da viabilidade do empreendimento em incorporar custos adicionais é menor dado a rigidez do preço de venda, isto é, a dificuldade da demanda em acomodar aumento dos preços.

Para os casos de imóveis mais caros, ou com o preço do metro quadrado maior, percebeu-se uma maior taxa de utilização de área computável e não computável. Isto, aliado ao cenário geral de redução das áreas das unidades, permite concluir que, para esta faixa de oferta, os incorporadores utilizaram da estratégia de aumentar as áreas não computáveis nos projetos possibilitando que a quantia limitada⁵¹ de área computável disponível fosse distribuída para um número maior de unidades por empreendimento.

⁵¹ Dado o cenário de redução dos coeficientes de aproveitamento dos lotes do Zoneamento 2004.

A cobrança da OODC, nesse sentido, não foi visualizada, durante a pesquisa, como um fator que tenha especificamente provocado mudanças nas estratégias de lançamentos. O valor pago via instrumento, pelo contrário, parece ter surtido efeito marginal na viabilidade dos empreendimentos, quando não representou um custo de oportunidade relativo à possibilidade de se aumentar o VGV do negócio.

Contudo, a efetividade na aplicação da OODC esteve, por sua vez, condicionada às transformações ocorridas no período. Em especial, a aplicação do instrumento esteve tensionada a todo tempo por duas forças contrárias. Uma, representada pelo cenário macroeconômico de crescimento que permitia o mercado aumentar sua produtividade e, com isso, aumentar o consumo de solo criado. E a outra, a política urbana, que se colocava como uma barreira ao consumo de áreas adicionais por conta da redução dos índices de aproveitamento dos terrenos.

A partir dos modelos de estruturação de negócios imobiliários de DiPasquale e Wheaton (1995) viu-se que o efeito isolado da cobrança pela OODC teria o efeito de reduzir o consumo de potencial construtivo ao mesmo tempo que reduziria o valor residual disponível para a compra do terreno. Entretanto, e ao mesmo tempo, o aumento real dos preços de venda do mercado fazem com que a demanda por potencial construtivo aumente e com ela, a capacidade de pagar mais caro pelo terreno.

Desse modo, o que se evidenciou foi que o efeito que a OODC teve sobre a dinâmica do mercado foi reduzido frente aos efeitos trazidos pelo boom imobiliário. De modo que, não fosse a limitação de aquisição de potencial construtivo adicional na maior parte da cidade (onde o CA máximo atinge 2,50), o uso de OODC seria ainda maior.

Desse modo, a efetividade da OODC em recuperar a mais-valia fundiária está intrinsicamente relacionada à capacidade que a política urbana tem em gerar esta mesma mais-valia. Ainda que a arrecadação resultante dessa experiência de utilização da outorga tenha sido expressiva e se constituiu como a principal fonte de financiamento para investimentos em desenvolvimento urbano da cidade, conclui-se que a PMSP, durante a vigência do PDE 2002, deixou passar a possibilidade de aumentar o adensamento das áreas centrais providas de infraestrutura e serviços urbanos, assim como de recuperar uma parte ainda maior da valorização fundiária que esse adensamento traria.

Além desses fatores que impactaram na efetividade da aplicação OODC em termos gerais, a pesquisa também apontou para uma variabilidade dos efeitos do instrumento quando analisado regionalmente na cidade. Notou-se que o ônus do instrumento teria uma capacidade maior de incidir sobre o preço do terreno nas áreas menos valorizadas, enquanto que nas áreas mais caras, tende a haver uma possibilidade maior de repartição dos custos com o instrumento entre o proprietário do terreno, o consumidor final da unidade produzida e, dependendo do caso, com o próprio incorporador.

Em face de todo o exposto, cumpre ressaltar que a respeito da aplicação de instrumentos urbanísticos como a OODC, criados e aplicados no sentido de regular a atividade dos agentes privados, se por um lado eles possuem a capacidade de capturar e redistribuir a riqueza gerada pelas transformações do solo urbano, por outro, eles consolidam o padrão de desenvolvimento urbano focado e fundamentado no modelo único da propriedade privada individual. A função progressista que tais instrumento teriam, nesse sentido, não rompe com o paradigma instituído pela estrutura social patrimonialista que gerou e gera cidades desiguais e socioambientalmente injustas.

E nesse aspecto, considerando a agenda e a trajetória do movimento pela reforma urbana, o esforço de setores da sociedade em enfrentar os padrões desiguais de construção das cidades brasileiras e efetivação da função social da propriedade e da própria cidade, é preciso reposicionar a discussão sobre os instrumentos de captura da mais-valia, fazendo com que se avance para além da perspectiva de uma investigação pura e simples de tentativa de identificação sobre quem recai o ônus, mas para um compreensão maior sobre qual o papel que o instrumento carrega de fato na transformação das cidades.

Por fim, vale elencar no final deste trabalho, alguns temas que merecem ser levados em consideração tanto na para a continuidade da agenda de pesquisa sobre a questão, quanto na formulação de política urbana que objetive implementar o instrumento, dando a ele também uma função social, ainda que diminuta. A reflexão sobre o instrumento permite apontar a importância de se considerar:

- O desenho do instrumento em consonância com uma política urbana que fomenta o adensamento de áreas com infraestrutura e acesso a serviços capaz

de atender à diversidade de atores sociais da cidade. Evitando que se formem bolsões de riquezas nas áreas mais bem servidas;

- O entendimento claro sobre a função (ou as funções) do instrumento e qual o papel que os parâmetros urbanísticos tem na ligação entre os objetivos da política urbana e sua efetividade da OODC;

- A integração da aplicação da OODC com os outros instrumentos do EC capazes de agir na promoção da função social da propriedade. Notou-se durante a pesquisa que os efeitos transversais de outros instrumentos (como as OUC e o zoneamento) são fatores que afetam a efetividade da OODC;

- A avaliação dos efeitos da aplicação do instrumento em contextos distintos, tanto considerando as discrepâncias interurbanas, quanto em relação ao porte das cidades, à luz dos cenários econômicos presentes (crescimento/estagnação);

- Avaliar qual o impacto de cenários macroeconômicos na efetividade do instrumento;

- Esclarecer, quantitativa e qualitativamente, qual o papel do Estado carrega na geração de mais-valia fundiária;

- A estruturação institucional e a capacidade administrativa para a aplicação e gestão da OODC, com atenção especial o desenho de mecanismos capazes de acompanhar a evolução dos preços fundiários e atualização contínua das bases de valor venal;

- O controle social da gestão e da utilização dos recursos arrecadados via OODC, considerando seu caráter de redistribuição, focando, principalmente, no atendimento de áreas mais precárias.

- Uma maior compreensão das formas de atuação dos agentes do mercado imobiliário, tanto em relação às estratégias de negócio e de produção imobiliária, quanto na proximidade do setor com agentes reguladores do Estado. De forma a evidenciar quantitativa e qualitativamente os impactos da legislação urbanística sobre a atividade privada, entendendo que a efetividade de diversos instrumentos está baseada na viabilização da produção privada formal.

Referências

AALBERS, Manuel B. (2016) **Regulated deregulation**. In: S. Springer, K. Birch and J. MacLeavy (Eds) *The Handbook of Neoliberalism*, 549-559. Routledge, London.

ABRAMO, Pedro. **Dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana**. 312 f. Dissertação (Mestrado) - IPPUR, Rio de Janeiro, 1988.

ARCANJO, Rafael Tonelli. **O Programa Minha Casa Minha Vida e o desenquadramento nas Faixas II e III: Estudo de caso da região do ABC Paulista**. Dissertação – Mestrado em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016.

BALTRUSIS, Nelson. A valorização fundiária da propriedade urbana. *Cadernos Metrópole*, n.16, p. 121–139, 2006.

BARBOSA, Benedito Roberto. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais**. Dissertação – Mestrado em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

BASSUL, José Roberto. A Constitucionalização da Questão Urbana. In: **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças** (Publicação). Volume IV. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010, p.71-90.

_____. **Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales [online]. Santiago, v.28, n.84, p. 133-144, setembro de

2002. Disponível em
<https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso>. acessado em janeiro de 2019.

BONDUKI, N. G. 2007. **O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Em: Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** Bueno, L. M.; Cymbalista, R. (Orgs.). 2007. Pp. 215-243. São Paulo: AnnaBlume.

_____; ROSSETTO, Rossela. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014, in BONDUKI, Nabil (org.), **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo.** São Paulo, Instituto Casa da Cidade, 2018. P. 179 – 245.

BRAJATO, Dania. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR).** Dissertação – Mestrado em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Artigo 182. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. **Lei Federal nº10.931, de 02 de Agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário. Brasília/DF.

_____. **Resolução Recomendada Nº 148, de 7 de Junho de 2013.** Diário Oficial da União de 20/10/2014 (nº 202, Seção 1, pág. 62). Ministério das Cidades (Conselho das Cidades), Brasília/DF.

_____. **Lei Federal nº10.257, de 10 de Julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Brasília/DF: Câmara dos Deputados.

_____. **Projeto de Lei 5.788/90.** Inteiro teor. Diário Oficial da Câmara dos Deputados, Ano LIV – N. 10, 16 jan. 1999. Brasília/DF.

_____. **Lei Federal nº4.591, de 16 de Dezembro de 1964.** Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília/DF.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, T.. **A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida.** In: Mendonça, J. G.; Costa, H. S. M.. (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 1ed.Belo Horizonte: C/ Arte, 2012, v. 1, p. 81-106.

_____; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (comp.). A concessão onerosa do direito de

construir: instrumento da reforma urbana? In: **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 119–138.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Solo Criado e ação pastoral**. 20ª Assembleia Geral, Itaici (SP), 9 a 18 de fevereiro de 1982.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos - Univesidade São Judas, p. 1–20, 2006.

DE GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. Osório, L. M. (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris. 2002, p. 15-37.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dania; SOUZA, Cláudia Virgínia S.; FROTA, Henrique B.. **A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)**. URBE, Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]. 2017, vol.9, nº2, p. 172-186. Epub, Feb 13, 2017.

_____; SOUZA, Claudia V. C. ; BRAJATO, D. ; FROTA, H. B. ; CORREA, L. . **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação**. Série Pensando o Direito, v. 56, p. 1-321, 2015.

DIPASQUALE, D.; WHEATON, W. **Urban Economics and Real Estate Markets**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1996.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo, 1947 – 1982**. São Paulo: EDUSP. Fapesp, 2005.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM. **Carta do Embu**: Documento síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. São Paulo, 1976.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: Santoro, Paula (org). **Gestão Social da Valorização da Terra**. São Paulo, Instituto Polis, 2004. 80 p. (Cadernos Polis, 9).

GALVÃO, Olimpio. Externalidades e Desenvolvimento Urbano: reflexões a partir do Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 18, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Outorga onerosa do Plano Diretor de São Paulo: Ônus e não obrigação**. Revista Pensar nº 77, 1992.

HAILA, Anne. **Urban land rent: Singapore as a property state**. John Wiley & Sons, 2015.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. Perspectiva, 2007.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HENNEBERRY, John. Development Viability. In Crook, Tony et al. (org.). **Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing**. London. Wiley-Blackwell. 2015. 140.

HOYLER, Telma. **Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

JARAMILLO, Samuel. **Las formas de producción del espacio construido en Bogotá**. In: PRADILLA, Emilio (org.). Ensayos sobre el problema de la vivienda en México. México: Latina UNAM, 1982. pp. 149-212.

JOSÉ, Beatriz Kara. **A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos**. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. 2015. **Planning Theory**, v. 1, p. 1-16, 2015.

LAJUT, Julianna. **Análise do impacto do novo plano diretor estratégico da cidade de São Paulo no planejamento de produtos residenciais**. Dissertação - Mestrado em Inovação na Construção Civil. Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LORENNZETTI, Maria Silvia Barros; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimaraes De. Solo Criado: que “novidade” é essa? **Cadernos ASLEGIS**, [s. l.], v. 34, n. Maio/Agosto, p. 121–128, 2008.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre**

as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. 2010. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____; FURTADO, Fernanda. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos.** Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notable de Intervención Urbana, [s. l.], p. 38, 2013.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 214 p.

_____; SANTOS JÚNIOR, O. A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Fase, 2007.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1995.

MIOTO, Beatriz; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SIGOLO, Letícia Moreira. Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 21, n. 44, p. 253-280, abr. 2019.

MOREIRA, Cássio Silva. **O Projeto de nação do Governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964).** Tese (Doutorado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2011.

MUNICÍPIO DE CURITIBA. **Lei Ordinária n. 6.337, de 28 de setembro de 1982.** Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a comissão de política habitacional.

_____. **Histórico da Lei de Zoneamento.** Disponível em < <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historico/2763> > acesso em 03 de fevereiro de 2018.

_____. **Lei Ordinária n. 7.420, de 16 de março de 1990.** Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a comissão de política habitacional.

_____. **Lei Ordinária n. 7.841/1991.** Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social.

_____. **Lei Ordinária n. 8.353/1993.** Dispõe sobre o monitoramento da vegetação arbórea e estímulos à preservação das áreas verdes no município de Curitiba.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 159, de 22 de julho de 1987.** Institui o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Urbano. Porto Alegre (RS): Câmara Municipal de Porto Alegre.

_____. **Lei Complementar n. 315, de 06 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre o instituto do Solo Criado no Município de Porto Alegre. Porto Alegre (RS): Câmara Municipal de Porto Alegre.

_____. **Lei Complementar Nº 159, de 22 de Junho de 1987.** Institui o Fundo Municipal para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre, e da outras providências. Porto Alegre (RS): Câmara Municipal de Porto Alegre.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei n. 7.805 de 01 de novembro de 1972.** Zoneamento do Município.

_____. **Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico do Município.

_____. **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.** Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município.

_____. **Lei nº 15.044, de 3 de dezembro de 2009.** Atualiza os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei no 10.235, de 16 de dezembro de 1986.

_____. **Lei nº 15.889, de 5 de novembro de 2013.** Atualiza os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei no 10.235, de 16 de dezembro de 1986.

NERY JÚNIOR, José Marinho. **Um século de política para poucos: zoneamento paulistano 1886-1986.** 2002. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades.** In: II Seminário Internacional da LARES. São Paulo: LARES, 2004.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. o acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 57-97.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** Cadernos Cebrap, nº 2, São Paulo, out. 1972.

PAZ, Thaís Yane Kegler. **A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir: O caso da cidade de Palmas (TO)**. XVII ENANPUR, São Paulo, 2017.

RABELLO, Sonia. **Outorga Onerosa e alteração de uso, função e âmbito de aplicação**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/Outorga_Onerosa1.pdf>.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

REZENDE, V. F., FURTADO, F., CORRÊA DE OLIVEIRA, M. T.; JORGENSEN JUNIOR, P. A. Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 11(2), 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____ ; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano - Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos CEBRAP** nº 89, Março 2011. p. 89-109.

_____ ; SAULE JR., Nelson. **ESTATUTO DA CIDADE: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. In: Osório, L. M. (org.), **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor. 2002. p. 199 – 213.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

ROSA, Sara Vieira; PEQUENO, Renato; NASSIF, Thais; LAGE, Mauricio; LIMA, Pedro. Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. In ROLNIK, Raquel (org.). **Cidade, Estado, Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo. FAUUSP. 2018. 82 – 115 p.

ROWLEY, Steven; CROOK, Tony. The Incidence and Value of Planning Obligations. In Crook, Tony et al. (org.). **Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing**. London. 2015. 140.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUFINO, M. B. C.. Do Zoneamento às Operações Urbanas Consorciadas: Planejamento Urbano e Produção Imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970-2017). In: Paulo Cesar Xavier Pereira. (Org.). **Imediato, Global e Total na produção do espaço: A financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. 1ed.São Paulo: FAU-USP, 2018, v. 1, p. 82-111.

_____. **Ascensão da Associação Brasileira de Incorporadoras (ABRAINC) na financeirização do setor imobiliário-habitacional**. In Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. No prelo.

SANDRONI, Paulo Henrique. **Captura de Mais Valias Urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado / Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor**. 2010.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA; Renato (org). **Planos diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. 158p. (Publicações Pólis; 51)

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-55.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL (SECOVI). Anuário do Mercado Imobiliário 2017. Disponível em: <http://secovi.com.br/downloads/url/2289>

SIGOLO, L. M.; CASTRO, C. M. P.. **Condicionantes territoriais e socioeconômicos evidenciados na expansão do mercado residencial formal na RMSP nos anos 2000**. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. XVII ENANPUR: Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional? 2017.

_____. **O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial**. 2014. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SINGER, ANDRÉ. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), v. 102, p. 43-71-71, 2015.

_____. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 122.

SMOLKA, M. O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge: *Lincoln Institute of Land Policy*, Ministério das Cidades, 2014.

_____. **Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para o enquadramento conceitual da questão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1979.

SOMEKH, Nadia. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador**. 1. ed. São Paulo: Studio Nobel/ EDUSP/FAPESP, 1997. v. 1. 234p.

UZZO, Karina; SAULE JUNIOR; Nelson. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Habitat International Coalition, 2009.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

VIRGENS, Felipe Dias das. **Análise da produção imobiliária residencial do Grande ABC entre 2000 e 2013**. Dissertação – Mestrado em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016.

WISSENBACH, Tomas Cortez. **A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.