



A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA PRÁTICA: Um olhar a partir dos agentes privados na experiência paulistana de 2002 a 2013.

Autores:

Kaio Matheus Santos Nogueira - Universidade Federal do ABC - kaiom.nogueira@gmail.com

Resumo:

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e os instrumentos do Estatuto da Cidade compõem um rol de ferramentas criadas para promover a função social da propriedade e a redistribuição dos benefícios do processo de urbanização. Sua efetividade não é condicionada puramente à sua aplicação, mas também à maneira com a qual está inserida em uma política urbana mais ampla e ao modo com a qual é utilizada pelos agentes privados, considerando o redesenho de suas estratégias de atuação. O artigo mostra, através da teoria do comportamento do mercado imobiliário, de dados e entrevistas que o ônus do pagamento da OODC em São Paulo representou um custo marginal para o setor imobiliário e que a forma e os parâmetros de aplicação minoraram o potencial tanto de arrecadação quanto de indução do desenvolvimento urbano na cidade. Contudo, o instrumento contribuiu positivamente na capacidade de investimento do município e pode contribuir ainda mais se for aprimorado.



A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA PRÁTICA

Um olhar a partir dos agentes privados na experiência paulistana de 2002 a 2013.¹

INTRODUÇÃO - AVANÇOS DA REFORMA URBANA E O QUE ESPERAR DOS INSTRUMENTOS

Por décadas, vários profissionais, pesquisadores, movimentos sociais e políticos ligados às mais diversas vertentes do planejamento urbano e do direito à cidade estiveram juntos na construção gradual do que se chamou de Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRF) e que, posteriormente, se tornou o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Uma série de marcos é lembrada hoje como sendo fruto da atuação constante e construtiva desse movimento, sendo os mais conhecidos (também os mais importantes) e amplamente debatidos: a elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana, que serviu de base para a inclusão de um Capítulo sobre a política urbana na nova Constituição Federal de 1988 – ainda que “*emagrecida*” (SOUZA, 2003; 119) e, treze anos mais tarde, a aprovação da Lei Federal 10.257 em 2001, nomeada Estatuto da Cidade (EC), que regulamentou este mesmo capítulo e agrupou uma série de instrumentos da política urbana que contribuiriam para a promoção de uma dita função social a qual a propriedade privada estaria submetida.

Souza (2003) aponta que, por Reforma Urbana, pode-se compreender um movimento com cinco objetivos principais. Dos quais três específicos e dois mais amplos, mas que em comum, buscam reparar as contradições da formação histórica dos núcleos urbanos brasileiros. Resumindo, seriam eles: (1) coibir a especulação imobiliária, (2) redução das disparidades intra-urbanas, (3) democratização dos processos de planejamento urbano e tomada de decisão, (4) garantir regularização fundiária com segurança jurídica para assentamentos precários e (5) redistribuição de renda e geração de empregos, principalmente nas áreas mais carentes, como um resultado indireto da reforma urbana (ibid., 113). Esses objetivos transpassam os marcos legais e desenham o conteúdo do EC.

Pode-se dizer que, em maior ou menor grau, os instrumentos do EC agem sobre dois aspectos centrais da estrutura urbana: o controle das densidades e organização dos usos permitidos para cada lote. Controlar densidades significa, nesse contexto da Reforma Urbana, estimular ao máximo que as redes de infraestrutura urbana (seja de transporte, equipamentos públicos, saneamento, áreas verdes, etc.) existentes sejam capazes de servir a maior parte da população, promovendo a sustentabilidade dos recursos investidos a curto, médio e longo prazo. E o controle dos usos, garante, nos termos da lei, que cada propriedade na malha urbana, cumpra

¹ Esta pesquisa contou com financiamento do Programa para América Latina e Caribe do *Lincoln Institute of Land Policy*, edital de 2017, a quem o autor agradece.



com uma função social ou, em outras palavras, condiciona a propriedade individual e seu uso ao princípio da construção da qualidade de vida coletiva nas cidades e redução das disparidades socioambientais.

Esta mesma Constituição, ainda no capítulo da política urbana, direcionou ao poder municipal as responsabilidades sobre o ordenamento e planejamento do território urbano. Portanto, para o EC, o poder local é a instância responsável por aplicar seus instrumentos a partir destes dois mecanismos (densidades e uso do solo). Vale destacar que, a partir disso, alguns instrumentos, ditos de indução do desenvolvimento urbano, consagram o lote urbano como o objeto de aplicação principal, isto é, a escala onde a materialidade dos planos e projetos urbanos estará representada, principalmente sob a forma dos índices e parâmetros permitidos que definem os limites construtivos e de uso para cada propriedade. Este fato, que em tese significaria uma tradução dos objetivos gerais de desenvolvimento urbano para cada propriedade da cidade, tomou, em alguns casos, o caminho inverso, isto é, um meio de se elaborar planos a partir da junção de retalhos representados por interesses específicos de grupos específicos para cada parte da cidade, em que uns podem mais que outros e, portanto, uns conseguem mais do que outros, resultando na ausência de um projeto de cidade amplo e democrático (ROLNIK, 2014). Um indício inicial de que a aplicação dos instrumentos não poderia ser pensada isoladamente, sem estar conectada a um projeto mais amplo.

Ainda, é preciso apontar que para que estes instrumentos fossem utilizados plenamente, sem o risco de sofrer qualquer interposição, principalmente no campo jurídico – uma vez que eles incidem sobre o direito da propriedade privada – foi preciso, antes de mais nada, que se consolidasse o debate sobre sua constitucionalidade. Isto é, a base jurídica sob a qual a base de aplicação dos instrumentos se fundamenta. O que também representou avanços significativos para o movimento da reforma urbana, ainda que seus resultados sejam menos *'palpáveis'* que os instrumentos urbanísticos em si. Fazem parte desses avanços a consolidação da ideia de que o direito à propriedade não está vinculado diretamente ao direito de construir, e que esse último pertence, por sua vez, à coletividade e é gerido pelo poder municipal, e a compreensão de que a valorização econômica ocorrida em propriedades particulares originadas de investimentos coletivos pode e deve ser capturada (de alguma forma e em alguma parcela) pelo poder público, a fim de aumentar sua capacidade de investimento em serviços e infraestrutura na cidade (BONDUKI e ROSSETO, 2018).

Os instrumentos urbanísticos, desse modo, agiram no sentido de mitigar os efeitos de uma urbanização desigual em termos de acesso à terra urbanizada e regularizada (HOLSTON, 2008; MARICATO, 2012) e também de tentar redirecionar o modo capitalista de produzir cidades, de forma a diminuir suas desigualdades e maximizar suas oportunidades. De maneira alguma se trata de uma tarefa com solução simples, considerando o histórico das disputas por direitos sociais e fundiários que marcam a história do país. Nem tampouco significa que apenas a criação e inserção dos instrumentos nos planos diretores serão capazes de atingir tais objetivos, pois como aponta Ermínia Maricato, *"nenhum instrumento é adequado em si, mas depende da sua finalidade e operação"* (MARICATO, 2013; 96).

Passadas um pouco menos que duas décadas da aprovação do EC, o momento atual é de juntar esforços para fazer uma avaliação crítica sobre a aplicação desses instrumentos com o intuito de investigar, entre outros pontos, sua amplitude da ação efetiva na política urbana dos municípios, a forma pela qual foram aplicados, o grau de impacto sobre o padrão histórico de



construção das cidades na direção de viabilizar os princípios da reforma urbana, assim como os agentes envolvidos na construção do ambiente urbano que foram afetados ou que afetaram a aplicação dos instrumentos e o que isto significou na remodelação de suas estratégias.

A atuação dos agentes privados, apesar de pouco discutida na literatura nacional a respeito da aplicação dos instrumentos (principalmente aqueles de regulação da atividade do mercado imobiliário), representa também um forte parâmetro de medida da efetividade das políticas urbanas. Se de um lado o sucesso ou fracasso destas políticas pode ser avaliado pelos arranjos institucionais e procedimentos administrativos pelos quais são elaboradas e implantadas (BRAJATO, 2015), do outro, o modo com que são apropriadas e utilizadas no dia a dia, seus desdobramentos e reestruturação de atividades causados por elas, também são outros parâmetros de avaliação relevantes. Em alguns países do Reino Unido, por exemplo, esta avaliação é um pouco mais facilitada uma vez que há a obrigatoriedade de o empreendedor submeter, junto ao pedido de licenciamento de um novo empreendimento, o estudo de viabilidade econômico-financeiro da obra que, para o caso de avaliação dos instrumentos de captura de mais valia, serve como uma fonte de identificação dos rearranjos sofridos pelo projeto em decorrência da incorporação do valor da contrapartida. Alguns autores têm se debruçado ultimamente na análise destes documentos e na construção de modelos de investimento imobiliário que analisam dois dos principais instrumentos britânicos do tipo, a *Section 106* e a *Community Infrastructure Levy* (CIL).

Este artigo tem a pretensão de colaborar com uma parte dessa análise mais ampla com o objetivo de avaliar como foi a primeira experiência do município de São Paulo em aplicar o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) a partir de 2002. A avaliação foca em caracterizar o que foi arrecadado via venda de potencial construtivo adicional e a dinâmica imobiliária global do município até o ano de 2013 com a intenção de saber se o instrumento, da maneira com a qual foi introduzido, significou alguma mudança perceptível das estratégias de atuação do setor e se, para além da arrecadação, o instrumento cumpre com seu princípio de indução do desenvolvimento urbano nas áreas mais servidas de infraestrutura e serviços como considerado nas premissas do EC e da função social da propriedade.

Além desta introdução e da conclusão ao final, o artigo conta com mais quatro sessões. A primeira apresenta e discute o papel que a OODC representa no contexto da reforma urbana e o modo como foi implantada em São Paulo; a segunda sessão discute, amparada na teoria neoclássica aplicada na análise das dinâmicas urbanas e no comportamento do mercado imobiliário, como é o funcionamento da atividade de incorporação em termos de custos, receitas e densidades de um projeto e como a OODC entra na análise de viabilidade de um empreendimento; na terceira são trazidas algumas experiências em avaliação da incidência de instrumentos de captação de mais valia fundiária sobre agentes do mercado no Reino Unido, que fazem parte de uma literatura recente que avalia os estudos de viabilidade de novos empreendimentos; e, por fim, na quarta sessão, os dados de aplicação da OODC no município são apresentados e discutidos à luz da dinâmica imobiliária ocorrida no período.

O desenvolvimento desta pesquisa contou principalmente com a análise (i) do banco de dados sobre lançamentos imobiliários residenciais verticais na cidade de São Paulo, entre 2002 e 2013, que mostram o padrão de produção do setor de incorporação principalmente em termos de consumo do potencial construtivo dos empreendimentos, dinâmicas de localização e valores lançados e também (ii) do banco de dados sobre o pagamento de OODC na cidade, para o mesmo



período, disponibilizado pela Prefeitura Municipal. Apesar das limitações², essas duas bases foram analisadas em conjunto para que se tivesse uma ideia da representatividade da arrecadação de OODC frente ao montante de lançamentos, tanto em termos de valores, mas também de potencial construtivo utilizado e adquirido. Para complementar a análise dos dados e trazer mais parâmetros de avaliação da atividade das empresas incorporadoras, foi realizada também uma série de entrevistas com agentes do mercado com foco naqueles que atuam no setor de novos negócios de algumas empresas identificadas no banco de dados para investigar qual o olhar destes agentes sobre o instrumento.

O PAPEL DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA POLÍTICA URBANA LOCAL

A OODC está classificada no Estatuto da Cidade na categoria dos Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano, junto com mais outros seis instrumentos, a saber, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Consórcio Imobiliário, Direito de Superfície, Direito de Preempção, Operações Urbanas Consorciadas e Transferência do Direito de Construir. Estes dois últimos que levam, inclusive, as mesmas bases de aplicação da OODC e têm como princípio o instituto do Solo Criado. Estes instrumentos são propostos para agir, individualmente ou em conjunto, de modo a intensificar o adensamento de áreas servidas de infraestrutura, conter o espraiamento da mancha urbana para áreas periféricas e precárias e impedir a subutilização de terrenos, principalmente em áreas centrais nas manchas urbanas (ou das cidades, para não repetir 'mancha urbana'). Juntas, essas linhas de atuação agem no sentido de efetivar a função social da propriedade e da cidade. Nessa sessão, a discussão estará direcionada para avaliar de que modo a OODC se integra nesse rol de diretrizes, qual a importância dos seus parâmetros de aplicação, principalmente em relação à delimitação dos parâmetros básicos e máximos de aproveitamento dos lotes e a capacidade do instrumento em absorver parte da valorização imobiliária dos lotes privados.

O Solo Criado foi concebido na década de 1970 por meio da Carta de Embu escrita por um grupo de planejadores e juristas (CEPAM, 1976), nasceu da percepção da necessidade de se criar mecanismos de regulação do solo urbano e de maior controle sobre as formas que as cidades grandes 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 uma infraestrutura que fosse capaz de suportar a demanda crescente de atendimento e de meios de minimizar impactos socioambientais negativos em decorrência da ocupação de áreas precárias.

É a partir da criação do instrumento do Solo Criado que nasce a ideia de que o direito de propriedade estaria dissociado do direito de construir e que a cobrança pela utilização deste último é justa e constitucional. O mecanismo funcionava de forma que, ao proprietário, era

² As bases não contam com um identificador em comum que faça com que as ocorrências em uma estejam diretamente identificadas em outra. Da mesma forma, foi necessário fazer uma série de ajustes metodológicos, como por exemplo: a junção dos lançamentos distintos de um mesmo empreendimento em uma única ocorrência, a utilização dos preços de anúncio dos imóveis e não os de comercialização de fato e os valores de área útil dos empreendimentos tomados como valores de área computável para cálculo do CA.



concedido o direito de construir uma área que fosse igual à área de seu terreno (a ideia do CA básico único e unitário) e, ao ultrapassar essa relação, lhe seria cobrado pelo direito de construir. Experiências internacionais similares³ eram realizadas quase que simultaneamente à criação do instrumento no Brasil e um dos seminários que antecederam o lançamento da Carta de Embu contou com a presença de um dos idealizadores do *Space Adrift* de Chicago, John Costonis (FOLHA DE SÃO PAULO, 1976).

A OODC traz essa mesma base de justificativa para sua aplicação, porém deixa a cargo do município decidir qual o máximo gratuito que cada lote poderá construir, em relação à sua área, na forma do Coeficiente de Aproveitamento Básico (CA básico). Ainda que se recomende veementemente a preservação da relação de um para um (CA básico unitário - Resolução Recomendada do Conselho das Cidades Nº 148, de 07 de junho de 2013), o município não é obrigado a adotar o índice 1,0. Alguns autores (REZENDE et al., 2009 e FURTADO et al., 2012) enxergam no CA básico único e unitário a capacidade de reduzir um conteúdo de valorização econômica imobiliária trazida pelo zoneamento a partir da definição de usos distintos e potencial construtivo diferenciado. Isto é, o CA básico 1,0, na prática, daria a toda e qualquer propriedade o mesmo direito de construir que qualquer outra na cidade, independentemente de suas especificações de uso e ocupação, eliminando o caráter de valorização em decorrência das normas urbanísticas. Fica sob a responsabilidade do Plano Diretor também definir os coeficientes máximos que poderão ser utilizados mediante o pagamento de OODC – o CA máximo. Este índice é estipulado, na maioria das vezes, pelo zoneamento e carrega o conteúdo urbanístico da outorga (MALERONKA e FURTADO, 2013), estando diretamente ligados à ideia de adensar ou controlar o adensamento das regiões da cidade.

Em São Paulo a OODC foi aplicada pela primeira vez em 2002 (ainda que tivesse feito parte da proposta de Plano Diretor da gestão Erundina em 1991, que não foi aprovada pela Câmara Municipal). O instrumento foi incorporado no novo Plano Diretor Estratégico do município da época (PDE – Lei Municipal n. 13.430/2002), que 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, 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 Popular (HMP) destinada a famílias com renda inferior a 16 salários mínimos e isenta do pagamento de OODC; e, finalmente,

³ A ideia de cobrar pelo direito de construir foi introduzida na Itália pela *Legge Bucalossi* em 1977 e na França com o *Plafond Legal de Densite* em 1975 com o objetivo principalmente de controlar as densidades das áreas urbanas e de fazer retornar aos cofres públicos parte dos investimentos em serviços públicos (LORENNZETTI e ARAUJO, 2008; REZENDE et al., 2009). No caso norte-americano, a ideia do *Space Adrift* é melhor comparada ao instrumento da Transferência do Direito de Construir, também baseado no Solo Criado, e foi implantada com vistas à preservação dos valores imobiliários de imóveis com restrições edílicas (ROLNIK, 2002; p. 201).



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 Adiron (CYMBALISTA e SANTORO, 2006; 20).

Essa série de alterações no projeto original da Lei, que afetou ainda antes de ser implementada, a efetividade da OODC tal como pensada pelo MNRU, demonstrou o caráter de arena de disputas quando se trata da elaboração da política urbana municipal, em que agentes procuram preencher o conteúdo da lei e seus instrumentos de promoção 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.

Desse modo, sob uma perspectiva mais ampla, a performance destes atores nesse processo, em especial os agentes representantes do setor imobiliário liderados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Secovi), remete ao conceito da *desregulamentação regulada* ("*regulated deregulation*", tradução nossa) de Manuel Aalbers (2016), que argumenta que, dentro do modelo 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 também 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)

Ainda que não seja realizado em detalhes neste estudo, fica explícito que a avaliação de experiências de aplicação dos instrumentos do EC deve ser feita sempre com um olhar sobre como os agentes se comportam, se organizam e atuam ainda antes que o instrumento seja previsto pelos Planos Diretores, pois essas estratégias também definem a maneira e o grau com que o instrumento se efetiva. Na expectativa de fazer uma avaliação pós aplicação da OODC, este artigo vai avaliar principalmente o comportamento dos agentes em relação ao pagamento da contrapartida no momento do estudo de viabilidade de novos empreendimentos tentando dissecar quais os principais componentes que compõem esta etapa e como a entrada do pagamento pelo potencial construtivo pode trazer mudanças na estrutura desses estudos.



A OODC E O ESTUDO DE VIABILIDADE DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

O estudo da viabilidade econômica para um empreendimento imobiliário pode ser entendida, em termos gerais, como a diferença entre as receitas esperadas da venda das unidades menos os custos da incorporação⁴. 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.

Existem duas maneiras pelas quais será possível elevar as receitas vinculadas à comercialização desse empreendimento. A primeira delas seria através do aumento do preço cobrado no metro quadrado dos imóveis a serem comercializados. Algo que, considerando um cenário de mercado competitivo, é pouco provável que aconteça desenfreadamente sem nenhum estímulo externo, a não ser em 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 troca de privilégios 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 comercializada, o que significa otimizar ao máximo a densidade construtiva do empreendimento, garantindo 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 consumidor⁵.

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 (Entrevistado no. 1, Gerente de Novos Negócios, nov. 2018), de modo que, a quantia destinada para a aquisição do terreno que é definida *a posteriori* após a subtração destes custos fixos da expectativa de receita e, por se tratar de um custo variável, compete com o lucro do empreendimento dentro da quantia resultante dessa subtração. 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 permuta⁶ – “situação ideal para o negócio” (Entrevistado no. 2, Gerente de Novos Negócios, nov. 2018).

⁴ 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 são encarados pelo estudo de viabilidade como parte dos custos de terreno.

⁵ Os dados da pesquisa que originam este texto mostram que, em São Paulo, os lançamentos realizados utilizam até a exaustão a relação entre área útil e área construída total até os valores máximos definidos por lei.

⁶ 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



DiPasquale e Wheaton (1996) esquematizam essa relação entre densidade do empreendimento (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 viabilizará. Na Figura 1 estão duas curvas que relacionam o valor do CA (eixo horizontal) e o custo do metro quadrado de obra (eixo vertical do gráfico superior) e de terreno (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 (mais área construída) e a curva do preço de venda (P) que decresce na medida em que o CA aumenta, na medida que isto significa mais unidades dentro de um mesmo empreendimento. Para fins de simplificação, a subtração " $P - C$ " será tomada como o lucro do projeto. O ponto d marca o limite a partir do 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^* significa que o projeto não está utilizando seu potencial de lucratividade máximo e qualquer valor acima, significa que o preço do terreno está comprometendo o retorno esperado até o ponto em que $CA = d$.

Considerando que a OODC dentro dos cálculos de viabilidade do empreendimento é tomada como um custo como qualquer outro, no modelo de DiPasquale e Wheaton ela 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, ou o incorporador pague menos pelo terreno (p^{**}), ou aumente o valor da unidade (P^{**}), ou ainda uma combinação das duas situações.

Ainda que haja uma tendência de se transferir o ônus da OODC para o proprietário do terreno, como apontam alguns estudos e alguns entrevistados (ver próxima sessão), 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 seu perfil de consumo, e do proprietário, de desistir da negociação até que surja um comprador capaz de pagar o preço cobrado pela terra.

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.

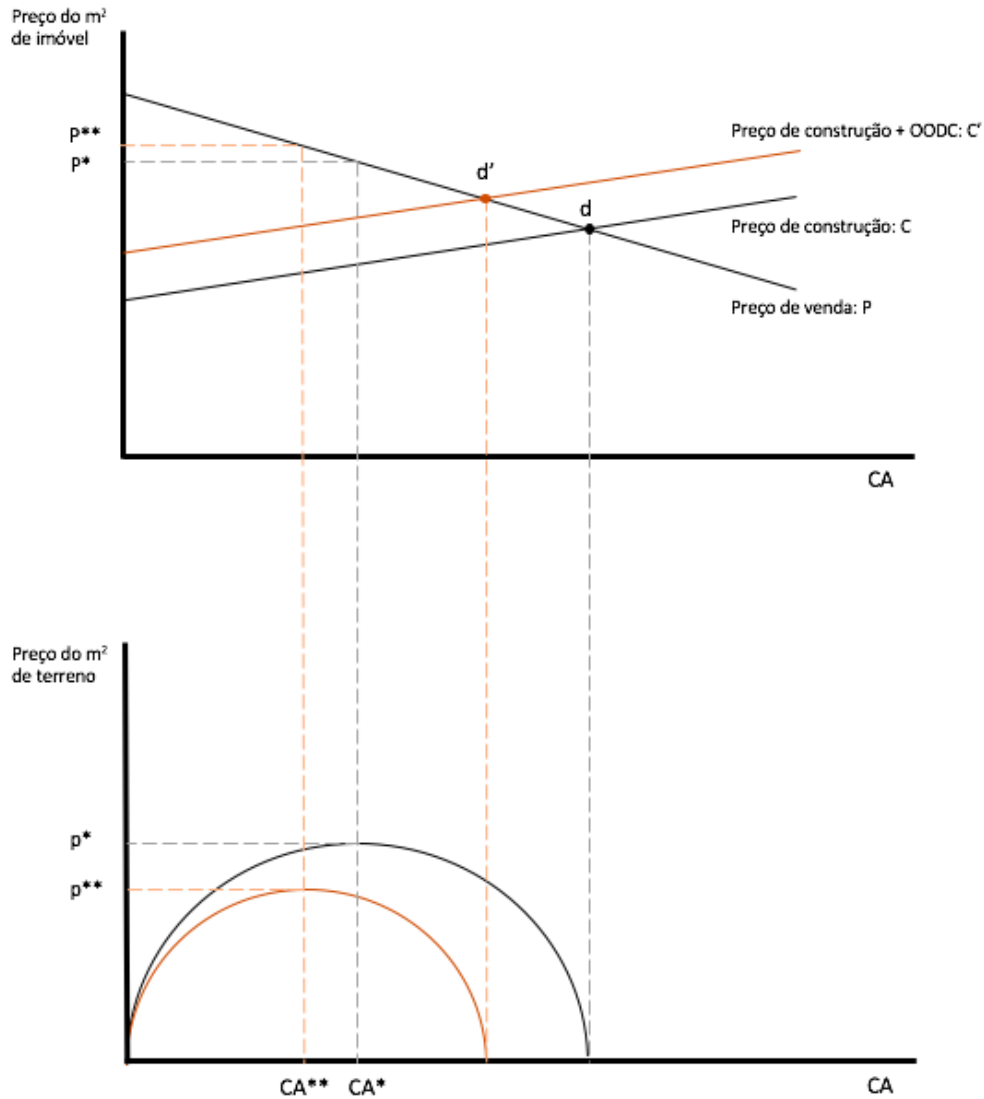


Figura 1: Modelo do CA ideal. Adaptado do modelo "Optimal FAR" de DiPasquale & Wheaton (1996).

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 para que a elevação da curva de custos (de C para C') seja a menor possível, de modo que a distorção no modelo seja a mínima possível 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 de São Paulo, vê-se que as solicitações de alteração no PL do PDE 2002 na Câmara Municipal, movidas por parlamentares ligados às pautas apresentadas pelo Secovi, representam no fim das contas essa resistência do incorporador em elevar a curva de custos do empreendimento, fazendo com que esta elevação termine por representar apenas um custo marginal sem potencial de afetar a viabilidade do projeto (ver quarta sessão).



A EXPERIÊNCIA BRITÂNICA DE AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE MAIS-VALIA

Em 1990 o governo britânico aprovou a chamada *Section 106* que permite que interessados em construir algum empreendimento de impacto significativo na comunidade possam negociar o licenciamento da obra com as Agências Locais de Planejamento, desde que apresentem medidas que minimizem estes impactos, chamadas de *Planning Obligations*. Essas medidas podem servir a três propósitos: prescritivo, compensatório e mitigador dependendo do tamanho do impacto do empreendimento (TOWN AND PLANNING ACT, 1990). Em 2008, uma série de reformas neoliberais no sistema do planejamento territorial 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 relativa à área construída de um empreendimento a ser aprovado. Diferente da *Section 106*, fica a cargo da administração local tanto a definição da tabela de cobrança com os valores de CIL por metro quadrado para diferentes tipos de empreendimentos, quanto a definição de onde e como serão investidos o recurso arrecadado que fica depositado dentro de um fundo. Fica a cargo das autoridades locais também a decisão de aplicar ou não o instrumento.

Rowley e Crook (2016) avaliaram uma série de estudos de viabilidade econômico-financeira de empreendimentos que entraram com pedido de licenciamento e tentaram investigar “quem paga?” as *planning obligations*, em especial, os valores da construção de habitação de interesse social sob acordos da *Section 106*. A pesquisa identificou que a resposta para esta pergunta vai depender do tipo de incorporador que está propondo o empreendimento. Nos casos em que a empresa incorporadora possui abrangência regional (ou nacional) e possui uma estrutura financeira e organizacional maior, há uma tendência de que os custos das contrapartidas sejam repassados aos proprietários de terra na forma de baixar os preços cobrados, pois o poder de negociação nesse caso estará nas mãos da incorporadora que possui um corpo profissional especializado. Porém, nos casos de empresas incorporadoras menores, de abrangência local, esse poder de negociação diminui muito em decorrência da estrutura limitada da empresa, que acaba por absorver os custos das contrapartidas, reduzindo suas margens de lucro. Em certos casos pode haver a possibilidade de estas empresas menores tentarem repassar parte do ônus para os preços das unidades novas, o que é pouco provável, uma vez que elas tendem a ser “*price takers*” e não “*price setters*” (ROWLEY; CROOK, 2016, p. 166).

O relatório “*The value, impact and delivery of the Community Infrastructure Levy.*” (WYATT et al., 2017) faz um apanhado sobre o que pode ser avaliado de quase dez anos de aplicação da CIL na Inglaterra e no País de Gales. A pesquisa cobre cinco pontos principais: a implantação e operacionalização da CIL, a forma de cobrança, que tipo de empreendimento consome CIL, a aplicação dos recursos arrecadados na região de cobrança e o impacto da CIL na viabilidade dos empreendimentos. No escopo deste trabalho cabe trazer os apontamentos dos autores sobre o último ponto a respeito do impacto do instrumento no estudo de viabilidade.

No geral, a pesquisa aponta que o impacto da CIL na viabilidade do empreendimento é baixo, podendo ser majorada entre 2% e 3% do valor de venda das unidades em média, sendo que esse valor pode aumentar para as empresas de menor porte e diminuir naquelas com estrutura maior. Este valor, no entanto, como mostrado pelas entrevistas com incorporadores,



não chega a comprometer a realização do negócio, especialmente em um cenário de elevação de preços (tanto de terrenos quanto dos imóveis). Apesar de ser difícil isolar o rebatimento da contrapartida no negócio, a maior parte dos entrevistados no estudo tende a achar que os custos da *CIL* recaem sobre o valor pago pelo terreno, no entanto, em um cenário de baixa oferta de terras, esta situação pode mudar. Ainda assim, houve entrevistados que entendem que o valor é rebatido na elevação dos preços dos imóveis. Por fim, o relatório aponta que, para a definição da viabilidade da incorporação, fatores como localização, preços e usos permitidos possuem uma relevância maior do que o pagamento da *CIL*.

Em outro estudo, John Henneberry (2015) aplica a cobrança da *Section 106* e da *CIL* separadas e em conjunto para um modelo de negócio imobiliário residencial em Londres. Chega à conclusão, mais uma vez, de que o impacto do instrumento dependerá significativamente do porte da empresa, tal como as outras duas pesquisas indicaram, e que também o preço do terreno tende a absorver a maior parte da quantia paga pela contrapartida, ainda que cabe ponderar essa redução do preço da terra com o aumento dos preços imobiliários. No entanto, o autor aponta para uma questão metodológica a respeito da prática cotidiana das empresas de incorporação, que utilizam, na maioria das vezes, o método residual (receitas menos custos) para a tomada de decisão. Nesse método, a capitalização do valor geral de vendas menos as despesas operacionais e as de construção, usando o custo do capital no cálculo, gera uma estimativa para o teto das despesas associadas ao pagamento do terreno e da outorga, mantendo a viabilidade geral do empreendimento. O negócio será viável se o resultado dessa conta cobrir suas expectativas de retorno. O desenvolvimento de um empreendimento imobiliário leva um tempo considerável e possui várias fases, portanto, a inclusão da variável 'tempo' é muito importante para a sustentabilidade do negócio. Nela estarão implícitas características como o comportamento do mercado (subidas e descidas de preço), o financiamento das fases do projeto, as taxas de juros aplicadas e também a evolução das vendas das unidades. Assim, *“uma vez que estes estudos são baseados em custos e preços atuais e não projetados, o incorporador permanece exposto ao risco de que as condições de mercado podem variar entre o licenciamento e a finalização do empreendimento”* (HENNEBERRY, 2015; p. 136, tradução nossa).

A APLICAÇÃO DA OODC EM SÃO PAULO NO PDE 2002

Os lançamentos residenciais verticais realizados no Município de São Paulo, entre 2002 e 2013⁷, correspondem a uma soma de 3.040 empreendimentos que totalizam um Valor Geral de Lançamento (VGL) de aproximadamente R\$ 177,2 bilhões⁸. A maior parte desses lançamentos está localizada nas regiões administrativas Oeste, Sul 1 e 2, que formam o chamado quadrante

⁷ Os dados da pesquisa fazem parte da base de 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, divulgado pelo Centro de Estudos da Metrópole, para o período de 2002 a 2013. Os preços apresentados foram atualizados para a data base de dezembro de 2017 e indexados pelo Índice Geral de Preços do Mercado – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV).

⁸ 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.



sudoeste (VILLAÇA, 1998) – a parte do município que apresenta maior concentração (para não repetir ‘parte’) das redes de infraestrutura, postos de trabalho e da população de alta renda. A evolução temporal dos lançamentos mostra que de 2002 a 2006 o mercado se comportou de maneira estável com uma média de lançamentos em torno de R\$ 12 bilhões por ano, sem extrapolar esta margem. Nos anos a partir de 2006, a curva dos lançamentos passa a ter um caráter cíclico – característica desse mercado (BALL et al., 2010; DIPASQUALE e WHEATON, 1996) – mas com uma tendência de subida, principalmente a partir dos anos de 2009, quando iniciou-se no país a época do boom imobiliário fomentado pelos programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa, Minha Vida (MCMV), este último criado como resposta à Crise Financeira Internacional de 2008 (KLINK *et al.*, 2016).

Em relação à arrecadação da OODC, para este mesmo período, foi depositado no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) uma soma de aproximadamente R\$ 1,1 bilhões⁹ referente à cobrança pelo estoque de potencial construtivo adicional dos lotes. A série tem início apenas no ano de 2004, quando o instrumento passa a vigorar. Como mencionado anteriormente, o acordo feito na aprovação do PDE 2002 envolvia a definição de um período de transição onde os pedidos de licenciamento protocolados na prefeitura até a aprovação da nova LUOS poderiam garantir que os parâmetros gratuitos da legislação anterior fossem fixados para o projeto, mesmo que ele se realizasse após esse período. Esse mecanismo ficou conhecido como o ‘Direito de Protocolo’ e foi utilizado amplamente entre 2002 e 2004, ainda que, como vimos, os valores de lançamento realizados tenham se mantido constantes.

Da mesma forma que a curva dos lançamentos imobiliários, a curva de arrecadação da OODC apresenta um comportamento cíclico e ascendente que condiz com o aquecimento do mercado na segunda metade do período. A subida e descida da arrecadação, quase que intercaladas anualmente, pode ser entendida como um padrão do setor de comprar potencial construtivo, esgotar o potencial comprado e voltar a comprar.

Seguindo o padrão dos lançamentos imobiliários, a arrecadação da OODC também se concentrou no quadrante sudoeste, justamente onde mais houve lançamentos. Nos distritos localizados nessa região, os estoques de potencial construtivo (definidos pelo PDE 2002 para cada um dos 96 distritos do município) esgotaram a uma velocidade maior do que nos distritos mais periféricos, mostrando que o mercado tende a se concentrar em “praças” específicas. Isso está demonstrado nos dados da pesquisa que mostram que, na segunda metade do período, a partir principalmente de 2009, há uma tendência de queda no consumo do estoque de potencial construtivo do município, caracterizada pela diminuição do CA médio dos empreendimentos. Em outra avaliação da aplicação do instrumento em São Paulo, Maleronka e Furtado (2013) indicam que mesmo com a queda no consumo do potencial construtivo, a curva de lançamento nos distritos mais procurados continuou crescendo, o que seria explicado pelo reajuste dos projetos para otimizar ao máximo o uso do potencial construtivo básico gratuito, assim como todas as possibilidades de aumentá-lo quando possível.

⁹Os dados referentes à arrecadação de OODC são divulgados pela Prefeitura Municipal de São Paulo trimestralmente no portal Geosampa e apresentam as informações de pagamento da contrapartida para empreendimentos residenciais e não residenciais. Para esta pesquisa foi feito um recorte analítico que trabalha apenas com as informações de imóveis residenciais. Todos os valores foram corrigidos para dezembro de 2017.

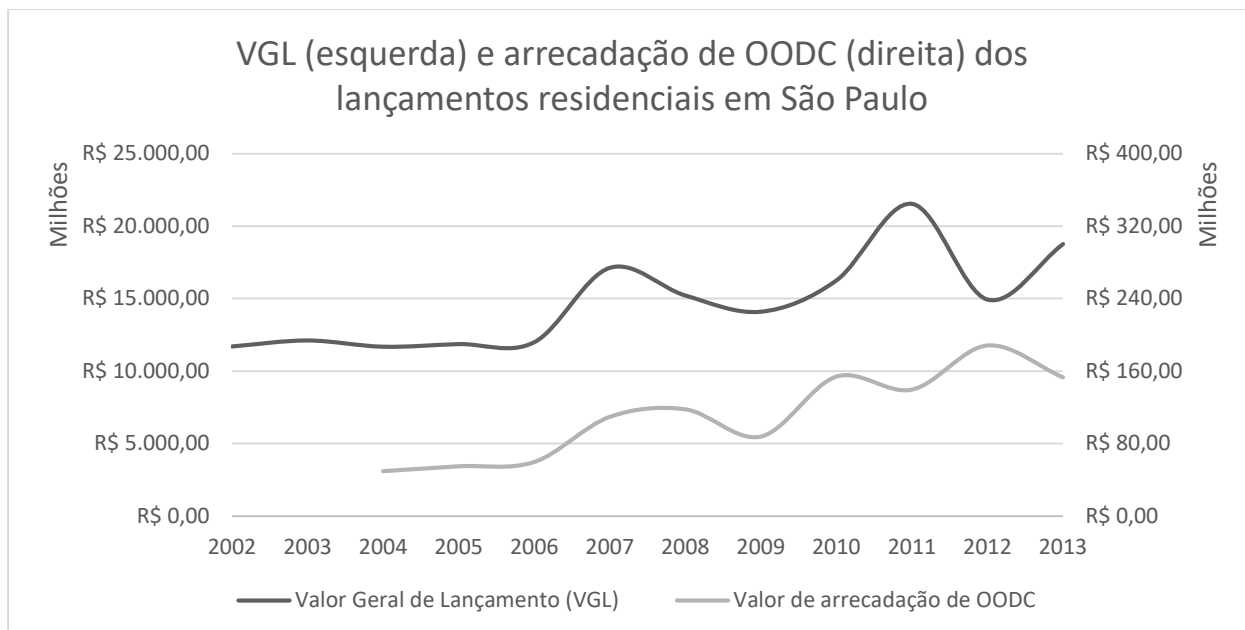


Figura 2: Evolução dos valores de lançamentos residenciais e de arrecadação de OODC em São Paulo (data base dez/2017). Elaboração própria a partir dos dados Embraesp/CEM e PMSP.

Além do Direito de Protocolo, outros dois fatores marcantes que pesaram na aplicação da OODC dentro do PDE 2002 foram (1) a definição de CA básico diferenciado para algumas zonas do município, principalmente aquelas com maior dinamismo imobiliário como as antigas Z2 e Z3 que se tornaram Zonas Mistas (ZM) a partir de 2004, onde se podia alcançar o índice básico gratuito de 2,0; e (2) o mecanismo conhecido como “Fórmula de Adiron” que permitia que os empreendimentos a serem licenciados e que estivessem localizados nas antigas zonas Z2, Z11, Z13, Z17 e Z18 (50% do território urbano do município), classificados como uso residencial, fossem beneficiados com o acréscimo do coeficiente básico (limitado ao máximo de 1,0 a mais), sem pagamento de contrapartida, desde que reduzissem sua taxa de ocupação do terreno. Este mecanismo, além de conceder gratuitamente potencial construtivo maior do que o estabelecido no zoneamento, consolidou também uma tipologia que se tornou característica dos projetos imobiliário construídos em São Paulo representada por torres altas e estreitas, fisicamente isoladas, ocupando uma pequena parte do lote, com diferentes alturas e diferentes afastamentos da rua, e, na maior parte da cidade, de uso exclusivamente residencial (Pessoa, 2015).

O peso desses dois fatores nos dados analisados está expresso na Figura 3 a seguir que mostra a média dos CAs utilizados pelos empreendimentos e sua parcela adquirida através da OODC¹⁰ para cada uma das oito regiões administrativas da cidade. O que se nota é que nas regiões de maior atratividade (Centro, Oeste e Sul 1), os empreendimentos usaram, em média, um CA acima de 3,0, sendo que a parcela outorgada excede o índice 1,0 apenas no centro e, em todas as outras regiões, fica abaixo desse valor. Apenas na área central o CA médio utilizado pelo

¹⁰ O CA do empreendimento foi obtido através de uma divisão simples entre a quantidade de área útil construída pela área do terreno para cada empreendimento. Estas informações são apresentadas no banco de dados Embraesp e os valores mostrados aqui representam uma média regional. O CA outorgado foi calculado a partir da subtração do valor do CA básico projetado do valor do CA utilizado pelo empreendimento na tabela de dados da PMSP.



empreendimento se aproxima de 4,0, o índice máximo permitido. Nessas condições, se o padrão de consumo de potencial construtivo permanecesse o mesmo, mas com um índice básico gratuito unitário, a arrecadação em OODC teria o potencial de duplicar.

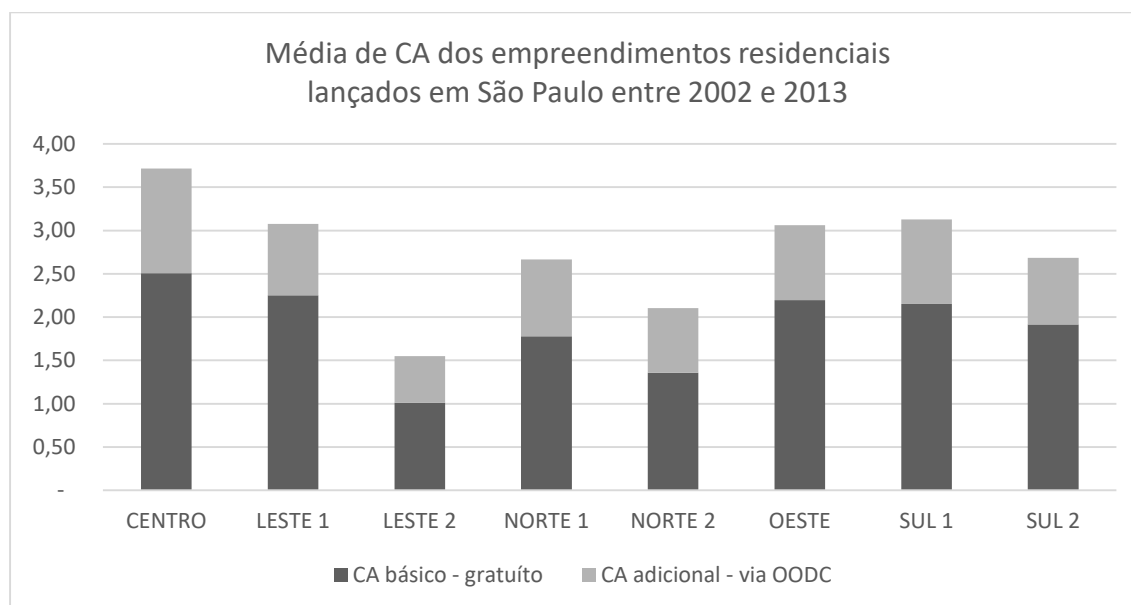


Figura 3: CA médio dos empreendimentos residenciais lançados por região administrativa. Elaboração própria a partir dos dados Embraesp/CEM e PMSP.

São previstos na fórmula de aplicação da OODC um fator social (F_s) que dá desconto para empreendimentos de interesse social e um fator de planejamento (F_p) que dá desconto ou majora o preço da contrapartida dependendo da região em que o empreendimento será construído, que teria uma função indutora de desenvolvimento urbano, na tentativa de concentrar a densificação em determinadas áreas e não em outras. À primeira vista, a redução da arrecadação que estes fatores causariam poderia ser encarada como uma espécie de subsídio cruzado, uma vez que apesar de não destinar recursos para o FUNDURB, o instrumento estaria agindo na estruturação urbana. Não parece, porém, ser o caso, considerando que os dados mostram que as regiões onde o consumo do estoque de potencial construtivo foi alto ou se esgotou, são aquelas onde o preço da OODC é, inclusive, majorado devido à aplicação do F_p maior que 1,0. Enquanto que as áreas de desconto (F_p menor que 1,0) ficaram distantes de esgotar seus potenciais construtivos.

Comparando agora o que representou, no geral, a aplicação da OODC sobre a atividade imobiliária residencial, a Figura 4 evidencia que, em termos de área, a compra de potencial construtivo via OODC significou, na média, 13,5% de toda a área útil lançada no período, enquanto que, em relação à quantia arrecadada, a OODC representa, em média, 0,7% do Valor Geral de Lançamento. Maleronka e Furtado (2013) ao comparar a arrecadação de OODC com a capacidade de investimento do município mostra que se trata de uma fonte de recursos expressiva para a administração municipal, que chegou a representar quase 9% da arrecadação com o IPTU em 2010. No entanto, comparada ao VGL, qualquer incorporador diria que a contrapartida se trata de um custo marginal nas contas do empreendimento, ainda mais



comparando-as com as taxas de retorno do investimento praticadas que, em alguns casos, pode chegar a 20% (Entrevistado no. 2, Gerente de Novos Negócios, nov. 2018).

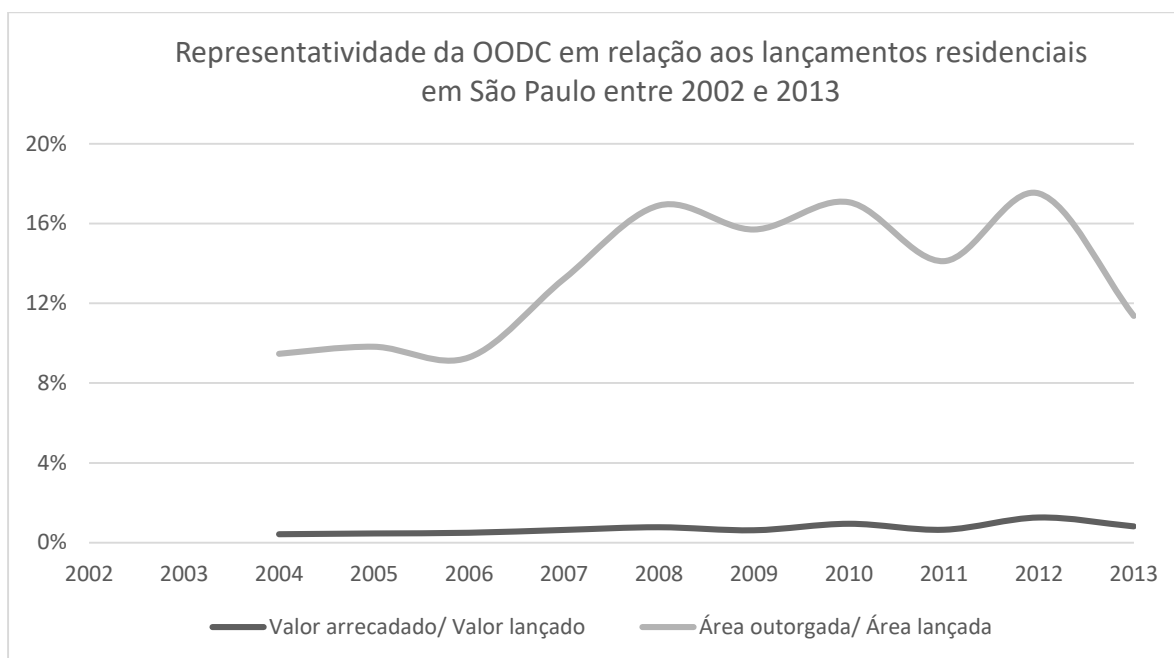


Figura 4: Parcela do total de área útil lançada e VGL atribuídos à compra de OODC. Elaboração própria a partir dos dados Embraesp/CEM e PMSP.

Os dados ainda apontam que de 2002 a 2013 o valor do metro quadrado de área útil dos empreendimentos residenciais lançados teve uma valorização real de aproximadamente 59%, passando de pouco menos de R\$ 7,0 mil no início para cerca de R\$ 11,7 mil no fim da série. Se tomado o ano de início em 2004, quando a outorga passou a ser cobrada, a valorização é de 61%. Esses valores indicam) que a parcela do VGL que se arrecada pela OODC (curva inferior na Figura 4) que na média fica entorno de 0,7% e atinge seu máximo em 2012 com 1,3%, tem uma representatividade muito pequena, considerando que um dos objetivos do instrumento é a de captura de parcela da valorização dos imóveis, ainda que não se discuta qual o tamanho dessa parcela. Contudo, não caberia colocar aqui a efetividade do instrumento em questão somente na perspectiva destes números, ainda que sejam baixos, uma vez que o recurso arrecadado destinado ao FUNDURB teve expressividade nos investimentos em obras públicas realizadas pela prefeitura nas áreas de habitação, transporte e infraestrutura urbana, equipamentos públicos, entre outros, principalmente nos distritos mais periféricos (SANTORO et al., 2016). O que cabe dizer é que, na verdade, a capacidade de investimento da PMSP, à luz da dinâmica imobiliária da cidade, pode ser aumentada significativamente por meio da arrecadação da OODC. Portanto este é um instrumento fundamental de financiamento e fomento do desenvolvimento urbano o qual deve passar por processos de implementação e melhoria contínuos.



CONCLUSÕES

Este artigo procurou expor que a eficácia na aplicação dos instrumentos urbanísticos de indução do desenvolvimento urbano do Estatuto da Cidade, em especial a Outorga Onerosa do Direito de Construir, depende de uma série de fatores que vão além de sua previsibilidade nos Planos Diretores. Mais especificamente, o texto tenta avaliar de que forma o instrumento foi incorporado pelo setor imobiliário de São Paulo, frente à dinâmica imobiliária presenciada no período de 2002 a 2013, e como os arranjos da relação do setor privado com o poder público, principalmente durante a elaboração do Plano Diretor Estratégico, tiveram a capacidade de interferir no potencial dos instrumentos de promover a reforma urbana ainda antes mesmo de que fossem de fato aplicados.

A partir da teoria de comportamento dos agentes imobiliários de DiPasquale e Wheaton (1996) observou-se que o pagamento pela OODC gera um choque exógeno no modelo ideal de viabilidade de um empreendimento imobiliário e que a resposta mais efetiva que o próprio mercado dá a este desequilíbrio é garantindo que o aumento dos custos proporcionado pelo instrumento seja o menos relevante possível, capaz de ser incorporado dentro de alguma margem de negociação, seja do preço do terreno (a mais recorrente), seja sobre o valor de venda do imóvel ou sobre a margem de retorno do investimento. Aliado à teoria da desregulamentação regulada de Aalbers (2016), concluiu-se que parte dessas respostas, no caso de São Paulo, pode ser interpretada como as alterações feitas no projeto de lei do PDE 2002 a partir da agenda Secovi que acabou por incluir vários mecanismos regulatórios que fizeram com que a necessidade de compra de potencial construtivo fosse diminuída quase que pela metade.

A experiência britânica de avaliação dos instrumentos de captura de mais valia ajudou a entender que, apesar de haver uma tendência de que o ônus do instrumento seja rebatido nos preços dos terrenos de forma a diminuí-los, isso não seria uma regra e que fatores como o tipo de empresa incorporadora e sua escala de atuação bem como o tipo de instrumento e a forma com que é aplicado vão influenciar na resposta sobre *quem paga* a contrapartida. E a partir disso e da análise dos dados de lançamentos imobiliários residenciais e a arrecadação de OODC em São Paulo, a pergunta sobre quem paga deixa de ser relevante e dá lugar a outras duas perguntas: “*o quanto paga?*”, “*o quanto poderia pagar?*” e “*onde paga?*”.

Por fim, o artigo não busca questionar a necessidade ou a relevância da aplicação da OODC pelos municípios. Pelo contrário, reconhece que o instrumento tem uma importância enorme na capacidade de investimento e de financiamento do desenvolvimento local da capital paulista e que, por isso mesmo, deve ser objeto de implementação e melhoria contínua.

REFERÊNCIAS

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

Ball, M. J., Meen, G. P. and Nygaard, C.-A. B. Housing supply price elasticities revisited: evidence from international, national, local and company data. *Journal of Housing Economics*, 19 (4). 2010. pp. 255-268.



BONDUKI, Nabil. 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. (2015). A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR) (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – CEPAM. Fundação Prefeito Faria Lima. Carta do Embu: Documento síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. São Paulo, 1976.

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

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

FOLHA DE SÃO PAULO. Solo Criado reduz injustiça ou cria nova para o pobre?. Folha de São Paulo, São Paulo, 30 de junho de 1976. Caderno Local, p. 11. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=5897&anchor=4321220&origem=busca&pd=037080bc836375c8a1842886c5cb9579>>, acesso em 17 de novembro de 2018/

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

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

HOLSTON, James. Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KLINK; Fonseca, M. de L.P ; Royer, L. de O. ; FEITOSA, F. ; De Mello, L.F ; Sampaio, L.M de ; Diniz, J.D. ; Arcanjo, R.T. ; ALVAREZ, G. ; NOGUEIRA, K. ; Sorrenti, L. ; PEIXOTO, T. . Avaliação do Programa 'Minha Casa Minha Vida' em São Paulo-SP e da Região do Grande ABC -SP. 2016. (Relatório de pesquisa).

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

MALERONKA, Camila; 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, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, 7ed. 121-192 p.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo: Vozes, 2013, 7 ed. 204 p.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico. Lei 13430 de 13 de setembro de 2002. 2002.

PESSOA, Jorge. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. *Entrevista*, São Paulo, ano 16, n. 062.02, Vitruvius, mai. 2015. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523>> . Acessado em 17 de novembro de 2018.

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*, 2009. P. 11.

ROLNIK, R.. Urbanismo aos pedaços. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 abr. 2014. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/04/22/urbanismo-aos-pedacos/>> , acesso em 17 de novembro de 2018.

_____. “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. 199 – 213.

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.

SANTORO, Paula; LOPES, Mathews V.; LEMOS, Leticia L.. Para onde vão os recursos do Fundurb?. *Portal ObservaSP*. 2016. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2016/07/28/para-onde-vao-os-recursos-do-fundurb/>> . Acesso em 17 de novembro de 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes. ABC do Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil; 190 páginas, 2003.

TOWN & COUNTRY PLANNING ACT. Section 106.1990. United Kingdon. Disponível em <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/section/106>, acesso em 09 de novembro de 2018.

WYATT, Peter; STREET, Emma; COUSINS, Lin; DUNMORE, Kathleen; MCALLISTER, Rebecca; CARR, Joseph; PUGH, Heather *et al.* "The value, impact and delivery of the Community Infrastructure Levy." Department for Communities and Local Government. London. 2017.